

TRABAJO FINAL DE CARRERA

OCTUBRE 2025

La modificación de la Ley M N°3308 de la provincia del Río Negro a la luz del principio de no regresión ambiental

UNIVERSIDAD NACIONAL
DE RÍO NEGRO
SEDE ATLÁNTICA
ESCUELA DE
HUMANIDADES Y
ESTUDIOS SOCIALES
ABOGACÍA

AUTOR: **KRIEGER MIRKO EMIR**

TUTOR: **DR. JARQUE GABRIEL DARÍO**



RESUMEN

El presente Trabajo Final de Carrera tiene por objeto determinar si la modificación legislativa en el año 2022 de la Ley M N°3308 de la provincia del Río Negro, que prohibía la actividad hidrocarburífera en el Golfo San Matías, implica un retroceso no justificado en el nivel de protección previamente garantizado en atención al principio de no regresión ambiental y a los estándares del test de regresividad elaborados por la doctrina jurídico ambiental.

Palabras claves: Golfo San Matías; Ley M N°3308; principio de no regresión ambiental; test de regresividad; derecho ambiental; provincia de Río Negro.

TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA.....	2
ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	5
Metodología.....	6
Fuentes.....	6
Objetivos.....	7
Cronograma.....	8
EL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL.....	8
Nociones generales. Conceptualización.....	9
Tesis absoluta o rígida.....	12
Tesis relativa o flexible.....	13
Características.....	16
El test de regresividad ambiental.....	17
Ubicación del principio en los tratados internacionales y en la normativa nacional.....	19
LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO EN UN CASO EMPÍRICO: UNA SENTENCIA DEL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE RÍO NEGRO.....	22
Antecedentes.....	23
Fundamentos.....	24
Análisis.....	26
GOLFO SAN MATÍAS: COMPARACIÓN DE LAS LEYES PROVINCIALES M N°2892, M N°3308 Y Q N°5594.....	28
Contexto. Evolución temporal.....	28
Contenido material. Fundamentos.....	31
Cuadro comparativo.....	34
APLICACIÓN DEL TEST DE REGRESIVIDAD: EXAMEN DE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY M N°3308.....	36
CONCLUSIÓN.....	39
LISTA DE REFERENCIAS.....	41

INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DEL TEMA

La tensión entre el desarrollo económico y la protección ambiental constituye uno de los desafíos más complejos y actuales del derecho contemporáneo. En la Patagonia Argentina, esta complejidad se inscribe en un contexto en el que las políticas económicas, vinculadas a la explotación de recursos naturales como los hidrocarburos, entran en fricción con los mandatos constitucionales de protección ambiental.

La Constitución Nacional, en su artículo 41, consagra el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano y equilibrado, imponiendo al Estado y a los particulares el deber de preservarlo. A partir de esa cláusula, la normativa ambiental argentina se ha desarrollado bajo el principio de progresividad, que exige el avance constante y gradual hacia niveles superiores de protección.

De manera complementaria, emerge el principio de no regresión ambiental que prohíbe retroceder injustificadamente en los estándares alcanzados. Este principio, de raigambre internacional, ha sido desarrollado por la doctrina y paulatinamente incorporado a la reflexión jurídica nacional, aunque su recepción normativa y jurisprudencial aún resulta incipiente, lo que torna necesario su estudio sistemático desde la perspectiva de un caso provincial.

Específicamente, en la provincia del Río Negro, la modificación de la Ley M N° 3308 que prohibía las actividades hidrocarburíferas en el Golfo San Matías reabrió el debate local sobre los límites del desarrollo productivo y la tutela jurídica de este ecosistema de vital importancia para la región.

En este contexto, nos proponemos abordar la modificación de la ley citada en atención al principio de no regresión ambiental y a los estándares del test de regresividad elaborados por la doctrina jurídico ambiental.

La elección del tema obedece a su relevancia jurídica, social y académica. Desde una perspectiva jurídica, el estudio contribuye a esclarecer los límites o pautas constitucionales sobre la potestad legislativa provincial en materia ambiental, en particular frente al mandato de no regresividad. En el plano social, la cuestión involucra la protección de un ecosistema marino de alta sensibilidad ecológica y de suma relevancia para la región, cuya gestión incide directamente en el desarrollo local y en la calidad de vida de las comunidades costeras. Finalmente, desde lo académico, el trabajo pretende aportar a la

construcción doctrinaria del principio de no regresión en el derecho argentino, identificando sus fuentes, alcances, características y su potencial operatividad en el ámbito provincial.

Por otro lado, desde una perspectiva personal, la elección del tema se vincula con los lazos del autor con el ecosistema en estudio. El Golfo San Matías no solo representa un objeto de análisis, sino también un espacio de cercanía geográfica y de recuerdos significativos. Este vínculo con el territorio constituye una motivación adicional para abordar su estudio desde una mirada jurídica que contribuya a la preservación del ecosistema para las generaciones presentes y futuras.

En ese marco, la investigación aborda las siguientes preguntas centrales: ¿De qué manera la modificación de la Ley M N°3308 de la provincia de Río Negro se articula con el principio de no regresión ambiental? ¿Qué resultado se obtiene al aplicar el test de regresividad sobre dicha modificación legislativa?

El objetivo general es determinar si la modificación de la Ley M N°3308 resulta regresiva a la luz del principio de no regresión ambiental. Los objetivos específicos son: (1) explorar la construcción del principio de no regresión ambiental en la doctrina, en la normativa y en la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro; (2) comparar el estatus jurídico del Golfo San Matías en atención a las leyes provinciales M N°2892, M N°3308 y Q N°5594, y sus respectivos fundamentos; (3) examinar la modificación de la Ley M N°3308 de la provincia de Río Negro a partir del test de regresividad.

Para lograr su cometido el trabajo se estructura en cinco apartados principales. En el primero se exponen los aspectos metodológicos para llevarlo adelante. Luego se desarrolla el marco teórico y doctrinario del principio de no regresión ambiental y del test de regresividad, incluyendo su reconocimiento en el derecho internacional y nacional. En tercer lugar se analiza su recepción en la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro, y en el cuarto se examina el caso en estudio aplicando el test de regresividad de manera específica. Finalmente, se presentan las conclusiones y reflexiones finales, donde se expone el resultado de la investigación y se propone la posible consolidación del principio de no regresión como criterio de justificación ante modificaciones en la legislación ambiental.

Metodológicamente, el trabajo adopta un enfoque cualitativo y dogmático-jurídico. Este último se complementa con un componente empírico-jurídico, en la modalidad de estudio de caso, centrado en el análisis documental de la modificación de la Ley M N°3308. A los

finés de evaluar si dicha reforma implica un retroceso en los niveles de protección, se aplica el test de regresividad ambiental elaborado por la doctrina, como herramienta metodológica específica.

El panorama descrito nos permite adentrarnos en las singularidades de un caso concreto y confrontarlo con la construcción teórica de un principio específico del derecho ambiental. Ambos extremos son de naturaleza reciente y confluyen en la elaboración de una aproximación al conocimiento analítico y objetivo sobre una porción de nuestra realidad norpatagónica.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Metodología

Como adelantamos, la investigación adopta un enfoque cualitativo dado que “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación” (Hernandez Sampieri et al., 2006). Este enfoque resulta pertinente para el análisis jurídico, en tanto se privilegia la comprensión e interpretación del fenómeno normativo en su contexto histórico, social y ambiental, por sobre la medición estadística.

Asimismo, este estudio se caracteriza por ser de tipo dogmático-jurídico, al orientarse a la interpretación, descripción, sistematización y aplicación de las normas, la doctrina y la jurisprudencia vinculadas al principio de no regresión ambiental. Busca estudiar las estructuras del derecho objetivo, es decir, la norma y el ordenamiento jurídico, por lo que se basa, esencialmente, en las fuentes formales del derecho (Tantaleán Odar, 2016).

Conjuntamente, el trabajo integra un enfoque empírico-jurídico, en la modalidad de estudio de caso, al analizar la modificación de la Ley M N°3308 de la provincia de Río Negro en particular, a la luz del principio de no regresión ambiental. Este componente empírico permite observar cómo el derecho se manifiesta en la práctica y examinar el impacto concreto del principio en un caso determinado (Tantaleán Odar, 2016).

Dentro de este marco, se incorpora el test de regresividad (Peña Chacón, 2015b) como herramienta metodológica específica para examinar la modificación legislativa, determinando si la nueva regulación implica un retroceso no justificado en el nivel de protección ambiental previamente alcanzado en el Golfo San Matías.

Fuentes

En cuanto a las fuentes utilizadas, la presente investigación se nutre de un corpus documental compuesto por doctrina especializada, normativa y jurisprudencia local.

Como fuente primaria se utilizan normas provinciales, nacionales e internacionales, incluidos los fundamentos legislativos, y jurisprudencia relevante del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro.

En tanto que las fuentes secundarias incluyen doctrina especializada obtenida de artículos y capítulos de libros publicados en plataformas y editoriales reconocidas en el ámbito jurídico, tales como La Ley (Thomson Reuters), Abeledo Perrot, Rubinzal Culzoni, IJ Editores, ElDial.com, Microjuris y CONICET Digital, seleccionando aquellas de relevancia y pertinencia con el objeto de estudio. Asimismo, se incluyeron textos doctrinarios en idioma francés y portugués, los cuales fueron traducidos mediante la herramienta de traducción automática de Microsoft Edge.

El acceso a estos materiales se realizó mediante la consulta digital en la Biblioteca Central del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro; la solicitud de artículos específicos por correo electrónico a la biblioteca Pablo Vrillaud de la Universidad Nacional del Litoral y a la Biblioteca de Derecho de la Universidad de Zaragoza, España; la búsqueda online en repositorios de acceso abierto, como Google Académico; y aportes de docentes de la Universidad Nacional de Río Negro.

El material normativo, particularmente los proyectos y fundamentos de las leyes provinciales, fue facilitado por la Biblioteca de la Legislatura de Río Negro mediante la consulta en sala, mientras que el resto de la normativa se obtuvo de sitios oficiales en línea, como el Digesto Jurídico de la Legislatura de Río Negro y el portal de Información Legislativa y Documental InfoLEG.

El material jurisprudencial se recolectó del buscador de fallos del STJ en la web del Poder Judicial de Río Negro, utilizando las voces “regresión ambiental” y “retroceso ambiental”, todas las palabras, con fecha de corte en el mes de mayo de 2025, y seleccionando aquella sentencia definitiva que resultaba pertinente.

Objetivos

GENERAL

1. Determinar si la modificación de Ley M N°3308 de la provincia de Río Negro resulta regresiva a la luz del principio de no regresión ambiental.

ESPECÍFICOS

1. Explorar la construcción del principio de no regresión ambiental en la doctrina, en la normativa y en la jurisprudencia del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro.
2. Comparar el estatus jurídico del Golfo San Matías en atención a las leyes provinciales M N°2892, M N°3308 y Q N°5594, y sus respectivos fundamentos.
3. Examinar la modificación de la Ley M N°3308 de la provincia de Río Negro a partir del test de regresividad.

Cronograma

La investigación procede en el transcurso del año 2025. Específicamente, las fases de recolección y revisión documental durante los meses de abril y mayo, mientras que el análisis de la información, construcción del marco teórico y desarrollo del cuerpo del trabajo entre los meses de junio y septiembre. Finalmente, la conclusión, la revisión integral y la entrega del Trabajo Final de Carrera durante el mes de octubre, restando la defensa oral ante el tribunal evaluador según las modalidades y fechas a determinar por la administración de la Universidad Nacional de Río Negro.

EL PRINCIPIO DE NO REGRESIÓN AMBIENTAL

Nociones generales. Conceptualización

La consagración del artículo 41 en la Constitución Nacional refleja la primordial importancia que los constituyentes, en consonancia con las tendencias internacionales de la época, otorgaron a la protección ambiental para el desarrollo sostenible, recordándonos que se trata de un derecho inherente a la condición humana, y que no podemos menos que comprenderlo en la concepción de los derechos humanos más básicos de las personas (Asiain, 2025).

Por supuesto, este progreso encuentra sus raíces en un pasado que precede a la reforma, donde algunas provincias ya habían adoptado disposiciones ambientales en sus respectivas constituciones, como es el caso de Río Negro.

En el ámbito internacional, Prieur (2011a) sostiene que desde su origen en los años 70, el objetivo del derecho ambiental no fue simplemente "reglamentar" el medio ambiente, sino contribuir a reaccionar contra su degradación y el agotamiento de los recursos naturales. Sostiene que este es, por naturaleza, un derecho comprometido en favor de la lucha contra la contaminación y la pérdida de biodiversidad, y que tiene un contenido sustancial intangible estrechamente relacionado con el más intangible de los derechos humanos: el derecho a la vida.

Es un derecho que se define según un criterio finalista porque es un derecho para el medio ambiente. Por lo tanto, esta característica implica una obligación de resultado, es decir, una mejora constante del estado del medio ambiente (Prieur, 2011a).

En forma paralela, el desarrollo económico ha sido históricamente entendido como un objetivo prioritario de los Estados, íntimamente asociado a indicadores como la inversión, el crecimiento del PBI y la generación de empleo. En este marco, las provincias patagónicas han estructurado buena parte de su matriz productiva en torno a actividades de tipo hidrocarburíferas.

Esta apuesta continua por extender y sostener el tiempo de vida de los hidrocarburos se traduce en la expansión de las fronteras del extractivismo fósil, lo que tiene impacto en territorios no valorados anteriormente por el capital (Acacio & Wyczykier, 2024). La tendencia se ha intensificado en los últimos años con el impulso en la explotación de la

formación geológica Vaca Muerta, que se presenta como motor del desarrollo regional pero también como un factor de presión creciente sobre los ecosistemas locales. Este escenario refuerza la tensión estructural que existe entre los dos tópicos: desarrollo económico - ambiente sano.

Para Crespo Plaza (2015), no sería posible continuar ignorando el impacto que las actividades humanas, entre ellas las relacionadas a los hidrocarburos, causan sobre el ambiente biofísico del cual formamos parte. Sin embargo, persiste un evidente conflicto cuando se resiste introducir la variable ambiental en las actividades económicas y de desarrollo humano, y aún si esta se introduce, las políticas implícitas sobre temas económicos, tributarios, fiscales y otros pueden incidir con objetivos contrarios a las políticas ambientales explícitas contenidas en la legislación.

Lo dicho produce que la política ambiental sea regresiva si la administración pública encargada de hacer cumplir la ley no lo hace o si la misma norma introduce mecanismos regresivos para permitir mayor flexibilidad frente a políticas económicas (Crespo Plaza, 2015).

La dicotomía descrita se hace presente en escenarios complejos, dando pie al surgimiento de discursos que propician la desregulación, la simplificación del derecho y una disminución en los estándares de protección ambiental (Marabini, 2024). Consecuentemente, se impone pensar en una pauta que impida que en años de crisis económica se tienda a elegir como primer mecanismo de ajuste al ambiente y al hombre, vulnerando por lo tanto su calidad de vida (Garrido Cordobera, 2014).

En este contexto, la construcción de un principio de no regresión aplicable al ambiente se constituye como una lucha contra tales retrocesos actuales o eventuales y un aporte fundamental en el estadio histórico en que se halla el derecho ambiental, cuyos márgenes y temáticas se han ampliado significativamente, aunque sin garantía de perdurabilidad (Berros, s/f).

A este principio en cuestión se lo define como “la limitación de los poderes públicos, de disminuir o afectar de manera significativa el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté absoluta y debidamente justificado” (Contreras & Vélez Freire, 2022). Implica que “los Estados no pueden debilitar los estándares ambientales o de derechos humanos sin una justificación constitucional de peso, y, aun así, cualquier retroceso debe minimizarse y ser proporcional a los objetivos en cuestión” (Asiain, 2025).

Dispone, en palabras de Peña Chacón (2015a), que la normativa y la jurisprudencia no deberían ser modificadas si esto implicare retroceder respecto de los niveles de protección ambiental alcanzados con anterioridad. Por ello una nueva norma o sentencia, no debe ni puede empeorar la situación del derecho ambiental preexistente en cuanto a su alcance, amplitud y efectividad.

Su finalidad es evitar la supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, e implica necesariamente una obligación negativa de no hacer, por lo que el nivel de protección ambiental ya alcanzado debe ser respetado, no disminuido, sino más bien incrementado (Peña Chacón, 2015a; Marabini, 2024).

Específicamente, Gatica (2015) entiende por regresión ambiental normativa “toda disposición emanada de quien se encuentra en el ejercicio de la actividad materialmente legislativa, que tuviera o pudiera tener por resultado una modificación in pejus del medio ambiente”. Para la autora, la afectación puede recaer en forma directa sobre el bien ambiental, por ejemplo, con la reducción de un área protegida, o indirecta, al menoscabar el derecho a un ambiente sano en la persona de su titular.

En ese sentido, reconocer constitucionalmente el derecho a un ambiente sano ayuda a prevenir el debilitamiento de leyes y políticas ambientales a futuro, precisamente para protegerlos de acciones que puedan ponerlos en peligro, incluso, y especialmente, cuando dichas acciones cuenten con el respaldo de procesos democráticos. Por ello, la aplicación del principio de no regresión se convierte en una herramienta poderosa para traducir ese derecho en resultados concretos en los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial (Asain, 2025).

Retomando a Gatica (2015), si la República Argentina se ha consagrado constitucionalmente como un Estado tuitivo del medio ambiente, tiene el deber jurídico de sancionar normas y desarrollar políticas públicas adecuadas a este fin, incrementando y nunca disminuyendo la protección ambiental. Tratándose de competencia común con las provincias, las normas que no se encuentren en conflicto, conviven, cada una rigiendo en su territorio. Habiendo conflicto, debe prevalecer la ley más restrictiva.

En otras palabras, sólo hay razón para modificar una norma de derecho ambiental en una esfera territorial de menor alcance, si esta fuera destinada a otorgar mayor protección al bien jurídico medio ambiente.

De lo anterior se desprende que una ley provincial que disminuya los estándares de protección establecidos en las denominadas leyes de presupuestos mínimos nacionales, la Constitución y/o los Tratados Internacionales, resultaría a todas luces inconstitucional (Gatica, 2015).

Cabe advertir en esta instancia que la doctrina jurídico ambiental no es estanca respecto a los alcances de este principio. Para algunos, aunque con matices que luego aclararemos, el principio de no regresión se erige como un principio absoluto, que no admite retroceso alguno en la legislación ambiental. En cambio, otra parte de la biblioteca mayoritaria aboga por la tesis relativa, la cuál admite excepciones a este principio.

Tesis absoluta o rígida

La primera corriente, que la podemos englobar como absoluta o rígida, establece que las políticas que se adopten en materia ambiental deberán asegurar progresivamente el avance en el logro del desarrollo sostenible sin retroceso alguno.

Así, cualquier medida que limite, menoscabe, relativice o restrinja las metas alcanzadas, importará una actuación contraria al mandato constitucional, y de allí que esta "garantía sustantiva de progreso" se muestra en términos absolutos y no admita excepción alguna (Cheruse & Martínez Preciado, 2017). En otras palabras, plantea que los contenidos de protección alcanzados se "petrifican" y no pueden modificarse o verse retrocedidos por nuevas normas (Esaín, 2013b).

Bajo tales premisas, Prieur (2011a) enseña que en nombre de la soberanía de los parlamentos y de la democracia, el tiempo del derecho rechaza la idea de un derecho adquirido por las leyes: lo que una ley pudo hacer, otra ley puede deshacer, y se pregunta si ¿No es esto, en el ámbito del medio ambiente, una contradicción con la búsqueda de la equidad ambiental? ¿No debería el derecho ambiental entrar en la categoría de las normas jurídicas eternas, irreversibles y, por lo tanto, no derogables en nombre del interés común de la humanidad?

O sea, para el autor, lo que está en juego aquí es la voluntad de suprimir una regla (constitución, ley o decreto) o de reducir su alcance en nombre de intereses, declarados o encubiertos, que serían superiores a los intereses relacionados con la protección del medio ambiente. El cambio de la regla que conduce a una regresión constituiría una violación

directa de los objetivos perseguidos por el texto inicial. No se podría considerar una ley que abrogue bruscamente las leyes contra la contaminación o las leyes sobre la protección de la naturaleza, o que suprima, sin razones válidas, áreas protegidas.

Por esto mismo, sostiene que el medio ambiente y el desarrollo sostenible nos obligan a pensar hoy de manera diferente y a apartar el principio de mutabilidad del derecho. Salvar los logros del derecho ambiental no es un retroceso al pasado, es por el contrario una garantía para el futuro (Prieur, 2011a).

Incluso, ante la ausencia de un principio de no regresión, ya sea por la falta de dispositivos constitucionales o internacionales que sean suficientemente explícitos, o, aún, por la falta de jurisprudencia que innove en la materia, los jueces podrían servirse de institutos que ya son ampliamente admitidos y cuyos resultados serían equivalentes a la aplicación formal de este principio, como el de la seguridad jurídica o el control de la proporcionalidad, entre otros (Prieur, 2011b).

Sin embargo, hemos indicado que esta tesis presenta matices. El mismo autor postula, adelantándose a las críticas sobre la inmutabilidad del derecho, que el principio de no regresión en materia ambiental no es un obstáculo para su evolución, no "congela" la ley, no constituye una verdadera intangibilidad.

Los descubrimientos científicos, así como las mejoras aportadas al medio ambiente, pueden conducir a la supresión de la protección que ya no sea útil, como por ejemplo, la quita de una especie de la lista de aquellas amenazadas de extinción por haberse reconstituido en la naturaleza. Los progresos continuos del derecho ambiental, vinculados a la evolución de la ciencia y de la tecnología, hacen que los límites de no regresión estén en constante mutación (Prieur, 2011b).

Por lo tanto, para el autor conviene, a título excepcional, no tolerar regresiones salvo en la medida en que no contradigan la búsqueda de un alto nivel de protección ambiental y preserven lo esencial de lo que ya se ha adquirido en materia ambiental.

Tesis relativa o flexible

Desde otro ángulo, la tesis que hemos denominado como relativa o flexible considera los alcances del principio de no regresión de manera más laxa. Supone que la regla por excelencia es que las nuevas normas ambientales no pueden disminuir el nivel de

protección alcanzado, pero admite excepciones, aunque para ser válidas se deben sortear estándares fuertes (Esaín, 2013a).

En términos generales, Esaín (2013b) sostiene que sería un error pensar la no regresión como la prohibición absoluta de establecer normas de menor nivel hacia el futuro porque esto contraría el principio democrático de mutabilidad de las normas y de libertad del poder constituido para seleccionar entre las opciones razonables en la limitación de derechos, como de adoptarla en la medida que su decisión se ajuste en el contenido y los procedimientos a los parámetros constitucionales.

Reforzando esta idea, Peña Chacón (2015a) agrega que, mientras el principio de no regresión reconoce un nivel mínimo de protección ambiental que debe respetarse, el de progresión busca el avance sistemático de la normativa ambiental. Por ello, este principio no se opone a la idea de evolución clásica ni a la mutabilidad propia del derecho (modificación permanente e inevitable) a raíz de que no existe derecho alguno que sea inmutable o eterno.

Para este autor el derecho siempre debe evolucionar por medio de procesos de modificación y derogación legislativas, reglamentarias e incluso jurisprudenciales. A lo que sí se opone el derecho ambiental a partir de la puesta en práctica del principio de no regresión es a cambios en el bloque de legalidad que tengan como finalidad la eliminación o disminución del nivel de protección ya alcanzado a favor de intereses no ambientales.

Sería posible entonces afirmar que el principio actúa como una obligación negativa inherente a la obligación constitucional de carácter positivo de garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano (Peña Chacón, 2015a).

La cuestión más compleja, y también la más frecuente, es la que se verifica cuando se invocan razones económicas para justificar el retroceso, como es el caso en estudio. Las alteraciones de la coyuntura económica, las restricciones presupuestarias y las crisis, alimentan las críticas del mundo empresarial hacia la política ambiental y fomentan la presión social exigiendo recortes en las políticas públicas, consideradas superfluas. La idea frecuentemente proclamada es que el medio ambiente no puede ser un "obstáculo al desarrollo" (Aragão, 2015).

Al respecto, coincidimos con Gatica (2015) que pocas veces es recordado que la imposición de límites a la actuación del legislador, lejos de perjudicarlo, lo protege de las constantes presiones exógenas, a la vez que constituye una garantía para la ciudadanía rionegrina.

Para esta corriente doctrinaria, el deber de analizar la razonabilidad del ejercicio del poder de policía se plantea en nuevos términos. De este modo, una norma nueva que disminuya el nivel de protección ambiental habilita al afectado a su reclamo y, en caso de que se pruebe la regresión normativa, obliga 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 (Cheruse & Martínez Preciado, 2017; Esain, 2013).

Siguiendo esta línea, ante la judicialización de un caso el principio manda a que el juez incorpore en su decisión esta pauta como parámetro de constitucionalidad, pero no determina su deber de fallar en uno u otro sentido (Gatica, 2015).

Sobre tales consideraciones, Esaín (2013b) - citando a Curtis - coincide en que la consagración de la prohibición de regresividad agrava el control de razonabilidad sobre las normas que reglamentan derechos, como a gozar de un ambiente sano y equilibrado. Así, la prueba de que una norma es regresiva determina una presunción de invalidez o de inconstitucionalidad, transfiriendo al Estado la carga de argumentar a favor de la legislación propuesta.

En otros términos, acreditada la regresión normativa, la norma se presume inválida y corresponde al Estado la carga de acreditar que, pese a ser regresivo, la norma es justificable. La presunción de invalidez que pende sobre la norma regresiva obliga a lo que se ha dado en llamar un escrutinio estricto, que implica que la carga de demostración por la administración es alta, y en caso de duda el juez deberá inclinarse por la inconstitucionalidad.

De esta forma, se refuerza la idea que para ser razonable la nueva regulación requiere un plus argumental para su explicación y aceptación, un plus orientado a justificar que no afecta el núcleo duro del bien jurídico tutelado (Franza, 2012).

Sobre este último aspecto, compartimos con Gatica (2015) que todo derecho fundamental tiene que conservar un mínimo de eficacia. Para que la conserve, no puede nunca restringirse tal derecho al punto de afectar su núcleo esencial. La esencia de algo, es lo que le hace ser eso y no otra cosa. En ese sentido, la autora entiende por núcleo esencial de un derecho aquella porción del mismo que es indisponible porque constituye su razón de ser, su naturaleza. En caso de faltarle aquello, se vería desnaturalizado.

Considerando tales premisas, cabe advertir que se adopta para la realización del trabajo la última de las corrientes abordadas, es decir, la relativa o flexible, por entender que es la

que mejor se adapta a las tendencias actuales sobre la temática y permite ahondar en una mayor profundidad de análisis.

Características

Ahora, examinado lo anterior y habiendo conceptualizado el principio de no regresión ambiental, expondremos sus características, siguiendo las sugerencias de Contreras & Vélez Freire (2022). Entre las principales se hallan las siguientes:

- Reconocimiento explícito. Según se abordará en el apartado sobre el régimen jurídico, adelantamos que la prohibición de regresividad se encuentra hoy en día consagrada expresamente en materia ambiental en un instrumento internacional jurídicamente vinculante para nuestro país. Hasta hace poco tiempo, primaba su reconocimiento implícito en los Tratados de Derechos Humanos, sobre todo el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales, la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente.
- Vinculante Jurídicamente. La prohibición de regresividad comporta un mandato vinculante para los poderes públicos de obligatorio cumplimiento, de esta manera la no regresividad consiste en una obligación que impide al legislador, y al titular del poder reglamentario, la adopción de reglamentación que derogue o reduzca el nivel de protección ambiental del que goza la población.

Hay que recordar que esta obligación no solo limita a los poderes legislativo y ejecutivo, ya que el poder judicial también tendrá la obligación de evitar cualquier interpretación regresiva e injustificada en juicio, pues será en sede judicial donde más se determinen estas regresiones. Independientemente de la forma o herramienta utilizada para revisar la supuesta regresividad de una norma, el juez tiene la carga de incluir este factor en su argumentación, y evitar cualquier tipo de interpretación regresiva del nivel de protección ambiental, salvo que se encuentre debidamente motivada y justificada.

- Relación con la temporalidad jurídica. El análisis de una medida regresiva en materia ambiental exigirá comparar dos normas adoptadas en momentos distintos que, tratando sobre el mismo asunto, garantizan un nivel distinto de protección.

- Relatividad. Respecto al alcance del principio de no regresión, hemos explicado las dos vertientes antagónicas. Para la que adoptamos en este trabajo, es relativo o flexible por ser susceptible de excepciones a su aplicación, debido a los continuos progresos en el derecho ambiental asociados con lo socioeconómico, la ciencia y tecnología, por lo que cualquier limitación o retroceso, requerirá una justificación motivada.

Dicho esto, el principio acompaña la vida de las normas ambientales desde su nacimiento, limitando la sanción de medidas regresivas; durante su vigencia, guiando la interpretación judicial; y en su extinción, exigiendo sustituciones que mejoren la protección o al menos no la empeoren, asegurando que no se afecte negativamente el derecho a un ambiente sano (Gatica, 2015).

El test de regresividad ambiental

El test de regresividad parte de un análisis comparativo entre la mayor protección ambiental alcanzada hasta el momento por el bloque normativo o política vigente y la ofrecida, respectivamente, por la norma o política que se pretende implementar (Gatica, 2015).

En casos de retroceso normativo, como hemos dicho, la comparación se efectuará entre normas. Para Peña Chacón (2015), podrá ser catalogada regresiva cuando su grado de efectividad resulte ser inferior en comparación al alcanzado con anterioridad, en la medida que derogue, limite, restrinja, reduzca, relaje o flexibilice el nivel de protección ambiental previamente adquirido, siempre y cuando no cuente con justificación ni respaldo técnico-científico que permita determinar, en grado de certeza, la no afectación del bien jurídico objeto de tutela. De esta forma, la nueva norma no debe ni puede empeorar la situación del derecho ambiental preexistente, desde el punto de vista de su alcance, amplitud y especialmente, de su efectividad.

Siguiendo al autor, la ejecución de este test requiere constatar al menos tres extremos para considerar a una norma como regresiva:

- La promulgación de nueva normativa que modifique el nivel de protección ambiental adquirido previamente;

- La ausencia o insuficiencia de justificación y respaldo técnico-científico que permita determinar, en grado de certeza, la no afectación al bien tutelado;
- El menoscabo o empeoramiento del nivel de protección jurídica preexistente, en cuanto a su alcance, amplitud y efectividad.

Sobre el primer parámetro, se parte de la preexistencia de una norma ambiental y de la promulgación de una nueva regulación jurídica que modifique el nivel previo de protección ambiental.

Sobre el segundo, en virtud del vínculo inquebrantable y relación simbiótica que une al derecho ambiental con las reglas unívocas de la ciencia y la técnica, existe la obligación estatal de acreditar, mediante estudios técnicos y científicos, la toma de decisiones en materia ambiental, ya sea en relación con actos administrativos individuales o bien, disposiciones de carácter general de cualquier rango o jerarquía. Se deberá garantizar la no afectación o al menos, el menor impacto ambiental posible sobre el bien jurídico tutelado.

Por último, la nueva normativa promulgada, además de ser insuficiente o carecer de justificación científica y técnica, debe degradar, rebajar, disminuir, menoscabar o empeorar el nivel de protección antes adquirido. De lo anterior se deduce que toda modificación que no tenga como consecuencia la afectación negativa de la normativa ambiental no calificaría como regresiva, aunque carezca de justificación científica.

En este contexto, la reducción, disminución, desafectación, exclusión, segregación y/o limitación de los espacios naturales sometidos a un régimen especial de protección, en virtud que albergan ecosistemas considerados jurídicamente relevantes, en la medida que se realicen y ejecuten por medio de normas que no cuenten con criterio técnico ni científico que los justifique y que permita determinar, con grado de certeza, la no afectación negativa, constituyen un claro ejemplo de regresividad.

A contrario sensu, todas aquellas modificaciones normativas que si bien limitan, restringen, reducen, relajan y/o, flexibilizan el nivel de protección ambiental previamente adquirido, pero que cuenten con total y absoluta justificación y respaldo técnico-científico que permita determinar, con grado de certeza, la no afectación del bien jurídico tutelado, quedan descartadas como violaciones al principio de no regresión.

La inaplicación temporal o espacial de normas ambientales o bien, la relajación de umbrales de protección en situaciones de emergencia, urgencia y necesidad, tampoco califican como regresiones. En todos los casos la regresividad en los niveles de protección debe estar plenamente justificada (Peña Chacón, 2015b).

En ese sentido, Esaín (2013b) sostiene que se aceptará como razonable y no arbitraria una disminución si concurren en el caso: a) razones excepcionales y b) concurrencia de intereses generales. Sólo en caso de que existan ambos elementos se podrá justificar por el Estado una decisión que reduzca el nivel de protección en casos de urgencia y necesidad.

El test de regresividad resulta, entonces, una herramienta que nos permite aplicar criterios o indicadores a situaciones jurídicas concretas para calificar, al menos prima facie y con vocación de objetividad, si se trata de una modificación legal jurídicamente admisible desde la perspectiva ambiental o, caso contrario, un retroceso inadmisibles.

Ubicación del principio en los tratados internacionales y en la normativa nacional

El origen del principio de no regresión debe buscarse en la esfera internacional. Su nacimiento se dio en el sistema de los derechos humanos, concretamente en la órbita de los derechos económicos, sociales y culturales - DESC -, donde se entendió que la no regresión constituye una derivación indiscutible de la obligación de progresividad (Cheruse, 2018).

En esa dirección, Peña Chacón (2015b) - siguiendo a Courtis - explica que de la obligación estatal de implementación progresiva de los DESC, contenidas en los artículos 2.1 y 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales - PIDESC -, es posible extraer algunas obligaciones concretas, entre ellas, la obligación mínima asumida por el Estado de no regresividad, o sea, la prohibición de adoptar medidas, ya se trate de políticas, normas jurídicas y/o prácticas administrativas, que empeoren la situación de los DESC de los que gozaba la población al momento de adoptar el tratado internacional respectivo, o bien en cada mejora progresiva.

Al efecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación General número 3 identificó una serie de obligaciones de inmediato cumplimiento por parte de los Estados signatarios del Convenio, dentro de las que destacamos la referida a no adoptar medidas de carácter deliberadamente regresivas.

Específicamente sobre esta obligación, el documento dispone en su párrafo 9 que cualquier medida deliberadamente regresiva requerirá la más cuidadosa consideración y deberá ser justificada plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el PIDESC

y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de recursos de que se dispone (Peña Chacón, 2015b).

Tal y como se expuso en relación al PIDESC, también es posible extraer y derivar la prohibición de regresividad de los instrumentos del sistema americano de derechos humanos, específicamente del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos - CADH - y del artículo 1 del Protocolo de San Salvador que prevén, respectivamente, la obligación de progresividad.

En relación a las dos disposiciones antes citadas, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos - OEA - adoptó mediante Resolución AG/RES. 2074 (2005) las normas para la confección de informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador. Estas definen la obligación de progresividad de la siguiente manera: *“5.1. 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 y cultural”*.

A la vez, las referidas normas conceptualizan "medidas regresivas" de la siguiente forma: *“Se recuerda que por medidas regresivas se entienden todas aquellas disposiciones o políticas cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel del goce o ejercicio de un derecho protegido. Se recuerda también que el carácter acotado en el tiempo de ciertas medidas regresivas como consecuencia o a continuación de situaciones excepcionales permite una evaluación distinta”* (Peña Chacón, 2015b).

A todas luces, la cláusula de progresividad y de prohibición de regresividad inherente a los DESC también engloba a los derechos estrictamente ambientales, incluyendo todas aquellas medidas políticas, jurídicas y administrativas que puedan afectar el nivel de protección ambiental alcanzado con anterioridad, así como la obligación de mejora progresiva y sistemática del nivel de calidad ambiental. En este contexto, la regla general es que el derecho fundamental al ambiente, salvo por las excepciones, únicamente podría ser modificado para mejor y nunca para peor (Peña Chacón, 2015b).

Es importante destacar que tanto la CADH como el PIDESC están expresamente enumerados en el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional - CN -, como instrumentos que poseen jerarquía constitucional. No debemos olvidar que dicho rango les es otorgado "en las condiciones de su vigencia", es decir, tal como rigen en el ámbito internacional, por lo que, en el ámbito interno, resultan aplicables las interpretaciones de los órganos antes mencionados (Cheruse & Martínez Preciado, 2017).

De lo hasta aquí expuesto, teniendo en consideración que el derecho a un ambiente sano constituye un derecho humano fundamental receptado por el art. 41 de la CN y que en el mismo cuerpo normativo se incluye al Pacto y la Convención mencionados (art. 75, inc. 22), es innegable que le es aplicable a aquél toda la estructura de éstos, incluyendo, por supuesto, los principios de progresividad y no regresión, con los alcances aquí descriptos, más allá de los que tenga previstos en la legislación interna (Cheruse & Martínez Preciado, 2017).

Dentro de este punto, relativo a la recepción internacional de los principios, no podemos dejar de hacer una breve referencia a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable (Río +20) llevada a cabo en Río de Janeiro en junio de 2012. En el documento final se ratificaron las metas y principios del Derecho Ambiental consagrados en Río 1992, y se introduce la noción de no regresión en lo relativo a la protección ambiental en su apartado 20. Este expresa en su segunda parte que "es esencial que no demos marcha atrás a nuestro compromiso con los resultados de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo".

Finalmente, la entrada en vigor en el año 2021 del primer acuerdo regional vinculante sobre derechos humanos y medio ambiente, conocido como Acuerdo de Escazú y ratificado por el país mediante Ley N°27.566, ha dado un impulso significativo para hacer efectivo el derecho a un ambiente apto, sano y equilibrado.

Dice Marabini (2024) que este tratado busca 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 en acceso a la justicia en asuntos ambientales. Al respecto, destaca que el art. 3° del Acuerdo ha consagrado expresamente el principio de no regresión y el principio de progresividad. El artículo establece que "cada parte se guiará por los siguientes principios en la implementación del presente Acuerdo (...) c) principio de no regresión y principio de progresividad".

Sostiene el autor que conforme el orden de jerarquías establecido en el art. 75 inc. 22 de la CN, podría entenderse que la entrada en vigor de este acuerdo multilateral supone un avance en la tutela efectiva del ambiente, constituyéndose como un indicador positivo de desarrollo sostenible. Explica - citando a Esain - que el Acuerdo de Escazú oficia como super presupuesto 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 del piso mínimo de protección ambiental - PMPA - (Marabini, 2024).

Coincidimos con este argumento porque la Ley General del Ambiente - LGA - en su artículo 6 entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la CN, a toda norma que conceda una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tenga por objeto imponer las condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental.

En ese sentido, entendemos que la ratificación del Acuerdo de Escazú consagra un salto cualitativo en la protección ambiental, en especial para nosotros, en lo referido a la inclusión material del principio de no regresión en el orden jurídico-ambiental argentino. Dicha situación implicaría directamente la obligación de las provincias de mantener, aumentar y no disminuir el bloque federal del PMPA, el cuál contiene hoy expresamente este principio como directriz de obligatorio acatamiento.

Bajo esa premisa, los estados locales no podrían apartarse del piso mínimo de protección ambiental federal y dictar normas o políticas regresivas en su territorio, pues serían inconstitucionales por contrariar un tratado supralegal.

Por otro lado, hemos observado que para gran parte de la doctrina este principio se desprendía del de progresividad construido a partir de los DESC, en constante evolución hacia una autonomía propia. Así, se entiende que a nivel nacional el principio de no regresión se encontraría inserto implícitamente dentro de la LGA en su artículo cuarto, como contracara o reverso del principio de progresividad en materia ambiental.

Ante esto, cabe advertir que se han presentado en el Congreso Nacional distintos proyectos de reforma de esta última norma que buscan incluir el principio materialmente en su texto, de manera autónoma. A pesar de ello, o sea, ante la cuestión sobre si considerarlo como contracara del principio de progresividad o de manera autónoma, cabe preguntarnos si esta discusión continúa siendo trascendente a partir de la ratificación del reciente Acuerdo de Escazú.

LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO EN UN CASO EMPÍRICO: UNA SENTENCIA DEL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA DE RÍO NEGRO

Luego de realizar el recorrido teórico, doctrinario y normativo sobre el principio de no regresión ambiental se vislumbra la necesidad de examinar cómo este es aplicado en casos reales, aún implícitamente, por el máximo tribunal provincial.

Sobre esa línea, la sentencia definitiva del Superior Tribunal de Justicia de Río Negro - STJRN - caratulada como “*Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro S/ acción de inconstitucionalidad (ordenanza N° 4683 Municipalidad de San Antonio Oeste)*” (2017), se presenta como un caso ejemplificador que nos permite realizar tal labor y verificar su utilización como nuevo criterio de análisis en las sentencias de la provincia de Río Negro.

Antecedentes

En rasgos generales, inicia la causa cuando los representantes de la Fiscalía de Estado de la provincia de Río Negro interponen una demanda de inconstitucionalidad en contra la Ordenanza n° 4683/14 de la Municipalidad de San Antonio Oeste, que aprobó un nuevo código de ordenamiento territorial - COT 2015 - y un nuevo código de edificación para dicho Municipio.

Consideran los accionistas que la ordenanza es contraria a los artículos 41, 75 inciso 12, 121 y 124 de la Constitución Nacional, a los artículos 70, 74, 84, 85, 225 y 229 incisos 12, 15 y 16 de la Constitución Provincial y ciertas leyes especiales.

Sostienen que es competente el STJRN, toda vez que en el caso se discute la constitucionalidad de una norma municipal que regula o avanza sobre materias regidas por la Constitución Nacional y Provincial en lo referido a la garantía a un ambiente sano, y en cuanto a presupuestos mínimos como la conservación y aprovechamiento de los recursos naturales (art. 70 CP), el ordenamiento territorial (art. 74 CP), el derecho de todo habitante a gozar de un ambiente sano (art. 84 CP) y la custodia de los ecosistemas naturales (art. 85 CP).

Precisan que la Ordenanza entró en vigencia en año 2015, y advierten que en su texto, incluídos sus anexos, no se hace mención alguna del Plan de Manejo para el Área Natural

Protegida Bahía San Antonio - ANPBSA - aprobado por Decreto n° 398/2014 ocho meses antes de su dictado.

Aclaran que el ANPBSA fue creada por Ley M N°2670 y sus límites determinados por el Decreto M N°1003/2008, subrayando que se encuentra comprendida íntegramente dentro del ejido municipal de San Antonio Oeste, situación que obliga a considerar la normativa medioambiental aplicable dentro del ámbito territorial municipal.

Afirman que la competencia ambiental fue delegada a la órbita federal sólo en lo referido a los presupuestos mínimos de protección. En lo demás, las provincias conservaron atribuciones para complementar y extender el resguardo ambiental, sin que las normas municipales puedan oponerse. Por el contrario, el bloque protectorio mínimo del medio ambiente sólo puede ser ampliado por los Municipios dentro de su ámbito de competencia pero nunca disminuido.

Por su parte, los representantes de la Municipalidad de San Antonio Oeste contestan la demanda desconociendo los hechos expuestos. Realizan un repaso de las atribuciones del Intendente Municipal y de la autonomía municipal y destacan que, si bien no desconocen la potestad nacional y provincial en materia ambiental, es clara la facultad de los municipios de “auto-normarse”, dictando sus propias ordenanzas dentro de las cuales se encuentra la atacada por la Provincia. Alegan que el Municipio no contradice con su ordenanza el bloque constitucional ambiental reseñado por la Provincia, entre otras consideraciones. Se dispone la apertura a prueba de la causa.

Fundamentos

En este contexto podemos considerar prima facie dos puntos de discusión: a) la competencia en materia territorial/ambiental y b) la disminución del bloque protectorio del medio ambiente. Tomaremos este último como objeto principal de análisis, aunque sin soslayar el asunto de la competencia material en consideración con lo visto ut supra referido al piso mínimo de protección ambiental y prelación normativa.

Teniendo tal consideración, se observa que el juez Mansilla, en la construcción de su voto rector, argumenta que existe una concurrencia en materia de legislación ambiental, contando los municipios con potestades sobre estos mismos tópicos conforme el reparto de competencias que viene impuesto por la Constitución y leyes locales, sumado a que el

artículo 41 de la CN delegó al Congreso la reglamentación de los presupuestos mínimos de protección y que, en lo demás, las responsabilidades de las Provincias son primarias y fundamentales, **tanto para ampliar la protección como para aplicar la normativa legal¹.**

Continúa diciendo que los arts. 121 y 124 de la CN, el art. 84 de la CP y la LGA asignan a la autoridad provincial la capacidad de regular lo atinente a los recursos naturales y la preservación del medio ambiente, con la única excepción de **no interferir en la reglamentación de los presupuestos mínimos** en tanto competencia delegada al gobierno federal.

Indica que en el caso de autos se encuentra en discusión si el Municipio de San Antonio Oeste al dictar el COT 2015 afectó las facultades regulatorias en materia ambiental de la Provincia de Río Negro. En tal sentido, expresa que corresponde determinar si el esquema protectorio ambiental contenido en el COT es **inferior, igual o superior al contenido en el marco jurídico anterior.**

Sostiene que el COT 2015 colisiona con el Plan de Manejo del ANPBSA, **generando un esquema protectorio ambiental a todas luces inferior**, tanto al que establece el propio Plan de Manejo como al contenido en el marco jurídico anterior del año 2005, circunstancia que al **reducir la protección pone en riesgo el equilibrio socio ambiental de la Bahía de San Antonio**, el cual depende de la preservación de los recursos naturales y servicios ambientales de esa región.

Concluye afirmando que la materia sobre la que legisla el Municipio avanza sobre la protección del medio ambiente en exceso de su propia jurisdicción, interfiriendo con las competencias constitucionales de la Provincia de Río Negro, asistiéndole razón a la accionante en cuanto **la normativa en crisis es contraria al piso protectorio dispuesto por la Provincia de Río Negro** a través de la CP (artículos 70, 74, 84, 85), de las leyes M 2631, M 2669, M 2670, Q 2951 y en particular a partir de la aprobación del Plan de Manejo del ANPBSA, la LGA y art. 41 de la CN, produciendo un **retroceso del espacio destinado a la conservación de ciertos ambientes** de alta sensibilidad ambiental.

Es de destacar que se hace lugar a la acción promovida y se declara la inconstitucionalidad de la Ordenanza n° 4683/14 dictada por el Concejo Deliberante de la Municipalidad de San Antonio Oeste, que aprobó el COT 2015, por los fundamentos dados en los considerandos

¹ *El destacado nos pertenece.*

del voto rector de Mansilla, acompañado en ese sentido por los jueces Barotto, Piccinini, Zaratiegui, y con la abstención del juez Apcrián.

Análisis

Entonces, recapitulando, es necesario preguntarse si el STJRN, máximo tribunal jurisdiccional de la provincia del Río Negro, aplica el principio de no regresión ambiental en su argumentación. Creemos que la respuesta es afirmativa, e incluso lo aplica a partir de un razonamiento muy similar al que nos referimos en el apartado sobre el test de regresividad. Allí sostuvimos que esta herramienta requiere efectuar un análisis comparativo entre normas y acreditar:

- La promulgación de una nueva normativa que modifique el nivel de protección ambiental adquirido previamente. En el caso, la Ordenanza n° 4683/14 de la Municipalidad de San Antonio Oeste que aprobó un nuevo código de ordenamiento territorial - COT 2015 - y un nuevo código de edificación para dicho Municipio;
- La ausencia o insuficiencia de justificación y respaldo técnico-científico que permita determinar, en grado de certeza, la no afectación al bien tutelado;
- El menoscabo o empeoramiento del nivel de protección jurídica preexistente, en cuanto a su alcance, amplitud y efectividad. En autos, la circunstancia de producir un retroceso del espacio destinado a la conservación de ciertos ambientes de alta sensibilidad ambiental puso en riesgo el equilibrio socio ambiental de la Bahía de San Antonio, el cual depende de la preservación de los recursos naturales y servicios ambientales de esa región.

Para graficar lo analizado de forma didáctica nos proponemos confeccionar un cuadro que será similar al que utilizaremos para tamizar la modificación de la Ley M N°3308 a la luz del test de regresividad, como herramienta adjunta al principio de no regresión ambiental. Entonces:

<i>Norma anterior</i>	Código Urbano y de Edificación Municipal y PDOT del año 2005 (Municipal) Ley M N°2670 y Decreto N° 398/14 (Provincial)
-----------------------	---

<i>Norma actual</i>	Ordenanza N° 4683/14 SAO
<i>Justificación y respaldo técnico-científico de la norma actual</i>	No posee (según lo que consta en la sentencia)
<i>Concurrencia de razones excepcionales - interés general</i>	No posee (según lo que consta en la sentencia)
<i>Nivel de protección ambiental</i>	(-) menor (retroceso del espacio de protección; riesgo equilibrio socio ambiental en ANPBSA)
<i>Resultado</i>	Regresividad normativa no justificada

A su vez, el fallo nos permite sintetizar de manera simplificada el reparto de competencias entre Nación y Provincia en materia ambiental:

<i>Gobierno Federal</i>	Reglamentación de los presupuestos mínimos de protección ambiental.
<i>Gobierno provincial</i>	Capacidad de regular lo atinente a los recursos naturales y la preservación del medio ambiente, con la excepción de no interferir en la reglamentación de los presupuestos mínimos (podrá aplicarlos y/o ampliarlos, no disminuirlos).

Del análisis de caso a partir de los argumentos esgrimidos en la sentencia del STJRN, junto al abordaje teórico-jurídico del principio de no regresión ambiental y del test de regresividad, nos aproximamos a sostener que estos últimos aparecen como una herramienta prometedora para indicar retrocesos en la legislación ambiental provincial.

De este modo, urge comenzar a indagar en qué situación se encuentra el estatus jurídico del Golfo San Matías, más precisamente, si ha habido o no un retroceso no justificado en el máximo nivel de protección alcanzado.

GOLFO SAN MATÍAS: COMPARACIÓN DE LAS LEYES PROVINCIALES M N°2892, M N°3308 Y Q N°5594

Contexto. Evolución temporal

Para situarnos en la problemática a analizar, que lo hacemos desde una perspectiva jurídica pero cuyos efectos resultan palpables en la realidad de nuestro territorio, creemos conveniente comenzar este apartado indicando que el Golfo San Matías se encuentra localizado en la norpatagonia, sobre la costa atlántica, y se extiende desde Punta Bermeja, al norte, en la provincia de Río Negro, hasta Punta Norte, al sur, en el extremo de la península Valdés, en la provincia del Chubut (véase *cuadro 1*).



Cuadro 1

Este golfo, de los más importantes de la región, se caracteriza por tener aguas profundas no contaminadas por actividad petrolera y se ha convertido en un atractivo polo turístico,

² Imagen con modificaciones propias a partir de archivo extraído del portal de noticias *Informe Marítimo*.

donde además se desarrollan actividades tradicionales de pesca y marisquería. Dentro de su ecosistema, predilecto para científicos e investigadores, se encuentra un parque nacional y cinco áreas naturales protegidas que conservan su riqueza faunística y de flora. Además, es un lugar clave para las aves migratorias y la ballena franca austral lo ha vuelto a habitar e incorporar en sus rutas migratorias para su alimentación, reproducción y cría (Acacio & Wyczykier, 2024).

Ahora bien, en cuanto a la protección jurídica de este espacio geográfico, resulta necesario introducir simplifícadamente y sin ánimos de agotar la complejidad del asunto el contexto en el que esta fue mutando hasta la actualidad, destacando tres etapas concretas (*véase cuadro 2*).

Dicho esto, la primera se circunscribe en la década de los noventa, cuando en un ambiente de crecientes rumores sobre la posible construcción de un oleoducto en la zona por parte de la empresa YPF S.A. se produjo la reacción adversa de la comunidad científica, de los vecinos y de la mayoría del arco político provincial. Con este proyecto, la empresa, en ese entonces enteramente en manos privadas, buscaba comunicar los pozos de extracción de hidrocarburos de Puesto Hernández, ubicados en la localidad neuquina de Rincón de los Sauces, con la costa del Golfo San Matías, específicamente con las cercanías de la localidad de Las Grutas, con fines de exportación (Acacio & Wyczykier, 2024).

Como resultado de su rechazo, en el año 1995 se sancionó la Ley M N°2892 que en su artículo primero dispuso la prohibición de la instalación de oleoductos cuyas terminales de carga y descarga a buques petroleros pretendan instalarse en cualquier punto del Golfo.

Sin embargo, la norma citada resultó insuficiente para abortar cualquier intento de exploración y explotación hidrocarburífera, pues estuvo limitada al transporte de esos fluidos, lo que permitió la presentación de nuevos proyectos de ese tipo en la zona. Ante ello, en una segunda etapa resultaba conveniente extender materialmente la prohibición establecida en la ley vigente, alcanzando las tareas de prospección, exploración y extracción, no sólo de petróleo, sino también de gas, y ampliando el alcance del transporte a cualquier ducto de hidrocarburos o sus derivados. Esta necesidad de ampliar la protección se concretó con la sanción de la Ley M N°3308 en el año 1999, incorporando tales previsiones.

En épocas más recientes, la expansión de la frontera no convencional en la estepa neuquina y las expectativas alimentadas por los crecientes niveles de extracción de

hidrocarburos tornan necesaria la ampliación de la infraestructura para permitir la evacuación del gas y del petróleo extraído de la formación de Vaca Muerta (Acacio, 2024). Consecuentemente, el nivel de protección alcanzado que se había mantenido intacto durante más de veinte años se vio modificado en el año 2022. Según señalan Acacio y Wyczykier (2024), ese mismo año la empresa YPF, ya en su forma parcialmente re-estatizada, anunció su intención de desarrollar un ambicioso proyecto de inversión para conectar los pozos productivos no convencionales en la provincia de Neuquén con las costas del Golfo San Matías, nuevamente con el objetivo de exportar hidrocarburos.

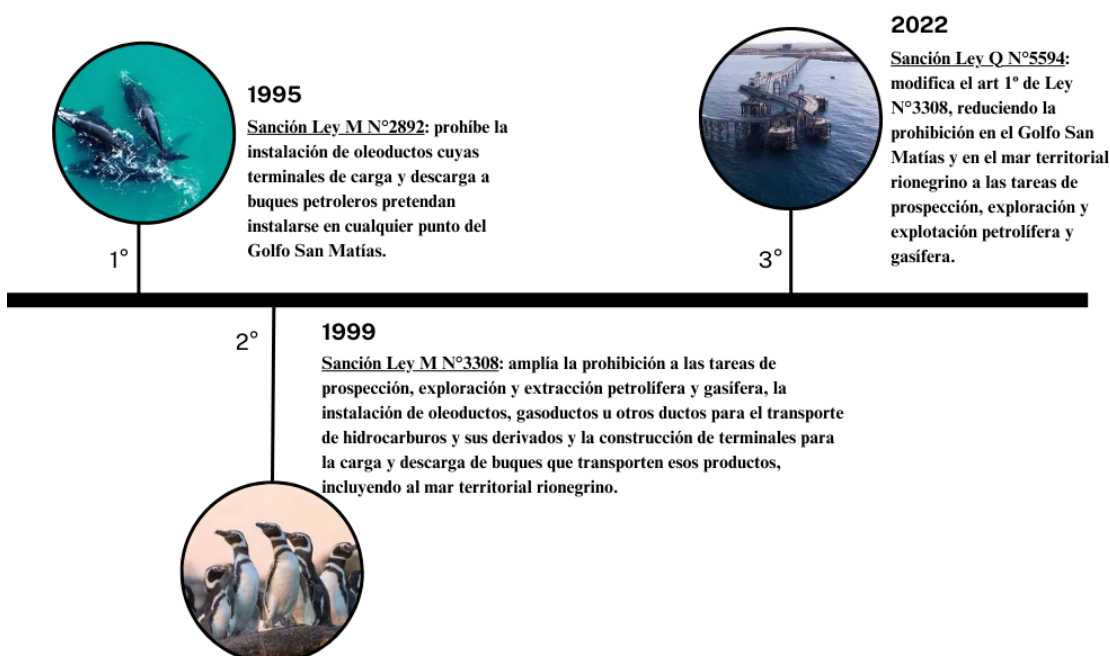
Este proyecto requería modificar el marco legal vigente, que impedía la construcción de un oleoducto en la zona. En consecuencia, diversos sectores políticos, alineados con las autoridades provinciales y nacionales, promovieron un consenso en torno a los beneficios económicos que generaría para la provincia la construcción de la infraestructura necesaria para el desarrollo de negocios vinculados a los hidrocarburos no convencionales.

En este último estadio, entre agosto y septiembre de 2022, la Legislatura rionegrina aprobó en tiempo récord y con una amplia mayoría la modificación de la Ley M N°3308, que fue reemplazada por la nueva Ley Q N°5594. La reforma alteró el artículo primero de la norma original, otorgando al gobierno provincial la facultad de habilitar proyectos relacionados con el transporte, carga, descarga y almacenamiento de hidrocarburos. Sobre este aspecto nos detendremos más adelante.

En consecuencia, varias organizaciones ambientalistas y vecinos en general han emitido comunicados, conformado asambleas y presentado acciones judiciales en rechazo a la nueva norma. Otros sectores, en cambio, han celebrado las medidas adoptadas, con la esperanza de mayor empleo, inversiones y desarrollo.

A modo de síntesis visual, lo expresamos de la siguiente forma:

ETAPAS VARIACIÓN EN LA PROTECCIÓN JURÍDICA GOLFO SAN MATÍAS



3

Cuadro 2

Contenido material. Fundamentos

Pasando a un análisis concreto sobre la materialidad de las normas y sus fundamentos, resulta que la Ley M N°2892 poseía sólo dos artículos que disponían lo siguiente: *Artículo 1º.- Prohibese la instalación de oleoductos cuyas terminales de carga y descarga a buques petroleros pretendan instalarse en cualquier punto del Golfo San Matías; Artículo 2º.- Comuníquese al Poder Ejecutivo y archívese.*

Esta norma incorporó un nivel de protección específico que hasta ese momento no existía. Si bien los motivos que subyacen implícitamente a su dictado son amplios, entiéndase incluida la discrepancia por los recursos naturales entre la Nación y la Provincia, no puede soslayarse la atención que se le dió a la cuestión ambiental.

³ Imagen de elaboración propia.

Entre los fundamentos del proyecto, casi íntegramente sujetos a esta última temática, se sostuvo que el Golfo San Matías es una zona privilegiada del planeta, por la limpieza de las arenas playas y por la diversidad de su flora y fauna. Además, es una de los pocos lugares donde la naturaleza prácticamente virgen se manifiesta en todo su esplendor, otorgando a los hombres, mujeres y niños que habitan la zona, los recursos naturales que sustentan sus actividades productivas, ofreciéndoles la posibilidad de gozar de una muy alta calidad de vida.

Sostenía que el funcionamiento de un oleoducto no generaría demasiado beneficios económicos para la región, y sí correría todos los riesgos ecológicos y los perjuicios económicos derivados de esta actividad. Por sus características, la misma no generaría más que una docena de puestos de trabajo, en contrapartida al turismo, actividad predominante en la zona que se vería profundamente afectada.

Desde el punto de vista estrictamente ambiental, 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. En condiciones normales de operación, el ambiente próximo a una monoboya es sucio y contaminado, más aún con la eventualidad de un derrame. Agregaba que, ante la alteración en la comunicación de las especies, se corría el riesgo de modificar o interrumpir la cadena ecológica submarina en el Golfo.

Pocos años más tarde, la Ley M N°3308 vino a incrementar y consolidar el nivel de protección alcanzado. Esta determinaba en su forma original que: *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; Artículo 2°.- Derógase la ley n° 2892. Artículo; 3°.- De forma.*

A simple vista se puede observar que incorporó la prohibición de nuevas actividades relacionadas a los hidrocarburos, incluso extendió el ámbito de aplicación al mar territorial rionegrino. En cuanto a los fundamentos del proyecto, vuelve a sostener con mayor énfasis los derechos de la provincia sobre los recursos hidrocarburíferos y el ejercicio del poder de policía en materia de preservación de los mismos y del medio ambiente.

Sobre este último aspecto, que es donde ponemos el foco, sostiene que 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, basta sólo destacar la admiración e interés mundial producido por la ballena franca austral. Continúa diciendo que un accidente produciría un daño ecológico definitivo, con afectación de los principales recursos económicos de la región: el turismo y la explotación pesquera.

Con un giro radical en el nivel de protección legal del Golfo San Matías, la Ley Q N°5594 vino a reducir sus alcances. El articulado de esta norma es mucho más amplio. En sus primeros catorce establece su objeto principal, o sea, las facultades provinciales relativas al ejercicio de la actividad de control y fiscalización del transporte e infraestructura de hidrocarburos. Además, incorpora sus objetivos, determina la autoridad de aplicación, los requisitos para el desarrollo de las actividades relativas a la materia, el poder de policía y demás consideraciones técnicas y jurídicas.

La cuestión central que se analiza en este trabajo subyace en el final de la norma, en la que nos detendremos más adelante, cuyo anteúltimo artículo dicta: *Artículo 15.- Modificación. Se modifica el artículo 1° de la ley M 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”.*

Sobre los fundamentos de este último proyecto, el mismo hace énfasis en el cambio de paradigma en la explotación de hidrocarburos y el extraordinario aumento en la capacidad de producción de gas y petróleo no convencional proveniente de la formación Vaca Muerta. Alega que la capacidad de evacuación por los ductos que conforman el sistema de transporte se encuentra restringida y ven esta necesidad de ampliarlo por nuevos territorios como una oportunidad para generar empleo, divisas y desarrollo local.

En lo que nos atañe, el texto pone de resalto que el poder de policía de la actividad es materia concurrente con la Nación, de allí la posibilidad de que las autoridades provinciales dicten normas o actos destinados a resguardar, entre otros aspectos, al ambiente contra los posibles riesgos que pudieran provenir del ejercicio de la actividad hidrocarburífera.

Atendiendo al contexto fáctico productivo y económico, y al fortalecimiento de las potestades de contralor de la autoridad local, sostiene la necesidad de modificar el artículo primero de la Ley M N°3308. Dice que esta necesidad no surge en forma independiente y aislada, ni se trata de la liberación de actividad per se, sino que se enmarca en las nuevas herramientas que esta norma traería para el control y fiscalización in situ de la actividad.

Finalizando, menciona la ratificación por nuestro país de Tratados Internacionales relativos a orientar los desarrollos industriales de manera sostenible, respetando la biodiversidad. En tal sentido, los proyectos hidrocarburíferos que se presenten deberán cumplir con las exigencias normativas en materia ambiental, minimizando los impactos.

Cuadro comparativo

Ahora bien, en este apartado buscamos sintetizar el análisis precedente de la siguiente forma:

	Contenido	Fundamentos del proyecto. Enfoques principales
Ley M N°2892	Artículo 1°.- Prohíbese la instalación de oleoductos cuyas terminales de carga y descarga a buques petroleros pretendan instalarse en cualquier punto del Golfo San Matías.	- Afectación del ambiente, de la diversidad faunística y de la calidad de vida; - Riesgos para la actividad pesquera y turística; - Afectación de fuentes de trabajo.
Ley M N°3308 (texto original)	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	- Jurisdicción provincial, propiedad y derechos de la Provincia sobre los recursos hidrocarburíferos; - Ejercicio del poder de policía local en materia de preservación de los recursos y del medio ambiente; - Importancia del Golfo San Matías y las áreas adyacentes, en cuanto a la reproducción

	transporten esos productos.	de especies; - Riesgo de daño ecológico, con afectación de los principales recursos económicos de la región: el turismo y la explotación pesquera.
Ley Q N°5594	Artículo 15.- Modificación. Se modifica el artículo 1° de la ley M 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”.	- Fortalecimiento de funciones de control y fiscalización; - Cambio de paradigma en la explotación de hidrocarburos; - Aumento de la producción de Vaca Muerta; - Restricción de la capacidad de evacuación; - Crecimiento económico, recaudación y generación de empleo; - Dominio originario de los recursos, facultades provinciales y poder de policía; - Necesidad de modificación del art. 1 de la Ley M N°3308; - Cumplimiento de las exigencias normativas en materia ambiental, minimizando los impactos.

APLICACIÓN DEL TEST DE REGRESIVIDAD: EXAMEN DE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY M N°3308

El principio de no regresión ambiental, junto al test de regresividad, aparece entonces como una herramienta metodológica relevante para examinar la modificación de la Ley M N° 3308 de la provincia de Río Negro en términos jurídicos. Mientras el texto original de la norma establecía una prohibición absoluta de actividades hidrocarburíferas en el Golfo San Matías, su modificación abrió la posibilidad de llevar adelante proyectos de transporte, carga, descarga y almacenamiento de hidrocarburos en esta área geográfica.

Nos proponemos, por lo tanto, poner en práctica lo explorado en el marco teórico, junto al análisis comparativo de las leyes en tensión y las pautas obtenidas de la jurisprudencia local, para examinar si existe un retroceso normativo no justificado en la tutela ambiental a partir de la modificación legislativa en el año 2022. Así, para la aplicación del test (Peña Chacón, 2015; Esaín, 2013b) nos centraremos en los extremos abordados en los capítulos precedentes, verificando los siguientes puntos:

- ☐ Punto 1: la existencia de una norma ambiental previa protectora del Golfo San Matías;
- ☐ Punto 2: la promulgación de una nueva normativa que modifique el nivel de protección ambiental adquirido;
- ☐ Punto 3: el menoscabo o empeoramiento del nivel de protección jurídica preexistente, en cuanto a su alcance, amplitud y efectividad.
- ☐ Punto 4: la inexistencia de justificación y respaldo técnico-científico que permita determinar, en grado de certeza, la no afectación al bien tutelado;
- ☐ Punto 5: la falta de concurrencia de razones excepcionales y de interés general que torne como razonable y no arbitraria una disminución en el nivel de protección ambiental.

En caso de verificarse los puntos (1), (2) y (3), junto con la falta de respaldo técnico-científico (4) y de razones excepcionales y de interés general (5), el resultado será una regresividad normativa no justificada a la luz del principio de no regresión ambiental.

Sin embargo, atendiendo a la característica de relatividad del principio, ante la ausencia de verificación de los puntos (4) y/o (5), la norma podría considerarse regresiva pero justificada, lo que descarta una eventual declaración de invalidez.

Ahora bien, hemos sostenido que este test parte de un análisis comparativo entre la mayor protección ambiental alcanzada y la ofrecida, respectivamente, por la nueva norma implementada (Gatica, 2015). Recordado ello pasaremos a analizar estrictamente el objeto de este trabajo, particularmente comparando el artículo 1 de la Ley M N°3308, conforme su texto original, con la modificación introducida por el artículo 15 de la Ley Q N°5594:

<i>Punto 1</i>	<i>Norma anterior</i>	Art. 1 Ley M N°3308 (conforme texto original): 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.
<i>Punto 2</i>	<i>Norma actual</i>	Art. 1 Ley M N°3308 (conforme art. 15 Ley Q N°5594): Se prohíben en el Golfo San Matías y en el mar territorial rionegrino las tareas de prospección, exploración y explotación petrolífera y gasífera.
<i>Punto 3</i>	<i>Nivel de protección ambiental</i>	(-) menor (retroceso en el alcance de las actividades hidrocarburíferas comprendidas en la prohibición, específicamente elimina la prohibición en 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)
<i>Punto 4</i>	<i>Justificación respaldo</i>	- No surge de los fundamentos del proyecto ni del texto de la norma.

	<i>técnico/científico sobre la no afectación del Golfo San Matías</i>	
<i>Punto 5</i>	<i>Concurrencia de razones excepcionales - interés general</i>	No surge de los fundamentos del proyecto ni del texto de la norma.
	Resultado	Regresividad normativa no justificada

De la confrontación normativa se infiere que la modificación introducida por la Ley Q N°5594 implica un retroceso normativo no justificado, en tanto reduce el nivel de protección ambiental previamente garantizado al Golfo San Matías, sin el respaldo de justificación técnico-científica ni la concurrencia de razones excepcionales y de interés general.

Ello contraviene el principio de no regresión ambiental, entendido desde la faz relativa como “la limitación de los poderes públicos, de disminuir o afectar de manera significativa el nivel de protección ambiental alcanzado, salvo que esté absoluta y debidamente justificado” (Contreras & Vélez Freire, 2022).

CONCLUSIÓN

La presente investigación se propuso como objetivo general determinar si la modificación de Ley M N°3308 de la provincia de Río Negro resulta regresiva a la luz del principio de no regresión ambiental. Para ello se abordó exhaustivamente el concepto, las fuentes, las características y las posiciones doctrinarias sobre este principio del derecho ambiental. Posteriormente, se procedió de manera análoga respecto a los extremos a verificar en la aplicación del test de regresividad.

Además, se exploró su aplicación implícita como criterio argumentativo en el fallo “*Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro S/ acción de inconstitucionalidad (ordenanza N° 4683 Municipalidad de San Antonio Oeste)*” del STJRN, verificando su operatividad frente a los poderes constituidos provinciales, al menos en la jurisprudencia del máximo tribunal local. Esto consolidó lo abordado previamente a nivel teórico.

Sobre la modificación legislativa de la Ley M N°3308 en específico, se trazó el contexto y la evolución temporal de la protección jurídica del Golfo San Matías, demostrando avances y retrocesos en la legislación, como así también las tensiones existentes sobre el tópico analizado. Particularmente, los fundamentos de los proyectos de las leyes M N°2892, M N°3308 y Q N°5594 permitieron vislumbrar los principales intereses que subyacen a su dictado, evidenciando contrastes significativos entre las dos primeras normas y la última.

Este camino de lo general a lo particular nos permitió sentar bases sólidas para finalmente examinar la modificación del artículo 1 de la Ley M N°3308 a partir de la aplicación del test de regresividad como método específico, el cual se desprende del principio de no regresión ambiental en su faz relativa o flexible.

Con el test se verificó la promulgación de una nueva normativa que modifica en sentido negativo el nivel de protección ambiental adquirido previamente en el Golfo San Matías, pues reduce significativamente el alcances de la ley suprimiendo la prohibición de instalar dentro del Golfo 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 estos productos. En términos constitucionales, entiéndase en lo referido al artículo 19 de la CN, se habilita a realizar aquello que la ley no prohíbe.

En correlato, no se advierte la existencia de justificación ni respaldo técnico-científico que evidencie la no afectación del ecosistema, como así tampoco la concurrencia de razones

excepcionales y de interés general que permitan justificar acabadamente tal retroceso. El test, entonces, arrojó como resultado concreto una regresión normativa no justificada. Esto último, en consonancia con el marco teórico, deviene en que eventualmente operará, ya en sede judicial, una presunción de invalidez del artículo 15 de la Ley Q N°5594 y su consecuente declaración de inconstitucionalidad por ser contrario al principio de no regresión ambiental, inserto operativamente en el derecho argentino. Criterio análogo e implícitamente utilizado por el máximo tribunal de la misma jurisdicción en el fallo citado con anterioridad. Esto salvo que el Estado provincial logre acreditar que tal retroceso se encuentra justificado.

Desde otra perspectiva, sostuvimos en el trabajo la idea de que un derecho no puede restringirse al punto de afectar su núcleo esencial, o sea, afectar aquello que lo hace ser eso y no otra cosa. Justamente, si consideramos al ecosistema del Golfo San Matías como la representación real, concreta y situada del derecho a un ambiente “sano” del que goza la población y posee rango constitucional, la habilitación de actividades hidrocarburíferas potencialmente contaminantes en el Golfo, vedadas hasta la sanción de la Ley Q N°5594, implica en sí misma la descaracterización como “sano” de este y su consecuente vulneración.

Sobre este último punto, advertimos con criterio propio que los efectos tangibles no solo se traducen en una mera violación jurídica-formal del derecho, sino que implican una factible amenaza para este ecosistema de gran relevancia social y ambiental en la región.

De esta manera, el principio de no regresión ambiental se perfila como parámetro de constitucionalidad ambiental a nivel provincial. El desafío actual radica en concebir judicialmente la modificación de la Ley N°3308 como inconstitucional y dotar nuevamente al Golfo del máximo nivel de protección alcanzado hasta el momento. En miras al futuro, se propone institucionalizar mecanismos de revisión legislativa previa que incluyan, como pauta obligatoria, el tamiz de la no regresión ambiental como parámetro constitucional antes de toda modificación normativa.

LISTA DE REFERENCIAS

Doctrina

- Acacio, J. A., & Wyczykier, G. (2024). *Un mar azul para un futuro común. Conflictos y resistencias frente al avance fósil en la costa argentina*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).
- Aragão, A. (2015). A proibição do retrocesso como garantia da evolução sustentável do direito ambiental. En M. (Ed.) Peña Chacón (Ed.), *El Principio de No Regresión Ambiental en Iberoamérica* (pp. 17-36). UICN.
<https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2015.EPLP.84.es>
- Asiain, C. (2025). Treinta años de vanguardia: La cláusula ambiental constitucional como pionera del derecho humano al ambiente para las generaciones presentes y futuras. *Sup. Der. Amb.*, 29.
- Berros, M. V. (s/f). Construyendo el principio de no regresión en el derecho argentino. *La Ley – Suplemento de Derecho Ambiental*.
- Cheruse, F. (2018). Principio de no regresión ambiental. La ausencia de daño como posible excepción. *Revista Argentina de Justicia Constitucional*, 5.
- Cheruse, F., & Martínez Preciado, N. (2017). Los principios de progresividad y no regresión en materia ambiental: Diferentes enfoques doctrinarios y su recepción jurisprudencial en el ámbito de nuestro país. *RD Amb*, 49.
- Contreras, D. A. P., & Vélez Freire, C. E. (2022). Principio de no regresión en el derecho ambiental. Evolución y consolidación en la doctrina ambiental y el derecho interno. *Revista Mundo Financiero*, 3(7), 38-57.
- Crespo Plaza, R. (2015). Algunos casos de retrocesos en la legislación ambiental del Ecuador. En M. (Ed.) Peña Chacón (Ed.), *El Principio de No Regresión Ambiental*

- en *Iberoamérica* (pp. 123-144). UICN.
<https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2015.EPLP.84.es>
- Esain, J. A. (2013). Progresividad, gradualidad, no regresión y el derecho humano fundamental al ambiente. *RD Amb (Revista de Derecho Ambiental)*.
- Esáin, J. A. (2013). Progresividad y no regresión en el nivel de protección del ambiente. En M. (Dir.) Peña Chacón (Ed.), *El principio de no regresión ambiental en el derecho comparado latinoamericano* (pp. 199-211). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). <https://www.undp.org/es>
- Franza, J. A. (2012). Principio de no regresión del derecho ambiental. *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales*, 6.
<https://www.ijeditores.com/nota.php?nota=672>
- Garrido Cordobera, L. M. R. (2014). Aplicación de los principios de no regresión, de solidaridad y pro homine. Desafío ambiental del siglo XXI. *LA LEY*.
- Gatica, S. F. (2015). Principio de no regresión: De la caída de la idea de progreso al deber de progresividad. *ElDial.com – Suplemento Derecho Ambiental*.
https://www.eldial.com/nuevo/nuevo_diseno/V2/doctrina2.asp?id=7894&base=50
- Hernandez Sampieri, R., Fernandez Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la investigación* (Cuarta). McGraw-Hili Interamericana.
- Marabini, A. (2024). Consideraciones sobre el principio de no regresión ambiental a tres décadas de la reforma constitucional. *RD Amb*, 80.
- Peña Chacón. (2015a). Límites, restricciones y excepciones del principio de prohibición de regresividad ambiental. En *El Principio de No Regresión Ambiental en Iberoamérica* (pp. 235-249). UICN.

- Peña Chacón, M. (2015b). El test de regresividad ambiental. En M. (Ed.) Peña Chacón (Ed.), *El Principio de No Regresión Ambiental en Iberoamérica* (pp. 212-234). UICN. <https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2015.EPLP.84.es>
- Prieur, M. (2011a). De l'urgente nécessité de reconnaître le principe de «non régression» en droit de l'environnement. *IUCN Academy of Environmental Law e-Journal*, 1.
- Prieur, M. (2011b). O princípio da proibição de retrocesso ambiental. En *O princípio da proibição de retrocesso ambiental* (Senado Federal do Brasil – Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle (CMA), pp. 11-54). Senado Federal.
- Tantaleán Odar, R. M. (2016, febrero 1). Tipología de las investigaciones jurídicas. *Derecho y Cambio Social*.

Jurisprudencia

- Superior Tribunal de Justicia de Río Negro. (2017, 16 de mayo). *Fiscal de Estado de la Provincia de Río Negro S/ acción de inconstitucionalidad (ordenanza N° 4683 Municipalidad de San Antonio Oeste)* [Sentencia definitiva N°62]. <https://fallos.jusrionegro.gov.ar/>

Legislación⁴

- Argentina. (1994). *Constitución de la Nación Argentina* [Constitución]. InfoLEG - Información Legislativa y Documental.

⁴ Nota: la sistematización de las fuentes normativas incluidas en este trabajo fue asistida por la herramienta ChatGPT (OpenAI, modelo GPT-5), con verificación posterior de su contenido en los textos legales oficiales.

- Organización de los Estados Americanos [OEA]. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)* [Tratado]
- Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* [Tratado]. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1990). *Observación general N.º 3*. Naciones Unidas.
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1988). *Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador)* [Tratado].
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (2005). *Resolución AG/RES. 2074 (XXXV-O/05): Normas para la confección de los informes periódicos previstos en el artículo 19 del protocolo de San Salvador* [Resolución]. Organización de los Estados Americanos. <https://www.oas.org/es/>
- Naciones Unidas. (2012). *El futuro que queremos*. Documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) [Conferencia]. Naciones Unidas. <https://sustainabledevelopment.un.org/rio20>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2018). *Acuerdo Regional sobre Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú)*. Naciones Unidas. Ratificado por la República Argentina mediante Ley N.º 27.566. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/43595>
- Argentina. (2002). Ley N.º 25.675. *Ley General del Ambiente* [Ley nacional]. Boletín Oficial de la República Argentina.

Río Negro. (1988). *Constitución de la Provincia de Río Negro* [Constitución provincial].

Boletín Oficial de la Provincia de Río Negro. <https://www.legisrn.gov.ar>

Río Negro. (1995). *Ley M N.º 2892* [Ley provincial]. Digesto Jurídico de la Legislatura de

Río Negro. <https://www.legisrn.gov.ar>

Río Negro. (1999). *Ley M N.º 3308* [Ley provincial]. Digesto Jurídico de la Legislatura de

Río Negro. <https://www.legisrn.gov.ar>

Río Negro. (2022). *Ley Q N.º 5594* [Ley provincial]. Digesto Jurídico de la Legislatura de

Río Negro. <https://www.legisrn.gov.ar>

San Antonio Oeste. (2014). *Ordenanza N.º 4683/14* [Ordenanza municipal].