



**Universidad de San Andrés**

**Departamento de Derecho**

**Maestría en Derecho Empresario**

*El proyecto de Código de Procedimiento de Faltas Ambientales de la provincia de Buenos Aires.*

*Una oportunidad para la consolidación del derecho ambiental local.*

**Autor: Manuel Frávega**

**DNI 31.423.983**

**Director de Tesis: Dr. Iván Budassi**

**Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 28 de mayo de 2020**

## **ABSTRACT**

El presente trabajo analiza el alcance del proyecto de Código de Procedimiento de Faltas Ambientales de la provincia de Buenos Aires recientemente presentado para su debate ante la Legislatura. Plantea las dificultades regulatorias y prácticas que adolece el sistema actual de sustanciación de faltas ambientales y elabora un pormenorizado análisis de los aportes del referido proyecto tendiente a simplificar y unificar el marco normativo y aumentar la eficiencia del poder de policía en la materia. El estudio se realiza sobre el proyecto que tramitó bajo el expediente N° EX-2019-01197184-GDEBA-DGAOPDS



Universidad de  
**San Andrés**

## INDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
<b>CAPÍTULO I: LA CUESTIÓN AMBIENTAL</b> .....	7
A) Breve historia global.....	7
B) La cuestión ambiental a nivel nacional: el artículo 41 de la Constitución Nacional y las leyes de presupuestos mínimos.....	11
<b>CAPÍTULO II: POLICÍA Y PODER DE POLICÍA</b> .....	17
<b>CAPÍTULO III: EL DERECHO AMBIENTAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES</b> .....	22
A) El plexo normativo estructural.....	22
B) Las autoridades ambientales.....	24
<b>CAPÍTULO IV: EL PROYECTO DE CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO DE FALTAS AMBIENTALES DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. UNA PROPUESTA PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL LOCAL</b> .....	30
A) La codificación en el derecho ambiental.....	32
B) La simplificación y unificación de procedimientos.....	36
C) La optimización de la aplicación y cumplimiento ( <i>enforcement</i> ) ambiental.....	39
D) La clara regulación de aspectos procedimentales para la sustanciación del procedimiento sancionatorio.....	42
i) Aplicación supletoria del derecho administrativo.....	42
ii) Autoridades competentes.....	44
iii) Facultades del accionar policial ambiental.....	45
iv) Atribuciones de los inspectores.....	45
v) Medidas preventivas.....	46
vi) Tomas de muestra.....	47
vii) Sanciones.....	49
viii) Criterios para la graduación de las sanciones.....	52
ix) Pago de la multa.....	53
x) Faltas formales ambientales.....	54
xi) Medidas accesorias.....	55
xii) Extinción de la acción y de la pena.....	58
xiii) Registro Único de Infractores Ambientales.....	59
xiv) Procedimiento sancionatorio.....	60
xv) Domicilio electrónico.....	61
xvi) Revisión judicial.....	62
<b>CAPÍTULO V: LA EXPERIENCIA DE ESTADOS UNIDOS EN ENFORCEMENT AMBIENTAL</b> .....	64
<b>CONCLUSIÓN</b> .....	69
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	73

## INTRODUCCIÓN

El cuidado por el ambiente es una preocupación global de suma actualidad<sup>123</sup>. Desde hace muchos años, progresivamente, los Estados y la sociedad en su conjunto tomaron conciencia de la necesidad de promover el desarrollo sostenible sin comprometer a las generaciones futuras.

El entonces Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Kofi Annan, enfatizó al respecto que "podemos estar en el umbral de un nuevo milenio, pero los problemas ambientales que enfrentamos nos son dolorosamente familiares (...) Prácticas insostenibles siguen profundamente arraigadas en la trama de nuestras vidas cotidianas. No hemos sido capaces de proteger los recursos naturales ni los ecosistemas (...) No habrá soluciones fáciles. Nos esperan sorpresas ecológicas desagradables. Pero el comienzo de un nuevo siglo puede ser la mejor oportunidad para comprometernos -tanto los pueblos como los gobiernos- a una nueva ética de conservación y gestión del medio ambiente"<sup>4</sup>.

En la misma línea, recientemente se ha referido el CEO de la empresa de gestión de inversiones más grande de Estados Unidos, Black Rock, expresando que "angustiada por los cambios económicos fundamentales y la incapacidad del gobierno para brindar soluciones duraderas, la sociedad está esperando cada vez más que las compañías, tanto públicas como privadas, aborden asuntos sociales y económicos apremiantes. Estos asuntos van desde la protección del medio ambiente hasta la eliminación de la desigualdad

---

<sup>1</sup> LUNEL, Pierre, BRAUN, Pierre, FLANDIN-BLETY, Pierre y TEXIER, Pascal, *Pour une histoire du droit de l'environnement*, Revue Juridique de l'Environnement, N°1, 1986, pg. 41.

<sup>2</sup> PERCIVAL, Robert V., *Environmental law in the twenty first century*, Virginia Environmental Law Journal, Vol 25:1, 2007.

<sup>3</sup> BUSTAMANTE ALSINA, Jorge, *El orden público ambiental*, LL 1995-E-916.

<sup>4</sup> ANNAN, Kofi, *Mensaje del Día Mundial del Medio Ambiente*, 5/6/2000.

Disponible en: [www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/3/83/P83.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl](http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/3/83/P83.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/prensa/tpl/top-bottom.xsl)

de género y racial, entre otros (...) Esta dinámica se está volviendo cada vez más evidente debido a que la población impone estándares más exigentes a las compañías”<sup>5</sup>.

En gran parte, el avance del reclamo ambiental deviene de una percepción generalizada de que los daños ambientales se originan ya sea por el accionar irresponsable o ineficiente del Estado como por el desarrollo de actividades productivas del sector privado movidas por una motivación exacerbada de maximizar su ganancia evitando internalizar los costos ambientales de sus actividades, así como de una ignorancia o falta de interés respecto a la conservación de los recursos naturales y sus servicios ecosistémicos<sup>67</sup>.

De todos modos, la preocupación ambiental y el correspondiente reclamo por parte de la sociedad, por sí solo, no es suficiente para conseguir la protección del ambiente y, mucho menos, para corregir las actuales condiciones ambientales o corregir los desvíos acumulativos que afectan directamente a nuestros recursos naturales. La legislación, las regulaciones, las herramientas de análisis, la organización eficiente del Estado, la investigación, la permanente fiscalización son algunos de los componentes necesarios para moverse de una simple preocupación a una efectiva protección y mejoramiento del ambiente<sup>8</sup>.

En ese sentido, el derecho ambiental es una “disciplina joven”<sup>910</sup> en plena expansión<sup>11</sup> tanto a nivel global como local. Es una rama jurídica con alto contenido técnico que se nutre de

---

<sup>5</sup><https://www.blackrock.com/corporate/investor-relations/larry-fink-ceo-letter>

<sup>6</sup> ARTIGAS, Mariano (1998), *Filosofía de la Naturaleza*, Navarra, Ed. EUNSA, pg. 118.

<sup>7</sup> CASSAGNE, Juan C., *El daño ambiental colectivo*, LL 2004-E, 1426.

<sup>8</sup> MAUGHAN, James T. (2017), *Environmental Impact Analysis*, Boca Raton, CRC Press, pg. 1.

<sup>9</sup> TORRE-SCHAUB, Marta (2017), *L'essentiel des grands arrêts du droit de l'environnement*, París, Ed. Gualino, pg. 3.

<sup>10</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *Sobre la protección ambiental*, LL 1995-E-1217.

<sup>11</sup> “Longarini, Cristian Ezequiel y otros contra Ministerio de la Producción y otros. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, SCJBA, 29/3/2017 (voto Dr. Pettigiani).

diversos saberes<sup>12131415</sup> científicos y que persigue tanto la conservación de la diversidad biológica como la promoción del desarrollo sostenible.

En nuestro país, desde la reforma de la Constitución Nacional en 1994 a nuestros días, el ordenamiento jurídico nacional se ha venido estructurando con el propósito de establecer parámetros para lograr una gestión sustentable del ambiente y, en definitiva, asegurar la preservación, recuperación y mejoramiento de los recursos naturales.

En particular, la provincia de Buenos Aires desde hace más de 50 años viene dictando normas con contenido ambiental que, de forma separada y asistemática, ha intentado regular distintos aspectos que resultan esenciales para el desarrollo sostenible de nuestra sociedad.

Sin perjuicio del valorable impulso que ha tenido la legislación bonaerense, el régimen jurídico actual cuenta con múltiples regímenes procedimentales sancionatorios disímiles, obsoletos y contradictorios que –paradójicamente- debilitan la posibilidad de hacer efectivo su cumplimiento y lograr el cuidado del ambiente.

Ocurre lo que Montesquieu advertía: “hay leyes que el legislador ha meditado tan poco, que son contrarias al fin que se propuso”<sup>16</sup>. En efecto, en una sociedad mal regulada, las formas legislativas y reglamentarias se multiplican y confunden<sup>17</sup>. Tawil es muy claro al sostener que “si bien no resulta correcto generalizar, lo cierto es que no todo proceso legislativo o regulatorio es consecuencia de un análisis serio y meditado de las necesidades públicas, los defectos que la normativa existente presenta, el examen de los costos y beneficios que

---

<sup>12</sup> FISHER, Eloise, *Environmental law as a hot law*, Journal of Environmental Law, Oxford University Press, 2013, Vol. 25, N° 3, pg. 347.

<sup>13</sup> ROMI, Raphaël (2010), *Droit de l'environnement*, Paris, Ed. Montchrestien, pg. 21.

<sup>14</sup> DEVIA, Leila (2015), *Reflexiones sobre el derecho ambiental y el nuevo Código Civil y Comercial en Avances del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación en los aspectos ambientales*, Dir. Leila Devia, Buenos Aires, Ed. Albrema, pg. 21.

<sup>15</sup> PIGRETTI, Eduardo (1993), *Derecho ambiental*, Buenos Aires, Ed. Depalma, pg. 52.

<sup>16</sup> MONTESQUIEU (1984), *Del espíritu de las leyes*, Buenos Aires, Ediciones Orbis, pg. 467.

<sup>17</sup> SOLA, Juan Vicente, *La desburocratización en la Argentina corporativa*, La Ley, Suplemento Especial: Decreto de desburocratización y simplificación 2018 (febrero), 28/02/2018, 3.

la nueva regulación produciría y el debate público imprescindible que ella en general requiere”<sup>18</sup>.

En la provincia de Buenos Aires existen dos autoridades con competencias ambientales: el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) y el Autoridad del Agua (ADA).

Por un lado, es de destacar que ambos organismos cuentan con escasos recursos para fiscalizar todas las actividades susceptibles de degradar el ambiente en la extensión del territorio de la provincia, lo que claramente debilita el *enforcement* de las normas y estándares ambientales. Así lo refirió con suma claridad la propia Suprema Corte de Justicia en el sentido de que “la circunstancia de que el procedimiento [del OPDS para emitir un permiso] se prolongara por más de diez años (...) pone en evidencia, de suyo, dilaciones no justificadas en el caso en relación con el ejercicio del control y fiscalización de emprendimientos industriales calificados como peligrosos por la Ley 11.459. Esta circunstancia colisiona con la efectividad que debe gobernar la acción tuitiva estatal respecto del medioambiente”<sup>19</sup>.

Esta situación de demora se observó en múltiples casos y trámites en los que históricamente (y previos a su reciente modernización) el accionar de estos organismos se caracterizaba por su lentitud en dar respuesta<sup>2021222324</sup>.

Por otro lado, además de lo referido anteriormente, cada autoridad cuenta con marcos regulatorios ambientales separados, distintos y, por ahora, incomunicados. Tan es así, que

---

<sup>18</sup> TAWIL, Guido Santiago, *Racionalidad y formas en el derecho administrativo*, LL 2013-C-671.

<sup>19</sup> “Longarini, Cristian Ezequiel y otros contra Ministerio de la Producción y otros. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, SCJBA, 29/3/2017.

<sup>20</sup> “Asociación Civil Protección Ambiental del Río Paraná Control de Contaminación y Restauración del Hábitat y otro c/ Atanor S.C.A. s/amparo”, Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial de San Nicolás, 9//2015.

<sup>21</sup> “Charles S.A. c/Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires s(amparo por mora”, Juzgado Contencioso Administrativo N° 2 de La Plata, 2/2/07.

<sup>22</sup> “Eisler Alejandro Rodolfo c/Autoridad del Agua s/amparo por mora”, Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de la Plata, 16/5/07.

<sup>23</sup> “Arosteguichar Marcela Beatriz c/ Petrobras Argentina S.A y otro”, Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo de Mar del Plata, 7/5/2013.

<sup>24</sup> WALSH, Juan Rodrigo, *Los presupuestos mínimos y las competencias ambientales*, DJ 1997-2-923.

el régimen punitivo administrativo en el marco del ejercicio de la policía administrativa ambiental exhibe ordenamientos diferenciados. Por ejemplo, en las apelaciones de las multas, el fuero interviniente, los plazos de prescripción, los montos de las multas, el criterio de determinación del *quantum* sancionatorio, entre otros.

La referida carencia de sistematización procedimental no solo genera confusión al administrado –y en muchos casos, en la práctica, al Poder Judicial en el momento de su oportuna intervención– respecto al marco aplicable para cada caso, sino también una preocupante dilución del ejercicio de la actividad policial por parte de las autoridades<sup>25</sup>.

Es que, naturalmente, la falta de procedimientos alineados tras criterios claros y uniformes atentan contra la eficiencia del Estado para cuidar el ambiente y punir la comisión de faltas ambientales establecidas en las normas provinciales o nacionales cuya aplicación corresponde a la provincia.

En el presente trabajo se pretende demostrar que el sistema de sustanciación de las faltas que las autoridades ambientales imputan en el ejercicio del poder de policía que les corresponde (i) no es razonable ni efectivo por su imprecisión y falta de claridad; (ii) es de difícil comprensión para el administrado, lo que dificulta el ejercicio de su derecho de defensa ante las multas o clausuras que le pueden imponer la autoridades, (iii) hasta el presente, ha favorecido el debilitamiento del *enforcement* por parte de las autoridades y, por ende, ha perjudicado el cuidado del ambiente y de los recursos naturales y, (v) es necesaria una reforma integral que lo modernice y simplifique, siendo el proyecto de Código de Procedimiento de Faltas Ambientales recientemente presentado por el Poder Ejecutivo<sup>2627</sup> un instrumento robusto para ello.

---

<sup>25</sup> BIBILONI, Homero M., WALSH, Juan Rodrigo y TERCENIO, Marcelo, *Protección administrativa del ambiente. Síntesis de la disertación*, La Ley AR/DOC/3145/2009.

<sup>26</sup> *Provincia: presentan proyecto de Código de procedimiento de faltas ambientales*, Ámbito Financiero, 9/11/18. Disponible en: <https://www.ambito.com/provincia-presentan-proyecto-codigo-procedimiento-faltas-ambientales-n4039047>

<sup>27</sup> Corresponde señalar que recientemente el senador Alejandro Celillo presentó un proyecto similar en su alcance y características (Proyecto E-73-2020/2021).



Consecuentemente, lo referido conlleva el propósito de contribuir al análisis de un temática que representa una cuestión novedosa respecto del sistema usual de procedimiento de faltas de la provincia de Buenos Aires brindado nueva luz acerca del referido proyecto de Código de Procedimiento de Faltas.



## CAPÍTULO I LA CUESTIÓN AMBIENTAL

### A. Breve historia global

La cuestión ambiental, se ha planteado en sus orígenes a partir de diversos tratados internacionales en los que se declaran los principios jurídicos fundantes para la protección del ambiente y se establecen de los instrumentos básicos de gestión pública para promover un desarrollo que sea ambientalmente sostenible, los cuales luego fueron incorporados en las normas de los países<sup>28</sup>. Seguidamente, se hará una breve referencia de algunos de los documentos más relevantes.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano, realizada en Estocolmo en 1972, es la primera manifestación de aquella preocupación inicial de la comunidad internacional por el tema ambiental y el primer intento por institucionalizar una respuesta mundial sobre el tema<sup>2930</sup>. De ella surgió el “Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente” (PNUMA)<sup>31</sup>. Reconociendo que “hemos llegado a un momento de la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor solicitud a las consecuencias que puedan tener para el medio ambiente”<sup>32</sup>, consagró 26 principios generales, dentro de los cuales se destaca el Principio N° 1 que expresa que “El hombre tiene derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras”.

---

<sup>28</sup> BUSTAMANTE ALSINA, Jorge, *Desarrollo y medio ambiente*, La Ley, Cita online 003/000792.

<sup>29</sup> GELLI, María Angelica (2001), *Constitución de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Ed. La Ley, pg. 567.

<sup>30</sup> MICHELSEN, Ger, ADOBENT, Maik, MARTENS Pim y VON HAUFF, Michael (2016), *Sustainable development – background and context en Sustainability Science*, eBook, Ed. Springer, pg. 5.

<sup>31</sup> <https://www.unenvironment.org/es>

<sup>32</sup> Considerando N° 6.

En 1987, la Asamblea de la ONU aprobó el “Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Nuestro futuro común”<sup>33</sup>. Fue desarrollado por un comité internacional de 22 expertos y múltiples ONG (algunas de ellas de nacionalidad argentina<sup>34</sup>), liderado por la ex-primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland<sup>35</sup>. Establece el alcance del concepto “desarrollo sostenible” definido como aquel que “satisface las necesidades actuales de las personas sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas”. La noción de desarrollo sostenible devino rápidamente en una referencia incuestionable en los documentos jurídicos internacionales, comunitarios y nacionales<sup>36</sup>.

Luego, en 1992, en Rio de Janeiro se realizó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (CNUCED), también conocida como “Cumbre de la Tierra” que dio lugar a diversos acuerdos internacionales tales como: (i) la Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, (ii) el Programa 21 (plan de acciones a ser implementadas a nivel mundial, nacional y local para promover de manera concreta el desarrollo sostenible), (iii) el Convenio sobre la Diversidad Biológica, (iv) Convención Marco sobre el Cambio Climático y, (v) los Principios relativos a los Bosques.

La Declaración de Rio sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo es un texto de referencia y el resultado de un evento excepcional que fue animado por la tensión entre la preocupación por restablecer el balance ecológico y el deseo comprometer el desarrollo económico. Se destaca por tener una significancia fundacional en el entendimiento que se constituyó como una norma que otorga validez y fundamento a otras normas subsecuentes. Sin lugar dudas, tiene un carácter emblemático y representativo de los principales principios y políticas que

---

<sup>33</sup>Resolución A/42/187.

<sup>34</sup> Instituto de Economía Energética, Fundación para la Defensa del Ambiente (FUNAM), International Institute for Environment and Development, Fundación Bariloche y Asociación Argentina de Ecología.

<sup>35</sup> De ahí que, también, se lo conoce como el “Informe de Brundtland”.

<sup>36</sup> PIERATTI, Gertrude, *Droit, économie, écologie et développement durable: des relations nécessairement complémentaires mais inévitablement ambiguës*, Revue Juridique de l'Environnement, 2000-3-421.

organizan nuestras relaciones con el ambiente. Ningún otro instrumento internacional expone estos principios y políticas reunidas sistemáticamente en un solo documento<sup>37</sup>383940.

Contiene 26 principios de distintos tipos y temáticas. Muchos de ellos posteriormente a su sanción fueron incorporados en normas locales<sup>41</sup>. Algunos son principios generales o interpretativos y otros son principios de políticas públicas (*policy guidelines*)<sup>42</sup>. Esto es importante pues los principios jurídicos son el núcleo concentrado de derecho que tienen una amplia capacidad operativa e implican un llamado desde la ética a la puerta del jurista pero también un llamado desde la realidad histórica y política<sup>43</sup>.

Como consecuencia de la Cumbre de la Tierra, en el ámbito privado se conformó el *World Business Council for Sustainable Development* (WBCSD), una asociación mundial de más de 200 empresas que trabajan con especial compromiso con el desarrollo sostenible. La convocatoria enfatizó la visión de la sociedad que ubica a las empresas frente a una nueva ola de sensibilidad ambiental que no sólo repercute en mayores regulaciones sino también

<sup>37</sup> VIÑUALES, Jorge E. (2015), *The Rio Declaration on Environment and Development*, Oxford, Oxford University Press, pg. 60.

<sup>38</sup> KISS, Alexandre, *Après le cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Et le droit à l'environnement?*, Revue Juridique de l'Environnement, 1999-1-5.

<sup>39</sup> Discours de Dominique Perben, Ministre de la Justice au colloque du 13 mars 2003, Revue Juridique de l'environnement, 2003-HS-121.

<sup>40</sup> DE SANTIS, Gustavo Juan, *La protección constitucional del ambiente. La legitimación del artículo 43 de la Constitución Nacional después de la reforma*, LL-1995-D-1117.

<sup>41</sup> En nuestro país muchos de ellos se incorporaron en el art. 4 de la Ley N° 25.675 y en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

<sup>42</sup> Principio 1: El ser humano es el centro de la preocupación para el desarrollo sustentable; Principio 2: Principio de prevención; Principio 3: El desarrollo y las generaciones futuras; Principio 4: La protección del ambiente como parte del desarrollo; Principio 5: Erradicación de la pobreza como un elemento del desarrollo sostenible; Principio 6: Situación especial y prioridad de los países en desarrollo; Principio 7: Responsabilidades comunes pero diferenciadas; Principio 8: Modalidades y consumo sostenible y políticas demográficas; Principio 9: Cooperación en ciencia y tecnología; Principio 10: Participación pública (acceso a la información, participación en decisiones y acceso efectivo a los procedimientos administrativos y judiciales); Principio 11: Legislación ambiental eficaz; Principio 12: Comienzo económico y degradación ambiental; Principio 13: Responsabilidad e indemnización por contaminación y daños ambientales; Principio 14: Desalentar o reubicar sustancias y actividades peligrosas; Principio 15: Principio de precaución; Principio 16: Contaminador-pagador; Principio 17: La evaluación de impacto ambiental como instrumento de gestión ambiental; Principio 18: Notificación y asistencia en caso de emergencia; Principio 19: Notificación y consulta sobre actividades de impacto ambiental transfronterizo; Principio 20: El rol de la mujer en la ordenación del ambiente y el desarrollo; Principio 21: El rol de los jóvenes para lograr el desarrollo sostenible; Principio 22: Las poblaciones indígenas y otras comunidades locales en la ordenación del ambiente y en el desarrollo; Principio 23: Protección del ambiente y los recursos naturales de los pueblos sometidos a opresión, dominación y ocupación; Principio 24: El ambiente en los conflictos armados; Principio 25: Paz, desarrollo y protección ambiental y Principio 26: Resolución pacífica de las controversias internacionales sobre el medioambiente.

<sup>43</sup> VIGO, Rodolfo (2000), *Los principios jurídicos. Perspectiva jurisprudencial*, Buenos Aires: Ed. Depalma, pg. 47.

en nuevas oportunidades que presenta la transición a un mundo sostenible<sup>44</sup>.

En 2015, la Asamblea General de la ONU aprobó por unanimidad<sup>45</sup> la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”<sup>4647</sup>. Se conforma de 17 objetivos<sup>48</sup> y 169 metas con los que se propone estimular la agenda pública y las discusiones políticas para promover una acción transformadora en esferas de importancia crítica para la humanidad y el planeta. En el párrafo N°18 de la referida resolución, se enfatiza que “nunca hasta ahora se habían comprometido los líderes del mundo con una acción y un empeño comunes en pro de una agenda de políticas tan amplia y universal. Emprendemos juntos el camino hacia el desarrollo sostenible, acometiendo de forma colectiva la tarea de lograr el desarrollo mundial y una cooperación en la que todos salgan ganando”.

Tal fue el impacto de la aprobación de la Agenda 2030 con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se ha dicho que “el desarrollo sostenible es un concepto básico para nuestra era. Es tanto una forma de entender el mundo como un método para resolver los problemas globales. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) guiarán la diplomacia económica mundial de la próxima generación”<sup>49</sup>, así como que la aprobación de los ODS fue el máximo logro en la historia de la Asamblea General de ONU<sup>50</sup>.

Ciertamente, puede afirmarse que el derecho internacional fue la fuente originaria del

---

<sup>44</sup> SCHIDHEINY, Stephan (1992), *Changing course: a global business perspective on development and the environment*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology.

<sup>45</sup><https://www.un.org/press/en/2015/ga11688.doc.htm>

<sup>46</sup> Resolución A/RES/70/1.

<sup>47</sup> La aprobación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible coincidió con la visita del Papa Francisco a la Asamblea General de las Naciones Unidas. En su discurso del 25/9/2015 manifestó puntualmente que “Lo dramático de toda esta situación de exclusión e inequidad, con sus claras consecuencias, me lleva junto a todo el pueblo cristiano y a tantos otros a tomar conciencia también de mi grave responsabilidad al respecto, por lo cual alzo mi voz, junto a la de todos aquellos que anhelan soluciones urgentes y efectivas. La adopción de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la cumbre mundial que iniciará hoy mismo, es una importante señal de esperanza”.

<sup>48</sup>Objetivo 1: Fin a la pobreza, Objetivo 2: Hambre cero, Objetivo 3: Salud y bienestar, Objetivo 4: Educación de calidad, Objetivo 5: Igualdad de género, Objetivo 6: Agua limpia y saneamiento, Objetivo 7: Energía asequible y no contaminante, Objetivo 8: Trabajo decente y crecimiento económico, Objetivo 9: Industria, innovación e infraestructura, Objetivo 10: Reducción de las desigualdades, Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles, Objetivo 12: Producción y consumo responsables, Objetivo 13: Acción por el clima, Objetivo 14: Vida submarina, Objetivo 15: Vida de ecosistemas terrestres, Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones sólidas y Objetivo 17: Alianzas para lograr los objetivos.

<sup>49</sup> SACHS, Jeffrey (2015), *La Era del Desarrollo Sostenible*, Barcelona, Ed. Deusto, pg. 17.

<sup>50</sup><https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/el-presidente-de-la-asamblea-general-considera-los-ods-el-maximo-logro-del-69-periodo-de-sesiones/>

derecho ambiental<sup>51</sup>. A partir de estas convenciones, la protección al medio ambiente se constituyó como uno de los ejes centrales de la agenda internacional<sup>52</sup> y muchos países no sólo reformaron sus constituciones para incluir una disposición sobre la protección ambiental<sup>53</sup> sino que también sancionaron nuevas normas que regulan la materia.

Ya en nuestro siglo nadie discute la necesidad de hacer los mayores esfuerzos para preservar el ambiente y los recursos naturales. Es muy claro lo dicho por el entonces presidente de Francia, Jacques Chirac, al sostener que “el ambiente, en todos sus aspectos, debe devenir en un criterio de decisión, como ya son actualmente las consideraciones sociales o financieras. Todos los políticos, sean del Estado Nacional como de los gobiernos locales, deberán integrar esta nueva dimensión de acción”<sup>55</sup>.

#### B. La cuestión ambiental a nivel nacional: el artículo 41 de la Constitución Nacional y las leyes de presupuestos mínimos

La Constitución de 1853 contextualiza su problemática a las circunstancias de su tiempo por lo que no contiene ninguna referencia expresa sobre la temática ambiental.

Sin perjuicio de ello, existen algunos pronunciamientos judiciales o legislativos aislados que ya advertían germinalmente la problemática. En efecto, en 1887, la Corte Suprema de

---

<sup>51</sup>A demás de estas Convenciones internacionales en materia ambiental debemos mencionar las siguientes que también han sido de gran importancia: Convención de Ramsar relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (1971); Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y floras silvestres (1973), Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono (1987), Convención de Basilea sobre movimiento transfronterizo de residuos peligrosos (1989); Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático (1998); Convención de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundado previo aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional (1998); Convención de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes (2001); Convención de Copenhague sobre cambio climático (2009); Convenio de Minamata sobre el mercurio (2013), Acuerdo de París (2015); entre otras.

<sup>52</sup> CIBILS, Graciela María Amábile (2008), *Problemática de la contaminación ambiental*, Buenos Aires, Ed. EDUCA, pg.103.

<sup>53</sup> Por ejemplo: Uruguay (Art. 47); Chile (Art. 19.8); Paraguay (Arts. 7 y 8); Colombia (Art. 79); Brasil (Art. 225); México (Art. 4); Perú (Arts. 2.22 y 67); Panamá (Art. 118); Cuba (Art. 27); España (Art. 45 y 148.1.9); Francia (la “*Charte de l’environnement*” que integra el “*Bloc de constitutionalité*”); Suiza (Art. 73 y 74); Sudáfrica (Art. 24), Corea del Sur (Art. 35), entre otros.

<sup>54</sup> LÓPEZ ALFONSÍN (2012), *Derecho ambiental*, Buenos Aires, Ed. Astrea, pg. 1.

<sup>55</sup> Discours de Jacques Chirac, le 3 mai 2001 à Orleans, Revue Juridique de l’Environnement, 2003-HS-77.

Justicia de la Nación manifestó en la causa “Saladeristas Santiago, José y Jerónimo Podestá y Otros c. Provincia de Buenos Aires”<sup>56</sup> que “los saladeristas de Barracas no pueden por consiguiente invocar ese permiso para alegar derechos adquiridos, no sólo porque él se les concedió bajo la condición implícita de no ser nocivos a los intereses generales de la comunidad, sino porque ninguno puede tener un derecho adquirido de comprometer la salud pública, y esparcir en la vecindad la muerte y el duelo con el uso que haga de su propiedad, y especialmente con el ejercicio de una profesión o de una industria”.

Ante los antecedentes internacionales mencionados en el acápite anterior, en nuestro país se produjo una corriente de pensamiento que propugnaba la concientización mundial sobre la cuestión ambiental, los gobernantes nacionales advirtieron la necesidad de incorporar la materia dentro de la agenda de la reforma de la Constitución. Ello puede constatarse en el inciso k) del artículo 3 de la Ley 24.309 (ley que declara la necesidad de reformar la Carta Magna y aprueba el Núcleo de Coincidencias Básicas) que, finalmente consagrando un artículo especialmente la protección al medio ambiente, se cristalizó en el art. 41 en el capítulo relativo a los “Nuevos Derechos y Garantías”.

Sin perjuicio de que la garantía al medio ambiente sano ya estaba contemplada como uno de los “derechos implícitos” previstos por el artículo 33 de la Carta Magna<sup>57</sup>, no caben dudas que la incorporación añade un nuevo valor al plexo dogmático de la Constitución<sup>58</sup> que determina pautas y criterios básicos de protección, prohiendo las bases para la legislación ambiental futura.

En oportunidad de la reforma constitucional, en el debate respectivo la constituyente

---

<sup>56</sup> “*Saladeristas Santiago, José y Jerónimo Podestá y Otros c. Provincia de Buenos Aires*”, CSJN, 14/5/1887. Fallos 31:274.

<sup>57</sup> IX Jornadas Nacionales de Derecho Civil, Mar del Plata, 1983. Disponible en: <http://www.derechocivil.jursoc.unlp.edu.ar/index.php/17-jornadas-nacionales-de-derecho-civil/81-1983-ix-jornadas-nacionales-de-derecho-civil-universidad-nacional-de-mar-del-plata>

<sup>58</sup> SABSAY, Daniel Alberto, *La gobernabilidad, el medio ambiente y el desarrollo sustentable*, Revista de Relaciones Internacionales, 1998, N° 14, pg. 7.

Arellano, sostuvo: “la inclusión de este nuevo artículo cuyo debate nos ocupa, importará la consagración constitucional de una cuestión trascendental que ya había acaparado la atención de distintos sectores, tanto en planos nacionales como internacionales (...) Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que la voluntad de los constituyentes frente a este importante tema es la de abandonar definitivamente y sin ambages la concepción meramente pasiva del Estado frente a la cuestión ambiental”<sup>59</sup>.

A su vez Cafiero, en esa misma ocasión, expresó: “nuestro interés fundamental está en que constitucionalicemos la protección del medio ambiente, la responsabilidad del Estado en su protección y cómo juegan las distintas jurisdicciones y competencias provinciales a efectos de sostener un sistema de normas equilibrado en todo el país, de manera que haya una base uniforme de protección y un sistema superlativo también de protección”<sup>60</sup>.

Luego de intensos debates y numerosos proyectos (más de 120), se redactó el nuevo artículo 41 de nuestra Constitución Nacional. Su texto quedó redactado de la siguiente manera:

*“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.*

*Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de*

---

<sup>59</sup> Convención Nacional Constituyente, 14ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria; 27/07/1994, pg. 1780.

<sup>60</sup> Convención Nacional Constituyente, 14ª Reunión, 3ª Sesión Ordinaria; 27/07/1994, pg. 1796.



*protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.”*

La Suprema Corte bonaerense expresó que “la recepción constitucional de la protección del medio ambiente operada en el año 1994 resultó el puntapié inicial de un proceso de profunda transformación y adecuación del orden jurídico en esa materia, en los tres niveles estatales de la República (nacional, provincial y local), es decir que como comunidad regulada se empezó a trazar una línea divisoria a partir de esa época”<sup>61</sup>.

Como señala Rosatti, la reforma constitucional de 1994 abrió caminos de comprensión entre el medio ambiente y el derecho, estableció criterios dogmáticos y programáticos y fijó prohibiciones explícitas. Como toda norma de su tipo, dejó abierta a la posteridad reglamentaria la implementación de este nuevo derecho, remarcando que “el bien jurídico protegido por el artículo 41 de la Constitución Nacional no es la salud humana sino el equilibrio medioambiental asumido como presupuesto para la calidad de vida humana”<sup>62</sup>.

También, el artículo 41 incorpora el deber de recomposición del daño ambiental “según lo establezca la ley”. Es el único daño reconocido explícitamente en la Constitución y, al respecto, la doctrina ha remarcado que “el mandato constitucional no hace referencia a la imposición judicial de la recomposición. Al contrario, se trata de una pauta que las autoridades deberán acatar y que obliga a todas las personas más allá del instrumento jurídico por el que se llegue al resultado querido por la norma (...) la recomposición puede ser impuesta en sede judicial en los distintos fueros y también en la administrativa, aunque luego la vía judicial quede abierta para el control jurisdiccional”<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> “*Spagnolo, César Antonio c/ Municipalidad de Mercedes*”, SCJBA, 19/3/2009.

<sup>62</sup> ROSATTI, Horacio Daniel (2004), *Derecho ambiental constitucional*, Buenos Aires, Ed. Rubinzal Culzoni, pg. 56.

<sup>63</sup> PASTORINO, Leonardo F. (2011), *Daño al ambiente*, Buenos Aires, Ed. Lexis Nexis, pg. 147.

Sobre el particular, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en la célebre causa “Mendoza” sostuvo que “el reconocimiento de status constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, así como la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir (...) sino la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente”<sup>64</sup>.

Por otro lado, el Congreso de la Nación dictó 12 leyes de presupuestos mínimos ambientales sobre diversos temas, tal como se puede observar en el siguiente cuadro:

N°	Ley N°	Tema	Fecha de publicación
1	25.612	Residuos Industriales	29/7/02
2	25.670	Gestión de Policlorobifenilos (PCB)	19/11/02
3	25.675	General del Ambiente	28/11/02
4	25.688	Gestión de Aguas	3/1/03
5	25.831	Información Pública Ambiental	7/1/04
6	25.916	Gestión de Residuos Domiciliarios	7/9/04
7	26.331	Protección Ambiental de los Bosques Nativos	26/12/07
8	26.562	Control de Actividades de Quema	16/12/09
9	26.639	Protección de Glaciares	28/10/10
10	26.815	Sistema Federal de Manejo del fuego	16/1/13
11	27.279	Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios	11/10/16
12	27.520	Cambio Climático	20/12/19

Por último, también es importante destacar que, atento la proliferación normativa y al

<sup>64</sup> “Mendoza, Silvia Beatriz y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, CSJN, 20/06/2006, Fallos 329:2316..

aumento sostenido de la demanda social por los temas ambientales, la Corte Suprema de Justicia de la Nación creó (i) la Oficina de Justicia de Justicia Ambiental<sup>65</sup> para impulsar la difusión de las decisiones e iniciativas vinculadas con la justicia ambiental y (ii) la Secretaría de Juicios Ambientales<sup>66</sup> a la que se le asigna la tramitación de todas aquellas causas radicadas en el tribunal cuyo contenido verse sobre cuestiones ambientales.



---

<sup>65</sup> Acordada CSJN N° 1/14.

<sup>66</sup> Acordada CSJN N° 8/15.

## CAPÍTULO II POLICÍA Y PODER DE POLICÍA

La actividad administrativa de policía consiste en asegurar preventivamente el mantenimiento del orden, investigar la comisión de infracciones y de aquellos que la han cometido para asegurar el orden público concerniente a las condiciones esenciales de la vida social y especialmente la seguridad, tranquilidad y la salubridad pública<sup>6768697071</sup>.

Es aquella parte de la función administrativa que ejecuta las leyes desarrollándose a la luz de determinados principios generales y utilizando ciertos medios o técnicas específicos, que constituyen su régimen jurídico<sup>72</sup>.

Es esencialmente preventiva pues su fin es proteger a la sociedad de los daños que puedan producir las actividades nocivas<sup>7374</sup>. En la práctica, consiste en la vigilancia y custodia permanente para garantizar la satisfacción de las necesidades de los individuos en relación con las cosas y actividades comunes de la sociedad<sup>75</sup>.

Así, la Administración de manera concreta y continua, dentro del marco de la razonabilidad<sup>76</sup> y de los principios y garantías establecidas en la Constitución Nacional<sup>77</sup>, pone en marcha mecanismos preventivos y represivos que tienden a sancionar tanto el incumplimiento del deber de particulares de contribuir o colaborar con la Administración -

<sup>67</sup> DEVOLVÉ, Pierre (2006), *Le droit administratif*, Paris, Ed. Dalloz, pg. 38.

<sup>68</sup> CIBILS, Graciela María Amábile (2008), *Problemática de la contaminación ambiental*, Buenos Aires, Ed. EDUCA, pg. 91.

<sup>69</sup> CASSAGNE, Juan Carlos (2006), *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Ed. Lexis Nexis, Tomo II, pg. 439.

<sup>70</sup> MOLINA, Magdalena (2011), *El poder de policía ambiental: una manifestación del principio de prevención*, Buenos Aires, Ed. RAP, pg. 22.

<sup>71</sup> COLOMBO, Juan Martín, *Algunas notas sobre la denominada policía administrativa en la provincia de Buenos Aires*, RDA 2020-127, 06/02/2020, 295.

<sup>72</sup> CANDA, Fabián Omar, *Régimen jurídico de la actividad de policía*, Jornadas de Derecho Administrativo, Universidad Austral, mayo de 2003, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2004, pg. 123.

<sup>73</sup> "Municipalidad de Mendoza c/Municipalidad de Las Heras", SCJ Mendoza, JA 1990-III-466.

<sup>74</sup> BOTASSI, Carlos A. (2004), *Poder de policía ambiental en Servicio público, policía y fomento*, Buenos Aires, Ed. RAP, pg. 513.

<sup>75</sup> FIORINI, Bartolomé (1957), *Poder de policía*, Buenos Aires, Ed. Alfa, pg.23.

<sup>76</sup> "Cámara Argentina de Empresas de Fuegos Artificiales c/ Municipalidad de General Alvarado s/ Inconstitucionalidad Ordenanza 220/15", SCJBA, 19/9/2018. En este caso la Suprema Corte dijo "El principio de razonabilidad previsto en el art. 28 de la Constitución Nacional -según el cual las leyes reglamentarias no deben alterar los principios, garantías y derechos reconocidos constitucionalmente- se impone como un límite al ejercicio del poder de policía".

<sup>77</sup> BARRAZA, Javier I., *Las limitaciones al poder de policía*, LLBA2019 (abril), 6.

deber que imponen las leyes por razones concernientes al bien común o interés general como las infracciones al orden público, cuya protección la ley confiere primariamente a la Administración.

En efecto, la potestad administrativa de aplicar sanciones es instrumental al bien público que pretende proteger<sup>78</sup> y estas últimas constituyen sanciones penales administrativas<sup>79</sup>. Es por ello que se ha remarcado que la ejecución de la policía administrativa cumple un rol fundamental en la protección del ambiente<sup>80</sup> que corresponde principalmente a las provincias<sup>81</sup> pues no parecería justificable habilitar la utilización del poder de policía del Estado nacional en casos donde no existe una probada afectación interjurisdiccional del ambiente, que es, a todas luces, lo que exige el espíritu de la ley<sup>90</sup>.

En ese sentido, cabe destacar el énfasis expresado por Maqueda al sostener que “la credibilidad en el sistema constitucional y el fortalecimiento de la república democrática no reposa exclusivamente en la letra de las disposiciones que regulan la materia, sino en las respuestas institucionales que a partir de aquellas se instrumenten”<sup>91</sup>.

<sup>78</sup> BUTELER, Alfonso, *Límites de la potestad sancionatoria de la administración*, LL 2011-A-667.

<sup>79</sup> CASSAGNE, Juan Carlos (2006), *Op. Cit.*, Tomo II, pg. 578.

<sup>80</sup> JEGOUZO, Yves, *Le juge administratif et l'ordonnement du droit de l'environnement*, Revue Juridique de l'environnement, 2004-HS-19.

<sup>81</sup> FIRESTONE, Jeremy, *Enforcement of pollution laws and regulations: an analysis of forum choice*, Harvard Environmental Law Review, Vol. 27 (2003), N° 1, pg. 105.

<sup>82</sup> FIELD, Barry C. (1995), *Economía Ambiental*, Buenos Aires, pg. 218.

<sup>83</sup> MARKOWITZ, Kenneth y GERARDU Jo, *The Importance of the Judiciary in Environmental Compliance and Enforcement*, Pace Environmental Law Review, N°29-538 (2012).

<sup>84</sup> ANDREEN, William L., *Motivating enforcement: institutional culture and the Clean Water Act*, Pace Environmental Law Review, N° 24-67 (2007).

<sup>85</sup> VAN LANG, Agathe, *Droit répressif de l'environnement: perspectives en droit administratif*, Revue Juridique de l'Environnement, 2014, Numéro Spécial-33.

<sup>86</sup> OUEDRAOGO, Clarisse, *Les sanctions alternatives et complémentaires aux peines classiques en droit de l'environnement: étude comparative (France et Burkina Faso)*, Revue Juridique de l'Environnement 2000-4-533.

<sup>87</sup> “Almada, Hugo C/ Copetro S.A. y otro”, SCJBA, 9/2/1995.

<sup>88</sup> BOSCH, Juan, *Las provincias y el poder de policía medioambiental*, ED 185-1292.

<sup>89</sup> CANDA, Fabián Omar, *Con sustento en el principio precautorio, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires prohíbe por ley la aplicación de agroquímicos en predios de acceso público*, Revista Argentina de Justicia Constitucional, IJ Editores, N° 3, Marzo 2017.

<sup>90</sup> AGUIRRE, Juan Ignacio, *Poder de policía ambiental. Las facultades concurrentes de la Nación y de las provincias en el marco del caso "Papel Prensa SA v. Estado Nacional"*, RDA 2016-106, 04/08/2016, 803 (AR/DOC/4481/2016).

<sup>91</sup> MAQUEDA, Juan Carlos, *Derecho Ambiental Constitucional*, Revista de Derecho Ambiental, N° 11 (Julio-Septiembre 2007); Ed. LexisNexis, pg.1.

Asimismo, Tawil remarca que “exigencias desmedidas en el plano normativo, con objetivos eminentemente voluntaristas (...) y un obrar absolutamente ineficaz de las autoridades -- caracterizado por la improvisación y la ausencia de estudios serios en la materia-- resultan manifiestamente insuficientes [para la protección adecuada del ambiente] (...) [es necesario] que se advierta en debida forma que el verdadero progreso en materia ambiental no depende en esta etapa de la complejidad o número de normas, sino de la seriedad, responsabilidad y coherencia con que aquellas existentes resultan aplicadas”<sup>92</sup>.

Por otro lado, el poder de policía es la atribución del Estado de restringir el ejercicio de los derechos constitucionales a través de reglamentaciones que cumplan con los principios de legalidad y de razonabilidad y que, por ello, son concebidas como excepciones acotadas al uso de la libertad<sup>93949596</sup>.

Su alcance ha tenido una nutrida evolución jurisprudencial. Partiendo, originalmente, desde un sentido estricto (*narrow*) en el que reconoce la procedencia de aquellas restricciones a los derechos y fijar reglas de buena conducta para evitar conflictos por razones de seguridad, salubridad y moralidad hacia un sentido amplio (*broad*) en el que la potestad estatal se amplía y sobrepasa con holgura las tres razones mentadas (v.gr. razones económicas, sociales, etc.). Originariamente, la Corte Suprema acogió en su jurisprudencia el criterio restringido aunque, con el correr del tiempo y las doctrinas, adhirió en lo sucesivo

---

<sup>92</sup> TAWIL Guido Santiago, *La cláusula ambiental en la Constitución Nacional*, LL 1995-B-1291.

<sup>93</sup> GELLI, María Angelica (2001), *Op. Cit.*, pg. 68.

<sup>94</sup> LEGARRE, Santiago, *Poder de policía (historia, jurisprudencia, la doctrina)*, LL 2000-A-999.

<sup>95</sup> LEGARRE, Santiago, *Poder de policía federal*, LL 2010-E-388.

<sup>96</sup> LEGARRE, Santiago, *El poder de policía en la historia constitucional estadounidense*, Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte, Año 12, N° 1, 2005, pg. 55.

al concepto amplio<sup>979899100101102103</sup>.

Por su parte, la Suprema Corte bonaerense expresó que “en todo Estado organizado la libertad y la propiedad individual están limitadas en beneficio del bien común. Su fundamento se halla plasmado en el art. 14 de la Constitución Nacional (...) Dicha restricción se concreta a través del llamado poder de policía que implica, en resumen, la facultad de reglamentar y, por consiguiente, de limitar el ejercicio de derechos individuales en beneficio de la comunidad”<sup>104</sup>.

Es necesario e inherente a la soberanía del Estado<sup>105106</sup>, se desprende de los propósitos enumerados en el Preámbulo de la Constitución Nacional y debe permitirle afrontar con celeridad las situaciones cambiantes y diversas que se suceden en nuestro país. En tal sentido, la solución de los problemas más fundamentales, complejos y variados del Estado, la proporciona el poder de policía<sup>107</sup>.

Al implicar limitaciones o restricciones a derechos esenciales del individuo (libertad y propiedad) contemplados en la Constitución Nacional, requiere una ley formal<sup>108</sup>. La actividad policial, propiamente dicha, sólo requiere la existencia de un acto administrativo, político o de gobierno que por principio debe hallar fundamento en una norma legal

---

<sup>97</sup> Gascón, Santiago José, *Poder de policía y razonabilidad*, LL Gran Cuyo 2009 (agosto), 707.

<sup>98</sup> “*Ancore SA y otros c/ Municipalidad de Daireaux*”, SCJBA, 19/2/2002, JA 2002-IV-392.

<sup>99</sup> “*Empresa de Toros c/ Gobierno de Buenos Aires*”, CSJN, 29/1/1869. Fallos 7:150.

<sup>100</sup> “*Avico, Oscar Agustín c/ de la Pesa, Saúl G.*”, CSJN, 22/12/1933. Fallos 172:21.

<sup>101</sup> “*Rusich, Elvira c/ Cia. Introdutora de Bs. Aires. Fernández, Domingo c/ Soc. Tabacchi Italiani S.A. Dordal, José c/ Calderón y Roperó*”, CSJN, 20/7/1938. Fallos 181:209.

<sup>102</sup> “*Irizar, José Manuel c/ Misiones, Provincia de s/ inconstitucionalidad*”, CSJN, 12/9/1996, Fallos 319:1934.

<sup>103</sup> “*Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3°) s/ acción meramente declarativa*”, CSJN, 3/11/2015, Fallos 338:1183.

<sup>104</sup> “*Copetro S.A. c/ Municipalidad de Ensenada*”, SCJBA, 20/3/2000.

<sup>105</sup> “*Sepp Hnos. y Cia. c/ Nación*”, CSJN, 6/8/1904. Fallos 100:126.

<sup>106</sup> MARIENHOFF, Miguel S. (1996), *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, Tomo IV, pg.539.

<sup>107</sup> VASQUEZ, Ramón F. (1940), *Poder de policía*, Buenos Aires, Ed. Contreras, pg. 16.

<sup>108</sup> BARRAZA Javier I. y SCHAFFRIK, Fabiana Haydée, *Actualidad en la jurisprudencia sobre el poder de policía en la Constitución Nacional*, LL 1998-F-1051.

formal<sup>109</sup>. Puede imponer obligaciones negativas (de no hacer, de abstenerse) como positivas (de hacer).

La jurisprudencia es categórica al sostener que “el Estado puede controlar y regular la propiedad, la industria y el comercio privado, con el propósito de tutelar los intereses públicos que puedan resultar comprometidos (...) y que la medida del interés público inherente a una industria, determina la medida de la regulación necesaria para tutelarla”<sup>110</sup>.

Queda claro entonces que, como remarca Gordillo, “policía” es la noción referida a la potestad que tiene la administración subordinada a la ley y a la Constitución, para preservar el bien común en pro de ciertos objetivos que pueden ser seguridad, salubridad, moralidad, entre otros. En cambio, el “poder de policía”, es la noción que describe la potestad que tiene el Congreso (no la administración) dentro del marco de la Constitución y por cierto bajo control judicial, de limitar los derechos de los individuos en favor del bien común, para satisfacer principios del bien general<sup>111</sup>.

Universidad de  
San Andrés

---

<sup>109</sup> MARIENHOFF, Miguel S. (1996), *Op. Cit.*, Tomo IV, pg.546.

<sup>110</sup> “*Compañía de Alumbrado Eléctrico de Río Gallegos c/sent. Juzgado de Paz*”, CSJN, 7/6/1953. Fallos 173:67.

<sup>111</sup> GORDILLO, Agustín (2004), *Policía y poder de policía* en Servicio público, policía y fomento, Buenos Aires, Ed. RAP, pg. 237.



### CAPÍTULO III

## EL DERECHO AMBIENTAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

#### A. El plexo normativo estructural

Por un lado, la Constitución provincial en su artículo 28 (i) consagra el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo para su provecho y en el de las generaciones futuras, (ii) establece que la Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada, (iii) dispone la obligación de la Provincia de preservar, los recursos naturales, planificar el aprovechamiento racional de los mismos, controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema, promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo, prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos, y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales, entre otros y (iv) establece la obligación para todas las personas cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente de tomar todas las precauciones para evitarlo.

Por otro lado, la provincia de Buenos Aires desde hace más de 50 años viene dictando normas con contenido ambiental que, de forma separada y con metodología asistemática, ha intentado regular distintos aspectos para el desarrollo sostenible de nuestra sociedad.

Gran parte del plexo normativo vigente nació de modo previo a las leyes de presupuestos mínimos que fueron dictadas por el Congreso de la Nación a partir del año 2002 en el marco del artículo 41 de la Constitución Nacional<sup>112</sup>.

Entre ellas, se destacan: la Ley 5.965<sup>113</sup> de protección a las fuentes de provisión y a los

---

<sup>112</sup> ESAIN, José Alberto y GARCÍA MINELLA, Gabriela (2013), *Derecho ambiental en la provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot, pg. 143.

<sup>113</sup> B.O. 2/12/58.

cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera; Decreto-Ley 8912/77<sup>114</sup> de ordenamiento territorial; Ley 10.907<sup>115</sup> de reservas naturales; Ley 11.347<sup>116</sup> de residuos patogénicos; Ley 11.459<sup>117</sup> de radicación de industrias (Certificado de Aptitud Ambiental); Ley 11.720<sup>118</sup> de residuos peligrosos; Ley 11.723<sup>119</sup> general del ambiente; Ley 12.257<sup>120</sup> Código de Aguas que “establece restricciones vinculadas a la preservación y mejoramiento del agua y de la protección contra sus efectos perjudiciales”<sup>121</sup> y crea el sistema jurídico para el licenciamiento para el uso del agua (superficial, subterránea o atmosférica); Ley 12.605<sup>122</sup> de almacenamiento, clasificación, acondicionamiento y conservación de granos; Ley 13.592<sup>123</sup> de residuos sólidos urbanos; Ley 13.744<sup>124</sup> de agrupamientos industriales; Ley 13.868<sup>125</sup> de prohibición del uso de bolsas de polietileno y todo otro material plástico convencional, utilizadas y entregadas por supermercados, autoservicios, almacenes y comercios; Ley 14.273<sup>126</sup> de grandes generadores de residuos sólidos urbanos o asimilables a domiciliarios; Ley 14.321<sup>127</sup> de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos (RAEEs); Ley 14.343<sup>128</sup> de pasivos ambientales; Ley 14.370<sup>129</sup> de registro ambiental de establecimientos industriales; Ley 14.867 de engorde intensivo de bovinos/buvalinos a corral, Ley 14.888<sup>130</sup> de conservación y manejo de bosques nativo; Decreto 968/97<sup>131</sup> complementario del Código de Minería de la Nación, entre otras.

Tal como advierte la doctrina, no puede soslayarse la infinidad de normas ambientales que

---

<sup>114</sup> B.O. 28/10/77.

<sup>115</sup> B.O. 6/6/90.

<sup>116</sup> B.O. 18/11/92.

<sup>117</sup> B.O. 10/12/93.

<sup>118</sup> B.O. 12/12/95.

<sup>119</sup> B.O. 22/12/95.

<sup>120</sup> B.O. 9/2/99.

<sup>121</sup> "NT ECO IN SIS S.R.L. contra Municipalidad de Moreno. Amparo", SCJBA, 12/11/2011.

<sup>122</sup> B.O. 26/1/01.

<sup>123</sup> B.O. 20/12/06.

<sup>124</sup> B.O. 9/11/07.

<sup>125</sup> B.O. 14/10/08.

<sup>126</sup> B.O. 15/6/11.

<sup>127</sup> B.O. 15/12/11.

<sup>128</sup> B.O. 23/1/12.

<sup>129</sup> B.O. 14/9/12.

<sup>130</sup> B.O. 18/1/17.

<sup>131</sup> B.O. 26/9/97.

se dictan cuya ejecución efectiva no se plasma en la realidad porque no se producen normas coordinadas ni se acompañan las leyes de fondo con las de forma que permitan viabilizarlas. Sino se brega por la efectividad del derecho ambiental tendremos normas atractivas pero la misma y patética realidad y correremos el riesgo de estar frente a un derecho teatralizado por cuanto se da una situación vacua entre la ley y su implementación<sup>132133</sup>.

#### B. Las autoridades ambientales

Tal como se señaló anteriormente, en la provincia de Buenos Aires existen dos autoridades con competencias ambientales: el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS)<sup>134</sup> y el Autoridad del Agua (ADA)<sup>135</sup>. Conforme se puede observar en el cuadro que se acompaña seguidamente, ambas coexisten con marcos regulatorios distintos e inconexos y hasta contradictorios en algunos aspectos.



Universidad de  
San Andrés

---

<sup>132</sup> PETRELLA, Alejandra , *Breves palabras introductorias al suplemento de derecho ambiental*, Revista RAP 371-5, 2009.

<sup>133</sup> MALM GREEN, Guillermo y MURGIER, Ángeles, *Análisis de la ley general del ambiente ¿avances en el derecho ambiental argentino?*. LL 2005-C-1389.

<sup>134</sup> Creado por la Ley 13.757 (B.O. 6/12/07).

<sup>135</sup> Creado por la Ley 12.257 (B.O. 9/2/99).

	<b>Autoridad del Agua</b>	<b>Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible</b>
<b>Norma de creación</b>	<b>Art. 3 Ley 12.257</b>	<b>Art. 31 Ley 13.757</b>
<b>Fecha de creación</b>	09/02/1999	15/11/2007
<b>Plazo de prescripción</b>	2 años (art. 169 Ley 12.257)	<b>Aplica a la Ley 11.723 (General del Ambiente), 11.459 (Licenciamiento ambiental de industrias), 13.592 (Residuos Sólidos Urbanos) y 5.965 (emisiones gaseosas):</b> En ausencia de una previsión específica, se considera por analogía que la acción se prescribirá a un 1 año de cometida la falta conforme lo establecido en el artículo 33 del Decreto-Ley 8031/73 <sup>136</sup> .
		<b>Aplica a la Ley 11.720 (residuos especiales):</b> Las acciones para imponer sanciones prescriben a los 5 años contados a partir de la fecha en que se hubiere cometido la infracción (art. 56).
		<b>Ley 14.888 (bosques nativos):</b> La acción prescribirá a los 5 años desde que se hubiera cometido la infracción, o desde su cese en el caso de faltas de ejecución continua. Igual plazo regirá para la prescripción de la sanción, desde que adquiera firmeza el acto administrativo sancionatorio (art. 23).
<b>Fuero interviniente ante la apelación</b>	Las decisiones definitivas de la Autoridad del Agua, habilitarán la vía contencioso administrativa. (art. 162 Ley 12.257)	<b>Ley 5.965, 11.459, 11.720 y 13.592:</b> Juez en lo Correccional. Se aplica el Decreto 3707/98 (art. 1).
		<b>Ley 11.723:</b> Juez en lo Correccional. Se aplica el Decreto 3707/98 (art. 1).
		<b>Ley 14.888:</b> Juez en lo Contencioso Administrativo del lugar donde se haya cometido la falta (art. 27).
<b>Montos de las multas</b>	Hasta 120.000 litros de gasoil grado 3 comercialización en el país al valor promedio relevado por la Secretaría de Energía de la Nación. (art. 166 Ley 12.257)	<b>Ley 11.459:</b> hasta 1.000 sueldos básicos de la categoría inicial para los empleados de la Administración Pública Provincial. Podrá duplicarse, triplicarse, y así sucesivamente para la primera, segunda y sucesivas reincidencias (art. 17 b).
		<b>Ley 11.723:</b> hasta 1000 salarios mínimos de la administración pública bonaerense (art. 70 Inciso b).
		<b>Ley 13.592:</b> hasta 1000 salarios de un agente de la Administración Pública, agrupamiento administrativo, categoría inicial (art. 18).
		<b>Ley 14.888:</b> entre 300 y 10.000 sueldos básicos (art. 21 b).
		<b>Ley 5.965:</b> entre 100 hasta 100.000 australes (art. 8).
<b>Ministerio al que pertenece</b>	Ministerio de Infraestructura	Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros
<b>Competencia material</b>	Planificación hidrológica, registro, constitución y protección de los	

<sup>136</sup> "Sociedad Anónima Garoviglio y Zorraquín c/Provincia de Buenos Aires s/demanda contencioso administrativa", SCJBA, 26/9/2007.

	<p>derechos (uso y aprovechamiento del agua), demarcación de la línea de ribera, autorización de obras hidráulicas, policía y cumplimiento y ejecución de las demás misiones que la Ley 12.257 determina (art. 3 Ley 12.257).</p>	<p>Planificar, fiscalizar, ejecutar la política ambiental, y preservar los recursos naturales, ejerciendo el poder de policía, y, fiscalizando todo tipo de efluentes, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros organismos.</p> <p>Intervenir en la conservación, protección y recuperación de reservas, áreas protegidas, y bosques, de los recursos naturales y de la fauna silvestre, del uso racional y recuperación de suelos, de protección y preservación de la biodiversidad, diseñando e implementando políticas a esos fines (art. 45 Ley 15.164).</p>
--	---	---

Sumado a la disfunción normativa, ambas autoridades históricamente tuvieron serias dificultades para ejercer su deber de fiscalización en toda la extensión de la provincia. Al respecto bien se ha dicho “la creciente complejidad de las tareas de la Administración y, consecuentemente, también de su organización dificulta la conducción comunicativa del poder, por lo que el anquilosamiento de la estructura de la organización engendra coerciones y la empuja a la ineficiencia, lo que debe ser evitado apurando las técnicas de la potestad organizativa”<sup>137</sup>.

Ambas autoridades cuentan con no más de 80 inspectores en su conjunto para fiscalizar las más de 40.000 industrias y otras actividades (obras públicas, obras privadas, parques industriales, emprendimientos inmobiliarios, centrales eléctricas, entre otros) susceptibles de degradar el ambiente y los recursos naturales distribuidos en los 307.571 km<sup>2</sup> que componen la provincia. O sea, hay 1 inspector cada 3.844 km<sup>2</sup>.

Esta situación quedó dramáticamente evidenciada en el grave incidente acaecido en el año 2000 en el Polo Petroquímico de Bahía Blanca<sup>138</sup>. Fue el incidente ambiental más grave

<sup>137</sup> VAQUER CABALLERIA, Marcos (2018), *El poder administrativo*, en *Estudios de Derecho Público en Homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Tomo II, Coord. Marcos Vaquer Caballería, Ángel M. Moreno Molina y Antonio Descalzo González, Valencia, Ed. Tirant Lo Blanch.

<sup>138</sup> Alarma por un escape de cloro, Diario Clarín, 21/8/2000, Disponible en: [https://www.clarin.com/sociedad/alarma-escape-cloro\\_0\\_HJl8m5g0Ke.html](https://www.clarin.com/sociedad/alarma-escape-cloro_0_HJl8m5g0Ke.html); White: se cumplen 16 años del escape de cloro en el complejo petroquímico. Cierran plantas petroquímicas por un escape tóxico de cloro, Diario La Nación, 25/8/2000. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/cierran-plantas-petroquimicas-por-un-escape-toxico-de-cloro-nid30266>; Diario La

que se registró en la zona a causa de un escape de cloro en una cañería de la planta de la empresa Solvay-Indupa que generó una nube amarilla amenazó a la localidad de Ingeniero White y comunidades vecinas. Afortunadamente, no resultó una tragedia, gracias a que el viento desvió la nube tóxica hacia la ría y zonas descampadas.

Los vecinos cortaron los accesos a las plantas durante varias semanas lo que motivó que, al poco tiempo, la legislatura bonaerense aprobara la Ley 12.530<sup>139</sup> por la que -a causa de la falta de control por parte de las autoridades provinciales- se le otorga a la Municipalidad de Bahía Blanca facultades de control y monitoreo ambiental sobre las grandes industrias ubicadas en el Polo Petroquímico y el Área Portuaria del distrito de Bahía Blanca, que hasta entonces eran exclusivas de la provincia<sup>140</sup>.

Adicionalmente es relevante que, en 2012, el OPDS -de manera amplia y genérica- tuvo que declarar extinguida por prescripción la acción contravencional correspondiente a todos aquellos procedimientos sancionatorios iniciados con anterioridad al 31/12/10, en los cuales no se haya dictado acto administrativo sancionatorio y/o no existan actos interruptivos o suspensivos de la prescripción debido a “la gran cantidad de actuaciones administrativas en la materia, que no han obtenido resolución final y que a la fecha han merecido una ponderación especial en atención al curso de la prescripción de la acción, con el objeto de evitar un dispendio jurisdiccional”<sup>141</sup>.

También, se percibe una preocupación constante de la ciudadanía por la demora de los organismos ambientales en culminar los procedimientos sancionatorios o, peor aún en dejarlos prescribir. Un ejemplo de ello es el informe realizado por el diario La Nueva

---

Nueva Provincia, 20/8/16. Disponible en: <https://www.lanueva.com/nota/2016-8-20-7-23-0-white-se-cumplen-16-anos-del-escape-de-cloro-en-el-complejo-petroquimico>

<sup>139</sup> B.O. 16/11/00.

<sup>140</sup> Conf. art. 3 de la Ley 11.459.

<sup>141</sup> Resolución OPDS N° 24/12 (B.O. 23/2/12).

Provincia titulado “Solicitan investigar al OPDS por cajoneo de causas”<sup>142</sup>. También, otro portal de noticias bahiense refirió “Multas al Polo [Petroquímico]: se las lleva el tiempo”<sup>143</sup>. Bien es sabido que si la acción se extingue, cesa el poder punitivo estatal como contenido del proceso<sup>144</sup>.

En relación con la confusión respecto al régimen recursivo de las multas del ADA, debe destacarse el antecedente jurisprudencial pronunciado en la causa “La Tomasita”<sup>145</sup>. En ella se resolvió que las sanciones impuestas por dicha autoridad deben ser impugnadas conforme al régimen establecido por el Código de Aguas (Ley 12.257) y ante los Juzgados en lo Contencioso Administrativo (descartándose la aplicación del Decreto 3707/98 que le aplica –por ejemplo- al OPDS que determina el procedimiento para la sustanciación de las faltas a las leyes y reglamentaciones que carezcan de un procedimiento específico para su aplicación). De este modo, por medio de ese fallo se aclaró la situación de ambigüedad respecto de la vía recursiva idónea existente desde la creación de la propia ADA. Se trata de un fallo de la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de Mar del Plata sobre el que la Suprema Corte no ha fijado posición en el tema.

Sobre esta temática, en otra causa, la Suprema Corte provincial determinó claramente que “no todo caso originado en el ejercicio de la función administrativa es propio del fuero contencioso administrativo. El propio constituyente -y consecuentemente, el legislador- han previsto excepciones a tal regla [y, por tanto,] no hay vacío normativo, ni ausencia de doctrina legal que permita sostener incertidumbres”<sup>146</sup>.

---

<sup>142</sup> *Solicitan investigar al OPDS por cajoneo de causas*, Diario La Nueva Provincia, 11/3/16, Disponible en: <https://www.lanueva.com/nota/2016-3-11-1-19-0-solicitan-investigar-al-opds-por-cajoneo-de-causas>

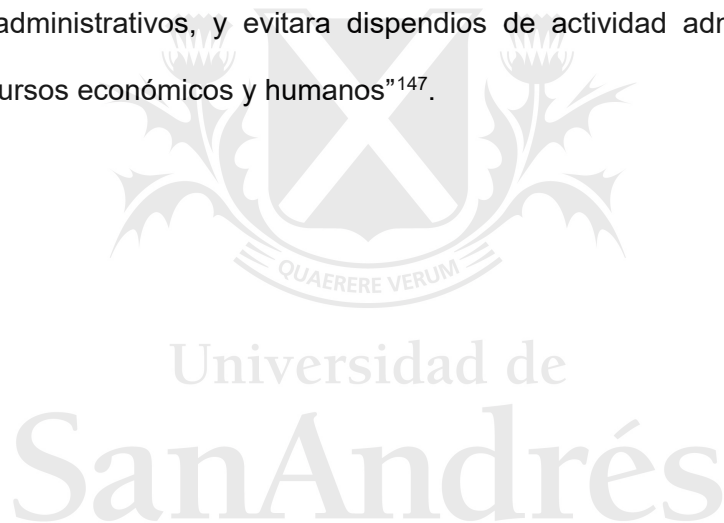
<sup>143</sup> Disponible en: <http://www.sololocal.info/index.php/noticias/3212-sanciones-al-polo-se-las-lleva-el-tiempo>

<sup>144</sup> “Sumario instruido al soldado conscripto Andrés G. Villalba”, CSJN, 1/11/1988, Fallos 311:2205.

<sup>145</sup> “La Tomasita SH de Gerardo Martín y Pablo Arenal” por apelación contravencional arts. 13 y 37 Ley 5965 – RES. A.D.A. N° 336/03” (Expte. N° C-2756-NE0), Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de Mar del Plata, 6/10/2011.

<sup>146</sup> “Transporte Automotor Plaza S.A.C.E.P”, Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, 16/3/16.

La doctrina especializada en la materia es conteste al señalar que “en nuestra Provincia son variadas las normas que regulan e imponen las denominadas faltas o contravenciones, y esto se multiplica si observamos que además varias son las Autoridades de Aplicación que utilizan la misma norma para la imposición de sanciones. En tal sentido, el procedimiento termina por ser difuso, con múltiples interpretaciones, errático en alguna parte de su aplicación y con institutos que requieren de una mejor técnica legislativa, con el solo objeto de brindar seguridad jurídica a los administrados (...) es imperioso contar con un cuerpo legislativo único donde se regularan esta y otras problemáticas. La uniformidad requerida, brindará seguridad jurídica al administrado en el transitar de este tipo de procedimientos administrativos, y evitara dispendios de actividad administrativa y mal utilización de recursos económicos y humanos”<sup>147</sup>.



---

<sup>147</sup> MARCHESI, Guillermo, *La prescripción de las faltas ambientales de la Provincia de Buenos Aires*, Diario Derecho Para Innovar (DPI), 2014, N° 44. Disponible en: <https://dpicuantico.com/sitio/wp-content/uploads/2014/11/doctrina-ambiental2014-11-061.pdf>



## CAPÍTULO IV

### EL PROYECTO DE CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO DE FALTAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. UNA PROPUESTA PARA LA CONSOLIDACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL LOCAL

La cuestión ambiental despierta cada vez mayor atención y preocupación por parte de la sociedad. Como consecuencia de ello, la ciudadanía exige mayor contundencia y efectividad en la imposición de sanciones ambientales ante las industrias o actividades que ocasionan daños al ambiente. Al ser la más poblada e industrializada de Argentina, esta circunstancia se potencia en la provincia de Buenos Aires.

Tal como se señaló precedentemente, la carencia de sistematización procedimental no solo genera confusión respecto al marco aplicable para cada caso, sino también una preocupante dilución de la efectividad del ejercicio de la policía administrativa por parte de las autoridades.

El remedio a esta inconsistencia que obra a modo de limitante al desenvolvimiento en el orden práctico y jurídico, es una codificación legislativa<sup>148</sup>. Su objetivo debe ser el de propugnar la armonización procedimental que, así, instituya una jerarquía razonable de sanciones, establezca los criterios para la graduación de las sanciones, precise y unifique los poderes de los agentes para realizar las inspecciones, determine claramente el sistema recursivo de las multas ambientales y establezca plazos uniformes de prescripción, entre otros aspectos relevantes.

A su vez, la codificación, resulta necesaria para sistematizar el accionar policial de las autoridades ambientales porque las leyes generales de procedimiento ya no son

---

<sup>148</sup> LITTMANN-MARTIN, Marie-José, *Code de l'environnement, droit pénal et procédure pénale: quelques réflexions*, Revue Juridique de l'Environnement, 2002, Numéro Spécial-55.

representativas de la actividad contemporánea y se requiere ampliar el espectro funcional de la regulación procedimental en el entendimiento que tiene un efecto ordenador de la producción y ejecución de las actuaciones administrativas<sup>149</sup>.

Así, en el marco de un profundo proceso de modernización de la administración pública adoptado en la provincia de Buenos Aires según lo dispuesto por la Ley 14.828<sup>150</sup> tendiente a alumbrar un nuevo paradigma de gestión pública<sup>151</sup>, el OPDS y el ADA elaboraron conjuntamente el proyecto de Código de Procedimiento de Faltas Ambientales para simplificar, y unificar los criterios aplicables a sus respectivos procedimientos sancionatorios para, así, aumentar la eficiencia en el cumplimiento normativo ambiental de los administrados.

Sobre el particular, Cassagne ha dicho que “la modernización del procedimiento administrativo es un requerimiento de la sociedad actual y también del Estado, quien precisa contar con los instrumentos más eficientes para cumplir con sus funciones esenciales”<sup>152</sup>. Agrega que “lo que la Administración debe perseguir es, básicamente, la realización del interés público mediante el funcionamiento de una estructura humana que asegure una buena administración y su control, sin mengua de las otras finalidades que, modernamente, se considera debe cumplir a través del procedimiento administrativo (...) Las diversas leyes de procedimiento suelen no contemplar la realidad administrativa de nuestros días. Una realidad que exige que la Administración se transforme en un vehículo en el que confluyan y armonicen las exigencias del Estado de Derecho, la justicia, la ética pública y el principio de eficacia”<sup>153</sup>.

---

<sup>149</sup> VAQUER CABALLERIA, Marcos, *La codificación del procedimiento administrativo en España*, Revista General de Derecho Administrativo, N° 42-2016.

<sup>150</sup> B.O. 29/7/16.

<sup>151</sup> VILLORIA, Manuel (1997), *Modernización administrativa y gobierno postburocrático* en *La nueva Administración Pública*, Madrid, Ed. Alianza Editorial, pg. 77.

<sup>152</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *La modernización del procedimiento administrativo*, RDA 2016-105, 05/06/2016, 553.

<sup>153</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *La transformación del procedimiento administrativo y la LNPA*, LL 2011-C-833.

El proyecto refleja el trabajo coordinado entre ambos organismos (característica que, lamentablemente, no fue habitual desde que ambos organismos fueron creados) para optimizar la función fiscalizadora en materia ambiental que asegure un ambiente sano y la conservación los recursos naturales bonaerenses, tal como lo determina el artículo 28 de la Constitución provincial.

Tramitó bajo el expediente N° EX-2019-01197184-GDEBA-DGAOPDS y fue presentado por el OPDS y el ADA, en Noviembre de 2018 ante jueces, fiscales y legisladores bonaerenses<sup>154</sup>.

Seguidamente, se analizarán los aspectos y aportes más relevantes del proyecto. Estos son:

#### **A. La codificación en el derecho ambiental**

La codificación es la reunión organizada y sistematizada en un libro (código) de las disposiciones legales relacionadas a un tema general. Como fenómeno jurídico es un discurso legislativo determinado por el contexto social, político y/o económico de la sociedad<sup>155</sup>.

La provincia de Buenos Aires cuenta con un amplio y diverso régimen jurídico en materia ambiental que la constituye en una jurisdicción líder pero, a su vez, ese ordenamiento carece de unicidad y coordinación. Basta ver que se compone de múltiples normas que fueron sancionadas desde 1958<sup>156</sup>, hasta la más reciente que data de 2017<sup>157</sup>.

El gran número de normas hace extremadamente difícil su manejo, no solamente para el lego que se siente totalmente perdido en la maraña legislativa, sino aún para el profesional. No es fácil determinar qué leyes han sido derogadas y cuáles siguen en vigor y cuáles son,

---

<sup>154</sup> *Presentan un proyecto de código de procedimiento de faltas ambientales*, Ámbito Financiero, 9/9/2018.

<sup>155</sup> LONGTIN, Marie-Josée, *La codification comme element ou source de justice*, Les Cahiers de droit, 42(3) 667-679.

<sup>156</sup> La Ley 5.965 de protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera. Publicada en el B.O. el 20/11/58.

<sup>157</sup> La Ley 14.888 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. B.O. 18/01/17.

por lo tanto, exactamente las normas vigentes para tal o cual materia. Además, las leyes adolecen con suma frecuencia de graves fallas, aparecen en ellas normas redundantes, contradictorias, incompletas, su redacción es con frecuencia confusa, oscura y ambigua. Más grave aún es la incoherencia del sistema de normas, cuando hay uno o más casos solucionados en forma distinta e incompatible por las normas<sup>158</sup>.

En nuestros días, el derecho ambiental clama por una nueva ley que integre y codifique las bases de la intervención administrativa que ponga fin a la dispersión, la desactualización y las normas vacuas que caracterizan la situación del sistema jurídico ambiental<sup>159</sup>.

Al respecto la doctrina administrativista remarca que “la situación del procedimiento administrativo sancionador resulta, en el estado actual de nuestro derecho positivo, un enjambre de previsiones desordenadas que hace prácticamente imposible su sistematización, de modo que permita extraer principios generales que pudieran proclamarse como diferenciadores de los que regulan la aplicación de la ley penal. Ello no sólo se debe a la oscuridad legislativa, sino también a la inexistencia de un texto omnicompreensivo del procedimiento, a cuyo efecto las normas de la Ley de Procedimientos Administrativos y su Reglamento resultan por demás insuficientes, extremos que redundan en la multiplicidad de principios contradictorios que gobiernan los trámites y preconfiguran la sancionabilidad del sujeto, de modos casi inaccesibles”<sup>160</sup>.

Es lógico que la peregrinación de principios, reglas, normas y procedimientos<sup>161</sup> entre estos organismos que, históricamente no han trabajado de manera coordinada ni establecido procesos comunes, no haya ido siempre para el mismo sentido. Por ello, teniendo en cuenta la experiencia acumulada en los últimos años, así como la sensibilidad del bien jurídico

---

<sup>158</sup> BULYGIN, Eugenio, *Teoría y técnica de legislación*, LL 1981-C-967.

<sup>159</sup> PERNAS GARCÍA, José, *La lucha contra la contaminación y la tendencia hacia una codificación del derecho ambiental comunitario*, Revista General de Derecho (España), 1997, N° 639, pg. 1347.

<sup>160</sup> GARCIA PULLÉS, Fernando, *La distinción entre delitos y faltas. El régimen jurídico circundante. Una nueva y acertada doctrina de la Corte*, JA, Suplemento derecho administrativo, 2006, septiembre, pg. 3.

<sup>161</sup> KISS, Alexandre, *Les principes généraux du droit international de l'environnement sont-ils refétés par le Code de l'environnement?*, Revue Juridique de l'Environnement, Número Spécial, 2002-15.

protegido, es sumamente favorable la sistematización de normas procesales ambientales mediante la implementación de un código.

Llambías fue claro al sostener que “cuando las relaciones sociales adquieren cierta complejidad cada vez se hace más dificultoso saber cuál es la norma que ha de aplicarse en un caso dado, dentro de las múltiples y a veces contradictorias disposiciones que en el curso del tiempo se han ido sumando a las costumbres. De ahí la necesidad de poner claridad en el asunto, reuniendo en un cuerpo de leyes único todas las disposiciones existentes, en forma sistemática, y eliminando las que han caído en desuso o contradicen o confunden la comprensión del derecho (...) Los códigos constituyen la más evolucionada muestra del proceso general de la codificación. Son expresiones únicas, orgánicas y exclusivas del material jurídico en vigor concerniente a una rama del derecho”<sup>162</sup>.

En efecto, la sistematización ordenada y accesible de las normas aplicables de una determinada rama del derecho en un cuerpo único, significa claramente un avance legislativo, pues:

- a) crea un documento único de una materia jurídica que contiene todas las reglas jurídicas existentes sobre ese campo del derecho, facilitando su identificación, conocimiento y accesibilidad para toda la ciudadanía<sup>163</sup>.
- b) agrupa normas que se encontraban dispersas dándole coherencia y sistematización.
- c) clarifica el derecho aplicable y deroga las normas obsoletas, incompatibles o incoherentes<sup>164</sup>.

---

<sup>162</sup> LLAMBIAS Jorge Joaquín (1970), *Tratado de Derecho Civil*, Buenos Aires, Ed. Perrot, Tomo I, Edición 19°, Pág. 175.

<sup>163</sup> PRIEUR, Michel, *Pour quoi une codification?*, Revue Juridique de l'Environnement, 2002, Numéro Spécial, 2002, pg. 9.

<sup>164</sup> MONÉGER, Jöel (2003), *La ordenanza de Colbert de 1673 sobre el comercio al nuevo Código de Comercio en La codificación: raíces y prospectiva*, Buenos Aires, Ed. EDUCA, pg. 79.

- d) facilita la adecuada aplicación, interpretación y difusión de las normas aplicables a una materia.
- e) representa una apuesta destacable de simplificación administrativa a favor de los ciudadanos que pueden abordar una reglamentación en un código más fácil y cómodamente<sup>165</sup><sup>166</sup>.
- f) pone en evidencia las lagunas del sistema jurídico y prepara las reformas necesarias.
- g) favorece el desarrollo del derecho y su previsibilidad en orden a afianzar la seguridad jurídica de los ciudadanos.

Al presentar el Código de Napoleón, Portalis resaltaba que “las leyes no son puros actos de poder, sino de sabiduría, de justicia y de razón. El legislador no ejerce la autoridad sino un sacerdocio. No debe perder de vista que las leyes se hacen para los hombres y no los hombres para las leyes, que deben adaptarse estas al carácter, a los hábitos y a la situación del pueblo para que se hacen (...) Simplificar todo es una operación sobre la que es necesario ponerse de acuerdo. Prever todo es una meta imposible de alcanzar (...) Así pues no hemos creído tener que simplificar las leyes hasta el punto de dejar a los ciudadanos sin reglas ni garantías respecto a sus mayores intereses. Hemos evitado, igualmente, la peligrosa ambición de querer regular todo y prever todo (...) Los códigos de los pueblos se hacen con el tiempo (...) corresponde fundamentalmente a las instituciones civiles sancionar y proteger todos los afectos honestos de la naturaleza”<sup>167</sup>.

En este sentido es de destacar que “en nuestra época filosófica, donde las ideas generales han sido especialmente elaboradas, el lenguaje de las leyes debe volverse más sintético y

---

<sup>165</sup> FRANCOIS, Didier (2013), *Consolidation et codification: simplifier et faciliter l'accès au droit*, Zagreb, Forum Europeen des Journaux Officiels.

<sup>166</sup> Al respecto en el Mausoleo de Napoleón ubicado en el Palacio Nacional de los Inválidos se encuentra un bajo-relieve que dice “Mi solo Código por su simplicidad, ha hecho más bien en Francia que la masa de todas las leyes que me han precedido”.

<sup>167</sup> PORTALIS, Jean-Étienne-Marie (1801), *Discours préliminaire du premier projet du Code Civil*. Disponible en: [http://mafr.fr/IMG/pdf/discours\\_1er\\_code\\_civil.pdf](http://mafr.fr/IMG/pdf/discours_1er_code_civil.pdf)

preciso, para abarcar y circunscribir de manera integral todos los términos del principio general, para indicar y comprender claramente los límites de la excepción. La nueva ley no tiene otro propósito que definir más claramente los efectos legales y llegar, con mayor simplicidad en términos y con una mayor simplicidad en los resultados al disipar la aplicación de los principios todo lo que la oscuridad o la inexactitud habían levantado obstáculos hasta ahora”<sup>168</sup>. El aporte de la codificación en materia de claridad y simplificación, es inexpugnable.

Con la sanción de este Código, la provincia de Buenos Aires marcaría un hito dentro del derecho ambiental argentino como, oportunamente, lo hizo con la sanción de las Leyes 11.459 y 11.723. A excepción de la provincia de Chubut, que cuenta con un Código Ambiental -que incluye algunos pocos aspectos procesales- el resto de las provincias no cuentan con un instrumento legislativo de estas características.

A nivel internacional, se destaca el Código de Ambiente de la Región de Valona (Bélgica) y el Código de inspección, prevención, constatación y represión de infracciones en materia ambiental y responsabilidad ambiental de la Región de Bruselas<sup>169</sup> que establecen respectivamente un régimen jurídico moderno y armónico para la represión de las infracciones ambientales<sup>170</sup> así como el Código de Ambiente de Francia.

## **B. La simplificación y unificación de procedimientos**

Ante la dispersión normativa, al aplicar las normas, las autoridades ambientales se encuentran con múltiples regímenes procedimentales disímiles, obsoletos, contradictorios, y con lagunas en el derecho procesal aplicable.

---

<sup>168</sup> Exposición de Motivos del Code des faillites, 1841, Paris, Éditeur Paulin.

<sup>169</sup> Disponible en: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1999032553&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1999032553&table_name=loi)

<sup>170</sup> FLAMENT Marie-Cécile et VANDEN EYNDE Johan (2015), *Les infractions environnementales*, Bruselas: Ed. Anthemis.

En esta instancia, es altamente necesario propugnar una nueva herramienta legislativa que permita unificar los procedimientos sancionatorios, a efectos de generar una uniformidad de criterios que maximice la eficiencia del cuidado del ambiente así como generar certeza jurídica para el procedimiento sancionatorio.

En ese sentido, resulta pertinente profundizar el interrogante que plantea la cuestión de si el derecho ambiental tiene aptitud para proteger la complejidad natural con reglas simples. Sin duda, la simplicidad y seguridad jurídica deben ser capaces de consagrarse sin sacrificar la seguridad ambiental<sup>171</sup>.

Simplificar no es simple. No significa dejar de reglamentar<sup>172</sup> sino mejorar la legibilidad, inteligibilidad, sistematización y coherencia del derecho ambiental<sup>173</sup> y, por tanto, mejorar su eficacia y promover la apropiación democrática del marco legal aplicable (democracia jurídica) que se inscribe en la construcción de una dinámica que escapa a la matriz legal únicamente accesible a los expertos<sup>174</sup>.

Bien se ha dicho que “la ambición de hacer conocer el derecho ambiental exige que el mismo sea comprensible”<sup>175</sup> y que “la simplificación de los procedimientos administrativos se proyecta sobre dos grandes aspectos: por un lado, el de la reducción de las trabas o cargas administrativas; y, por el otro, el de la racionalización o agilización del procedimiento administrativo”<sup>176</sup>.

---

<sup>171</sup> LABRONT, Véronique, (2016), *De la complexité de la notion de modernisation en Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernization, regression?* (Dir. Isabelle Doussan), Bruselas, Ed. Bruylant, pg. 62.

<sup>172</sup> PRIEUR, Michel, *La déréglementation en matière d'environnement*, Revue Juridique de l'Environnement, 1987-3-319.

<sup>173</sup> DOUSSAN, Isabelle (2016), *Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernization, regression?*, Bruselas, Ed. Bruylant, pg. 3.

<sup>174</sup> DURAN, Patrice, (2016), *La simplification du droit de l'environnement en Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernization, regression?* (Dir. Isabelle Doussan), Bruselas, Ed. Bruylant, pg. 24.

<sup>175</sup> KROMAREK VOITELLIER, Pascale, *Codification des dispositions relatives à la prévention des pollutions, risques et nuisances. Livre V du Code de l'environnement*, Revue Juridique de l'Environnement, 2002-HS-23.

<sup>176</sup> PERRINO, Pablo E., *Las reformas al procedimiento administrativo nacional. Simplificación administrativa y reducción de cargas a los administrados*, LL 2018-A-1094.



Montesquieu, en el siglo XXVIII, sentenciaba: “aquellos que poseen todo el ingenio necesario para poder dar leyes a su nación o a otra distinta, deben poner atención a la manera de redactarlas (...) El estilo de las leyes debe ser sencillo, la expresión directa se entiende mejor que la redundante (...) No son un arte de lógica, sino el argumento sencillo de un padre de familia”<sup>177</sup>.

Simplificar, también, es modernizar pues implica organizar las normas conforme a las necesidades del presente para facilitar la vida del hombre. Así, la modernización del derecho ambiental implica su adaptación a los principales desafíos y problemas contemporáneos a fin de progresar en la protección del ambiente<sup>178</sup>.

La codificación suscita la simplificación del derecho extinguiendo el amontonamiento normativo, la inflación reglamentaria, las compilaciones, los solapamientos y las contradicciones jurídicas.

Cómo no estar de acuerdo con la necesidad de una simplificación del derecho ambiental y de algunos de sus procedimientos, si esta disciplina fue calificada desde hace mucho tiempo como el “derecho de los ingenieros” que exige a los abogados (y también a los ciudadanos) incorporar competencias técnicas para entender y explicar las reglas contra la contaminación o el cambio climático<sup>179</sup>.

Las leyes y regulaciones ambientales bien diseñadas, que incluyen sistemas claros para su implementación y aplicación, son deseables para cualquier sistema jurídico, pues, efectivamente conservan el ambiente, los recursos naturales y los servicios ecosistémicos,

---

<sup>177</sup> MONTESQUIEU (1984), *Op. Cit.*, pg. 466 y ss.

<sup>178</sup> CAUDAL, Sylvie, (2016), *Quels instruments juridiques pour la modernisation du droit de l'environnement?* en *Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernization, regression?* (Dir. Isabelle Doussan), Bruselas, Ed. Bruylant, pg. 24.

<sup>179</sup> LABRONT, Véronique, (2016), *De la complexité de la notion de modernisation en Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernization, regression?* (Dir. Isabelle Doussan), Bruselas, Ed. Bruylant, pg. 59.

promueven la sostenibilidad en la comunidad empresarial, impulsan la innovación tecnológica y nivelan el campo de juego para la inversión al reducir los costos<sup>180</sup>.

En tal entendimiento, el proyecto está llamado a reportar beneficios directos para toda la población dado que brindará mayores y mejores herramientas no solo para la protección actual del ambiente, sino también en la preservación de los mismos para las generaciones futuras.

Al respecto la Suprema Corte expresó que “incumbe al derecho público interno proteger no sólo la naturaleza y el paisaje sino también la calidad de vida, en el marco de ella en sus expresiones arquitectónicas y urbanísticas, y, en síntesis, el patrimonio ambiental en sus bienes biológicos, físicos y culturales para que lo reciban intacto las generaciones futuras”<sup>181</sup>.

### **C. La optimización de la aplicación y cumplimiento (*enforcement*) ambiental**

El sistema regulatorio (*regulatory circle*) debe promover el cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas (*policies*). Para ello, es indispensable la efectividad en su implementación para conseguir un cambio de comportamiento (*change of behaviour*) que procure el respeto por la conservación del ambiente.

Recientemente, la Comisión Mundial de Derecho Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) expresó que “el fortalecimiento del Estado de Derecho en materia ambiental constituye la clave para la protección, conservación y restauración de la integridad ambiental (..) El Estado de Derecho en materia ambiental se basa en elementos clave de la buena gobernanza, entre los cuales, se incluyen (...) la

---

<sup>180</sup> MARKOWITZ, Kenneth y GERARDU Jo, *Op. Cit.*, Pace Environmental Law Review, N°29-538 (2012).

<sup>181</sup> “Yane, Salvador c/ Municipalidd de General Alvarado”, SCJBA, 14/11/2007.

elaboración, promulgación e implementación de leyes, regulaciones y políticas claras, estrictas, ejecutables y efectivas que se gestionen eficientemente a través de procesos justos e inclusivos para lograr los más altos estándares de calidad ambiental [y] (...) medidas para asegurar el cumplimiento efectivo de leyes, reglamentos y políticas, incluyendo una adecuada aplicación del derecho penal, civil y administrativo, la responsabilidad por daños ambientales y mecanismos para la resolución imparcial, independiente y oportuna de las controversias”<sup>182</sup>.

La implementación exitosa y el cumplimiento de las exigencias ambientales requieren sin dudas esfuerzo y planeamiento por parte del Estado. El cumplimiento y exigir el cumplimiento de las normas ambientales es esencial para consolidar el avance hacia el desarrollo sostenible<sup>183</sup>.

Sonzini es claro al respecto al sostener que “la acción fiscalizadora es crucial y sin ella, toda normativa pasa a ser letra muerta y, lo que es más grave, genera en la comunidad una visión de incredulidad en las instituciones gubernamentales. No se debe soslayar el hecho que la ausencia del Estado ha incrementado la presencia de la Justicia a quien el ciudadano recurre en busca de respuesta”<sup>184</sup>.

La función principal de la inspección ambiental es la verificación, y en su caso, la exigencia del correcto cumplimiento de los requisitos y deberes impuestos por la legislación con la finalidad de prevenir daños al ambiente, además de la exigencia de la acreditación de las autorizaciones y otros títulos que habilitan a una empresa para el ejercicio lícito de la actividad de que se trate. La actividad inspectora también tiene una función preventiva

---

<sup>182</sup> Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) acerca del Estado de Derecho en materia ambiental, 29 de Abril de 2016,

<sup>183</sup> ABED, Sheila, *Introduction en Compliance and enforcement in environmental law. Toward more effective implementation* (2011), Cheltenham, IUCN Environmental Law Series, pg. xv.

<sup>184</sup> Entrevista a Osvaldo SONZINI (ex titular de la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires). Disponible en: [http://www.ecopuerto.com/bicentenario/reportajes/Sonzini\\_Osvaldo.html](http://www.ecopuerto.com/bicentenario/reportajes/Sonzini_Osvaldo.html)

(ejerce un efecto disuasorio de incumplimiento de la legalidad), instructiva (los inspectores hacen que los regulados cumplan y conozcan la normativa vigente y comprendan las obligaciones que deben cumplir) y correctora (al verificar un incumplimiento, se activa el mecanismo de reacción previsto en la normativa con el fin de restablecer el orden perturbado)<sup>185</sup>.

A las leyes ambientales no sólo les cabe crear un marco institucional que especifique los roles y responsabilidades de los distintos niveles de gobierno. También deben ser claras sobre el proceso y los procedimientos por los cuales el gobierno puede tomar medidas de cumplimiento. La coordinación racional de las leyes puede ser específicamente importante en países con muchas agencias que comparten la responsabilidad de la protección del medio ambiente<sup>186</sup>.

A comienzos de 2019, la ONU publicó un informe que concluyó que, aunque el volumen de leyes ambientales se ha multiplicado por 38 desde 1972, la incapacidad de aplicar y hacer cumplir plenamente las regulaciones, es uno de los mayores desafíos para mitigar el cambio climático, reducir la contaminación o detener la pérdida generalizada de especies y hábitats. Concretamente el informe resalta que “las leyes ambientales han crecido dramáticamente en las últimas tres décadas (...) Con demasiada frecuencia, la implementación y el cumplimiento de las leyes y reglamentaciones ambientales están muy lejos de lo que se requiere para abordar los desafíos ambientales. Las leyes a veces carecen de estándares claros o mandatos necesarios”<sup>187</sup>.

---

<sup>185</sup> ROMERO GONZÁLEZ, Eladio M. (2016), *Evaluación y gestión medioambiental para planes, programas y proyectos de ingeniería*, Sevilla, Ed. Universidad de Sevilla, pg. 404.

<sup>186</sup> INTERNATIONAL NETWORK FOR ENVIRONMENTAL COMPLIANCE AND ENFORCEMENT (2009), *Principles of environmental compliance and enforcement handbook*, Washington DC, pg. 27.

<sup>187</sup> UN Environment, *Environmental Rule of Law. First Global Report*, 24/1/2019.

El principal problema del derecho ambiental en nuestro país “es el cumplimiento de las normas, por eso hace mucho tiempo se dice que padece un raquitismo de eficiencia y de eficacia”<sup>188</sup> y, en ese sentido, es fundamental el rol de la autoridad administrativa de aplicación para asegurar el efectivo cumplimiento de toda la normativa<sup>189</sup>.

#### **D. La clara regulación de aspectos procedimentales para la sustanciación del procedimiento sancionatorio**

El proyecto de Código de Procedimiento de Faltas Ambientales incorpora aspectos esenciales para la sustanciación eficaz del control ambiental. Plantea una óptica moderna acorde a las exigencias propias que representa la consecución del desarrollo sostenible. A continuación, se destacarán los aspectos principales de la iniciativa:

##### **i. Aplicación supletoria del derecho administrativo**

El proyecto tiene por objeto regular el procedimiento para la aplicación de sanciones por la comisión de faltas ambientales en la jurisdicción de la provincia de Buenos Aires. En ese marco, el artículo 6 define para su interpretación y aplicación la aplicación supletoria las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires (LPABA)<sup>190</sup>.

Por lo tanto, es de destacar que el encuadramiento del proyecto se realiza desde una óptica propia del derecho administrativo sancionador y no desde el derecho penal.

En efecto, en concordancia con lo señalado por la doctrina, en la sustanciación del derecho administrativo sancionador deben aplicarse las disposiciones del derecho administrativo de cada ordenamiento jurídico sectorial y, en caso de lagunas, la LPABA y no las del derecho

---

<sup>188</sup> Reportaje al Dr. Dino Bellorio Clabot, Diario Judicial, 20/4/2015. Disponible en: <https://www.diariojudicial.com/nota/72388>.

<sup>189</sup> SABSAY, Daniel Alberto, *Derecho constitucional ambiental en las ciudades*, Revista RAP 371-35, 2009.

<sup>190</sup> Decreto-Ley 7647/70 (B.O. 23/11/70).

penal atento a que son ramas del derecho distintas en las que no hay una relación de subordinación sino de autonomía<sup>191 192 193 194 195</sup>.

Al respecto, se enfatizó que “el hecho de que exista una incuestionable identidad entre los principios que inspiran el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador -por lo pronto, ambos derechos trasuntan manifestaciones del poder punitivo estatal-, no implica una aplicación automática de los principios del Derecho Penal al Derecho Administrativo sancionador. Por el contrario, ha de procurarse que, en su ejercicio concreto y en cuanto sea compatible con la singularidad de los institutos, fines y objetivos propios del Derecho Administrativo, este último ofrezca similares o las mismas garantías que las que proporcionan los jueces y procesos penales, porque incluso en el ámbito disciplinario es posible predicar la vigencia efectiva de ciertas garantías mínimas a los fines de sancionar las infracciones de ese carácter. Desde esta perspectiva y más allá de que en todos los casos, el accionar de la Administración excede el mero proceso reglado de constatación o comprobación de juicio o de cognición, sino que se introduce en un ámbito estrictamente valorativo en el que la autoridad administrativa ejerce su libertad electiva (con arreglo a criterios no jurídicos: políticos, científicos, técnicos o de otro orden), está claro que la utilización del *ius puniendi* estatal posee un tope inexpugnable: que la sanción administrativa se enmarque dentro de los límites que imponen los principios generales del derecho”<sup>196</sup>.

A su vez, la Corte Suprema se refirió claramente en la causa “Cantegrill Internacional S.A.” que “la imposición de multas por parte de organismo administrativos a los particulares

---

<sup>191</sup> CASSAGNE, Juan Carlos (2006), *Op. Cit.*, Tomo II, pg. 579.

<sup>192</sup> BUTELER, Alfonso, *Op. Cit.*, LL 2011-A-667.

<sup>193</sup> CANOSA, Armando N. (2008), *Procedimiento administrativo: recursos y reclamos*, Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot, pg. 95.

<sup>194</sup> MONZÓN CAPDEVILLA, Margarita, *La sustanciación del derecho administrativo sancionador en el ordenamiento jurídico argentino*, SAJ:DAF 180049, 21/2/18.

<sup>195</sup> CORDEIRO, Mariano L. (2011), *Recursos administrativos vs. tutela judicial efectiva: argumentos para um régimen optativo*, Buenos Aires, Ed. RAP, pg. 38.

<sup>196</sup> ALONSO REGUEIRA, Enrique M. y CASARINI, Luis E., *El control jurisdiccional de las sanciones administrativas*, La Ley 7/12/12, pg. 1.

constituye ejercicio de facultades de tipo judicial, conclusión a la que no obsta la posibilidad de habérselas impuesto en ejercicio de atribuciones propias del poder de policía”<sup>197</sup>.

En la causa “Guillermo Mirás S.A.C.I.F.”<sup>198</sup>, remarcó la “naturaleza principalmente punitiva” de las multas o de otras sanciones administrativas tales como la clausura del establecimiento, el comiso de mercaderías o la eliminación de la firma de los registros.

## ii. Autoridades competentes

Tal como se mencionó anteriormente, el proyecto propone unificar el procedimiento sancionatorio ambiental de las dos autoridades con competencia en la materia en la provincia de Buenos Aires y hacer cognoscible y accesible a los administrados el régimen jurídico aplicable en la materia.

Lorenzetti señala que “es importante la definición de una autoridad encargada de controlar el cumplimiento (...) y el criterio más eficiente para adoptar estas decisiones se relaciona con la capacidad para detectar el incumplimiento (...) Uno de los aspectos más conflictivos es la definición de competencias para la ejecución de los programas y la aplicación de las sanciones. Lo que suele ocurrir es que se superponen organismos y estándares diversos que generan su propia conflictividad, neutralizándose unos a otros. Una buena política en la implementación es la definición clara de las competencias para evitar esas dilaciones”<sup>199</sup>. Así, el artículo 7 determina que serán autoridades de aplicación de la norma, el OPDS y el ADA, en el marco de sus correspondientes competencias y conforme las atribuciones expresamente otorgadas por el Código.

---

<sup>197</sup> “*Cantergill Internacional S.A. s/apelación*”, CSJN, 20/11/1977. Fallos 298:714.

<sup>198</sup> “*Miras Guillermo SACIF c/Administración Nacional de Aduanas*”, CSJN, 18/10/1973. Fallos 287:76.

<sup>199</sup> LORENZETTI, Ricardo Luis y LORENZETTI, Pablo (2018), *Derecho ambiental*, Buenos Aires, Ed. Rubinzal-Culzoni, pg. 289.

### iii. Facultades del accionar policial ambiental

El artículo 8 enumera claramente las atribuciones de las autoridades de aplicación en el ejercicio del poder de policía ambiental. Estas son:

a) fiscalizar e intervenir, de oficio, a raíz de denuncias o a requerimientos de terceros competentes, en los procedimientos de inspección y auditoría que fueren necesarios.

b) solicitar información adicional y/o complementaria acerca de cualquier trámite técnico - administrativo realizado por los municipios.

c) implementar tareas conjuntas con otros organismos y entidades para la realización de evaluaciones ambientales, que comprendan seguimiento, control, monitoreo, y cualquier otra acción que se considere conveniente.

d) tomar muestras y realizar estudios de laboratorio de los distintos recursos naturales presuntamente afectados.

e) ejecutar toda otra acción tendiente a lograr el cumplimiento de la normativa ambiental.

Además, el proyecto remarca el deber de colaboración del administrado durante el ejercicio del poder de policía de la autoridad de aplicación a efectos contribuir a que el mismo se desarrolle normalmente proporcionando las facilidades, información, documentación o cualquier otro elemento necesario para su realización.

Lo referido en el artículo 8 es fundamental dado que otorga el alcance y legitimidad del accionar de las autoridades de aplicación.

### iv. Atribuciones de los inspectores

En el mismo sentido de lo referido en el ítem anterior, el proyecto determina expresamente las atribuciones de los inspectores para el ejercicio de sus funciones. Entre ellas se destacan la siguientes: (a) ingresar en forma inmediata a todo inmueble, emprendimiento



y/o establecimiento, (b) exigir que le sea exhibida toda la documentación referente al cumplimiento de la normativa ambiental, y recabar del propietario o responsable del inmueble o emprendimiento toda información que juzgue necesaria a su quehacer, (c) inspeccionar vehículos cuando realicen operaciones de carga, descarga o en tránsito, (d) inspeccionar las instalaciones, maquinarias y procesos en lo que respecta a las normas ambientales vigentes, (e) extraer muestras y realizar análisis in situ y (f) requerir el auxilio de la fuerza pública para asegurar la diligencia y resguardar la integridad física de los intervinientes.

Esto debe ser destacado puesto que la seguridad jurídica de un Estado “constituye algo así como el marco de previsibilidad de las conductas de los agentes estatales (...) el cual puede mirarse desde un punto vista tanto estático como dinámico. Habrá seguridad jurídica, en un sentido estático, cuando exista el imperio de la ley (...) A su vez, la dinámica de esa seguridad exige que cuando los agentes públicos actúen en defensa del interés público lo hagan sin alterar los derechos adquiridos por los [administrados]”<sup>200</sup>.

#### v. Medidas preventivas

El Capítulo II del Título II regula las medidas preventivas en el entendimiento de que la autoridad de aplicación que intervenga en la verificación de contravenciones podrá disponer, en el ámbito de sus competencias, en forma conjunta o alternativa, las siguientes medidas preventivas: medidas de cese de conducta, suspensión temporal de certificados, autorizaciones, permisos, licencias, habilitaciones en general y registros, clausura y secuestro.

El proyecto aclara que las referidas medidas preventivas dispuestas deberán ser convalidadas por acto administrativo emanado de la autoridad de aplicación.

---

<sup>200</sup> CASSAGNE, Juan Carlos, *La seguridad jurídica en las provincias*, LL 2001-F-1109.

Lo dispuesto es razonable en virtud de los principios preventivo y precautorio consagrados en el artículo 4 de la Ley 25.675. Vale recordar que “estos principios jurídicos representan las directivas y orientaciones generales en las que se funda el derecho ambiental, con la característica de que no son el resultado de construcciones teóricas sino que nacen a partir de necesidades prácticas, que a su vez han ido modificándose con el tiempo, transformándose en pautas rectoras de protección al medio ambiente (...) La importancia de estos principios radica en que sirven de base para la legislación, como metas a alcanzar y como pautas de interpretación frente a conductas individuales”<sup>201</sup>.

#### vi. Toma de muestras

Un elemento primordial para el monitoreo y control ambiental es la toma de muestra de los efluentes líquidos, emisiones gaseosas, suelo, entre otros, para verificar el estado de un recurso o sistema de manera que pueda establecerse una comparación con los niveles de referencia propuestos para su debida protección y/o utilización.

El diseño, calidad, procedimiento y conclusiones del muestreo es crucial. La información resultante que proporcionará es determinante para las decisiones que se tomen para la gestión de un sitio potencialmente contaminado (mitigación, recomposición, compensación, etc.) y que la eventual sanción que corresponda, sean eficaces para abordar y solucionar su problemática.

Por ello, en el artículo 18, el proyecto prevé que el Poder Ejecutivo podrá reglamentar -en el marco de la zona de reserva de la Administración que le compete<sup>202</sup>- un procedimiento unificado de toma de muestras que deberá cumplir y hacer cumplir la autoridad de aplicación.

---

<sup>201</sup> MALM GREEN, Guillermo y SPENSLEY, James, *Aproximación a una teoría de los principios del derecho ambiental (Conforme su recepción en el derecho argentino y en el derecho estadounidense)*, LL 1994-D-986.

<sup>202</sup> CANOSA, Armando N., *Op. Cit.*, pg. 98,

Es imperioso que las autoridades fijen claramente un micro-procedimiento administrativo transparente, eficiente, técnicamente apto y unificado para la toma de muestras ambientales que garantice las condiciones de seguridad de la persona que realiza la toma de muestra, la obtención de una muestra representativa, la identificación, transporte y conservación de la misma, así como la posibilidad de que el administrado -bajo estrictas condiciones de calidad y seguridad-obtenga contra-muestras que puedan ser presentadas en el marco de su derecho de defensa en los procesos de fiscalización.

También, es importante que la Administración regule claramente los procedimientos y alcances de las muestras obtenidas con nuevos instrumentos que han surgido con los recientes avances tecnológicos tales como los drones o las estaciones de monitoreo online de calidad de aire y agua, monitoreo satelital y uso de GIS (*Geographical Information System*), entre otros. Dichas herramientas ya se han empezado a implementar en la provincia<sup>203204205206</sup> y presentan ventajas sustanciales tales como la inmediatez de la obtención de los resultados, la disminución de los tiempos de la inspección, la facilidad para su implementación, la minimización de lesiones o accidentes por parte de los inspectores, la calidad y solvencia de los resultados obtenidos, etcétera<sup>207208209210</sup>.

---

<sup>203</sup> Ámbito Financiero, *Cómo funciona el primer centro de monitoreo de calidad de aire de la Provincia*, 2/10/2019. Disponible en: <https://www.ambito.com/informacion-general/provincia/como-funciona-el-primer-centro-monitoreo-del-aire-la-provincia-n5057765>

<sup>204</sup> Revista Futuro Sustentable, *El OPDS presentó un nuevo laboratorio ambiental móvil para hacer mediciones ambientales*, 13/3/2019. Disponible en: <http://www.futurosustentable.com.ar/el-opds-presento-un-nuevo-laboratorio-movil-para-mediciones-ambientales/>

<sup>205</sup> Info Blanco sobre Negro, *Qué funciones cumplirá el nuevo Sistema Integrado de Monitoreo y Alerta Temprana Hidroambiental*, 13/8/2018. Disponible en: <http://infoblancosobrenegro.com/noticias/21491-que-funciones-cumplira-el-sistema-integrado-de-monitoreo-y-alerta-temprana-hidroambiental>

<sup>206</sup> El Decreto 755/18 (B.O. 6/8/2018) creó el *Sistema Integrado de Monitoreo y Alerta Temprana Hidroambiental* (SIMATH), que se alimenta de las información proporcionada por la articulación de diferentes redes de medición hidrometeorológicas/ambientales de monitoreo y análisis de riesgos hidroambientales. El sistema es coordinado por el Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica de la provincia de Buenos Aires.

<sup>207</sup> ANTACLI, Graciela C. y MARRELLA, Norma, *Drones: una tecnología revolucionaria en la inspección del trabajo*, RDLS 2016-4, 01/03/2016, 325 (AR/DOC/4105/2016).

<sup>208</sup> CARRAZÁN, Luciana y MAGGIO, Facundo, *La utilización de nuevas herramientas tecnológicas en la investigación criminal. El drone*, LL 18/03/2020, 5 (AR/DOC/4167/2019).

<sup>209</sup> WRIGHT, Brittany, *Big brother watching mother nature: conservation drones and their international and domestic privacy implications*, Vermont Journal of Environmental Law, N° 17-138.

<sup>210</sup> BAJJALI, William (2018), *ArcGIS for environmental and water issues*, Cham, Ed. Springer, pg. 1.

La robustez y credibilidad de las sanciones que impongan las autoridades ambientales dependen ante todo del instrumental para la detección de las violaciones, así como de “la frecuencia y seriedad de los controles ejercidos”<sup>211</sup>.

vii. Sanciones

En el régimen relativo a las sanciones, el proyecto incorpora aspectos sustanciales como novedosos que procuran facilitar la efectiva culminación del ejercicio de la policía administrativa. Esto no es menor dado que, como se ha dicho anteriormente, el objetivo de la ejecución de las leyes consiste en hacer que las personas cumplan con la ley aplicable y la sanción es una herramienta esencial para ello<sup>212213</sup>.

A los efectos de la determinación de las sanciones, el artículo 21 prevé la posibilidad de que las autoridades de aplicación califiquen las infracciones como leves, graves o muy graves. Es deseable que las autoridades establezcan preliminarmente un inventario y categorización *in abstracto* de todas infracciones posibles a las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico vigente.

Por otro lado, el artículo 20 establece un catálogo unificado de sanciones aplicable – ciertamente- a todas las normas de las que tanto el ADA como el OPDS son autoridad de aplicación (más de 20 leyes). Las sanciones previstas son (I) apercibimiento, (II) multa de hasta tres mil (3000) sueldos básicos de la categoría inicial para los empleados de la Administración Pública bonaerense (monto que podrá duplicarse, triplicarse y, así sucesivamente, para la primera, segunda, tercera y sucesivas reincidencias), (III) clausura total o parcial, definitiva o temporaria y (IV) suspensión y/o revocación de los certificados,

---

<sup>211</sup> PRIEUR, Michel (2011), *Droit de l'environnement*, Paris, Ed. Dalloz, pg. 580.

<sup>212</sup> FIELD, Barry C., (1995) *Economía ambiental*, Buenos Aires, Ed. Mc Graw Hill, pg. 220.

<sup>213</sup> GREEN, Charles L., *A guide to monetary sanctions for environment violations by federal facilities*, Pace Environmental Law Review, N° 17-45 (1999).

autorizaciones, permisos, licencias, inscripciones en registros y habilitaciones ambientales en general.

En relación con las multas, resulta apropiado remarcar que el proyecto no solamente unifica los rangos (mínimos y máximos) que actualmente se encuentran dispersos, sino que también establece una unidad de medida, actualizable en forma automática, para el que se toma como referencia al sueldo básico de la categoría inicial para los empleados de la administración pública bonaerense.

Tan elemental como novedoso, es la unificación y determinación de los rangos de las sanciones de las multas que evita imprecisiones u omisiones como las que presenta el régimen vigente. Esto es básico pero -a su vez- de suma importancia dado que en la actualidad los importes de las sanciones por una eventual violación de una norma de policía son difícilmente cognoscibles<sup>214</sup> por los administrados.

Solo a modo de ejemplo, la Ley 5.965 que crea el régimen jurídico de las emisiones gaseosas establece actualmente, en su artículo 8, multas de 100 hasta 100.000 australes. Es decir, la norma que rige al día de hoy prevé sanciones en una moneda que ya no existe en la República Argentina desde hace más de 29 años<sup>215</sup>. Por lo tanto, es atinado reflexionar ¿la Provincia de Buenos Aires pretende proteger el recurso aire con sanciones previstas en una moneda extinguida?, ¿actualmente, qué valor adopta para la conversión de las multas por infracciones a esa ley?, ¿es razonable que hayan transcurrido más de 33 años desde la última modificación de la Ley 5.965 y no se haya actualizado o modificado la unidad para

---

<sup>214</sup> CASSAGNE, Juan Carlos (2006), *Op. Cit.*, Tomo II, pg. 599.

<sup>215</sup> El Austral fue reemplazado por el Peso por el Decreto N° 2128/91 en el marco de la Ley de Convertibilidad N° 23.928.

la determinación de las multas que protegen a un bien jurídico tan sensible e importante para la sociedad bonaerense como lo es el aire?<sup>216</sup>

La Corte Suprema en numerosas causas ha enfatizado que la finalidad de una sanción administrativa es “restaurar el orden jurídico infringido, para cuyo cometido es necesario herir al infractor en su patrimonio y no reparar un perjuicio o constituir una fuente de recursos para el erario”<sup>217</sup>.

También la doctrina refiere que -en materia ambiental- la sanción administrativa, además de la función represiva, tiene una importante función preventiva y disuasiva<sup>218</sup>. Bien se ha dicho que “esta mentada función preventiva de la [sanción ambiental] puede aparecer de dos formas diferentes, pero complementarias. En primer lugar, podemos hablar de una prevención que denominamos de tipo formal que apunta a eliminar futuras violaciones a los preceptos administrativos, ya sea por el infractor mismo o por los terceros. En segundo lugar, nos encontramos con una prevención de tipo material, a la que también podríamos denominar protectoria, dirigida, ya no al acatamiento normativo, sino a evitar los posibles daños y perjuicios que materialmente puedan producirse sobre el ambiente o alguno de sus componentes”<sup>219</sup>.

Al respecto, la Suprema Corte expresó: “asignamos a la prevención en este terreno una importancia superior a la que tiene otorgada en otros ámbitos, ya que la agresión al medio ambiente se manifiesta en hechos que provocan por su mera consumación un deterioro

---

<sup>216</sup> Recientemente el senador Roberto Costa ha presentado el proyecto de ley E-2015-2018/2019 por el que se procura la actualización tanto del signo monetario como de la adecuación del monto de la multa con el objeto de que esta cumpla con la finalidad prevista originariamente por la Ley 5.965.

<sup>217</sup> “Establecimiento Modelo Terrabusi S.A. s/ transferencia paquete accionario a Nabisco”, CSJN, 27/9/2001, Fallos 324:3083; “San Martín Cía. Arg. de Seg. S.A. (T.F. 14.274-I) c/ D.G.I.”, CSJN, 21/8/2003, Fallos 326:2770; “Banco Extrader S.A. y otros c/ B.C.R.A. (resol. 587/95) sumario n° 862”, CSJN 21/10/2003, Fallos 326:4216; “Hotel Presidente (TF 7958-I) c/ D.G.I.”, CSJN, 23/3/2004, Fallos 327:598; “Cablevisión S.A. c/ DNCI DISP. 739/10 (expte. SOI:248.077/09)”, CSJN, 7/8/2012, Fallos 335:1430; “IBM Argentina SRL c/ Dirección General Impositiva s/ recurso directo de organismo externo”, CSJN, 12/4/2016, Fallos 339:444, entre otros.

<sup>218</sup> LAGET-ANNAMAYER Aurore (2017), *Droit penal de l'environnement en Grands arrêts du droit de l'environnement*, París, Ed. Dalloz, pg. 213.

<sup>219</sup> CHERUSE, Florencia, *Derecho ambiental sancionador: aproximación a una caracterización de las faltas ambientales, sus problemas y desafíos*, Revista de Derecho Ambiental, Ed. Abeledo Perrot, N° 58 (2019), pg. 39.

cierto e irreversible de tal modo que permitir su avance y prosecución importa una degradación perceptible de la calidad de vida de los seres humanos”<sup>220</sup>.

viii. Criterios para la graduación de las sanciones

El artículo 21 del proyecto establece expresamente los criterios para que la autoridad de aplicación pondere la determinación del *quantum* de las sanciones. Es relevante, dado que actualmente el marco normativo carece de estos estándares<sup>221</sup> y poder contar con ellos otorga mayor certeza jurídica para el administrado.

También facilita y agiliza la sustanciación del procedimiento a la autoridad de aplicación que podrá contar con criterios predeterminados que le otorgarán una orden de magnitud para el cálculo de la multa o sanción a imponer en relación con la infracción cometida. Es que “una sanción muy débil o inexistente no tiene ningún efecto disuasivo”<sup>222</sup> para convencer a los destinatarios de la norma a respetarla y una sanción irrazonablemente severa violentaría los principios esenciales de la Constitución.

El proyecto propone que las sanciones deberán graduarse según:

- i. las circunstancias, la naturaleza y la gravedad de la falta.
- ii. la voluntad de regularizar las situaciones infraccionales y allanarse al procedimiento.
- iii. la obstrucción al desarrollo de las tareas de inspección de los agentes designados al efecto.
- iv. el riesgo, impacto o daño ocasionado.
- v. los niveles en que se hubieran rebasado los límites establecidos en la norma aplicable

---

<sup>220</sup> Almada, Hugo c/ Copetro S.A. y otro”, SCJBA, 19/5/1998.

<sup>221</sup> Recientemente fueron incorporados en el Decreto N° 531/19 exclusivamente para el régimen de licenciamiento ambiental de industrias (con Ley 11.459).

<sup>222</sup> BÉTAILLE, Julien, *Répression et effectivité de la norme environnementale*, Revue Juridique de l’Environnement, 2014-HS-47.

- vi. el grado de afectación sobre bienes del dominio público. Sin perjuicio de la aplicación de las multas que correspondiere, la evaluación de la ganancia indebida deberá tramitar por ante la jurisdicción competente.
- vii. el beneficio económico directamente obtenido con motivo de la infracción.
- viii. la reincidencia.
- ix. otras circunstancias que resulten relevantes.

Asimismo, el proyecto contempla que, previamente a que la Autoridad de Aplicación imponga una sanción, en el caso en que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación o subsane las irregularidades en que hubiere incurrido, , dicha autoridad deberá considerar tal situación como atenuante de la infracción cometida.

ix. Pago de la multa

El proyecto también incorpora aspectos interesantes y novedosos en materia del pago de las multas.

En primer lugar, es de destacar que establece la posibilidad de que el infractor pueda asignar hasta el 50% de la multa a inversiones equivalentes en la adquisición e instalación de equipo para evitar contaminación. Lo aquí es referido es trascendente dado que promueve no sólo el pago de la multa por parte del infractor sino que también facilita que cese la causa originó la contaminación permitiendo la financiación de la reconversión tecnológica del infractor. Esta solución es sumamente importante, especialmente para aquellas pequeñas y medianas empresas (PyMES) de la provincia de Buenos Aires a efectos.

Algunos aspectos a considerar de lo propuesto por el proyecto, son: (i) el beneficio puede ser otorgado por la Autoridad de Aplicación de oficio o a solicitud del infractor, (ii) la instrumentación requerirá una reglamentación específica, (iii) la obligación del infractor de invertir en tecnología para evitar la contaminación se debe garantizar y (iv) en caso de que



el infractor incumpla con el pago del 50% de la multa y/o de la instalación de equipamiento por el valor del restante 50%, habilitará sin otro trámite a la Autoridad de Aplicación a perseguir el cobro por vía de apremio.

En segundo lugar, también prevé la posibilidad de pagar en cuotas la multa siempre que: (i) lo solicite el infractor dentro del plazo establecido para su pago, (ii) no se trate de multas por infracciones calificadas como muy graves, (iii) no se trate de un infractor reincidente; y (iv) el beneficio será graduado por la Autoridad de Aplicación conforme al monto de la multa y la capacidad económica del obligado al pago.

En tercer lugar, el proyecto prevé una reducción del 50% del monto cuando hubiere pago voluntario por parte del infractor únicamente para multas formales en el entendimiento de que dicho pago implica el reconocimiento de la falta y la conclusión del procedimiento, teniendo en todos los casos el efecto de una sanción firme, y constituyendo un antecedente a los efectos de la reincidencia<sup>223</sup>.

x. Faltas formales ambientales

Por medio de la Resolución OPDS 445/18<sup>224</sup> creó la figura tipológica de las faltas formales para aquellos casos en los que un funcionario del organismo en el ámbito de su competencia constate la existencia de incumplimientos formales, tales como la falta de presentación de los monitoreos exigidos por la autoridad en los plazos establecidos, la falta de acreditación del cumplimiento de los condicionamientos técnicos de las Declaraciones de Impacto Ambiental o Certificados de Aptitud Ambiental, entre otros.

En ese sentido, en su artículo 49, el proyecto otorga rango legal al instituto que fue creado por la referida resolución. Es de destacar que –ciertamente- una vez sancionado, el instituto

---

<sup>223</sup> Es interesante destacar que la Ley 20.417 de Chile prevé un sistema similar para el pago voluntario (artículo 41) y para el pago con un programa de cumplimiento (artículo 42).

<sup>224</sup> B.O. 27/9/18.

de faltas formales ambientales dotará al mismo de aptitud normativa para ser utilizado tanto por el OPDS como por el ADA.

Esto es relevante dado que, históricamente y con anterioridad a la Resolución 445/18, la Asesoría General de Gobierno<sup>225</sup> considera que, tal como está redactada la Ley 11.723 al día de hoy, no es posible sancionar por incumplimientos a los condicionamiento o requerimientos técnicos (v.gr. falta de presentación de monitoreos ambientales, etc.) a los proyectos que hayan obtenido una Declaración de Impacto Ambiental bajo la referida ley, lo que dificulta enormemente el control efectivo por parte de las autoridades sobre una de las normas ambientales más importantes de la provincia<sup>226</sup>.

xi. Medidas accesorias

Otro aspecto relevante y novedoso del proyecto consiste en la posibilidad de que la autoridad de aplicación imponga medidas accesorias a la sanción y establece un régimen específico para ellas.

Estás son:

a. Decomiso: importa la privación coactiva y definitiva por parte de la Autoridad de Aplicación de bienes muebles que fueron utilizados para la comisión de la infracción estableciendo que los bienes afectados integrarán el patrimonio de la Provincia y/o el Municipio, dándoseles el destino más adecuado conforme a su naturaleza o se procederá a su destrucción y disposición final, según corresponda. Es de destacar que el decomiso será de mucha utilidad aplicación para las infracciones realizadas en las reservas naturales para las infracciones relacionadas con la caza furtiva.

---

<sup>225</sup> Es el organismo que tiene a cargo el asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo y de todos los organismos que integran la Administración Pública, centralizada y descentralizada (conforme art. 37 de la Ley 13.757).

<sup>226</sup> Expediente 2145-22513/18, Dictamen AGG.

b. Remediación y recomposición: adicionalmente a la sanción principal (v.gr. multa), la Autoridad de Aplicación podrá determinar la remediación, recomposición o saneamiento de un sitio contaminado y/o pasivo ambiental en los términos de la Ley 14.343.

c. Obligación de publicar: ante requerimiento de la autoridad de aplicación, el infractor deberá, a su cargo bajo apercibimiento de hacerla la autoridad de aplicación a costo de aquel, publicar en un diario de circulación nacional y/o del lugar dónde se cometió la falta, la parte dispositiva de la resolución condenatoria, y en su caso, el plan de trabajo a los fines de recomponer la situación al estado anterior.

d. Medidas de compensación ambiental: son acciones o proyectos que brindan un beneficio ambiental que un infractor se compromete a realizar complementariamente al pago de una multa. Algunos aspectos a considerar (a) podrán ser exigidas por la autoridad de aplicación para las infracciones graves, (b) deben ser de una naturaleza tal que estén lo más asociadas posible con la clase y tipo de recursos y/o servicios ambientales afectados por el daño o impacto, (c) ser eco-eficientes en cuanto a su elección e implementación desde una perspectiva de sustentabilidad, (d) generar el mínimo de impacto ambiental adicional en su implementación (e) deberán prioritariamente desarrollarse en el ámbito físico (o su cercanía) en donde se desea compensar el impacto o daño y (f) deberán incluir la definición de los resultados a alcanzar (incluyendo los parámetros numéricos en los casos que correspondiera) y sus plazos, así como un programa de monitoreo para asegurar el cumplimiento de los mismos.

El Poder Ejecutivo deberá reglamentar el procedimiento para la aplicación de las medidas de compensación ambiental y prever el mecanismo sancionatorio pertinente ante su incumplimiento, dentro del marco sancionatorio previsto en la presente.

Sobre esta cuestión se ha remarcado que “determinar las medidas de compensación ambientales más apropiadas es un ejercicio laborioso (...) la calidad de las medidas de compensación supone a la vez un buen análisis de la situación inicial y una evaluación precisa de los efectos del proyecto de compensación (...) el carácter ecológico de las medidas supone que las acciones de compensación se relacionan con las agresiones o impactos causados a los ecosistemas, sus funciones ecológicas, equilibrios naturales o pérdidas cuando estas existan (...) la compensación ambiental es una acción concreta a emprender por lo que conviene encuadrar [correctamente] su localización geográfica”<sup>227</sup>.

México ha regulado la compensación ambiental en el artículo 14 y subsiguientes de la Ley de Responsabilidad Ambiental<sup>228</sup>. Concretamente, su artículo 17 dispone: “La compensación ambiental consistirá en la inversión o las acciones que el responsable haga a su cargo, que generen una mejora ambiental, sustitutiva de la reparación total o parcial del daño ocasionado al ambiente, según corresponda, y equivalente a los efectos adversos ocasionados por el daño. Dicha inversión o acciones deberán hacerse en el ecosistema o región ecológica en donde se hubiese ocasionado el daño. De resultar esto materialmente imposible la inversión o las acciones se llevarán a cabo en un lugar alternativo, vinculado ecológica y geográficamente al sitio dañado y en beneficio de la comunidad afectada. En este último caso serán aplicables los criterios sobre sitios prioritarios de reparación de daños, que en su caso expida la Secretaría en términos de lo dispuesto por la Sección 5, Capítulo Tercero del presente Título. El responsable podrá cumplir con la obligación prevista en el presente artículo, mediante la contratación de terceros”.

El Código de Ambiente de Francia también prevé un régimen jurídico de compensación para aquellos daños generados a la biodiversidad en su artículo 163. Establece que deben consistir en una acción que apunten a un objetivo sin pérdida neta o

---

<sup>227</sup> LUCAS, Marthe, *La compensation environnementale, un mécanisme inefficace à améliorer*, Revue Juridique de l'Environnement, 2009-I-59.

<sup>228</sup> B.O. 7/6/2013.

incluso una ganancia en biodiversidad. Es una obligación de resultados que requiere una autorización administrativa previa y que debe ejecutarse prioritariamente en el lugar dañado.

Tal como se comentará seguidamente, la *Environmental Protection Agency* de Estados Unidos cuenta con un sistema similar denominado *Supplemental Environmental Projects* (SEP).

xii. Extinción de la acción y de la pena

Como se ha visto anteriormente, uno de los temas complejos que al día de hoy tiene una solución ambigua y disímil, es el del cómputo de la prescripción de las acciones y penas para las faltas ambientales impuestas<sup>229</sup>.

Un punto fundamental del proyecto es la unificación de plazos para extinción de la acción sancionatoria que se extinguirá por la prescripción, a los cinco (5) años de cometida la falta. Lo mismo sucede con la extinción de la pena que también es elevado a cinco (5) años de dictada el acto administrativo sancionatorio, a contar desde que la misma adquiere firmeza. Las faltas ambientales pueden ser difíciles de detectar, ya sea porque no son cometidas a simple vista o porque sus efectos tardan en salir a la luz. Asimismo, la sensibilidad del bien jurídico protegido así como la inmensidad del tamaño del territorio bonaerense en proporción a los recursos humanos y técnicos y la gravedad que implican, hace necesario que la prescripción de las faltas ambientales sea mayor a las establecidas por las simples faltas. La doctrina tiende a sostener -en general- que “el instituto clásico de la prescripción debe ser reinterpretado a la luz de los principios propios del derecho ambiental con el fin de evitar a toda costa que la incertidumbre inherente a la cuestión ambiental y el transcurso del tiempo se conviertan en aliados del contaminador”<sup>230</sup>. Actualmente, las faltas

---

<sup>229</sup> MARCHESI, Guillermo, *Op. Cit.*

<sup>230</sup> ALICIARDI, Belén, *Plazo de la prescripción de la responsabilidad ambiental*, Revista RAP 444-85.

ambientales carecen de un plazo de prescripción específico y se les aplica en forma supletoria el plazo de prescripción de un año previsto en el Código de Faltas Provinciales (Decreto-Ley 8031/73) y o el de tres años de la Ley de Faltas Agrarias (Decreto-Ley 8785/77). Constituye una excepción a esta situación las faltas previstas en la Ley 11.720 (de residuos especiales) que prevé un plazo de prescripción quinquenal. Esto ha derivado en interpretaciones diversas, en algunos casos contradictorias, por parte de la jurisprudencia provincial.

xiii. Registro Único de Infractores Ambientales

El proyecto crea el Registro Único de Infractores Ambientales (RUIA) para dar transparencia y publicidad de las sanciones que ambas autoridades ambientales impongan en el ejercicio del poder de policía en plena concordancia con los principios establecidos en la Ley 14.828<sup>231</sup> de modernización de la administración pública de la provincia de Buenos Aires.

La Suprema Corte provincial ha enfatizado al respecto que “la adecuada publicidad de los actos importa una práctica que atañe a la buena administración (...) y en general al conocimiento de la cosa pública (...) Con mayor fuerza estas directivas se aplican en campos en los que la información es peculiarmente necesaria, como ocurre en la materia aquí debatida. El art. 41 de la Constitución Nacional expresamente impone a las autoridades proveer información ambiental. Deber que involucra -de un lado- recolectar y procesar la información, lo que presupone, entre otras cosas, la vigilancia y control efectivo de las situaciones real o potencialmente riesgosas o dañinas. Del otro, consiste también en suministrar y difundir públicamente a la sociedad la información acumulada y actualizada de modo permanente y eficaz”<sup>232</sup>.

---

<sup>231</sup> El artículo 8.4 establece el objetivo de “promover un gobierno transparente y la generación de valor agregado mediante los datos producidos por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y garantizar el derecho de acceso a la información pública”.

<sup>232</sup> “Longarini, Cristian Ezequiel y otros contra Ministerio de la Producción y otros. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley”, SCJBA, 29/3/2017.

También, en cierta manera, el registro podrá contribuir a aportar información para complementar -en los casos que corresponda- el régimen de hechos relevantes de la oferta pública de la Comisión Nacional de Valores, la que incluye la cuestión ambiental entre sus alcances<sup>233</sup>.

En efecto, la Resolución CNV 622/13, establece que “los agentes registrados ante la Comisión en todas sus categorías, y en su caso, los integrantes de sus órganos de fiscalización, estos últimos en materia de su competencia, deberán informar a la Comisión en forma inmediata, a través de la Autopista de la Información Financiera –en los términos del artículo 99 de la Ley 26.831- todo hecho o situación que, por su importancia, sea apto para afectar en forma sustancial la colocación de los valores negociables, el curso de su negociación, o el desenvolvimiento de la actividad propia de cada sujeto alcanzado”<sup>234</sup>.

A su vez, dicha norma especifica claramente que “sanciones de importancia económica significativa o de trascendencia para el desenvolvimiento de sus actividades impuestas por autoridades de control, incluyendo autoridades competentes de control ambiental, aun cuando no se encuentren firmes”<sup>235</sup> serán consideradas como hechos relevantes.

#### xiv. Procedimiento sancionatorio

El proyecto establece los principios y lineamientos generales para la sustanciación del procedimiento siguiendo los grandes criterios establecidos en la Resolución OPDS 445/18 y garantizando un adecuado derecho de defensa.

---

<sup>233</sup>CUCCHIARO, María Lucrecia, *La cuestión ambiental como hecho relevante para el público inversor*, La Ley 12/9/14, pg. 1.

<sup>234</sup> Título XII, Capítulo I, artículo 2.

<sup>235</sup> Título XII, Capítulo I, artículo 3, inciso 18.

xv. Domicilio electrónico

Otro cambio relevante es el salto cualitativo que el proyecto propone en relación con la constitución del domicilio para la sustanciación del procedimiento sancionatorio. No es aceptable que, en pleno Siglo XXI, nos sigamos rigiendo con las herramientas tradicionales. Es necesario que el procedimiento administrativo se integre al mundo digital tonándose más accesible, eficaz, ágil y despapelizado<sup>236</sup>.

Precisamente, ese fue uno de los objetivos de la referida Ley 14.828 de modernización de la administración pública bonaerense en los que fija como objetivos la digitalización de los procesos administrativos, la incorporación del domicilio electrónico y la firma digital, la creación de tableros de control de gestión, entre otros.

La mejora es trascendente puesto que implica suplantarse la obligación de constituir domicilio en el radio de La Plata previsto en el art. 24 de la LPABA que resulta a todas luces anacrónico y engorroso. En efecto, en su artículo 50, el proyecto establece la obligación de constituir domicilio electrónico bajo apercibimiento de tenerlo por constituido en la sede del organismo.

Asimismo, dispone que: (i) la constitución, implementación, funcionamiento y cambio del domicilio electrónico se efectuará conforme a las formas, requisitos y condiciones que establezca la Autoridad de Aplicación y (ii) dicho domicilio producirá en el ámbito administrativo los efectos del domicilio constituido, siendo válidos y vinculantes todas las notificaciones, emplazamientos y comunicaciones que allí se practiquen.

Sobre este tema, corresponde señalar que -en 2018- las autoridades ambientales empezaron a implementar el domicilio electrónico unificado (conocido comúnmente como “domicilio ambiental electrónico”) para la tramitación de gran parte de los permisos ambientales que otorgan (aún no se implementó para el procedimiento de faltas). Dicho

---

<sup>236</sup> BACIGALUPI, Carla, *La revolución jurídica digital*, RDLSS 2014-19, 1/10/2014.



instituto novedoso fue implementado exitosamente permitiendo dar celeridad y certeza a las notificaciones a los administrados<sup>237</sup>.

Sin dudas, la incorporación del domicilio electrónico en el procedimiento sancionatorio es un paso fundamental que acompaña las nuevas tecnologías en la transformación de la digitalización de los procesos. Implica un salto hacia un mejor servicio administrativo en la intermediación con el ciudadano, así como en la reducción de costos, de tiempos en el proceso y eliminando formalismos estancos<sup>238239</sup>.

Sobre esta temática Perrino señala que “la aplicación de las mencionadas tecnologías al procedimiento administrativo, propias de la denominada era digital, caracterizada por el uso generalizado de las TIC, acarrearán múltiples beneficios tanto para los administrados como para la propia Administración, ya que: a) mejoran las relaciones de la Administración con los administrados, en tanto permite interactuar (...), b) optimiza la gestión administrativa; y c) brinda mayores garantías de transparencia, control e integridad documental, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada para todos los interesados”<sup>240</sup>.

#### xvi. Revisión judicial

Otro aspecto realmente sustancial se refiere a la impugnación judicial del acto administrativo sancionatorio de la autoridad de aplicación.

En ese sentido, se dispone que las resoluciones definitivas agotarán la vía administrativa, y habilitarán el ejercicio de la pretensión impugnatoria ante el Juzgado de Primera Instancia

---

<sup>237</sup> El régimen jurídico del “domicilio ambiental electrónico” se estableció fundamentalmente por medio del artículo 9.3 del anexo único de la Ley 14.828; la Resolución MJGM 167/18; las Resoluciones ADA 333/17 y 2222/19I y; las Resoluciones OPDS 475/19, 492/19, 494/19 y 559/19.

<sup>238</sup> ORDÓÑEZ, Carlos J., *Aspectos procesales de las presentaciones y notificaciones electrónicas en la provincia de Buenos Aires. La obligatoriedad del sistema y su armonización con el ordenamiento procesal*, LLBA2016 (julio), 381 (AR/DOC/1836/2016).

<sup>239</sup> RIBERA, Carlos E., *Informatización de los procesos judiciales y administrativos nacionales. Ley de comunicación electrónica*, DJ17/08/2011, 91.

<sup>240</sup> PERRINO, Pablo E., *Op. Cit.*

Contencioso Administrativo competente conforme lo dispuesto en el artículo 5°, inciso 1 del Código Contencioso Administrativo<sup>241</sup>.

La acción judicial tramitará bajo las disposiciones del proceso sumario de ilegitimidad, con arreglo a las reglas y los plazos establecidos en los artículos 69 y 70 del Código Contencioso Administrativo.

Asimismo, se prevé que: (i) la acción judicial no tendrá efectos suspensivos sobre la ejecutoriedad de las medidas sancionatorias que imponga la Autoridad de Aplicación, (ii) las medidas cautelares podrán solicitarse únicamente en forma simultánea a la interposición de la pretensión impugnatoria, (iii) previo a disponer cualquier tipo de medida cautelar, el juez requerirá un informe del órgano emisor del acto, con la finalidad de evaluar el recaudo establecido en el artículo 22 apartado 1 inciso c) del Código Contencioso Administrativo, (iv) será requisito de admisibilidad de la pretensión anulatoria deducida contra una resolución que imponga sanción de multa el previo depósito del importe a la orden de la autoridad que la dispuso, y la presentación del comprobante respectivo junto con el escrito de demanda y (v) las sentencias definitivas dictadas por el juez, serán susceptibles de recurso de apelación en las condiciones establecidas en el Código Contencioso Administrativo. Será competente para entender en la misma la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo con asiento en La Plata.

---

<sup>241</sup> Ley 12.008 (B.O. 3/11/97).

## CAPÍTULO V

### LA EXPERIENCIA DE ESTADOS UNIDOS EN ENFORCEMENT AMBIENTAL

Hacer cumplir las leyes ambientales es un objetivo central del Plan Estratégico de la *Environmental Protection Agency* (EPA)<sup>242</sup> para garantizar un ambiente más limpio y sano en los Estados Unidos<sup>243</sup>.

Además de las inspecciones ordinarias para asegurar el cumplimiento normativo, prevenir situaciones de peligro y disuadir eventuales violaciones a la normativa (*Compliance Monitoring*)<sup>244</sup>, la agencia ambiental norteamericana cuenta con una gran cantidad de herramientas y regulaciones para promover el efectivo cumplimiento de los administrados a los estándares y obligaciones en la materia.

Entre ellas se destaca el Programa de Incentivo de Cumplimiento (*Compliance Incentive Program*) por la que se invita a las empresas o sectores industriales a revelar y corregir infracciones a cambio de sanciones reducidas o exentas, al tiempo que aumenta el riesgo de sanción para aquellos que no aprovechan esta oportunidad. Se basa en el hallazgo de altas tasas de incumplimiento en sectores industriales o grupos industriales que pueden poner en peligro la salud pública o el ambiente<sup>245</sup>.

Desde la óptica de la función administrativa, una vez constatado un eventual incumplimiento, la EPA actúa por medio de las denominadas *civil administrative actions* que son acciones administrativas de ejecución no judiciales. Pueden ser en forma de un aviso de violación (*notice of violation*) o una orden con o sin penalizaciones (*order*) que obliga a

---

<sup>242</sup> *Working Together: 2018-2022 US EPA Strategic Plan*, Febrero 2018. Disponible en: <https://www.epa.gov/sites/production/files/2019-09/documents/fy-2018-2022-epa-strategic-plan.pdf>

<sup>243</sup> WIMMER, Teresa (2015), *Environmental Protection Agency*, Minnesota, Creative Education, pg. 4.

<sup>244</sup> SULLIVAN, Thomas (2014), *Environmental Law Handbook*, Maryland, Ed. Bernan Press, pg. 81.

<sup>245</sup> COLLIN, Robert W. (2006), *The Environmental Protection Agency: cleaning up America's act*, Connecticut, Ed. Greenwood Press, pg. 171.

un individuo, una empresa u otra entidad que tome medidas para cumplir o para limpiar un sitio.

Las *civil administrative actions* pueden concluir de diversas maneras tales como:

- Acuerdos (*Settlements*): resoluciones acordadas para un caso de ejecución. Generalmente, se presentan en forma de acuerdos de consentimiento / órdenes finales (CA/FO) u órdenes administrativas de consentimiento (AOC). Son firmados por todas las partes en la acción y homologados y archivados en el tribunal correspondiente.

- Multas (*Civil penalties*): son sanciones pecuniarias pagadas por una persona o entidad regulada debido a una violación o incumplimiento. Están diseñadas para recuperar el beneficio económico del incumplimiento y para compensar la gravedad de la violación. Es importante destacar que la EPA cuenta con una guía que establece los criterios y principios para determinar el *quantum* de la multa a imponer<sup>246</sup>.

- Medida cautelar (*Injunctive relief*): requiere que una entidad regulada realice o se abstenga de realizar alguna acción específica.

- Mitigación (*Mitigation*): es una medida cautelar especial para reducir o compensar el daño causado por violaciones pasadas o en curso.

- Proyectos ambientales suplementarios (*Supplemental Environmental Projects*): son proyectos que: (i) brindan un beneficio ambiental o de salud pública que un infractor acepta voluntariamente realizar, (ii) la EPA no podría exigir u obligar, y que de otro modo no se requieren legalmente (a nivel federal, estatal o local), y por lo tanto proporcionan beneficios que van más allá de las obligaciones de cumplimiento, (iii) deben tener una relación con los impactos ambientales generados por las violaciones imputadas, (iv) no pueden ser gestionados por la autoridad y, (v) incluyen una penalización en caso de incumplimiento

---

<sup>246</sup>EPA General Enforcement Policy GM 22 (1984). Disponible en: <https://www.epa.gov/sites/production/files/documents/penasm-civpen-mem.pdf>

que incluye un componente que aborda la gravedad de la violación y un componente que recupera el beneficio económico que el infractor obtuvo de su incumplimiento. Estos proyectos se suman a las acciones requeridas para corregir las violaciones especificadas en un Acuerdo (*Settlement*)<sup>247</sup>. Los SEP están regulados por el *Supplemental Environmental Projects Policy 2015 Update*<sup>248</sup>.

Por otro lado, desde el punto de vista de la estructura organizativa, la EPA cuenta con jueces administrativos para dirigir los procedimientos de evaluación de las sanciones impuestas por dicho órgano a las personas, empresas, entidades gubernamentales y otras organizaciones que están, o presuntamente, están reguladas por las leyes ambientales.

Los jueces administrativos rigen sus acciones según las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo (*Administrative Procedure Act*) y a todos los litigantes se les ofrece inicialmente la oportunidad de resolver casos de ejecución mediante resolución alternativa de disputas con un juez administrativo que actúa como mediador neutral.

La EPA cuenta con una Guía para Ciudadanos que proporciona un manual de procedimiento para individuos y organizaciones que no están representados por un abogado. Incluye plantillas para mociones comunes, información de contacto para cada oficina regional de la EPA e información de antecedentes para cada tipo de caso que se presenta ante los jueces<sup>249</sup>.

Las decisiones emitidas por los jueces de derecho administrativo están sujetas a revisión por la Cámara de Apelaciones Ambientales (*Environmental Appeals Board*). La decisión inicial de un juez de derecho administrativo se convierte en la orden final de la EPA dentro

---

<sup>247</sup> DROUGHTON, Laurie, *Supplemental Environmental Projects: a bargain for the environment*, Pace Environmental Law Review, N° 12-789 (1995).

<sup>248</sup> Disponible en: <https://www.epa.gov/sites/production/files/2015-04/documents/sepupdatedpolicy15.pdf>

<sup>249</sup> [https://yosemite.epa.gov/oa/EAB\\_Web\\_Docket.nsf/8f612ee7fc725edd852570760071cb8e/381acd4d3ab4ca358525803c00499ab0/\\$FILE/Citizens%20Guide%20July%202018.pdf](https://yosemite.epa.gov/oa/EAB_Web_Docket.nsf/8f612ee7fc725edd852570760071cb8e/381acd4d3ab4ca358525803c00499ab0/$FILE/Citizens%20Guide%20July%202018.pdf)

de los 45 días posteriores a la notificación a las partes, a menos que una parte apele a la Cámara, o la Cámara por de oficio elija revisar la decisión inicial.

La Cámara de Apelaciones Ambientales fue creada en 1992 en marco de una restructuración y rejerarquización que tuvo la EPA en virtud de la creciente demanda de la sociedad por los temas ambientales. Los objetivos de la Cámara son: (i) asegurar que la EPA aplique los requisitos legales de manera consistente, (ii) proporcionar una instancia efectiva para la revisión de las acciones de la EPA, y (iii) resolver apelaciones de manera eficiente para acelerar el cumplimiento ambiental y permitir y evitar una revisión prolongada en un tribunal federal<sup>250</sup>.

La Cámara de Apelaciones Ambientales toma la decisión final sobre las apelaciones administrativas bajo absolutamente todas las leyes ambientales que administra la EPA (v.gr. suelo, aire, agua, residuos, etc.)<sup>251</sup>. Es un tribunal imparcial independiente y su accionar se desenvuelve principalmente en apelaciones de decisiones administrativas de sanciones civiles, permisos y peticiones de reembolso de los costos incurridos en el cumplimiento de las órdenes de limpieza emitidas bajo la Ley de Responsabilidad Ambiental, Compensación y Responsabilidad Integral de 1980 (CERCLA).

Está integrada por 4 jueces que se constituyen en paneles de 3 y toman decisiones por mayoría de votos. También la integran 8 abogados y 2 profesionales administrativos brindan apoyo a los jueces.

---

<sup>250</sup> *The EPA's Environmental Appeals Board at Twenty-five: An Overview of the Board's Procedures, Guiding Principles, and Record of Adjudicating Cases.* Disponible en: [https://yosemite.epa.gov/oa/EAB\\_Web\\_Docket.nsf/8f612ee7fc725edd852570760071cb8e/381acd4d3ab4ca358525803c00499ab0/\\$FILE/The%20EAB%20at%20Twenty-Five.pdf](https://yosemite.epa.gov/oa/EAB_Web_Docket.nsf/8f612ee7fc725edd852570760071cb8e/381acd4d3ab4ca358525803c00499ab0/$FILE/The%20EAB%20at%20Twenty-Five.pdf)

<sup>251</sup> V.gr. Clean Air Act, National Environmental Policy Act, Resource Conservation and Recovery Act, Clean Water Act, Emergency Planning and Community Right-to-know Act, Oil Pollution Act, Pollution Prevention Act, entre otras.

Los representantes de la industria y otras partes interesadas históricamente han favorecido el proceso de apelación administrativa de la Junta como una forma de evitar el gasto y el tiempo necesarios para presentar apelaciones judicialmente.



## CONCLUSIÓN

Hoy los problemas ambientales no dejan a nadie indiferente. Hay una conciencia generalizada de que nuestro mundo es poco a poco más peligroso ante los enormes desafíos a los que nos enfrentamos<sup>252253254255</sup>. El uso y gestión sostenible de los recursos naturales y el ambiente es claramente un desafío mayor de nuestra sociedad<sup>256257</sup> pues, cada vez más, la responsabilidad ambiental es una condición previa para la supervivencia y la prosperidad<sup>258259</sup>.

El hombre siempre vivió en la naturaleza y de la naturaleza<sup>260</sup>, que por su contaminación y afectación hoy se encuentra en crisis. Muchas de las soluciones que exige la salvaguarda del mundo natural, son técnicas. Sin embargo, tampoco es posible una respuesta puramente técnica a un problema que sólo en parte es técnico. La conciencia de la problemática de la crisis ambiental debería crear un consenso que permitiera y exigiera al Estado un amplio campo de acción que necesitaría concretarse y legitimarse en una normativa<sup>261</sup>.

En ese sentido, tal como lo remarca el Papa Francisco en su encíclica *Laudato Si*, ante la posibilidad de una utilización irresponsable de las capacidades humanas, son funciones impostergables de cada Estado planificar, coordinar, vigilar y sancionar regulaciones adecuadas, vigilar la aplicación de las normas, realizar un control operativo sobre los

---

<sup>252</sup> NGÔ, Christian y RÉGENT (2012), Alain, *Déchets, effluents et pollution*, Ed. Dunoud, pg. 1.

<sup>253</sup> RAVEN, Peter (1999), *Sustainability: prospects for a new millennium* en *Science for survival and sustainable development*, Ed. Pontificae Academiae Scientiarum, Ciudad del Vaticano, pg. 39.

<sup>254</sup> SABSAY, Daniel Alberto, *Derecho ambiental. Una nueva etapa en la defensa de los bienes públicos ambientales*, LL 2007-B-1026.

<sup>255</sup> REISS, Frédéric, *Discours de cloture de la journée d'étude sur le Code français de l'environnement*, Revue Juridique de l'environnement, 2002-HS-90.

<sup>256</sup> REAL FERRER, Gabriel, *El medio ambiente en la Constitución española de 1978*, Revue Juridique de l'Environnement, 1994-4-319.

<sup>257</sup> CARELLO, Luis Armando (1991), *Problemas del poder de policía en materia de protección del medio ambiente*, Revista de derecho administrativo, Ed. Depalma, pg. 383.

<sup>258</sup> Norma ISO 26.000/2010

<sup>259</sup> Resolución A/RES/70/1 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

<sup>260</sup> CONTE-GRAND, Julio, *Ambiente y humanidad*, ED 26/2/15, pg. 1.

<sup>261</sup> GAMARRA, Daniel (1994), XIX Semana Tomista, Sociedad Tomista Argentina.



efectos emergentes no deseados de los procesos productivos, intervenir oportunamente ante riesgos inciertos o potenciales, entre otros<sup>262</sup>.

La provincia de Buenos Aires cuenta con autoridades ambientales con reconocidos profesionales pero con escasos recursos para ejercer la policía administrativa en todo el territorio. Esta lastimosa situación se ve agravada por la abundante cantidad de normas de fondo y, sobre todo, el enrevesado mundo de normas de forma que diluyen -aun más- la efectividad en el control.

Desde esa óptica, el proyecto de Código de Procedimiento de Faltas Ambientales ciertamente contribuye a la simplificación y la modernización del régimen procedimental de las sanciones ambientales desde una óptica del derecho administrativo sancionador.

Es claro, simple, sistémico y novedoso que dotará de mayor seguridad jurídica y accesibilidad para los regulados así como robustecerá el accionar policial administrativo ambiental para la persecución y sanción de las faltas ambientales haciendo más eficiente y dinámico<sup>263</sup> el servicio prestado por las autoridades ambientales a la comunidad. Con su implementación, se protegerá de mejor manera al ambiente y los recursos naturales tal como lo ordena el mandato constitucional de preservación del medio ambiente en relación con las generaciones presentes y también con las futuras<sup>264</sup>.

El proyecto incorpora aspectos esenciales para promover un control ambiental acorde a las exigencias propias que representa la consecución del desarrollo sostenible. Entre ellos se destaca: (i) la regulación única del procedimiento de sustanciación llevado a cabo ya sea

---

<sup>262</sup> FRANCISCO, *Laudato Si*, N° 177.

<sup>263</sup> CARCAVALLO, Esteban, *Un nuevo intento de modernización del Estado: la simplificación de trámites e instancias administrativas*, Suplemento Especial: Decreto de desburocratización y simplificación 2018 (febrero), 28/02/2018, 83 (AR/DOC/377/2018).

<sup>264</sup> CANDA, Fabián Omar, *El acto administrativo ambiental en El estado constitucional de derecho y derecho administrativo* (2017), Jornadas organizadas por la Universidad Austral, pg. 11.

por el OPDS como por el ADA (actas de inspección, plazos para el descargo, etc.), (ii) la unificación de las sanciones aplicables (eliminando la dispersión de las sanciones previstas en las más de 20 normas ambientales actualmente vigentes), (iii) la determinación de criterios para la graduación de las sanciones (criterios que hoy prácticamente no existen), (iv) el pago de la multa en inversión de tecnología para evitar la contaminación futura, (v) el pago de las multas en cuotas, (vi) el pago en cuotas para las infracciones calificadas como leves, (vii) la incorporación de medidas accesorias a la sanción (obligación de publicar, compensación ambiental, entre otras), (viii) la unificación de los plazos de prescripción, (ix) la incorporación del domicilio electrónico (que reemplaza al domicilio constituido en el radio de la ciudad de La Plata que fue regulado en el año 1970 por medio del artículo 24 la LPABA), (x) la simplificación de la revisión judicial de los actos administrativos sancionatorios (unificando un solo procedimiento que tramitará en el fuero contencioso administrativo y eliminando la dispersión actualmente vigente en la que parte se gestiona en el fuero correccional y otra parte en el contencioso administrativo), (xi) la regulación del procedimiento de la toma de muestra (aspecto cardinal para las problemáticas ambientales), (xii) la clara determinación de las atribuciones de los inspectores, (xiii) el régimen específico para las faltas formales, entre otros,

Tal como lo señaló Aristóteles, la ley contribuye al perfeccionamiento y felicidad del hombre porque “un Estado puede ser dichoso por sí mismo, con la sola condición de estar bien administrado y de tener buenas leyes (...) [y] el verdadero legislador deberá proponerse procurar a la ciudad toda, a los individuos que la componen y a todos los demás miembros de la asociación, la parte de virtud y de bienestar que les pueda tocar, modificando, según los casos, el sistema y las exigencias de sus leyes”<sup>265</sup>.

---

<sup>265</sup> ARISTÓTELES (2003), *Política*, Buenos Aires, Ed. Andrómeda, pg. 113.

En tal sentido, el proyecto de Código de Procedimiento de Faltas Ambientales, modestamente y en ámbito específico que le toca regular, significa una maduración del derecho ambiental local puesto que –de una buena vez- establece un régimen robusto para la protección ambiental que, al mismo tiempo, determina el marco jurídico adecuado para que el desarrollo económico y social de su comunidad se realice bajo condiciones ambientales posibles y sostenibles.



## BIBLIOGRAFÍA

ABED, Sheila (2011), *Introduction en Compliance and enforcement in environmental law Toward more effective implementation*, Cheltenham, IUCN Environmental Law Series.

AGUIRRE, Juan Ignacio, *Poder de policía ambiental. Las facultades concurrentes de la Nación y de las provincias en el marco del caso "Papel Prensa SA v. Estado Nacional"*, RDA 2016-106, 04/08/2016, 803.

ALICIARDI, Belén, *Plazo de la prescripción de la responsabilidad ambiental*, Revista RAP 444-85.

ALONSO REGUEIRA, Enrique M. y CASARINI, Luis E., *El control jurisdiccional de las sanciones administrativas*, La Ley 7/12/12, pg. 1.

ANDREEN, William L., *Motivating enforcement: institutional culture and the Clean Water Act*, Pace Environmental Law Review, N° 24-67 (2007).

ANTACLI, Graciela C. y MARRELLA, Norma, *Drones: una tecnología revolucionaria en la inspección del trabajo*, RDLSS 2016-4, 01/03/2016, 325.

ARISTÓTELES (2003), *Política*, Buenos Aires, Ed. Andrómeda.

ARTIGAS, Mariano (1998), *Filosofía de la Naturaleza*, Navarra, Ed. EUNSA.

BACIGALUPI, Carla, *La revolución jurídica digital*, RDLSS 2014-19, 01/10/2014, 2015.

BAJJALI, William (2018), *ArcGIS for environmental and water issues*, Cham, Ed. Springer, pg. 1.

BARRAZA Javier I. y SCHAFFRIK, Fabiana Haydée, *Actualidad en la jurisprudencia sobre el poder de policía en la Constitución Nacional*, LL 1998-F-1051.

BARRAZA, Javier I., *Las limitaciones al poder de policía*, LLBA2019 (abril), 6.

BELLORIO CLABOT, Dino, *El G20 en Argentina, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y la acción por el clima*, Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, N° 30, 11/12/2018, IJ editores.

BELLORIO CLABOT (2008), *Tratado de derecho ambiental*, Buenos Aires, Ed. Ad-Hoc.

BÉTAILLE, Julien, *Répression et effectivité de la norme environnementale*, Revue Juridique de l'Environnement, 2014-HS-47.

BIBILONI, Homero M., WALSH, Juan Rodrigo y TERCENIO, Marcelo, *Protección administrativa del ambiente. Síntesis de la disertación*, La Ley AR/DOC/3145/2009.

BOSCH, Juan, *Las provincias y el poder de policía medioambiental*, ED 185-1292.

BOTASSI, Carlos A. (2004), *Poder de policía ambiental en Servicio público, policía y fomento*, Buenos Aires, Ed. RAP, pg. 513,

BULYGIN, Eugenio, *Teoría y técnica de legislación*, LL 1981-C-967.

BUSTAMANTE ALSINA, Jorge, *El orden público ambiental*, LL 1995-E-916.

BUSTAMANTE ALSINA, Jorge, *Desarrollo y medio ambiente*, La Ley, Cita online 003/000792.

BUTELER, Alfonso, *Límites de la potestad sancionatoria de la administración*, LL 2011-A-667.

CANDA, Fabián Omar, *El acto administrativo ambiental en El estado constitucional de derecho y derecho administrativo* (2017), Jornadas organizadas por la Universidad Austral, pg. 11.

CANDA, Fabián Omar, *Con sustento en el principio precautorio, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires prohíbe por ley la aplicación de agroquímicos en predios de acceso público*, Revista Argentina de Justicia Constitucional, IJ Editores, N° 3, Marzo 2017.

CANDA, Fabián Omar, *Régimen jurídico de la actividad de policía*, Jornadas de Derecho Administrativo, Universidad Austral, mayo de 2003, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2004, pg. 123.

CANOSA, Armando N. (2008), *Procedimiento administrativo: recursos y reclamos*, Buenos Aires, Ed. Abeledo Perrot.

CARCAVALLO, Esteban, *Un nuevo intento de modernización del Estado: la simplificación de trámites e instancias administrativas*, Suplemento Especial: Decreto de desburocratización y simplificación 2018 (febrero), 28/02/2018, 83 (AR/DOC/377/2018).

CARELLO, Luis Armando (1991), Problemas del poder de policía en materia de protección del medio ambiente, *Revista de derecho administrativo*, Ed. Depalma, pg. 383.

CARRAZÁN, Luciana y MAGGIO, Facundo, *La utilización de nuevas herramientas tecnológicas en la investigación criminal. El drone*, LL 18/03/2020, 5.

CASSAGNE, Juan Carlos, *El daño ambiental colectivo*, LL 2004-E, 1426.

CASSAGNE, Juan Carlos, *En torno a las sanciones administrativas y la aplicabilidad de los principios del derecho penal*, ED 143-939.

CASSAGNE, Juan Carlos (2006), *Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ed. Lexis Nexis.

CASSAGNE, Juan Carlos, *La modernización del procedimiento administrativo*, RDA 2016-105, 05/06/2016, 553.

CASSAGNE, Juan Carlos, *La transformación del procedimiento administrativo y la LNPA*, LL 2011-C-833.

CASSAGNE, Juan Carlos, *La seguridad jurídica en las provincias*, LL 2001-F-1109.

CASSAGNE, Juan Carlos, *Sobre la protección ambiental*, LL 1995-E-1217.

CAUDAL, Sylvie, (2016), *Quels instruments juridiques pour la modernisation du droit de l'environnement?* en *Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernization, regression?* (Dir. Isabelle Doussan), Bruselas, Ed. Bruylant.

CHERUSE, Florencia, *Derecho ambiental sancionador: aproximación a una caracterización de las faltas ambientales, sus problemas y desafíos*, *Revista de Derecho Ambiental*, Ed. Abeledo Perrot, N° 58 (2019), pg. 39.

CIBILS, Graciela María Amábile (2008), *Problemática de la contaminación ambiental*, Buenos Aires, Ed. EDUCA.

COLLIN, Robert W. (2006), *The Environmental Protection Agency: cleaning up America's act*, Connecticut, Ed. Greenwood Press.

COLOMBO, Juan Martín, *Algunas notas sobre la denominada policía administrativa en la provincia de Buenos Aires*, RDA 2020-127, 06/02/2020, 295.

CONTE-GRAND, Julio, *Ambiente y humanidad*, ED 26/2/15, pg. 1.

CORDEIRO, Mariano L. (2011), *Recursos administrativos vs. tutela judicial efectiva: argumentos para um régimen optativo*, Buenos Aires, Ed. RAP.

CORSARI, Nelson, "El Derecho Ambiental y las enseñanzas de la Iglesia", ED 210-739.

CUCCHIARO, María Lucrecia, *La cuestión ambiental como hecho relevante para el público inversor*, La Ley 12/9/14, pg. 1.

DE BENEDICTIS, Leonardo, *El derecho ambiental y la gestión de residuos peligrosos/riesgosos*, SJA 2012/12/12-26.

DEVIA, Leila (2015), *Avances del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación en los aspectos ambientales*, Buenos Aires, Ed. Albremática.

DE SANTIS, Gustavo Juan, *La protección constitucional del ambiente. La legitimación del artículo 43 de la Constitución Nacional después de la reforma*, LL-1995-D-1117.

DEVOLVÉ, Pierre (2006), *Le droit administratif*, Paris, Ed. Dalloz.

DOMIKE Julie R. y ZACAROLI, Alec C. (2016), *The Clean Air Act Handbook*, Chicago, American Bar Association.

DOUMENQ, Michel, *Juge administrative, juge judiciaire, concurrence ou complémentarité*, Revue Juridique de l'Environnement, 1995-HS-45.

DOUSSAN, Isabelle (2016), *Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernization, regression?*, Bruselas, Ed. Bruylant.

DROUGHTON, Laurie, *Supplemental Environmental Projects: a bargain for the environment*, Pace Environmental Law Review, N° 12-789 (1995).

DURAN, Patrice, (2016), *La simplification du droit de l'environnement en Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernization, regression? (Dir. Isabelle Doussan)*, Bruselas, Ed. Bruylant.

ESAIN, José Alberto y GARCIA MINELLA, Gabriela (2013), *Derecho ambiental en la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot.

FIELD, Barry C.,(1995) *Economía ambiental*, Buenos Aires, Ed. Mc Graw Hill, pg. 220.

FIORINI, Bartolomé (1957), *Poder de policía*, Buenos Aires, Ed. Alfa.

FIRESTONE, Jeremy, *Enforcement of pollution laws and regulations: an analysis of forum choice*, Harvard Environmental Law Review, Vol. 27 (2003), N° 1, pg. 105.

FISHER, Eloise, *Environmental law as a hot law*, Journal of Environmental Law, Oxford University Press, 2013, Vol. 25, N° 3, pg. 347.

FLAMENT Marie-Cécile et VANDEN EYNDE Johan (2015), *Les infractions environnementales*, Bruselas: Ed. Anthemis.

FRANCISCO, *Laudato Si*.

FRANCOIS, Didier (2013), *Consolidation et codification: simplifier et faciliter l'accès au droit*, Zagreb, Forum Europeen des Journaux Officiels.

FRÁVEGA, Manuel, *Laudato Si: la esperada encíclica sobre la cuestión ambiental*, Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, IJ Editorias, N° 17, Septiembre de 2015.



FRÁVEGA, Manuel, *Nueva regulación de calidad de aire y emisiones gaseosas en la Provincia de Buenos Aires*, ED 10/12/18, pg. 1.

GAMARRA, Daniel (1994), XIX Semana Tomista, Sociedad Tomista Argentina.

GAMBIER Beltrán y LAGO Daniel H. (1995), *El Medio Ambiente y su reciente recepción constitucional*, en *Estudios sobre la reforma constitucional*, Buenos Aires, Ediciones Depalma.

GARCIA PULLÉS, Fernando, *La distinción entre delitos y faltas. El régimen jurídico circundante. Una nueva y acertada doctrina de la Corte*, JA, Suplemento derecho administrativo, 2006, septiembre, pg. gor3.

GARCIA SILVA, Leandro y SAULINO, Florencia, *Entrevista a Raúl Estrada Oyuela*, Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo, N°1-2012-255.

GASCÓN, Santiago José, *Poder de policía y razonabilidad*, LL Gran Cuyo 2009 (agosto), 707.

GELLI, María Angélica (2001), *Constitución de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Ed. La Ley, pg. 567.

GORDILLO, Agustín (2004), *Policía y poder de policía en Servicio público, policía y fomento*, Buenos Aires, Ed. RAP.

GREEN, Charles L., *A guide to monetary sanctions for environment violations by federal facilities*, Pace Environmental Law Review, N° 17-45 (1999).

HUGLO, Christian y MAÎTRE, Marie-Pierre (2017), *Code de l'environnement et autres texts relatives au développement durable*, Paris, Ed. Lexis Nexis.

INTERNATIONAL NETWORK FOR ENVIRONMENTAL COMPLIANCE AND ENFORCEMENT (2009), *Principles of environmental compliance and enforcement handbook*, Washington DC.

JEGOUZO, Yves, *Le juge administratif et l'ordonnement du droit de l'environnement*, Revue Juridique de l'environnement, 2004-HS-19.

KISS, Alexandre, *Après le cinquantième anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'homme. Et le droit à l'environnement?*, Revue Juridique de l'Environnement, 1999-1-5.

KISS, Alexandre, *Les principes généraux du droit international de l'environnement sont-ils refétés par le Code de l'environnement?*, Revue Juridique de l'Environnement, Numéro Spécial, 2002-15.

KROMAREK VOITELLIER, Pascale, *Codification des dispositions relatives à la prevention des pollutions, risques et nuisances. Livre V du Code de l'environnement*, Revue Juridique de l'Environnement, 2002-HS-23.

LABRONT, Véronique, (2016), *De la complexité de la notion de modernisation en Les futurs du droit de l'environnement. Simplification, modernization, regression? (Dir. Isabelle Doussan)*, Bruselas, Ed. Bruylant.

LAGET-ANNAMAYER Aurore (2017), *Droit penal de l'environnement en Grands arrêts du droit de l'environnement*, París, Ed. Dalloz, pg. 213.

LEGARRE, Santiago, *El poder de policía en la historia constitucional estadounidense*, Revista de Derecho, Universidad Católica del Norte, Año 12, N° 1, 2005, pg. 55.

LEGARRE, Santiago, *Poder de policía federal*, LL 2010-E-388.

LEGARRE, Santiago, *Poder de policía (historia, jurisprudencia, la doctrina)*, LL 2000-A- 999.

LLAMBIAS Jorge Joaquín (1970), *Tratado de Derecho Civil*, Buenos Aires, Ed. Perrot.

LITTMANN-MARTIN, Marie-José, *Code de l'environnement, droit pénal et procédure pénale: quelques réflexions*, Revue Juridique de l'Environnement, 2002, Numéro Spécial-55.

LONGTIN, Marie-Josée, *La codification comme element ou source de justice*, Les Cahiers de droit, 42(3) 667-679.

LÓPEZ ALFONSÍN (2012), *Derecho ambiental*, Buenos Aires, Ed. Astrea.

LORENZETTI, Ricardo Luis y LORENZETTI, Pablo (2018), *Derecho ambiental*, Buenos Aires, Ed. Rubinzal-Culzoni.

LUCAS, Marthe, *La compensation environnementale, un mécanisme inefficace à améliorer*, Revue Juridique de l'Environnement, 2009-I-59.

LUNEL, Pierre, BRAUN, Pierre, FLANDIN-BLETY, Pierre y TEXIER, Pascal, *Pour une histoire du droit de l'environnement*, Revue Juridique de l'Environnement, N°1, 1986, pg. 41.

MAIRAL, Héctor A. (2007), *Las raíces legales de la corrupción*, Buenos Aires, Ed. Res Pública Argentina.

MALM GREEN, Guillermo y MURGIER, Ángeles, *Análisis de la ley general del ambiente ¿avances en el derecho ambiental argentino?*. LL 2005-C-1389.

MALM GREEN, Guillermo y SPENSLEY, James, *Aproximación a una teoría de los principios del derecho ambiental (Conforme su recepción en el derecho argentino y en el derecho estadounidense)*, LL 1994-D-986.

MAQUEDA, Juan Carlos, *Derecho Ambiental Constitucional*, Revista de Derecho Ambiental, N° 11 (Julio-Septiembre 2007); Ed. LexisNexis

MARCHESI, Guillermo, *La prescripción de las faltas ambientales de la Provincia de Buenos Aires*, Diario Derecho Para Innovar (DPI), 2014, N° 44.

MARKOWITZ, Kenneth y GERARDU Jo, *The Importance of the Judiciary in Environmental Compliance and Enforcement*, Pace Environmental Law Review, N°29-538 (2012).

MARIENHOFF, Miguel S. (1996), *Tratado de derecho administrativo*, Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot.

MAUGHAN, James T. (2017), *Environmental Impact Analysis*, Boca Raton, CRC Press.

MICHELSEN, Ger, ADOBENT, Maik, MARTENS Pim y VON HAUFF, Michael (2016), *Sustainable development – background and context* en *Sustainability Science*, eBook, Ed. Springer, pg. 5.

MONÉGER, Jöel (2003), La ordenanza de Colbert de 1673 sobre el comercio al nuevo Código de Comercio en *La codificación: raíces y prospectiva*, Buenos Aires, Ed. EDUCA, pg. 79.

MONTESQUIEU (1984), *Del espíritu de las leyes*, Buenos Aires, Ediciones Orbis.

MONZÓN CAPDEVILLA, Margarita, *La sustanciación del derecho administrativo sancionador en el ordenamiento jurídico argentino*, SAJ:DAF 180049, 21/2/18.

NGÔ, Christian y RÉGENT, Alain (2012), *Déchets, effluents et pollution*, París, Ed. Dunoud.

ORDÓÑEZ, Carlos J., *Aspectos procesales de las presentaciones y notificaciones electrónicas en la provincia de Buenos Aires. La obligatoriedad del sistema y su armonización con el ordenamiento procesal*, LLBA2016 (julio), 381 (AR/DOC/1836/2016).

OUEDRAOGO, Clarisse, *Les sanctions alternatives et complémentaires aux peines classiques em droit de l'environnement: étude comparative (France et Burkina Faso)*, Revue Juridique de l'Environnement 2000-4-533.

PASTORINO, Leonardo F. (2011), *Daño al ambiente*, Buenos Aires, Ed. Lexis Nexis.

PERCIVAL, Robert V., *Environmental law in the twenty first century*, Virginia Environmental Law Journal, Vol 25:1, 2007.

PERNAS GARCÍA, José, *La lucha contra la contaminación y la tendencia hacia una codificación del derecho ambiental comunitario*, Revista General de Derecho (España), 1997, N° 639, pg. 1347.

PERRINO, Pablo E., *Las reformas al procedimiento administrativo nacional. Simplificación administrativa y reducción de cargas a los administrados*, LL 2018-A-1094.

PETRELLA, Alejandra, *Breves palabras introductorias al suplemento de derecho ambiental*, Revista RAP 371-5.

PIERATTI, Gertrude, *Droit, économie, écologie et développement durable: des relations nécessairement complémentaires mais inévitablement ambiguës*, Revue Juridique de l'Environnement, 2000-3-421.

PIGRETTI, Eduardo Andrés (2014), *Ambiente y daño*, Buenos Aires, Ed. Dunken.

PIGRETTI, Eduardo (1993), *Derecho ambiental*, Buenos Aires, Ed. Depalma

PONTIFICAL ACADEMY OF SCIENCES (2017), *Declaration of the health of people, health of planet and our responsibility. Climate change, air pollution and health workshop*.

PORTALIS, Jean-Étienne-Marie (1801), *Discours préliminaire du premier projet du Code Civil*.

PRIEUR, Michel (2011), *Droit de l'environnement*, Paris, Ed. Dalloz, pg. 580.

PRIEUR, Michel, *Pour quoi une codification?*, Revue Juridique de l'Environnement, 2002, Numéro Spécial, 2002.

RAVEN, Peter (1999), *Sustainability: prospects for a new millennium* en *Science for survival and sustainable development*, Ed. Pontificae Academiae Scientorum, Ciudad del Vaticano, pg. 39.

REAL FERRER, Gabriel, *El medio ambiente en la Constitución española de 1978*, Revue Juridique de l'Environnement, 1994-4-319.

REISS, Frédéric, *Discours de cloture de la journée d'étude sur le Code francais de l'environnement*, Revue Juridique de l'environnement, 2002-HS-90.

RIBERA, Carlos E., *Informatización de los procesos judiciales y administrativos nacionales. Ley de comunicación electrónica*, DJ17/08/2011, 91.

ROMI, Raphaël (2010), *Droit de l'environnement*, Paris, Ed. Montchrestien.

ROMERO GONZÁLEZ, Eladio M., *Evaluación y gestión medioambiental para planes, programas y proyectos de ingeniería*, Sevilla, Ed. Universidad de Sevilla.

ROSATTI, Horacio Daniel (2004), *Derecho Ambiental Constitucional*, Buenos Aires, Ed. Rubinzal Culzoni.

SABSAY, Daniel Alberto, *Derecho ambiental. Una nueva etapa en la defensa de los bienes públicos ambientales*, LL 2007-B-1026.

SABSAY, Daniel Alberto, *Derecho constitucional ambiental en las ciudades*, Revista RAP 371-35, 2009.

SABSAY, Daniel Alberto, *La gobernabilidad, el medio ambiente y el desarrollo sustentable*, Revista de Relaciones Internacionales, 1998, N° 14, pg. 7.

SACHS, Jeffrey (2015), *La Era del Desarrollo Sostenible*, Barcelona, Ed. Deusto.

SERVI, Aldo, *Derecho ambiental internacional*, Revista de Relaciones Internacionales, N° 14, 1998.

SCHIDHEINY, Stephan (1992), *Changing course: a global business perspective on development and the environment*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology.

SOLA, Juan Vicente, *La desburocratización en la Argentina corporativa*, La Ley, Suplemento Especial: Decreto de desburocratización y simplificación 2018 (febrero), 28/02/2018, 3.

SONZINI, Osvaldo Mario, *¿Alguien controla el ambiente en la Provincia de Buenos Aires?*, LL 2003-A-1314.

SULLIVAN, Thomas (2014), *Environmental Law Handbook*, Maryland, Ed. Bernan Press.

TAWIL Guido Santiago, *La cláusula ambiental en la Constitución Nacional*, LL 1995-B-1291.

TAWIL, Guido Santiago, *Racionalidad y formas en el derecho administrativo*, LL 2013-C-671.

TORRE-SCHAUB, Marta (2017), *L'essentiel des grands arrêts du droit de l'environnement*, París, Ed. Gualino.

UTRERA, Lucas I. (2017), *Los Objetivos de Desarrollo Sostenible para 2030: una agenda para que decidamos con sentido*, Buenos Aires, Ed. Eidicon-Fondo Editorial Consejo.

VAN LANG, Agathe, *Droit répressif de l'environnement: perspectives en droit administratif*, Revue Juridique de l'Environnement, 2014, Numéro Spécial-33.

VAQUER CABALLERIA, Marcos (2018), *El poder administrativo*, en *Estudios de Derecho Público en Homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, Tomo II, Coord. Marcos Vaquer Caballería, Ángel M. Moreno Molina y Antonio Descalzo González, Valencia Ed. Tirant Lo Blanch.

VAQUER CABALLERIA, Marcos, *La codificación del procedimiento administrativo en España*, Revista General de Derecho Administrativo, N° 42-2016.

VASQUEZ, Ramón F. (1940), *Poder de policía*, Buenos Aires, Ed. Contreras.

VERSCHUUREN, Jonathan, *The constitutional right to protection of the environment in the Netherlands*, Revue Juridique de l'Environnement, 1994-4-339.

VIGO, Rodolfo Luis (2000), *Los principios jurídicos: perspectiva jurisprudencial*, Buenos Aires, Ed. Depalma.

VILLORIA, Manuel (1997), *Modernización administrativa y gobierno postburocrático en La nueva Administración Pública*, Madrid, Ed. Alianza Editorial, pg. 77.

VIÑUALES, Jorge E. (2015), *The Rio Declaration on Environment and Development*, Oxford, Oxford University Press.

WALSH, Juan Rodrigo, *Los presupuestos mínimos y las competencias ambientales*, DJ 1997-2-923.

WIMMER, Teresa (2015), *Environmental Protection Agency*, Minnesota, Creative Education.

WRIGHT, Brittany, Big brother watching mother nature: conservation drones and their international and domestic privacy implications, Vermont Journal of Environmental Law, N° 17-138.

ZUDAIRE, Lucas José, *El poder de policía en Argentina y en la provincia de Buenos Aires. El caso particular del poder de policía ambiental*, SAIJ: DACF130228, 12/8/2013.