



# **EL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL:**

**SU POSIBLE INCORPORACIÓN EN EL ORDENAMIENTO**

**JURÍDICO ARGENTINO**

CARRERA DE ABOGACÍA

TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

MARÍA AGUSTINA PAZ

CÓRDOBA - 2015

## **Agradecimientos**

Quiero agradecer de una manera especial a mi padre, que me ha aclarado el camino con su eterna compañía.

Agradecer además, a mi amiga Laura por su gran generosidad en guiar mis ideas. A mi familia y amigos que siempre animaron y alentaron mi esfuerzo. A Emilia, que con su amor y presencia me transmitió la energía para llegar al final de mi carrera.

Y en especial, a Martín, sin su ayuda, apoyo y amor incondicional, hubiese resultado imposible haber transitado esta última etapa de formación profesional. Por todo el esfuerzo y compañía, ¡muchas gracias!

## Resumen

En el presente trabajo final de grado se investiga la implementación del Principio de No Regresión Ambiental. El análisis se realiza teniendo en consideración el nuevo paradigma en la preservación del medio ambiente en miras de un desarrollo sustentable y las posibles regresiones ambientales que conducen a un desmejoramiento en la calidad de vida de las generaciones presentes, tendiente a menoscabar el volumen de bienes que debemos comprometernos a transferir a las generaciones futuras para proteger y conservar la biodiversidad.

La posibilidad de aplicación del principio como un nuevo principio rector de los ya vigentes en el derecho argentino, es analizada desde la perspectiva de una política ambiental integral, que además de respetar los derechos fundamentales de los individuos, articule eficazmente con los poderes del estado, con el simple criterio de no alterar o disminuir lo ya logrado en conservación ambiental.

La incorporación del Principio de No Regresión Ambiental al ordenamiento jurídico argentino implica otorgar un instrumento legal que mantenga el equilibrio en relación al tratamiento del ambiente tal como se concibe en el derecho interno y las prácticas que se ejercen en desmedro del mismo. Por este motivo, el Principio de No Regresión es estudiado críticamente, destacándose los beneficios que aporta al aplicarse a casos concretos y en consecuencia mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

## **Abstract**

This paper deals with the research for the implementation of the Principle of Non-Regression in Natural Environments. The new paradigm for environmental conservation is taken into account in lieu of sustainable development and any environmental regression which may lead to an impoverished life-style of future generations which in turn can mark a reduction in the volume of assets that necessarily must be transferred to them. At the same time biodiversity must be kept and protected.

The possibility of implementing the Principle as a new keystone in the Argentine Law System is seen from the perspective of an integral environmental policy which, apart from holding human rights as a fundamental issue, also regulates the three State Powers with the simple idea of not altering or reducing what has already been achieved as far as environmental laws on conservation are concerned.

The incorporation of the Principle of Non-Regression in the Legislative System implies a legal instrument which may keep the balance between the environment as conceived by the law and the different practices which may destroy it. This is why the Principle of Non-Regression is scrutinised and its benefits highlighted so they can be applied in specific cases therefore improving the life-style of the people involved.

## Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo I. El Principio de No Regresión Ambiental. ....</b>	<b>8</b>
<b>1. El Principio de No Regresión Ambiental. Aspectos generales. ....</b>	<b>8</b>
1.1. Origen de los principios generales del derecho ambiental internacional y nacional. ....	9
1.2. Concepto, nacimiento y evolución del nuevo principio rector ambiental. ....	12
1.3. Hacia Río+20. Repercusiones. ....	16
1.4. Ámbito de desarrollo del Principio de No Regresión. ....	19
<b>2. El Principio de Progresividad y su relación estrecha con el Principio de No Regresión. ....</b>	<b>21</b>
<b>3. Principio de No Regresión. Límites. Restricciones. ....</b>	<b>23</b>
<b>Capítulo II. Marco legal. ....</b>	<b>25</b>
<b>1. La cuestión ambiental en el Derecho Internacional. ....</b>	<b>25</b>
1.1. Cumbres Mundiales de la O.N.U. ....	25
1.2. Legislación en el derecho comparado del Principio de No Regresión. ....	28
<b>2. El Principio de No Regresión en el ordenamiento jurídico argentino. ....</b>	<b>29</b>
2.1. Supremacía constitucional en el derecho argentino. ....	30
2.2. Nuevos Derechos y Garantías constitucionales. ....	31
2.3. Legislación nacional vigente. ....	33
2.4. Legislación provincial complementaria. ....	34
2.5. Régimen Ambiental Municipal. ....	35
<b>3. Análisis Jurisprudencial. ....</b>	<b>37</b>
3.1. Fallo Tribunal Supremo de Madrid, España. ....	38
3.2. Fallo Corte Suprema de Justicia de Panamá. ....	40
3.3. Fallo Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires. ....	42
<b>Capítulo III. Regresiones ambientales. ....</b>	<b>45</b>
<b>1. Regresiones ambientales. Aspectos generales. ....</b>	<b>45</b>
<b>2. Observatorio global de regresiones ambientales. ....</b>	<b>46</b>
<b>3. Identificando regresión ambiental en la Ciudad de Córdoba. ....</b>	<b>47</b>
3.1. Proyecto “Solo Bus”. Marco Regulatorio. ....	47
3.2. Regresividad Ambiental: tala indiscriminada de árboles. ....	51

3.2.1. Marco normativo vigente. ....	52
3.3. La participación ciudadana en pos del desarrollo sustentable. ....	54
3.3.1. Foro Núñez: fenómeno de la red social en internet. ....	58
3.4. Análisis de aplicabilidad del Principio de No Regresión al “Solo Bus”. ..	60
<b>Capítulo IV. Proyecto de Ley. ....</b>	<b>63</b>
1. <i>Proyecto de Reforma de la Ley Nacional Argentina Nro. 25.675.</i> .....	63
1.1. Proyecto de Ley. ....	63
1.2. Fundamentos. ....	65
1.2.1. Antecedentes jurídicos. ....	67
1.2.2. Motivación. ....	70
<b>Conclusiones. ....</b>	<b>74</b>
<b>ANEXO 1 .....</b>	<b>77</b>
1. <i>Objetivo general.</i> .....	77
2. <i>Objetivos específicos.</i> .....	77
3. <i>Marco metodológico.</i> .....	78
4. <i>Estrategia metodológica.</i> .....	80
5. <i>Técnicas de recolección de datos.</i> .....	81
6. <i>Delimitación temporal/nivel de análisis.</i> .....	82
<b>Referencias. ....</b>	<b>83</b>
1. <i>Bibliografía.</i> .....	83
2. <i>Jurisprudencia.</i> .....	87
3. <i>Legislación</i> .....	87
4. <i>Ponencias</i> .....	89
5. <i>Artículos de periódicos.</i> .....	89
6. <i>Otros.</i> .....	90

## **Introducción**

El cuidado del medio ambiente viene en auge desde hace varios años, colocándose en la agenda de los Estados y Organismos No Gubernamentales que promueven esta política ambiental a nivel mundial. Es una cuestión que nos involucra a todos y nos unifica en pensamiento y acción, concluyendo que si no hacemos algo hoy por preservar el mismo, las generaciones venideras no podrán gozar de un ambiente sano y equilibrado. De esto trata el Desarrollo Sustentable y es bajo esta premisa que debemos incorporar de manera pragmática, herramientas que nos ayuden a combatir las constantes y avasallantes acciones del Hombre que provoca su detrimento.

En esta investigación analizaremos un nuevo principio rector denominado “Principio de No Regresión”, el cual es muy novedoso, y tiene su nacimiento en el año 2010. Ha dado lugar a numerosos debates doctrinarios en el mundo en aras de tutelar el ambiente en que vivimos. Se presenta como una herramienta jurídica a ser usada por los poderes del Estado; un instrumento que nos permita actuar de manera concreta sobre la acción que menoscabe el medio ambiente.

El presente trabajo comprende dos partes fundamentales, definidas en sus objetivos generales. Como primer objetivo se plantea analizar la posibilidad de incorporación del Principio de No Regresión a nuestra Ley General de Ambiente, como una herramienta que defina la resolución de conflictos que planteen el retroceso en materia ambiental. El segundo objetivo y para dar sustento a lo expresado supra, es exponer un posible caso de regresión ambiental ocurrido en la ciudad de Córdoba dentro del marco del nuevo sistema de transporte público urbano de pasajeros “Solo Bus”, circunscripto al entorno jurídico-social en el que se manifiesta.

En el Capítulo I, partimos desde el análisis de las notas generales del fenómeno del Principio de No Regresión Ambiental, su nacimiento, evolución e impacto en el mundo. Asimismo investigamos la importancia manifiesta en la utilización de este principio como herramienta legal en el cuidado del medio ambiente. Finalizando, trataremos la articulación existente entre el Principio de No Regresión y el Principio de Progresividad, lo que nos permite identificar los límites expresados en la implementación de ambos.

En el capítulo II investigamos acabadamente el marco legal vigente en lo respectivo al Principio de No Regresión y su implementación en el derecho ambiental -tanto en el orden internacional como nacional- que regula la temática abordada y antecedentes destacados en materia ambiental, intentando encontrar en los distintos cuerpos normativos bases y fundamentos legales que nos permiten avanzar en la investigación con un sentido normativo estricto. Con una visión general del marco normativo vigente, trataremos diversas voces doctrinarias internacionales y nacionales, y las posturas que denotan como menester la implementación del nuevo principio rector del derecho ambiental. Así llegamos a la Jurisprudencia que se expresa a favor del mismo en el derecho comparado, profundizando además en el ámbito territorial argentino sobre el primer precedente jurisprudencial que sienta las bases del referido principio; el fallo de la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires, dictado el 25 de Septiembre de 2014, como hecho histórico en la República Argentina.

Para dar un marco de aplicabilidad específico del Principio de No Regresión, en el Capítulo III, definimos las regresiones ambientales. En este contexto exponemos un posible caso de regresión ambiental que está ocurriendo actualmente con la tala de árboles efectuada en la ciudad de Córdoba, en el marco del nuevo sistema de

transporte público urbano de pasajeros denominado “Solo Bus”, y por tanto investigamos la temática abarcando desde la normativa vigente a nivel municipal y la influencia de la participación ciudadana hasta llegar a definir la aplicabilidad del Principio de No Regresión al hecho expuesto.

Para finalizar, en el Capítulo IV exponemos las consideraciones a fin de efectuar la incorporación del Principio de No Regresión Ambiental al ordenamiento jurídico argentino, esbozando un proyecto de Ley que lo incluya de manera expresa en la Ley General de Ambiente Nacional vigente.

## Capítulo I. El Principio de No Regresión Ambiental.

### 1. *El Principio de No Regresión Ambiental. Aspectos generales.*

La protección del medio ambiente es un tema de notable consideración en el debate mundial, esto ha permitido crear un paradigma en los países que profundizan sobre la búsqueda de instrumentos que logren de una manera pragmática facilitar esta tutela. En esta exploración se ha manifestado el Principio de No Regresión Ambiental, el que surge no sólo de la necesidad de preservar el interés colectivo presente, sino además el interés colectivo futuro.

Cuando hablamos de futuro, hacemos hincapié en preservar las generaciones venideras, concepto que surge de nuestro articulado constitucional cuando expresa

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo.<sup>1</sup>

Del mismo se desprende el precepto de Desarrollo Sustentable o Sostenible que promueve el Derecho Ambiental Internacional, el cual la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo lo define como *“aquel tipo de desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer las propias”*.<sup>2</sup>

La idea de generaciones futuras nos remite al interrogante de qué es lo que queremos dejarles, en términos de volúmenes de bienes a transferir a las mismas y

---

<sup>1</sup> Artículo 41, Constitución de la Nación Argentina, 1994.

<sup>2</sup> ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS (1987, Abril). Informe de Brundtland o Nuestro Futuro en Común. *Asamblea General de las Naciones Unidas*, pp.1-416. Recuperado el 12.04.2014 en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>.

bajo este cuestionamiento se viene trabajando en las diversas Convenciones Ambientales Internacionales, llevadas a cabo por la Organización de Naciones Unidas, que operan para generar conciencia ambiental en los países intervinientes.

La joven autora, María Valeria Berros<sup>3</sup>, hace una articulación del principio de no regresión con el principio de equidad intergeneracional<sup>4</sup> y plantea el análisis de “*cómo se conforma la obligación en cabeza de la generación actual respecto de las futuras en relación con “qué” ambiente se les debe legar*”, pensando no sólo en el hoy sino también en el mañana.

El Principio de No Regresión viene a fortalecer la tutela ambiental, sobre cuestiones que impliquen vulnerar los derechos humanos fundamentales, dentro de los cuales encontramos el derecho a un ambiente sano y equilibrado.<sup>5</sup>

Es un nuevo principio rector, que sumado a los preexistentes en el ordenamiento jurídico argentino, se pone a disposición para utilizarse como herramienta legal en miras del desarrollo sustentable.

### **1.1. Origen de los principios generales del derecho ambiental internacional y nacional.**

Para hablar del origen de los principios generales del derecho ambiental haremos una exploración en las cumbres mundiales y los principios declarados que han influenciado en el dictado de la normativa internacional y nacional vigente.

---

<sup>3</sup> BERROS, M. (2011). *Construyendo el principio de no regresión en el derecho argentino*. JA 28/12/2011, Nro. 0003/015709. Buenos Aires. Ed. Abeledo Perrot.

<sup>4</sup> Principio rector que forma parte de los estipulados en el artículo 4 de la Ley General de Ambiente Nro. 25.675, y que expresa: “*Principio de equidad intergeneracional: Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras*”.

<sup>5</sup> Artículo 41, Constitución de la Nación Argentina, 1994.

En el contexto suscitado en la década del '70, reinaba un acelerado crecimiento económico producto de la industrialización de ciertos países como consecuencia de la segunda guerra mundial, ello originó una serie de problemáticas que degradaban el ambiente debido al alto grado de contaminación y la pérdida creciente de los recursos naturales -tanto de agua, aire y suelo-. Ante este panorama, se llevó a cabo en la ciudad de Estocolmo, Suecia, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, convocada el 16 de Junio de 1972, en el que participaron 110 países (Jankilevich, 2003, p. 6). Esta conferencia dio como resultado la “Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano” rigiendo veintiséis principios generales, que sentaron las bases sobre cuestiones ambientales internacionales. Podemos destacar el principio 1, que proclama los derechos fundamentales del hombre, el que reza:

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>6</sup>

En junio de 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas llevada a cabo en Río de Janeiro, conocida como “Cumbre de Río” o “Cumbre de la Tierra”, se aprobó la “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo” (CNUMAD), la cual estipula veintisiete principios rectores, entre los que se destacan los siguientes, a saber: soberanía, desarrollo sostenible, equidad intergeneracional, preventivo, precautorio, evaluación de impacto ambiental, responsabilidad estatal por daño ambiental, responsabilidad común pero diferenciada, internalización de los

---

<sup>6</sup> ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS (1972, Junio). Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano. Conferencia de las Naciones Unidas. Estocolmo, Suecia - Recuperado el 10.04.2014 en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>

costos ambientales, contaminador-pagador, solidaridad, participación ciudadana, cooperación internacional, entre otros (Peña Chacón, 2012, ap. I). Esta conferencia tuvo relevancia por el éxito de su convocatoria, ya que 172 países participaron y fueron representados por sus Jefes de Estado.

La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, también conocida como “Río+10”, tuvo lugar en Johannesburgo y se realizó entre el 6 y el 14 de septiembre de 2002. La atención se fijó en la implementación del desarrollo sustentable, su financiamiento y la reafirmación de integrar los tres pilares que contiene el concepto: ambiental, económico y social. Con el correr de los años se han efectuado diversas conferencias mundiales y se han firmado tratados internacionales, que conforman el derecho internacional ambiental.

Ante el afianzamiento de las políticas ambientales internacionales y la proclamación de la CNUMAD, marcó en la República Argentina un precedente importante que nos condujo hacia el camino de la inclusión de los derechos ambientales en la reforma constitucional argentina de 1994. En dicha reforma se incorporaron, entre otros, los derechos fundamentales denominados “tercera generación”, incluyendo el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano y equilibrado<sup>7</sup>, como así también se estipuló el dictado de las normas de carácter nacional “*que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales*”.<sup>8</sup>

Con la consagración expresa en nuestra Constitución de los derechos ambientales, otorgándole la jerarquía constitucional debida, se sancionó el 6 de

---

<sup>7</sup> Art. 41, Constitución de la Nación Argentina, 1994.

<sup>8</sup> Art. 41, Constitución de la Nación Argentina, 1994.

noviembre de 2002, la Ley General del Ambiente Nro. 25.675, dando origen a los principios guía del derecho ambiental nacional, expresamente contemplados en su articulado número 4, que obligan su cumplimiento y constituyen principios de orden público que sirven para interpretar y aplicar la ley.

Los principios generales delimitados en el referido artículo son diez, enumerados taxativamente como principio de congruencia, prevención, precautorio, equidad intergeneracional, progresividad, responsabilidad, subsidiariedad, sustentabilidad, solidaridad y cooperación. Éstos han permitido dar soluciones a los operadores jurídicos como así también promover y guiar la creación de leyes, interpretar las existentes y resolver casos no previstos en las mismas.

## **1.2. Concepto, nacimiento y evolución del nuevo principio rector ambiental.**

Este principio es denominado de “No Regresión” o “Prohibición de Retroceso”, si bien en la actualidad no tiene una definición establecida, se lo encuentra tanto en la doctrina y en el derecho comparado como cláusula de stand still, cláusula de statu quo, regla de no retrogresión, efecto trinquete anti retorno, cláusula de eternidad (Prieur, 2013).<sup>9</sup>

En cuanto al concepto, Peña Chacón (2012) lo define de una manera más abarcativa manifestando que:

El principio de no regresión enuncia que la normativa y la jurisprudencia ambiental no deberían ser revisadas si esto implicare retroceder respecto a los niveles de protección

---

<sup>9</sup> PRIEUR, M. (2013). *El principio de la no regresión en el derecho ambiental*. VII Jornadas Internacionales sobre Medio Ambiente - Conciencia por el Agua, Escuela de la Magistratura del Poder Judicial de la Provincia de Salta. Salta, Argentina.

alcanzados con anterioridad. Tiene como finalidad evitar la supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, ya que en muchas ocasiones, dichas regresiones pueden llegar a tener como consecuencias daños ambientales irreversibles o de difícil reparación.<sup>10</sup>

El autor argentino José Esaín (2013, p. 219) lo menciona como una cláusula que *“en español se habla de cláusula de no regresión, no retroceso, o regresividad. Finalmente, la fórmula que se utilizará es la de “principio de no regresión” para diferenciarlo de una simple cláusula, porque estamos ante un principio general del derecho ambiental”*.

El principio de no regresión viene tomando fuerza desde el año 2010, cuando un grupo de investigadores franceses y argentinos; de la Universidad de Limoges y de la Universidad Nacional del Litoral, respectivamente, presentaron en la Convocatoria 2010 de ECOS Sud, del Ministerio Nacional de Ciencia y Tecnología, un proyecto binacional denominado *“La aplicabilidad del principio de no regresión en materia medioambiental. Posibilidades y perspectivas”*, que trata sobre la construcción de este nuevo principio. El mismo fue aprobado a fines de 2010 y en 2011 se comenzó a ejecutar.

Si bien se ha avanzado en el desarrollo de la protección del medio ambiente, se ve reflejado que por el crecimiento económico *per se*, vienen implementándose políticas públicas y decisiones judiciales que consolidan a éstas, por las cuales se refleja el desmedro del medio ambiente. Para evitar los retrocesos y regresiones actuales en los niveles ya alcanzados en preservación ambiental, es que se construye

---

<sup>10</sup> PEÑA CHACÓN, M. (2012). El principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense. *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales Número 3, (IJ-LI-34)*. Buenos Aires, IJ Editores.

este principio rector a fin de incorporarse como una herramienta a utilizar por los poderes del Estado (Berros, 2011).<sup>11</sup>

Aunque es un instrumento legal de aplicación en materia ambiental muy novedoso, el principio de no regresión ya existía en el derecho comparado internacional y tuvo su desarrollo primeramente en los derechos humanos plasmados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. A partir de la reforma de nuestra Carta Magna en 1994, los Pactos y Tratados internacionales adquirieron raigambre constitucional, expresamente definido en el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional Argentina.

Lo que se intenta en la aplicación concreta en materia ambiental, es que ante posibles regresiones y retrocesos provocados en detrimento del medio ambiente, se incorpore este nuevo principio que rijan al derecho y complemente a los principios estipulados universalmente.

Según lo expresan los creadores del proyecto que da nacimiento y consolida la idea del principio de no regresión, *“El proyecto constituye un aporte innovador jamás intentado antes para la construcción de la arquitectura de principios que organizan el derecho ambiental”*.<sup>12</sup>

En cuanto a su evolución, el mismo Equipo de Investigación<sup>13</sup> señala que el proyecto, se sustentó en perseguir dos objetivos bien definidos. Por una parte, en la

---

<sup>11</sup> BERROS, M. (2011). *Construyendo el principio de no regresión en el derecho argentino*. JA 28/12/2011, Nro. 0003/015709. Buenos Aires. Ed. Abeledo Perrot.

<sup>12</sup> PRIEUR, M., Monédiaire, G., Krolik, C., Makowiak, J., Delzangles, H., Salles Cavedon, F., Sozzo, G., Berros, M., Sbresso, L., Bianchi, L. (2012). Adoptar el principio de no regresión del derecho ambiental global: un desafío central para Río+20. *Suplemento de Derecho Ambiental ISSN 0024-1636*. Año XIX N° 1, 6-8. Buenos Aires, La Ley.

<sup>13</sup> Directores del Proyecto: Michel Prieur (Université de Limoges) y Gonzalo Sozzo (UNL). Investigadores y recursos humanos en formación del proyecto: Gérard Monediarie, Christophe Krolik, Jessica Makowiak, Hubert Delzangles, Fernanda de Salles Cavedon (Université de Limoges) y Valeria Berros, Luciana Sbresso y Lorena Bianchi (UNL)

idea de consolidar dicho principio, delimitando los aspectos técnicos y teorizando la aplicabilidad del mismo, y por otra, introducir el debate de este principio en la agenda programada dentro del marco de la Conferencia Mundial de Desarrollo Sustentable “Río+20” a realizarse en junio de 2012.

Desde su creación hasta “Río+20” y en miras de cumplimentar con el primer objetivo planteado, se fueron realizando una serie de actividades que permitieron consolidar el principio de no regresión. El primer Seminario, tuvo lugar en abril de 2011, en la Universidad del Litoral, ciudad de Santa Fe, donde los miembros del equipo de investigación franco-argentino, comenzaron a debatir y a identificar las causas que hacían necesaria la incorporación de este principio rector; articulando el derecho internacional ambiental, el derecho comparado referido a la aplicabilidad del principio en el ámbito de los derechos económicos, políticos y sociales como primer escenario de expresión del mismo, como así también abordarlo desde la teoría general del derecho y la sociología jurídica. Esto permitió dejar sentada las bases y permitirles abordar el estudio como un principio con características propias que le otorgaron sustento (Prieur et al, 2012, p.7).

En septiembre de 2011, se efectuó un segundo Seminario, en la Ciudad de Limoges- Francia, donde retomaron lo incorporado en el seminario inicial, y se expusieron propuestas concretas de aplicabilidad en casos específicos y delimitaron su campo de acción. En él participaron los miembros creadores del proyecto y juristas de todo el mundo especializados en materia ambiental. (Prieur et al, 2012, p. 7).

### 1.3. Hacia Río+20. Repercusiones.

El segundo objetivo del proyecto de aplicabilidad del principio de no regresión en materia ambiental, como lo expresáramos anteriormente, estaba definido en lograr la incorporación al debate de la Conferencia de Río+20, convocada para Junio de 2012, en la ciudad de Río de Janeiro, Brasil. Para ello se llevaron a cabo diversas reuniones previas, entre las que mencionamos la “Resolución Sommet de la Terre Río+20”, dictada por el Parlamento Europeo, el 29 de septiembre de 2011, sobre la *“Elaboración de la Posición de la UE en perspectiva de la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo durable”*, señala que: *“97, demanda que el principio de no regresión sea reconocido en el contexto de la protección del medio ambiente y de los derechos fundamentales”*. Ese mismo día se llevó a cabo la “Tercera Reunión Mundial de Juristas y Asociaciones de Derecho Ambiental (Limoges- Francia)”<sup>14</sup>, quien elaboró una serie de reflexiones con el objetivo de contribuir al progreso del derecho ambiental. Entre las 21 recomendaciones formuladas, es propicio destacar la N° 1 *“El Principio de No Regresión”*, por la cual petitionaron formalmente su proclamación oficial en la Declaración Final de Río+20, como nuevo principio complementario de los ya vigentes. Los fundamentos que sostuvieron el documento referido, se sustentó en las siguientes consideraciones, a saber:

1. Constatando que todas las convenciones internacionales en vigor sobre el medio ambiente, tanto universales como regionales, proclaman como una evidencia que los Estados tienen por objetivo la mejora continuada del medioambiente en conexión con el progreso social y la lucha contra la pobreza,

---

<sup>14</sup> Centre International de Droit Comparé de l’Environnement (Centro Internacional de Derecho Ambiental Comparado) (2011). *Recomendaciones resultantes de la 3ª Reunión Mundial de Juristas y Asociaciones de Derecho Ambiental (Limoges-Francia)*. Recuperada el 10.04.2014 en <http://www.cidce.org/rio/pdf%20appel/Recomendaciones.pdf>

2. Que existe un consenso internacional sobre la necesidad de tomar medidas jurídicas dirigidas a alcanzar un nivel elevado de protección y una mejora de la calidad del medio ambiente, lo cual conlleva la disminución progresiva de la contaminación que afecta a la salud y el aumento de la preservación de la biodiversidad indispensable para el equilibrio biológico entre los hombres y la naturaleza,

3. Afirmando que las medidas jurídicas dirigidas a impedir la regresión de los niveles actuales de protección del medio ambiente son indispensables para respetar el compromiso de mejorar progresivamente la protección del medio ambiente,

4. Considerando que el Derecho y las políticas ambientales están siendo partícipes de una evolución positiva de las sociedades,

5. Tomando nota de que el medio ambiente sano está hoy en día reconocido como un derecho humano tanto a nivel internacional como en un gran número de Constituciones nacionales,

6. Constatando que los pactos internacionales de los derechos humanos de 1966 apuntan al progreso constante de los derechos protegidos, lo que debe ser interpretado como una prohibición de la regresión de los derechos fundamentales,

7. Poniendo de manifiesto que el derecho a un medio ambiente sano es indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible,

8. Considerando que todos tenemos la responsabilidad colectiva de no vulnerar los derechos de las generaciones futuras a la vida, la salud y el medio ambiente, y de transmitirles el patrimonio ambiental en las mejores condiciones posibles,

9. Preocupados por las múltiples amenazas a las que se enfrentan las políticas ambientales y que, de manera explícita o insidiosa, conducen a una menor protección de la biodiversidad y a aumentar el riesgo de contaminación y de desequilibrios en el medio ambiente,

10. Convencidos de la necesidad de tomar todas las medidas necesarias para evitar cualquier retroceso o regresión en el nivel de protección del medio ambiente alcanzado por cada Estado de acuerdo a su propio ritmo de desarrollo,

11. Considerando que la no regresión puede derivar tanto de una disposición expresa en la Constitución o las leyes, como de la jurisprudencia de los tribunales basada en el principio del derecho humano al medio ambiente, que conduzca necesariamente a impedir cualquier acción que implique una pérdida de la biodiversidad o un aumento de los niveles de contaminación,

12. Tomando nota con satisfacción de la Resolución del Parlamento Europeo de 29 de septiembre de 2011 sobre la elaboración de una posición común de la UE en la preparación de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río +20) que, en su párrafo 97, *“pide reconocimiento del principio de no regresión en el contexto de la protección del medio ambiente y los derechos fundamentales”*

Asimismo, y siguiendo la misma línea de acción, se efectuó la *“Convocatoria de Juristas y de Asociaciones de Derecho Ambiental, abierto para la firma el 1 de octubre de 2011 para ser enviado a los Estados participantes de la Conferencia de Río (4-6 junio 2012)”* en la que en su documento expresa *“(…) II. Convocamos a los Estados a llenar inmediatamente importantes lagunas del derecho internacional mediante: 1. La consagración de un principio de no regresión en derecho ambiental (…)”*.

La vasta tarea efectuada por Juristas y Asociaciones dedicadas al Medio Ambiente, tuvo como consecuencia la incorporación del Principio en la agenda como temas a ser tratados en la Conferencia de Río+20 y en expresión de ello, se manifestó de forma implícita en el Documento Final de Río+20<sup>15</sup>, lo esencial de no dar “marcha atrás” en el compromiso asumido en la CNUMAD (1992). Esta simple mención en el referido documento y conforme las expectativas puestas en marcha desde 2011 a esta parte, resultó ser insuficiente en vista de todos los actores involucrados en la elaboración del principio rector. El Equipo de Investigación de ECOS Sud- MINCYT,

---

<sup>15</sup> ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS (2012, Junio), Documento Final “El Futuro que queremos”, *Río+20 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sustentable*, pp. 4-5, párrafo 20. Río de Janeiro, Brasil. Recuperada el 30.04.2014 en [http://www.uncsd2012.org/content/documents/778futurewewant\\_spanish.pdf](http://www.uncsd2012.org/content/documents/778futurewewant_spanish.pdf)

en el Informe 2013 de la FARN<sup>16</sup>, en el artículo editorial “*Principio de no regresión: aplicación en Argentina*” manifiesta que “(...) *Dicho encuentro internacional dejó en claro la escasa capacidad de los Estados para avanzar en un acuerdo global sólido sobre la protección del ambiente- problemática urgente de cara a la grave situación actual (...)*”.

Sin perjuicio de ello, permitió que el principio adquiriera relevancia y dejara de ser un tema abordado desde el plano académico, para pasar a ser tratado como un principio que se transforma en una herramienta política en el plano de las relaciones internacionales que atañen al derecho ambiental y su preservación. (Priour et al, 2012, p. 41-42, ap. II).

#### **1.4. Ámbito de desarrollo del Principio de No Regresión.**

Cuando hablamos del principio de no regresión como herramienta jurídica en la tutela del medio ambiente, debemos definir el ámbito en el cual puede ser utilizada. Desde esta mirada es que nos situamos en las regresiones ambientales, las cuales se pueden manifestar en diferentes situaciones que suelen poner en riesgo el nivel de protección normativa ambiental alcanzado. Siguiendo a Michel Priour (2013)<sup>17</sup>, las define como: 1) razones jurídicas: poder soberano de los estados, constituyentes y legisladores; 2) razones políticas: voluntad de simplificar el derecho, desregulación, disminución de la producción legislativa; y 3) razones económicas y sociales: crisis económica, situación de catástrofe natural o tecnológica.

---

<sup>16</sup> Fundación Ambiente y Recursos Naturales, organización sin fines de lucro que promueve el Desarrollo Sustentable en Argentina desde su fundación en 1985.

<sup>17</sup> PRIEUR, M. (2013, Agosto). *El principio de la no regresión en el derecho ambiental*. VII Jornadas Internacionales sobre Medio Ambiente - Conciencia por el Agua, organizada por Escuela de la Magistratura del Poder Judicial de la Provincia de Salta. Salta, Argentina.

Por otro lado, citando a María Valeria Berros (2011), expresa que existen cuatro tipos de regresión, a saber:

- 1) Legislativa: ley o norma que muestre un retroceso,
- 2) Jurisprudencial: relacionadas con sentencias emitidas por jueces que importen una regresión.
- 3) Políticas Públicas: resoluciones regresivas de los actores estatales.
- 4) Científica: numerosas normas ambientales basan su contenido a partir de lo investigado por expertos.

Agrega Peña Chacón (2012, ap. II) que en los procesos de desregulación y simplificación de trámites, este principio halla su principal enemigo y amenaza constante. Por las razones que hemos expuesto *“grupos de presión pretenden romper el equilibrio óptimo entre los aspectos ambientales, sociales y económicos propios del desarrollo sostenible, en favor del crecimiento económico a través de la derogación o modificación de normativa ambiental”*.<sup>18</sup>

Es innegable, que ante los acontecimientos que mencionamos, lo primero que se vulnera es la preservación del medio ambiente, quedando expuesto a graves amenazas que comprometen la sustentabilidad en términos de bienes a transferir a las generaciones futuras. En este marco, el principio de no regresión viene a desarrollarse en su máxima expresión y evitar que se afecte negativamente la protección lograda.

---

<sup>18</sup> PEÑA CHACÓN, M. (2012). El principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense. *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales* Número 3, (IJ-LI-34). Buenos Aires, IJ Editores.

## **2. *El Principio de Progresividad y su relación estrecha con el Principio de No Regresión.***

El principio de Progresividad tiene su origen en el ordenamiento jurídico argentino en la Ley General de Ambiente Nro. 25.675, en su artículo 4, definiéndolo de esta manera, a saber: *“Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos”*.

Siguiendo a José Esaín<sup>19</sup>, de su redacción entiende que el principio de progresividad es uno de los principales en materia de derechos humanos con sustento en leyes constitucionales y convencionales, adoptándolo el legislador de forma expresa para el derecho fundamental del ambiente. Dicho autor hace la interpretación que de la progresividad, se desprenden dos sub-principios: gradualidad y no regresión.

En referencia a la GRADUALIDAD, José Esaín (2013, p. 217) expresa que la misma limita el avance de las reglas de policía ambiental, o dicho en otros términos exige que se ejecute en forma escalonada, es decir, de forma gradual; esto implica *“reconocer que existe una distancia entre la realidad (ser) y lo que se pretende que ella sea (deber ser)”*, fundamentado en un mecanismo de leyes diferidas, dictadas en un momento determinado y que para su aplicación se otorga un plazo razonable para que los ciudadanos adapten gradualmente sus conductas al cumplimiento de la nueva legalidad.

---

<sup>19</sup> ESAIN, J. (2013), Progresividad y no regresión en el nivel de protección del ambiente. *El principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano*. (pp. 199-256) [Versión Electrónica]. San José, Costa Rica. Ed. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Además manifiesta que la NO REGRESIÓN, existe de manera implícita en la redacción del artículo 4 de la Ley y que se presenta como contracara de la progresividad e “indica que el Estado no puede disminuir el esfuerzo protector alcanzado” (Esaín, 2013, p. 218) y halla sustento en las serias amenazas que sufre el medioambiente y su protección, tal como lo mencionáramos supra: citando a Prieur y las tres razones que a su saber y entender provocan detrimento al ambiente -razones jurídicas, políticas, económicas y sociales-.

En consonancia con Esaín, se expresa la autora María Valeria Berros<sup>20</sup>, en virtud de la interpretación del artículo 4 de la Ley General de Ambiente, manifestando que el Principio de Progresividad se articula con el de No Regresión, en tanto y en cuanto, una vez que se ha avanzado en la implementación de un cronograma gradual de cumplimientos de las normas diferidas “no puede volverse a atrás. Por el contrario, el nivel de protección alcanzado debe ser respetado y no disminuido sino incrementado” (BERROS, 2011, ap. II).

Por otro parte, siguiendo a Mario PEÑA CHACÓN<sup>21</sup>, enuncia que el Principio de No Regresión marca una diferencia sustancial con el de Progresividad. Mientras el primero implica una obligación negativa de no hacer, de “no retroceder”; no derogar o modificar normativa vigente que afecte negativamente el nivel actual de protección ambiental; en contraste, el principio de progresividad, conlleva siempre una obligación positiva de hacer, el Estado debe “moverse hacia delante”, generando así la ampliación de la protección ambiental utilizando medidas graduales y escalonadas cuando se encuentren afectados otros derechos fundamentales.

---

<sup>20</sup> BERROS, M. (2011). *Construyendo el principio de no regresión en el derecho argentino*. JA 28/12/2011, Nro. 0003/015709. Buenos Aires. Ed. Abeledo Perrot.

<sup>21</sup> PEÑA CHACÓN, M. (2012). El principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense. *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales Número 3, (IJ-LI-34)*. Buenos Aires, IJ Editores.

A nuestro criterio podemos apreciar que existe una relación muy íntima entre los dos principios y que necesariamente para avanzar hacia el Desarrollo Sustentable, deben ambos estar debidamente articulados para intervenir en casos que puedan provocar un daño irreparable en materia ambiental.

### **3. Principio de No Regresión. Límites. Restricciones.**

El principio de no regresión no es ilimitado. Así lo explica Peña Chacón (2012, ap. IV), al definir que encuentra su condicionamiento en los principios constitucionales de Razonabilidad y de Proporcionalidad, así como por las reglas unívocas de la ciencia, técnica, conveniencia y la lógica.

Continúa diciendo que serían posibles ciertas *“regresiones ambientales de carácter temporal, (...) siempre que se trate de situaciones excepcionales justificadas en un estado de urgencia, emergencia o necesidad (...) tengan como propósito el bien común y sean justas, razonables, proporcionadas”*. A modo de ejemplo manifiesta que *“la desafectación o disminución de los límites geográficos de áreas silvestres protegidas encontrarían validez jurídica siempre que se encuentren fundamentadas y justificadas en estudios técnico y científicos”*.

En el mismo orden de ideas, José Esaín (2013, p. 242) concluye *“sólo se aceptará como razonable y no arbitraria una disminución si concurren en el caso: a) razones excepcionales y b) la concurrencia de intereses generales. Sólo en el caso de que existan ambos elementos se podrá justificar por el estado una decisión que reduzca el nivel de protección”*.

En conclusión, podemos afirmar que el principio de no regresión no es ilimitado e irrestricto, y se halla condicionado siempre que la regresión implique un interés general público que prevalezca sobre la protección imperante del medio ambiente.

## Capítulo II. Marco legal.

### 1. *La cuestión ambiental en el Derecho Internacional.*

El Derecho Internacional del Ambiente se nutre de diversos convenios internacionales, Resoluciones de Organismos Internacionales vinculantes para los Estados parte, los cuales tienen como objetivo principal la preservación de la biodiversidad, el desarrollo sostenible y la cooperación internacional, regional y bilateral.

En este marco es que se suscitaron diversas cumbres que marcaron un precedente importante para el desarrollo del derecho ambiental interno propio de cada país interviniente.

#### 1.1. Cumbres Mundiales de la O.N.U.

La Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.)<sup>22</sup> es una organización internacional fundada en 1945 tras la post guerra, con el objeto de mantener la paz, la seguridad internacional, fomentar entre las naciones relaciones de amistad y promover el progreso social, la mejora del nivel de vida y los derechos humanos.

La Organización cuenta con 193 Estados miembros, que se expresan a través de Asambleas Generales, reunidos para tratar diversos temas que ocupan y preocupan a nivel mundial, y así armonizar las relaciones entre ellos, para consensuar políticas comunitarias que permitan mejorar la calidad de vida de la población mundial.

---

<sup>22</sup> Sitio oficial de la O.N.U., disponible en la red: <http://www.un.org/es/aboutun/>

La Organización trabaja en una amplia gama de temas fundamentales, desde el desarrollo sostenible, medio ambiente y la protección de los refugiados, socorro en casos de desastre, la lucha contra el terrorismo, hasta la promoción de la democracia, los derechos humanos, entre otros.

En lo concerniente al ambiente, es dable mencionar las cumbres mundiales que dieron origen al derecho internacional ambiental y que han influenciado notablemente en el derecho interno de los países intervinientes.

Como primer suceso histórico en materia ambiental, se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano en la ciudad de Estocolmo en el año 1972, donde se sentaron las bases para formar conciencia ambiental, impulsar a los Estados a legislar sobre la materia e instalar en las agendas nacionales el debate sobre el medio ambiente como parte de la planificación del desarrollo y crecimiento económico de los países.

Esta conferencia fue el primer intento en analizar los problemas ambientales que azotaban al mundo, esto permitió que los países miembros pudieran reflexionar sobre las causas que perjudicaban al ambiente. Por un lado, en los países industrializados y los de consumo, se podía observar que los problemas ambientales nacían del propio crecimiento económico y tecnológico; mientras que en los países en desarrollo la pobreza era el origen del descuido de políticas ambientales (Jankilevich, 2003, p. 6).

Tras diez años y con motivo de conmemorar un nuevo aniversario de Estocolmo '72, la O.N.U. organizó en Nairobi, Kenia una nueva Conferencia Mundial a fin de reafirmar los objetivos propuestos en Estocolmo e intensificar los esfuerzos en proteger el ambiente, ya que se acentuaban cada vez más los problemas

ambientales en el mundo y se marcaba aún más la diferencia entre los países pobres y ricos.

Es en el año 1983 que la O.N.U. crea la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, conocida como Comisión Brundtland, y publica en 1987 el informe denominado “Nuestro Futuro Común”, donde se formalizó el concepto de Desarrollo Sustentable, como un desarrollo que deberán articular los Estados entre la protección del medio ambiente y el desarrollo económico, manteniendo una igualdad intergeneracional (presentes y futuras).

En 1992, reunidos en Río de Janeiro, Brasil, se llevó a cabo la Conferencia de las Naciones Unidas aprobando la “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo” denominada CNUMAD, ya con la incorporación en el debate del Desarrollo Sostenible como concepto marco que debieran incorporar los Estados a fin de preservar el ambiente.

En Johannesburgo, en el año 2002, se efectuó una nueva Convención Mundial que tuvo como objetivo evaluar los avances que se habían logrado desde CNUMAD hasta esta parte y hacer un balance de los compromisos cumplidos y de los que se encontraban pendientes por los Estados. En otros términos, se proponía frenar el deterioro ambiental e incorporar la tarea intensificadora de la erradicación de la pobreza; brindarle a los pobres mejores condiciones de vida: salud, educación, entre otros (Jankilevich, 2003, p. 16).

La Conferencia de Río+20, llevada a cabo por la O.N.U., en la ciudad de Río de Janeiro en el año 2012, sentó un importante precedente en cuanto a la tarea de preservación del medio ambiente a nivel mundial, intensificando la lucha por la incorporación del Desarrollo Sustentable y la erradicación de la pobreza y el hambre,

en todos los aspectos: económico, social, ambiental. Apreciamos recordar que es en esta Declaración denominada “El Futuro que queremos” donde se asoma implícitamente el Principio de No Regresión Ambiental, como una herramienta que deberá permitirse utilizar para no “dar marcha atrás” en los niveles alcanzados en el cuidado del ambiente.

Todas estas convenciones han marcado el camino para que los Estados puedan transitar y garantizar el goce a un ambiente sano y equilibrado, como derecho humano fundamental.

## **1.2. Legislación en el derecho comparado del Principio de No Regresión.**

El primer antecedente de expresión normativa de la aplicación del principio de no regresión en materia ambiental, surge de la Constitución Política de la República del Ecuador.

El referido cuerpo normativo fue reformado en el año 2008 y en su articulado incorporó el derecho a un ambiente sano como “Derechos del buen vivir”, receptado en el artículo 14 que reza:

Se reconoce el derecho de la población a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*.

Se declara de interés público la preservación del ambiente, la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y la integridad del patrimonio genético del país, la prevención del daño ambiental y la recuperación de los espacios naturales degradados.

Además, estipula los principios que regirán esos derechos fundamentales, expresados en el artículo 11, destacando en esta oportunidad, el apartado 8, a saber:

El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

Puede apreciarse de forma manifiesta la aplicación del principio de progresividad y el de no regresión.

En la misma línea normativa verificamos que la Constitución Política de la República de Guatemala, tras la reforma efectuada en el año 1993, en su artículo 44 prescribe:

Serán nulas ipso jure las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza.

De este articulado interpretamos que hace alusión a normas de carácter general abarcando todo tipo de derechos emanados del cuerpo legal, no refiriéndose exclusivamente a derechos humanos fundamentales, como los referidos al ambiente, tal como sí lo expresa la Constitución de Ecuador.

## ***2. El Principio de No Regresión en el ordenamiento jurídico argentino.***

Si bien el Principio de No Regresión no es recogido de manera expresa en ningún ordenamiento jurídico dentro de la República Argentina, nos permitiremos

exponer un marco legal en cuanto a lo que este principio pretende tutelar: “derecho a un ambiente sano y equilibrado”.

Este derecho humano fundamental obra en todas las Constituciones y leyes complementarias que rigen los tres niveles de competencia territorial: nacional, provincial y municipal. Por lo tanto comenzaremos a definir cada normativa que protege el derecho ambiental en el territorio argentino y así otorgar un panorama global donde el principio de no regresión pueda ejecutarse.

### **2.1. Supremacía constitucional en el derecho argentino.**

En nuestro país rige el principio de supremacía constitucional, por lo tanto todo el ordenamiento jurídico tiene como fundamento la Constitución Nacional (Art. 31 C.N.).

En un estado federal como el nuestro, el principio de supremacía también indica que las provincias que conforman la nación, deben adaptar su derecho local a los preceptos de la Constitución Nacional, a las leyes nacionales que en su consecuencia se dicten y a los tratados internacionales con potencias extranjeras.

Con el propósito de adecuar el sistema jurídico a los cambios de la sociedad, en el año 1994, se realizó la reforma constitucional que incorporó los Nuevos Derechos y Garantías (Artículos 36 al 42) y los Tratados Internacionales (Artículo 75 inc. 22 al 24).

El derecho a un ambiente sano y equilibrado fue receptado en el artículo 41 de nuestra Constitución, por lo tanto, en la órbita legislativa nacional y provincial, la

regulación jurídica del medio ambiente debe ser congruente con lo que establece el régimen federal argentino y los tratados con potencias extranjeras.

## **2.2. Nuevos Derechos y Garantías constitucionales.**

Tal como lo expresáramos anteriormente, en nuestro país la reforma de la Constitución Nacional en 1994, permitió incorporar en su primera parte, el Capítulo Segundo denominado “Nuevos Derechos y Garantías”, incluyendo los llamados Derechos de Tercera Generación, entre los que se enuncia el derecho ambiental.

El derecho a un ambiente sano y equilibrado, es un derecho fundamental que goza de jerarquía constitucional desde su reforma y se halla plasmado en el artículo 41. La Convención Nacional Constituyente, reunida el día 21 de Julio de 1994 en la ciudad de Santa Fe, sancionó como texto constitucional el siguiente, a saber:

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 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.

En el marco de las reuniones efectuadas por la Convención Constituyente, se esgrimieron variados argumentos que trataron el tema ambiental argentino, fundamentando la incorporación de este nuevo derecho a nuestra Constitución Nacional. Tal es así que se efectuaron las inserciones solicitadas en el transcurso del debate, que forman parte integral del Apéndice que acompaña al Diario de Sesiones de la Convención. Allí se puede observar cómo la cuestión ambiental comenzaba a tener peso propio a nivel nacional, marcando como antecedentes lo suscitado en las Convenciones Internacionales de la O.N.U. -tanto Estocolmo 1972 y su creación del PNUMAD<sup>23</sup>, como CNUMAD 1992-.

En expresión del señor convencional Estévez Boero:

El término de medio ambiente sano o " desarrollo sustancial" (...), es el cambio más grande en la habilidad de los hombres para gobernar. Requiere una perspectiva intergeneracional. El desarrollo sustanciable concierne primariamente a los pueblos, a la cuestión de cómo las generaciones presentes pueden satisfacer sus propias necesidades y al mismo tiempo dejar suficiente espacio ambiental para que las generaciones futuras puedan satisfacer la suyas. Sr. Presidente, esto requiere, solidaridad entre continentes y generaciones (...). El mundo racional ha modificado el concepto de prosperidad. Prosperidad significa no sólo el crecimiento económico y el bienestar material, sino empleo para todos, salud y educación para todos, justicia social y seguridad social, calidad del medio ambiente, igualdad entre hombres y mujeres y una vida plena de sentido.<sup>24</sup>

La sanción del artículo 41 de la Constitución Nacional, dio lugar a que el Ambiente sea tutelado como bien jurídico y forme parte de los derechos humanos fundamentales por estar totalmente ligado al derecho a la vida, así lo explica Jessica

---

<sup>23</sup> Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, creada para coordinar actividades relacionadas con el medio ambiente, asistiendo a los países en la implementación de políticas medioambientales adecuadas y a fomentar el desarrollo sustentable.

<sup>24</sup> Convención Nacional Constituyente de 1994, Diario de Sesiones, Debate Constituyente, Art. 41, p. 1637-1799. Recuperado el 30.04.2014 en <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm#Art.41>

Young (2013, p. 322) *“debido a que nuestra supervivencia en el planeta, en las condiciones que conocemos actualmente, depende en gran medida de la salud de los ecosistemas que nos proveen recursos vitales como el agua, el oxígeno, alimentos, entre otros elementos esenciales”*.

### **2.3. Legislación nacional vigente.**

En el año 2002 el Congreso Nacional aprobó la Ley General de Ambiente Nro. 25.675, como una ley marco que establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente. Esta Ley, basada en el párrafo tercero del artículo 41 de la Constitución Nacional -en el que rige que la Nación deberá dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección- otorga una definición de “presupuesto mínimo” en su artículo 6, entendiendo como:

Toda norma que concede tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental (...). En su contenido debe (...) asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

Por lo tanto, estableció una base en tutela ambiental y además recogió del derecho internacional ambiental diez principios rectores, que sirven como guía en el tratamiento de conservación del medio ambiente. Dentro de ellos, podemos destacar el Principio de Progresividad que viene también a dar sustento a la aplicación del Principio de No Regresión como su contracara y su existencia tácita en la implementación de la progresividad, en términos de prohibición de retroceso.

## 2.4. Legislación provincial complementaria.

El régimen federal de Gobierno instituido por la Constitución Nacional distribuye la competencia ambiental entre el Gobierno de la Nación y los de las Provincias y de la Ciudad de Buenos Aires que integran la República.

Antes de la reforma de la Constitución Nacional en 1994, existían dentro de las constituciones provinciales legislación sobre la protección del medio ambiente. La Constitución de Córdoba de 1987, en su artículo 11, estipula *“El Estado Provincial resguarda el equilibrio ecológico, protege el medio ambiente y preserva los recursos naturales”*.

Asimismo, en su artículo 53 protege los intereses difusos enunciando *“La ley garantiza a toda persona, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado, la legitimación para obtener de las autoridades, la protección de los intereses difusos, ecológicos o de cualquier índole, reconocidos en esta Constitución”*.

En el artículo 66 del mismo plexo legal define que *“toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano (...). El agua, el suelo y el aire como elementos vitales para el hombre, son materia de especial protección en la Provincia”*. Es el Estado Provincial que está a cargo de regir sobre leyes que protejan el medio ambiente, y aseguren la biodiversidad, como así también promuevan el desarrollo sustentable y la distribución equilibrada de la urbanización en el territorio, entre otros.

A nuestro entender, el art. 66 donde expresa *“Para ello dicta normas que aseguren: (...) 2. La compatibilidad de la programación física, económica y social de la Provincia, con la preservación y mejoramiento del ambiente”*, habla de manera implícita del término “desarrollo sustentable” ya que pretende, a través de las normas

que dicte el Estado, se compatibilice la programación económica, social y ambiente, siendo los tres pilares que sostiene el desarrollo sustentable.

La Provincia de Córdoba lleva rigiendo en su territorio la temática ambiental desde el 29 de Agosto de 1985, en la que sancionó la Ley Nro. 7343, instituyéndose como marco normativo ambiental sobre los “Principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente”.

Asimismo y complementando esta normativa se sancionó el 11 de Junio de 2014 la “Ley de Política Ambiental Provincial” Nro. 10.208, que viene entre otros objetivos a *“reafirmar el cumplimiento de los presupuestos mínimos contenidos en la Ley Nacional Nro. 25.675 - General de Ambiente”* y a *“asegurar el cumplimiento de los principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente -establecidos en la Ley N° 7343 y sus modificatorias- y en el marco normativo provincial ambiental vigente”*.<sup>25</sup>

## **2.5. Régimen Ambiental Municipal.**

En virtud de analizar la legislación local, la ciudad de Córdoba se rige por la Carta Orgánica Municipal, sancionada el 06 de noviembre de 1995, por la autonomía conferida en el artículo 123 de la Constitución Nacional y artículo 180 de la Constitución Provincial.

En su Carta Orgánica, Primera Parte, se estipulan las Declaraciones, Derechos y Deberes de los ciudadanos, y en su artículo 9 expresa que: *“Los vecinos, protagonistas y artífices de la vida cotidiana y el destino común de la Ciudad, sentido*

---

<sup>25</sup> Artículo 3, inc. a y b, Ley Nro. 10.208 de la Provincia de Córdoba, B.O. 27.06.2014.

*y razón de ser del Municipio, gozan de los siguientes derechos conforme a las Ordenanzas que reglamenten su ejercicio, a saber: 1. (...) al ambiente sano (...)*”.

En igual sentido el artículo 28 del mismo plexo legal expresa que “*El Municipio procura para los vecinos un ambiente sano y equilibrado que asegure la satisfacción de las necesidades presentes, sin comprometer las de generaciones futuras*”, incorporando el término de Desarrollo Sustentable que viene pregonando el Derecho Ambiental en los diferentes niveles, tanto internacional, nacional y provincial.

En cuanto a las leyes complementarias y concordantes con el sistema federal argentino, son sancionadas a través de Ordenanzas emanadas del Concejo Deliberante, quien ejerce el poder legislativo local. Actualmente el Medio Ambiente se encuentra tutelado con la Ordenanza Nro. 7104, sancionada el 05 de junio de 1980, definiendo los ambientes urbanos, agropecuarios y naturales que conforman la ciudad de Córdoba y que deben protegerse en el marco de esta ley, conforme el artículo 2 que prescribe:

DECLÁRASE de interés público, a los fines de su manutención, defensa y mejoramiento, a todos los ambientes urbanos, agropecuarios y naturales, con todos sus elementos constitutivos que por el valor que ellos encierran o representan, sean aptos para estimular la riqueza nacional, provincial y comunal en orden a la cultura, a la ciencia, a la técnica, a la recreación y particularmente en beneficio de la óptima calidad de vida dentro del ejido municipal de la ciudad de Córdoba.

Con el mismo sentido, existen otras ordenanzas que brindan diversos instrumentos en la preservación del medio ambiente, como por ejemplo citamos la Ordenanza Nro. 9847, de fecha 22.12.1997, donde se regula el proceso de Evaluación

de Impacto Ambiental en actividades y proyectos que puedan provocar contaminación ambiental.

### *3. Análisis Jurisprudencial.*

En cuanto a la aplicabilidad del Principio de No Regresión Ambiental, no es extensa la jurisprudencia que se encuentra tanto a nivel mundial como nacional, tal es así que en Argentina la Justicia se pronunció a favor de la no regresividad en un fallo muy reciente, con fecha 24.09.2014, siendo el primer caso de aplicación del nuevo principio rector como instrumento jurídico en miras de preservar el medio ambiente. En tanto hallamos en la jurisprudencia de otros países como España y Panamá, la introducción del principio de no regresión en la doctrina judicial y su utilización para fundamentar la debida tutela ambiental, en términos de restricciones a la regresividad.

Con el objetivo de sustentar el presente trabajo profundizaremos sobre tres casos. En referencia al derecho comparado, podemos apreciar dos fallos: por un lado, el fallo del Tribunal Supremo de Madrid, España, que sentencia en contra de la desafectación de una zona protegida como suelo no urbanizable que pretendía llevar a cabo la Comunidad Autónoma de Madrid; y por el otro, el fallo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, denegando la declaración de nulidad que peticiona la actora y mantiene la protección irrestricta de un área protegida por una resolución administrativa emanada de la Autoridad Nacional del Ambiente.

Ingresando en nuestro territorio nacional, abordaremos el análisis del reciente fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, que a través de una medida cautelar suspende una Ordenanza Municipal emitida por el Concejo Deliberante de la ciudad de Mar del Plata, del Municipio de General Pueyrredón, por

ser contraria a la normativa que se encuentra vigente. Esta ordenanza disminuye a una distancia de 100 metros la prohibición de utilizar agrotóxicos, modificando la antigua ordenanza que mantenía una distancia de 1000 metros sin agrotóxicos.

Cabe destacar, que en la justicia argentina sólo se halla el fallo mencionado precedentemente, ya que la implementación en el área de este nuevo principio rector resulta muy novedosa desde su creación hasta ésta parte.

### **3.1. Fallo Tribunal Supremo de Madrid, España.**

En el ámbito del derecho comparado, podemos apreciar cómo el Poder Judicial de la ciudad de Madrid en España, daba lugar al reconocimiento expreso del Principio de No Regresión en la Sentencia Nro. 5538/2012.<sup>26</sup>

Con fecha 10 de Julio de 2012, se pronunció el Tribunal Supremo, impugnando la sentencia del Tribunal Superior de Justicia a quo. A grandes rasgos, el conflicto principal giró en torno a la impugnación solicitada por la entidad mencionada en autos, del Plan Parcial de Urbanización del Sector N° 3 “El Castillo” y la revisión del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), aprobados por la Comisión Provincial de Urbanismo de Madrid y el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, respectivamente; sobre una zona verde protegida por la calificación de Suelo No Urbanizable. Al respecto, el Tribunal afirma que:

(...) Ello nos sitúa en el ámbito, propio del Derecho Medioambiental, del principio de no **regresión**, que, en supuestos como el de autos, implicaría la imposibilidad de no regresar de - de no poder alterar- una protección especial del terreno, como es la derivada de Montes

---

<sup>26</sup> T.S.J. de Madrid, España, Sala de lo Contencioso-Administrativo, “*Asociación Villanueva de la Cañada Sostenible s/ Recurso de Casación*”- STS 5538 (2012).

Preservados y de los terrenos que integran la Red Natura 2000 y los que forman parte del PORN del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno, desde luego incompatible con su urbanización, pero también directamente dirigida a la protección y conservación, frente a las propias potestades de gestión de tales suelos tanto por aplicación de su legislación específica como por el planificador urbanístico. (...) Este principio de no regresión, ha sido considerado como una "*cláusula de statu quo*" o "*de no regresión*", con la finalidad, siempre, de proteger los avances de protección alcanzados en el contenido de las normas medioambientales, con base en razones vinculadas al carácter finalista del citado derecho medioambiental.<sup>27</sup>

En virtud del análisis del presente fallo, podemos apreciar en la implementación de este nuevo principio rector del derecho ambiental, cómo se aplica en el orden judicial resolviendo las regresiones ambientales que provoca la Administración Pública en miras de disminuir espacios verdes como zonas que no deben ser afectadas por la urbanización.

Por lo expuesto, este Tribunal fundamenta su decisión citando el Dictamen del Consejo de Estado 3297/2002 entendiendo que todo aquello que suponga una desprotección en materia ambiental, requiere un plus de motivación y que "*sólo es dable minorar la superficie cuando existe un interés público especialmente prevalente, acreditado y general*" (STS 5538/2012, p. 13). Halla también sustento en el Tratado de la Unión Europea, en su Preámbulo y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en su art. 11, donde ambos expresan que los Estados Miembros deben fortalecer la protección del medio ambiente y fomentar el desarrollo sustentable (STS 5538/2012, p. 14).

---

<sup>27</sup> T.S.J. de la ciudad de Madrid, Sala de lo Contencioso-Administrativo, "*Asociación Villanueva de la Cañada Sostenible s/ Recurso de Casación*", Sentencia 5538 (2012), fundamento séptimo.

### 3.2. Fallo Corte Suprema de Justicia de Panamá.

En el ámbito panameño, el fallo contemplado en la Sentencia con fecha 23.12.2013<sup>28</sup>, introdujo el concepto del principio de no regresión a la Justicia de ese país. En dicha oportunidad la Corte Suprema de Justicia de Panamá, se pronunció a favor de mantener de manera absoluta el área protegida de Humedales Bahía Panamá, por Resolución Administrativa de la Autoridad Nacional de Ambiente, desestimando la acción de nulidad presentada por la parte actora.

El reclamo perseguido por el accionante Señor Constantino González Rodríguez, se fundó en solicitar la nulidad, interponiendo así una demanda contencioso administrativa contra la Autoridad Nacional de Ambiente (ANAM), solicitando se declare nula la Resolución N° AG-0072-2009 del 3 de febrero de 2009.

En esta instancia, la parte actora fundamentó su petición en la inobservancia por parte de la Administración Pública de la obligación de realizar un acto de participación ciudadana a través de la tramitación de un proceso de consulta pública, como requisito previo a la expedición de la referida resolución, que no sólo vulneraba normativas legales, sino que al no haberse verificado el mismo producía la nulidad del acto.<sup>29</sup>

En consecuencia, la Magistratura, a los fines de fundamentar la decisión final, formuló en el considerando 1, que:

Se hace imperioso retomar el marco constitucional, pues el artículo 4 de la Constitución Nacional advierte, que la “República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional”, de las cuales forman parte, entre otras, los Convenios que se suscriban en las diversas materias.

---

<sup>28</sup> C.S.J.N. de Panamá. “*González Rodríguez vs. ANAM*”. Sentencia de 23.12.2013.

<sup>29</sup> C.S.J.N. de Panamá. “*González Rodríguez vs. ANAM*”. Sentencia de 23.12.2013. Vistos III, p.15.

Y, al ser la República de Panamá signataria de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, firmada en 1971 en la Ciudad de Ramsar, Irán, conocida como Convención RAMSAR, adquiere carácter de cumplimiento obligatorio para el país, y en consecuencia, para la Administración y los Administrados, al ser aprobada en todas sus partes por la Asamblea Legislativa, mediante la Ley 6 de 3 de enero de 1989.

Además agregó que *“La Convención sobre los Humedales, es un tratado intergubernamental que sirve de marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y el uso racional de los humedales y sus recursos”*.<sup>30</sup>

Asimismo, la Corte consideró que la Participación Ciudadana es un principio que encuentra ciertos límites en la ley, en tanto las normas que cita la actora como vulneradas no se encuentran en colisión con el acto administrativo de la ANAM, ya que:

Se puede expedir sin necesidad de “Consulta Ciudadana”, resoluciones que demarquen en consecuencia, un área protegida, como se ha efectuado en el presente caso, al tenor de las facultades que le otorgan los artículos 118 y 120 de la Constitución Nacional (...).<sup>31</sup>

Esta sentencia adopta como concepto y fundamento el Principio de No Regresión, determinando que:

La anulación de un Acto Administrativo de Interés General, o Público de Carácter Ambiental, a menos que sea por un Interés Superior a éstos, acarrea una Regresión en el

---

<sup>30</sup> C.S.J.N. de Panamá. *“González Rodríguez vs. ANAM”*. Sentencia de 23.12.2013. Consid. 2, ap. 2.3. p.27.

<sup>31</sup> C.S.J.N. de Panamá. *“González Rodríguez vs. ANAM”*. Sentencia de 23.12.2013. Consid. 3, ap. 3.1. p. 27.

Desarrollo de las Medidas de Protección Ambiental (el Principio de No Regresión Ambiental).<sup>32</sup>

El Tribunal esgrime este principio rector en términos de fundar la no contemplación de la anulación del acto, ya que otorgada ésta, podría generar una contradicción con los principios generales y legislación que protegen el medio ambiente en ese país. En tanto expresa que:

Se daría paso a una regresión en materia ambiental. Regresión que resultaría de excluirse el Humedal Bahía de Panamá, del régimen jurídico de protección y conservación de los ecosistemas existentes en la referida área protegida.

Debe tenerse en cuenta, que la estimación de la *no regresión en materia ambiental*, proviene de un principio del derecho reconocido por la doctrina como *principio de no regresión* (...).<sup>33</sup>

En efecto, la incorporación del Principio de No Regresión en la Corte Suprema de Panamá confirma la incidencia en la actividad judicial, de tutela ambiental, ya que admite una nueva interpretación para el juez que resuelve causas en las que intereses y derechos fundamentales se hallan confrontados en la protección del medio ambiente.

### **3.3. Fallo Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires.**

La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires<sup>34</sup>, en un reciente fallo de fecha 24 de septiembre de 2014, en los autos caratulados "PICORELLI JORGE OMAR Y OTROS C/ MUNICIPALIDAD DE GENERAL

---

<sup>32</sup> C.S.J.N. de Panamá. "*González Rodríguez vs. ANAM*". Sentencia de 23.12.2013. Consid. 3, ap. 3.2. p. 42.

<sup>33</sup> C.S.J.N. de Panamá. "*González Rodríguez vs. ANAM*". Sentencia de 23.12.2013. Consid. 3, ap. 3.2. p. 44.

<sup>34</sup> C.S.J. de la Provincia de Buenos Aires, "*Picorelli c/ Municipalidad De General Pueyrredón-Inconst.*". Fallo I-72669 (2014).

PUEYRREDON S/ INCONST. ORD. N° 21.296" ordenó en carácter de medida cautelar la suspensión de cinco artículos de la Ordenanza Municipal Nro. 21.296 del año 2013, que dictó el Concejo Deliberante de Mar del Plata, del Municipio de General Pueyrredón, Provincia de Buenos Aires.

Esta nueva ordenanza, elimina el art. 1 de la Ordenanza Nro. 18.740 sancionada en el año 2008, que prohibía dentro del radio de 1000 metros la utilización de cualquier producto químico y/o biológico de uso agropecuario y/o forestal, plaguicidas y/o fertilizantes; sustituyéndolo por el artículo 23 que disminuye la distancia de prohibición a tan sólo 100 metros dentro del radio de poblaciones urbanas.

Ante la violación de los umbrales de protección ambiental alcanzada, un grupo de vecinos de la ciudad de Mar del Plata, promovió directamente una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, conjuntamente con el pedido de una medida cautelar que inste la suspensión de la Ordenanza 21.296, atento que vulnera la normativa vigente y provoca regresividad legislativa en términos de preservación del medio ambiente.

La Corte Suprema expresa que *“(...) con el dictado de la ordenanza 21.296/13 (...) disminuyó notablemente la protección otorgada por la primera ordenanza citada y sus modificatorias, y dispuso en su artículo 43 abrogar las antecesoras”*, expone además que *“brinda un marco de protección inferior o más estrecho, circunstancia que puede constatarse mediante la simple comparación entre el texto de una y otra ordenanza”*.

La Corte Suprema dio lugar a la medida cautelar solicitada, en tanto se resuelva la cuestión de fondo expresada en la acción de inconstitucionalidad referida

en los presentes autos. En efecto, este fallo marca un precedente fundamental en la aplicación expresa del principio de no regresión ambiental.

## Capítulo III. Regresiones ambientales.

### *1. Regresiones ambientales. Aspectos generales.*

Las regresiones ambientales son manifestaciones que se presentan ante la vulneración de un derecho humano fundamental, tal como ha sido considerado el derecho a un ambiente sano y equilibrado. En este marco, estas regresiones traen aparejada el menoscabo del medio ambiente, ya que retroceden o disminuyen el nivel protectorio jurídico-ambiental alcanzado y superado por cada Estado.

Las regresiones ambientales no es un tema novedoso, se suscitan desde la revolución industrial a esta parte, y es a través del avance de la “privatización y neoliberalismo” que el mundo se halla en constante peligro. Así lo manifestaron los movimientos sociales y populares, sindicatos, pueblos, organizaciones de la sociedad civil y ambientalistas de todo el mundo en la Cumbre de Los Pueblos, manifestando:

Hoy afirmamos que (...) ocurrieron retrocesos significativos en relación con los derechos humanos ya reconocidos. La Río+20 repite el fallido itinerario de falsas soluciones defendidas por los mismos actores que provocaron la crisis global. A medida que esa crisis se profundiza, más avanzan las corporaciones contra los derechos de los pueblos, la democracia y la naturaleza, secuestrando los bienes comunes de la humanidad para salvar al sistema económico-financiero.<sup>35</sup>

Continúan diciendo “*Las corporaciones transnacionales continúan cometiendo delitos con la sistemática violación de los derechos de los pueblos y de la naturaleza con total impunidad*”.

---

<sup>35</sup> CUMBRE DE LOS PUEBLOS EN LA RÍO+20 (2012). Declaración Final por Justicia Social y Ambiental en defensa de los bienes comunes, contra la mercantilización de la vida. Recuperado el 18.11.2014 en <http://rio20.net/propuestas/declaracion-final-de-la-cumbre-de-los-pueblos-en-la-rio20/>

Podemos apreciar en la Declaración Final, la lucha de los pueblos contra el sistema capitalista, principal devorador de las políticas de preservación ambiental que pueden implementar los Estados, ocasionando graves regresiones ambientales cuando se ponen de manifiesto intereses económico-financieros atentando contra el medio ambiente.

## **2. Observatorio global de regresiones ambientales.**

Desde la identificación de las regresiones ambientales como problemática actual sin solución, el Equipo de Investigación de ECOS SUD- MINCYT<sup>36</sup>, planificó en la segunda etapa de desarrollo del proyecto sobre el Principio de No Regresión Ambiental, elaborar un sitio en la web que permita difundir sobre casos de regresión ambiental que vienen cometiéndose en los cinco continentes -África, América, Asia, Europa y Oceanía-, a fin de monitorearlos y brindar herramientas jurídicas a los que se hallen afectados por las mismas.<sup>37</sup>

En efecto, y para promover el desenvolvimiento de este principio rector, podemos encontrar una página dentro de la red social Facebook denominada “Observatorio Iberoamericano del Principio de No Regresión Ambiental”<sup>38</sup>, en el que grupos de ecologistas, juristas y profesionales en la temática ambiental, participan y denuncian regresiones ambientales ocurridas en diferentes partes del mundo.

Esta forma de expresión que se presenta a través de las redes sociales en internet como una nueva modalidad de participación social, invade la vida de los

---

<sup>36</sup> PRIEUR, M. et al (2013). Principio de no regresión: su aplicación en Argentina. *Informe ambiental anual 2013* (p. 87) - Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).

<sup>37</sup> Sitio Oficial del Observatorio Jurídico Mundial en la No Regresión. Recuperado el 19.01.2015 en <https://legalobservatorynonregression.wordpress.com/category/inter-american-human-rights-system/>

<sup>38</sup> Observatorio Iberoamericano del Principio de No Regresión Ambiental. Recuperado el 20.08.2014 en [https://www.facebook.com/observatorioprincipionoregresion/info?tab=page\\_info](https://www.facebook.com/observatorioprincipionoregresion/info?tab=page_info).

individuos a modo de reflexión y conocimiento en temas que ocupan a los ciudadanos, permitiendo que los interesados puedan acceder a información y estar actualizados; con el propósito de brindar un aporte en la aplicación eficiente del Principio de No Regresión.

### ***3. Identificando regresión ambiental en la Ciudad de Córdoba.***

Como bien lo expresáramos con anterioridad, venimos verificando en las decisiones políticas implementadas a través de la Administración Pública -nacional, provincial, municipal- que se pueden cometer regresiones a nivel ambiental.

Desde esa mirada, podríamos identificar un caso de regresión por parte de la Municipalidad de Córdoba, en lo referido a la tala de árboles efectuada en avenidas principales de esa ciudad, dentro del marco del proyecto del nuevo sistema de transporte público urbano de pasajeros denominado “Solo Bus”; teniendo en cuenta la Insuficiencia de Arbolado Público existente conforme lo describe el Pre- Diagnóstico de Movilidad emitido por la Secretaría de Transporte y Tránsito de la Municipalidad de Córdoba.

#### **3.1. Proyecto “Solo Bus”. Marco Regulatorio.**

El sistema de transporte público urbano de pasajeros de la ciudad de Córdoba está regulado por la Municipalidad de dicha ciudad y se rige por las Ordenanzas que emanan del Concejo Deliberante que actúa como Poder Legislativo.

El referido servicio está actualmente regulado por la Ordenanza Nro. 12.076, sancionada el 30 de agosto de 2012, que incorpora el Marco Regulatorio del servicio de transporte, derogando en el artículo 108, todas aquellas ordenanzas vigentes hasta esa fecha que rijan sobre el tema.

En el marco de la presente ordenanza, se contemplan los planes de movilidad y el servicio de transporte público urbano de pasajeros prestados por ómnibus y trolebuses que regirán dentro de la ciudad, previendo la concesión del servicio por parte de terceros a través de Licitaciones Públicas Nacionales e Internacionales.<sup>39</sup>

Profundizando el análisis de la normativa, se advierte que la autoridad de aplicación de la presente ordenanza es la Autoridad Municipal de Transporte y Tránsito (AMTT) y tiene como atribuciones planificar, implementar y controlar las políticas de movilidad del municipio.<sup>40</sup>

En cuanto a las decisiones que puede tomar la AMTT, la norma define, entre otras, que:

(...) podrá establecer restricciones de tránsito de acuerdo a las necesidades de movilidad, basada en estudios técnicos y evaluaciones periódicas, como: (...) e) Establecer vías selectivas y exclusivas.<sup>41</sup>

Las vías exclusivas, el mismo plexo legal las define como “*Arterias principales o secundarias de uso exclusivo de servicios de transporte público*”.<sup>42</sup>

Posteriormente, el 08 de enero de 2013, se aprobó la Ordenanza Nro. 12.146, que dispone el Pliego de Condiciones Generales y Particulares para otorgar la

---

<sup>39</sup> Art. 23, Ordenanza Nro. 12.076 de la ciudad de Córdoba, 2012.

<sup>40</sup> Art. 96, Ordenanza Nro. 12.076 de la ciudad de Córdoba, 2012.

<sup>41</sup> Art. 97, Ordenanza Nro. 12.076 de la ciudad de Córdoba, 2012.

<sup>42</sup> Art. 4, Ordenanza Nro. 12.076 de la ciudad de Córdoba, 2012.

concesión del Servicio Público de Transporte Urbano de Pasajeros, y como parte integrante de la misma se incorporaron diversos anexos; entre ellos, la “Memoria descriptiva de Grupos, Zonas, Corredores y Líneas”, definida como Anexo I del referido pliego.

En dicho anexo, verificamos el trazado de los “Tramos con Exclusividad”, y aquí hacemos hincapié en las vías de exclusividad que marca la norma<sup>43</sup> por la cual se delimita un acceso de carril exclusivo destinado al servicio público de transporte urbano, y el que da origen al proyecto denominado “Solo Bus”.

El referido anexo informa los trazados por donde circulará el “Solo Bus”, siendo las principales arterias afectadas las siguientes, a saber: Av. Rafael Núñez, Av. Colón, Av. Fuerza Aérea, Av. Vélez Sarsfield y Av. Sabattini.



Figura 1: Plano de los cinco tramos donde se construiría el “Solo Bus”. Fuente diario La Voz del Interior. Recuperada el 10.04.2014 en <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/eliminaran-paradas-del-interurbano-en-avenidas>

<sup>43</sup> Art. 4, Ordenanza Nro. 12.076, 2012.

Por otra parte, cabe hacer una apreciación. La Ordenanza Nro. 12.076 estipula que:

**TODO** emprendimiento que impacte de manera significativa sobre la trama vial urbana, como generador de viajes, debe contar con prefectibilidad de la Secretaría de Transporte y Tránsito, a través del Informe de Impacto en la Movilidad de la ciudad, de manera previa a su otorgamiento.<sup>44</sup>

Es posible observar, que la magnitud del proyecto del nuevo sistema de transporte urbano de pasajeros en lo respectivo a la implementación de las vías de uso exclusivo “Solo Bus”, ponen de manifiesto que debe contar con la prefectibilidad tal como exige la norma.

En otro articulado de la ordenanza marco, estipula que dentro de los noventa días de sancionada la misma, se acompañe conjuntamente con el Pliego de Licitaciones, el Plan Integral y Estratégico de Movilidad a fin de mantener informado al Concejo Deliberante.<sup>45</sup>

Según se puede advertir, en la Ordenanza Nro. 12.146 y sus anexos no constan los planos de la obra general, la forma de planificación, diseños, etapas de construcción, etc., oportunidad en la que debió presentarse por ante el Concejo Deliberante para su debate y en consecuencia permitirles a los vecinos afectados, efectuar sus propuestas y objeciones en el marco institucional. Así lo expresa la Comisión de Elaboración del Plan Integral de Movilidad (2012, p. 54), que en su informe analiza la necesidad de establecer un plan de movilidad logrado a través de un proceso participativo, expresando que *“Es indispensable, para ello, generar un Pacto de movilidad que sea aceptado por los actores de la sociedad”*.

---

<sup>44</sup> Art. 10, Ordenanza Nro. 12.076 de la ciudad de Córdoba, 2012.

<sup>45</sup> Art. 107, Ordenanza Nro. 12.076 de la ciudad de Córdoba, 2012.

### 3.2. Regresividad Ambiental: tala indiscriminada de árboles.

En lo concerniente al desarrollo del proyecto en términos de obra pública, la misma comenzó a ejecutarse en enero de 2014, en el tramo definido en calle principal Avenida Sabattini para la realización del sistema de “Solo Bus”. Para llevar a cabo la obra respectiva, debían extraerse los árboles ubicados en los canteros centrales de dicha avenida. Allí comenzaron con la erradicación de las palmeras, así lo informó “La Voz del Interior”: *“el personal municipal (...) removerá palmeras en los lugares donde se harán las dársenas. Y serán reubicadas”*.<sup>46</sup>

Casi en simultáneo, comenzó la obra en Avenida Rafael Núñez. El proyecto inicial preveía la extracción de 131 ejemplares de árboles de diversas especies tales como jacarandás y palos borrachos, ubicados en el cantero central de la avenida Núñez, en el tramo que se extiende desde calle Sagrada Familia hasta el CPC Argüello.

Tras iniciar la tala de los árboles proyectada, en marzo de 2014 se extrajeron 11 ejemplares de jacarandás en la avenida Núñez, altura de intersección con calle Otero. Este hecho despertó el reclamo de vecinos y comerciantes que se vieron afectados por las obras de construcción y entre ellos grupos de ecologistas que intervinieron para evitar la tala programada. En dicha oportunidad, presentaron una nota ante el municipio para solicitar los planos del proyecto y el impacto que tendría

---

<sup>46</sup> PANDOLFI, G. (2014, 08 de Enero). Obras del carril Sólo Bus demandarán cinco meses. *La Voz del Interior*. Recuperada el 07.04.2014 de <http://www.lavoz.com.ar/cordoba-ciudad/obras-del-carril-solo-bus-demandaran-cinco-meses>.

implementación, expresando que *“temen que haya improvisación, y que el impacto de la instalación de las dársenas del Sólo Bus provoque problemas irreversibles”*.<sup>47</sup>

### **3.2.1. Marco normativo vigente.**

Desde el contexto de la erradicación de árboles, provocada por el referido proyecto, podemos identificar una regresión ambiental. Con el objeto de fundamentar lo esgrimido, profundizaremos primeramente en la normativa vigente municipal que regula la actividad de poda y tala del arbolado público.

Para ingresar en el análisis expuesto, nos remitimos a la Ordenanza Nro. 7000 que regula la Presentación y Acrecentamiento del Arbolado en la ciudad de Córdoba. La misma enuncia que:

Se considera arbolado público (...), el existente o que en el futuro se plante en lugares del dominio público municipal o del dominio privado municipal afectado al uso público.<sup>48</sup>

Además regula la prohibición genérica, expresando que queda prohibido

El corte o poda sin autorización Municipal, o que, aún contándose con ésta, causare perjuicios considerables o irrecuperables al ejemplar, como así también la tala, eliminación y/o destrucción total o parcial.<sup>49</sup>

La norma contempla excepciones las cuales son vertidas en el artículo 4, en el cual se expresan los motivos que justifican la poda o erradicación del arbolado público. En el inciso “h” corresponde la erradicación *“cuando, en razón de ejecutarse construcciones públicas o privadas, resulte indispensable para facilitar el acceso*

---

<sup>47</sup> MARCONETTI, D. (2014, 23 de Marzo). Vecinos reclaman más información sobre el Sólo Bus. *La Voz del Interior*. Recuperado el 04.04.2014 en <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/vecinos-reclaman-mas-informacion-sobre-el-solo-bus>.

<sup>48</sup> Art. 1, Ordenanza Nro. 7000 de la ciudad de Córdoba, 1979.

<sup>49</sup> Art. 1, Ordenanza Nro. 7000 de la ciudad de Córdoba, 1979, modificado por Ordenanza Nro. 10.557.

*vehicular a las mismas y sea técnicamente imposible otra solución*". En el inciso "i", estipula además *"cuando afecten líneas, tendidos, conductos, etc., correspondientes a servicios públicos o destinados a su prestación"*. Estas excepciones permitirían encuadrar la necesidad de erradicar estos ejemplares y analizar si se corresponden al caso concreto.

En oportunidad de afianzar nuestra postura en cuanto a la regresión ambiental manifiesta, estudiaremos el Pre Diagnóstico de Movilidad, realizado en mayo de 2012, por la Comisión de Elaboración del Plan Integral y Estratégico de Movilidad, dependiente de la Secretaría de Transporte y Tránsito de la Municipalidad de Córdoba, que expresa:

El árbol urbano es un elemento fundamental en el paisaje de la ciudad, brinda diversos beneficios de orden ambiental, estético, paisajístico, recreativo, social y económico (...).

Los árboles contribuyen en la mejora de la calidad del aire reduciendo la polución, favorecen la limpieza del aire, eliminando los contaminantes en suspensión presentes con frecuencia en el medio urbano. Además el tejido vegetal amortigua el impacto de las ondas sonoras, reduciendo los niveles de ruidos en calles, parques y zonas industriales. Las cortinas de árboles abaten el ruido desde 6 a 10 decibeles.

Asimismo, en otro apartado nos informa la insuficiencia del arbolado público y remarca que:

Conforme a datos de la Dirección de Parques y Paseos del municipio, falta más de un 30 por ciento del arbolado en las veredas, un pulmón vital que contiene la mitad de los árboles de la ciudad (el otro 50 por ciento aproximado, unos 500 mil, están en los parques). Es visible y evidente la ausencia de los mismos en la mayor parte de las zonas céntricas de la ciudad.

En atención a la situación planteada, el Concejal Municipal Estéban Dómina, perteneciente a un bloque político opositor al Poder Ejecutivo vigente, presentó ante

el Concejo Deliberante un proyecto de ordenanza por el que se solicita se declare la emergencia del arbolado de la ciudad, y suspenda la tala que comprometan la subsistencia e integridad del arbolado público urbano. Todo ello, atento a la tala desmesurada de ejemplares de larga data, conforme a Plan de Forestación que forma parte integral de la Ordenanza Municipal Nro. 7000.

En su fundamentación sostiene que:

En las últimas décadas asistimos a una progresiva retracción de ese patrimonio verde de la ciudad, con el consiguiente deterioro de la calidad ambiental. A esta tendencia negativa debe sumarse la reciente remoción de ejemplares con motivo de la habilitación de los llamados carriles Solo Bus en determinadas arterias de la ciudad que cuentan con canteros centrales poblados de árboles.<sup>50</sup>

Asimismo, propone que determinadas arboledas sean incorporadas al Catálogo de Bienes Inmuebles y Lugares del Patrimonio de la ciudad, creado por Ordenanza Nro. 11.190, a fin de ser protegidas legalmente para su preservación y conservación como patrimonio urbano.

### **3.3. La participación ciudadana en pos del desarrollo sustentable.**

Nuestro país, desde la reforma constitucional de 1994, por la que se incorporaron nuevos derechos y garantías, avanzó sobre nuevos mecanismos de participación ciudadana, los denominados procesos de democracia semidirecta tales como la iniciativa popular<sup>51</sup> y consulta popular<sup>52</sup>.

---

<sup>50</sup> DÓMINA, E. (2014). *Proyecto de Ordenanza de Emergencia de Arbolado Urbano*. Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba.

<sup>51</sup> Artículo 39, Constitución de la Nación Argentina, 1994.

<sup>52</sup> Artículo 40, Constitución de la Nación Argentina, 1994.

Si bien la participación ciudadana no es un derecho que se halle expresamente en un artículo de la Constitución Nacional, podemos apreciar cómo surge de forma implícita de diversos articulados como un derecho-deber ante acciones y omisiones que afecten los derechos de los ciudadanos, como por ejemplo los de incidencia colectiva en general, los derechos que protegen el ambiente, el derecho a una información adecuada y veraz de consumidores y usuarios de bienes y servicios, entre otros. (Fidyka, 2007).<sup>53</sup>

A partir de allí, el fenómeno de la participación ciudadana se convirtió en un elemento fundamental para reforzar la democracia, sometiendo a la administración pública a reformular paradigmas dentro de la misma. Así se expresa Fidyka (2007, p. 17) *“la participación en los últimos años ha entrado con firmeza al marco constitucional y se la encuentra en una amplia gama de temas, lo que facilita tanto el diseño transversal de políticas públicas participativas como reformas en la administración de cara al ciudadano”*.

En cuanto a la cuestión ambiental se refiere, el fenómeno de la participación ciudadana también halla un fuerte impulso. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en Junio de 1992, incorporó en el principio 10 de su declaración final que *“el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda”*. Asimismo, verificamos una importante articulación entre la participación social con el derecho al acceso a la información, manifestando que:

En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas (...), así como la oportunidad de

---

<sup>53</sup> FIDYKA, L. (2007, Agosto). *Participación ciudadana: Despliegue temático en el marco constitucional comparado de la República Argentina*. Presentado en IV Congreso Argentino de Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos.<sup>54</sup>

En nuestra normativa federal, la Ley General del Ambiente Nro. 25.675 promueve “*la participación social en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable*”<sup>55</sup>, con el objetivo de llevar adelante el proceso de ordenamiento ambiental, consensuando el interés de la sociedad entre sí y de éstos con la administración pública.

En lo respectivo al ámbito provincial, la Ley de Política Ambiental Provincial Nro. 10.208, en el artículo 3 inciso “d”, promueve la participación ciudadana individual y a través de organizaciones no gubernamentales, que fortalezcan las vías de acceso a la información y exigiendo que la misma sea obligatoria en los procesos administrativos de gestión ambiental.

En el ámbito local, la Ordenanza Nro. 7.104, regula el ambiente estipulando que:

El Departamento Ejecutivo propiciará todo tipo de acción destinada a (...) contribuir a la formación de la conciencia ecológica del ciudadano y a su activa participación en la solución de los problemas ecológicos.<sup>56</sup>

De la misma forma expresada supra, reconocemos el vínculo estrecho que se presenta en la promoción de la participación ciudadana con el derecho de Acceso a la Información Pública. En la ciudad de Córdoba este último está regulado de la siguiente manera:

---

<sup>54</sup> ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS (1992, Junio). Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. *Conferencia de las Naciones Unidas*. Río de Janeiro, Brasil. Recuperada el 12.04.2014 <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.

<sup>55</sup> Art. 10, Ley Nro. 25.675, 2002. B.O. 28.11.2002.

<sup>56</sup> Art. 23, Ordenanza Nro. 7104, 1980.

TODA persona tiene derecho de conformidad, con el principio de publicidad, de los actos de gobierno, a solicitar, a acceder y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier Órgano, perteneciente a la administración pública de la Municipalidad centralizada y descentralizada.<sup>57</sup>

Ahora bien, entrando a profundizar sobre la participación ciudadana en la ciudad de Córdoba y atento a la tala de árboles efectuada en el inicio de las obras públicas de las vías exclusivas en construcción del proyecto de “Solo Bus”, la misma desencadenó diversos conflictos que condujeron a los vecinos afectados por dichas obras a realizar los reclamos pertinentes por ante la Municipalidad de esa ciudad.<sup>58</sup>

Los mayores problemas se erigieron sobre la arteria principal Rafael Núñez, donde vecinos denunciaron que *“no existe un estudio acabado sobre el impacto que tendrá la construcción del carril exclusivo para el transporte urbano y de las 10 dársenas en el cantero central de la avenida Rafael Núñez”*.<sup>59</sup>

Como consecuencia del reclamo y el fortalecimiento de la participación social de todos los actores involucrados, el Municipio se vio obligado a suspender la continuidad de obras y tala de árboles respectiva en el mes de Marzo, en zonas en la que el reclamo vecinal ponderó por sobre el ambicioso proyecto integral de movilidad urbana.

---

<sup>57</sup> Art. 1, Ordenanza Nro.11.877, modificatoria de Ordenanza Nro. 10560, 2010.

<sup>58</sup> MARCONETTI, D. (2014, 31 de Marzo). Caliente debate por el Sólo Bus de la avenida Rafael Núñez. *La Voz del Interior*. Recuperado el 04.04.2014 en <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/caliente-debate-por-el-solo-bus-de-la-avenida-rafael-nunez>

<sup>59</sup> MARCONETTI, D. (2014, 01 de Abril). Vecinos increparon a Díaz Cardeilhac por el Sólo Bus. *La Voz del Interior*. Recuperado el 04.04.2014 en <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/vecinos-increparon-diaz-cardeilhac-por-el-solo-bus>

### 3.3.1. Foro Núñez: fenómeno de la red social en internet.

Haciendo referencia a la participación ciudadana, ante la preservación del medio ambiente, y como corolario de la tala desmedida en la avenida Rafael Núñez; los vecinos afectados por la misma, se unieron y organizaron dando lugar a la creación de un espacio en internet, a través de una red social popular denominada Facebook, en la que se identificaron bajo el nombre de “FORO NÚÑEZ”, con el objetivo de oponerse contra la erradicación de los 131 árboles de diversas especies y de imposible recuperación a corto plazo, que posan sobre los canteros centrales de la referida avenida.

Ante el consenso social, los vecinos agrupados lograron suspender la tala, en la cual se extrajeron hasta su intervención, 11 árboles jacarandás de los canteros centrales, provocando la suspensión de la obra por parte de la Municipalidad. Los vecinos manifestaron en diversos medios de comunicación que “*Jamás consultaron a los vecinos*”<sup>60</sup> del proyecto de puesta en marcha del Plan de Movilidad programado para la ciudad y los efectos que tendría la obra en su vida cotidiana, produciendo en consecuencia un menoscabo en el ambiente, entre otros aspectos.

El Foro les permitió dar a conocer su lucha a otros sectores de la sociedad, utilizando la red social como un comunicador, no sólo de los reclamos que presentan los vecinos ante el proyecto del Solo Bus, sino además de presentar a la sociedad toda,

---

<sup>60</sup> SOLER, S. (2014, 31 de Marzo). Vecinos de la Núñez sostienen su reclamo y resisten al Solo Bus. *El Argentino (Edición Córdoba)*. Recuperada el 10.04.2014 en <http://elargentinocordoba.infonews.com/2014/03/31/cordoba-131941-vecinos-de-la-nunez-sostienen-su-reclamo-y-resisten-al-solo-bus.php>

un proyecto alternativo que podría llevarse a cabo sin necesidad de producir ninguna tala de ningún ejemplar que están actualmente en la avenida Rafael Núñez.<sup>61</sup>



*Figura 1: Encuentro en el Parque de las Naciones. Tarde de danza espontánea de reclamo del Foro Núñez en un plan de Movilidad Urbana el día 10.06.2014. Fuente Foro Núñez en Facebook.*

---

<sup>61</sup> FORO NÚÑEZ (2014,10 de Febrero). Propuesta alternativa Foro Núñez. Recuperado el 14.05.2014 en <https://www.facebook.com/notes/foro-n%C3%BA%C3%B1ez/propuesta-alternativa-foro-n%C3%BA%C3%B1ez/1402828263328428>



*Figura 2: Movilización de vecinos en reclamos por un Pacto de Movilidad Urbana el 27.03.2014. Fuente: Foro Núñez en Facebook.*

### **3.4. Análisis de aplicabilidad del Principio de No Regresión al “Solo Bus”.**

La ciudad de Córdoba cuenta con 1200 hectáreas de espacios verdes, contando entre ellas con valiosas arboledas que se hallan en riesgo debido al crecimiento de las zonas de urbanización. Como consecuencia de ello, viene deteriorándose el ambiente, resultando insuficiente los espacios verdes vigentes en relación a la demografía que presenta la ciudad. El Pre Diagnóstico de la Comisión de Elaboración del Plan Integral y Estratégico de Movilidad de Córdoba (2012, p. 43) estipula:

Un promedio de 9 m<sup>2</sup> de espacios verdes por habitantes, lo que resulta insuficiente si tenemos en cuenta lo que recomienda la Organización Mundial de la Salud, que fija como

óptimo 15 m<sup>2</sup> de espacios verdes por habitante, distribuidos equitativamente en relación a la densidad de población.

En otro apartado, el mismo Informe manifiesta la insuficiencia de arbolado público, la regulación del mismo a través de la Ordenanza Nro. 7000 y su correspondiente Plan Forestal.

Por lo expuesto y en atención a la puesta en marcha del “Solo Bus”, podemos verificar que ante la preexistente insuficiencia del arbolado público manifiesta en el Pre diagnóstico; sumado el Proyecto de Ordenanza de Declaración de Emergencia Ambiental del arbolado público de esa ciudad y la consecuente tala de árboles efectuada, en su mayoría de ejemplares añosos, como pulmón vital que significan en el espacio donde se encuentran, nos permiten apoyar nuestra postura de hallarnos ante una regresión ambiental.

En términos de Prieur<sup>62</sup> se corresponde con una regresión ambiental por “razones políticas”, donde se simplifica el derecho, su desregulación y por consiguiente la disminución de la producción legislativa.

Por otra parte, ingresando en el análisis de las excepciones estipuladas en el artículo 4 de la Ordenanza Nro. 7000, el inciso “h” determinaría la posibilidad de encuadrar la excepción en tanto “*sea imposible otra solución*”, no obstante a ello, los actores sociales involucrados en el reclamo presentaron un proyecto alternativo de movilidad, sin alterar ni erradicar los árboles existentes. Por tanto, deja expedita otra vía de solución y pone en el tapete la discusión sobre un Plan de Movilidad integral, serio, responsable y sustentable, con la participación de todos los actores sociales.

---

<sup>62</sup> PRIEUR, M. (2013). *El principio de la no regresión en el derecho ambiental*. VII Jornadas Internacionales sobre Medio Ambiente - Conciencia por el Agua, Escuela de la Magistratura del Poder Judicial de la Provincia de Salta. Salta, Argentina.

Por otro costado, el inciso “i” del mismo plexo legal, define la excepción de justificar la tala cuando los árboles “*afecten líneas, tendidos, conductos, correspondientes a servicios públicos*”, por lo cual tampoco hallamos que el proyecto del Solo Bus, como vía de exclusividad sea determinante para efectuar la tala de árboles de tan larga data.

En la búsqueda de argumentos que justifiquen la erradicación de árboles, comprobamos que en la evolución del proyecto no surgen elementos que revelen la existencia de un interés público socio-ambiental que demuestre ser jurídicamente superior y lo legitime a efectuar la tala respectiva, que traería aparejada daños de difícil reparación ambiental.

La aplicación del Principio de No Regresión Ambiental al caso concreto se presenta como la herramienta ideal a utilizarse, ya que viene a “no alterar”, “no regresar” en términos de preservación ambiental. Su correcta aplicación en tiempo y forma contra decisiones de la Administración Pública en detrimento de la calidad ambiental, pondría freno y sentaría un precedente que nos permitiría avanzar hacia un desarrollo sustentable no sólo en la teoría sino en la práctica.

## Capítulo IV. Proyecto de Ley.

### *1. Proyecto de Reforma de la Ley Nacional Argentina Nro. 25.675.*

Con el objeto de cumplimentar con la propuesta esgrimida en este trabajo final de grado, esbozaremos un proyecto de reforma de ley, para ser tratado en el Congreso Nacional a los fines de su sanción.

#### **1.1. Proyecto de Ley.**

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, sancionan con fuerza de Ley:

#### **“La incorporación del Principio de No Regresión Ambiental”**

Artículo 1º: Incorpórese al Artículo 4 de la Ley General del Ambiente Nro. 25.675, el Principio de No Regresión Ambiental, que quedará redactado de la siguiente manera:

*“Artículo 4: La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:*

*Principio de congruencia: La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.*

*Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir.*

*Principio precautorio: Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente. .*

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

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

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

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

*Principio de sustentabilidad: El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras.*

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

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

*Principio de No Regresión: los objetivos ambientales alcanzados en términos de desarrollo sustentable, no podrán ser alterados, disminuidos, menoscabados o anulados por ninguna acción u omisión injustificada en el ejercicio de los derechos”.*

Artículo 2°: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

## **1.2. Fundamentos.**

El planeta viene sufriendo el deterioro ambiental, y con ello afectando la vida de las personas que habitan en él. Con el afán de buscar mecanismos de defensa del medio ambiente, se creó este nuevo principio rector que intenta salvaguardar y mantener ciertos niveles protectorios alcanzados por las leyes, la doctrina y la jurisprudencia.

El Principio de No Regresión es un nuevo principio general del derecho ambiental que viene a regir en situaciones donde se aprecia la violación del derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado, que pregona nuestra Constitución Nacional, en su artículo 41.

La incorporación de este principio a la Ley General del Ambiente Nro. 25.675, persigue dos objetivos: por una parte, otorgarle legitimidad y por consecuente igualdad ante los diez principios generales vigentes en el artículo 4 del referido plexo legal; y por otro parte, permitir dar a conocer este principio como instrumento legal a ser utilizado en diversas ocasiones por los tres poderes del Estado -ejecutivo, legislativo y judicial-.

El proyectado artículo lo incorpora de una manera expresa, a fin de no ser interpretado dentro del Principio de Progresividad en su faz negativa, sino más bien que se implemente como un principio independiente, determinándose con sus rasgos y características propias.

Cuando expresamos en el artículo 4 in fine, el contenido del referido principio, prescribimos *“los objetivos ambientales alcanzados en términos de desarrollo sustentable, no podrán ser alterados, disminuidos, menoscabados o anulados”*, hacemos referencia a mantener el mismo nivel de volúmenes de bienes que debemos cuidar hoy para poder transferir a las generaciones futuras, y que ellas puedan disfrutar de los mismos, como así también permitir mejorar la calidad de vida a toda la comunidad.

Asimismo, cuando prescribimos *“por ninguna acción u omisión injustificada en el ejercicio de los derechos”*, pone el acento en las regresiones ambientales que se producen. Acciones u omisiones, que por cuestiones políticas socio-económicas se

efectúan y se manifiestan en perjuicios que involucran intereses colectivos y ponen en riesgo el bienestar general social. En este precepto la norma establece además una limitación que tiene que ver con la “justificación” de llevar a cabo acciones u omisiones en el ejercicio de un derecho, y logra sustento en tanto y en cuanto se demuestre que las mismas (acción-omisión), deben ser jurídicamente superiores al interés público ambiental. Esto halla fundamento en el principio de orden público que sostiene al derecho ambiental argentino.

### **1.2.1. Antecedentes jurídicos.**

Para dar sustento al proyecto presentado, daremos un panorama de cómo se receipta en leyes, doctrina y jurisprudencia -tanto internacional, como nacional- este nuevo principio del derecho ambiental.

En referencia a su creación, podemos definir que los integrantes franco-argentinos del proyecto que da origen a la aplicabilidad del Principio de No Regresión Ambiental, desde sus comienzos en el año 2010 hasta el encuentro de Río+20, en Junio de 2012, impulsaron la iniciativa de incorporar en la agenda de la Conferencia de la O.N.U. el debate por este nuevo principio como herramienta legal en miras de tutelar el ambiente. A partir de allí se planteó un nuevo paradigma en términos de propender al desarrollo sustentable con la utilización del nuevo principio rector como instrumento que resuelva conflictos que planteen la vulneración del derecho ambiental como un derecho humano fundamental debidamente reconocido en instrumentos internacionales.

En concordancia con esta movilización y posicionamiento del principio rector ya con carácter institucional, podemos enunciar que los Estados están implementando

paulatinamente, a través de sus políticas, legislación específica que promueve el cuidado del medio ambiente, tal es así que citamos el Acuerdo Comercial entre los países de la República de Colombia y la República del Perú, por una parte y la Unión Europea y sus Estados miembros, por la otra; en el que convinieron la integralidad regional y económica liberando progresiva y gradualmente el comercio de mercancías entre las Partes. Sin ánimo de detallar cuestiones económicas que no aplican al tema ambiental, es propicio destacar la incorporación de convenciones de no regresividad manifiestas específicamente en el art. 277 sobre el mantenimiento de los niveles de protección, enunciando que:

Ninguna Parte incentivará el comercio o la inversión mediante la reducción de los niveles de protección contemplados en su legislación ambiental y laboral. En consecuencia, ninguna Parte dejará de aplicar, ni dejará sin efecto de algún modo su legislación ambiental y laboral de forma tal que reduzca la protección otorgada en dichas leyes, para incentivar el comercio o la inversión.<sup>63</sup>

Haciendo mención al derecho interno propio de cada país, en lo que compete a la incorporación del Principio de No Regresión Ambiental con rango constitucional, la Constitución Política de la República del Ecuador, en su reforma efectuada en el 2008, proclama en el art. 11, los principios aplicables a los derechos fundamentales (incluido el derecho a un ambiente sano, art 14) que tutela la citada Carta Magna y en su apartado 8, manifiesta claramente la aplicación del principio de progresividad y de no regresión.

Asimismo en la Constitución Política de la República de Guatemala, tras la reforma efectuada en el año 1993, en su artículo 44 prescribe:

---

<sup>63</sup> Acuerdo Comercial entre Colombia y El Perú, por una Parte, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por otra. Suscripto el 26.06.2012, Bruselas, Bélgica.

Serán nulas ipso jure las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza.

En referencia al desarrollo doctrinal, la autora María Valeria Berros (2014, p. 100) expresa que *“es necesario contar con herramientas que nos permitan frenar regresiones que impliquen una afectación de los niveles de protección ambiental y alcanzados, y que se traduzcan en perjuicio más o menos graves al ambiente y la salud de la población”*.

En esa misma línea y coincidiendo con Berros, Esaín (2013, p. 241) verifica *“una realidad que cada vez más pone en peligro los logros alcanzados en la protección del entorno y entonces encontramos como necesario y primordial pensar en el derecho ambiental como no regresivo”*.

En el ámbito internacional, Peña Chacón (2013, p. 58) concluye que:

Tratándose el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado de un derecho humano, (...) la obligación de progresividad o de avance continuo de los derechos humanos se traduce jurídicamente en una prohibición de regresión que permea al derecho ambiental.

Por otra parte, la jurisprudencia extranjera, se advierte más avanzada en la aplicabilidad del nuevo principio rector. Tal es el caso de España que en el año 2012 ya sentó el precedente de incorporación en el ámbito judicial, a través de un Fallo<sup>64</sup> emitido por el Ponente Excmo. Sr. Rafael Fernández Valverde, en el cual se prohíbe la urbanización de suelos en un área que gozaba de una protección especial. En la misma línea argumental la justicia de la República de Panamá también lo acoge en una

---

<sup>64</sup> T.S.J. de la ciudad de Madrid, *“Asociación Villanueva de la Cañada Sostenible s/ Recurso de Casación”*, Sentencia 5538 (2012).

Sentencia Denegatoria<sup>65</sup> del año 2013 sobre una acción de nulidad en la que la parte actora peticionaba declarar nula una resolución administrativa dictada por la Autoridad Nacional de Ambiente, que determinaba como área protegida al “Humedal Bahía de Panamá”. El Tribunal fundamenta que de hacerse lugar a la nulidad estaríamos en presencia de una regresión ambiental que provocaría la desafectación de la zona en protección y su posible vulneración.

En cuanto a la jurisprudencia nacional, la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Buenos Aires<sup>66</sup>, en Septiembre de 2014, se pronunció a favor de la no regresión normativa por la aplicación del principio de no regresividad, dando lugar a una medida cautelar de suspensión de la norma que vulnera diversas normas legales ambientales. Este fallo da lugar a la pretensión incoada por la actora de la inconstitucionalidad de una Ordenanza emitida por el Concejo Deliberante de la ciudad de Mar del Plata. La referida ordenanza reformativa prohibía la utilización de agrotóxicos a una distancia de 100 metros, siendo que la ordenanza anterior fijaba una distancia de 1000 metros de la zona urbana. Esto refleja una vulneración de las normas protectorias ambientales, produciendo una regresividad evidente.

### **1.2.2. Motivación.**

La cuestión ambiental en el ámbito internacional y en el derecho comparado se ha ido gestando en la labor que ejercen las organizaciones no gubernamentales desde la Declaración de Río, en Junio de 1992, donde estableció el concepto de Sostenibilidad como eje central del desarrollo, hasta la actualidad. Las diversas

---

<sup>65</sup> Corte Suprema de Justicia de Panamá, “González Rodríguez vs. ANAM”. Sentencia de 23.12.2013.

<sup>66</sup> C.S.J. de la Provincia de Buenos Aires, “Picorelli c/ Municipalidad De General Pueyrredón-*Inconst.*”. Fallo I-72669 (2014).

Conferencias Mundiales han permitido generar en los Estados Parte, conciencia ambiental, y logrado influenciar en los países, con el objeto que los mismos implementen mecanismos de defensa del ambiente, a través de la incorporación y/o modificación de sus respectivas normativas internas.

Los tratados internacionales que promueven la mantención de los niveles protectorios ambientales, nos permiten hacer una apreciación y elaborar una hipótesis: mientras en tanto se avanza en la globalización, también se avanza en medio ambiente; esto se manifiesta claramente en el Acuerdo firmado por Colombia y Perú con la Unión Europea. Cada vez encontramos más indicios legales que nos permiten atribuir el carácter imperativo de la incorporación del principio de no regresión al derecho interno.

Desde la perspectiva doctrinal, podemos observar que el Principio de No Regresión Ambiental se sustenta en la noción de “desarrollo sostenible” y por consiguiente en la aplicación de los derechos humanos fundamentales. Es propuesto como una herramienta jurídica que detenga las regresiones ambientales provocadas. La doctrina internacional y nacional es conteste en cuanto a la necesidad de incorporación del nuevo principio ambiental, por lo tanto no podemos hacer caso omiso al aspecto sociológico en la formación de las leyes y modificación de las mismas.

Por otra parte, entrando en el análisis de la jurisprudencia, la misma se muestra armónica en cuanto a la implementación del referido principio. El fallo de la Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires, fue enunciado como histórico por la doctrina, por ser tan esperado por la comunidad ecologista. El mismo podría convertirse en “leading case” para los juristas argentinos y pronunciarse ellos, en

contra de regresiones ambientales que se verifiquen y que denoten la afectación y perjuicio de intereses difusos.

La incorporación del “derecho del ambiente”, como un derecho fundamental con rango constitucional, es recogido en nuestra carta magna en el artículo 41, luego de la reforma debida en el año 1994, *“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”*.

En aras de propender a la protección de dicho derecho, la Ley General de Ambiente Nro. 25.675, implementó diez principios rectores que coadyuvan a cuidar el medio ambiente, siendo hoy menester ampliar la tutela ingresando el estudiado Principio de No Regresión Ambiental, aplicado a casos donde se identifiquen regresiones ambientales que tengan como efecto un detrimento de nuestro medio ambiente.

Es importante agregar el rol que asume el Estado, en la obligación de garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano contenida en nuestra Carta Magna. Esta protección debe manifestarse en consonancia, no sólo con el artículo 41 de la Constitución Nacional sino además con los presupuestos mínimos que emergen de la Ley General de Ambiente Nacional; procurando lograr una mayor eficacia en la protección del derecho a un ambiente sano y oponerse así a toda idea de regresión que menoscabe el mismo.

En estos términos la idea de incorporación del Principio de No Regresión al ordenamiento jurídico argentino, otorgaría igualdad frente a los principios vigentes

como así también se convertiría en una herramienta legal a ser utilizada por los poderes estatales.

Por estas consideraciones, solicitamos el voto favorable para el presente proyecto.

## **Conclusiones.**

La protección del medio ambiente está siendo ponderada por diversas legislaciones que se aplican tanto en el derecho interno propio de cada país, como en la integración de cada uno con el resto del mundo, por medio de diversos tratados internacionales con carácter vinculante a los Estados miembros.

Las recomendaciones estipuladas en las declaraciones finales, ejecutadas por la O.N.U., han logrado influenciar y comprometer a los Estados a poner en movimiento mecanismos que permitan dinamizar y avanzar en políticas ambientales que logren la tutela debida.

Es el Estado quien debe propender al cuidado del ambiente y procurar su sanidad y su equilibrio en pos de un desarrollo sustentable; así lo prescribe nuestra Constitución Nacional en su artículo 41 -incorporado en la reforma efectuada en el año 1994- y los diversos plexos legales que conforman el ordenamiento jurídico argentino.

En este contexto, el fortalecimiento y construcción de una gestión ambiental eficiente a largo plazo -uno de los objetivos que persigue el desarrollo sustentable en términos de volumen de bienes a transferir a las generaciones futuras-, viene a sustentar la imperiosa necesidad de implementación del Principio de No Regresión Ambiental.

Este nuevo principio rector permitiría brindar a los poderes estatales una herramienta legal que resuelva casos controversiales que importen la vulneración de derechos de incidencia colectiva; y en consecuencia evitaría la supresión o reducción de los niveles protectorios alcanzados en materia ambiental. De esta manera se

impedirían las regresiones ambientales de las que resultan daños de difícil reparación o inclusive irreversibles, y que vienen avanzando producto del relajamiento por parte del Estado en controlar y/o decidir en pos del cuidado del medio ambiente.

En el derecho comparado encontramos expresamente definido el Principio de No Regresión Ambiental en variados cuerpos normativos, que evidencian una evolución mayor del derecho del Ambiente y su preservación, adaptados a los cambios que la realidad social requiere. También apreciamos que la doctrina y jurisprudencia -nacional e internacional- mantienen igual armonía en la utilización de dicho principio, en miras de instaurar el mecanismo de defensa que otorga su implementación.

Actualmente en Argentina, el Poder Judicial ha sentado un precedente importante en cuanto a la lógica que viene transmitiendo el Principio de No Regresión, satisfaciendo esas lagunas del derecho ambiental que da lugar a las regresiones ambientales que se gestan en nuestro territorio. Tal es así, que el caso presentado en la ciudad de Córdoba no es más que la muestra del avasallamiento y la falta de reflexión en términos de Sustentabilidad, por parte de la Administración Pública. La participación ciudadana, en estos casos, aspira a que en los procedimientos de creación de legislación y puesta en marcha de proyectos que afecten intereses supraindividuales se logre mayor consenso y aceptación, puesto que contribuye a una convivencia armónica de los ciudadanos con el Estado.

En nuestro ordenamiento jurídico resulta indispensable la modificación y adecuación de las normas ambientales a los cambios que se suscitan y por tanto, adopten la utilización del nuevo principio del derecho ambiental, para dotar al sistema

de mayor eficiencia y contribuir a una mejor calidad de vida para goce de toda la sociedad.

## **ANEXO 1**

### **1. Objetivo general.**

- Analizar la posibilidad de incorporar en la Ley General de Ambiente Nro. 25.675 el Principio de No Regresión Ambiental como herramienta jurídica, en pos de un desarrollo sustentable.
- Analizar la articulación existente entre el Principio de No Regresión y la tala de árboles efectuada en la ciudad de Córdoba, en el marco del proyecto del nuevo sistema de transporte público urbano de pasajeros “Solo Bus”.

### **2. Objetivos específicos.**

1. Explicar qué se entiende por Principio de No Regresión.
2. Analizar la legislación internacional vinculada a este nuevo principio rector.
3. Analizar la jurisprudencia internacional y nacional que aplican expresamente el Principio de No Regresión.
4. Analizar las opiniones doctrinarias nacionales e internacionales relacionadas al Principio de No Regresión en materia ambiental.
5. Analizar las razones y/o motivos que posibilitarían la implementación de este principio en la Ley General de Ambiente Nro. 25.675.

6. Analizar la vinculación con el Principio de Progresividad, plasmado en la Ley General de Ambiente Nro. 25.675.

7. Analizar e identificar si la tala de árboles efectuada en la ciudad de Córdoba, dentro del marco del proyecto del nuevo sistema de transporte público urbano de pasajeros “Solo Bus”, constituye un caso de regresión ambiental.

8. Analizar la articulación existente entre legislación y doctrina de la ciudad de Córdoba en referencia al arbolado público, espacios verdes y el Principio de No Regresión.

9. Demostrar la importancia de la incorporación del Principio de No Regresión a la Ley General de Ambiente Nro. 25.675.

### **3. Marco metodológico.**

El proceso metodológico de investigación desde el punto de vista temporal se divide en tres fases (Yuni y Urbano, 2003). En esta etapa de elaboración del proyecto de trabajo final de grado nos situamos dentro de la primera, denominada “fase de planeación”, en la que resulta necesario definir la metodología que se utilizará a lo largo de la investigación.

La metodología describe, valora y en cierto modo, prescribe un conjunto de reglas, procedimientos y criterios que el investigador debe considerar para construir y validar conocimientos científicos. La metodología se ocupa tanto del estudio de los procedimientos y las acciones que debe seguir el investigador para construir conocimiento científico, como de una serie de criterios y reglas que permitan valorar si ese conocimiento alcanza o no el rango de científico (Yuni y Urbano, 2003 p.10).

Una vez aclarado qué entendemos por metodología, el siguiente paso consiste en definir el tipo de investigación que se realizará con el tema planteado, a saber: la posible incorporación del Principio de No Regresión Ambiental en el ordenamiento jurídico argentino. En consecuencia, su posible aplicación al caso concreto de tala de árboles efectuada en la ciudad de Córdoba, dentro del marco del proyecto del nuevo sistema de transporte público urbano de pasajeros “Solo Bus”. Para abordar el tema, su estudio se efectuará en base a investigación de tipo descriptiva y exploratoria. Previamente, precisaremos qué se entiende por cada uno de los modelos elegidos.

El tipo de investigación descriptivo *“apunta a hacer una descripción del fenómeno bajo estudio, mediante la caracterización de sus rasgos generales. Estos estudios no implican la comprobación de hipótesis, ya que su finalidad es describir la naturaleza del fenómeno a través de sus atributos”* (Yuni y Urbano, 2003 p. 47).

El tipo de investigación exploratorio *“es un tipo de estudio sistemático en el que se utilizan todos los recursos disponibles para poder tener mayor precisión en la descripción del fenómeno en estudio (...). Sirven para aumentar el grado de familiaridad con fenómenos relativamente desconocidos y para obtener información acerca de la posibilidad de realizar una investigación más completa”* (Yuni y Urbano, 2003 p. 46).

El primer tipo de investigación nos permitirá describir los conceptos clave para abordar el tema elegido, ya que para comenzar habrá que referirse al Principio de No Regresión Ambiental en general, alcance y limitaciones, su relación con otros principios rectores, entre otros. Se analizará la legislación internacional y nacional en la materia. Además nos permitirá reseñar fallos jurisprudenciales, analizar las

opiniones doctrinarias más trascendentes de la problemática tratada e identificar casos de regresión ambiental producidos en el territorio argentino.

Por otra parte, desde el segundo tipo de investigación, nos resultará necesario abordar el tema para así poder determinar particularmente la aplicabilidad del Principio de No Regresión, a la tala de árboles efectuada en la ciudad de Córdoba, dentro del marco del proyecto del nuevo sistema de transporte público urbano de pasajeros “Solo Bus” y su posible identificación como regresión ambiental. En consecuencia, nos orientará a analizar la factibilidad de incorporar dicho principio como uno más dentro de la Ley General de Ambiente Nro. 25.675, en miras de un desarrollo sustentable.

#### **4. Estrategia metodológica.**

Principalmente, el trabajo de investigación se planteará desde un enfoque cualitativo. Se considera pertinente en este caso la utilización de dicho método ya que está orientado a examinar la naturaleza general y valoración del fenómeno del Principio de No Regresión en materia ambiental, su concepto, alcance, limitaciones y su posible incorporación en la Ley General de Ambiente Nro. 25.675. Asimismo apreciar la tala de árboles efectuada en la ciudad de Córdoba, dentro del marco del proyecto del nuevo sistema de transporte público urbano de pasajeros “Solo Bus” y la aplicación de dicho principio al caso concreto de posible regresión ambiental.

A continuación se detallan las fuentes principales a utilizar:

**Primarias:** En la presente investigación jurídica, se consideran fuentes primarias de análisis y consulta la legislación internacional y nacional en materia ambiental, la aplicabilidad del Principio de No Regresión en pos del desarrollo sustentable. La jurisprudencia extranjera que marca un precedente fundamental en la aplicación de este principio, en la que se analizará la postura que mantiene el Tribunal Supremo de Justicia de Madrid, España y la Corte Suprema de Justicia de Panamá, respectivamente. En consonancia se analiza el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, primer fallo con aplicación del referido principio en nuestro país. Asimismo, en el caso concreto del proyecto “Solo Bus” de la ciudad de Córdoba, la legislación ambiental municipal y todo otro aporte que resulte útil a la investigación.

**Secundarias:** Aquí haremos referencia a las principales posturas doctrinarias acerca de la incorporación del Principio de No Regresión Ambiental, su alcance y limitaciones. El material de estudio recopilado para introducción al estudio de la presente investigación incluye autores y juristas de diversas nacionalidades. En lo referente al marco normativo nacional y municipal, se recurrirá a fuentes de doctrina nacional y municipal de la ciudad de Córdoba, respectivamente.

## **5. Técnicas de recolección de datos.**

**Observación de datos o de documentos:** Se utilizará esta técnica de recolección en lo referente a las fuentes primarias y secundarias de información seleccionada. En este caso la legislación internacional, nacional (Ley 25.675) y municipal (Ordenanza Municipal de la ciudad de Córdoba Nro. 7000); fallos jurisprudenciales extranjeros y nacional, como así también los antecedentes del

fenómeno a nivel mundial (Convenciones Internacionales y Reuniones Mundiales de Juristas); antecedentes legislativos internacionales y doctrina contenida en libros y artículos de revistas ambientales publicados en internet.

## **6. Delimitación temporal/nivel de análisis.**

La presente investigación, basada en el estudio del Principio de No Regresión Ambiental, abarcará el periodo comprendido desde el año 2010, hasta la actualidad.

El Principio de No Regresión es novedoso en el ámbito jurídico ambiental y surge cuando un grupo de investigadores argentinos y franceses de las Universidades del Litoral y Limoges respectivamente, comienzan con la construcción de este nuevo principio rector, a fin de evitar retrocesos y regresiones en los niveles ya alcanzados en preservación ambiental.

Si bien existe el precedente de la Constitución Política de la República del Ecuador, reformada en el año 2008, donde se plasma en su articulado número 11, apartado 8, la aplicabilidad del Principio de No Regresión para todos los derechos fundamentales expresados en su carta magna y dentro de los cuales se incluye el derecho a un ambiente sano (art. 14); no ha sido tratado en su especialidad dentro de la temática medioambiental, hasta el año 2010 donde se presenta el proyecto de estos investigadores mencionados supra ante la Convocatoria de ECOS Sud, del Ministerio Nacional de Ciencia y Tecnología. Desde entonces la implementación de este principio rector ha ido tomando fuerza y su aplicabilidad se hace aún cada vez más necesaria como herramienta jurídica de tutela ambiental. Tal es así que nos situamos en la actualidad, donde podemos encontrar jurisprudencia española y panameña de la

aplicación del Principio de No Regresión Ambiental. Éstos sientan un precedente fundamental a la creciente necesidad de los Estados de encontrar una respuesta acorde a las circunstancias actuales de la problemática presentada a fin de ejercer el cuidado del medioambiente en miras de un desarrollo sustentable.

Para concluir esta investigación, analizaremos a nivel municipal su aplicación al caso concreto de tala de árboles efectuada en la ciudad de Córdoba, dentro del marco del proyecto del nuevo sistema de transporte público urbano de pasajeros “Solo Bus”. Para ello será menester verificar la legislación, doctrina y jurisprudencia en los diferentes estamentos jurídicos (internacional, nacional y municipal). En consecuencia, apreciamos la necesidad de incorporación del Principio de No Regresión a la Ley General de Ambiente Nro. 25.675, como un principio más de los ya estipulados.

## **Referencias.**

### **1. Bibliografía**

- BERROS, M. (2011). *Construyendo el principio de no regresión en el derecho argentino*. SJA 28.12.2011, Buenos Aires: Abeledo Perrot. Nro. 0003/015709.
- BERROS, M. (2014). Regresiones normativas en materia de agrotóxicos. Informe Ambiental Anual 2014 (pp. 95-101). Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).

CENTRE INTERNATIONAL DE DROIT COMPARÉ DE L'ENVIRONNEMENT

(Centro Internacional de Derecho Ambiental Comparado). (2011). *Recomendaciones resultantes de la 3ª Reunión Mundial de Juristas y Asociaciones de Derecho Ambiental (Limoges-Francia)*. Realizada el 29.10.2011. Recuperada el 14.04.2014 en <http://www.cidce.org/rio/pdf%20appel/Recomendaciones.pdf>

Comisión de Elaboración del Plan Integral y Estratégico de Movilidad de Córdoba- (2012), *Primer Informe-Pre Diagnóstico de Movilidad*. pp. 1-55. Secretaría de Transporte y Tránsito- Municipalidad de Córdoba. Recuperado el 10.04.2014 en <http://www2.cordoba.gov.ar/portal/wp-content/uploads/downloads/2013/02/Prediagnostico.pdf>.

CUMBRE DE LOS PUEBLOS EN LA RÍO+20 (2012). Declaración Final por Justicia Social y Ambiental en defensa de los bienes comunes, contra la mercantilización de la vida. Recuperado el 18.11.2014 en <http://rio20.net/propuestas/declaracion-final-de-la-cumbre-de-los-pueblos-en-la-rio20/>

DÓMINA, E. (2014). *Proyecto de Ordenanza de Emergencia de Arbolado Urbano*, Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba. Recuperado el 14.04.2014 en <http://www.concejaldomina.com.ar/files/pdf/otros/proyecto-de-ordenanza-arbolado.pdf>

ESAIN, J. (2013), Progresividad y no regresión en el nivel de protección del ambiente, M. Peña Chacón (Dir.) en *El principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano*. (pp. 199-256) [Libro en línea]. San

José, Costa Rica: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

JANKILEVICH, S. (2003). Las cumbres mundiales sobre el ambiente. Estocolmo, Río y Johannesburgo. 30 años de Historia Ambiental. *Documento de Trabajo N° 106, Universidad de Belgrano*. Recuperada el 12.10.2014 en [http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt\\_nuevos/106\\_jankilevich.pdf](http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/106_jankilevich.pdf)

ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS (1972, Junio). Declaración de Estocolmo sobre Medio Ambiente Humano. Conferencia de las Naciones Unidas, pp. 1-44. Estocolmo, Suecia - Recuperado el 10.04.2014 en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>

ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS (1987, Abril). Informe de Brundtland o Nuestro Futuro en Común. *Asamblea General de las Naciones Unidas*, pp.1-416. Recuperado el 12.04.2014 en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>.

ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS (1992, Junio). Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. *Conferencia de las Naciones Unidas*. Río de Janeiro, Brasil. Recuperada el 12.04.2014 <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.

ORGANIZACIÓN NACIONES UNIDAS (2012, Junio), Documento Final “El Futuro que queremos”, *Río+20 Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sustentable*, pp. 1-59. Río de Janeiro, Brasil. Recuperada el 30.04.2014 en [http://www.uncsd2012.org/content/documents/778futurewewant\\_spanish.pdf](http://www.uncsd2012.org/content/documents/778futurewewant_spanish.pdf)

- PEÑA CHACÓN, M. (2012). El principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense. *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales* Número 3, (IJ-LI-34). Buenos Aires, IJ Editores.
- PRIEUR, M., MONÉDIAIRE, G., KROLIK, C., MAKOWIAK, J., DELZANGLES, H., SALLES CAVEDON, F., SOZZO, G., BERROS, M., SBRESSO, L., BIANCHI, L. (2012). El principio de no regresión en Río+20. *Revista Derecho Ambiental* N° 32, ISSN 1851-1198, pp. 39-51. Buenos Aires, ed. Abeledo Perrot.
- PRIEUR, M., MONÉDIAIRE, G., KROLIK, C., MAKOWIAK, J., DELZANGLES, H., SALLES CAVEDON, F., SOZZO, G., BERROS, M., SBRESSO, L., BIANCHI, L. (2012). Adoptar el principio de no regresión del derecho ambiental global: un desafío central para Río+20. *Suplemento de Derecho Ambiental* ISSN 0024-1636. Año XIX N° 1, 6-8. Buenos Aires, La Ley.
- PRIEUR, M., MONÉDIAIRE, G., KROLIK, C., MAKOWIAK, J., DELZANGLES, H., SALLES CAVEDON, F., SOZZO, G., BERROS, M., SBRESSO, L., BIANCHI, L. (2013). Principio de no regresión: su aplicación en Argentina. *Informe ambiental anual 2013* (pp. 79-87) - Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).
- YOUNG, J. (2013). El principio de no regresión en el derecho ambiental en el contexto legal y jurisprudencial en la República de Panamá, M. Peña Chacón (Dir.) en *El principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano*. (pp. 321 a 346) [Libro en línea]. San José, Costa Rica: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

YUNI, J. y URBANO, C. (2003). *Recursos Metodológicos para la Preparación de Proyectos de Investigación*. Córdoba, Argentina: Ed. Brujas.

## 2. Jurisprudencia.

Tribunal Supremo de Justicia de Madrid - España, Sala de lo Contencioso-Administrativo “Asociación Villanueva de la Cañada Sostenible s/ Recurso de Casación”. Sentencia del 10.07.2012. Recuperada el 14.04.2014. <http://www.poderjudicial.es/search/doAction?action=contentpdf&databaseat ch=TS&reference=6460972&links=%222483/2009%22%20%22RAFAEL%20FERNANDEZ%20VALVERDE%22&optimize=20120807&publicinterface =true>

Corte Suprema de la Provincia de Buenos Aires. "Picorelli c/ Municipalidad de General Pueyrredón - Inconst. Ord. N° 21.296". Fallo I- 72669 (2014). Recuperada el 03.11.2014 en <http://www.gestion-publica.org.ar/sites/default/files/SCJN.pdf>

Corte Suprema de Justicia de Panamá, Sala Tercera de lo Contencioso y Administrativo, “González Rodríguez vs. ANAM”. Sentencia de 23.12.2013. Recuperada el 13.03.2015 en: <https://legalobservatorynonregression.files.wordpress.com/2014/12/sentencia-panama.pdf>

## 3. Legislación

Acuerdo Comercial entre Colombia y El Perú, por una Parte, y la Unión Europea y sus Estados Miembros, por otra. Suscripto el 26.06.2012, Bruselas, Bélgica.

Carta Orgánica Municipal de la Ciudad de Córdoba.

Constitución de la Nación Argentina.

Constitución de la Provincia de Córdoba.

Constitución Política de la República de Guatemala.

Constitución Política de la República del Ecuador.

Convención Nacional Constituyente de 1994, Diario de Sesiones, Debate Constituyente, Art. 41, p. 1637 a 1799.

Ley General de Ambiente, Nro. 25.675.

Ley Provincial de Política Ambiental Nro. 10.208.

Ordenanza Básica Nro. 7000 del Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba- Sancionada el 12.10.1979.

Ordenanza Nro. 12.076 del Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba- Sancionada el 30.08.2012.

Ordenanza Nro. 12.146 del Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba- Sancionada el 08.01.2013.

Ordenanza Nro. 7104 del Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba- Sancionada el 05.06.1980.

Ordenanza Nro. 9847 del Concejo Deliberante de la ciudad de Córdoba- Sancionada el 22.12.1997.

#### 4. Ponencias

FIDYKA, L. (2007, Agosto). *Participación ciudadana: Despliegue temático en el marco constitucional comparado de la República Argentina*. Presentado en IV Congreso Argentino de Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

PRIEUR, M. (2013, Agosto). *El principio de la no regresión en el derecho ambiental*. Presentado en VII Jornadas Internacionales sobre Medio Ambiente-Conciencia por el Agua. Salta, Argentina.

#### 5. Artículos de periódicos.

MARCONETTI, D. (2014, 23 de Marzo). Vecinos reclaman más información sobre el Sólo Bus. *La Voz del Interior*. Recuperado el 04.04.2014 en <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/vecinos-reclaman-mas-informacion-sobre-el-solo-bus>.

MARCONETTI, D. (2014, 31 de Marzo). Caliente debate por el Sólo Bus de la avenida Rafael Núñez. *La Voz del Interior*. Recuperado el 04.04.2014 en <http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/caliente-debate-por-el-solo-bus-de-la-avenida-rafael-nunez>

MARCONETTI, D. (2014, 01 de Abril). Vecinos increparon a Díaz Cardeilhac por el Sólo Bus. *La Voz del Interior*. Recuperado el 04.04.2014 en

<http://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/vecinos-increparon-diaz-cardeilhac-por-el-solo-bus>

PANDOLFI, G. (2014, 08 de Enero). Obras del carril Sólo Bus demandarán cinco meses. *La Voz del Interior*. Recuperada el 07.04.2014 de <http://www.lavoz.com.ar/cordoba-ciudad/obras-del-carril-solo-bus-demandaran-cinco-meses>.

SOLER, S. (2014, 31 de Marzo). Vecinos de la Núñez sostienen su reclamo y resisten al Solo Bus. *El Argentino (Edición Córdoba)*. Recuperada el 10.04.2014 en <http://elargentinocordoba.infonews.com/2014/03/31/cordoba-131941-vecinos-de-la-nunez-sostienen-su-reclamo-y-resisten-al-solo-bus.php>

## 6. Otros.

FORO NÚÑEZ (2014, 10 de Febrero). Propuesta alternativa Foro Núñez. Recuperado el 14.05.2014 en <https://www.facebook.com/notes/foro-n%C3%BA%C3%B1ez/propuesta-alternativa-foro-n%C3%BA%C3%B1ez/1402828263328428>

FORO NÚÑEZ (2014, 30 de Septiembre). 300 Personas debatieron en la Mujer Urbana [Evento realizado el 27.03.2014 en reclamo de un pacto de movilidad urbana]. Recuperada en [https://www.facebook.com/ForoNunez/photos/a.1390496767894911.1073741831.1384095551868366/1390496857894902/?type=3&src=https%3A%2F%2Ffbcdn-sphotos-g-a.akamaihd.net%2Fhphotos-ak-xft1%2Fv%2Ft1.0-9%2F10003982\\_1390496857894902\\_973217349\\_n.jpg%3Foh%3D337cd93dc7e136d5b24e72eb6ce9f2fa%26oe%3D55A160B4%26\\_gda\\_%3D1437760](https://www.facebook.com/ForoNunez/photos/a.1390496767894911.1073741831.1384095551868366/1390496857894902/?type=3&src=https%3A%2F%2Ffbcdn-sphotos-g-a.akamaihd.net%2Fhphotos-ak-xft1%2Fv%2Ft1.0-9%2F10003982_1390496857894902_973217349_n.jpg%3Foh%3D337cd93dc7e136d5b24e72eb6ce9f2fa%26oe%3D55A160B4%26_gda_%3D1437760)

683\_cc442a833aa016d749f396dd44d28ae7&size=960%2C701&fbid=1390496857894902

FORO NÚÑEZ (2014, 30 de Septiembre). Tarde de danza espontánea en el Parque de las Naciones [Evento realizado el 10.06.2014 en reclamo de un pacto de movilidad urbana]. Recuperada en <https://www.facebook.com/ForoNunez/photos/a.1424596334484954.1073741846.1384095551868366/1424597167818204/?type=3&theater>

Observatorio Iberoamericano del Principio de No Regresión Ambiental. Recuperado el 20.08.2014 en [https://www.facebook.com/observatorioprincipionoregresion/info?tab=page\\_info](https://www.facebook.com/observatorioprincipionoregresion/info?tab=page_info)

Observatorio Jurídico Mundial en la No Regresión. Recuperado el 19.01.2015 en <https://legalobservatorynonregression.wordpress.com/category/inter-american-human-rights-system/>

# AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE GRADO

A LA UNIVERSIDAD SIGLO 21

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo 21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

<b>Autor-tesista</b> <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i>	PAZ, María Agustina
<b>DNI</b> <i>(del autor-tesista)</i>	28.503.593
<b>Título y subtítulo</b> <i>(completos de la Tesis)</i>	EL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL: su posible incorporación en el ordenamiento jurídico argentino.
<b>Correo electrónico</b> <i>(del autor-tesista)</i>	<a href="mailto:agustinampaz@hotmail.com">agustinampaz@hotmail.com</a>
<b>Unidad Académica</b> <i>(donde se presentó la obra)</i>	Universidad Siglo 21
<b>Datos de edición:</b> <i>Lugar, editor, fecha e ISBN (para el caso de tesis ya publicadas), depósito en el Registro Nacional de Propiedad Intelectual y autorización de la Editorial (en el caso que corresponda).</i>	

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

<b>Texto completo de toda la Tesis</b> <i>(Marcar SI/NO)</i> <sup>[1]</sup>	SI
<b>Publicación parcial</b> (informar que capítulos se publicarán)	

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

**Lugar y fecha: Córdoba, Julio de 2015.**

---

Firma

Aclaración: PAZ, María Agustina

Esta Secretaría/Departamento de Posgrado de la Unidad Académica: \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ certifica que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta  
dependencia.

---

Firma

---

Aclaración

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado.

---

[1] Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63. Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.