

**PROMUEVEN ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD.**

**Sr./Sra. Juez:**

**FUNDACION INALAFQUEN**, representada por **Mirta Noemi Carabajal**, DNI N° [REDACTED], con domicilio real en calle [REDACTED]; **Fabrizio Di Giacomo**, DNI [REDACTED], y **Maria Raquel Perier**, DNI N° [REDACTED], ambos con domicilio real en la calle [REDACTED], por derecho propio y como integrantes de la **MULTISECTORIAL GOLFO SAN MATÍAS**; **Enrique Matias Viale**, DNI [REDACTED], con domicilio real en [REDACTED] en representacion de la **ASOCIACIÓN CIVIL DE ABOGADOS, ABOGADAS Y PROFESIONALES AMBIENTALISTAS (AAdeAA)**; **Natalia Machaín**, DNI [REDACTED], con domicilio real en calle [REDACTED] en representación de **FUNDACIÓN GREENPEACE ARGENTINA**; **José Maria Musmeci**, DNI [REDACTED], con domicilio real en calle [REDACTED], en representacion de **FUNDACIÓN PATAGONIA NATURAL**; **Pedro Javier Lemos**, DNI N° [REDACTED] con domicilio real en [REDACTED] por derecho propio y como integrante de **PASTORAL SOCIAL DIÓCESIS DE BARILOCHE**; **Olga Suyhay Quilapan**, DNI N° [REDACTED], con domicilio real en calle [REDACTED], por derecho propio y en representación de **PASTORAL SOCIAL DIÓCESIS DE VIEDMA**; **Gustavo Ricardo Varela**, DNI N° [REDACTED], con domicilio real en calles [REDACTED] por derecho propio y como integrante de **PASTORAL SOCIAL DIÓCESIS ALTO VALLE**; **RAFAEL COLOMBO**, DNI [REDACTED] abogado, con domicilio real en [REDACTED]; **LUCAS DANIEL MICHELOUD**, DNI N° [REDACTED], abogado, con domicilio real en calle [REDACTED] y **GONZALO VERGEZ**, DNI [REDACTED], abogado con domicilio real en [REDACTED], los tres por derecho propio y como

integrantes de la **ASOCIACIÓN CIVIL DE ABOGADOS, ABOGADAS Y PROFESIONALES AMBIENTALISTAS**; **Martin Di Giacomo**, DNI N° [REDACTED] con domicilio real en [REDACTED] por derecho propio y como integrante de **RADIO COMUNITARIA LA KORNETA**; **Cecilia Salcedo**, DNI [REDACTED] con domicilio real en [REDACTED] por derecho propio y como integrante de **ASAMBLEA POR LA TIERRA Y EL AGUA DE LAS GRUTAS**; **Silvina Álvarez**, DNI [REDACTED], con domicilio real en [REDACTED], por derecho propio y como integrante de **ASAMBLEA POR UN MAR LIBRE DE PETROLERAS DE MAR DEL PLATA**; **Mario Dario Gonzalez**, DNI N° [REDACTED] con domicilio real en [REDACTED] por derecho propio y como integrante de **FERIA DE ARTESANOS VICTOR MENJOLOU DE LAS GRUTAS**; **Rocio Del Valle Ferreyro Iribarne**, DNI N° [REDACTED] con domicilio en calle [REDACTED] por derecho propio y como integrante de la **UNIÓN DE TRABAJADORES Y TRABAJADORAS DE LA ECONOMÍA POPULAR (UTEP)**; **Leonardo Salgado**, DNI N° [REDACTED] con domicilio real en calle [REDACTED] por derecho propio y como integrante de la **ASAMBLEA SOCIOAMBIENTAL DE CIPOLLETTI**; **Damian Javier Lazota**, DNI [REDACTED] con domicilio real en calle [REDACTED] en representacion del **PARTIDO SOCIALISTA DE RIO NEGRO**, todos con el patrocinio letrado de **FACUNDO JESÚS MOLINARI**, abogado, D.N.I N° [REDACTED] dirección de correo electrónico: [REDACTED], Cel: [REDACTED] con domicilio legal constituido en [REDACTED], nos presentamos ante USTEDES y manifestamos:

## I. **PERSONERÍA**

Las representaciones que se invocan en el encabezado de la presente acción judicial son acreditadas mediante copia electrónica de los instrumentos respectivos de cada institución, abonando con ello los requisitos exigidos a tal efecto (ver documentación electrónica acompañada como ANEXO I, al presente escrito), las que declaramos bajo juramento ser fieles a sus originales y encontrarse vigentes.

En relación a los firmantes que no actúan en representación de organizaciones regularmente constituidas, si lo hacen por derecho propio.

## II. OBJETO DE LA ACCIÓN.

En el carácter invocado, venimos a promover la **ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD**, prevista por el artículo 207° Inc. I de la Constitución de la Provincia, y reglamentada por los artículos 793° a 799° del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia, peticionando **se declare la invalidez constitucional y la pérdida de vigencia de la siguientes norma: Art. 15° de la Ley N° 5594, sancionada el 9 de septiembre de 2022**, (BO Prov. N° 6122 del 29/09/22), en tanto implica una violación al Art. 41 y 75 Inc. 22 de la Constitución Nacional; 84 (Incs. 1 a 3); 26, 84, 85, 141 y 142 de la Constitución de la Provincia de Río Negro; Artículo 7 Inc 3-22 del Acuerdo de Escazu. Además los art. 18 y 19 de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”; el art. 13 de la “Convención Americana sobre los derechos Humanos”; el Art. 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconocen, aunque con distintos matices, el derecho que asiste a todos los ciudadanos de acceder a la información, derecho absolutamente vulnerado en la sanción de la presente norma.

Se vulnera además el art. 41 CN, en su tercer párrafo, cuando reza: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”, ya que como parte del Orden Público Ambiental, encontramos las Leyes de Presupuestos Mínimos Ambientales 25.675, en especial su art. 16, y la ley 25.831 de régimen de libre acceso a la información pública ambiental, también sistemáticamente violadas con el “expedita sanción” de la norma atacada.

Todas estas normas vulneradas consagran el derecho a vivir en un ambiente sano, e impone a las autoridades, el deber de proveer 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.

Además el cuestionado artículo 15° de la ley N° 5594, consideramos que Vuestro Excelentísimo Tribunal, debe declarar la inconstitucionalidad de la norma en cuestión no solo por ser violatoria del articulado mencionado, sino que además vulnera principios generales

del derecho, ya que **la reforma es expresamente regresiva en su contenido**, al modificar el artículo 1° de la ley N° 3308, tal como se demostrará en la fundamentación que se de autos.

### III. **COMPETENCIA DE V.E. PARA ENTENDER EN ESTE CASO.**

La competencia de V.E. para entender en la presente acción resulta evidente ya que la acción declarativa de inconstitucionalidad *“...tiene por exclusivo objeto el análisis de la validez de las leyes, decretos y cualquier otra norma de carácter general emanada de las autoridades de la provincia de Rio Negro, para determinar si son contrarias a la Constitución Provincial o a la Constitución Nacional.”*

En esta acción se impugna normas contenidas en un ley dictada por la legislatura de la ciudad de Viedma, capital de la provincia de Rio Negro, por lo que no existen dudas sobre la competencia del Tribunal para entender en este caso. Por otra parte, la pretensión esgrimida no intenta obtener un pronunciamiento judicial respecto de situaciones jurídicas particularizadas. Por el contrario, se limitan a requerir que V.E., a partir del **control de constitucionalidad, razonabilidad, y por aplicación de la prohibición de regresividad**, declare la invalidez constitucional de las normas cuestionadas y la pérdida de vigencia de las mismas. En consecuencia, resulta claro que la presente acción encuadra en los requisitos exigidos por el artículo 207°, inciso 1° de la Constitución de la Provincia de Rio Negro

### IV. **LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA PROMOVER LA ACCIÓN.**

La **Asociación Civil de Abogados, Abogadas y Profesionales Ambientalistas** tiene como objeto la defensa del ambiente, de la naturaleza y la madre tierra reuniendo a profesionales del ámbito del derecho y otras disciplinas y saberes comprometidos en estos temas a fin de accionar estratégicamente sobre las problemáticas ecológicas y conflictos socioambientales existentes en nuestro país y la región procurando contribuir a la solución de los mismos y afianzar la transición ecológica y social.

Está facultada para realizar reclamos ante las autoridades para lograr el cumplimiento de los derechos y deberes ambientales establecidos en la Constitución Nacional, Acuerdos,

Convenios y Convenciones Internacionales firmados, ratificados o adheridos por nuestro país, y en general de la legislación ambiental vigente. También a impulsar acciones y medidas que garanticen el respeto de los derechos humanos ambientales de las personas, grupos y comunidades; a promover la participación ciudadana, el libre acceso a la información y la resolución de los conflictos socioambientales, entre muchas otras.

La Asociación Civil legalmente registrada y habilitada, recoge la historia y es fruto de la **Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas**, una organización no gubernamental sin fines de lucro, fundada en el año 2004, por un grupo de abogados comprometidos con el cuidado del ambiente.

Asimismo, participa activamente en diferentes ámbitos políticos tanto a nivel nacional como local, con el fin de lograr un compromiso por parte de autoridades gubernamentales hacia el logro de un desarrollo sustentable. Se promueve en los sectores decisores mayor participación, conocimiento y compromiso en el área que les compete, con el fin de lograr el fortalecimiento institucional en materia de formulación y cumplimiento de normas ambientales.

También, realiza investigaciones, estudios, artículos, sobre normativa ambiental y su influencia en el ordenamiento jurídico con el objetivo de arribar a diagnósticos precisos a fin de diseñar y proponer políticas, programas y proyectos eficaces para los sectores públicos y/o privados, generando los instrumentos necesarios para la implementación de los mismos.

**Fundación Greenpeace Argentina** es una organización ecologista internacional, económica y políticamente independiente, que no acepta donaciones de gobiernos, partidos políticos o empresas, cuyo objetivo es proteger y defender el medio ambiente. En la actualidad Greenpeace cuenta con cerca de 3 millones de socios en todo el mundo. Mientras que la oficina argentina (Fundación Greenpeace Argentina) se inauguró oficialmente el 1 de abril de 1987.

La organización sostiene que el uso de los recursos debe tener un carácter ordenado y sustentable, involucrando participativamente a las comunidades locales. Proteger muestras representativas de cada ecosistema, utilizar responsablemente los recursos naturales y restaurar los bosques y selvas destruidos y degradados, es lo que se propone, y por lo que sigue trabajando para lograr corregir los usos de la tierra que están afectando las últimas grandes reservas naturales.

**Fundación Inalafquen** es una organización ecologista sin fines de lucro, que tiene por objeto impulsar la conservación, el amor y el cuidado por el ambiente en el que vivimos utilizando como herramienta la investigación, la participación y la educación ambiental. Para ello implementa programas de gestión ambiental, investigación científica, rehabilitación de fauna Silvestre, educación ambiental y turismo responsable.

**Fundación Patagonia Natural** es una organización no gubernamental que, desde 1989, trabaja en la búsqueda de una mejor calidad de vida para las personas que hoy y en el futuro habiten la Patagonia, basada en la protección de la naturaleza y su uso responsable como bien esencial común. Tiene como objeto en su art. 1 del Estatuto la conservación de la flora y fauna y la protección del medio ambiente. En el artículo 2 declara como sus propósitos a) promover la perpetuidad de las especies de flora y fauna y la protección del medio ambiente. b) Abarcar con su acción todo el ámbito de la Patagonia Argentina. c) Promover cursos y programas de conservación en los planes de estudio de las instituciones educacionales en sus distintos niveles, y establecer relaciones con entes afines a nivel nacional e internacional. d) Promover y recomendar el estudio científico de los fenómenos que afectan el mantenimiento, pérdida o restauración de la diversidad biológica, y lo relacionado a la polución y la contaminación ambiental. e) Difundir informes científicos, técnicos y de manejo, a través de reuniones, publicaciones y cualquier otro medio...h) Actuar como ente de consulta y propuestas a nivel local y regional, en temas atinentes 75 al manejo de los recursos naturales. i) Propiciar legislación y reglamentación a nivel provincial, nacional e internacional destinada a la protección de la flora y la fauna y la conservación del medio ambiente.

## **V. LEGITIMACIÓN CONFORME CONSTITUCIÓN NACIONAL**

Las Asociaciones y/o Fundaciones que se presentan, se encuentran legitimadas para promover esta acción en razón del orden jurídico vigente y los objetivos estatutarios de la misma, a los que nos remitimos en honor a la brevedad, pero que se refieren a la cuestión ambiental en general y en particular respecto a los microbienes conforme lo entiende nuestra CSJN, y a sus ecosistemas asociados, la diversidad biológica, cultural y demás valores colectivos, en cuanto son componentes del ambiente, por cuanto, tal como se detallará en el acápite siguiente, se plantearán ante la violación a diferentes principios ambientales de anclaje constitucional, el incumplimiento de la normativa tendiente a la protección ambiental y los derechos ambientales. Los artículos 41, 42 y 43 de nuestra Constitución Nacional,

introducen la cuestión ambiental y la tutela de los derechos colectivos, en nuestro ordenamiento jurídico, garantizando el acceso a la información y participación ciudadana. Es el último artículo citado de nuestra Carta Magna, el que otorga legitimación activa a las Asociaciones en la tutela de los derechos colectivos, como los son los derivados de las cuestiones ambientales, y la tutela de un ambiente sano y equilibrado. Como requisito de legitimación establece, la constitución regular de la entidad, y que los objetivos de la entidad propendan a tales fines. Del acta constitutiva y el estatuto de las organizaciones accionantes, surge que entre sus objetivos sociales se encuentran la preservación del ambiente, la presentación de reclamos ante las autoridades, entre otros. El desarrollo de la doctrina y jurisprudencia actual reconocen unánimemente la legitimación activa de las asociaciones cuyo objeto es la protección ambiental para emprender este tipo de acciones judiciales.

La legitimación activa es la posición en que se encuentra la persona (física o jurídica) que demanda en relación al bien jurídico protegido por la norma que se pretende actuar. En este apartado enumeramos los argumentos constitucionales en que nos fundamos para petitionar como terceros por el **derecho a vivir en un ambiente sano, equilibrado, y apto para el desarrollo humano, cada uno de los actores**. Hoy el Sistema Jurídico Argentino, desde la Constitución Nacional, y en forma descendente en la pirámide, ha reconocido los Derechos de Incidencia Colectiva - siguiendo la denominación del artículo 43 de la Constitución Nacional. La fórmula del constituyente dice “los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general”.

Este derecho a vivir en ambiente sano -como los restantes que enumera el artículo- no pertenecen a la persona individual como en la primera generación, sino a la colectividad. Ello se da pues el Constituyente ha entendido que existen bienes que son de la sociedad, y por lo tanto el derecho a que se protejan esos bienes también será del ente grupal. Conforme lo dispuesto por el art. 43 CN nos corresponde a todos - y no a ninguno en particular - el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado; y paralelamente todos - ninguno en particular - tenemos el deber de preservarlo. Es entonces aquí donde se desdibuja y rectifica la calidad “personal” o “propia” de éste derecho - deber que ya no pertenece al sujeto en el sentido clásico (como estrictamente suyo) sino de un modo diluido, desparramado entre él y muchos otros.

El derecho que funda la presente es precisamente -como dijéramos- el instituido en el artículo 41. Por lo tanto, la regla que estipula la legitimación para su defensa es diferente a la regla clásica. **Será en éste contexto que las organizaciones firmantes, como así cada una de las personas de distintos lugares geográficos del territorio argentino que se presentan por propio derecho y en representación de las generaciones presentes y futuras, , se encuentran legitimadas para petitionar la presente medida – en cauce procesal adecuado – pero con plena legitimación para intervenir en el presente.**

Fundamentalmente nos encontramos legitimados para iniciar la presente acción en virtud del carácter eminentemente ambiental de la misma, atento el derecho colectivo e intereses difusos vulnerados. En este punto es importante recordar lo resuelto por el máximo Tribunal de la república en el fallo “Mendoza Beatriz Silvia y otros C/ Estado Nacional y otros S/Daños y perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo, Causa 1569”), donde a instancia de VV.EE., máximo órgano del Poder Judicial de la Nación, se ha iniciado una intervención histórica en cuanto a la presencia de las partes involucradas que componen el desaguisado de nuestro Riachuelo.

Por ello invocamos, en este caso, las múltiples normas que antiguamente cuestionaba nuestra jurisprudencia pero que hoy, a la luz de la reforma Constitucional de 1994 y de toda la normativa ambiental subsiguiente, ha quedado habilitada sin hesitación alguna la posibilidad que cualquier persona pueda hoy interponer este tipo de acción.

En este sentido, debemos llegar en forma obligada a lo que establece el artículo 30 de la Ley General del Ambiente, N° 25.675, el cual a todas luces debe interpretarse con un criterio amplio.

Por último, cabe citar la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que avala cabalmente los dichos vertidos en este acápite, y que forja la doctrina favorable a nuestra postura en Fallos: 320:690; 323:1339; 320:690; 323:1339; “Mignone, Emilio” (fallo del 9/4/02, publicado en “Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, suplemento JA 2002-III, del fascículo nro. 1, del 3 de julio 2002), y “Prodelco c/Poder Ejecutivo Nacional (C.S.J.N., 7/5/98, publicado en JA 18/8/99 nro. 6155 p. 31)”.

Es decir que la Constitución otorga tanto a las personas jurídicas como las firmantes, organizaciones de la comunidad que posee un interés compartido con el resto de los habitantes del lugar en el resguardo del objeto colectivo, lo que les da capacidad jurídica para

intervenir en la defensa de este bien jurídico: el ambiente. A pesar de ser una extensión novedosa en la que se otorga capacidad jurídica a sujetos privados que no están personalmente perjudicados, se entiende que ellos son portadores del interés común. Esto hoy ya no está en discusión y es el criterio que ha sido confirmado por los últimos pronunciamientos de la Jurisprudencia.

Además de **las disposiciones normativas mencionadas en el primer párrafo del presente apartado, la legitimación de este tipo de organizaciones ha tenido una gran recepción en la doctrina y jurisprudencia, donde se ha tendido a abrir con amplitud el acceso de las mismas a la justicia, cuestión que ha provenido, en gran medida, de los casos ambientales.** Un análisis que no contemple dicha cuestión sería incompleto.

Por todo ello es que surge en forma pacífica de los citados antecedentes judiciales que, si bien la citada reforma constitucional no eliminó la exigencia de que exista un “caso” para que la Corte pueda intervenir en un expediente, aquella amplió en forma drástica los grupos de personas legitimadas para promover planteos constitucionales ante la jurisdicción apelada del Tribunal, al eliminar el requisito de “afectado directo” para fundar la jurisdicción de la justicia federal para intervenir en una causa cuando se discute el alcance de derechos de incidencia colectiva como los de este caso.

Por todo lo expuesto, para un mejor logro del objetivo de protección, en virtud del orden público ambiental comprometido en el presente caso y la legitimación de las organizaciones firmantes que resulta incuestionable, solicitamos que se nos admita en la presente causa de conformidad y con el carácter supra expuesto.

## **VI. CONSIDERACIONES PREVIAS EN RELACIÓN A LA FUNDAMENTACIÓN DE LA PRESENTE ACCIÓN.**

### **VI.A) CONSIDERACIONES PREVIAS**

Quienes suscribimos la presente, dejamos expresamente manifestado que la ley 3308, actualmente modificada, no es una ley mas, sino que es una de las leyes mas importantes en

materia socioambiental para la comunidad de la Provincia de Rio Negro. Los fundamentos de tal relevancia, se mencionan de forma escueta pero contundente en el apartado siguiente “antecedentes de la ley 3308”, al cual remitimos. A pesar de ello y de ser una ley que surge de las luchas populares en defensa del ambiente, la mencionada norma fue regresiva y peligrosamente transformada por la ley 5594/22 la cual en su artículo 15 modifica el artículo 1º de la Ley Nº 3308, el que queda redactado de la siguiente manera:

*“Artículo 1º.- Se prohíben en el Golfo San Matías y en el mar territorial rionegrino las tareas de prospección, exploración y explotación petrolífera y gasífera.”*

¿Por qué se modifica dicha ley? Los fundamentos para la modificación de la histórica normativa, están vinculados directamente a un proyecto de YPF del cual no conocemos demasiado, ya que no fue participada la ciudadanía en instancias tempranas, tal lo establece el acuerdo de Escazú en su artículo 7.4. El proyecto, a pesar de la poca información, se promociona como muchos otros: vendrá a generar empleo y a incrementar los beneficios económicos. Nosotros, bloque actor en autos, y una enorme mayoría de los ciudadanos habitantes del territorio Rionegrino, consideran que tales afirmaciones son falaces, y que además, dichas afirmaciones dieron basamento a la sanción de una ley (5594) palmariamente inconstitucional. Pero antes de adentrarnos en los fundamentos de la inconstitucionalidad en sí mismos, no podemos dejar de expresar algunas consideraciones que contrarrestan los fundamentos expresados. Nuestro planteo, basado en aspectos económicos y ambientales, se centra en los argumentos fácticos y jurídicos que a continuación se exponen:

## **VI.B) LA MODIFICACIÓN DE LA LEY, Y LOS FUTUROS PROYECTOS NO SON BENEFICIOSOS EN EL ASPECTO ECONÓMICO**

El proyecto de YPF, según la escueta información que circula informalmente, prevé la generación de cien nuevos puestos de empleos (!), a partir de la culminación del oleoducto Vaca Muerta – Punta Colorada. A prima facie, resulta insólito, sostener la reiterada falacia de la generación de trabajo, para radicar industrias contaminantes y extractivistas, cuando se contrastan con las siguientes estadísticas:

- San Antonio Oeste: Veinticinco mil (25.000) habitantes. Se estima que la pesca genera aproximadamente un mil (1.000) puestos de trabajo permanentes y otros quinientos (500) temporarios.
- San Antonio Este: Cuatrocientos sesenta (460) habitantes estables. El puerto genera 130 empleados permanentes y 40 temporarios. Con respecto a las plazas turísticas (entre hoteles y otros alojamientos) se calculan 400, que generan 50 empleos.
- Las Grutas: Doce Mil (12.000) habitantes. Cuenta con treinta y cinco mil (35.000) plazas turísticas que genera entre tres mil y cuatro mil empleos en temporada, además de comercios y servicios turísticos directos e indirectos.
- Sierra Grande: Doce mil (12.000) habitantes.
- Valcheta: nueve mil (9.000) habitantes, que viven mayormente del empleo público y privado, campos, y el sector turístico (bosque petrificado y la mojarrita desnuda, única en el mundo)

De estos datos, se desprende que, en nuestro circuito, residen cerca de cincuenta mil personas, cuyo trabajo y sustento se basa esencialmente de nuestros bienes naturales: PESCA Y TURISMO. **CINCuenta MIL es mucho más que CIEN.**

El posible deterioro de la imagen del destino turístico, a partir del riesgo ambiental, y la falta de apuesta a la sostenibilidad como valor agregado de nuestro ambiente, llevará indudablemente a los turistas, a escoger nuevos rumbos con menores riesgos, alejando con ello, las inversiones inmobiliarias, nuevas instalaciones y parálisis en los actuales trabajos de renovación, mantenimiento y conservación de edificios.

No resulta necesario un derrame de petróleo para que nuestro destino se vea fuertemente afectado, ya que la sola percepción de riesgo que pudiesen tener los turistas desviaría la demanda a lugares competidores en el producto Sol y Playa.

Aun así, el posible efecto que tendría un derrame sobre los cetáceos y resto de fauna marina, produce un efecto directo sobre la modalidad turística de avistaje, que se promociona desde los gobiernos Municipal y Provincial, poniendo en grave peligro la actividad económica.

El altísimo estándar de calidad de los productos de mar que ostenta nuestro golfo, para los países consumidores, tendrá una barrera negativa infranqueable, a partir de la incorporación de la actividad petrolera, ya que ambas actividades resultan incompatibles

para las normas internacionales. Comodoro Rivadavia y Caleta Olivia, entre otros, son tristes ejemplos de ello.

### VI.C) LA MODIFICACIÓN DE LA LEY PONE EN RIESGO AL AMBIENTE. CARACTERIZACIÓN E IMPORTANCIA ECOLÓGICA DEL GOLFO SAN MATÍAS

A los fines de entender la irracionalidad de la regresión legislativa aquí denunciada como inconstitucional resulta fundamental conocer la importancia ecológica del Golfo San Matías y su fragilidad ecosistémica.

Hacia el Norte de la costa patagónica, se localizan los golfos Norpatagónicos y la Península Valdés conformando la provincia biogeográfica de los golfos Norpatagónicos (entre 41° y 43° S). De norte a sur se sitúan el golfo San Matías (17.000 km<sup>2</sup>); el golfo San José (814 km<sup>2</sup>) y el golfo Nuevo (2.200 km<sup>2</sup>). Las profundidades máximas se encuentran muy cerca de sus centros geográficos y son del orden de los 200 m para el golfo San Matías, de los 80 m para el San José y de 170 m para el Nuevo. El intercambio de masas de agua varía en relación con la amplitud de sus bocas: mientras el golfo San Matías es una especie de gran bahía, los golfos Nuevo y San José tienen una entrada muy estrecha lo que modifica sustancialmente el intercambio y circulación de las aguas.

Las características geomorfológicas y oceanográficas, determinan que los golfos San Matías y Nuevo funcionen como ecosistemas subordinados al mar epicontinental adyacente y el golfo San José como un ecosistema subordinado al Golfo San Matías.

El Golfo San Matías, ubicado entre las latitudes 40° 42' y 42° 41' S y las longitudes 63° 45' y 65° 09' O, es el **segundo Golfo más extenso de Argentina (18.000 Km<sup>2</sup>)**. En el interior del golfo se registran profundidades de hasta 200 m en su área central y posee una boca de 100 Km de extensión, en cuyo umbral las profundidades alcanzan los 60 metros restringiendo de este modo la comunicación con el mar abierto. Los tipos de fondo que predominan se pueden dividir en seis sectores, uno mixto de arena, grava y/o rodados; un segundo con predominio de arena; un tercero de arenisca y arcillitas con facies arenosas; otro areno-fangoso; un quinto de fondo rocoso o mixto frente a la costa occidental y una cuenca fangosa central por debajo de la isobata de los 70 m.

El Golfo San Matías -ubicado al norte del sitio Patrimonio Natural de la Humanidad, Península Valdés- es un sitio de gran relevancia biológica por su alta diversidad y abundancia de especies, especialmente de aves, mamíferos marinos, peces e invertebrados bentónicos.

Contiene la colonia reproductiva más septentrional del Pingüino de Magallanes, una de las especies marinas más vulnerables frente a potenciales derrames de petróleo, está ubicada en la zona del Parque Nacional “Islote Lobos”, a solo ocho kilómetros de Punta Colorada.

La ballena Franca Austral, cuya población fue diezmada por la caza hasta la década del 70, se está recuperando lentamente y ha comenzado a repoblar áreas marinas como el Golfo San Matías, una zona prioritaria para su reproducción y alimentación en la actualidad. Principalmente las madres con crías, estarían seleccionando los ambientes costeros con mayor pendiente de fondo; es decir, zonas relativamente profundas (entre los 10 y 20 m aproximadamente) muy cercanas a la línea de costa.

Los lobos marinos de un pelo, y los delfines comunes, oscuros y nariz de botella se encuentran presentes en el área a lo largo de todo el año y estas especies utilizan el área tanto para reproducirse como para alimentarse. Un importante número de lobos de dos pelos se encuentran presentes en el Islote Lobos y en los sectores marítimos costeros oeste y noroeste del GSM entre los meses de mayo y octubre

Las comunidades costeras locales también tienen una alta dependencia de la calidad de las aguas del golfo, ya que sus economías se sustentan en la pesca, el buceo deportivo y el avistaje de fauna marina. El Golfo San Matías posee una producción biológica pesquera clave para el Mar Argentino.

Desde hace tres décadas las comunidades rionegrinas vienen manifestándose ante los gobiernos de turno, por distintas causas ambientales.

Basta recordar la emblemática lucha de ciudades completas en 2018, que enterraron el proyecto de la planta nuclear para Sierra Grande, pretendido por el entonces presidente Gobierno Nacional y el anterior gobernador Alberto Weretilneck.

Llegamos a la actualidad, con un reclamo que ya fue punto de debate en el año 1995 cuando la empresa YPF de entonces capital privado, pretendía instalar un oleoducto hasta Las Grutas, que movilizó durante más de tres años a las comunidades costeras y dio por resultado, la sanción de la ley n° 3308, aprobada por Unanimidad, para prohibir la

exploración, explotación e instalación de oleoductos y gasoductos, en el Golfo San Matías y todo el frente costero de Río Negro.

Las pretensiones de los aquí firmantes, no son caprichosas. Hemos dado precedentemente, muestras claras de cómo una actividad altamente peligrosa y contaminante, pone en jaque la calidad de los productos que se comercializan gracias al golfo, como también, la insuperable cantidad de personas que habitamos y nos sustentamos del mismo.

Existen muchas razones y evidencias comprobables, de las cuales acompañamos en anexo, un brevísimo resumen de los últimos eventos dañosos en los cuales se afectó drásticamente al ambiente en la búsqueda, extracción y transporte de petróleo. Mencionamos, solo como ejemplo, el último de ellos, sucedido en las costas de Venezuela, ocurrido el 8.12 del corriente.

Existe abundante evidencia empírica para acreditar que la actividad petrolera es, en todas sus fases, una de las industrias que más impactos ambientales y en la biodiversidad genera a nivel local y global.” *Los oleoductos pueden ser una fuente constante de derrames, ya sea por rupturas accidentales o por goteo rutinario debido al envejecimiento de la tubería. El impacto de estos derrames varía de acuerdo al tipo de crudo transportado, el tamaño del derrame, las condiciones climáticas, de las mareas existentes al momento del derrame y de los ecosistemas aledaños. Cuando suceden derrames en el mar, existe un promedio de recuperación del crudo, cuando las condiciones de limpieza son óptimas del 10 al 15%, por lo que éstos tienen generalmente efectos a largo plazo ya que el crudo permanece en los sedimentos, constituyendo una fuente continua de contaminación. Los derrames petroleros ocurren por un manejo rutinario negligente (goteo de las tuberías y otra infraestructura petrolero), o por accidentes. El impacto del crudo en el medio ambiente marino se observa en forma más inmediata en la biota sésil. La mortalidad de plantas e invertebrados sésiles es mayor en sitios donde se acumula el petróleo. Los oleoductos y la presencia del pozo mismo pueden producir un obstáculo físico en el lecho marino, con impactos negativos en la fauna local”* (Sic. Elizabeth Bravo - LOS IMPACTOS DE LA EXPLOTACIÓN)

Recordemos que los proyectos de desarrollo deben obtener la licencia social pertinente, previendo las instancias de participación ciudadana de audiencias públicas dentro del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de cada proyecto, prevista en el

marco normativo vigente, ley N° 3.266 y concordantes. Si bien tal licencia, no existe en este caso, lo que se demostrara a continuación, es la notable violación del principios constitucionales, y de articulado de la propia constitución.

### **VI.D.1.) ANTECEDENTES DE LA LEY RECURRIDA. RESEÑA DE LA CAMPAÑA “NO AL OLEODUCTO” DE 1995**

La Ley 3308/99 (conocida como ley Lasalle, por el legislador sanantoniense que presentó el proyecto de ley) tuvo su origen en la movilización popular que rechazó en 1995 el proyecto de YPF para construir un oleoducto desde Puesto Hernández, Neuquén, hasta 15 km al sur de Las Grutas, donde una monoboya conectada a un ducto submarino serviría como sitio de atraque de buques superpetroleros (de más de 300 m de eslora).

Transcurría enero de 1995 cuando la noticia, por su magnitud, fue tapa de los diarios regionales y luego también en los diarios nacionales. Se hablaba, infundadamente, de una inversión de 300 millones de dólares, del impulso a la industrialización de la región y la generación de nuevos puestos de trabajo. En el inicio de la campaña electoral que elegiría nuevo gobernador, el candidato radical, por entonces legislador provincial Pablo Verani, se expresó de inmediato a favor del proyecto porque transformaría a Las Grutas en el “Comodoro Rivadavia” rionegrino.

**La reacción de la comunidad, organizaciones y habitantes de esta zona costera, fue inmediata y contundente -al igual que ahora-. Con el acompañamiento del intendente Carlo Carassale y la Comisión Municipal de Ecología, vecinos e instituciones comenzaron a reunirse, a juntar datos sobre la actividad turística y pesquera, a solicitar por nota información veraz a las autoridades, a realizar actividades de comprensión y difusión sobre lo que podría significar una monoboya para carga de superpetroleros en un ambiente valioso y sensible, que apenas hacía dos años antes, en 1993, había sido declarado área natural protegida con el nombre de Bahía de San Antonio por medio de la Ley Provincial N° 2670, con una extensión de 80.855 hectareas. El lema por aquel entonces de las movilizaciones fue “NO AL OLEODUCTO, GOLFO AZUL O GOLFO NEGRO”<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> Ver: <https://www.fundacioninalafquen.org.ar/copia-de-nosotros>

La Bahía de San Antonio es un sitio para la protección y conservación de los ambientes de que “...dependen las localidades reproductivas, de descanso y alimentación de diversas aves, tanto residentes como migratorias”; y donde también se protegen “...las especies faunísticas u organismos, que descansan, se alimentan o reproducen en el Área”. Por otra parte, “...en Marzo de 1993 el ANPBSA fue reconocida como Sitio Internacional por el Consejo de la Red Hemisférica de Reservas para Aves Playeras. Esta área es de especial

Nuestros representados/as estaban muy sensibilizados, comprendiendo además sectores estudiantiles, trabajadores/as de la ciencia, comerciantes y trabajadores de la pesca, y es por ello que se congregaban actividades para juntar firmas: realizaron pasacalles, pintadas de murales y calles, jornadas de recolección de firmas en las ciudades y playas, una embarcación colocó un lema en su vela mientras surcaba el mar frente a Las Grutas mientras los comercios hacían un apagón. Febrero del 1995 marcó una actividad febril que hoy es posible recordar viendo los recortes de medios de prensa escrita, a los cuales remitimos.

Pronto comenzaron a llegar notas de adhesión a la campaña de instituciones, partidos políticos y concejos deliberantes de ciudades rionegrinas. A principios de marzo de 1995, lograron llegar al escenario donde el presidente Menem presenciaba un acto en su visita a Carmen de Patagones, para entregar en mano las 12700 firmas obtenidas hasta ese momento, exigiendo que el proyecto se dejara de lado.

El entonces legislador Verani comprendió la decisión popular y desechando su inicial adhesión, presentó un proyecto de ley que fue sancionado en el mes de julio bajo el N° 28.92. Su artículo 1ro decía: “Prohíbese la instalación de oleoductos cuyas terminales de carga y descarga a buques petroleros pretendan instalarse en cualquier punto del Golfo San Matías”. Fue tan categórica nuestra respuesta como comunidad que diarios como Clarín, La Nación y el Buenos Aires Herald dedicaron notas a la movilización por el “No al Oleoducto”, a las cuales también remitimos.

Antes de la ley, bien entrado el otoño, los senadores nacionales Mazzuco y Constanzo propiciaron una reunión en el Congreso Nacional con las máximas autoridades de YPF (recordemos que en ese momento la petrolera ya no era estatal debido a una de las grandes privatizaciones de empresas nacionales que se realizaron en los años '90). La noticia de boca de los empresarios fue sorpresiva y celebrada: *YPF retiraba el carácter prioritario del proyecto y aseguraba que no se avanzaría en su concreción.*

Esos pocos meses de tantas reuniones, debates y movilizaciones, llevaron a muchas de las personas que se involucraron en la campaña a pensar en la necesidad de contar con una organización no gubernamental local, con personería jurídica. Es así que inicia sus actividades la Fundación Inalafquen, capitalizando la energía y los aprendizajes en la campaña.

---

importancia por su congregación de aves playeras migratorias. Es utilizada por más de 18 especies como sitio de escala migratoria o estadía no reproductiva. De las migratorias de larga distancia, que nidifican en el Polo Norte (neárticas), las más representativas son los playeros rojizos, playeros de rabadilla blanca, playeros blancos y becasas de mar”.

Años después, en 1999, la prensa informa de la intención del gobierno nacional de licitar la exploración petrolera en el Golfo San Matías y en inmediaciones de la Península Valdés. **Las invasivas técnicas de prospección sísmica son en sí mismas de alto impacto negativo para las poblaciones de mamíferos marinos y otros animales, alterando comportamientos e incluso ocasionando la muerte directa, como ya se ha acreditado sobradamente por parte de la literatura científica.**

Nuevamente, con el respaldo de la Fundación Inalafquen y Patagonia Natural, dos de las organizaciones aquí accionantes, nos pusimos en estado de alerta y trabajamos conjuntamente con el legislador Alfredo Lasalle para la ampliación de la protección de las aguas rionegrinas. Su proyecto se votó por unanimidad en el recinto de la Legislatura Rionegrina: **La ley 3308/99 es, como muestra esta historia, el fruto del trabajo iniciado en 1995 por toda la comunidad. La unanimidad de la ley aprobada, y más aún los antecedentes mencionados, íntimamente relacionados con el mejor rostro de la democracia popular parlamentaria, son decisivos a los fines de ponderar seriamente los cuestionamientos que en próximos apartados, realizaremos con motivo de su nula e inconstitucional derogación.**

**VI.D.2): “Los fundamentos que llevaron a la sanción de la ley n° 3308 y que aún continúan vigentes”:**

A pesar de la modificación de la ley N° 3308, los fundamentos de protección al ambiente que llevaron a su sanción, aportan una serie de interrogantes y cuestionamientos al emplazamiento del oleoducto en el Golfo San Matías, que a pesar del paso de los años continúan siendo válidos, ya que se trata del mismo ecosistema cuya riqueza y fragilidad ha sido reconocida a nivel internacional. En este orden de ideas, en los fundamentos de la citada norma, se puede leer que: *“el Golfo San Matias y las áreas adyacentes, como lo son los Golfos Nuevo y San José y la Península Valdéz constituyen una reserva natural única en el mundo donde numerosas especies animales y vegetales marinas se reproducen y desarrollan. Baste sólo destacar la admiración e interés mundial producido por la ballena franca austral, cuando periódicamente se acerca a nuestras costas con fines reproductivos. Un accidente produce un daño ecológico definitivo, con afectación de los principales recursos económicos de la región: el turismo y la explotación pesquera”.*

En el mismo sentido que la ley N° 3308, la ley N° 2892, que sirvió de antecedente de aquella, sostenía con claridad en sus fundamentos: *“La Bahía de San Antonio, accidente*

*costeros del Golfo San Matías, ha sido declarada área natural protegida por ley provincial. Es zona de nidificación y de cría, así como estación de paso, de una importante cantidad de aves migratorias de costas cuya ruta une los dos hemisferios, y alberga en sus aguas una diversidad de especies de peces y moluscos que constituye la base de una pesquería artesanal”.*

*“Esta Bahía es escenario geográfico de importantes actividades humanas: en sus costas se encuentra la Ciudad de San Antonio Oeste, con un muelle desde donde opera una pequeña flota pesquera. Existe además un puerto de aguas profundas (San Antonio Este), con tráfico de ultramar, por el que se exporta la totalidad de la producción frutícola del Alto Valle de Río Negro. La pureza de sus aguas ha estimulado la acuicultura; el cultivo de ostras es hoy un proyecto en marcha. Por otro lado, en la zona de influencia de la Bahía, se ha desarrollado una localidad turística, el Balneario Las Grutas, que año a año recibe mayor número de visitantes, en base a un proyecto turístico en el que tanto los organismos estatales como los particulares han invertido años de trabajo y mucho dinero.*

*Por sus características esta terminal portuaria no ofrecería a la región más que una docena de puestos de trabajo. En contrapartida el turismo, actividad predominante en la zona, que ofrece miles de puestos de trabajo a los habitantes de San Antonio y Las Grutas, que se vería afectada profundamente, ya que las consecuencias de un derrame accidental significarían el fin de la actividad turística.*

*Desde el punto de vista del ambiente, los daños que se producirían afectarían indudablemente la calidad de vida en la zona, perjudicando los recursos naturales que posibilitan la actividad pesquera y la acuicultura, actividades estas que son alteradas simplemente recibiendo pequeños derrames, ya que las especies bajo mar se comunican entre sí a través de señales químicas emitidas por hormonas, que son seriamente afectadas por estos pequeños derrames; al producirse esta alteración en la comunicación de las especies se corre el serio riesgo de modificar o interrumpir la cadena ecológica submarina en el Golfo.*

*Por todo lo expuesto, las autoridades municipales, las organizaciones intermedias, y el Pueblo todo a través de distintas manifestaciones se han pronunciado en contra de la realización de esta obra en el Golfo San Matías”.*

Por si los antecedentes expuestos no bastaran, vale la pena citar una nota periodística brindada al medio “El Canal” del 01/04/1995, y titulada “*Los riesgos de un oleoducto en San Antonio Oeste*”, donde la mismísima Directora Provincial de Fauna, Cecilia Vinci manifestó en el mismo orden de ideas que los fundamentos expuestos que: “*el Golfo San Matías posee una particularidad que agrava los riesgos potenciales de derrames, esta es la baja tasa de renovación de agua, entonces en el caso de producirse algún vertido de petróleo, las posibilidades de que este quede en el Golfo por muchos años es muy grande. A su vez informó que el petróleo tiene la particularidad de estar conformado por diversas sustancias, algunas de ellas muy pesadas, que van a los barros del fondo y otros compuestos que se llaman aromáticos, que interfieren en las relaciones normales de reproducción y alimentación de muchos organismos, sobre todo de los más pequeños, los unicelulares, que forman la base de las cadenas alimenticias. Señaló además que las plantas unicelulares son comidas a su vez por animales unicelulares y más grandes que arman toda la cadena alimenticia. Cuando estas plantas y estos animales se ven afectados, toda esta cadena se destruye, y por lo tanto la diversidad de vida del Golfo estaría en peligro. Explicó también que la parte de la Bahía de San Antonio fue declarada en 1993 como Área Natural Protegida en la Provincia, y además fue incluida por su importancia en una red de áreas naturales protegidas internacionales que tienen que ver con la conservación de las aves costeras y playeras. Agregó que en caso de producirse algún tipo de contaminación, estas aves serían las primeras afectadas, porque se alimentan de organismos que están en la arena, en los barros de la costa*”.

Del análisis de los breves argumentos citados ut supra, queda más que claro que el Estado Provincial sostuvo históricamente como política pública la protección ambiental del Golfo San Matías, motivo por el cual con la modificación de la ley N° 3308 mediante el art. 15° de la ley N° 5594, el estado rionegrino está incurriendo de forma manifiesta en una regresión ambiental, toda vez que de forma infundada y contradictoria, ha adoptado una norma que no solo no protege el medio ambiente, incurriendo en una clara contradicción de sus propias políticas públicas y de sus propios actos, sino que incurre en también en una flagrante contravención del bloque de constitucionalidad federal y de los tratados internacionales de derecho ambiental suscriptos por la República Argentina.

## **VIE) LA ACTUALIDAD DE LA LEY. LA VIOLACION DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA, COMO PUERTA DE ACCESO A LA VIOLACION DE OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES. EL NACIMIENTO DE LA MULTISECTORIAL “DEFENDAMOS NUESTRO GOLFO”**

Muchos años más tarde, ya corriendo el 2022, específicamente el martes 23 de agosto, **trascendió -pero no se informó-** de que se estaba por tratar en la Legislatura provincial un proyecto que proponía modificaciones regresivas a la ley N° 3308.

A pesar de la historia relatada en los párrafos precedentes y del enorme rechazo social de vecinos/as residentes, colectivos, comunidades, organizaciones sociales, especialistas, entre muchos otros, el aludido proyecto fue sancionado el jueves 25 de agosto y votado afirmativamente en segunda vuelta el viernes 9 de septiembre.

**Entre esas dos fechas la comunidad de San Antonio y Las Grutas volvió a levantarse: con la creación de la Multisectorial Defendamos Nuestro Golfo, comenzamos una nueva junta de firmas, en papel y digital, enviamos comunicaciones formales vía correo electrónico a funcionarios locales, provinciales y a todos los legisladores/as involucrados del parlamento provincial. En ningún caso obtuvimos respuesta de nadie (se acompañan copias simples de estas notas en Anexo).**

**En ambas votaciones se desoyeron nuestros argumentos y no se incorporaron al tratamiento del proyecto (promulgado luego como la ley N° 5594 que modifica en su artículo 15° a la 3308 para habilitar la construcción de ductos y la exportación de hidrocarburos por el mar territorial rionegrino) ninguna de las consideraciones en discordancia de instituciones, individuos y organizaciones de la sociedad civil.**

**En el marco de las movilizaciones que encaramos, realizamos un “estudiantazo” en la plaza de San Antonio Oeste, una jornada de reflexión y una asamblea popular en Las Grutas, ante la negativa de respuesta por parte de nuestros representantes continuamos juntando firmas y adhesiones de distintos sectores que también se oponen a la modificación de la ley. También hicimos una concentración frente a la Municipalidad y visitamos el Concejo Deliberante para involucrar a las autoridades locales en la defensa de nuestro territorio y nuestros derechos, como en el año 1995.**

**El 9 de septiembre de este año nos dirigimos a la Legislatura en Viedma para manifestar nuestro desacuerdo con la modificación. No nos permitieron entrar al recinto, ni siquiera a quienes estaban acreditados como prensa. En las intermediaciones de**

**la Legislatura estudiantes, vecinos, científicos, docentes, representantes de la comunidad mapuche tehuelche nos manifestamos pacíficamente y realizamos una asamblea.**

Luego de la aprobación de la modificación proseguimos con la campaña en defensa de nuestro golfo: además de videos, transmisiones por redes sociales y reuniones, continuamos con la junta de firmas en la calle y realizamos eventos como el llevado a cabo el 22/10, el primer Encuentro Plurinacional Defendamos Nuestro Golfo, que contó con la participación de vecinos y ambientalistas de Neuquén, Bahía Blanca, Puerto Madryn, Mar del Plata, Gral. Roca, Gral. Conesa, Sierra Grande, Viedma, San Antonio y Las Grutas. También participamos en jornadas de reflexión y debate en el Instituto de Formación Docente de San Antonio y de Sierra Grande, en las que charlamos con muchos vecinos y estudiantes sobre la modificación de la ley y conseguimos nuevas adhesiones a la campaña.

En este tiempo también continuamos con el intento de comunicarnos con los legisladores, sin éxito. Por otro lado, conseguimos numerosas adhesiones de instituciones y organismos científicos, ambientalistas y educativos. El Encuentro Plurinacional demostró que la sociedad está nuevamente movilizada, los sectores que viven de la pesca y el turismo y las comunidades costeras no queremos que se desarrollen megaproyectos petroleros y gasíferos en la costa rionegrina.

La inmediata unión de la ciudadanía en defensa del derecho humano a un ambiente sano, como derecho fundamental, es una señal más, de la vigencia de la falta de licencia social que tienen este tipo de proyectos, que además de ser manifiestamente ilegales, ponen en riesgo el ecosistema como tal.

## **VII. INCONSTITUCIONALIDAD POR VIOLACION AL DERECHO DE INFORMACION Y PARTICIPACION CIUDADANA. (Art 42 CN; Acuerdo Escazú Art. 7 Inc. 3-17; Art. 26, 181 Inc. 19, CPRN)**

### **VII.1) SOBRE EL DERECHO CONSTITUCIONAL A LA INFORMACIÓN Y LA VIOLACION AL MISMO**

Se entabla la presente demanda, entendiendo que la ley 5594/22 **sancionada el 9 de septiembre de 2022**, (BO Prov. N° 6122 del 29/09/22) es abiertamente inconstitucional, ya que desde su gesta en las etapas previas a su tratamiento, como así durante su efectiva entrada en vigencia, fue sancionada en violación sistemática del derecho a la información pública

ambiental, reconocido y garantizado por el art. 41 CN, tras consagrar el derecho a vivir en un ambiente sano, e imponer a las autoridades, el deber de proveer 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. **No se puede defender ni proteger lo que no se conoce. El derecho a la información, es la puerta de acceso al cumplimiento efectivo de otros derechos y obligaciones.**

En términos generales y dentro del contexto del derecho internacional, el derecho de acceso a la información está inmerso en el Preámbulo y art. 1º de la Carta Magna, al igual que la Constitución Provincial, en el principio republicano de gobierno; una de cuyas manifestaciones primordiales reside en la exigencia de publicidad (oportuna y previa) de los actos de las autoridades del Estado. Con ello se procura que los ciudadanos puedan conocer los actos de gobierno, como modo de controlar a sus representantes, condición inherente a la democratización del poder (conf. doc. S.C.B.A. en causa A. 70.571, “Asociación por los Derechos Civiles”, sent. del 29-12-2014 y A. 72.274, “Albaytero”, sent. del 09-02-2016).

**Por regla general, toda persona ha de tener acceso a la información pública. La Constitución nacional prevé implícitamente este derecho en los enunciados generales de los arts. 1 y 33, dentro del contenido ínsito en la libertad de expresión (art. 14) y en algunos campos en los que la información es especialmente necesaria (v.gr., arts. 41 y 42). Y análoga consagración surge de los tratados internacionales que revisten jerarquía constitucional de acuerdo al art. 75 inc. 22.**

La información (clara, suficiente y oportuna) constituye una de las herramientas fundamentales con la que cuentan los ciudadanos para el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente equilibrado y del correlativo deber de preservarlo que el mismo artículo establece. Tanto el art. 18 y 19 de la “Declaración Universal de los Derechos Humanos”, el art. 13 de la “Convención Americana sobre los derechos Humanos” como el Art. 19.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconocen, aunque con distintos matices, el **derecho que asiste a todos los ciudadanos de acceder a la información** que sea considerada como pública, impidiendo a los estados la supresión del goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos o su limitación en mayor medida que los previstos por los tratados, los cuales forman parte de nuestro derecho interno, obligatorio para todos los estamentos del gobierno de la nación (art. 31 y 75 inc. 22 CN).

*En ese orden, la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé en su art. 13 el derecho de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole;*

*De igual modo, la Constitución provincial contempla expresamente en su art. 26° el derecho de toda persona al libre acceso a la información pública.*

Como complemento del denominado Orden Público Ambiental, encontramos las Leyes de Presupuestos Mínimos Ambientales 25.675, en especial su art. 16, y la ley 25.831 de régimen de libre acceso a la información pública ambiental.

**El art. 41 CN, tercer párrafo, reza: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”. Ambas leyes citadas obedecen a esta facultad federal de legislar sobre el piso mínimo exigible en esta materia tan importante como es la protección del ambiente. Por ello, la reforma de la Constitución de 1994 deja de lado el sistema de adhesión para imponer un sistema de complementariedad a cargo de las provincias, que podrán exigir mas protección a los derechos relacionados con el ambiente, pero nunca menos de aquel piso mínimo.**

Así, el art. 1 de la LGA dice: “La presente ley establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable”; el art. 6 nos define: “Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una 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 prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”; en tanto el art. 3 afirma: “La presente ley regirá en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público, operativas y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta”, y el art. 5 obliga: “Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley”.

**El art. 41 y las leyes de presupuestos mínimos que la nación dicte, son entonces el piso mínimo inderogable del derecho ambiental**, que además, a decir del maestro Cafferatta, atraviesa a todas las ramas del derecho, es público y privado, de fuerte contenido social, pero también considerado como derecho personalísimo, por eso se le da el carácter de contestatario, invasor, abarcativo, y además, disciplina funcional y finalista, porque flexibiliza a todo el sistema jurídico hacia las formas más eficaces que protejan al ambiente (Cafferatta, Néstor A., “Introducción al Derecho Ambiental”, Instituto Nacional de Ecología, México, 2004, pág. 18 y ss.; y en “Orden público ambiental y paradigma ambiental”, Suplemento de Derecho Ambiental de la Revista El Derecho, 6/2/2007).

**En tanto, la ley marco 25.675, en su artículo 16, primer párrafo expresamente contempla “Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan”. Esto claramente no ha sido cumplido por el Estado Provincial, en franca violación de derechos reconocidos por la carta magna provincial y también por constitución de la república.**

Por ello, el sistema de diagnóstico e información ambiental es un instrumento de política y gestión ambiental (Art. 8, 17 y 18 LGA), y además uno de los objetivos de la política ambiental que se enumeran en el art. 2, inc. I): “Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma.”

**Evidentemente, la legislatura de la provincia de Río Negro, incumplió cada uno de los preceptos enunciados ut supra, incurriendo en un incumplimiento del bloque de legalidad y constitucionalidad.**

Afortunadamente, la función de integridad en la observancia, interpretación y aplicación de normas el art. 4 de la LGA, junto con los arts. 1, 2 y 3 del Código Civil y Comercial de la Nación, es deber de los jueces subsanar cuando la administración no ha dado cumplimiento a ese mandato.

En el referido contexto normativo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reconocido que el derecho de acceso a la información en poder del Estado a todo ciudadano goza de protección constitucional y convencional; y cuyo fundamento radica en el **derecho que corresponde a cualquier persona de ejercer el control democrático de las gestiones**

**estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si está dando un adecuado cumplimiento a las funciones públicas** (cfr. doc. C.S.J.N. Fallos: 335:2393 y causa "Giustiniani" , sent. del 10-11-2015).

En ese sentido, el citado Tribunal ha referido que la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas ha determinado el concepto de libertad de información y en su resolución 59 afirmó que **"...la libertad de información es un derecho humano fundamental y piedra de toque de todas las libertades a las cuales están consagradas las Naciones Unidas..."** y que abarca el "...derecho de recopilar, transmitir y publicar noticias..." (en idéntico sentido, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas adoptado en su resolución 2200ª (XXI), del 16 de diciembre de 1966; párrs. 32, 33, 34, 35, 36 y 37 del capítulo 2, Sistema de la Organización de Naciones Unidas, del Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, agosto de 2007).

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado consistentemente que el artículo 13 de la Convención incluye un derecho al acceso a la información en poder del Estado y ha resaltado que "las personas tienen el derecho de solicitar documentación e información mantenida en los archivos públicos o procesada por el Estado" y, en general, cualquier tipo de "información que se considerase de fuente pública o de documentación gubernamental oficial"(CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos de 2002, párr. 281, cita del párrafo 27, del "Estudio" citado).

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desprendido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el artículo 13 de la Convención, el derecho al acceso a la información. En el caso "Claude Reyes y otros vs. Chile", fallado el 19-09- 2006, ese Tribunal señaló "...que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a 'buscar' y a 'recibir' 'informaciones', protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención...". **Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla**, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la

misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir, a su vez, que esta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla.

**Queda claro, que nuestra Constitución Nacional reconoce el derecho a una información adecuada y veraz y establece en cabeza de las autoridades la obligación de proveer a la protección de este derecho.**

**El alcance del derecho a una información adecuada y veraz, la temporalidad de su ejercicio, y su instrumentalidad, en el marco de un proceso de discusión de la sanción de una ley modificatoria de otra ley extremadamente relevante para el ambiente y la comunidad toda (local, regional y nacional) es un aspecto que debió haber sido considerado por los legisladores, y cuyo incumplimiento, vicia al procedimiento legislativo empapándolo de una flagrante inconstitucionalidad manifiesta.**

En particular, la satisfacción de este derecho engloba el acceso a *“los antecedentes facticos y documentales que hacen a la resolución que habrá de adoptarse”* (*“Youseffian, Martín c/ EN-Secretaria de Comunicaciones, Amparo Ley 16.986”*, sentencia del 23 de junio de 1998). Dentro de este planteo, cobra especial relevancia el proyecto a considerarse en el recinto, que es ni mas ni menos que el que luego fue aprobado como ley 5594/22.

Importa señalar que, **el derecho a la información adecuada y veraz, se inscribe dentro de un marco institucional delimitado por el sistema republicano de gobierno, regido por la publicidad y la transparencia en la gestión pública.** *“(…) En una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones”, pues el actuar del Estado “debe” encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación de la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso...”,* (CSJN, *“Oehler, Carlos A. c/ Secretaria de Turismo y Cultura de la Provincia de*

*Jujuy - Estado Provincial sI recurso de inconstitucionalidad*”, sentencia del 21 de octubre de 2014).

Cabe poner de relieve que, a fin de afianzar la transparencia en la gestión pública, Argentina adhirió a la **Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC)**, uno de cuyos propósitos es “ *promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción*” (art. II.1). A fin de cumplir con este objetivo, los Estados partes de la Convención “*conviene en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer: 5. Sistemas para (...) la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas.(...) 11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.*”(art. III. 5 y 11).

Asimismo, la República Argentina ratificó la **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción**, la cual obliga a los Estados a adoptar “*las medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en su administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda. Esas medidas podrán incluir, entre otras cosas: a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre (...) los procesos de adopción de decisiones de su administración pública c) La publicación de información (...).*(art. 10. a y c). En cuanto a la participación de la sociedad civil, “*cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas (...) para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción (...). Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes: a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información.* (art. 13. 1. a y b).

**La falta de publicidad previa del proyecto que culminó con la sanción de la ley 5594/22 por parte del Poder Legislativo Provincial, denota un claro incumplimiento de las autoridades en su deber de proveer a la protección del derecho resguardado en la**

**Constitución Nacional y su bloque de legalidad, así como de regirse por el principio de máxima difusión.**

La imperatividad de los presupuestos mínimos fue ratificada por la CSJN en “*Mamani, Agustín Pio y otros c/ Estado Provincial s/ recurso*” 5//9/2017, caso en el que se trataba una serie de irregularidades en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental para la tala de bosques nativos de Jujuy, una de ellas era la falta de celebración de audiencia pública, a la que están obligados a celebrar en virtud del la imperatividad de las leyes de presupuestos mínimos ambientales 25.675, y la de bosques nativos, 26.331, y por ello, se declaró la nulidad del permiso de tala. Mismo criterio en “*Martínez, Sergio Raúl c. Agua Rica LLC Sucursal Argentina y su propietaria Yamana Gold Inc. y otros s/ acción de amparo*”. CSJN, 2016/03/02.

**Con esto no queda duda que el gobierno provincial, está obligado a la observación y cumplimiento de estas leyes de presupuestos mínimos, descartando la aplicación de cualquier norma inferior que se le oponga o restrinja el derecho en cuestión.**

Refuerza esta obligatoriedad, el art. 241 de nuevo Código Civil y Comercial, segundo párrafo: “*Jurisdicción: cualquiera sea la jurisdicción en que se ejerzan los derechos, debe respetarse la normativa sobre presupuestos mínimos que resulte aplicable*”.

Entonces, lo que resulta obligatorio e incumplido por la provincia, entre otros ya mencionados, es el art. 16 de la ley 25.675 que dice “*todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada*”.

También incumple con la ley 25.831 mediante la cual se establecen “*los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encontrare en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal (..)*” (Art. 1).

Se entiende “*El acceso a la información ambiental consiste en el derecho que tiene todo ciudadano de poder tomar conocimiento en cualquier momento y estado de los trámites, expedientes, proyectos de leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas, resoluciones y demás hechos y actos administrativos en materia ambiental, que tramitan bajo la órbita del Estado Nacional, provincial y municipal, siendo la libertad de acceso la regla y el secreto o*

*confidencialidad la excepción... Este derecho permite el conocimiento y control de la gestión pública, además de coadyuvar a la formación de la opinión, posibilitar la participación ciudadana en asuntos públicos y fomentar la transparencia en la gestión del Estado". ("El acceso a la información pública ambiental" Terzi, Silvana - Iribarren, Federico J., publicado en JA 2007-IV-1245 - SJA 10/10/2007).*

## **VII.2) VIOLACION DEL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA**

Todas las normas mencionadas ut supra, dan contenido al principio de Integridad y de Congruencia, guían la distribución y sentido de las competencias legislativas, ejecutivas y judiciales de creación y aplicación de normas ambientales, y de todo el ordenamiento jurídico. El art. 4 de la LGA que enuncia los principios de política ambiental, entre ellos: *“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”*.

## **VII.3) DERECHO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL COMO PRESUPUESTO PARA EL EJERCICIO DE OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES:**

Resumiendo lo expuesto precedentemente, el derecho a la información, goza de la sólida protección a través del Orden Público Ambiental, constituido por la Carta Magna (Art. 41), los tratados internacionales de Derechos Humanos (art. 75. Inc 22), y las leyes de presupuestos mínimos ambientales 25.675 y 25.831, con su carácter imperativo e integrativo para todos los niveles de gobierno (arts. 1, 3, 4, 5 y 6 LGA).

Como ya lo mencionamos, la ley marco 25.675 lo recepciona en el art. 16, segundo párrafo, *“Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada”*, su par 25.831, establece los presupuestos mínimos que garantizar el efectivo goce del derecho en cuestión (Art. 1) y es además, uno de los objetivos de la política ambiental que se enumeran en el art. 2, inc I): *“Organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma.”*

Es decir, la violación del derecho a la información pública ambiental que se denuncia en la presente acción, tiene un negativo “*efecto domino*” en la violación de otros derechos, también de raigambre constitucional, como es el derecho a la participación y educación ambiental ciudadana, el derecho a un ambiente sano y equilibrado, el derecho al desarrollo sustentable, y a la planificación territorial activa.

*“La característica principal de la información es que además de su valor propio o intrínseco, puede ser utilizada como un medio para el ejercicio de otros derechos, tales como participar en los procesos de toma de decisiones, fiscalizar y controlar los actos de gobierno, reclamar el cumplimiento de obligaciones del Estado y acceder a la justicia” (Napoli, Andrés “El acceso a la información pública ambiental presupuestos mínimos de protección ambiental” Ediciones FARN.)*

#### **VII.4) SOBRE EL DERECHO A LA INFORMACIÓN EN LAS ETAPAS PREVIAS.**

Vale citar y tener siempre presente el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, que establece lo siguiente: “*el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de 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. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes*”, que fue, es y seguirá siendo fuente de inspiración para el avance de estos derechos vitales.

El régimen de acceso a la información pública ambiental de la República Argentina goza del más alto nivel tanto en lo que se refiere a jerarquía de normas, como a la calidad de su contenido de protección del derecho, con normas ajironadas a estos tiempos.

La Argentina ha firmado el día 27 de septiembre de 2018 el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como “Acuerdo de Escazú”.

Este acuerdo es el único acuerdo jurídicamente vinculante derivado de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20), el primer tratado sobre asuntos ambientales de la región y el primero en el mundo que incluye disposiciones sobre los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

*“Es un instrumento jurídico pionero en materia de protección ambiental (...) Su objetivo es garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información de manera oportuna y adecuada, a participar de manera significativa en las decisiones que afecten sus vidas y su entorno y a acceder a la justicia cuando estos derechos hayan sido vulnerados” (Alicia Barcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- en su prologo a la edición oficial del Acuerdo, disponible en la pagina oficial de la ONU)*

Finalmente, el Congreso Argentino sancionó la ley 27.566, publicada el 19 de octubre de 2020, que aprueba el **ACUERDO REGIONAL SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**, celebrado en la Ciudad de Escazú –REPÚBLICA DE COSTA RICA–, el 4 de marzo de 2018.

En tanto la ratificación del mismo fue el 22 de enero del 2021 y su plena entrada en vigencia el día 22 de abril, coincidiendo con el día de la Madre Tierra.

El flamante Acuerdo enuncia en su **Art. 7 Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales**:

***3. Cada Parte promoverá la participación del público en procesos de toma de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones distintos a los mencionados en el párrafo 2 del presente artículo, relativos a asuntos ambientales de interés público, tales como el ordenamiento del territorio y la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que tengan o puedan tener un significativo impacto sobre el medio ambiente. INCUMPLIDO.***

***4. Cada Parte adoptará medidas para asegurar que la participación del público sea posible desde etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, de manera que las observaciones del público sean debidamente consideradas y contribuyan en dichos procesos. A tal efecto, cada Parte proporcionará al público, de manera clara, oportuna y comprensible, la información necesaria para hacer efectivo su derecho a participar en el proceso de toma de decisiones. INCUMPLIDO. No se participó en etapas iniciales.***

5. El procedimiento de participación pública contemplará **plazos razonables que dejen tiempo suficiente para informar al público** y para que este participe en forma efectiva.

6. El público será informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados, que pueden incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, como mínimo sobre: a) el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico; b) la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas; c) el procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; y d) las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información.

**INCUMPLIDO. No existieron plazos razonables.**

7. El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. **Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación. INCUMPLIDO. La autoridad pública no tomó en cuenta la escasa participación que permitió.**

8. Cada Parte velará por que, una vez adoptada la decisión, el público sea oportunamente informado de ella y de los motivos y fundamentos que la sustentan, **así como del modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones.** La decisión y sus antecedentes serán públicos y accesibles. **INCUMPLIDO. No se dio a conocer el modo en que se consideraron observaciones.**

9. La difusión de las decisiones que resultan de las evaluaciones de impacto ambiental y de otros procesos de toma de decisiones ambientales que involucran la participación pública deberá realizarse a través de medios apropiados, que podrán incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, de forma efectiva y rápida. La información difundida deberá incluir el procedimiento previsto que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes.

10. Cada Parte establecerá las condiciones propicias para que la participación pública en procesos de toma de decisiones ambientales se adecúe a las características sociales,

*económicas, culturales, geográficas y de género del público. **INCUMPLIDO.** No se consideran las características geográficas de la provincia en la escasa información proporcionada.*

*13. Cada Parte alentará el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores. Cada Parte promoverá la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda.*

*14. Las autoridades públicas realizarán esfuerzos para identificar y apoyar a personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación. Para estos efectos, se considerarán los medios y formatos adecuados, a fin de eliminar las barreras a la participación. **INCUMPLIDO.** No se identificó a grupos vulnerables.*

*16. La autoridad pública realizará esfuerzos por **identificar al público directamente afectado** por proyectos y actividades que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, y promoverá acciones específicas para facilitar su participación. **INCUMPLIDO.** No se identificó a público directamente afectado.*

*17. En lo que respecta a los procesos de toma de decisiones ambientales a los que se refiere el párrafo 2 del presente artículo, **se hará pública al menos la siguiente información:** a) la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto; b) la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo; c) la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos; d) un resumen de los puntos a), b) y c) del presente párrafo en lenguaje no técnico y comprensible; e) los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate; f) la descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible; y g) las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental. La información referida se pondrá a disposición del público de forma gratuita, de conformidad con el párrafo 17 del artículo 5 del presente Acuerdo.*

*Como podemos observar, los incumplimientos de la normativa que forma nuestro bloque de legalidad y constitucionalidad fue drásticamente vulnerada y embiste a la ley impugnada de notables vicios de inconstitucional.*

Todo ello se pone en suma evidencia en la descripción taquigráfica de la sesión del 25 de agosto. Compartimos algunos pasajes:

**25 de agosto de 2022      Sesión Ordinaria      LEGISLATURA DE RÍO NEGRO**

**SR. PRESIDENTE (Palmieri)** - En consideración en general.

Tiene la palabra el señor legislador Noale.

**SR. NOALE** – Señor presidente, hay vecinos de Las Grutas, San Antonio, Sierra Grande, afuera, querían entrar, la verdad que me han enviado algunos mensajes...

**SR. PRESIDENTE (Palmieri)** – A mí también, pero como es de uso en las últimas sesiones, las bandejas están cerradas para el público, para este y para todos los demás proyectos.

**SR. NOALE** – Cumplo en avisar.

15/Valla

Y tenemos muchas veces la responsabilidad, por eso digo que al ser un proyecto de doble vuelta que tenemos la posibilidad de recibir a estos vecinos, de recibir a todos aquellos que tengan alguna duda con respecto a esta situación, a este proyecto, a esta modificación de un artículo, porque creo que es la responsabilidad nuestra como legisladores de legislar de cara al vecino y me parece que con esta rapidez con la que se desarrolló todo, la verdad que nos ha costado a muchos, a muchos, ver qué piensa, ver qué nos dicen los vecinos.

Decía el miembro informante que bienvenido sea el debate y la discusión profunda, esto fue lo que no pasó justamente con este proyecto de ley, no tuvimos debate, no tuvimos discusión, porque la verdad que en una hora y media salió con la autorización de los legisladores y salió con un dictamen favorable en la plenaria, y no es juzgar muchas veces lo que votan mis compañeros ni nada por el estilo, es decir que me parece que es sano, es sana la discusión, es sano el debate, pero lo tenemos que dar, porque yo vecino, quedan con la cara como Gardel en el cuadro. Entonces, la verdad creo que nos debemos dar esta instancia de recibir a los vecinos que tienen dudas, de recibir a las asociaciones que tienen dudas, y obviamente que creo que ningún legislador se va a oponer a que mejore la producción de Río Negro, a mejorar la calidad de vida de los rionegrinos, creo que cuando se dan esas instancias creo que nos tiene prácticamente a todos los legisladores trabajando y atrás de un fin común.

Para terminar, leía el miembro informante una partecita del Himno de Río Negro que decía *su riqueza para todos, construyendo la Nación*, pero si hubiera leído el párrafo entero decía *patagónica su tierra junto al golfo es bendición, su riqueza para todos construyendo la Nación*, yo la verdad espero que por el bien de los rionegrinos, por el bien de los habitantes de la Zona Atlántica, que cuidemos la bendición que tenemos en ese golfo, que seamos responsables.

Obviamente como dije, los tiempos son otros, las oportunidades que tiene hoy Río Negro son otras que no tenía en alguna época histórica, pero también los controles, la licencia social, no pueden faltar en este tipo de proyectos. Muchas gracias, señor presidente.

**SR. PRESIDENTE (Palmieri)** - Tiene la palabra el señor legislador Carlos Johnston.

**SR. JOHNSTON** - Gracias, señor presidente.

Buenos días, legisladores y legisladoras.

Se ha dicho prácticamente todo sobre esta ley. Estas son las leyes de Estado, las leyes necesarias para el desarrollo no solamente de la Nación sino también para nuestra querida Provincia de Río Negro.

Yo hoy celebro que esta ley salga aprobada por todas las bancadas que integran este Parlamento.

decisiones y es esta una de las decisiones que puede ser que Río Negro se ponga en un lugar prioritario en economía, en aprovechamiento de los recursos naturales, en el cuidado de nuestro medio ambiente, que no voy a redundar porque ya fue dicho y esto debe ser siempre prioritario. Así que nada más, presidente, muchas gracias.

**SR. PRESIDENTE (Palmieri)** - Bien, legislador.

Tiene la palabra el señor legislador Luis Noale.

**SR. NOALE** - Muchas gracias, señor presidente.

Bueno, la verdad que este proyecto nos tomó por sorpresa primero por el poco tiempo, un proyecto de una magnitud, la verdad que cuando hablamos y escuché a todos los legisladores de los beneficios que puede llegar a tener para la Provincia Río Negro, este proyecto le va a estar dando el pleno ejercicio de control y fiscalización del transporte de hidrocarburos, hoy por hoy a la Provincia de Río Negro.

La verdad que cuando lo presentaron creo que todos nos sorprendimos por primero por el poco tiempo, tuvimos la posibilidad solamente de tratarlo en una plenaria, después nosotros, algunos legisladores tuvimos la posibilidad de realizar un zoom con el presidente de YPF donde nos explicó en este caso, los proyectos que había Río Negro de parte de YPF, en este caso, un oleoducto; no estamos hablando de gasoducto, me parece que esto también tiene que quedar claro, que va de la ciudad de Allen hasta Punta Colorada, un recorrido prácticamente de 700 km, una inversión de 1.200 millones de dólares.

Y la verdad, bien explicaba el miembro informante del bloque oficialista decía que con la producción que tiene hoy Vaca Muerta y con la proyección que hay para los próximos años, el transporte estaría prácticamente colapsado.

Hoy la verdad que parte de las inversiones que se están realizando ya sea en el oleoducto que va y que sale de Puerto Rosales en Bahía Blanca, el año que viene seguramente poniendo que la actividad nuevamente, el oleoducto transandino; sin embargo, Vaca Muerta sigue produciendo tanto que sigue colapsando, estas mejoras incluso que vienen realizando las empresas.

**Sobre dicha transcripción taquigráfica hemos realizado un resumen a los fines de facilitar la comprensión por parte de VVSS.:**

Resumen de las intervenciones en la sesión ordinaria de la Legislatura de Río Negro del 25 de agosto de 2022 durante el tratamiento del expediente número 762/22 que *“establece las facultades provinciales relativas al pleno ejercicio de la actividad de control y fiscalización del transporte de hidrocarburos líquidos y/o gaseosos por ductos, así como su infraestructura de captación, condicionamiento y tratamiento, almacenamiento y terminales para la carga y descarga a los medios de transporte.”*

Comienza con una intervención del legislador **Luis Noale** que le informa al presidente de la legislatura Alejandro Palmieri que **afuera de la Legislatura hay vecinos de Las Grutas, San Antonio Oeste y Sierra Grande que quisieran entrar a presenciar la sesión, ante lo cual Palmieri rechaza la posibilidad de permitirles entrar.**

Intervención del legislador **Sebastián Caldiero**: indica la importancia de que se hayan puesto de acuerdos todos los bloques y los gobiernos provincial y nacional para impulsar el proyecto. Indica que YPF planea duplicar su producción de gas y petróleo en cinco años y que actualmente hay muchos ductos que transportan hidrocarburos por la provincia, de ahí la necesidad de que la jurisdicción provincial regule y fiscalice. Añade que es una oportunidad económica que además de permitir el tránsito, la provincia también exporte hidrocarburos por su costa, **debido al interés nacional en que se concrete en un proyecto a gran escala** y debido al interés compartido con Neuquén de que se siga desarrollando Vaca Muerta.

También indica que no se intenta violar la legislación en materia ambiental: *“Cualquier proyecto que nosotros podamos analizar a raíz de la modificación de esta ley va a ser siempre bajo la legislación Argentina de protección irrestricta del medio ambiente y los recursos naturales, es decir, proyectos que sean sustentables, no solo económicamente, obviamente, sino principalmente ambiental y socialmente”*.

Luego insiste en aprovechar como provincia las riquezas de la región y **aunque el turismo es importante indica que se debe desarrollar un puerto como el de Buenos Aires para el desarrollo de la región. “Desarrollo económico”**

Intervención de la legisladora **Daniela Salzotto**: comienza diciendo que es una oportunidad para la provincia, que es oriunda de Catriel y ya conoce la industria hidrocarburífera. **Indica que los intereses del gobierno nacional coinciden con el crecimiento de la provincia**, para que sus habitantes mejoren su calidad de vida y tengan las mismas oportunidades que otras provincias. Menciona que los proyectos vendrán de la mano de YPF e indica que ella y su bloque no van a dar **“mayor oposición, sí en el tema de la remediación ambiental, sí en la consulta previa, porque son comunidades muy sensibles que habrá que tener el oportuno tratamiento con ellas”**. **Incumplido**.

Intervención del legislador **Alejandro Ramos Mejía**: indica que ante la crisis mundial producto de la guerra en Europa tanto Neuquén como Río Negro tienen que aprovechar su rol de productores de energía. Luego indica que con su bloque van a acompañar el proyecto conjunto del gobierno provincial y nacional. “Vemos, por supuesto, con alegría y con esperanza una inversión de nuestra Empresa YPF de 1.200 millones de dólares para el desarrollo de **un ducto que va a permitir, en definitiva, el ingreso de divisas, la generación de trabajo**”. **Factor económico ponderado, por sobre el ambiental**.

Intervención del legislador **Antonio Ramón Chioconci**: indica que hay cosas que no se pueden elegir y hoy la provincia tiene una oportunidad que no se puede dejar pasar. Indica que se van a generar **más de mil puestos de trabajo gracias a la nueva ley y al proyecto que ya está hecho por parte de YPF**. “Bien lo dijeron creo que todos los legisladores que nos antecedieron, es clave YPF, es YPF la autora del proyecto que va a permitir que Río Negro se transforme en un actor principal en la exportación de gas al mundo”. Indica que es justicia social aprovechar la riqueza de los recursos y las oportunidades históricas. Finalmente dice que como ya se mencionó se debe cuidar el medio ambiente.

Intervención del legislador **Luis Noale**: **comienza diciendo que el proyecto los “tomó por sorpresa por el poco tiempo”, debido a la magnitud del mismo, que solo se pudo tratar en una plenaria y luego solo algunos legisladores pudieron realizar un zoom con el presidente de YPF** quien les explicó el proyecto de oleoducto (no gasoducto) con una inversión de 1200 millones de dólares. Indica que el transporte desde Vaca Muerta está colapsado. **Dice que tanto él como el legislador Pablo Barreno no dieron dictamen en la plenaria porque quería consultar a sus vecinos: relata que habló con sectores del turismo y de la pesca sobre el posible impacto a esas actividades en el golfo San Matías. Dice que se está hablando de modificar una ley (la llamada “ley Lasalle”) que es una ley**

**del pueblo porque se juntaron más de 12 mil firmas para pedirla. Dice que deben aprovechar que es un proyecto a tratar en dos vueltas para recibir a todos los vecinos y cuidar el patrimonio de los rionegrinos.** “La verdad que creo que al ser un proyecto de segunda vuelta, sugiero que tengamos en cuenta todas estas cuestiones que vengo diciendo, que tengamos en cuenta a la gente de la pesca, que tengamos en cuenta a la gente del turismo, que tengamos en cuenta a las fundaciones, a las asociaciones que trabajan con el medio ambiente”. Dice que además de aprovechar las riquezas como dice el himno provincial hay que ser responsables con la bendición de tener el golfo San Matías. **Dice que con la rapidez con la que se trató todo no pudieron saber qué opinan los vecinos: “Decía el miembro informante que bienvenido sea el debate y la discusión profunda, esto fue lo que no pasó justamente con este proyecto de ley, no tuvimos debate, no tuvimos discusión, porque la verdad que en una hora y media salió con la autoría de los legisladores y salió con un dictamen favorable en la plenaria, y no es juzgar muchas veces lo que votan mis compañeros ni nada por el estilo, es decir que me parece que es sano, es sana la discusión, es sano el debate, pero lo tenemos que dar, porque yo vecino, quedan con la cara como Gardel en el cuadro”.**

**(EN UNA ENTREVISTA OTORGADA A LA RADIO LA KORNETA DE LAS GRUTAS EL 12-09-22, EL LEGISLADOR LUIS NOALE CONFIRMÓ QUE EL PROYECTO FUE ENVIADO A LOS LEGISLADORES EL 23 DE AGOSTO POR LA TARDE, TRATADO EN PLENARIA EL 24 DE AGOSTO Y VOTADO EN PRIMERA VUELTA EL 25).**

Intervención del legislador **Carlos Johnston**: indica que no importa la celeridad porque hay segunda vuelta. Dice que en Catriel conocen los beneficios de la industria hidrocarburífera y que **no hay ninguna actividad económica que no afecte al medio ambiente. Que en Catriel todavía hay pasivos ambientales que hay que remediarlos,** y que esta ley habilita la fiscalización por parte de la provincia. Dice que no hay que tener miedo y que hay que explicarle a los vecinos que muchas de las actividades que realizan se hacen con gas o petróleo.

Intervención de la legisladora **Roxana Fernández**: dice que festeja que todos los bloques apoyen la modificación y que hay que dar las condiciones para que YPF pueda realizar su proyecto y su inversión en Punta Colorada.

Intervención del legislador **Juan Martín**: dice que hay que aprovechar las inversiones. **Que el transporte de hidrocarburos es rentable pero también tiene impacto entonces hay que considerar la seguridad jurídica y ambiental**, que el proyecto busca remediar también ese impacto. Indica que el proyecto no contempla el estudio de impacto ambiental (en el artículo 5) y que debe añadirse. **Dice que más allá de escuchar a los vecinos una inversión de la magnitud de YPF cambia la realidad que les toca vivir día a día.** Dice que además de modificar la “ley Lasalle” hay que debatirla en profundidad y revisarla porque los tiempos cambian “y las oportunidades vuelan”. **Que además de construir el puerto “que soñaba Verani” también debería habilitarse la actividad hidrocarburífera off shore en el golfo.**

Intervención del legislador Daniel Beloso: indica que con la ley vigente no hay ninguna alternativa para aprovechar la oportunidad propiciada por el gobierno nacional a través del impulso a Vaca Muerta. Dice que los 500 km de costa rionegrina deben aprovecharse para exportar hidrocarburos a través de puertos propios, que es lo que está demandando “esta decisión política” (por el proyecto en tratamiento).

Intervención de la legisladora **María Eugenia Martini**: comienza realizando una reseña histórica de la empresa YPF y resalta que con el “anuncio importantísimo que realmente es un megaproyecto” se invertirán 1200 millones de dólares y se generarán miles de fuentes de trabajo para Río Negro y la ciudad de Sierra Grande. **Indica que dialogaron con el presidente de YPF que les comentó del desarrollo de Vaca Muerta y la necesidad de desarrollar nuevos oleoductos y que se les informó que técnicamente Punta Colorada ofrece las mejores condiciones debido a la profundidad de las aguas que permitirá “la operatoria de buques de gran calado”.** Añade que será el mayor puerto exportador de hidrocarburos del país y una inversión federal que generará trabajo impulsada por el gobierno nacional.

Intervención del legislador Facundo Manuel López: comienza indicando que el gobierno provincial propició el proyecto y el debate, que la intención es añadir los aportes antes de la segunda vuelta de votación “porque tranquilamente podríamos haber venido con

un proyecto cerrado, con acuerdo de ministros y haber obtenido el proyecto en el transcurso del martes al jueves, la idea no era esa, el proyecto lo terminaron de definir las áreas técnicas”. Indica que todo desarrollo puede convivir con el medio ambiente y que no quieren ser una máquina de prohibir. Dice que ojalá puedan convencer de que es un proyecto bueno para todos los rionegrinos al único legislador que está en contra. **Indica que quienes se movilizaron a Viedma, que se plantan en el “purismo ambientalista” no vinieron “a vela, en bicicleta, caminando” sino usando recursos hidrocarburíferos.** Que en su momento el proyecto de planta nuclear no se concretó por no tener licencia social, pero la idea sigue siendo la generación de energía. “La licencia social la buscaremos, no estamos derogando nada de lo que ya existe, las leyes ambientales, los estudios de impacto ambiental -lo decía, Sebastián- se deben realizar”. **Indica que a veces las minorías (como por ejemplo las que militan por el medio ambiente) hacen frenar decisiones de las mayorías, y que hay que buscar puntos en común.** “Creemos que estamos sancionando un buen proyecto, se puede perfeccionar, lo veremos, estamos dispuesto a escuchar como lo hemos hecho siempre”. Finaliza diciendo que se debe aprovechar que se han puesto de acuerdo todos los partidos, el gobierno nacional y el provincial.

Algunas conclusiones:

Como se puede observar, la modificación de esta ley surge a consecuencia de una reunión de 1.30 con el presidente de YPF, el cual evidentemente presentó un proyecto que la ciudadanía no conoce, y no participó en el debate del mismo. No fue consultada en etapas tempranas, ni mucho menos. Se reconoce por parte de todos los legisladores que no hubo debate, ni participación. Que incluso no se participó a quienes solicitaron participar. Que las decisiones se toman solo bajo promesas de mejoras económicas para la provincia, hipotéticos ingreso de divisas y posibles generación de empleo. Sabemos, que en la práctica las promesas del supuesto desarrollo nunca se concretan. Por el contrario siempre se profundizó la pobreza y desigualdad.

Por otro lado se persigue a los activistas ambientales, llamándolos minorías opositoras. El factor ambiental no es una variable eficazmente considerada en esta votación. El legislador Luis Noale, es quien expresa de lleno, lo padecido frente al tratamiento por parte de las comunidades y la ausencia de contacto con vecinos y vecinas.

Los fundamentos, de quienes están a favor, son meramente económicos en el corto plazo. , nunca ambientales. No tenemos más nada que agregar a esta conclusión/afirmación.

#### **VII.5) SOBRE EL MODO EN EL QUE LA LA INFORMACIÓN PÚBLICA DE SER BRINDADA. PRINCIPIOS NECESARIOS PARA LA EFICACIA DE LA INFORMACIÓN.**

Es menester destacar que el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y la transparencia de la gestión pública se fundan en los siguientes principios, que a la vez nos indican como tiene que ser la información para cumplir con su finalidad. Y no nos referimos puntualmente a la información ambiental, aunque la misma quede comprendida, sino a la información pública en general:

Toda la información en poder del Estado se presume pública, salvo las excepciones previstas por ley. La información debe ser transparente, y los organismos involucrados deben instar a la máxima divulgación. También debe primar el *máximo acceso*, ya que la información debe publicarse de forma completa, con el mayor nivel de desagregación posible y por la mayor cantidad de medios disponibles.

Rige el *informalismo*, ya que las reglas de procedimiento para acceder a la información deben facilitar el ejercicio del derecho y su inobservancia no puede constituir un obstáculo para ello.

También está presente el *principio de disociación*: en aquel caso en el que parte de la información se encuadre dentro de las excepciones (taxativamente establecidas por ley), la información no exceptuada debe ser publicada en una versión del documento que tache, oculte o disocie aquellas partes sujetas a la excepción.

*No debe existir discriminación.* Se debe entregar información a todas las personas que lo soliciten, en condiciones de igualdad, excluyendo cualquier forma de discriminación y sin exigir expresión de causa o motivo para la solicitud.

La información debe ser publicada con la máxima celeridad y en tiempos compatibles con la preservación de su valor.

Además, y solo al efecto de mencionar algunas cuestiones sustanciales, la información pública debe estar siempre enmarcada en la buena fe: para garantizar el efectivo ejercicio del acceso a la información, resulta esencial que los sujetos obligados actúen de buena fe, es decir, que interpreten las leyes de manera tal que sirva para cumplir los fines perseguidos por el derecho de acceso, que aseguren la estricta aplicación del derecho, brinden los medios de asistencia necesarios a los solicitantes, promuevan la cultura de transparencia y actúen con diligencia, profesionalidad y lealtad institucional.

El Artículo 42 de la Constitución Nacional reconoce el derecho a una información adecuada y veraz y establece en cabeza de las autoridades, la obligación de proveer a la protección de este derecho, reafirmado con el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH). El alcance del derecho a una información adecuada y veraz, la temporalidad de su ejercicio, y su instrumentalidad, ha sido materia de análisis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien sostuvo: *"(...) En una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones"*, pues el actuar del Estado "debe" encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático

de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas.

El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación de la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso...", (CSJN, "Oehler, Carlos A. c/ Secretaria de Turismo y Cultura de la Provincia de Jujuy - Estado Provincial sl recurso de inconstitucionalidad", sentencia del 21 de octubre de 2014).

Los hechos acaecidos durante la sanción de la cuestionada ley 5594/22, y la posterior verificación fáctica nos permiten afirmar que se violó el derecho a la información pública en su faz pasiva, ya que la ciudadanía no es en este caso quien tiene que solicitar la información, sino el Estado quien tiene que proveerla activamente.

#### Calidad de la información que debe brindarse: respuesta adecuada.

La información no sólo debe brindarse, sino que también debe brindarse de forma *adecuada*, lo que agrega un parámetro de calidad sobre la información a la cual tengo derecho a acceder.

La información debe ser entonces veraz, oportuna, completa, clara, gratuita y por escrito – o en el formato que el requirente solicite-.

Al respecto, dice Esaín *“el ciudadano puede exigir -incluso- que los datos científicos que son de dificultosa comprensión sean ‘preparados’, ‘traducidos’ en otras palabras, adecuadas para la comprensión del ciudadano común. Esto agrega un plus mas al modo en que en la provincia la Constitución ha reconocido este derecho. De allí se construye todo el sistema normativo inferior que no será una consecuencia lógica de este esquema”* (Esaín, obra citada, Tomo I, pág. 362).

## **VII.6) SOBRE EL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD DE LOS ACTOS. EL ROL PASIVO DEL CIUDADANO Y LA OBLIGACIÓN ACTIVA DEL ESTADO.**

En tanto obligación estatal se distingue entre el derecho a la información y el derecho de acceso a dicha información: *“mientras que el derecho a la información supone una obligación para el Estado, quien se encuentra obligado a la producción, elaboración y difusión de información, el derecho de acceso a la información pública, se relaciona con el derecho que posee el ciudadano de acceder a la información administrada por el Estado, ya sea producida por sus órganos o producida por otros organismos o particulares sobre los que recaiga la obligación de informar”* (Alicia Morales Lamberti, "Instituciones de Derecho Ambiental", M.E.L. editor, 2º edición, 2005, pág. 159).

**La falta de información y la cantidad de hechos que se sucedieron en un breve espacio temporal generan indicios de una acción dolosa de desinformación por parte de las autoridades estatales, para con los ciudadanos.** Ello denota un claro incumplimiento de las autoridades en su deber de proveer a la protección del derecho resguardado en el art. 41/42, como de regirse por el principio de máxima divulgación y transparencia en los procedimientos de contrataciones públicas.

Dejamos expresamente en claro una consideración obvia pero necesaria. **En los presentes autos no se cuestiona la denegación del acceso a la información pública ambiental.** No se hace una manifestación sobre una negativa específica. No se acredita que tal o cual pidió información y el organismo correspondiente se la negó. **Lo que se manifiesta, peor aún, es que directamente no existió información ni publicidad de actos. El principio de máxima divulgación se vio, y se ve, vulnerado.** Afirmamos, anticipándonos a una fundamentación en nuestra contra, que en rigor, **los artículos periodísticos no son información oficial, pero en este caso, fueron el único medio para que la ciudadanía tome conocimiento pocos días antes del inicio de tratamiento por parte de la honorable Legislatura de la Provincia de Rio Negro inicie el tratamiento expedito y a espaldas del pueblo, de la modificación a una ley, que además, no es cualquier ley, sino una que fue fruto de las luchas populares en defensa del derecho a un ambiente sano y en protección nada mas y nada menos que del mar.** La obligación de informar acerca de un proyecto de modificación de la ley 3308 es del Estado, en este caso, provincial. **Nos encontramos frente**

**a al tratamiento una una modificación, regresiva e inconstitucional per se, sin ninguna intención de darle el mas mínimo marco de publicidad ni mucho menos, intención de participar a la ciudadanía. Por el contrario: quedo claro que el pueblo no era bienvenido en esa conversación, que ya estaba resuelta antes de iniciar.**

**El ciudadano tiene el derecho a recibir la información que solicita, sin dudas, pero lo antecede el derecho de estar informado sin solicitarlo.** Es previa la obligación de publicidad de los actos de gobierno. Más aún, cuando el acto en cuestión, en este caso, la modificación regresiva de la Ley 3308, afecta de forma incalculable la vida de la ciudadanía, el ecosistema, la biodiversidad. En fin, impacta en la cultura de un pueblo, entendida como un todo inescindible de ambiente y salud.

Información para una eficaz participación. Solo eso se exige. Hoy, casi en 2022 esto debería estar implícito en cada uno de los actos de gobierno, y no esperar y obligar a que la ciudadanía se organice, se conformes uniendo sus voluntades y acceda a la justicia generando un enorme dispendio jurisdiccional innecesario. ¿Acaso no conocen la normativa los funcionarios públicos? ¿Desconocen también que son pasibles de las correspondientes denuncias penales por incumplimiento de sus deberes como funcionarios?

De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso –la información bajo control del Estado, tiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea.

Repetimo a riesgo de ser reiterativos: **en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación**, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones, pues el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación de la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso

## **VII.7) VICIOS DE FORMA EN EL PROCESO DE SANCIÓN DE LA LEY 5594/22 VINCULADOS A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

El proceso de sanción de la ley n° 5594, está plagado de vicios de forma, que están vinculados con la imposibilidad manifiesta de participación expuesta en los párrafos precedentes. A la vez, el marco normativo, recepta instancias de participación que a pesar de ser insuficientes, no fueron efectivamente cumplidas.

Haremos, previamente, un breve repaso por el marco normativo aplicable, comenzando por la Constitución de la provincia de Río Negro, que en su Capítulo V “De las leyes, formación y sanción” expresa:

- **Iniciativa:** *Artículo 140.- Toda ley tiene origen en la Legislatura por proyectos de sus miembros y de quienes esta Constitución acuerda iniciativa parlamentaria.*
- **Aprobación:** *Artículo 141.- Todo proyecto es aprobado por mayoría absoluta o especial, según el caso, por votaciones en general y en particular de cada uno de los artículos. **Una vez aprobado, se difunde a la población de la Provincia por los medios de comunicación a los efectos de conocer la opinión popular, conforme al reglamento.***
- *Artículo 142.- Transcurridos quince días desde la aprobación se someterá a nueva votación en general y en particular; si obtiene la mayoría requerida queda sancionada como ley.*

a) Reglamento Interno de La Legislatura de Río Negro (aprobado en 2019)

- **Artículo 99.-Sanción de los Proyectos de Ley:** *Con la resolución recaída sobre el último artículo o período se considerará aprobado en primera vuelta, todo proyecto de ley que se ajuste a lo normado por los artículos 141 y 142 de la Constitución Provincial. Dentro de las setenta y dos (72) horas el proyecto pasará a Secretaría donde será puesto a disposición de los órganos periodísticos y deberá ser difundido por los medios de comunicación al pueblo. **Recepcionado individualmente por los señores legisladores o por la Legislatura la opinión de la población** y no antes de transcurridos quince (15) días desde su aprobación, los proyectos quedarán en condiciones de volver a ser considerados por la Cámara.*

En tal instancia y si no hay observaciones de los legisladores se votarán en general y en particular sin discusión. Si hubiera observaciones de consideración y la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legislación General dictamina favorablemente sobre el particular, en dicho caso, deberá constituirse la Cámara en Comisión y las Comisiones

intervinientes en dicho proyecto de ley, deberán emitir su opinión y luego proceder a la votación en general y en particular.

En dicha instancia, los legisladores se ajustarán a lo prescripto por los artículos 89, 105 y concordantes del presente Reglamento. Los plazos se reducirán en esta etapa a la mitad del tiempo estipulado.

**Empero, una cosa es lo que dice la ley, y otra, muy distinta lo que efectivamente sucedió.**

La Constitución de Río Negro prevé en su art. 142, el mecanismo de dos vueltas para la aprobación de leyes. **En el plazo de ventana que se abre entre ambas vueltas, establece claramente (art. 141) el derecho de la población a opinar sobre dicho proyecto.**

En tal orden de ideas y conforme se adjunta por correo, varios actores de la comunidad hicieron presentaciones formales a la Legislatura Provincial, en contra de la modificación de la ley 3308. **Dichos planteos fueron enviados por mail al correo oficial del Cuerpo Deliberativo, y en el caso del planteo de modificación al entonces proyecto de ley efectuado por la Comisión Permanente para la Municipalización de Las Grutas, también fue presentado en soporte papel, por mesa de entradas.**

Los legisladores no dieron tratamiento a dichos pedidos de modificaciones, tampoco se mencionaron en el debate de la segunda vuelta y aprobación y no consta que hayan sido agregados al expediente.

En conclusión, además de los vicios de fondo que permite atacar la inconstitucionalidad de la ley 5594 (promulgada el 21/09/22, BO N° 6122), queda claro la violación a la requisitoria establecida en el proceso de sanción, adoleciendo de vicios de forma demasiado palmarios.

Conforme lo expuesto ut supra, la comunidad, se organizó rápidamente y planteó formalmente sus oposiciones directamente a legisladores y legisladoras, sin obtener respuesta alguna. Al mismo tiempo intentó asistir personal y presencialmente participar del debate. Pero no se lo permitieron.

A continuación, agregamos imágenes de captura de algunas de las presentaciones oportunamente realizadas vía mail a la legislatura, las cuales se adjuntan como anexo al presente en copia simple:

Lilian Elizabeth Assef, DNI [REDACTED], envió el 4 de septiembre:

3308-legis.pdf Gmail Abrir con Documentos de Google Liz Assef <[REDACTED]@gmail.com>

---

**No a la modificación de la LEY 3308**  
3 mensajes

---

Liz Assef <[REDACTED]@gmail.com> 4 de septiembre de 2022, 22:13  
Para: opinion@legisrn.gov.ar, syauhar@legisrn.gov.ar, jmuena@legisrn.gov.ar, aramosmejia@legisrn.gov.ar

Me dirijo a Uds. con el fin de manifestarle mi rechazo a la modificación de la Ley 3308, ley emanada del pueblo y que durante casi 30 años, ayudó a la conservación del Golfo San Matías y por consiguiente, al desarrollo de actividades económicas como la pesca y el turismo, y que hoy sostienen a las poblaciones costeras tales como Las Grutas, San Antonio Oeste, Puerto del Este y Playas Doradas.  
Sólo para recordarles, ustedes sabrán que modificar una ley ambiental como lo es la 3308, va en contra de la Ley General del Ambiente y del Acuerdo Regional de Escazú, ya que viola el principio de progresividad que debería tenerse en cuenta si se quisiera modificar alguna ley. Las decisiones en este sentido, deben ser siempre superadoras y no nefastamente regresivas como lo sería en caso de aprobarse la modificación.  
Por otro lado, una modificación en los términos que esa Legislatura lo ha establecido, resulta también violatorio del Acuerdo Regional de Escazú, ratificado por nuestro país, cuyo principal objetivo es: "es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible"

Quedo a la espera de una profunda reflexión por parte de todo el cuerpo de legisladores, ya que si operaran en forma contraria, estarían condenando a las localidades costeras del Golfo san Matías, a vivir en permanente zozobra ante el peligro de un futuro derrame de petróleo y a una tragedia aún mayor, de características irreversibles, cuando eso ocurra. Basta ver todas las zonas afectadas de la provincia, por la actividad petrolera.  
Les adjunto para su conocimiento, el Acuerdo regional de Escazú y la Ley General del Ambiente.

Atentamente

--  
**Lilia Elizabeth Assef**  
Mag. en Comunicación Ambiental

Página 1 / 2

También se envió copia a la Defensoría del Pueblo, en la persona del Defensor Adjunto, Sr. Alvaro Larreguy en fecha 5 de septiembre. Sin respuesta ni consideración.

Liz Assef >  
Para: santagati.defensora@gmail.com, alarreguydprn@gmail.com

5 de septiembre de 2022, 16:47

Defensora del Pueblo de Río Negro  
Lic. Adriana Claudia Santagati  
Defensor Adjunto  
Abg. Álvaro Larreguy

Me dirijo a Uds. con el fin de solicitarles que arbitren todos los medios que están a su alcance, para que a la mayor brevedad posible, gestionen ante la Legislatura provincial, para que no modifiquen la Ley 3308 que protege el Golfo San Matías de las consecuencias contaminantes de la actividad hidrocarburífera.

Como uds. sabrán, la Legislatura rionegrina aprobó por unanimidad, un proyecto " para fortalecer el control y fiscalización del transporte de hidrocarburos líquidos y/o gaseosos por ductos en Río Negro y habilitar la posibilidad de realizar inversiones en materia de hidrocarburos en la Provincia. La iniciativa fue aprobada con 42 votos a favor y la única oposición del legislador Pablo Barreno" (fuente de noticias de la Legislatura)

Pero este Proyecto, que pareciera tener buenas intenciones, ya que hay un total descontrol en ese sentido y la necesidad de fiscalización es cierta, en su Art. 15, modifica la Ley 3308, abriendo de este modo, el libre tránsito para la salida y entrada de buques petroleros en el Golfo San Matías. Si por un lado queremos controlar lo que parece inexorable como lo son los derrames de petróleo en tierra, más que imposible lo será cuando se trata del control en el mar. Sobrados casos lo demuestran, nacionales e internacionales y sería muy larga la lista aquí para referirlos.

Por otro lado, este Proyecto se votó a puertas cerradas y sin consulta previa, violando de ese modo el Acuerdo Regional de Escazú, ratificado por nuestro país, cuyo principal objetivo es: " es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible". Pareciera que estamos muy lejos de esos objetivos cuando se hace caso omiso de los mismos y en un espacio de debate y crecimiento democrático como lo debería ser una Legislatura. Otra gravedad del Proyecto en cuanto a lo legal, es que va en contra de la Ley General del Ambiente y del Acuerdo Regional de Escazú, ya que viola el principio de progresividad que debería tenerse en cuenta si se quisiera modificar alguna ley, como en este caso, una ley ambiental. Las decisiones en este sentido, deben ser siempre superadoras y no nefastamente regresivas como lo sería en caso de aprobarse la modificación. Por tanto, es el Art. ° 15 del nuevo proyecto de ley, el que estaría modificando la Ley 3308 y violando por tanto, el principio de progresividad de la Ley General del Ambiente. Debe sacarse ese artículo mencionado para que no se modifique la Ley 3308.

Esperando que vuestra gestión sea al tenor de la legalidad y de la vida en un ambiente sano, y a la mayor brevedad posible, los saludo muy atentamente,

El mismo día, se envió mail a la legisladora Alejandra Mas. Sin respuesta.

Estimada Legisladora  
Sra Alejandra Más

Me dirijo a ud. con el fin de manifestarle mi rechazo a la modificación de la Ley 3308, ley emanada del pueblo y que durante casi 30 años, ayudó a la conservación del Golfo San Matías y por consiguiente, al desarrollo de actividades económicas como la pesca y el turismo, que hoy sostienen a las poblaciones costeras tales como Las Grutas, San Antonio, Puerto del Este, Playas Doradas.

Sólo para recordarle, sabrá que modificar una ley ambiental como lo es la 3308, va en contra de la Ley General del Ambiente y del Acuerdo Regional de Escazú, ya que viola el principio de progresividad que debería tenerse en cuenta si se quisiera modificar alguna ley. Las decisiones en este sentido, deben ser siempre superadoras y no nefastamente regresivas como lo sería en caso de aprobarse la modificación. Por tanto, es el Art. ° 15 del nuevo proyecto de ley, el que estaría modificando la Ley 3308 y violando por tanto, el principio de progresividad de la Ley General del Ambiente. Debe sacarse ese artículo mencionado para que no se modifique la Ley 3308.

Por otro lado, una modificación en los términos que esa Legislatura lo ha establecido, resulta también violatorio del Acuerdo Regional de Escazú, ratificado por nuestro país, cuyo principal objetivo es : " es garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible". Pareciera que estamos muy lejos de esos objetivos cuando se hace caso omiso de los mismos y en un espacio de debate y crecimiento democrático como lo debería ser una Legislatura.

Quedo a la espera de una profunda reflexión por su parte y la del todo el cuerpo de legisladores, ya que si operaran en forma contraria, estarían condenando a las localidades costeras del Golfo San Matías, y además a la localidad de General Conesa, a vivir en permanente zozobra ante el peligro de un futuro derrame de petróleo y a una tragedia aún mayor, de características irreversibles, cuando eso ocurra.

Sé de su compromiso con las causas ambientales de su pueblo y en especial con la promoción de la actividad de Observación de Aves ya que he tenido el placer de poder participar en ellas.

Abogo por su profunda reflexión y que actúe en base a sus principios que sé, son de un futuro sustentable para todos sin que ello implique el perjuicio de las generaciones presentes y futuras, de los pueblos de la provincia.

Le adjunto para su conocimiento, el Acuerdo regional de Escazú y la Ley General del Ambiente

Atentamente



Además, Fabricio Di Giacomo, actor en autos, hizo lo propio, enviando un mail a cada uno de los legisladores:

1 mensaje

Fabrizio DG <[REDACTED]@gmail.com>

29 de agosto de 2022, 18:59

Para: apalmieri@legism.gov.ar

Cco: cibanez@legism.gov.ar, nandaloro@legism.gov.ar, adelagua@legism.gov.ar, cjohnston@legism.gov.ar, nblanes@legism.gov.ar, ntorres@legism.gov.ar, labrieu@legism.gov.ar, ejerez@legism.gov.ar, ngattoni@legism.gov.ar, jmartin@legism.gov.ar, fsosa@legism.gov.ar, smorales@legism.gov.ar, jmuenas@legism.gov.ar, mgemignani@legism.gov.ar, nrochas@legism.gov.ar, aramosmejia@legism.gov.ar, jmontecinoodarda@legism.gov.ar, lnoale@legism.gov.ar, ccontreras@legism.gov.ar, jfernandez@legism.gov.ar, syauhar@legism.gov.ar, mszczygol@legism.gov.ar, pbarreno@legism.gov.ar, jberros@legism.gov.ar, mmartini@legism.gov.ar, hmarinao@legism.gov.ar, lpica@legism.gov.ar, flopez@legism.gov.ar, msilva@legism.gov.ar, gvaldebenito@legism.gov.ar, achioconni@legism.gov.ar, mgrandoso@legism.gov.ar, hmango@legism.gov.ar, icasamiquela@legism.gov.ar, rfernandez@legism.gov.ar, mavila@legism.gov.ar, scaldiero@legism.gov.ar, jcides@legism.gov.ar, dsalotto@legism.gov.ar, gabraham@legism.gov.ar, dbelloso@legism.gov.ar, mmas@legism.gov.ar, jrivas@legism.gov.ar, hherrero@legism.gov.ar, mvogel@legism.gov.ar, gvivanco@legism.gov.ar

Hola, cómo estás?

Me dirijo a Ud para expresarle mi rechazo contundente a la modificación de la ley 3308.

A mis 15 años, allá por el 95, junté firmas junto a mi comunidad en Las Grutas con la campaña "No Al Oleoducto"... pocos años más tarde, se forjó la ley en la misma legislatura que hoy quiere modificarla..

La modificación viola principios básicos de jurisprudencia ratificados por el país y asentados en el Acuerdo Regional de Escazú , el primer tratado ambiental de América Latina y el Caribe. El principio de no regresión dice que la normativa ambiental no puede alterarse para vulnerar derechos ambientales ya adquiridos . También se violenta el principio de progresividad de la Ley General del Ambiente, la cual establece que se debe ir hacia una mayor protección ambiental, nunca retroceder.

Las comunidades no queremos proyectos contaminantes que destruyan nuestro ecosistema, nuestras fuentes de trabajo y el planeta que habitamos.

No existe proyecto hidrocarburífero que no haya contaminado de alguna manera.

TE PIDO PORFAVOR QUE VOTES EN CONTRA. No modifiques la ley.

Fabrizio Di Giacomo  
DNI [REDACTED]

Página 1 / 1



Por último, el mismo vecino insistió y requirió a los legisladores que fundamenten su voto:

Fabrizio DG <[REDACTED]@mail.com>

2 de septiembre de 2022, 18:01

Para: apalmieri@legism.gov.ar

Cco: cibanez@legism.gov.ar, nandaloro@legism.gov.ar, adelagua@legism.gov.ar, cjohnston@legism.gov.ar, nblanes@legism.gov.ar, ntorres@legism.gov.ar, lalbrieu@legism.gov.ar, ejerez@legism.gov.ar, ngattoni@legism.gov.ar, jmartin@legism.gov.ar, fsosa@legism.gov.ar, smorales@legism.gov.ar, jmuena@legism.gov.ar, mgemignani@legism.gov.ar, nrochas@legism.gov.ar, aramosmejia@legism.gov.ar, jmontecinoodarda@legism.gov.ar, lnoale@legism.gov.ar, ccontreras@legism.gov.ar, jfernandez@legism.gov.ar, syauhar@legism.gov.ar, mszczygol@legism.gov.ar, pbarreno@legism.gov.ar, jberros@legism.gov.ar, mmartini@legism.gov.ar, hmarinao@legism.gov.ar, lpica@legism.gov.ar, flopez@legism.gov.ar, msilva@legism.gov.ar, gvaldebenito@legism.gov.ar, achioconni@legism.gov.ar, mgrandoso@legism.gov.ar, hmango@legism.gov.ar, icasamiquela@legism.gov.ar, rfernandez@legism.gov.ar, mavila@legism.gov.ar, scaldiero@legism.gov.ar, jcides@legism.gov.ar, dsalozotto@legism.gov.ar, gabraham@legism.gov.ar, dbelloso@legism.gov.ar, mmas@legism.gov.ar, jrivas@legism.gov.ar, hherrero@legism.gov.ar, mvogel@legism.gov.ar, gvivanco@legism.gov.ar

Hola, cómo estás?

Me dirijo a Ud para expresarle mi rechazo contundente a la modificación de la ley 3308.

A mis 15 años, allá por el 95, junté firmas junto a mi comunidad en Las Grutas con la campaña "No Al Oleoducto"... pocos años más tarde, se forjó la ley en la misma legislatura que hoy quiere modificarla..

La modificación viola principios básicos de jurisprudencia ratificados por el país y asentados en el Acuerdo Regional de Escazú , el primer tratado ambiental de América Latina y el Caribe. El principio de no regresión dice que la normativa ambiental no puede alterarse para vulnerar derechos ambientales ya adquiridos .

Las comunidades no queremos proyectos contaminantes que destruyan nuestro ecosistema, nuestras fuentes de trabajo y el planeta que habitamos.

No existe proyecto hidrocarburífero que no haya contaminado de alguna manera.

TE PIDO PORFAVOR QUE VOTES EN CONTRA. No modifiques la ley.

**¿Vas a votar a favor o en contra? ¿Me explicás porqué?**

Fabrizio Di Giacomo  
DN [REDACTED]

Página 1 / 1



**De este modo, queda indudablemente acreditado que vecinos y vecinas utilizaron los medios a su alcance para expresar sus consideraciones y posiciones en relación al proyecto en cuestión, en el momento oportuno conforme lo establece la Constitución Provincial, sin obtener por parte de ninguna de las autoridades requeridas, funcionarios públicos en ejercicio, respuesta alguna ni posterior tratamiento en la etapa de sanción correspondiente. Ello, a todas luces, convierte en contraria a la constitución, la normativa aprobada.**

## **VII. 8) PRONUNCIAMIENTOS Y OPORTUNAS ADHESIONES.**

Además de lo expuesto ut supra, a pesar de no haber sido informados oficialmente, diversas voces fueron realizando sus manifestaciones públicamente, ya sea directamente en contra de la modificación de la ley 3308 o bien en apoyo al colectivo que se autoconvocaron bajo el nombre “Defendamos Nuestro Golfo”.

Hacemos mención a continuación de algunas de las organizaciones que se expresaron, y que ponen de manifiesto la evidente colectividad de la oposición a dicha modificación

**Pronunciamientos de entes adherentes:**

- Asociación Docentes de la Universidad Nacional del Comahue (ADUNC) , publicado en la página web oficial, el 9/9/22;
- Asambleas del Curru Leufu en repudio a la reforma de la ley 3308 que protege el Golfo San Matias, publicada el 27/9/22 en su página oficial; \
- La Asociación Sindical de Salud Pública de Río Negro (ASSPUR/FESPROSA)
- Foro Para la Conservación del Mar Patagónico y Áreas de Influencia, compuesta por más de 16 organizaciones dedicadas a la protección del ambiente, del 8 de Septiembre;
- Grupo de Recreación y Turismo en Recreación de la Facultad de Turismo de la Universidad Nacional de Comahue del 27/09/22;
- La Junta Vecinal del Barrio Buchalaufquen, en fecha 22/09/22;

**Adhesiones:**

- Ambiente en lucha. Izquierda socialista en el frente de Izquierda Unidad
- Asamblea por el Agua y la Tierra de Fiske Menuco
- Asamblea de Vecinos de Viedma y Carmen de Patagones
- Asociación de Pescadores Artesanales de Puerto Madryn (APAPM)
- Foro para la Conservación del Mar Patagónico y Áreas de Influencia
- Asamblea por un Mar Libre de Petroleras de Mar del Plata
- Asamblea por un mar libre de petroleras de las ciudades de Necochea y Quequén
- Como Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos Viedma y Patagones, (MEDH)
- Red de Luchas Socioambientales

**VII.9) CONSIDERACIONES FINALES SOBRE ESTA CAUSAL DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Todo lo expuesto, nos lleva a presentarnos en autos, con el fin de manifestar que la ley 5594 fue sancionada vulnerando el derecho a la información pública ambiental, garantizado por el art. 41 y 42 de la Constitución Nacional y tratados internacionales de Derechos Humanos –art. 75 inc. 22 –; leyes de presupuestos mínimos ambientales 25.675 (Ley General del ambiente), en especial su art. 16, y 25.831 de acceso a la información pública ambiental; Carta Orgánica del Municipio de Sierra Grande en sus arts. y 61° -deber de informar actos de gobierno- y 146° -garantiza amplio acceso a la información de la ciudadanía en los proyectos de planificación- ; ley 27.566 que aprueba el ACUERDO REGIONAL SOBRE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN, LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y EL ACCESO A LA JUSTICIA EN ASUNTOS AMBIENTALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE –en adelante “Acuerdo de Escazú”- ; art. 26, 84, 85, 140 y 14, 181 inc 19 de la Constitución de la Provincia de Río Negro; leyes provinciales Ley 2342/89 (Pautas para prevenir efectos degradativos del medio ambiente); Ley 2631/90. (Declara de interés social y económico los principios del Desarrollo Sustentable.); Ley 2517/92 (Carta ambiental de la Provincia de Río Negro) ; Ley 2951/95 (Utilización, protección y aprovechamiento de la zona costera de la Provincia); reglamento interno de la legislatura de Río Negro, entre otras.

### **VIII. LA VIOLACION A LOS PRINCIPIOS DE PROGRESIÓN Y NO REGRESIÓN AMBIENTAL COMO UNA CAUSAL DE INCONSTITUCIONALIDAD**

Por una cuestión metodológica analizaremos previamente los conceptos y funciones de los principios jurídicos, la especificidad alcanzada por los principios de progresividad y no regresión en el ámbito de los DDHH y el ambiente, la doctrina calificada en torno la regresividad ambiental con énfasis en los supuestos de regresiones legales o retrocesos vía legal y/o legislativa, la jurisprudencia aplicable al caso de marras, el marco jurídico de los principios en tensión y, finalmente, un análisis comparativo de las leyes provinciales Nros. 2.208, 3.308 y la N° 5.594, para comprobar la manifiesta inconstitucionalidad que arrastra esta última norma por violación manifiesta a los principios de progresión y no regresión ambiental, cuya declaración de inconstitucionalidad pedionamos a S.S.

#### **1. PRINCIPIOS JURÍDICOS: CONCEPTOS Y FUNCIONES**

Los principios son al decir de calificada doctrina, ideas directrices, pautas de valoración, fines del Estado, criterios o justificaciones, portadores de algo así como de “pociones mágicas” (MORAND DEVILLER), constituyen por su función de oxigenación o renovación, las “ventanas del ordenamiento” (ESSER), “órganos respiratorios” del derecho (GARCIA DE ENTRERRÍA)<sup>2</sup>.

Siguiendo a Ronald DWORKIN, se apunta que los principios de derecho son estándares que cumplen con exigencias de justicia, o de equidad, o alguna dimensión ética moral de este tipo. En ese sentido, otro paladín de la doctrina de los principios de derecho, de nuestro tiempo, Robert ALEXY, sostiene que se trata de mandatos de optimización, en la medida de lo posible hay que observarlos. VIGO, nos recuerda que a pesar de la multiplicidad de conceptos que existen en materia de principios, el Juez los utiliza para resolver cuestiones difíciles, el legislador para proyectar normas legales, el jurista para pensar y el operador del derecho, para actuar.

En otras palabras, los principios son ideas directrices, “ideas fuerza o arbotantes” como lo diría Augusto MORELLO, ideas elementales, fundamentales, nociones básicas, que marcan el inicio de algo (Homero BIBILONI), también constituyen líneas de orientación que cumplen funciones informadoras, u organizativas del sistema en general, “pensamientos directores de una regulación posible” (LORENZETTI), que dotan de sentido unitario y coherente al conjunto; de manera tal que de faltar, expresa con elocuencia el Magistrado Federal de México, LOPEZ RAMOS se “cambiaría el carácter de la institución”.

## **2.TIPOLOGÍAS DE PRINCIPIOS (GENERALES Y ESPECÍFICOS)**

Dentro de los principios directores del derecho existen diferentes tipologías, que se distinguen según la disciplina de la que procedan.

Según José Esain<sup>3</sup>, existen *Principios Generales del Derecho*, los que deben ser diferenciados de los *Principios Especiales* que pertenecen a cada rama o disciplina particular. Los primeros rigen en todo el mundo jurídico y, por ende, se aplican a cualquier sector de él.

---

<sup>2</sup> CAFFERATTA, Néstor A., "Reformulación del principio de progresividad a 10 años de la ley 25.675 LGA. Avances y novedades, RDA Abeledo Perrot, 08/11/2012

<sup>3</sup> ESAÍN, José A., “El principio de progresividad en materia ambiental”, JA, 2007-IV, fasc. N. 2, pág. 9-10.

Sin discutir sobre su naturaleza (si emergen del derecho positivo o del derecho natural) sólo basta constatarlos y advertir que muchos de ellos se confunden con valores jurídico-políticos (principio de justicia, de seguridad, etc.) de los que se desprenden luego subprincipios -también generales- como pacta sun servanda, no enriquecimiento sin causa, buena fe, publicidad de las normas, lo no prohibido como permitido, etc. Bajo este nivel, nacen los principios específicos propios de cada disciplina jurídica: nula pene sine lege, en derecho penal; in dubio pro operario, en derecho laboral; nadie debe ser obligado a declarar contra sí mismo en derecho penal, etc.

Así, los principios específicos de derecho ambiental, son precisamente los que cumplirán un rol de integración y sistematización frente a la posible fragmentación que presenta una rama jurídica que se caracteriza por la transversalidad de su objeto y su vía expansiva.

Dentro de los principios específicos de derecho ambiental, existen principios generales y principios sectoriales. Los primeros son aquellos que acabamos de identificar y que tienen por objeto evitar la dispersión, y lograr la unicidad, frente a la heterogeneidad. Los segundos, tributarios de los principios generales que serán de aplicación en todos los ámbitos sectoriales, surgirán en ámbitos particulares, derivados de subsistemas que integran las reglas especiales del derecho ambiental.

Para Garrido Cordobera<sup>4</sup> los principios de legislación ambiental son compatibles con todo el sistema de derecho, aparecen consagrados en el artículo 4 de la Ley general del Ambiente y se unen con la garantía constitucional del alterum non laedere del 19 CN y todo el sistema de garantías constitucionales e internacionales de derechos humanos, el art 33, el art 41 y el art 75 incisos 19 y 22.

Desde esta perspectiva pasamos ahora a analizar los principios de progresividad y no regresión ambiental.

### **3. ANTECEDENTES DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE DDHH**

---

<sup>4</sup> GARRIDO CORDOBERA, Lidia M.R., El desafío ambiental del SXXI: la aplicación de los principios de no regresión, de solidaridad y pro homine, pág. 7-8.

El principio de progresividad tiene su origen en el derecho internacional de los derechos humanos, a través del cual se contempla la obligación de los Estados Partes de lograr el desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

En tal sentido, el Principio de Progresividad se traduce en “***La obligación de asegurar condiciones que, de acuerdo con los recursos materiales del Estado, permitan avanzar gradual y constantemente hacia la más plena realización de tales derechos***<sup>5</sup>”.

El Principio de progresividad está reconocido en varios instrumentos internacionales, entre ellos:

**a. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – PIDESC**, que en su art. 2. establece:

“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

**b. La Convención Americana de Derechos Humanos**, que en su art. 26 señala:

“Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

**c. El Protocolo de San Salvador**, que en su art. 1 consagra:

---

<sup>5</sup> Informe Anual de la Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Año 1993, Capítulo 5: Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los Derechos Humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.

- d. El Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur**, que en su capítulo I establece la gradualidad entre sus principios, del siguiente modo:

“La promoción de la protección del medio ambiente y del aprovechamiento más eficaz de los recursos disponibles, mediante la coordinación de políticas sectoriales, sobre la base de los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio”.

- e. La Asamblea General de la Organización de Estados Americanos**, que aprobó el 7 de Junio de 2005, las Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del protocolo de San Salvador, mediante la resolución AG/RES 2074, definiendo el concepto de progresividad en su art. 5.1<sup>6</sup>:

“A los fines de este documento, por el principio de progresividad se entenderá el criterio de avance paulatino en el establecimiento de las condiciones necesarias para garantizar el ejercicio de un derecho económico, social o cultural<sup>7</sup>.”

---

<sup>6</sup> Informe Anual de la Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Año 1993, Capítulo 5: Campos en los cuales han de tomarse medidas para dar mayor vigencia a los Derechos Humanos, de conformidad con la Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>7</sup> Resulta oportuno destacar que para determinar el avance paulatino mencionado en el art. 5.13 de la resolución enunciada, el mismo instrumento en su art. 5 establece un sistema de indicadores: “Un sistema de indicadores de progreso permite establecer, con un grado razonable de objetividad, las distancias entre la situación en la realidad y el estándar o meta deseada. El progreso en derechos económicos, sociales y culturales se puede medir a partir de considerar que el Protocolo de San Salvador expresa un parámetro frente al cual se puede comparar, de una parte, la recepción constitucional, el desarrollo legal e institucional y las prácticas de gobierno de los Estados; y de otra parte, el nivel de satisfacción de las aspiraciones de los diversos sectores de la sociedad expresadas, entre otras, a través de los partidos políticos y de las organizaciones de la sociedad civil”

Por lo tanto, en virtud del art. 75, inc.22 de la CN, los instrumentos reseñados son aplicables en el sistema jurídico argentino, siendo obligación del estado avanzar en sus más amplias manifestaciones, en acciones que garanticen la progresividad de los derechos sociales, económicos, culturales y, como veremos seguidamente, también respecto del ambiente y/o los derechos ambientales.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación estableció el alcance de esta obligación internacional en el caso “Aquino” en el que declaró la inconstitucionalidad del artículo 39 de la Ley de Riesgos de Trabajo que dispone la eximición de responsabilidad civil al empleador en casos de accidente de trabajo. Afirma que "todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo a este respecto requerirán la consideración más cuidadosa, y deberán justificarse plenamente con referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga<sup>8</sup>".

En este sentido, la Corte afirma la importancia de la cláusula de progresividad en materia de derechos humanos en tanto considera que constituye “un principio arquitectónico del Derecho Internacional de Derechos Humanos en general, y del PIDESC en particular”.

Es decir, el Estado no puede adoptar políticas, medidas o prácticas “regresivas” que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales. Ello porque al tiempo que el Estado se obliga a mejorar la situación de estos derechos, se compromete a no reducir los niveles de protección vigente. De esta forma, una vez puesto en vigencia un programa determinado, que implica el acceso a determinados derechos sociales, de acuerdo con cierta modalidad, no puede mediante ley, decreto o prácticas modificar el programa en términos regresivos, o lo que es lo mismo limitando sus alcances.

Comprobado que una norma o acto estatal, en materia de política social, es regresivo, pues constituye un retroceso respecto del status anterior del derecho afectado, el acto se presume ilegal. En este sentido, alegada y demostrada la regresividad de una política o programa, opera la presunción de ilegitimidad y es el propio Estado el que deberá, a partir de la inversión de la carga de la prueba, demostrar fundadamente que la medida adoptada es justificada y absolutamente necesaria.

---

<sup>8</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes, párr. 1 del art. 2 del Pacto, 1990, HRI/GEN/1/Rev.6, pág. 18, párr. 9; asimismo: Observación General N° 15, cit., pág. 12 2, párr. 19, y específicamente sobre cuestiones laborales: Proyecto de Observación General sobre el derecho al trabajo (art. 6 °) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, presentado por Phillipe Texier, miembro del Comité, E/C12.2003/7, pág. 14, párr. 23.”

En particular, los Dres. Ruiz y Maier, jueces de este Tribunal Supremo de Justicia reconocieron esta prohibición respecto del derecho a la vivienda. En este sentido, la Dra. Ruiz sostiene en el caso “**Moravito, Pilar Rosa c/ GCBA s/ amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido**” se dijo que: *“El Estado no puede adoptar por acción u omisión conductas regresivas en materia de derechos humanos. Si lo hace debe justificar —lo que no ha ocurrido en estos autos— por qué sus recursos no le permiten seguir atendiendo las necesidades de quienes reclaman judicialmente por la afectación de un derecho constitucional básico, como es el de la vivienda digna. En el caso, la regresividad que no es tolerada ni por el orden jurídico nacional ni por el local, se configura respecto del derecho a la vivienda digna”*.

En definitiva, la obligación de no regresividad constituye una limitación que los tratados de derechos humanos imponen al Poder Legislativo y Ejecutivo respecto de las posibilidades de reglamentación de estos derechos. De esta manera, el principio mencionado prohíbe al legislador y al titular del poder reglamentario la adopción de reglamentación que derogue o reduzca el nivel de los derechos sociales de los que goza la población.

#### **4. MARCO LEGAL DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIÓN EN EL ÁMBITO AMBIENTAL**

##### **a. Derecho Internacional (Marco Convencional)**

El principio de no regresión ingresó en los debates existentes en torno a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable, en junio de 2012 en Río de Janeiro (Brasil), conocida como “Río +20”. Allí, esta propuesta del ámbito académico consiguió construir una proposición hacia el mundo de lo político.

Por ejemplo, en el marco de las reuniones preparatorias de la Conferencia de Río+20, se llevó a cabo entre los días 29 y 30 de septiembre y 1 de octubre de 2011 en la Universidad de Limoges, Francia, la III Reunión Mundial de Juristas y de Asociaciones del Derecho Ambiental, denominada “Río+20: ¿quelle ambition pour l'environnement?”. En esa reunión se discutió y aprobó un proyecto de recomendación sobre el principio de no regresión en derecho ambiental, en el que se señala que existe “...un consenso internacional sobre la necesidad de tomar medidas jurídicas orientadas a lograr un nivel elevado de protección y un

mejoramiento de la calidad del medio ambiente lo que tiene por efecto disminuir progresivamente la polución que atente contra la salud y aumente la preservación de la biodiversidad indispensable al equilibrio biológico entre hombres y naturaleza". *"Considerando que la no regresión puede resultar de una disposición expresa contenida en la constitución o en las leyes, o bien de la jurisprudencia de los tribunales apoyándose sobre el principio del derecho del hombre al medio ambiente, lo que conduce necesariamente a impedir toda medida que tenga por consecuencia una disminución de la biodiversidad o un aumento del nivel de la polución"*. "Demanda solemnemente a los jefes de Estado y de gobierno reunidos en Río de Janeiro en junio de 2012 por el 20º aniversario de la Declaración de Río, que proclamen oficialmente en la declaración final a nivel de nuevo principio del medio ambiente completando los principios ya proclamados en Río en 1992 que: 'Para impedir todo retroceso en la protección del medio ambiente, los Estados deben, en el interés común de la humanidad, reconocer el principio de no regresión. Para hacerlo, los Estados deben tomar medidas necesarias para garantizar que ninguna ley o medida administrativa pueda disminuir el nivel de protección del medio ambiente que existe hasta el momento'".

Por último, cabe mencionar que el Parlamento Europeo dictó la Resolución Sommet de la Terre Río+20, del 29 de septiembre, sobre la "Elaboración de la posición de la Unión Europea en perspectiva de la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Durable" y que en dicho documento se señala expresamente: "97. Demanda que el principio de no regresión sea reconocido en el contexto de la protección del medio ambiente y de los derechos fundamentales".

Como puede advertirse de estos antecedentes citados, la idea del principio de no regresión está planteada desde hace tiempo en el ámbito de la comunidad jurídica internacional, y su adopción ha sido propuesta claramente a las autoridades gubernamentales de todo el mundo en oportunidad de la realización de la Conferencia de Río+20.

Esta situación se termina de consolidar con la ratificación del Acuerdo de Escazú, que pasamos a reseñar.

El Acuerdo de Escazú es un componente central del derecho federal ambiental, mutando el sistema de fuentes y sus procedimientos de control e implementación.

En Argentina las fuentes que provienen del derecho internacional público —como el Acuerdo de Escazú— tienen jerarquía suprallegal, es decir, superior a las leyes, pero inferior a la Constitución Nacional. Esto deriva en primer lugar del texto histórico del artículo 27 CN, pero sobre todo, a partir de la reforma de 1994, del primer párrafo, art. 75.22 CN que dispone "los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes".

El acuerdo abarca las tres nociones que el Principio 10 de Río 92 denominaba doctrina de los tres accesos: información, participación, y justicia. Se define el "derecho de acceso" como "derecho de acceso a la información ambiental, el derecho a la participación pública en los procesos de toma de decisiones en asuntos ambientales y el derecho al acceso a la justicia en asuntos ambientales" (art. 2).

Y enumera en su **art. 3° principios que deberían estructurar el debido proceso legal ambiental**: a) principio de igualdad y principio de no discriminación; b) principio de transparencia y principio de rendición de cuentas; c) principio de no regresión y principio de progresividad<sup>9</sup>; d) principio de buena fe; **e) principio preventivo; f) principio precautorio; g) principio de equidad intergeneracional; h) principio de máxima publicidad; i) principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales; j) principio de igualdad soberana de los Estados; y k) principio *pro persona*.** (La negrita nos pertenece)

El Acuerdo también precisa obligaciones que asumen los Estados en materia de "acceso a la información ambiental" (art. 5); "Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales" (art. 7); y "Acceso a la justicia en asuntos ambientales" (art. 8).

**Por lo tanto, advertimos que el principio de progresividad y no regresión ambiental se encuentra incorporado en el derecho interno. En un análisis del Acuerdo dentro del sistema de legalidad ambiental, conviven reglas constitucionales; de jerarquía constitucional (CIDH); internacionales, de integración; leyes nacionales (de presupuestos mínimos, de fondo, federales estrictas); decretos (reglamentarios, autónomos, de necesidad y urgencia, delegados); resoluciones, etc.**

Veamos ahora cómo se relaciona el acuerdo hacia los órdenes internos (provinciales o municipales), y concretamente, sobre la reforma legislativa en crisis: el art. 15° de la Ley N° 9.594 que modifica regresivamente el art. 1° de la Ley N° 3.308.

Para esto seguiremos a José Esain, analizando primero la estructura interna, fundamentalmente el bloque de presupuestos mínimos, que es una parte de esas fuentes ambientales.

El federalismo ambiental en nuestro país impone una regla básica que divide competencia legislativas entre el orden jurídico nacional y los órdenes jurídicos locales (provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires) en el tercer párrafo del art. 41 CN. Según su texto, le

---

<sup>9</sup> Esain, Jose: "El Acuerdo de Escazú como superpresupuesto mínimo en el sistema de fuentes del derecho ambiental argentino", publicado en Revista de Derecho Ambiental N° 20 del año 2022, AbeledoPerrot.

corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental (PMPA en adelante) y a las provincias (se omite la CABA, aunque se le aplica el mismo sistema) las necesarias para complementarlas.

Esto implica dos competencias legislativas: por un lado la nacional, normando de modo unificado para todo el país las reglas de derecho ambiental, representando el piso de protección y; por el otro, la local de dictar normas complementarias para cada orden jurídico local (para su ámbito territorial y personal de validez), las que serán válidas siempre que dispongan un grado de protección más alto que la base normativa nacional.

Este funcionamiento de complementariedad expresa dos vectores: el positivo es la posibilidad de que los órdenes locales ejercitando esa competencia de optimizar decidan una política propia, considerando sus particularidades ambientales; el negativo, que los órdenes locales no pueden proteger menos, pues en ese caso la norma es inválida. La norma local que perfore los PMPA viola la complementariedad (art. 41 CN), la congruencia (art. 4 LGA) y la supremacía federal (art. 31 CN). La Corte ha desaplicado la norma local que protege menos en casos específicos<sup>10</sup>, dotando entonces a los PMPA de fuerza normativa, de un poder derogatorio de las normas locales no maximizantes.

considerar el modo en que encajan los instrumentos internacionales que son parte del sistema de legalidad ambiental y del bloque federal de PMPA..

En el ámbito interno del bloque de PMPA, el Acuerdo de Escazú —como todos los instrumentos internacionales de protección del ambiente, por su jerarquía supra legal—disciplina a las demás fuentes de rango inferior: en nuestro caso, las leyes, decretos y demás normas propias de la Administración Públicas Nacional (resolución, disposición, etc.). En nuestro tema esto quiere decir que si un punto determinado del Acuerdo de Escazú tiene una previsión no contenida en una ley de presupuestos mínimos, como sucede con el principio de no regresión, la segunda debe leerse incorporando el contenido del primero. En caso de colisión, es decir, si existe un aspecto regulado por el Acuerdo de Escazú que contradice una disposición de una ley de presupuestos mínimos, el contenido del Acuerdo se impone y la norma debe armonizarse o, en caso de colisión insalvable, desaplicar la ley en ese punto.

En la relación externa del bloque de PMPA el Acuerdo de Escazú obliga como si fuera un presupuesto mínimo que irradia sus contenidos como base normativa para los órdenes locales que no pueden desconocerse. Los órdenes locales deberán adaptar sus

---

<sup>10</sup> Entre otros en "Martínez" (2016, Fallos: 339:201) y "Mamani" (2017, Fallos: 340:1193).

contenidos internos a las nuevas pautas del Acuerdo. Esto sucede con todos los instrumentos internacionales en su vinculación con los PMPA. En materias donde no exista ley de presupuestos mínimos, pero sí un convenio internacional, las provincias deberán considerar esas pautas como piso a ser complementado. Así, los órdenes autónomos dispondrán de márgenes de optimización más amplios que aquel que suele disponerse si existiera una ley. Recordemos que los convenios internacionales tienen un grado de indeterminación en su regulación más amplio que la ley. Por este motivo cuando una provincia complementa un convenio, optimiza una norma que admite quizá un abanico de opciones que la ley limite. Si posteriormente el Congreso decidiera dictar la ley de PMPA en esa materia seguramente se decidirá por alguna de las opciones normativas. Si ella es diferente de la que tomaron los órdenes locales, estos últimos deberán readaptarse.

Por todo lo expuesto, el Acuerdo de Escazú oficia como superpresupuesto mínimo, pues modifica el piso federal, por ser de jerarquía superior a las leyes (supralegal), reconduciéndolas, así como a los demás instrumentos que integran el bloque federal de PMPA. Además, por ser un nuevo PMPA, modifica y enriquece los 24 órdenes locales (23 provincias y CABA). Lo mismo para los órdenes municipales donde también los PMPA son operativos, en el marco de sus competencias.

**En esta inteligencia, la legislatura de la Provincia de Río Negro no tiene libre disponibilidad sobre el sistema de principios ambientales, ni discrecionalidad para sancionar leyes que violen la manda constitucional y convencional de progresividad y no regresión ambiental. Más bien, la sustanciación de la Ley N° 5.594 debe respetar estrictamente los principios consagrados por Escazú, vigentes en el derecho interno. Así, la reforma legislativa en crisis se da con bruces con el bloque de presupuestos mínimos (art. 41 CN – Ley General del Ambiente, art. 4º) y con el superpresupuesto mínimo (Acuerdo de Escazú, art. 3º inc c), por lo que VS debe hacer lugar al planteo formulado y declarar la inconstitucional de la Ley N° 5.954 por violación expresa de los principios de progresividad y no regresión ambiental.**

#### **b. Derecho Federal (Marco Constitucional)**

El Artículo 4º de la Ley 25675 General del Ambiente, es una ley de orden público y presupuestos mínimos, que rige en todo el territorio federal. Esta ley consagra explícitamente el principio de progresividad ambiental en los siguientes términos:

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

Según Babiloni<sup>11</sup> el principio de progresividad responde a criterios de gradualidad progresiva en el avance de los objetivos, al criterio de involucramiento paulatino de concientización y de adaptación.

El principio de progresividad conlleva siempre una obligación positiva que se traduce en progreso o mejora continua en las condiciones de existencia. Aquí el imperativo manda hacer, el Estado debe moverse hacia delante y generar progresivamente la ampliación de la cobertura y protección ambiental mediante medidas sostenidas, graduales y escalonadas<sup>12</sup>.

Para José Esaín<sup>13</sup>, existen dos caras de la misma moneda. Por un lado, la progresividad, que implica la obligación de adoptar soluciones graduales, y dejar de lado cortes drásticos en favor de la protección del entorno. Por el otro, como pauta de interpretación y operatividad de un derecho fundamental, la progresividad implica que el esfuerzo hecho por el Estado en cuanto a la protección del ambiente no puede disminuir, sino que debe ser cada vez mayor, sobre todo a la sazón de las reglas derivadas de los instrumentos internacionales de derechos humanos (art. 75, inc. 22 CN).

En otras palabras, la progresividad implica gradualidad, que se traduce en una obligación constitucional de estado de ir hacia adelante en la protección ambiental alcanzada y también en una obligación de no hacer que implica no retroceder en los niveles de protección alcanzados.

Por lo tanto, la noción de progresividad implica también que los objetivos y metas alcanzados en la protección del derecho no pueden ser luego sacrificados o reducidos. Esto significa que una vez lograda una meta, ésta no puede volverse para atrás. El Estado no puede dejar de proteger lo que antes ha hecho porque de lo contrario se estaría preservando menos.

Más concretamente, la aplicación efectiva del principio de progresividad ambiental implica una serie de obligaciones estatales dentro de las que se encuentran: **adoptar medidas**

---

<sup>11</sup> BIBILONI, Homero Los principios ambientales y su interpretación: su aplicación política y jurídica, JA 2001-1-1082.

<sup>12</sup> BERROS, María Valeria. “Construyendo el principio de no regresión en el Derecho argentino”, en J,A, 2011-IV, fasc. N.13, Buenos Aires, 2011.

<sup>13</sup> ESAÍN, José A., “El principio de progresividad en materia ambiental”, JA, 2007-IV, fasc. N. 2, p. 11.

**legislativas, administrativas y judiciales aprobadas tras un proceso que permita una participación pública informada y considere las normas nacionales e internacionales; comprometer hasta el máximo de los recursos disponibles; garantizar el disfrute de los derechos ambientales sin ningún tipo de discriminación; garantizar, incluso en situaciones de crisis, el contenido esencial de los derechos ambientales; vigilar la situación de los derechos ambientales y contar con información detallada al respecto; no adoptar medidas de carácter deliberadamente regresivas, y cerciorarse de que las medidas adoptadas sean cumplidas<sup>14</sup>. (La negrita nos pertenecen). Nada de esto ha cumplido el estado de Rio Negro, nada de esto ha reparado la legislatura provincial, llevando adelante un proceso legislativo reñido con la participación pública ciudadana –como tenemos dicho–, vulnerando ostensiblemente los derechos ambientales, con escasa sino nula información para llevar adelante esta deliberada regresión vía reforma legislativa.**

Por lo tanto en argentina, la doctrina nacional entiende, mayoritaria y pacíficamente, que la noción de no regresividad se construye a partir del principio de progresividad ambiental consagrado en el art. 4 de la Ley N° 25.675, reconociendo su apertura –y consolidación– en el bloque internacional de protección de los derechos humanos, hoy con jerarquía constitucional en virtud del art. 75, inc. 22, CN; y como tenemos dicho, con la Ley N° 27.566 que ha ratificado el Acuerdo de Escazú.

## **5. FUNDAMENTOS DEL PRINCIPIO DE NO REGRESIVIDAD**

Se ha escrito muchísimo en torno a los fundamentos de este principio, para honrar la brevedad, solo destacaremos lo que tiene dicho al respecto una de las voces más autorizadas en el tema, Michel Prieur<sup>15</sup>, para quien existen tres aspectos o razones fundamentales que justifican la formulación del principio de no regresión:

En primer lugar, la consideración de la no regresión se justifica en el carácter finalista del derecho ambiental, es decir, **que toda manifestación que disminuya la legislación ambiental y sus políticas se encuentra en contraposición a los fines que persigue el derecho ambiental.**

---

<sup>14</sup> Observación general 3, La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto), Quinto período de sesiones, 1990, U.N. Doc. E/1991/23 (1990).

<sup>15</sup> PRIEUR, Michel, “El Nuevo «Principio de No Regresión en Derecho Ambiental»”, en: Acto de Investidura del Grado de Doctor Honoris Causa, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010, pág. 65

En segundo lugar, está intrínsecamente relacionado con el **derecho ambiental internacional en cuanto que de éste emerge la idea de que el objetivo fundamental es la progresión de la protección del medio ambiente.**

Y finalmente, para entender la base jurídica del principio de no regresión sólo basta con **reconocer el carácter de irreversibilidad con el que han sido consagrados los derechos económicos, sociales y culturales; derechos entre los cuales se cuentan los de carácter ambiental.**

La no regresión es entendida también con otras acepciones, que expresa el fundamento mismo del principio, entre ellas: **no retroceso, prohibición de retrogradación, standstill, effect cliquet, intangibilidad, cláusula de status quo o de eternidad de los derechos fundamentales, trinquete y cláusula de antirretorno**<sup>16</sup>.

## **6. LA PROHIBICIÓN DE RETROCEDER O NO REGRESIÓN AMBIENTAL (EL CASO DE RETROCESOS NORMATIVOS Y/O POR VÍA LEGAL)**

Para Pisarello<sup>17</sup> atento al componente negativo que caracteriza a la obligación de no regresividad la misma debería encuadrarse como una obligación de respeto, que exige que el Estado y todos los órganos públicos se abstengan de llevar adelante prácticas, políticas o medidas legales que vulneren los derechos de una persona o de un grupo.

Valeria Berros y Luciana Sbresso entienden que "el principio de no regresión implica necesariamente una obligación negativa de no hacer. De esta forma, el nivel de protección ambiental ya alcanzado debe ser respetado, no disminuido, sino incrementado. La principal obligación es precisamente la de no retroceder; **no afectar los umbrales y estándares de protección ambiental ya adquiridos; no derogar, modificar, relajar ni flexibilizar la normativa vigente en la medida que esto conlleve disminuir, menoscabar o de cualquier forma afectar negativamente el nivel actual de protección; no vulnerar el derecho de las futuras generaciones a gozar de un ambiente sano... ni disminuir el patrimonio a transmitir a las generaciones futuras como garantía de progreso.** Por ello, la prohibición

<sup>16</sup> GARRIDO CORDOBERA, Lidia M.R., El desafío ambiental del SXXI: la aplicación de los principios de no regresión, de solidaridad y pro homine, pág. 10.

<sup>17</sup> PISARELLO, La obligación de no regresividad en la jurisprudencia del Comité de Derechos Económicos Sociales y culturales, e n "Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales", pág. 86, Buenos Aires, Editores del Puerto SRL, 2006.

de regresividad funciona como una garantía sustantiva que protege a los titulares de derechos frente a normas o políticas regresivas, vedando al Estado el "dar un paso hacia atrás".

Siguiendo al profesor emérito de la Universidad de Limoges, Francia, Michel Prieur<sup>18</sup>, los retrocesos ambientales pueden producirse de diferentes formas, por un lado –y **advertimos la atención de S.S. que es lo que sucedió en el caso de marras–, con la abrogación, modificación, derogación de la ley o de los instrumentos de protección ambiental contemplados en la ley**, y por el otro, como resultado de la interpretación del derecho por parte del juez, que, al aplicar el principio de desarrollo sostenible, favorecerá la conciliación de los intereses ambientales y los intereses económicos y sociales y, por tanto, podrá arbitrar a favor de los intereses no ambientales y, de este modo, poner en entredicho los avances en derecho ambiental. (El subrayado y la negrita nos pertenecen)

Es relevante lo que enseña Peña Chacón<sup>19</sup>, destacado referente regional del tema, para quien la principal obligación que conlleva su correcta aplicación, **“es la de no retroceder, no afectar los umbrales y estándares de protección ambiental ya adquiridos, no derogar o modificar normativa vigente en la medida que esto conlleve disminuir, menoscabar o de cualquier forma afectar negativamente el nivel actual de protección”**. Y puntualiza: **“el principio de no regresión enuncia que la normativa y la jurisprudencia ambiental no deberían ser revisadas si esto implicare retroceder respecto de los niveles de protección 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”**. (El subrayado y la negrita nos pertenecen). **Lo dicho por el Dr. Peña Chacon es plenamente aplicable a lo que sucedió en autos, y trae luces sobre la inconstitucionalidad postulada contra la Ley .... en base a la violación del principio de progresividad y no regresión ambiental.**

---

<sup>18</sup> PRIEUR, Michel, “El Nuevo «Principio de No Regresión en Derecho Ambiental»”, en: Acto de Investidura del Grado de Doctor Honoris Causa, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2010, pág. 64.

<sup>19</sup> PEÑA CHACON, Mario, El principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano”, PNUD, 2013.

En un sentido similar, reforzando también nuestra petición, ha dicho Fernando López Ramón<sup>20</sup>, que pueden ser manifestaciones de regresión ambiental, **la aprobación de leyes encaminadas a rebajar los niveles de protección ambiental para permitir la construcción o la legalización de variadas obras y actividades; la falta de continuidad en las estructuras administrativas, su sometimiento a la pura y dura decisión, sin adecuada justificación; y la desprotección de espacios naturales a través de sentencias por prácticas indebidas del Estado o por la falta de capacidad para la concreción de las medidas dispuestas en torno a la declaración de espacios protegidos.**( La negrita nos pertenecen).

Según Christian Courtis<sup>21</sup> existen dos nociones posibles de regresividad. La primera, aplicada a los resultados de una política pública (regresividad de resultados), **entendiéndose que es regresiva cuando sus resultados empeoran en relación con los de un punto de partida temporalmente anterior elegido como parámetro.** La segunda, aplicada a la extensión de los derechos concedidos por una norma (regresividad normativa), determinándose que **la norma es regresiva cuando al compararla con la norma que ha modificado o sustituido, la norma posterior suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la anterior, de tal manera que “el estándar de juicio de regresividad normativa consiste en evaluar si el nivel de protección que ofrece el ordenamiento jurídico ante una misma situación de hecho ha empeorado”.** Como veremos al comparar ambos textos de ley, en el caso, estamos palmariamente ante una regresividad de resultados y una regresividad normativa.

También señala Courtis que **“la obligación de no regresividad agrega las limitaciones vinculadas a criterios de evolución temporal o histórica: aun siendo racional, la reglamentación propuesta por el legislador o por el Poder Ejecutivo no puede empeorar la situación de reglamentación del derecho vigente, desde el punto de vista del alcance y amplitud de su goce. De modo que dentro de las opciones de reglamentación posibles los poderes políticos tienen, en principio, vedado elegir supuestos de reglamentación irrazonable y, además, elegir supuestos de reglamentación**

---

<sup>20</sup> LÓPEZ RAMÓN, Fernando, “Introducción General: Regresiones del Derecho Ambiental”, en: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (dir.), Observatorio de Políticas Ambientales 2011, Aranzadi, Thomas-Reuters, Navarra, 2011, págs. 19-24.

<sup>21</sup> COURTIS CHRISTIAN, La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios. En “Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales”, pág. 3-4, Buenos Aires, Editores del Puerto SRL, 2006.

**que importen un retroceso en la situación de goce de los derechos económicos, sociales y culturales vigentes. En este sentido, la prohibición de regresividad agrega un nuevo estándar de análisis al concepto de razonabilidad de la ley define la obligación de no regresividad como una limitación que los tratados de derechos humanos y la Constitución impone sobre los poderes Legislativo y Ejecutivo a las posibilidades de reglamentación de los derechos económicos, sociales y culturales. La prohibición de regresividad opera como una cláusula de control jurídico de cumplimiento por parte de las autoridades del mandato de Estado Social.**

Para la aplicación de este principio, el actor (denunciante) correrá con la carga de demostrar inicialmente el carácter regresivo de la norma, acreditando que el grado de protección ofrecido por la nueva norma constituye un retroceso respecto al existente con la norma anterior. Como tenemos demostrado en los acápites siguientes, la regresión normativa en el caso de marras es evidente, palmaria, y así lo hemos probado, por lo que la Ley N° 5.594 se presume inválida, y corresponde al Estado la carga de acreditar que, pese a ser regresivo, la norma es justificable. Según Christian Courtis, "**... esto supone la demostración por parte del Estado de: a) la existencia de un interés estatal calificado; b) el carácter imperioso de la medida; c) la inexistencia de cursos de acción alternativos menos restrictivos del derecho en cuestión**".

Por lo tanto, este principio ingresa como nuevo criterio de razonabilidad, pues no se debe pensar la no regresión como la prohibición absoluta hacia el futuro de establecer normas de menor nivel, pues ello contraría el principio democrático de mutabilidad de las normas y de libertad del poder constituido para legislar. Pero tampoco se debería aceptar sin cuestionamientos la disminución del nivel de protección ambiental previamente alcanzado, por la sola voluntad de los poderes constituidos para su modificación sin más. El objetivo fundamental consiste en que la no regresión se constituya en un estándar riguroso que obligue a limitar las normas que intenten retroceder –como ha sucedido con la Ley N° 5.594 – en niveles de protección, pero sin llegar al punto de encerrar de un modo absoluto los contenidos adoptados.

Para cerrar este acápite traemos a colación lo dicho por José Esain<sup>22</sup>, quien explícitamente menciona algunos ejemplos de regresividad que se aplican al caso por

---

<sup>22</sup> ESAÍN, José A., "El principio de progresividad en materia ambiental", JA, 2007-IV, fasc. N. 2, pág. 10-11.

analogía: “no se podrá disminuir el territorio protegido por Parques Nacionales o áreas naturales provinciales; no se deberán generar más políticas con menor limitación en la generación de residuos sólidos urbanos; no se podrán imponer menos restricciones sobre la explotación del suelo; no se deberán disminuir los límites graduales a las emisiones de gases que afectan capa de ozono o que provocan efecto invernadero”.

## **7. RESEÑA DE CASOS JUDICIALES APLICABLES AL CASO.**

Es frondosa la doctrina judicial en torno al principio de progresividad y no regresión, por lo que nos limitaremos a mencionar algunos precedentes que sirven de sustento a nuestra acción, siendo una mera enunciación dentro del concierto de casos judiciales existentes a la fecha.

a) Causa "**Mendoza**<sup>23</sup>" En la sentencia del 20/6/2006 se aplica de forma expresa el principio de progresividad. Se le requiere al Estado nacional, provincia de Buenos Aires y COFEMA, la presentación de un plan integrado "*basado en el principio de progresividad*", citando textualmente el art. 4º de la LGA. Posteriormente, en la sentencia de fecha 8/7/2008, aplica el principio de modo implícito, ya que en el consid. 17 se obliga a la Autoridad de Cuenca cumplimiento de un programa de recomposición, el que se entiende que se alcanzará de modo gradual, paulatino y bajo el prisma de este principio.

En su parte pertinente la resolución del 20/6/2006 dice: "**V. Requerir al Estado Nacional, a la provincia de Buenos Aires, a la ciudad de Buenos Aires y al COFEMA para que en el plazo de treinta días y en los términos de la ley 25675 (LA 2002-D-4836): Presenten un plan integrado (art. 5: Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley basado en el principio de progresividad (art. 4) el que prevé que los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales proyectadas en un cronograma temporal)...**"

---

<sup>23</sup> CSJN, "Mendoza, Beatriz Silvia y otros v. Estado nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)".

b) Caso "**Fundación Biosfera y otros v. Municipalidad de La Plata**<sup>24</sup>" (51). En la sentencia del 24/5/2011, sobre la inconstitucionalidad de una ordenanza que pretendía modificar el ordenamiento territorial y el uso del suelo en La Plata, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos señala: *"desentenderse de los efectos que sobre el ambiente urbano y el patrimonio cultural pueda provocar la iniciativa de reformas normativas estaría reñido con el principio de progresividad vigente en esta materia (art. 4º, ley 25.675; Corte Sup., Fallos 329:2316) que, al tiempo que procura la mejora gradual de los bienes ambientales, supone que los estándares de protección vigentes o actualmente logrados, no sean sustituidos por otros, inferiores u ostensiblemente ineficaces"*.

c) Caso "**Picorelli, Jorge O. y otros v. Municipalidad de Gral. Pueyrredón**<sup>25</sup>". Se resolvió —en el marco cautelar— suspender los efectos de una ordenanza del municipio de General Pueyrredón, por resultar "regresiva" en relación con la norma anterior, ya que disminuía el radio de mil a cien metros a partir del límite de las plantas urbanas o núcleos poblacionales, en el que se prohibía la utilización de productos químicos y/o biológicos de uso agropecuario y/o forestal, en particular plaguicidas y/o fertilizantes. Para así decidir se sustentó en el principio de prevención, precautorio y de progresividad. En su consid. V.2.a, repitiendo lo dicho en el primer resolutorio de "Fundación Biosfera", entiende que el principio de progresividad implica gradualidad y al mismo tiempo *"supone que los estándares de protección vigentes o actualmente logrados, no sean sustituidos por otros, inferiores u ostensiblemente ineficaces"*. Y agrega que de las constancias del expediente *"no surge que... se haya efectuado una evaluación circunstanciada del impacto ambiental y de los eventuales daños que pudieran causarse... que sustente una modificación regulatoria de esta envergadura"*.

d) Caso "**Asociación para la Protección del Medio Ambiente v. Provincia de Buenos Aires**<sup>26</sup>". En este caso se hizo lugar a la medida cautelar solicitada por la asociación y ordenó suspender la aplicación de la ley 14.516 que desafectaba aprox. 64 hectáreas de la

---

<sup>24</sup> Sup. Corte Bs. As., "Fundación Biosfera y otros v. Municipalidad de La Plata s/inconstitucionalidad de la Ord. 10.703", resolutorios de 24/5/2011 y 13/7/2011

<sup>25</sup> Sup. Corte Bs. As., 24/9/2014, "Picorelli, Jorge O. y otros v. Municipalidad de General Pueyrredón s/inconst. Ord. 21.296

<sup>26</sup> Sup. Corte Bs. As., 28/10/2015, "Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica 18 de Octubre v. Provincia de Buenos Aires s/inconstitucionalidad ley 14.516

"Reserva Natural Integral y Mixta", ello con fundamento en que el principio de progresividad —y el de no regresividad al que contiene— resultaría perturbado por la mentada desafectación, instrumentada por la ley cuestionada. En el consid. IV.2.b expone que **"las reformas legislativas en el ámbito de la protección del ambiente requieren de un examen y justificación razonables de los cambios introducidos, así como de los impactos que ellos habrán de causar. En el marco de esta etapa inicial del proceso, dicho test no arroja un resultado satisfactorio. Como se señaló, la única razón por la que se decidió excluir de la protección a parcelas involucradas estriba en la consideración de los títulos precarios otorgados por autoridades nacionales a dos clubes de fútbol; circunstancia que, teniendo en cuenta la índole de los derechos en juego, prima facie no se erige como una justificación suficiente para la segregación de las parcelas del régimen protectorio"**.

e) Caso **"Conde, Alberto José Luis v. Aguas Bonaerenses SA<sup>27</sup>"**. El tribunal establece que en materia de salubridad rige el principio de progresividad, que si bien ha sido constitucionalizado mediante la incorporación al art. 75, inc. 22, CN de PIDESC, también ha sido incorporado a la normativa interna (art. 4º, LGA). En el consid. V.11, expresa que **"este principio exige un involucramiento incremental... que —si bien responde a una idea de temporalidad— lo es en una dirección unívoca, ya que —en virtud de este principio— cuando se toma la decisión de avanzar gradualmente en una mejor calidad de vida, no debe retrocederse"**.

f) Caso **"ACUMAR s/limpieza de márgenes del río<sup>28</sup>"**. En este caso, relativo al cumplimiento del plan de saneamiento de la Cuenca Matanza-Riachuelo, el tribunal en el consid. 9º expresa: ***"De lo apuntado, se desprende la férrea decisión de que no se dé marcha atrás al desarrollo efectivo de ninguna planificación socio-ambiental ya abordada, lo que encuentra su fundamento normativo en el art. 4º de la ley 25.675 (Ley General del Ambiente), que prescribe, entre otras cuestiones, la necesidad de sujetar las acciones de política ambiental al principio de progresividad, por el cual se establece que 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. Así, como pauta de interpretación y***

---

<sup>27</sup> C. Cont. Adm. San Nicolás, 30/10/2008, "Conde, Alberto José Luis v. Aguas Bonaerenses SA s/amparo

<sup>28</sup> Juzg. Fed. Quilmes, 13/7/2012, "ACUMAR s/limpieza de márgenes del río".

*operatividad del derecho colectivo ambiental, puede colegirse, la progresividad implica que el esfuerzo hecho por el Estado en cuanto a la protección del ambiente no puede disminuir, sino que debe ser cada vez mayor... Ahora bien, puede sostenerse que de ese principio normativo que ordena 'ir hacia delante', se desprende el fundamento doctrinario del novísimo 'principio de no regresión'... Dicho principio, sin duda alguna, encuentra su fundamentación en el concepto de 'progreso ambiental', a favor de las generaciones presentes y futuras..."*

g) Caso **“Asociación para la Protección del Medio Ambiente y Educación Ecológica 18 de Octubre c/ Provincia de Bs. As. s/ Inconstitucionalidad Ley N° 14.516<sup>29</sup>”**, donde la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, dictó una medida cautelar por medio de la cual dispuso suspender la vigencia de la Ley N° 14.516 por considerar que dicha norma puede afectar los recursos naturales de la Provincia de Buenos Aires al reducir la protección acordada oportunamente a la parte de la reserva natural Laguna de Rocha, ubicada en el Partido de Esteban Echeverría. La SCBA comenzó destacando que **“el examen de los requisitos a los que se halla sujeta la procedencia de las medidas cautelares es particularmente estricto en el ámbito de la acción originaria de inconstitucionalidad, atento la presunción de constitucionalidad de que gozan las leyes”** (considerando IV.1.), para luego señalar que **“las circunstancias excepcionales que habilitan la protección cautelar se encuentran configuradas”**. Ello así por cuanto **“En atención al alcance de la ley cuestionada, que dispone desafectar un área que compone el ecosistema declarado “Reserva Natural Integral y Mixta”, resulta verosímil la alegación efectuada en la demanda en punto a la concreta probabilidad de vulneración al art. 28 de la Const. prov. Las normas y medidas que establecieron un determinado marco de protección ambiental del ecosistema de la denominada Laguna de Rocha han dejado de regir sobre las parcelas descriptas; circunstancia que puede constatarse mediante la simple comparación entre el texto de una y otra normativa (v. fs. 31/32 y fs. 33/34). De este modo, se advierte que el principio de progresividad que rige la materia ambiental -y el de no regresividad al que contiene- resultaría afectado por la mentada desafectación, instrumentada por la ley cuestionada en autos”**.

---

<sup>29</sup> Expte. N° I-72.760), de fecha 28 de octubre de 2015, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires,

## **8. LA REGRESIVIDAD AMBIENTAL Y EL CONTROL DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JUDICIAL**

Una de las características del ordenamiento jurídico es su constante mutabilidad. Las normas ambientales no son ajenas a este fenómeno. Pero sucede que la progresividad y no regresión como principios vectores del derecho ambiental rechazan cualquier retroceso legal o jurisprudencial cuando la disminución o eliminación postulada sea para favorecer un interés distinto al interés público ambiental. Por lo tanto, la mutabilidad en el derecho ambiental deberá, por un lado, garantizar el piso de protección ambiental alcanzado, y sobre la cual no se podrá reducir o retroceder, y, además, cumplir el mandato constitucional de elevar el techo de protección alcanzado, procurando que la mutabilidad se oriente a mejorar y avanzar hacia mayores estándares de protección.

Excepcionalmente la doctrina admite que en determinados supuestos “flexibilizar” los principios de progresividad y no regresión.

El profesor Peña Chacon<sup>30</sup> a partir del estudio de casos jurisprudenciales de la Corte Centroamericana de Justicia, elaboró una serie de requisitos a cumplirse (y sujeto al contralor del estado) para admitirse dicha flexibilización, a saber:

- i)** debe tratarse de situaciones excepcionales justificadas en un estado de urgencia, emergencia o necesidad;
- ii)** las medidas adoptadas deben ser transitorias;
- iii)** tener como propósito el bien común y ser justas, razonables y proporcionales; iv) debe subsistir la obligación de aplicar todas las normas ambientales no relacionadas con la atención de la emergencia, y
- iv)** las actuaciones administrativas deben orientarse a mitigar eventualmente compensar cualquier posible impacto ambiental ocasionado.

Es decir, el principio de no regresividad no es absoluto e ilimitado. Su ejercicio encuentra dos límites: i) La constitucionalidad, que exige ponderar los principios de

---

<sup>30</sup> PEÑA CHACON, Mario, El principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano”, PNUD, 2013

razonabilidad y proporcionalidad emanados de nuestra carta magna<sup>31</sup>. Esto implica, fundamentalmente, que el poder público no puede ejercerse de manera arbitraria. Y, ii) conocimiento científico y técnico como vector del principio; coincide también con la razonabilidad que exige nuestra constitución considerando que funciona también como fundamento y límite a la discrecionalidad del poder público. Esta exigencia del fundamento científico es también conceptualizada como “Principio General de Objetivación de la Tutela Ambiental” o “Principio de Vinculación a la Ciencia y Técnica”.

Para Víctor Abramovich y Christian Courtis[34], la consagración constitucional de la prohibición de regresividad producida por la asignación de jerarquía constitucional al PIDESC, a partir de la reforma de 1994, ha agregado un nuevo criterio al control de razonabilidad de las leyes y reglamentos cuando se examina judicialmente la adopción de normas que reglamentan derechos económicos, sociales y culturales. **En efecto, la obligación de no regresividad implica un control “agravado” del debido proceso sustantivo.**

Destacan los mencionados autores que en la materia rige la doctrina de la inversión de la carga de la prueba, en virtud de la cual, la prueba que una norma es regresiva determina una presunción de invalidez o de inconstitucionalidad, transfiriendo al Estado la carga de argumentar a favor de la racionalidad de la legislación propuesta. La verificación del carácter regresivo de la norma conlleva, de antemano, una presunción de ilegitimidad de la medida, y conduce a la necesidad de realizar un escrutinio estricto (STRICT SCRUTINY) o un severo control de razonabilidad y legitimidad de la medida y del propósito de la norma, quedando a cargo del Estado, la prueba de su justificación. En caso de duda habrá de estarse contra la validez de la norma regresiva[35].

Por su parte, Catarina Alburquerque<sup>32</sup> sostiene que ante una medida o hecho regresivo existe una “fuerte presunción” de que éstas han sido adoptadas en contra de la ordenación de los derechos humanos, de manera que la autoridad está en la obligación de demostrar que la actuación se encuentra justificada, en lo menos, de acuerdo a los siguientes criterios:

---

<sup>31</sup> En rigor, los principios son una derivación de la interpretación jurisprudencial y doctrinaria de los artículos 28 y 33 de la Constitución Nacional.

<sup>32</sup> ALBURQUERQUE, Catarina, Informe de la Relatora Especial del Derecho Humano al Agua Potable y el Saneamiento, Consejo de Derechos Humanos, 24<sup>º</sup> período de sesiones, A/HRC/24/44 de 11 de julio de 2013, párr. 13 y 15.

- i)** debe haber motivos razonables para la adopción de la medida. La autoridad debe demostrar que la medida es necesaria y proporcionada, es decir que la adopción de cualquier otra, o la simple inacción, supondría efectos más perjudiciales;
- ii)** debe acreditarse que previamente se adoptaron las medidas necesarias con los recursos disponibles;
- iii)** debe acreditarse que las medidas no son discriminatorias;
- iv)** debe acreditarse el agotamiento de los mecanismos de participación ciudadana, en especial de las personas directamente afectadas con la medida o actuación regresiva;
- v)** la medida o actuación ha de tener efectos temporales, es decir, limitados en el tiempo;
- vi)** debe haber mecanismos de rendición de cuentas para hacer posible el examen independiente de las medidas y permitir a los afectados el acceso a medios de reparación; y
- vii)** la carga de la prueba recae sobre la autoridad en lo que se refiere al cumplimiento de los criterios anteriores.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha sostenido la competencia del Poder Judicial en la revisión de la razonabilidad de las normas. Al respecto, afirma que “Las leyes son susceptibles de cuestionamiento constitucional cuando resultan irrazonables, o sea, cuando los medios que arbitran no se adecuan a los fines cuya realización procuran, o cuando consagran una manifiesta inequidad” (Fallos 299:428).

El principio de no regresividad, entonces, constituye una pauta de análisis, en ejercicio de la función judicial de control de legalidad de las normas, para evaluar su razonabilidad en los términos de los artículos 28, 31, 75, inciso 22 y 99 inciso 2, de la Constitución Nacional, el artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos.

En consecuencia, el Poder Judicial tiene plena competencia en el marco de sus funciones para evaluar las normas que aquí se están cuestionando, concretamente el art. 15° de la Ley 5.954, y declarar conforme los hechos y del derecho aplicable su inconstitucionalidad.

Pasamos ahora a analizar las leyes sancionadas por la legislatura provincial, y a demostrar en la carga inicial que nos corresponde, en el caso la regresión ambiental de la Ley N° 5.954 y la violación al principio de progresividad, en oposición a constitución nacional y el plexo normativo convencional.

## **9. ANÁLISIS DE LAS LEYES PROVINCIALES A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIÓN AMBIENTAL (TEST DE CONSTITUCIONALIDAD)**

### **a. Ley N° 2.308 (antecedente directo de la Ley N° 3308)**

En primer lugar, analizaremos los antecedentes legales de la Ley Lasalle –los históricos de su sanción ya los hemos tratado– que son el punto de partida sobre los cuales cabalgan las obligaciones de progresividad y no regresión que tiene el Estado de Rio Negro.

En la década de 1990, y mucho antes también, la defensa del Golfo San Matías se consolida como una política de estado provincial llevada adelante por su legislatura, en concordancia con los masivos reclamos ciudadanos orientados a su preservación.

Esta protección ambiental se concretó con la sanción de la Ley Provincial N° 2.208 de fecha 30/06/1995, promulgada el 11/07/1995, y publicada en el Boletín Oficial el 27/07/1995. En ella, el cuerpo legislativo reconoce dos situaciones de base o sustrato fáctico:

(i) las características ecológicas, naturales y socioeconómicas del Golfo San Matías que hacen necesaria su protección, que ya hemos precisado en el acápite VI del presente y a las cuales nos remitimos, pero que seguidamente analizaremos las que el legislador promovió en el debate parlamentario para sustentar el proyecto de Ley;

(ii) la posible instalación de oleoductos cuyas terminales de carga y descarga a buques petroleros puedan instalarse en el Golfo San Matías, con los impactos negativos, riesgos y/o posibles daños que esta actividad pueda generar para el ambiente, las comunidades y sus actividades productivas.

Es decir, son estas dos cuestiones las que aborda el legislador en la Ley 2.308 para establecer:

**“Art 1º: Prohíbese la instalación de oleoductos cuyas terminales de carga y descarga a buques petroleros pretendan instalarse en cualquier punto del Golfo San Matías.”**

Por lo tanto, el interés tutelado por la legislatura provincial ha sido la protección del Golfo San Matías ante la posibilidad que puedan emplazarse allí oleoductos, y con ello la actividad de carga y descarga de petróleo que está probada a ciencia cierta es una actividad inherentemente peligrosa.

Resultan relevantes los fundamentos del proyecto convertido en ley, a través del cual el poder legislativo prioriza la protección del Golfo ante que las actividades ligadas a la instalación de oleoductos, carga y descarga de combustibles fósiles, destacando: **“El Golfo San Matías, accidente orográfico rionegrino determina una zona privilegiada del planeta por la fuerza de sus aguas y su aire, por la limpieza de las arenas playas y por la diversidad de su flora y fauna”** (1º párr. de los fundamentos).

También es importante destacar que la protección legal del Golfo San Matías, tal como lo ha entendido el legislador, no ha sido solo en clave ecológica o de preservación a la biodiversidad, sino en el marco del desarrollo sustentable, en la dimensión social y económica que tiene la cuestión. En tal sentido tiene dicho el cuerpo legislativo:

**“...Es uno de los pocos lugares del planeta donde todavía la naturaleza prácticamente virgen, se manifiesta en todo su esplendor; proporcionando a los hombres, mujeres y niños que habitan la zona, los recursos naturales que sustentan sus actividades productivas, ofreciéndoles además la posibilidad de gozar de una muy alta calidad de vida”** (3º párr. de los fundamentos).

**“La Bahía San Antonio, accidente costero del Golfo San Matías, ha sido declarada área natural protegida por la ley provincial. Es zona de nidificación y de cría, así como estación de paso, de una importante cantidad de aves migratorias de costas cuya ruta, une los dos hemisferios, y alberga en sus aguas una diversidad de especies de peces y moluscos que constituyen la base de una pesquería artesanal”** (4º párr. de los fundamentos).

**“Esta Bahía, es escenario geográfico de importantes actividades humanas: en sus costas se encuentra la ciudad de San Antonio Oeste, con un muelle desde donde opera**

**una flota pesquera. Existen además un puerto de aguas profundas (San Antonio Este), con trafico de ultramar, por el que se exporta la totalidad de la producción frutícola del Alto valle de Rio Negro. La pureza de sus aguas ha estimulado la acuicultura; el cultivo de ostras es hoy un proyecto en marcha, y el cultivo de otras especies, una realidad potencial” (5° párr. de los fundamentos).**

**“Por otro lado, en la zona de influencia, de la Bahía, se ha desarrollado una localidad turística, el Balneario de Las Grutas, que año a año crece, recibe mayor número de visitantes, en base a un proyecto turístico en el que tanto los organismos estatales como los particulares han invertido años de trabajo y mucho dinero” (6° párr. de los fundamentos).**

Es decir, se tutela legalmente el Golfo San Matías frente a los riesgos inherentes que conlleva el emplazamiento de oleoductos para el ambiente y para las economías locales (turismo, pesca artesanal, la acuicultura, entre muchas otras) y el derecho al desarrollo de las comunidades que producen allí, en el presente con en las generaciones futuras (léase niños en palabras del legislador). Por lo tanto, la justicia intergeneracional ha sido parte de otros conceptos como desarrollo sostenible, justicia social y derechos de niñez y juventudes abordado por la legislatura para sancionar la Ley 2.308. Por tanto, es una ley que protege el Golfo San Matías con enfoque de integral y transversal.

Ya en aquel entonces, nos referimos en 1995, los rionegrinos tomaron conocimiento de un proyecto de YPF que pretendía embarcar petróleo neuquino por San Antonio Oeste conectando la cuenca con el mar a través de un oleoducto, advirtiéndose de los riesgos ecológicos y perjuicios económicos derivados de esta actividad (ver párr. 8°), los perjuicios de un derrame accidental para la actividad turística (párr. 11°) y también para la actividad pesquera, la acuicultura y los daños p alteraciones que estos derrames provocarían en las especies marinas con la posibilidad de modificar o interrumpir la cadena ecológica submarina en el Golfo (párr. 12°).

**En definitiva, el poder legislativo ha sancionado la Ley 2.208 realizado una prudente, razonable y adecuada valoración de las obligaciones constitucionales que tiene el estado rionegrino (ya entonces en congruencia con el art. 41 CN y normas concordantes), ponderando los beneficios ambientales, servicios ecosistémicos, y la compleja biodiversidad que alberga el Golfo San Matías, que, consideró relevante su**

**protección y cuidado a fin de garantizar además el desarrollo de las comunidades que producen allí, en resguardo de las actividades económicas que allí se desarrollan (la pesca o por ejemplo ej. el turismo en Las Grutas que ha crecido notablemente desde la sanción de esta ley en 1995 al presente); por sobre la posibilidad de proyectos de emplazamiento de oleoductos en el Golfo San Matías y los daños y/o riesgos de derrames derivados de esta actividad estableciendo su absoluta prohibición.**

Por todo lo dicho, podemos afirmar que “el minuto cero o punta de partida” que tiene la protección del Golfo San Matías ha quedado definido por el legislador con la sanción de la Ley 2.208, que nos permitirá realizar seguidamente una trazabilidad constitucional en relación a las reformas legislativas llevadas adelante sobre esta norma.

**b). Ley N° 3.308 (Ley Lassalle)**

Años después a la entrada en vigencia de la Ley 2.208, la legislatura de Río Negro decide avanzar en la protección del Golfo San Matías, es decir conforme la manda constitucional: “ir hacia adelante”, “mejorar los niveles de protección ya alcanzados”.

Esto sucedió con la Ley N° 3.308 (conocida como Ley Lasalle) sancionada el 29 de julio de 1999, derogatoria de la Ley N° 2.892 (art. 2°) y ampliatoria de la tutela del patrimonio natural del Golfo San Matías en los siguientes términos:

**“Artículo 1°.- Prohíbense en el Golfo San Matías y en el mar territorial rionegrino las tareas de prospección, exploración y extracción petrolífera y gasífera, la instalación de oleoductos, gasoductos u otros ductos para el transporte de hidrocarburos y sus derivados y la construcción de terminales para la carga y descarga de buques que transporten esos productos”.**

Como puede advertirse, si la Ley N° 2.208 prohibía **la instalación de oleoductos en cualquier punto del Golfo San Matías**, la Ley N° 3.308 ratifica esto pero además amplía notablemente la protección:

- Se prohíbe en el Golfo San Matías **y en el mar territorial;**
- **Las tareas de prospección, exploración y extracción petrolífera y gasífera, la instalación de oleoductos, gaseoductos u otros ductos para el transporte de**

**hidrocarburos y sus derivados y la construcción de terminales para la carga y descarga de buques que transporten esos productos”**

La negrita y subrayado nos pertenece y precisa la ampliación de la tutela que hace la Ley N° 3.308 en relación a la ley que deroga. Así, extiende la prohibición de instalación de oleoductos, que ya estaban en la Ley N° 2.208 a los gasoductos u otros ductos para el transporte de hidrocarburos y sus derivados, la construcción de terminales para la carga y descarga de buques que transporten estos productos, y las tareas de prospección, exploración y extracción petrolífera y gasífera.

La Ley 3.308 como tenemos dicho, lleva el nombre de Lasalle, pero es de todo el pueblo de Rio Negro. En ella el poder legislativo ratificó –junto a la voluntad popular– el camino iniciado con la Ley N° 2.208, reconociendo la necesidad de proteger aún más el Golfo San Matías de actividades ligadas al petróleo y gas. El legislador da cumplimiento cabal al art. 41 CN y, en lo que nos ocupa, al sistema de principios ambientales constitucionales de prevención, precaución y, concretamente, de progresividad y no regresión ambiental. Es un segundo hito, luego del minuto cero iniciado por la ley que deroga, que define inexorablemente una política pública legislativa orientada a seguir ampliando la protección del Golfo San Matías.

Es importante destacar algunos de los fundamentos que tuvo la Ley N° 3.308 para advertir claramente todo lo expuesto:

**“El Golfo San Matías y las áreas adyacentes, como lo son los Golfos Nuevo y San José y la Península Valdés constituyen una reserva natural única en el mundo donde numerosas especies animales y vegetales marinas se reproducen y desarrollan. Baste sólo destacar la admiración e interés mundial producido por la ballena franca austral, cuando periódicamente se acerca a nuestras costas con fines reproductivos”** (4° parr. De los fundamentos).

Es decir, reconoce al Golfo San Matias y las áreas adyacentes como una gran reserva natural, incorporando en el debate de la biodiversidad a la ballena franca austral.

**“En las tareas de extracción hidrocarburífera es normal que se produzcan pequeños derrames de hasta siete toneladas, que si bien tienen necesariamente incidencia sobre la vida natural existente en el lugar, no producen un impacto ambiental**

**irreversible. Pero un accidente produce un daño ecológico definitivo, con afectación de los principales recursos económicos de la región: el turismo y la explotación pesquera”**

Ciertamente ratifica los fundamentos de la Ley N° 2.208, precisando los riesgos de derrames y accidentes que conlleva inherentemente las consecuencias sociales y económicas que esto implica para las comunidades locales que tiene sus actividades ligadas a la protección del Golfo San Matías (actividad pesquera, turística, entre otras).

Finalmente, queda en claro la necesidad advertida por el cuerpo legislativo de derogar la Ley 2.208 para mejorar la protección del Golfo: **“... la provincia de Río Negro sancionó la ley 2208 que prohibió la instalación de oleoductos en el Golfo San Matías. Sin embargo, la norma es insuficiente para abortar cualquier intento de exploración y explotación hidrocarburífera, pues ha sido limitada al transporte de esos fluidos. A punto tal es así, que la propia Secretaría de Energía de la Nación avanzó en la licitación del área CAA-9 al no existir normas prohibitivas en jurisdicción provincial. Ello nos impone el deber de extender materialmente la prohibición establecida en la ley 2208, alcanzando las tareas de prospección, exploración y extracción, no sólo de petróleo, sino de gas y ampliando el alcance del transporte a cualquier ducto de hidrocarburos o sus derivados. También es necesario extender territorialmente los alcances de la prohibición al mar territorial rionegrino, hasta las 12 millas contadas desde la línea que forma la boca del Golfo San Matías”** (últimos dos párrafos de los fundamentos Ley 3.308).

En el recinto el legislador Lassalle explica una serie de leyes que se integran a la ampliación que propone la Ley N° 3.308 que también resultan importantes a los fines de fundar la progresividad y no regresión legal que venía manteniendo hasta aquí la Legislatura provincial, que nos parecen importante destacar: **“El territorio de la provincia de Río Negro incluye el golfo San Matías y esto está dado no solamente por los límites fijados en nuestra Constitución sino por leyes sancionadas a nivel nacional como son la 18502, que estableció que las provincias ejercerán su jurisdicción sobre el mar territorial adyacente a sus costas, hasta una distancia de tres millas marinas medidas desde la línea de más alta marea, salvo en el caso del golfo San Matías, Nuevo y San Jorge en que se tomarán desde la línea que unen los cabos que forman su boca. También cuando se sancionó la Ley Federal de Pesca, la 24922, no reconocieron jurisdicción sobre dicho golfo, reconociendo la propiedad y jurisdicción de los recursos pesqueros. Todas estas**

leyes que hemos mencionado son las que dan fundamento para que tengamos una ley de prohibición dentro del golfo San Matías, de extracción petrolífera y gasífera. Decimos esto porque estamos convencidos que el golfo San Matías constituye una reserva natural importante, que sus costas deben estar protegidas como lo están por leyes sancionadas por esta Legislatura y que una tarea de explotación y exploración petrolífera traería consecuencias desde el punto de vista de la ecología y de la economía. Desde la ecología, en los derrames que se producen en cualquier actividad de extracción petrolífera o de la misma exploración petrolífera y desde el punto de vista de la economía porque tendríamos serios riesgos de poder continuar con actividades que son ejes del desarrollo de las economías de las zonas que están asentadas sobre la rivera; es el caso del turismo y el tema de la pesca debido a que son economías que serían incompatibles con una extracción petrolera dentro del Golfo, que por más cuidado que se tenga o mayor precaución que se tome, esta actividad genera un daño ecológico que a la larga es irreversible”. (Palabras del legislador Alfredo Omar Lassalle, versión taquigráfica de la legislatura provincial, reunion VII, 6ª sesión ordinaria del 8 de julio de 1999)

La voluntad del poder legislativo ha sido tan clara que dicha Ley fue aprobada por UNANIMIDAD.

En esta inteligencia de cosas, se advierte el fiel cumplimiento de la legislatura de Rio Negro al principio de progresividad con sustento en la gradualidad, y la prohibición de retroceder impuesta por la Constitucional Nacional y Convencional.

### **c. Ley N° 5.594 (análisis del art. 15°)**

La Ley N° 3.308 fue reformada por la Ley N° 5.594 cuya sanción fue el 9 de septiembre de 2022, promulgada el 21 del mismo periodo a través del decreto N° 1130/2022, y publicada en el Boletín Oficial el 29 de septiembre de 2022. Como venimos señalando en el decurso de la presente acción, y ahora analizaremos en detalle, es absolutamente inconstitucional.

No vamos aquí a refritar la grosera violación al derecho de información y participación ciudadana en la que ha incurrido la Legislatura de la provincia de Rio Negro para reformar la Ley N° 3.308 –antes y durante el debate parlamentario–, que hemos tratado

con detenimiento y meridiana claridad en el acápite VII , solo vamos a limitarnos a ratificar una situación que está a la vista de VS conforme los hechos expuestos y las pruebas rendidas en autos: la única forma posible de haber reformado la Ley Lassalle fue como lo hizo la legislatura de Rio Negro: avanzando sin licencia social, académica ni científica y a través de reiteradas incumplimientos legales y manifiestas violaciones al sistema de derechos y principios ambientales que rigen la presente acción: prevención, precaución, progresividad, no regresión, congruencia, derecho a la información y participación, entre otros.

La prohibición de regresión ambiental y violación a la manda de progresividad surge ostensiblemente del siguiente artículo:

**“Artículo 15.- Modificación. Se modifica el artículo 1° de la ley n° 3308, el que queda redactado de la siguiente manera: “Artículo 1°.- Se prohíben en el Golfo San Matías y en el mar territorial rionegrino las tareas de prospección, exploración y explotación petrolífera y gasífera”.**

Como puede advertirse –sin excesivo esfuerzo– la reforma consumada retrocede peligrosa y alarmantemente en relación a los niveles de protección ambiental alcanzados previamente, no solo con la Ley N° 3.308 sino también con su antecesora la Ley N° 2.208. Existe un quiebre legal, institucional y constitucional en relación a la protección que tenía el Golfo San Matías y el mar territorial rionegrino antes y después de la sanción de la Ley 5.594.

Mientras que la Ley N° 3.308 **prohibía en el Golfo San Matías y en el mar territorial rionegrino las tareas de prospección, exploración y extracción petrolífera y gasífera, la instalación de oleoductos, gasoductos u otros ductos para el transporte de hidrocarburos y sus derivados y la construcción de terminales para la carga y descarga de buques que transporten esos productos;** la Ley N° 5.594 solo mantiene la prohibición en el Golfo San Matías y en el mar territorial rionegrino de las **tareas de prospección, exploración y explotación petrolífera y gasífera.**

Retrocede significativamente en las prohibiciones establecidas por Ley Lassalle de una forma regresiva, habilitando consecuentemente las siguientes actividades:

**(1) la instalación de oleoductos, gasoductos u otros ductos para el transporte de hidrocarburos y sus derivados,**

**(2) la construcción de terminales para la carga y descarga de buques que transporten estos productos;**

Reiteramos una vez más, la Ley N° 3.308 vino a proteger el Golfo San Matías y el mar territorial rionegrino fundamentalmente de la instalación de oleoductos –siguiendo el camino iniciado por la Ley N° 2.208– pero ampliando el alcance de estas actividades a los gasoductos u otros ductos para el transporte de hidrocarburos y sus derivados y la construcción de terminales para la carga y descarga de estos productos, **por las mismas razones que estuvieron presentes en los años 90 y luego de 3 décadas siguen estando tan o más vigente: la necesidad de proteger del Golfo San Matías y el mar territorial rionegrino, por sus valores ecológicos, su complejidad en los reinos de vida que contiene como hábitat para cientos de especies de flora y fauna, destacándose la ballena franca austral, y la estrecha relación que existe entre la protección de esta área natural y desarrollo de las comunidades que habitan estos territorios y de las actividades económicas productivas que tiene aquí sustento.**

**En este contexto –histórico y legal–, las actividades ligadas a los combustibles fósiles fueron prohibidas por ser evidentemente incompatibles en términos ecológicos, ambientales, sociales y económicos en el Golfo San Matías y el mar rionegrino.**

Esta preocupación que siempre ha sostenido la legislatura de la provincia de Río Negro desde que sancionó primero la Ley N° 2.208, luego la Ley N° 3.308 hasta agosto de 2022, es decir, durante casi 30 años –avanzando gradualmente en la protección del Golfo San Matías, el mar rionegrino y las zonas adyacentes–, es repentinamente abandonada, en una sesión maratónica e inconsulta con la sociedad rionegrina, cometiendo regresiones groseras que confrontan con lo establecido en los principios de progresividad y no regresión ambiental.

Así las cosas, y siguiendo a Christian Courtis, el art. 15 de la Ley 5.594 que modifica el artículo 1° de la Ley 3.308 configura claramente una **regresividad de resultados**, ya que su regresividad se advierte por el empeoramiento de los resultados en relación con la norma anterior (art. 1 de la Ley 3.308), y también incurre en una **regresividad normativa**, ya que al compararla con la norma que ha modificado o sustituido (art. 15, Ley N° 3.308) , la ley N° 5.594 posterior suprime, limita o restringe derechos o beneficios concedidos por la anterior. Advertimos la atención a S.S. que ejerciendo el juicio de regresividad normativa, el nivel de

protección que ofrece el ordenamiento jurídico ante una misma situación de hecho ha empeorado. El nuevo art. 15 de la Ley N° 5.594, permite actividades ligadas a los hidrocarburos y/o los combustibles fósiles (ej. la construcción de oleoductos o gasoductos, entre muchos otros) históricamente prohibidas; lacerando cerrilmente derechos humanos, ambientales, económicos, culturales y sociales.

Por otro lado, y no menos preocupante, es el contenido del debate parlamentario, absolutamente desambientalizado, sin rigor técnico ni científico. Un corte abrupto con la histórica defensa del Golfo San Matias, como si se trata de una legislatura de otra provincia o de legisladores que desconocen la histórica defensa legal de esta zona privilegiada que tiene Rio Negro. En tal sentido, pasamos a realizar algunos destacados que merecen la atención de S.S., ya que éstas exposiciones, debates, intercambios, representan “el espíritu del legislador”, la voluntad detrás del texto legal.

Entre los postulados que recurren los legisladores para fundar la regresión normativa denunciada a lo largo de nuestra acción, se encuentran aquellos relatos asociados a las visiones desarrollistas o neo-desarrollistas que frecuentemente utiliza el extractivismo para impulsar negocios y actividades en territorios aún no colonizados como sucede en el caso de marras, pero que rarisíma vez cumple: las promesa de trabajo, inversiones cuantiosas, oportunidades de inversión que el estado no pude dejar pasar, riesgos ambientales controlados (utopías tecnológicas), etcétera. La versión taquigráfica de la sesión V del 25 de agosto de 2022 al tratar la reforma a la Ley N° 3.308 refiere:

Dice el legislador **Sebastián Caldiero**: “...Y allí entramos, como decía, en el otro punto de la ley que es la modificacion de la ley provincial 3308 que establece una prohibición absoluta de toda la actividad hidrocarburifera en nuestro Golfo San Matias, y esto no es solo destinada a la exploración o a la explotación off shore de hidrocarburos, sino también a las instalaciones de olecoductos y gaseoductos y bases marítimas que permitan la exportación fluvial de hidrocarburos.

Tambien sostiene: “Nosotros creemos y estamos proponiendo con este proyecto, que Rio Negro debe generar o debe tener un marco jurídico adecuado que le permita analizar y sentarse a discutir estas oportunidades en el ámbito nacional, esto es hoy con la legislación que tenemos, Rio Negro no entra en la consideración de los planes de inversiones para eventuales proyectos exportadores de hidrcarburos, ni de petróleo, ni de gas...Creemos que

*nosotros con una modificación parcial de esta ley podemos lograr un marco jurídico que nos permita sentarnos en una mesa de discusión, de debate, para analizar propuestas y proyectos y ver si podemos encontrar aquellos que favorezcan los intereses de los rionegrinos (...)*

Y luego realiza una serie de consideraciones que en rigor no tiene ningún sustento técnico, son elucubraciones: “*Cualquier proyecto que nosotros podamos analizar a raíz de la modificación de esta ley va a ser siempre bajo la legislación Argentina de protección irrestricta de medio ambiente y los recursos naturales, es decir, proyecto que sean sustentables, no solo económicamente, obviamente sino principalmente ambiental y socialmente*”...”*Pero con la propuesta legislativa lo que buscamos es estar en igualdad de condiciones, al menos, desde lo jurídico con el resto de las provincias argentinas para la búsqueda de estas inversiones Y estos proyectos que la mayoría de ellos, por no decir todos Cómo van a estar encabezando por nuestra empresa de bandera qué es es YPF*”. Finalmente a fin de justificar esa reforma realiza una declaración insólita: “*Hay cosas que no las vamos a poder evitar coma porque los gasoductos van a transitar por rionegro por una decisión de la nación, los oleoductos van a transitar por rionegro por una decisión de la nación, y está en nosotros en ver si participamos del control de eso y están nosotros ver si aparte de eso de ser tránsito podemos aprovechar con alguna actividad económica que la agregue valor, que genere economía y que genere ingresos y en definitiva lo que buscamos todos es mayor bienestar para los rionegrinos.*” **Esto no es así, no es inevitable o una fatalidad que la Nación vaya a pasar con oleoductos o gasoductos por el Golfo San Matias, salvo que se modifique la Ley.**

Por su parte la legisladora **Salzotto** en su intervención hace una declaración reveladora que grafica el espíritu regresivo que tiene el proyecto de ley tratado y aprobado: “*Porque realmente sí pensamos hoy en el argumento para poder defender este proyecto (...) yo por lo menos y la mayoría del bloque obviamente no vamos a dar una mayor oposición, si en el tema de la remediación ambiental, si en la consulta previa, porque son comunidades muy sensibles que habrá que tener el oportuno tratamiento con ellas*”. Es decir, el espíritu de la legisladora es retorcidamente regresivo, ya que promueve la reforma del art. 1º de la Ley N° 3.308 a sabiendas de los riesgos ecológicos que esto conlleva, en pleno conocimiento que las actividades hidrocarburíferas son inherentemente contaminantes, señalando que su única oposición es en materia de remediación. Es decir, ante la posibilidad cierta o probable de daños ecológicos, en lugar de actuar en ejercicio preventivo, la

legisladora dice que no muestra oposición a esta reforma si se garantiza la remediación, cuando precisamente lo que se buscó por unanimidad la legislatura con la Ley N° 3.308 es precisamente que no exista remediación, que no existan daños ambientales en el Golfo San Matías. Por otro lado, dice, que repara que se cumpla con la consulta previa, algo que ha sido vulnerado como se viene demostrando en el decurso del presente, antes del tratamiento, durante el tratamiento, y posterior al tratamiento.

A su turno el legislador **Chiocconi** manifiesta: *“Muchas veces uno puede tomar decisiones pero hay cosas que no puede elegir y una de esas es el contexto histórico, hoy río negro tiene un contexto histórico dónde puede tomar las decisiones para aprovecharlo o dejar pasar la oportunidad”*. Y dice más adelante: *“...y quiero mirar esto en perspectiva histórica, digo elijo empezar por el año 2012”*. El contexto histórico que omite deliberadamente el legislador es precisamente el que dio sanción a la Ley N° 3.308, fundado en la necesidad de proteger al Golfo San Matías, y el camino legislativo trazado desde 1995 a esta parte de forma gradual, progresiva, sin retrocesos. El otro contexto histórico que omite el legislador es la crisis ecológica y climática que estamos atravesando, esta última en gran medida por la combustión de dióxido de carbono a la atmósfera, por la extracción y explotación de hidrocarburos, que llevó a Argentina a ratificar el Acuerdo de París a través de la Ley 27.270 y a sancionar en 2019 la Ley N. ° 27520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global para garantizar acciones, instrumentos y estrategias adecuadas de mitigación y adaptación al cambio climático en todo el territorio nacional.

Luego cierra su exposición haciendo referencia al supuesto cuidado al ambiente bajo un consignismo vacío: **“Nosotros tenemos que tomar las decisiones... que Río Negro se ponga en lugar prioritario en economía, en aprovechamiento de los recursos naturales, en el cuidado de nuestro medio ambiente”**. No resiste análisis constitucional, reformar el art. 1° de la Ley N° 3308 que protege el Golfo San Matías es todo lo contrario a la consigna del legislador. La mejor decisión para proteger el ambiente hubiera sido –y sigue siendo– manteniendo la Ley N° 3.308, no retrocediendo en la protección normativa alcanzada, incluso, avanzando en mayores niveles de protección.

Un caso distinto es el legislador **Luis Noale**, quien confirmó en su intervención la falta de información y participación ciudadana. En sus palabras tiene dicho: **“Bueno como la verdad que este proyecto nos tomó por sorpresa primero por el poco tiempo, un proyecto de**

*una magnitud...”...“ La verdad que cuando lo presentaron creo que todos nos sorprendimos por primero por el poco tiempo, tuvimos la posibilidad solamente de tratarlo en una plenaria, después nosotros, algunos legisladores tuvimos la posibilidad de realizar un zoom con el presidente de ypf dónde nos explicó en este caso, los proyectos que había para Río Negro de parte de ypf, en este caso, un oleoducto”... “La verdad que con el poco tiempo que tuve hable con algunos...”*

Y haciendo honor a la historia de la Ley N° 3.308 afirmó: *“Cuando hablamos, muchas veces y este proyecto lo que va hacer es modificar una ley como la famosa ley Lassalle, lo único que lleva es el nombre del legislador coma pero esta fue una ley del pueblo de San Antonio Oeste, de Las Grutas y de El Puerto, de un montón de vecinos que se juntaron, en ese momento juntaron 12.000 firmas para acercarle a los legisladores, para acercarle a los gobernadores y para acercar la para acercarle hasta a un presidente”...“ Y tenemos muchas veces la responsabilidad, por eso digo que al ser un proyecto de doble vuelta tenemos la posibilidad de recibir estos vecinos, de recibir a todos aquellos que tengan alguna duda con respecto a esta situación, a este proyecto. Ahí está modificación de un artículo, porque creo que es la responsabilidad nuestra como legisladores de legislar de cara al vecino y me parece que con esta rapidez con la que se desarrolló todo, coma la verdad que nos ha costado a muchos, a muchos, ver qué piensan, ver qué nos dicen los vecinos”...” Decía el miembro informante que bienvenido sea el debate y la discusión profunda, esto fue lo que no pasó justamente con este proyecto de ley, no tuvimos debate, no tuvimos discusión, porque la verdad que en una hora y media salió con la autoría de los legisladores y salió con un dictamen favorable en la plenaria, y no es juzgar muchas veces lo que votan mis compañeros ni nada por el estilo”...”Entonces, la verdad creo que nos debemos dar esta instancia de recibir a los vecinos que tienen dudas, de recibir al asociaciones que tienen dudas, y a mejorar la calidad de vida de los rionegrinos, creo que cuando se den esas instancias creo que nos tiene prácticamente a todos los legisladores trabajando y atrás de un fin común”.*

Por su parte, el legislador **Carlos Johnston** reconoce la celeridad de la ley en los siguientes términos: *“Por ahí, la celeridad en que se ha plasmado esta ley ...”*. También reconoce los riesgos inherentes que conlleva habilitar el emplazamiento de ductos en el Golfo: *“... Nosotros hace muy poco tiempo tuvimos un derrame de petróleo, lo cual*

*ocurrió a la empresa Olvedal (...) y fuimos los primeros que estuvimos ahí al pie del cañón para evitar estos acontecimientos que son totalmente negativos”.*

Afirma en otra parte una barbaridad que refleja una vez más, la inexistente preocupación del cuerpo legislativo por la protección del Golfo San Matías y su consecuente espíritu regresivo: *“No hay ninguna actividad de desarrollo económico que no afecte al medio ambiente”. ¿?*

Sigue el legislador, en una suerte de naturalización de las tragedias socioambientales, afirmando: *“...Desde 1959 que empieza la actividad petrolera allá en Catriel, hasta con la manera de cómo se extraía y como no se controlaban y se fiscalizaba, había piletas a cielo abierto, había derrames de petróleo, hay todavía pasivos ambientales que hay que remediarlos, pero, bueno, todo esto no es solamente esta ley va ahí, va al hueso como quien dice”.*

En palabras del legislador **Juan Martín**: *“Hoy estamos tratando una modificación de la ley Lassalle, también podríamos discutir en profundidad la ley Lasalle, y revisarla, porque los tiempos cambian, las tecnologías también las oportunidades vuelan y no podemos dejarlas pasar. Ahora se impide que estos ductos que queremos regular pasen por el Golfo de San Matías Pero también, y a pesar de la modificación que estamos tratando, que va a ser posible aquel Puerto que soñaba Verani, va a seguir prohibiendo toda actividad hidrocarburífera offshore como la cual podría hacerse de manera segura con estándares internacionales y así crear más empleo y bienestar, creo que ahí también tenemos que tener una mirada de futuro”* Es decir, el legislador no sólo justifica el retroceso normativo de forma vulgar, burda, con escasísima información, nada técnico ni científico, sino que incluso adelante su voluntad de seguir retrocediendo en las protecciones ambientales alcanzadas en el Golfo San Matías, de dar marcha atrás incluso con TODA la Ley Lassalle. Lo que sucede con las regresiones normativas es precisamente esto, en la violación de la constitución, se abre la puerta a futuras violaciones, en el caso, a retroceder o seguir retrocediendo hasta los prolegómenos mismos de la sanción de la Ley N° 2.208.

Por otro lado, no puede escapar la atención del S.S. que, como tenemos dicho, la reforma regresiva a la Ley N° 3.308 es una auténtica puerta de entrada a futuros proyectos extractivos que, a pesar de la escasa información disponible para las organizaciones accionantes y los vecinos y vecinas rionegrinos/as son de significativos riesgos ambientales.

Decimos esto apoyándonos en los megaproyectos que han sido reconocido en el debate parlamentario, por ejemplo, por la legisladora **Maria Eugenia Martini** que dijo: *“Nos explicaron también, y pudimos tener una conversación con el presidente de ypf donde hablamos de distintos proyectos, sobre la capacidad del transporte actual, y de lo que nos falta desarrollar en los oleoductos y en los gasoductos dado el gran desarrollo que está teniendo vaca muerta. Y por eso técnicamente se nos indicó, señor presidente, que punta colorada ofrece las mejores condiciones para este fin debido a la profundidad de las aguas costeras que va a permitir la operatoria de buques de Gran calado. Se calcula, señor presidente, que a través de esta estación portuaria, a partir del 2025, se podrá despachar un buque cada 5 días, según se nos informó, con capacidad para 390 mil metros cúbicos, se dispondrá de más de 20 tanques de reserva en unas 250 hectáreas costeras”*.

La intervención del legislador **Facundo Manuel López** es aterradora. No solo utiliza conceptos y nociones que han sido superadas hace 50 años para votar afirmativamente la reforma del art. 1º de la Ley N° 3.308, sino además utiliza expresiones discriminatorias para las organizaciones en defensa del ambiente. En tal sentido dice: *“Quiero dejar la tranquilidad también que todo desarrollo puede convivir con el medio ambiente, lo que estamos buscando es eso, no podemos ser una máquina de prohibir”*. Es una verdad de Perogrullo lo expuesto por el legislador, la única forma posible de desarrollo, resuelto desde Estocolmo en 1972, es la que se hace de forma sustentable. No es desarrollo o producción, es desarrollo sustentable.

Más adelante vocifera el mismo legislador: *“Considerando aquellos que se plantan en el fanatismo o en el puerismo ambientalista”*. Es decir, para López la protección del Golfo San Matías y el mar territorial rionegrino, consagrado por el propio cuerpo legislativo hace casi tres décadas representa un “fanatismo o un puerismo ambientalista”. Increíblemente sorprendente. El desprecio del legislador a la naturaleza, los ecosistemas y diversidad biológica que contiene el Golfo y el mar rionegrino expresa un desprecio inaceptable para toda sociedad democrática. No solo ofende a las organizaciones que tiene como objeto la defensa del ambiente sino, reiteramos, a la sociedad toda. Expresa una falta de conocimiento de las obligaciones asumidas por el estado argentino y una manifiesta falta de perspectiva ecológica y ambiental que no se condice con la formación obligatoria que impone la Ley Yolanda a funcionarios públicos y representantes parlamentarios.

Finalmente, cierra esta embestida feroz contra los movimientos ambientales, las organizaciones ecologistas, los vecinos y vecinas autoconvocados en defensa del Golfo San Matías, manifestando: *“A veces, a veces, minorías toman decisiones o nos hacen frenar decisiones de las mayorías y no es así, no estoy diciendo que no haya que respetar aquellas minorías que militan por el medio ambiente, lo que estoy diciendo es que ninguno de los extremos sirve, tenemos que buscar puntos comunes”*. Como mínimo, un desatino del legislador. Está claro que la protección y defensa del ambiente, y los derechos de incidencia colectiva que involucra, no se trata de una cuestión de “minorías y mayorías”, es una cuestión constitucional que no se filtra por estas reglas. Pero si así fuera, mayoritariamente la sociedad rionegrina exige que la Ley 3308 no se modifique, que no se retroceda en la protección del Golfo San Matías. Como hemos dicho, por UNANIMIDAD la legislatura de Chubut sancionó la Ley N° 3.308, mientras que la Ley N° 5.594 fue sancionada de espaldas a la sociedad y aprobada sólo por MAYORÍA.

#### **10. CONCLUSIONES EN TORNO A LA REGRESIVIDAD NORMATIVA DENUNCIADA Y LA VIOLACIÓN CONSTITUCIONAL A LA PROHIBICIÓN DE RETROCEDER Y EL DEBER DE AVANZAR GRADUALMENTE.**

En resumen:

(i) El principio de progresividad, expresamente contemplado en el artículo 4° de nuestra Ley General del Ambiente (N° 25.675), resulta ser uno de los principales en materia de derechos humanos con base en normas constitucionales y convencionales, y ha sido adoptado de manera específica para el derecho fundamental al ambiente (art. 4 ley 25675);

(ii) La progresividad se compone de dos subprincipios: la gradualidad y la no regresión.

(iii) El fundamento general de la no regresión se encuentra en el sistema internacional y regional de derechos humanos, del que el derecho al ambiente forma parte.

(iv) Los fundamentos específicos de la no regresión se verifican en la noción de desarrollo sostenible, la solidaridad con las generaciones futuras y en la obligación de heredar

mejores condiciones de desarrollo de la vida humana que las que nos han dado nuestros progenitores, en una cadena ad infinitum.

(v) Se evidencia una realidad que cada vez más pone en peligro los logros alcanzados en la protección del entorno, por lo cual se considera necesario y primordial pensar el derecho ambiental como no regresivo.

(vi) No se concibe la regla de la no regresión como asimilable a formas de rigidez normativa. No se la considera equiparable a las cláusulas pétreas del derecho constitucional, sino como un estándar que obliga a analizar la razonabilidad del ejercicio del poder de policía en nuevos términos.

(vii) La sanción de una norma que disminuya el nivel de protección ambiental, habilita al afectado –en el caso del ambiente las personas “afectadas” (art. 43 CN) o “cualquier persona” (tercer párrafo art. 30 ley 25675)-, probando la regresión normativa, obligando al Estado a tener que justificar de manera estricta los fundamentos por los cuales ha adoptado una norma que dispone un nivel de protección menor que la anterior ley.

(viii) El Acuerdo de Escazú ha consagrado el Principio de Progresividad y el Principio de No Regresión, de forma autónoma pero en diálogo complementario, y se ha avanzado en la definición internacional del Principio de No Regresión tanto en los instrumentos internacionales como en doctrina y la jurisprudencia, que sostienen de forma pacífica que la normativa y la jurisprudencia ambiental no deberían ser revisadas si esto implicare ir hacia atrás respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad.

(ix) El principio de no regresión, 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.

(x) Es obligación del estado en sus tres poderes la correcta aplicación de los principios ambientales, entre ellos el de no regresión, es decir, no retroceder, no afectar los umbrales y estándares de protección ambiental ya adquiridos, no derogar o modificar normativa vigente en la medida que esto conlleve disminuir, menoscabar o de cualquier forma afectar negativamente el nivel actual de protección.

(xi) Para cumplir con el principio de no regresión es necesario avanzar en la protección ambiental, eventualmente mantenerla y por supuesto, evitar a toda costa retroceder, a fin de evitar que la existencia del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado se restrinja al plano semántico de la realidad jurídica.

(xii) El principio de no regresión implica necesariamente una obligación negativa de no hacer. De esta forma, el nivel de protección ambiental ya alcanzado debe ser respetado, no disminuido sino incrementado.

(xiii) La prohibición de regresividad funciona como una garantía sustantiva que protege a los titulares de derechos frente a normas o políticas regresivas, vedando al Estado el dar un paso hacia atrás.

(xiv) Debido al carácter finalista del Derecho Ambiental y siendo sus objetivos la tutela de la vida, la salud y el equilibrio ecológico a través de normas jurídicas que busquen aumentar la biodiversidad y disminuir la contaminación, éste únicamente podrá ser eficaz cuando las modificaciones que le afecten impliquen un medio ambiente mejor y no peor que el anterior, por tanto, cualquier retroceso sería inconstitucional e inmoral.

(xv) La regresión consagrada por la norma promulgada se aparta ostensiblemente del principio preventivo y precautorio o de evitación prudente. Está probado en el debate parlamentario el cabal conocimiento de los riesgos ecológicos y daños ambientales que conllevan las actividades ligadas a los hidrocarburos habilitadas por la ley promulgada, por ejemplo, los accidentes de derrames.

(xvi) El art. 15° de la Ley 5.594 que modifica el artículo 1° de la Ley 3.308 configura claramente una regresividad de resultados y también una regresividad normativa. La nueva normativa promulgada, modifica drásticamente el nivel de protección ambiental adquirido previamente, dejando, por ejemplo, abierta la posibilidad de instalación de oleoductos, gasoductos y otros ductos en una zona donde estaban prohibidos.

(xvii) El artículo 15° de la Ley 5.594 y los fundamentos expuesto por el legislador en el debate parlamentario no cumple con los principios de razonabilidad y proporcionalidad, resultando irrazonable y desproporcionado la regresión normativa.

(xviii) Tampoco se ha dado cumplimiento a los estándares establecidos por la doctrina calificada para flexibilizar la vigencia de los referidos principios ambientales. No existe estado de emergencia, urgencia y necesidad debidamente declaradas. Tampoco existe ningún fundamento serio y racional que exponga a una zona de enorme biodiversidad como el Golfo San Matías al riesgo de ser afectada irreversiblemente en pos de un hipotético beneficio económico.

(xix) Existe una ausencia o insuficiencia de justificación y respaldo técnico- científico que permita determinar, en grado de certeza, la no afectación al bien tutelado ambiente (natural y cultural);

(xx) Esta presunción de inconstitucionalidad que recae sobre la promulgada, que vulnera el principio de no regresividad, implica la inversión de la carga de la prueba, por lo que, en caso de dudas, el juez debe hacer lugar al cuestionamiento de las medidas impugnadas. También en caso de dudas, el juez debe aplicar el principio pro aqua (mar territorial rionegrino) y pro natura, (Golfo San Matías) haciendo lugar al planteo postulado.

(xx) Probado en autos la regresividad de resultado y normativa se torna procedente la declaración de inconstitucionalidad por parte de V.S. al artículo 15º de la Ley Nº 5954 y el restablecimiento legal del artículo 1º de la Ley Nº 3.308.

#### **IX. FORMULAN RESERVA.**

Dada la índole federal de gran parte de los argumentos desarrollados en la presente (artículos 14 bis, 16, 28, 31, 75, inciso. 22 y 23, 99 inciso 2, de la Constitución Nacional; artículo 25, inciso 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; es que formulamos la reserva de interponer oportunamente el recurso extraordinario federal ante la Excma. Corte Suprema de Justicia de la Nación (art. 14 de la ley 48), para el supuesto en que dichos planteos no fueran aceptados por V.E.

#### **X. AUTORIZA.**

Solicito se autorice a los Dres. **ENRIQUE MATÍAS VIALE**, DNI [REDACTED]; **RAFAEL COLOMBO**, DNI [REDACTED]; **GONZALO VERGEZ**, DNI [REDACTED], y **LUCAS DANIEL MICHELOUD**, DNI N° [REDACTED], a examinar el expediente, retirar oficios, copias, testimonios, diligenciar mandamientos, cédulas, retirar el expediente en préstamo y, en general, a realizar cualquier gestión tendiente a controlar las presentes actuaciones.-

#### **XI- PRUEBA**

Se ofrece como prueba documental la siguiente:

- Plan de manejo ANP PUNTA BERMEJA.
- Boletines oficiales N° 5921 y 6122.
- Decreto N° 1280
- Diario de sesiones, aprobación Ley N° 3308.
- Fotografías de distintas movilizaciones y acciones realizadas por las organizaciones en defensa del ambiente para manifestar su apoyo a la ley N° 3308.
- Informe Final de la Línea de Base del ANP Pto. Lobos.
- Los exptes. de creación de los proyectos de las leyes N° 2892, 3308 y 4066.
- Correos electrónicos y notas enviadas por ciudadanos preocupados por la derogación de la ley N° 3308.
- Diversas notas de diarios referidas al proyecto de instalación del oleoducto en el Golfo San Matías.
- Plan de manejo del ANP de la Bahía de San Antonio.
- Plan de Manejo ANP Caleta de los Loros.
- Plan de Manejo del ANP Punta Bermeja.
- Versión taquigráfica de la sesión del 08/07/1999 de la Legislatura de Río Negro.
- Versiones taquigráficas de las sesiones del 25/08/2022 y del 09/09/2022 de la Legislatura de Río Negro.

#### **XII. FIRMAS:**

Se deja expresa constancia que atento la urgencia y relevancia del tema en cuestión y su afectación a derechos fundamentales, y amparados en el derecho constitucional y convencional de acceso a la justicia, efectuamos la presente acción suscriptas por cada uno de los actores a través de su firma autógrafa digital, la cual será oportunamente y a primer

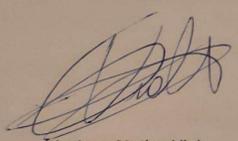
requerimiento puesta a disposición de VS. Por tal motivo, solicitamos se provea, excepcionalmente en modo descanso.

### **XIII. PETITORIO.**

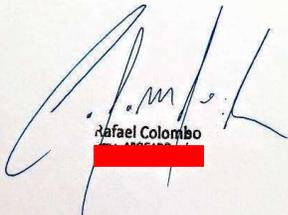
Por todo lo expuesto solicito:

- 1.- Se nos tenga por presentado, por parte y por constituido el domicilio.-
- 2.- Se tenga por promovida la presente acción de inconstitucionalidad, se tenga presente la reserva del caso federal y por constituido el domicilio en la causa.-
- 3.- Se tenga presente las autorizaciones conferidas.-
- 4.- Se dé traslado de la presente a la demandada.
- 5.- Oportunamente, se haga lugar a la presente acción declarándose la inconstitucionalidad, y la pérdida de vigencia (art 15°) de la ley n° 5594 que implican un retroceso respecto a la protección al derecho al ambiente sano contenido en los arts. 41° CN y 84° Constitución Provincial, en tanto modifica el artículo 1° de la ley 3308;
- 6.- Se haga lugar a la prueba ofrecida y se nos exima de costas.

**PROVEA V.E. DE CONFORMIDAD, QUE SERÁ JUSTICIA**



Enrique Matias Viale  
[Redacted]



Rafael Colombo  
[Redacted]



LUCAS MICHELOUD



Gonzalo Vergez  
Abogado  
[Redacted]



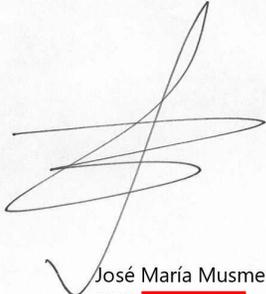
Natalia Machain -



María Cecilia Salcedo  
DNI: [Redacted]



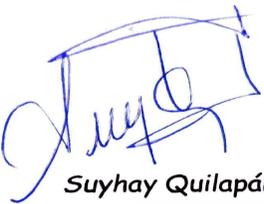
Fabricio  
Di Giacomo  
[Redacted]



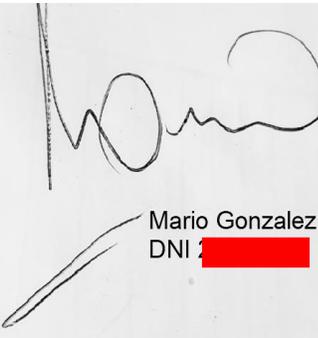
José María Musmeci  
DNI [Redacted]



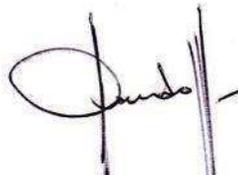
Leonardo Salgado  
DNI [Redacted]



Suyhay Quilapán  
DNI [Redacted]



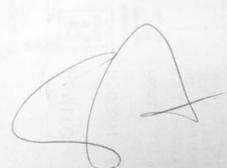
Mario Gonzalez  
DNI [Redacted]

  
MIRTA NOEMI CARBAJAL  
DNI [REDACTED]  
en representación de  
FUNDACIÓN INALAFQVEN

  
Pedro J. Lemos  
dni [REDACTED]

  
Perier Ina Raquel  
DNI: [REDACTED]

Organización Social  
UTEPEVITA  
Reservate:  
  
Bocío del Valle Ferreyro Inbarre  
DNI [REDACTED]

  
Silvina Valeria Alvarez  
DNI [REDACTED]

  
Di Giacomo, MARTIN  
[REDACTED]

  
Paula  
VARELA  
DNI [REDACTED]



Damián Javier Lazota