

EL NO RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS EN EL DERECHO AMBIENTAL

NATALIA VELOSO

1. ENCUADRAMIENTO GENERAL

El objeto del presente trabajo es el análisis particular de uno de los principios propios del Derecho Ambiental: el principio de incorporación.

La Ley N° 17.283 de 28 de noviembre de 2000 definió el concepto de medio ambiente otorgándole un significado amplio comprensivo de elementos humanos y naturales¹.

Asimismo, en su art. 6° estableció los **principios propios del derecho ambiental**, los cuales han sido definidos como *“aquellas directivas o lineamientos que orientan y fundamentan la adopción de ciertas medidas de gobierno. Por su generalidad, no contienen soluciones concretas al amplio o indeterminado número de casos a los que pueden ser aplicados, sino meros enunciados básicos, que cuando refieren a materias como la ambiental, pueden formar parte de una política de Estado, que supera los acotados períodos que corresponden a cada administración”*.²

Respecto a la función de estos principios, la propia Ley N° 17.283 en su art. 6° establece que los mismos deberán ser los **orientadores de la política nacional ambiental** a adoptar por el Poder Ejecutivo y que *“Los principios antes mencionados servirán también de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que pudieran suscitarse en la aplicación de las normas y competencias de protección del ambiente y en su relación con otras normas y competencias”*³.

Tales principios, enumerados por dicho artículo son los siguientes:

- a.- El **principio de distinción**: el mismo prevé que el Uruguay se distinga entre los demás países como un país natural, desde una perspectiva económica, cultural y social del desarrollo sostenible.
- b.- El **principio preventivo**: dicho principio consiste en la priorización de la prevención de daños ambientales sobre la sanción de los mismos.
- c.- El **principio precautorio**: es aquel por el cual se establece que la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.
- d.- El **principio de incorporación**: por el cual se entiende que no podrán invocarse derechos adquiridos en caso de imposición de nuevas exigencias ambientales, las que deberán ser graduales y progresivas (principio cuyas consecuencias jurídicas se analizarán más adelante en detalle).
- e.- El **principio de participación**: por el que se considera que *“la protección del ambiente constituye un compromiso que atañe al conjunto de la sociedad”*.
- f.- El **principio de transectorialidad**: por el que se prevé la necesidad de coordinación entre los sectores públicos y privados involucrados.
- g.- El **principio de la adecuada información ambiental**: por el cual se prevé que la información se encuentre disponible y sea accesible para cualquier interesado; y
- h.- El principio de **cooperación internacional**: por el cual se busca el fomento y la promoción de la cooperación entre países y organizaciones internacionales.

1 Marcelo COUSILLAS - “La protección constitucional del Ambiente”, en “Reflexiones sobre la Reforma Constitucional de 1996”, FCU, pág. 144.

2 Marcelo COUSILLAS – “El Principio contaminador pagador”.

3 Art. 6° de la Ley N° 17.283 in fine

Pues bien, en el marco de estos principios, corresponde ahora delimitar el objeto de estudio del presente trabajo, el cual no es otro más que el análisis particular del **principio de incorporación** (art. 6 lit. c).

El texto de dicho literal establece que: *“Constituye un supuesto para la efectiva integración de la dimensión ambiental al desarrollo económico y social, la incorporación gradual y progresiva de las nuevas exigencias, sin que por ello deba reconocerse la consolidación de situaciones preexistentes”*.

Dicho literal, no hace otra cosa más que reconocer el principio especial del Derecho Ambiental conocido como el **“No reconocimiento de los derechos adquiridos”**, en tanto prevé a texto expreso que no tendrá porqué reconocerse la consolidación de situaciones jurídicas preexistentes cuando tengan que incorporarse nuevas exigencias.

Ahora bien, corresponde entonces analizar cuáles son las consecuencias jurídicas de este principio y concretamente, como se conjuga el mismo con la responsabilidad por hecho lícito e ilícito del Estado.

2. NOCIÓN GENERAL DE LA TEORÍA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS

Si bien la teoría general de los derechos adquiridos excede el objeto de este trabajo, corresponde otorgar una noción básica de la misma a los efectos de comprender el tema a estudio.

Los derechos adquiridos son aquellos que *“que han entrado en nuestro dominio, que hacen parte del él, y de los cuales ya no puede privarnos aquel de quien los tenemos”*⁴.

En este sentido, la doctrina administrativista ha estudiado este tema respecto de los derechos que ingresan al patrimonio a través de un acto administrativo sosteniendo que los actos que generan derechos adquiridos, adquieren por este hecho el carácter de *inmutabilidad*, el cual determina que su revocación resulte ilegítima. En efecto, la inmutabilidad de un acto no refiere a que el mismo sea inmutable, sino a que su mutación resulta ilegítima⁵.

Quiere decir, que conforme a la teoría de los derechos adquiridos, cuando un acto administrativo genera derechos que ingresan al patrimonio de una persona (ej: se resuelve un concurso y con ello el funcionario adquiere el derecho a ocupar un determinado cargo), dicho acto adquiere inmutabilidad, lo cual no es otra cosa más que la imposibilidad de revocarlo sin incurrir en ilegitimidad.

En este sentido, también se ha dicho que *“la estabilidad del acto administrativo es la restricción a la revocabilidad del acto y ella deriva de las condiciones de fondo, sobre todo de la existencia de derechos adquiridos. Aquí sí estamos ante la inmutabilidad. Aquí aparece la cosa juzgada administrativa”*⁶.

Asimismo, se ha sostenido que el concepto de estabilidad del acto administrativo *“refiere a la inmutabilidad de la situación creada por el acto administrativo y no deriva de la definitividad ni de la firmeza del mismo sino de las reglas de fondo que rigen esa situación y, en particular, de la existencia de derechos adquiridos. Su fundamento radica en la seguridad jurídica”*⁷.

En efecto, el fundamento de la estabilidad del acto administrativo no es otro que **la seguridad jurídica**, con base normativa en los arts. 7 y 72 de la Constitución y consagrada por tanto como un principio general de Derecho de máximo valor formal.

Como bien se ha sostenido: *“Si la cosa juzgada administrativa o estabilidad consiste en la inmutabilidad del acto administrativo (...), si ésta depende de la situación de fondo, sobre todo de la existencia de derechos adquiridos; si al igual que la cosa juzgada judicial su fundamento es la seguridad jurídica, ella existe aún en el caso de un acto administrativo ilegítimo. Las mismas razones existentes para predicar la inmutabilidad de una sentencia injusta, existen para predicar la inmutabilidad de un acto administrativo creador de derechos aunque este sea ilegítimo”*⁸.

Es que *“si el acto administrativo ha adquirido firmeza, para su revocación no basta alegar la ilegitimidad del acto sino que deberán existir otras razones de interés público que la impongan y por su puesto ello será posible sino existen derechos adquiridos. Justamente en esto consiste la “cosa juzgada administrativa” o la estabilidad del acto: en la restricción a su revocabilidad, o dicho de otro modo en su inmutabilidad, sin que interese si el acto sea legítimo o no”*⁹.

4 Sentencia N° 008-1996 del Tribunal Constitucional Peruano, fundamento N° 15, citada en “Teoría de los derechos adquiridos y derechos cumplidos”, publicado en <http://www.editum.org/Teoria-de-los-derechos-adquiridos-y-derechos-cumplidos-p-364.html>

5 Augusto DURÁN MARTÍNEZ – “Cosa juzgada y cosa juzgada administrativa”, UCUDAL, Montevideo, 1997, pág. 30.

6 Augusto DURÁN MARTÍNEZ – “Cosa juzgada y cosa juzgada administrativa” cit., pág. 32

7 Carlos E. DELPIAZZO – “El principio de la seguridad jurídica en el mundo virtual”, en Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo, Año VI, n° 11, pág 17 y sigtes..

8 Augusto DURÁN MARTÍNEZ – “Cosa juzgada y cosa juzgada administrativa” cit., pág. 33.

9 Augusto DURÁN MARTÍNEZ – “Cosa juzgada y cosa juzgada administrativa” cit., pág. 35.

Abundando en lo que viene de decirse, corresponde señalar que no es procedente sostener que no se admiten derechos adquiridos en contra de la legitimidad por contraposición del principio de juridicidad con el de seguridad jurídica.

En efecto, dicha contraposición de principios no es tal, en tanto en la relación Administración-administrado está inmersa la noción de servicialidad que impone a la Administración la obligación de asegurarle al administrado certeza jurídica respecto a los derechos emergentes de actos de la propia Administración.

Asimismo, tal como lo ha sostenido la mejor doctrina *“la cuestión no se resuelve contraponiendo sin más seguridad jurídica vs. legitimidad porque ¿no se compromete acaso, la legitimidad cuando se quebranta la seguridad?”*¹⁰.

Por otra parte, respecto a este supuesto conflicto, se ha sostenido que: *“si se considera como lo hace la doctrina alemana, que la confianza jurídica, como principio general del derecho, integra la legalidad, no puede existir antinomia”*¹¹.

En definitiva, puede concluirse que son derechos adquiridos aquellos que ingresan a nuestro patrimonio por el dictado de un acto administrativo o legislativo y que adquieren por ello el carácter de inmutabilidad, lo que determina que su supresión resulte ilegítima por violentar la seguridad jurídica y la confianza legítima.

3. DELIMITACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS DEL PRINCIPIO DE NO RECONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS EN EL DERECHO AMBIENTAL

Pues bien, teniendo en cuenta esta noción general de derechos adquiridos, corresponde ahora plantearse qué quiso decir el legislador cuando en el art. 6° lic. c) de la Ley N° 17.823 sostuvo que en materia de derecho ambiental deberán aceptarse la *“incorporación gradual y progresiva de las nuevas exigencias, sin que por ello deba reconocerse la consolidación de situaciones preexistentes”*.

La primera derivación que se desprende de este texto legal es que en materia de Derecho Ambiental, deberán incorporarse las exigencias que progresiva y gradualmente imponga el Estado, **sin que para negarse a incorporarlas, pueda invocarse la existencia de derechos adquiridos**.

Ahora bien, ¿qué consecuencias tiene que no puedan invocarse derechos adquiridos?, ¿es lo mismo decir que no se reconocerán derechos adquiridos a decir que no se indemnizará por los daños que pueda generar la incorporación de nuevas exigencias?, ¿qué sucede si una nueva exigencia tiene como consecuencia la inviabilización del negocio del administrado?, ¿es necesario indemnizar en estos casos? y en caso afirmativo, ¿el Estado responderá por hecho ilícito o por hecho lícito?

Al análisis de las siguientes interrogantes se dedicarán los próximos apartados.

En primer lugar, el hecho de que no puedan invocarse derechos adquiridos tiene consecuencias sobre la naturaleza de la situación jurídica que va a ser vulnerada por el acto que desconoce la situación anterior.

Si se considera que estamos ante un derecho adquirido – por ejemplo, derecho de una empresa a seguir trabajando bajo determinadas exigencias- entonces la incorporación de una nueva exigencia que modifique sustancialmente las condiciones de trabajo anteriores podría determinar la vulneración de una situación jurídica subjetiva protegida (derecho subjetivo adquirido) y con ello incurrir en ilegitimidad.

No obstante, en función de lo establecido por la norma anterior, no podrían en este caso invocarse derechos adquiridos a seguir trabajando bajo las mismas condiciones ya que no puede alegarse la situación jurídica subjetiva invocada (derecho subjetivo adquirido en este caso) y con ello se suprimiría la eventual ilegitimidad.

En segundo lugar, corresponde analizar cuáles son las consecuencias de no poder invocar derechos adquiridos.

En efecto, la consecuencia de no poder invocar derechos adquiridos es que **la mutación del acto que conllevó determinados derechos no deviene ilegítima**. Quiere decir, que la imposición de nuevas exigencias (aun cuando sean contrarias a las anteriores) no resulta ilegítima.

Ello es así en tanto el fundamento de los derechos adquiridos es que el derecho ingresó al patrimonio y por tanto, no puede ser suprimido por quien lo otorgó sin incurrir en ilegitimidad. Por tanto, si no se recono-

10 Mariano BRITO - “Los derechos adquiridos en la reciente jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia”, en Anales del Foro, Año 1998, N° 88-89, pág. 55.

11 Pedro José Jorge COVIELLO - “La protección de la confianza del administrado”, Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004, pág. 375.

cen los derechos adquiridos en materia ambiental, quiere decir que no se adquiere el derecho a trabajar bajo determinadas exigencias, por lo que si no se tiene tal derecho, entonces la imposición de una modificación en las exigencias no es ilegítima en tanto no vulnera una situación jurídica tutelada.

En tercer lugar, la mención realizada en la norma a texto expreso de que en materia ambiental no se reconocerán derechos adquiridos **tira por tierra el fundamento por el cual se reconocen los derechos adquiridos, esto es, la seguridad jurídica y la confianza legítima.**

En efecto, si la norma dice expresamente que en materia ambiental no se reconocerán situaciones pre-existentes consolidadas, entonces a partir del momento de la publicación de la misma, nadie puede decir que la actitud del Estado había hecho nacer en él la confianza legítima de que su situación se iba a mantener incambiada.

Todo lo contrario, a partir de esta norma todo aquel que realice una actividad reglamentada o susceptible de ser reglamentada por el Derecho Ambiental sabe que no adquiere el derecho a seguir trabajando o gozando de su propiedad bajo las circunstancias actuales.

Ello es así en tanto la propia naturaleza dinámica del Derecho Ambiental determina la necesidad de acompañar los constantes avances en la materia a través de constantes nuevas exigencias.

Con lo cual, quien realiza actividad reglada o susceptible de ser reglamentada por el Derecho Ambiental sabe de antemano que no adquirirá el derecho a seguir gozando de su propiedad o del trabajo en las condiciones actuales, por lo que nunca podrá nacer en él la confianza legítima de que dichas condiciones no serán modificadas, cayendo así el fundamento mismo de los derechos adquiridos.

En cuarto lugar, **no corresponde confundir la imposibilidad de invocar derechos adquiridos con la imposibilidad de reclamar una indemnización por daños y perjuicios.**

Téngase en cuenta que tal como lo ha sostenido nuestra Suprema Corte de Justicia *“Es inadmisibile confundir la cuestión de legitimidad de un acto jurídico, con la cuestión de responsabilidad por su emisión”*¹².

Tal como dijimos, la imposibilidad de invocar derechos adquiridos tiene como consecuencia que la imposición de nuevas exigencias que modifiquen la situación anterior no resulta ilegítima.

Es notorio que al no configurarse la ilicitud¹³, no se configura uno de los elementos de la responsabilidad del Estado que es el hecho ilícito.

Ahora bien, que la Administración no incurra en ilicitud no quiere decir que no deba indemnizar a los particulares por los daños que pudiesen devenir de las nuevas exigencias, en tanto, como veremos a continuación, en determinados casos el Estado debe indemnizar aun por su actividad lícita.

4.- CONJUGACIÓN CON LA RESPONSABILIDAD ESTATAL POR ACTIVIDAD LÍCITA

Tal como ya se ha señalado, la imposibilidad de alegar derechos adquiridos ante una nueva exigencia estatal en materia ambiental tiene como consecuencia que el administrado no podrá oponerse a cumplirla alegando su ilegitimidad por violación de derechos adquiridos.

No obstante, dicha imposibilidad de alegar ilegitimidad por invasión de la esfera subjetiva, no impide que sí pueda verificarse responsabilidad por actividad lícita del Estado, en tanto tal como lo indica su nombre, para que se verifique este tipo de responsabilidad no es necesario que exista ilicitud.

Pues bien, en este apartado analizaremos como se conjuga el principio de incorporación establecido en el art. 6 lit c) de la Ley 17.283 con la responsabilidad por hecho lícito y si en el caso particular de imposición de nuevas exigencias, se configuran los supuestos necesarios para que el Estado pueda incurrir en responsabilidad por hecho lícito.

4.1 Recepción de la Responsabilidad por actividad lícita del Estado en la Doctrina y Jurisprudencia

Nuestra Doctrina y Jurisprudencia han admitido pacíficamente la existencia de responsabilidad estatal por la actividad lícita del Estado (ya sea por acto administrativo o legal).

12 Sentencia de la S.C.J. n° 2/96 de 1 de febrero de 1996, L.J.U., Caso 13.041.

13 La ilicitud ha sido definida como la *“lesión de derechos, intereses o situaciones jurídicamente protegidas”*. Enrique SAYA-GUÉS LASO – *“Tratado de Derecho Administrativo”*-, T.I, Montevideo, 1963, p. 615; No 431.

SAYAGUÉS enseñaba que *“a veces existe la obligación de indemnizar sin que pueda imputarse a la Administración ilegalidad alguna.”*

El fundamento de dicha responsabilidad, ha estado principalmente en la igualdad ante las cargas públicas, como corolario del principio de igualdad reconocido en la constitución.¹⁴

Así, MAYER ha sostenido que la actividad del Estado *“no ocurre sin que los individuos sufran algunos perjuicios, pero ellos entran en las condiciones de existencia del Estado al cual los individuos pertenecen; por lo tanto, nada se puede cambiar. Pero a partir del momento en que esos perjuicios afectan a un individuo de manera desigual y desproporcionada, empieza a actuar la equidad y cuando el perjuicio se traduce en un daño material... habrá lo que se llama el sacrificio especial... que debe indemnizarse”*¹⁵.

También PRAT ha afirmado respecto a este tipo de responsabilidad que *“Es el caso de medidas adoptadas en aras del bienestar general, dictadas legítimamente, pero que ocasionan a uno a varios particulares un perjuicio excepcional y que nada justifica que éste o éstos lo soporten o lo sufran, cuando es toda comunidad que se beneficia de dichas medidas”*.¹⁶

DURAN MARTÍNEZ sostiene que *“Si el Estado provoca un daño a un sujeto, ya sea por hecho de la Administración o por un acto jurídico-cualquiera sea su naturaleza-rompe esa distribución proporcional. Al romper esa distribución provoca una desigualdad. El principio de igualdad o más específicamente el principio de igualdad ante las cargas públicas impone la reparación del daño sin atender a elemento subjetivo alguno a fin de restablecer el equilibrio roto.”*¹⁷

GORDILLO señala que *“no existe en principio y en el estado actual de la jurisprudencia, responsabilidad del Estado por leyes legítimas, aunque ocasionen daños; pero no creemos que categóricamente pueda decirse que “en nuestro derecho el Estado no responde civilmente por los actos legislativos”*¹⁸.

Asimismo, nuestra jurisprudencia ha recogido la tesis de la responsabilidad por hecho lícito de la Administración en varias oportunidades (Ver L.J.U. Casos 12000, 12271, 13041 y 15547).

4.2 Requisitos para que se configure la responsabilidad del Estado por hecho lícito

Nuestra jurisprudencia y Doctrina han asentado un principio básico que es que no cualquier actividad legítima del Estado que cause un daño al administrado es susceptible de ser indemnizada.

Por el contrario, para que se configure la responsabilidad del Estado por hecho lícito es necesario que se cumpla acumulativamente con dos requisitos¹⁹:

- a) *Especialidad del daño*: el acto o hecho debe **afectar a un número limitado de titulares**. Es necesario que el daño sea soportado por un grupo específico de personas. Si el daño es soportado por la generalidad de la sociedad, no se verifica uno de los presupuestos básicos para que se configure la responsabilidad por actividad lícita del Estado en tanto no se habrá vulnerado el principio de igualdad ante las cargas públicas.

En definitiva podría concluirse como lo hace ROLLAND que *“para dar derecho a reparación, el perjuicio sufrido debe ser un perjuicio especial, excepcional, anormal. Lo que da a un perjuicio el carácter de perjuicio especial, es que él recae sobre una persona determinada o ciertas personas determinadas de una manera que excede en mucho el perjuicio sufrido por el conjunto del público. El pone a la víctima en una situación anormal, excepcional. Es precisamente, en esto que la igualdad de las cargas se rota en su detrimento”*²⁰.

- b) *Que implique una supresión total o parcial, directa o indirecta del derecho o interés legítimo protegido*: para que se verifique la responsabilidad del Estado es necesario que el acto lícito **suprima** el derecho o el interés legítimo tutelado. Si el acto simplemente implica una limitación al ejercicio de esa situación subjetiva entonces no cabrá la indemnización.

14 Lorenzo SANCHEZ CARNELLI -“Responsabilidad del Estado por su actividad administrativa, legislativa y jurisdiccional”- F.C.U., Montevideo 2005, Pág. 54; Augusto DURÁN MARTÍNEZ. -“Casos de Derecho Administrativo”- Volumen I. Ingranusi, 1999, Universidad Católica. Pág.195.

15 Otto MAYER - “Derecho administrativo alemán”, Bs. As., t. IV, 1954, p. 217, citado en caso 12000 de L.J.U.

16 Julio PRAT-“Derecho Administrativo”- Tomo 4, Vol. 2, Montevideo, 1978, Pág. 71

17 Augusto DURÁN MARTÍNEZ. -“Casos de Derecho Administrativo”- Volumen I. Ingranusi, 1999, Universidad Católica. Pág.195.

18 Agustín GORDILLO - “Tratado de Derecho Administrativo”, Parte General, Tomo II, ed. Macchi López, Bs. As. 1975, Citado en caso 12000 de L.J.U.”.

19 Caso 12000 de L.J.U.

20 L. ROLLAND - “Recueil perodique et critique”, 1938, cuadernos 6°, p. 43, citado en caso L.J.U. 12000.

En este sentido, es muy ilustrativo el *leading case* en materia de responsabilidad por actividad lícita en derecho ambiental titulado "*Lucas v. South Carolina Coastal Council*"²¹ en el cual se introdujo el "*total taking test*" para evaluar en qué circunstancias correspondía indemnizar por la actividad regulatoria del Estado y en cuales no.

En este caso, el demandante (Lucas) compró una propiedad frente a una playa en 1986. En 1988, se dictó la Beachfront Management Act (Ley de Manejo de Frentes Costeros) para la protección de dichas áreas, estableciendo la prohibición de construir en dichas zonas, entre las cuales, quedaba comprendida la propiedad del actor.

El actor demandó al Estado de Carolina del Sur sosteniendo que la prohibición de construir implicaba una reducción tal de su derecho que importaba en los hechos una verdadera expropiación sin justa compensación y que por tanto debía indemnizársele.

Por su parte, el Estado de Carolina del Sur alegó que no correspondía compensación alguna en tanto el dictado del Beachfront Management Act comprendía un ejercicio válido de su poder de policía no constituyendo una expropiación indirecta.

A la luz de determinar si correspondía o no indemnización, la corte aplicó el "*total taking test*" sosteniendo que una regulación que priva al propietario de todo el beneficio económico que éste esperara obtener del uso de su tierra, constituye una expropiación indirecta, disponiendo así la necesidad de indemnizar.

El "*total taking test*" no hace más que apreciar uno de los requisitos que nuestra Doctrina considera necesarios para el nacimiento de la responsabilidad por hecho lícito, esto es, que la exigencia o regulación impuesta signifique una verdadera supresión del derecho regulado. Para lo cual, determinan que para que exista supresión, se debe privar al titular de la totalidad de la ventaja para la cual adquirió el derecho.

En este caso, la regulación prohibía construir sobre la propiedad que adquirió el actor. Si bien otros jueces disidentes sostuvieron que igualmente la propiedad seguía sirviendo para acampar, nadar, navegar, etc., lo que se consideró fue que el propietario la había adquirido para construir y que si la regulación suprimía esa posibilidad, en los hechos se había producido un "*taking*" o expropiación indirecta sin indemnización. Por lo que correspondía indemnizar.

Por lo tanto, podemos apreciar como esta solución de derecho anglosajón se encuentra alineada con lo sostenido por nuestra Doctrina acerca de que para que exista responsabilidad por actividad lícita del Estado el daño debe implicar una **supresión total o parcial, directa o indirecta del derecho o interés legítimo protegido**.

En síntesis, debe concluirse que para que se configure responsabilidad por actividad lícita del Estado, no basta con que ese obrar la haya generado un daño a la persona sino que además es necesario que dicho **daño** haya sido **especial** (a una persona en especial o a un determinado grupo) y que además **haya suprimido total o parcialmente, directa o indirectamente un derecho o interés protegido**.

4.3 Conjugación de la responsabilidad por hecho lícito con el art. 6 lit c) de la Ley N° 17.283.

Corresponde ahora analizar cómo se conjuga la responsabilidad por hecho lícito del Estado con la norma referida. En efecto, como ya se analizó anteriormente, la imposibilidad de invocar derechos adquiridos hace a la ilegitimidad o no de la actuación estatal, mas no a la existencia de responsabilidad estatal.

Por tanto, al margen de la calidad de lícita o no de la actividad del Estado, corresponde analizar cuándo se configura responsabilidad por actividad lícita del Estado cuando este establece exigencias a los particulares en materia ambiental, ya sea a nivel reglamentario o a nivel legal.

En este sentido, corresponde aplicar los mismos criterios que se aprecian para la existencia de responsabilidad por hecho lícito. Es decir, analizar en el caso concreto si se verifican los requisitos para que exista responsabilidad por actividad lícita: la especialidad del daño y supresión del derecho.

En este sentido, si los daños producidos por las exigencias establecidas por el Estado deben ser soportados por la sociedad en su conjunto, **entonces no se verificará responsabilidad alguna**.

Asimismo, si dichas exigencias ambientales son simples limitaciones, que si bien generan perjuicios económicos no aparejan la supresión total o parcial, directa o indirecta de un derecho o interés legítimo, entonces **tampoco habrá responsabilidad del Estado**.

21 South Carolina Supreme Court, 505, U.S, 1003 (1992), cuyo texto complete puede encontrarse publicado en: <http://caselaw.lp.findlaw.com/cgi-bin/getcase.pl?court=US&vol=505&invol=1003>

En cambio, el Estado responderá por la imposición de exigencias ambientales si las mismas implican una supresión del derecho o interés legítimo y esa exigencia en pos del interés general debe ser soportada por un grupo de personas determinadas o por una sola persona.

A modo de ejemplo, un caso de responsabilidad por actividad lícita del Estado podría verificarse si a las empresas de un determinado sector se les impone la obligación de contar con un sistema costosísimo de filtros que hace inviable la continuidad económica de dicha industria.

En dicho caso, a pesar de que la medida pueda ser legítima, igualmente se incurriría en responsabilidad por actividad lícita en tanto se habría puesto una exigencia a unas pocas empresas en pos del interés general.

Por tanto, se habría verificado una ruptura de la igualdad ante las cargas públicas en tanto las empresas integrantes de dicha industria deberían afrontar un importante costo en beneficio de todos.

Asimismo, dicha exigencia, por su altísimo costo, deviene imposible la continuidad de la empresa en tanto supone un gasto cuya amortización suprime todas las ganancias de la misma por un tiempo prolongado, por lo que se hace imposible subsistir y en definitiva, se traduce en una supresión del derecho al trabajo.

En tal caso, se verifican los dos requisitos para la existencia de responsabilidad estatal por actividad lícita, por lo que el Estado incurre en responsabilidad y corresponderá la indemnización.

En definitiva, el Estado únicamente responderá por la imposición de exigencias ambientales si las mismas implican una supresión de los derechos o intereses legítimos y esa exigencia en pos del interés general no es soportada por la totalidad de la sociedad sino por personas determinadas.

Asimismo, téngase en cuenta que la conclusión arribada es coherente con la otra parte de la norma en análisis que, si bien establece que no se reconocerán derechos adquiridos, también dice que la incorporación de nuevas exigencias será *gradual y progresiva*.

Siguiendo este razonamiento, corresponde analizar qué se entiende por “gradual y progresiva”. En efecto, si bien la norma no define que quiere decir con ello, dicho concepto puede ser analizado a la luz de los planteos doctrinarios en torno a los requisitos necesarios para incurrir en responsabilidad por actividad lícita.

En este sentido, si partimos de la base de que el legislador a través de esta norma pretendió salvar la responsabilidad del Estado, tanto por hecho ilícito (lo que hizo a través del no reconocimiento de derechos adquiridos) como por hecho lícito, debemos concluir que la alusión a que las exigencias sean graduales y progresivas radicó en un intento de salvar también la responsabilidad por hecho lícito.

En efecto, como ya vimos anteriormente, el no reconocimiento de los derechos adquiridos salva la posibilidad de que el Estado pueda incurrir en responsabilidad por hecho ilícito en tanto si el derecho no ingresó al patrimonio, entonces no se puede vulnerar la esfera ajena y sin hecho ilícito, no hay responsabilidad por actividad ilícita.

Ahora bien ¿qué pasa con la responsabilidad por actividad lícita? En mi opinión, el legislador, previendo que el Estado incurre en responsabilidad por actividad lícita únicamente si mediante su exigencia suprime el derecho tutelado, impuso al mismo la obligación de que las exigencias sean graduales y progresivas, a los efectos de evitar reclamos por este tipo de responsabilidad.

De este modo, el legislador salvó ambos tipos de responsabilidades. La responsabilidad por actividad ilícita a través del no reconocimiento de los derechos adquiridos y la responsabilidad por actividad lícita a través de la obligación de que las exigencias sean graduales y progresivas.

Por tanto, debe concluirse que a la luz de lo establecido por el art. 6 líc c) de la Ley N° 17.283 el Estado no puede ser responsabilizado nunca (ni por actividad ilícita ni lícita) por la imposición de exigencias ambientales, aún cuando las mismas generen perjuicios económicos a determinadas personas, siempre y cuando las mismas no violen la gradualidad y la progresión exigidas por la ley.

5. CONCLUSIONES

1.- Son derechos adquiridos aquellos que ingresan a nuestro patrimonio (ya sea a través de un acto administrativo o legislativo) y que adquieren por ello el carácter de inmutabilidad, lo que determina que su supresión resulte ilegítima.

2.- La imposibilidad de invocar derechos adquiridos en materia ambiental tiene como consecuencia que la imposición de nuevas exigencias que modifiquen la situación anterior no resulta ilegítima, mas no debe confundirse la legitimidad de un acto con la posibilidad de reclamar por los daños y perjuicios por el irrogados.

3.- Nuestra jurisprudencia y doctrina admiten pacíficamente la existencia de Responsabilidad del Estado por su actividad lícita, ya sea legislativa o administrativa.

4.- Para que se configure tal responsabilidad es necesario que se cumplan con dos supuestos: la especialidad del daño y la supresión total, parcial, directa o indirecta de la situación jurídica subjetiva tutelada.

5.- En el ámbito del derecho ambiental, y a la luz de la norma a estudio, el Estado no puede ser responsabilizado ni por actividad lícita o ilícita por las exigencias ambientales que imponga, siempre que las mismas cumplan con la condición de ser graduales y progresivas, entendiéndose tales como aquellas que no suprimen situaciones jurídicas subjetivas tuteladas.