

**Tomás Hutchinson  
Aníbal J. Falbo**

**Derecho Administrativo  
Ambiental  
en la Provincia  
de Buenos Aires**



**LIBRERÍA  
EDITORIA  
PLATENSE**

# TABLA DE CONTENIDO

Prólogo.....	19
--------------	----

## CAPÍTULO I

### EL DERECHO Y EL AMBIENTE

§1) I.- El papel del Derecho .....	29
§2) II.- El Derecho Administrativo y el ambiente .....	36
§2.1) 1.- Las diferentes regulaciones desde el Derecho Administrativo .....	36
§2.2) 2.- El deber de respetar el ambiente y su incidencia restrictiva en otros derechos .....	41
§3) III.- Un poco de historia .....	44
§4) IV.- Las generaciones de los derechos .....	48

## CAPÍTULO II

### EL DERECHO AL AMBIENTE EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y EN LA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

§1) I.- Introducción .....	55
§2) II.- La Constitución federal .....	58
§2.1) 1.- La Constitución originaria de 1853/60 .....	58
§2.2) 2.- La reforma constitucional de 1994 .....	61
§2.3) A.- El ambiente como Derecho Humano fundamental .....	61
§2.4) B.- El alcance del “derecho al ambiente” .....	63
§2.5) C.- Las generaciones futuras .....	66
§2.6) D.- El ambiente como fundamento y principio rector del Estado .....	70
§2.7) E.- El ambiente es un derecho colectivo que comprende lo cultural .....	70
§2.8) F.- El ambiente como paradigma de un nuevo modelo de desarrollo .....	71
§2.9) a.- La vinculación entre ambiente y desarrollo .....	71
§2.10) b.- El desarrollo sostenible como principio jurídico .....	74

§2.11) c.- Del desarrollismo al desarrollo sostenible. Un cambio cultural .....	76
§2.12) d.- El desarrollo sostenible. Formulaciones iniciales y evolución hacia el desarrollo sostenible global .....	77
§2.13) e.- Una perspectiva necesaria del desarrollo sostenible: su juridificación .....	80
§3) III.- Los Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental .....	83
§3.1) 1.- Observación preliminar .....	83
§3.2) 2.- Noción y primacía de los presupuestos mínimos sobre las normas locales .....	86
§3.3) 3.- Materias alcanzadas por los presupuestos mínimos y sus efectos .....	92
§4) IV.- El marco constitucional de la Provincia de Buenos Aires .....	98
§5) V.- El derecho al ambiente como un derecho fundamental .....	101

### CAPÍTULO III

#### LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL AMBIENTE

§1) I.- La obligación del Estado de proteger el ambiente .....	107
§2) II.- Importancia de la regulación .....	116
§3) III.- La ordenación administrativa .....	118
§4) IV.- Modos de ordenación estatal .....	120
§4.1) 1.- Justificación .....	120
§4.2) 2.- Precisiones .....	121
§4.3) 3.- Poder de policía .....	122
§4.4) 4.- Instrumentos o técnicas utilizadas .....	126
§4.5) a.- Generalidades .....	126
§4.6) b.- La habilitación ambiental .....	127
§4.7) 5.- Las técnicas de habilitación o de control previo .....	130
§4.8) a.- Preliminar .....	130
§4.9) b.- Los distintos medios habilitantes .....	132
§4.10) a.- Autorización; permiso; licencia; concesión .....	132
§4.11) b.- Acto de habilitación como vocablo a utilizar .....	141

§4.12) c.- El nuevo control: hacia el desarrollo sostenible .....	145
§4.13) d.- Régimen jurídico de las habilitaciones. Especialidades en materia ambiental .....	147
§4.14) e.- Clases de habilitaciones .....	150
§4.15) f.- La exigencia del acto habilitante es una carga y no un deber .....	151

### CAPÍTULO IV

#### COMPETENCIAS AMBIENTALES NACIONALES, PROVINCIALES Y MUNICIPALES

§1) I.- La distribución de competencias entre la Nación y las provincias .....	155
§2) II.- La distribución de competencias ambientales .....	158
§2.1) 1.- Los principios receptados .....	158
§2.2) 2.- El acierto de la regulación de la Constitución reformada .....	162
§3) III.- Autoridades de aplicación .....	164
§3.1) 1.- Competencia judicial y administrativa en la aplicación de la legislación básica federal .....	164
§3.2) 2.- Competencia de las autoridades nacionales .....	168
§3.3) A.- Principios generales .....	168
§3.4) B.- Regulación general y especial .....	168
§3.5) C.- Facultades concurrentes y coordinación .....	169
§3.6) 3.- Competencias provinciales .....	170
§3.7) A.- Alcance de la legislación complementaria .....	170
§4) IV.- Alcance de la noción “presupuestos mínimos de protección” .....	172
§5) V.- Normas complementarias .....	174
§6) VI.- Medios de complementación de las legislaciones nacional y provinciales .....	174
§7) VII.- La regla distributiva del artículo 41 de la Constitución Nacional .....	176
§7.1) 1.- Principios .....	176
§7.2) 2.- Jurisprudencia .....	177
§8) VIII.- Órganos competentes de la Provincia de Buenos Aires .....	183

§8.1) 1.- Antecedentes .....	183
§8.2) 2.- La autoridad del agua: competencias, potestades y deberes .....	189
§8.3) 3.- Competencias municipales en materia ambiental en la Provincia de Buenos Aires .....	199
§8.4) A.- Preliminar .....	199
§8.5) B.- Competencias ambientales de los municipios según surge de diferentes leyes ambientales provinciales .....	199
§8.6) a.- Competencias en la aplicación, fiscalización e implementación .....	199
§8.7) b.- Competencias para el dictado de normas .....	203
§8.8) C.- Competencias ambientales de los municipios conforme la Ley Orgánica Municipal .....	206
§8.9) D.- Los Jueces de Faltas Municipales .....	210
§8.10) 4.- La autoridad de cuenca Matanza-Riachuelo .....	213

## CAPÍTULO V

### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y EL DERECHO AMBIENTAL

§1) I.- Introducción .....	217
§2) II.- El procedimiento administrativo .....	220
§2.1) 1.- Apreciaciones preliminares .....	220
§2.2) 2.- Naturaleza jurídica del procedimiento .....	222
§2.3) 3.- La función administrativa y su procedimiento .....	223
§2.4) 4.- Finalidad del procedimiento administrativo .....	226
§2.5) 5.- Características del procedimiento administrativo .....	228
§2.6) 6.- Concepto de procedimiento administrativo .....	230
§3) III.- Los principios del procedimiento administrativo .....	233
§3.1) 1.- Preliminar .....	233
§3.2) 2.- Principios sustantivos .....	234
§3.3) A.- Generalidades .....	234
§3.4) B.- Principio de juridicidad .....	234
§3.5) a.- Apreciaciones generales .....	234
§3.6) b.- Impulsión de oficio .....	235
§3.7) c.- Principio de instrucción .....	237

§3.8) d.- Principio de verdad material .....	238
§3.9) C.- Principio de igualdad .....	239
§3.10) D.- Principio de defensa .....	239
§3.11) a.- Debido procedimiento adjetivo .....	240
§3.12) b.- Derecho a ser oído .....	240
§3.13) c.- Derecho a ofrecer o producir prueba .....	240
§3.14) d.- Derecho a una decisión fundada .....	241
§3.15) E.- Principio de razonabilidad .....	242
§3.16) 3.- Principios adjetivos .....	243
§3.17) A.- Informalismo a favor del interesado .....	243
§3.18) B.- Otros principios .....	244
§4) IV.- Los procedimientos administrativos ambientales .....	245
§5) V.- Los presupuestos mínimos de protección ambiental y el procedimiento administrativo .....	246
§5.1) 1.- La mecánica de aplicación de los presupuestos mínimos de protección ambiental a los procedimientos administrativos ambientales locales .....	246
§5.2) A.- El doble cotejo normativo (o método de doble lectura o contratase normativo) .....	246
§5.3) B.- Sintética referencia a normas de presupuestos mínimos de protección ambiental dictadas por la Nación .....	250
§6) VI.- Conclusión .....	254

## CAPÍTULO VI

### PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

§1) I.- Apreciaciones generales .....	257
§2) II.- El procedimiento administrativo de evaluación del impacto ambiental .....	259
§2.1) 1.- Concepto y caracteres de la EIA .....	259
§2.2) A.- Primera aproximación al concepto de EIA .....	259
§2.3) B.- Segunda aproximación al concepto de EIA .....	270
§2.4) 2.- Naturaleza de la EIA .....	271
§2.5) 3.- Concepto de "impacto ambiental" .....	276

§2.6) 4.- Inicio del procedimiento administrativo EIA. La identificación del impacto ambiental como significativo .....	278
§2.7) 5.- El estudio de impacto ambiental (e i a) .....	283
§2.8) A.- La necesaria elaboración, descripción, análisis y valoración de las alternativas al proyecto o actividad .....	283
§2.9) B.- Los impactos ambientales a identificar, describir, analizar, valorar y predecir .....	286
§2.10) 6.- La discusión .....	291
§2.11) 7.- La información ambiental .....	293
§2.12) A.- Apreciaciones generales .....	293
§2.13) B.- Su naturaleza .....	293
§2.14) C.- Sus caracteres .....	295
§2.15) D.- La información ambiental en leyes de presupuestos mínimos .....	297
§2.16) 8.- La necesaria participación del público y de otros sujetos. Audiencias públicas .....	298
§2.17) 9.- Una síntesis de la EIA: La Declaración de Impacto Ambiental (DIA). Su carácter provisorio .....	304
§2.18) A.- Definición .....	304
§2.19) B.- La DIA como síntesis de la EIA .....	307
§2.20) C.- La DIA como síntesis provisorio de la EIA .....	307
§2.21) D.- Carácter de la DIA .....	308
§2.22) E.- Naturaleza jurídica .....	308
§2.23) F.- Los efectos de la DIA .....	310
§2.24) G.- Impugnabilidad de la DIA .....	312
§2.25) 10.- La EIA luego del acto de DIA .....	314

## CAPÍTULO VII

### EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN DIVERSAS NORMAS DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

§1) I.- Apreciaciones generales .....	318
§2) II.- La EIA en la Ley 11.459 de radicación industrial .....	318

§2.1) 1.- Consideraciones generales .....	318
§2.2) 2.- Materia reglada por la ley .....	319
§2.3) 3.- El Certificado de Aptitud Ambiental .....	321
§2.4) 4.- Etapas de la EIA .....	323
§2.5) A.- Solicitud y categorización .....	323
§2.6) a.- Presentación de la solicitud ante el Municipio y traslado a la Autoridad de Aplicación .....	323
§2.7) b.- La categorización por la Autoridad de Aplicación .....	326
§2.8) B.- Presentación del estudio de impacto ambiental (eia) .....	327
§2.9) a.- El artículo 7° de la ley. Aclaración terminológica de los términos utilizados por el DR .....	327
§2.10) b.- Requisitos en la presentación del eia .....	328
§2.11) c.- Análisis por la autoridad competente .....	329
§2.12) d.- Participación del público y otros sujetos. Las audiencias públicas .....	329
§2.13) C.- La Declaración de Impacto Ambiental .....	331
§2.14) D.- Otorgamiento y renovación del Certificado de Aptitud Ambiental (CAA) .....	333
§2.15) a.- Órgano competente .....	333
§2.16) b.- El silencio positivo .....	335
§2.17) c.- Pruebas y ensayos .....	339
§2.18) d.- Renovación del CAA .....	340
§2.19) E.- Monitoreos ambientales posteriores al CAA .....	340
§2.20) F.- Revocación del CAA .....	342
§2.21) G.- El procedimiento sancionador .....	343
§3) III.- El EIA en la Ley General del Medio Ambiente Provincial (11.723) .....	344
§3.1) 1.- Materia reglada por la ley .....	344
§3.2) 2.- Órgano competente ante el que se desarrolla la EIA .....	344
§3.3) 3.- Etapas de la EIA en la ley .....	346
§3.4) A.- Etapa previa: identificación de los proyectos significativos que exigen la realización de una EIA .....	346

§3.5) B.- Primera etapa: el proyecto con estudio de impacto ambiental .....	347
§3.6) C.- Segunda etapa: la información ambiental, participación del público y demás sujetos. Las audiencias públicas .....	348
§3.7) D.- Tercera etapa: la Declaración de Impacto Ambiental .....	349
§3.8) E.- Cuarta etapa: el monitoreo o verificación periódica .....	349
§4) IV.- La EIA en el Código de Aguas (ley 12.257) .....	350
§4.1) 1.- Materia regulada por la ley y aplicación de las normas asociadas .....	350
§4.2) 2.- Órgano competente ante el que se desarrolla la EIA .....	351
§4.3) 3.- Etapas de la EIA en la ley .....	351
§4.4) A.- Etapa previa: identificación de los proyectos con impactos significativos que exigen la realización de una EIA .....	351
§4.5) B.- Primera etapa: el estudio de impacto ambiental .....	353
§4.6) C.- Segunda etapa: la información ambiental, participación del público y demás sujetos, las audiencias públicas .....	354
§4.7) D.- Tercera etapa: la Declaración de Impacto Ambiental .....	356
§4.8) E.- Cuarta etapa: el monitoreo o verificación periódica .....	356
§4.9) F.- Referencia final a la norma de presupuestos mínimos, ley 25.688, que establece el Régimen de Gestión Ambiental de las Aguas respecto del recurso agua .....	357
§5) V.- La EIA en el régimen de habilitación de grandes espacios comerciales .....	357
§5.1) 1.- Apreciaciones generales .....	357
§5.2) 2.- El mecanismo de la ley que regula la habilitación de grandes espacios comerciales .....	358
§5.3) A.- Apreciaciones generales .....	358
§5.4) B.- Valoraciones a efectuar .....	359

§5.5) a.- Consideraciones generales .....	359
§5.6) b.- En relación con la localización del nuevo equipamiento comercial .....	359
§5.7) c.- En relación con los consumidores y usuarios .....	359
§5.8) d.- En relación con el empleo .....	360
§5.9) e.- En relación con la incidencia sobre el comercio existente .....	360
§5.10) 3.- La EIA en el decreto 27/98 que regula a los barrios cerrados .....	361
§5.11) A.- Competencia provincial .....	361
§5.12) B.- La EIA: aspectos que debe contemplar .....	362
§5.13) C.- El caso particular de los barrios cerrados que no afecten calles públicas .....	364
§5.14) D.- La discusión y la participación. Audiencias Públicas .....	364
§5.15) E.- La convalidación provincial .....	365

## CAPÍTULO VIII

### PROCESOS ADMINISTRATIVOS

#### EN TEMAS AMBIENTALES

§1) I.- Preliminar .....	368
§2) II.- El marco normativo base .....	369
§3) III - Las pretensiones procesales administrativas ambientales en la Provincia .....	375
§3.1) 1.- La pretensión procesal .....	375
§3.2) 2.- Pretensión de plena jurisdicción .....	379
§3.3) 3.- Pretensión limitada a la impugnación de actos .....	380
§3.4) A.- La pretensión de nulidad de un acto administrativo .....	380
§3.5) B.- Actos denegatorios de habilitaciones, exenciones y privilegios .....	382
§3.6) C.- Actos de habilitación .....	383
§3.7) D.- Actos sancionadores .....	383
§3.8) E.- Actos reglamentarios .....	387
§3.9) F.- Pretensión de nulidad del acto por la Administración .....	389

§3.10) 4.- Pretensión de declaración de certeza .....	389
§3.11) 5.- Cuestionamiento de la omisión material .....	390
§3.12) 6.- Pretensión de amparo por mora .....	392
§3.13) 7.- Pretensión indemnizatoria .....	393
§3.14) 8.- Pretensión de ejecución .....	394
§3.15) 9.- Pretensión de cesación de vías de hecho .....	394
§3.16) 10.- Protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente .....	394
§3.17) 11.- Protección del dominio público ambiental .....	395
§4) IV.- Caracteres específicos del proceso administrativo ambiental .....	396
§ 4.1) 1.- Preliminar .....	396
§4.2) 2.- Enumeración de características especiales .....	397
§4.3) A.- Las mutaciones respecto del proceso común .....	397
§4.4) B.- No se admite ninguna restricción a la jurisdicción ambiental .....	398
§4.5) a.- Principios .....	399
§4.6) b.- Los temas ambientales y el agotamiento previo de la vía administrativa .....	400
§4.7) C.- Rol del juez .....	402
§4.8) D.- El beneficio de litigar sin gastos .....	408
§4.9) E.- Legitimación .....	411
§4.10) a.- Noción .....	411
§4.11) b.- La legitimación y el problema ambiental .....	414
§4.12) i).- La propuesta de la jurisprudencia .....	414
§4.13) ii) La doctrina ambientalista .....	419
§4.14) iii) “Viejos” y “nuevos” puntos de vista administrativos .....	425
§4.15) F.- Medidas cautelares .....	426
§4.16) G.- La prueba .....	430
§4.17) H.- Caducidad de instancia .....	439
§4.18) I.- Alcance y efectos de la sentencia .....	440
§4.19) a.- Los efectos <i>erga omnes</i> en los procesos colectivos .....	440
§4.20) b.- Pretensiones de “nulidad” total o parcial de los actos administrativos .....	443

§4.21) c.- Actos administrativos individuales que afecten derechos de incidencia colectiva .....	446
§4.22) d.- Relación del efecto <i>erga omnes</i> con la “cosa juzgada” .....	446
§4.23) e.- Pretensión estimatoria parcial. Diferencias en la cosa juzgada con la desestimatoria parcial .....	449
§4.24) f.- El efecto <i>erga omnes</i> y los daños particulares .....	451
<b>Bibliografía</b> .....	455