

EL DERECHO AMBIENTAL Y LA FUNCION NOTARIAL

A 50 AÑOS DE LA CUMBRE DE ESTOCOLMO

Por Leticia Krannichfeldt*

“...en el momento actual se está produciendo un fenómeno novedoso como consecuencia del crecimiento de la noción moral y legal del respeto a la naturaleza, a la vida en general y al ambiente en particular.”

*Eduardo A. Pigretti*¹

Estocolmo 1972: el nacimiento del derecho ambiental

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, Suecia, entre los días 5 y 16 de junio de 1972 fue la primera cumbre mundial que se ocupó de la problemática ambiental. Los países participantes decidieron aunar esfuerzos para intentar resolver de manera conjunta cuestiones vitales como el desarrollo humano y la preservación de la naturaleza. Tal fue su trascendencia que se reconoce a esta Conferencia como la partida de nacimiento del derecho ambiental.

Como resultado de esta primera gran reunión ambiental, los participantes, entre los que se encontraban tanto los países industrializados como los países en vías de desarrollo, suscribieron un documento que se denominó “Declaración de Estocolmo” y que plasmó 26 principios, así como un “Plan de Acción para el Medio Humano”. También a partir de esta reunión internacional se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)².

Esta primera declaración de principios de Estocolmo³ conformó los principios rectores del derecho ambiental que, veinte años más tarde, fueron ratificados en la Cumbre de la Tierra celebrada en la Ciudad de Río de Janeiro, Brasil, en el año 1992. En esta segunda gran reunión internacional, denominada Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, también se suscribió una Declaración de Principios, que fueron esta vez 27 postulados en total, entre los que se incorporaron algunos entonces novedosos como el principio precautorio y el del desarrollo sustentable. “Río 92” como se conoce coloquialmente a esta cumbre mundial ambiental, también fue muy prolifera en cuanto a los resultados obtenidos, ya que además de la declaración de principios mencionada, se

*Notaria, especialista en derecho de los recursos naturales y derecho ambiental (UBA). Profesora de derecho ambiental y derecho ambiental notarial (Facultad de Derecho, UBA); profesora de régimen legal de los recursos naturales (Universidad Abierta Interamericana); profesora de derechos reales (Universidad de Belgrano)

¹ Pigretti, Eduardo A., *Derecho Ambiental*, Editorial Depalma, Bs. As., 1993, p. 4.

² <https://www.unep.org/es> (consultado el 31.05.2022).

³ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N73/039/07/PDF/N7303907.pdf?OpenElement> (consultado el 31.05.2022).

suscribieron otras convenciones ambientales como la Convención sobre la Diversidad Biológica, el Convenio Marco sobre Cambio Climático y la Agenda 21. Cabe mencionar que todos estos instrumentos internacionales fueron ratificados por la República Argentina.

Posteriormente se celebraron otras conferencias ambientales internacionales, entre las que se destacan: Johannesburgo en el año 2002, Rio + 20 en 2012 y la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Nueva York en el año 2015, donde se suscribió “La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”⁴, que incluyó una declaración, 17 objetivos de desarrollo sostenible (conocidos como ODS) y 169 metas que abordan cuestiones fundamentales para lograr el desarrollo de todos los países, el que debe incluir de manera inescindible las variables económica, social y ambiental bajo el lema: “sin dejar a nadie atrás”. Más tarde, ese mismo año en la Conferencia de París sobre el Cambio Climático de 2015, también conocida como COP21, se firmó el Acuerdo de París⁵.

Los principios rectores del derecho ambiental: del “derecho blando” a las normas jurídicas positivas de los estados

Un fenómeno muy interesante en lo que respecta al derecho ambiental internacional, es que estos principios rectores, recomendaciones y medidas de acción surgidos de las reuniones mundiales, que al comienzo se calificaron como “derecho blando” (*soft law*) por su carácter de directrices no vinculantes, en pocos años comenzaron a ser tenidos en cuenta como referentes y modelos de inspiración para la creación de normas jurídicas internas de los estados. Nuestro país siguió decididamente esta tendencia y en todas las constituciones provinciales que fueron modificándose luego del retorno de la democracia en el año 1983, se incorporó el reconocimiento del derecho al ambiente. A nivel nacional, la reforma constitucional de 1994 incluyó los artículos 41, 43 y 124 *in fine*, así como los tratados de derechos humanos con jerarquía constitucional.

De esta manera, los principios rectores del derecho ambiental gestados en la reunión de Estocolmo de 1972 y en las sucesivas conferencias que la sucedieron, fueron receptados en la Carta Magna argentina, con el reconocimiento expreso de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, apto, equilibrado y el consiguiente deber de preservarlo. El principio rector del desarrollo sustentable está también normativizado, al establecerse que las actividades productivas deben satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras y que los recursos naturales deben utilizarse de manera racional, debiéndose preservar el patrimonio natural y cultural y recomponerse el daño ambiental por parte de quien lo ha provocado (principio contaminador-pagador). El acceso a la información y educación ambientales también tiene reconocimiento constitucional,

⁴ Aprobada por la resolución Nº 70/1 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de fecha 25 de septiembre de 2015. La República Argentina establece su implementación en el ámbito nacional a través del decreto 499/2017.

⁵ Ratificado por la República Argentina mediante la ley Nº 27.270/2016.

cuestión que quedará incluso reforzada con la entrada en vigor en el año 2021 del Acuerdo de Escazú⁶, primer instrumento regional vinculante sobre derechos humanos y derecho ambiental.

El principio de acceso efectivo a la justicia en asuntos ambientales está receptado en el artículo 43 de la Constitución Nacional, que aporta la herramienta de la acción de amparo que reconoce la legitimación más amplia que existe en nuestro sistema jurídico, ya que todos los afectados pueden accionar en defensa del bien colectivo ambiental, además del defensor del pueblo y las organizaciones no gubernamentales que propendan a esos fines debidamente registradas conforme a la ley.

A partir de Estocolmo 1972, el derecho ambiental ha tenido un enorme desarrollo, tanto a nivel mundial, regional como nacional. Además de los preceptos constitucionales nacionales, provinciales y de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en nuestro país se ha verificado una importante evolución en el ordenamiento jurídico interno. En el orden nacional, las leyes de presupuestos mínimos ambientales, sancionadas según lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Nacional, se han ido consolidando⁷. La ley general del ambiente N° 25.675 sancionada en el año 2002, recoge los principios rectores del derecho ambiental como principios de política ambiental (artículo 4).

El Código Civil y Comercial de la Nación ha receptado también este “orden público ambiental” del cual los principios rectores cumplen la función de ser las ideas directrices y orientadoras, siendo los artículos 14, 240 y 241 de este cuerpo normativo la prueba más clara de esta tendencia irreversible. En igual sentido en todas las provincias y sus municipios como también en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, han sido sancionadas gran cantidad de normas de contenido ambiental y reguladoras de los bienes naturales.

En consonancia con los avances legislativos, los jueces de todas las instancias y jurisdicciones de la República Argentina, así como también de la región y de otros continentes, progresivamente comenzaron a aplicar las normas y principios rectores de derecho ambiental en sus sentencias, adoptando el paradigma ecocentrista y la idea de entender a los bienes naturales y al ambiente en general, no ya como elementos *res nullius* o cosas de nadie susceptibles de apropiación y utilización indiscriminada, sino como un bien colectivo, indivisible, que pertenece a la esfera social y transindividual⁸. Incluso los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación han aplicado en un

⁶ 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, ratificado por la República Argentina mediante ley N° 27.566/2020.

⁷ En la actualidad contamos con las siguientes leyes nacionales de presupuestos mínimos ambientales: ley 25.675 denominada “Ley General del Ambiente”. Ley 25.612 que regula la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio. Ley 25.670 que sistematiza la gestión y eliminación de los PCBs. Ley 25.688 que establece el “Régimen de Gestión Ambiental de Aguas”. Ley 25.831 sobre “Régimen de libre acceso a la Información Pública Ambiental”. Ley 25.916 que regula la gestión de residuos domiciliarios. Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Ley 26.562 de presupuestos mínimos de Protección Ambiental para control de actividades de quema en todo el Territorio Nacional. Ley 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial. Ley 26.815 de presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales. Ley 27.279 de presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios. Ley 27.520 de presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global.

⁸ CSJN, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo)”. Fallos: 326:2316.

fallo emblemático los más novedosos preceptos del derecho ambiental como los principios “*in dubio pro aqua*” e “*in dubio pro natura*”⁹.

Desafíos y perspectivas del notariado: derecho ambiental notarial

Frente a este panorama jurídico y a las demandas sociales, los operadores del derecho nos encontramos con la necesidad de incorporar la disciplina ambiental de manera transversal, para lo cual muchas veces se requerirá el auxilio de otras ciencias no solo sociales sino también naturales. Tenemos por delante, además del trabajo holístico, grandes desafíos como la incorporación de la variable ambiental en todos los instrumentos, contratos y escrituras públicas, asesorando y subordinando los negocios y actos a las normas de orden público ambiental. Debemos explorar y adoptar novedosas formas contractuales, como las servidumbres ecológicas, los fideicomisos de conservación, las donaciones con cargo de preservar el patrimonio natural y cultural, el pago por servicios ecosistémicos, los bonos verdes, los sellos y eco-certificados, la inclusión de cláusulas ambientales en los reglamentos de afectación a propiedad horizontal y propiedad horizontal especial, en los contratos agrarios, el reconocimiento de derechos a las personas no humanas y muchas otras cuestiones que la creatividad y capacidad del notariado, abonadas prolíferamente por la capacitación permanente y la confianza que la sociedad deposita en nosotros, seguramente nos permitirá desarrollar.

Entendemos que las notarias y los notarios en el ejercicio de nuestra función, podemos realizar un aporte significativo en la resolución de la problemática ambiental e incluso ampliar nuestras incumbencias en la materia¹⁰. Sin olvidar que podemos también ofrecer mecanismos eficaces para facilitar la participación, el acceso a la justicia y la producción de la prueba en procesos administrativos y judiciales ambientales mediante las actas notariales de constatación y comprobación¹¹.

El notariado actualmente está llamado a cumplir un importante rol en la gestión sustentable de los bienes naturales, en la preservación del patrimonio natural y cultural, en la toma de medidas efectivas de mitigación y adaptación al cambio climático.

Estocolmo 1972 inició el rumbo, ¡continuemos ahora con entusiasmo y responsabilidad este camino para lograr un notariado con perspectiva ambiental, fuertemente comprometido con las necesidades actuales de la sociedad y en especial las de la juventud y las generaciones futuras!

⁹ CSJN, “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental” sentencia del 11 de julio de 2019. Fallos: 342:1203.

¹⁰ Krannichfeldt, Leticia, “Aportes del notariado para el logro del Derecho Ambiental eficaz” en Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, N° 38, diciembre 2020. Cita: IJ-MII-267.

¹¹ Nos hemos referido al respecto en el trabajo de nuestra autoría: Krannichfeldt, Leticia: “Las actas notariales: herramientas eficaces para la producción de la prueba en los procesos ambientales”, en Revista Iustitia, N° 10, agosto 2021. Cita: IJ-MDXVII-252.