

UNIVERSIDAD SIGLO 21



Trabajo Final de Grado. Manuscrito Científico.

Carrera: Abogacía.

Régimen de protección ambiental de la actividad minera: Tucumán y Catamarca.

Environmental protection regime of mining activities: Tucuman and Catamarca.

Autor: Rubén Alejandro Rosales.

Legajo: VABG6166

DNI: 22.397.090

Tutora: María Laura Foradori.

Concepción - Tucumán, Julio de 2019.

INDICE

| | |
|---|-----------|
| Resumen | 2 |
| Abstract | 4 |
| Palabra clave / Key Word | 5 |
| Introduccion | 6 |
| Métodos | 17 |
| Diseño | 17 |
| Resultados | 18 |
| Postura Doctrinaria | 18 |
| Normativa complementaria con estándares armonizados | 19 |
| Normativa complementaria con estándares no armonizados | 26 |
| Discusión | 30 |
| Referencias | 35 |
| Referencia Legislativa | 36 |

RESUMEN

En el presente trabajo de investigación, se fijó como objetivo general: Analizar las normativas complementarias ambientales, de las provincias de Tucumán y Catamarca, en la actividad minera, y sus posibles efectos perniciosos a la actividad económica y comercial inter jurisdiccional.

La investigación fue de enfoque cualitativo para la recolección de datos, y diseño no experimental, de tipo transversal.

Se encontraron los siguientes resultados:

-Armonización intra federal de la normativa complementaria, a la ley 24585, a través del Acta de San Carlos de Bariloche, aprobada por el Consejo Federal de Minería el 16 de Agosto de 1996.

-Aprobación de los presupuestos mínimos que se aplican a la presentación del Informe de Impacto Ambiental, en la provincia de Tucumán, por el decreto 1468/06, y en la provincia de Catamarca, por el decreto 1318/97.

Lo esencial de los resultados encontrados, fue la incipiente armonización intra federal de las normativas complementarias (Normativa Complementaria y Presupuestos Mínimos (N.C.) —Acta de San Carlos de Bariloche— aprobada por el Consejo Federal de Minería (el 16 de Agosto de 1996.), a la ley 24585, cumpliendo con los principios de congruencia, solidaridad y cooperación previstos en el artículo 4 de la ley 25675.

No se pudo determinar con certeza la existencia de efectos perniciosos para la actividad económica y comercial, por tratamiento diferencial, a través de las normativas complementarias, de cada jurisdicción.

Se concluyó que el estudio de casos concretos es necesario para determinar los efectos sobre los agentes económicos, y se consideró necesario el seguimiento de la evolución complementaria intra federal.

ABSTRACT

A general objective for the following research was set: to analyze the complementary environmental regulations of the provinces of Tucuman and Catamarca regarding the mining activity and its possible pernicious effects to the economic and commercial inter jurisdictional activities.

The research was of an exploratory reach, with qualitative focus for the data collect, non-experimental design and transversal type.

The following results were found:

-Intra federal nature of the complementary regulations of COFEMIN to the law 24585.

-The minimal budgets that will rule the presentation of the report on environmental impact were passed:

*In the province of Tucuman, decree 1468/06.

*In the province of Catamarca, decree 1318/97.

The core of the results was the intra federal nature of the complementary regulations to the law 24585, fulfilling with the cause of congruence, solidarity and cooperation set in the general environmental law 25675.

Pernicious effects to the economic and commercial activities could not be detected with certainty, through differential treatment, in each jurisdiction.

The conclusion was that the study of concrete cases is necessary to determine the effects on economic agents, and the monitoring of the intra complementary federal regulation was considered necessary.

PALABRA CLAVE / KEYWORD S

Medio Ambiente – Minería – Norma / Environmental – Mining – Standards.

INTRODUCCION

En el presente trabajo se abordó la cuestión ambiental, en la actividad minera, de las provincias de Tucumán y de Catamarca, provincias de la Región NOA de la República Argentina.

Catamarca es reconocida a nivel mundial por su riqueza minera metalífera, de oro, plata, cobre, litio, clasificadas por el artículo 3 del Código de Minería, como minas de primera categoría. En cambio, Tucumán, solo tiene producciones minerales de naturaleza pétreo o terrosa, y en general todas las que sirven para materiales de construcción y ornamentos, cuyo conjunto forma las canteras, clasificada como de tercera categoría, por el artículo 5 del código de minería.

Siguiendo a Strazzolini (2001, p. 3), sostenemos que “la provincia de Catamarca, concentra el 50% del total producido como consecuencia de la explotación de los yacimientos de Bajo La Alumbraera (cobre y oro) y Salar del Hombre Muerto (sales de litio). Tucumán, solo el (1,3%)”.

El problema en el cual centraremos nuestra investigación se encuadra en el siguiente interrogante: En función de los principios de la Ley General del Ambiente, Ley 25675, en especial los Principios de Solidaridad y de Cooperación, las provincias de Tucumán y la de Catamarca, en materia minera, al ejercer sus potestades de tornar operativos los presupuestos jurídicos de protección del ambiente, ¿podrían afectar principios de raigambre constitucional económicos-comerciales, inter jurisdiccionales?

En otros términos: En la actividad minera, la protección ambiental complementaria, que ejerce cada provincia, ¿podrían afectar derechos constitucionales de los agentes económicos?

El aporte que se procura compartir en el manuscrito científico, o sea, determinar qué se investiga, porqué y para qué, se sintetizan, respectivamente, en lo siguiente: 1) Se investiga la normativa complementaria de protección ambiental, en materia minera, en las provincias de Tucumán y Catamarca; 2) Determinar la vigencia practica de los principios de congruencia, solidaridad y cooperación, son los fundamentos que inspiran el manuscrito; 3) Conocer la estructura y funcionamiento, en materia minera, del sistema de los presupuestos mínimos y sus normas complementarias.

Los proyectos privados, por lo general, los llamados mega proyectos, se fragmentan y complementan por razones estratégicas y de aprovechamiento de oportunidades que conceden los gobiernos, de todos los niveles, Nación, Provincia, Municipio, en función de sus políticas públicas.

No obstante, ser una actividad subvencionada, en virtud de la ley 24196, de inversiones mineras, que les concede estabilidad fiscal (artículo 8), derecho de deducir del impuesto a las ganancias el ciento por ciento de los montos invertidos, (artículo 12), y beneficios a la exportación, (artículo 14 bis), y otros beneficios económicos locales, las administraciones provinciales o municipales, podrían coartar, el régimen especial de incentivo, imponiendo trabas de toda índole, pero aquí nos enfocamos a las que se pudieran surgir en materia ambiental, entre otros procedimientos, fijando requisitos técnicos o valores que fijen cargas máximas, desconociendo criterios lógicos racionales y sin adecuación a la Ley General Ambiental, en lo que se refiere a los principios de solidaridad y de cooperación, que mandan a prevenir, mitigar y tratar, los efectos transfronterizos adversos de su propio accionar, mediante una responsabilidad solidaria y acciones conjuntas.

En virtud, del problema de investigación, y en función de sus antecedentes, se fijan como objetivo general, y objetivos específicos del presente trabajo, los siguientes:

***Objetivo General:**

Analizar las normas complementarias ambientales, de las provincias de Tucumán y Catamarca, en la actividad minera, y sus posibles efectos perniciosos a la actividad económica y comercial inter jurisdiccional.

***Objetivos Específicos:**

1) Indagar, en la provincia de Tucumán y en la provincia de Catamarca, en materia minera, las normas complementarias de protección ambiental.

2) Identificar, en las provincias de Tucumán y Catamarca, en materia minera, los efectos, sobre los agentes económicos, de la aplicación de las normas complementarias de protección ambiental.

Las normas complementarias ambientales a las que se alude en el objetivo general, fueron introducidas, en el artículo 41, en la reforma del año 1994 de la Constitución Nacional. Estableciéndose de manera expresa que es una atribución de las provincias, no delegada. El gobierno Federal, en cambio, se reserva el dictado de los presupuestos mínimos de protección del ambiente.

Conforme lo enseña Pinto, Andino (2016, p. 8). “Antes de la reforma de la Constitución de la Nación Argentina, del año 1994, el derecho a la protección del medio ambiente tenía raíz constitucional en el artículo 33 de la ley fundamental”,

La Constitución Nacional de la República Argentina, en la reforma del año 1994, incorporó en la Primera parte, Capítulo Segundo, Nuevos Derechos y Garantías, el artículo 41, primer párrafo, “el derecho a un ambiente apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer la de las futuras.”.

En idéntico sentido, la constitución, de la provincia de Tucumán, adoptó en su artículo 41, como política prioritaria de Estado, la preservación del medio ambiente. Y la constitución de la provincia de Catamarca, entre las atribuciones del Poder Legislativo, menciona: “Elaborar normas protectoras del medio ambiente, sistema ecológico y patrimonio natural”. (Artículo 110 inciso 22).

En síntesis, el hombre en su contexto físico dinámico y en función de relaciones sociales y económicas mutables es el objeto fundamental en materia ambiental. Como señala Pinto, Andino (2016, p.8) “El ambiente como objeto del derecho constitucionalizado es el entorno antropizado.” Peña Chacón (2017), lo caracteriza como derecho público ambiental.

En virtud que en el tercer párrafo del artículo 41 establece que los presupuestos mínimo de protección, es una atribución de la Nación, y de las provincias, las necesarias para complementarlas, en el presente manuscrito científico se indagó la naturaleza de las normas de presupuestos mínimos de protección, de competencia nacional, y de las normas complementarias, de competencia provincial.

¿Qué naturaleza tienen las normas de presupuestos mínimos?

Las normas de presupuestos mínimos de protección, son leyes nacionales dictadas por el Poder Legislativo, conforme el procedimiento previsto en la Constitución Nacional, y que establecen condiciones necesarias para la protección ambiental.

Adhiero a la siguiente afirmación del artículo primero de la Resolución 92 'Se entiende por presupuesto mínimo al umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional' (Consejo Federal de Medio Ambiente, 2004).

En idéntico sentido, en el artículo sexto de la ley 25675, se dispuso que presupuestos mínimos del artículo 41 de la Constitución Nacional es "toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental." (Ley General del Ambiente, 2002).

Los presupuestos mínimos del artículo 41 de la Constitución Nacional, en la definición de ambas disposiciones citadas, son condiciones básicas, uniformes y necesarias, en protección del ambiente.

La doctrina en forma pacífica, sostiene que las normas de presupuestos mínimos, son normas nacionales, emanadas del Poder Legislativo y conforme al procedimiento constitucional, y que aluden a las condiciones mínimas necesarias que impone la Nación en protección del ambiente.

La competencia nacional de dictar las normas de los presupuestos mínimos de preservación del ambiente hace referencia al dictado por el Poder Legislativo de los umbrales infranqueables, de los estándares uniformes, que los resguardan y son de interpretación restrictiva.

El fundamento de nuestra interpretación de las normas nacionales sobre los presupuestos mínimos de protección del ambiente, se centran en las atribuciones legislativas conferidas por el artículo 75 de la Constitución Nacional, al Poder Legislativo, y en la prohibición expresa de delegación legislativa del artículo 76.

“Las leyes de presupuestos mínimos son de aplicación en todo el territorio de la Nación, se trata de leyes básicas.”. (Juliá, Foradori, Pérez Cubero, 2016, p.15).

Dos aspectos más de la Resolución 92/2004, del Consejo Federal del Medio Ambiente, en primer lugar incluyeron como presupuestos mínimos conceptos y principios rectores de protección ambiental, y normas técnicas que fijen valores que aseguren niveles mínimos de calidad, por otro lado, le otorga el carácter de interpretación restrictiva, a la facultad delegada en la Nación de fijar los presupuestos mínimos.

¿Cuál es la naturaleza de las normas complementarias del artículo 41 de la Constitución Nacional?

Las normas complementarias de protección ambiental son disposiciones provinciales (leyes, decretos, resoluciones, etc.), emanadas de los órganos locales y en las formas previstas por sus propios sistemas de organización.

Con respecto a las normas complementarias de competencia provincial del artículo 41 de la Constitución Nacional, creemos que su amplitud interpretativa, surge de la ley magna, que determinan que las provincias, se rigen por sus propias instituciones (artículo 122), y conservan los poderes no delegados, (artículo 121). Todo ello en concordancia con los digestos provinciales, que en el caso de la provincia de Tucumán, le confiere a la misma el uso de la soberanía no delegada (artículo 1).

Al garantizar la Constitución Nacional que cada provincia se rija por sus propias instituciones y que conserven los poderes no delegados, se puede deducir, que los mecanismos de dictado de las normas complementarias de las provincias, pueden variar entre ellas.

Para reforzar la postura que sostenemos, y con respecto a las disposiciones provinciales, en los considerando a la Resolución 92, se cita el Acta 13/04, en las que se establece que “Las Normas complementarias son las leyes, decretos, resoluciones, disposiciones y ordenanzas de naturaleza local que se dictan para asegurar la operatividad de los presupuestos mínimos.”. (Consejo Federal del Medio Ambiente, 2004).

Las normas operativas de protección ambiental, de competencia local y de interpretación amplia, no solo abarcan las disposiciones provinciales, sino también, las normas de los municipios autónomos, y siempre en resguardo de sus propias leyes fundamentales.

La ratio legis sobre la potestad de los municipios autónomos de dictar normas complementarias de protección ambiental lo encontramos en los artículos 5 (cada provincia debe asegurar su régimen municipal), y 123 (cada provincia debe asegurar la autonomía municipal), de la Constitución Nacional. Asimismo, en la ley magna de la provincia de Tucumán, se consagra la autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional de los municipios (artículo 132). Lo propio hace la provincia de Catamarca que reconoció, a los municipios, autonomía administrativa, económica y financiera (artículo 244 de la Constitución de la provincia de Catamarca). Agregamos, también, que la Constitución de Catamarca, concede a los municipios, el deber de preservar el medio ambiente (artículo 252, inciso 9).

En síntesis, el ejercicio de la potestad de dictar las normas operativas de los presupuestos mínimos, o sea, las normas complementarias, del artículo 41 de la constitución nacional, no sólo incluye las normativas provinciales, sino también, las ordenanzas municipales.

Analizado los presupuestos mínimos de protección ambiental del artículo 41 de la Constitución Nacional y las normas complementarias, se agregaron algunas consideraciones sobre la cuestión minera, foco de la problemática ambiental del presente manuscrito científico.

En cuanto a la evolución histórica, se sostuvo que:

Las décadas del 60 y 70, y en contexto de alza de precios de materias primas, prevalecía la idea que la minería podía aportar los recursos financieros para el desarrollo. En las décadas del 80 y 90, en un contexto de globalización, el de apertura a la inversión extranjera. La década siguiente, puso foco en fortalecer las instituciones como objetivo para evitar la llamada “maldición de los recursos”. En la actualidad, se potencia el papel transformador de la minería si se fortalecen los vínculos con otros sectores productivos (Bastida y Bustos, 2017, párr. 12-13-15).

En el sistema jurídico argentino, en materia ambiental, en la actividad minera, citamos las siguientes leyes nacionales:

-La ley 24196, llamada de inversiones mineras, promulgada el 19 de mayo de 1993, que permitía acogerse a su régimen, a las personas (físicas y jurídicas), habilitadas para actuar dentro de su territorio. Otorgó a los emprendimientos mineros comprendidos,

estabilidad fiscal (artículo 8 - prohibición de incrementar su carga tributaria total), por el término de 30 años, contados a partir de la fecha de presentación de su factibilidad. Asimismo, se otorgó, a los beneficiarios, el derecho de deducir del impuesto a las ganancias el ciento por ciento de los montos invertidos, (artículo 12), y beneficios a la exportación, (artículo 14 bis).

-La ley 24228, que ratificó el Acuerdo Federal Minero, suscripto el 6 de mayo de 1993, entre el Poder Ejecutivo Nacional y los Señores Gobernadores de provincia, que comprendía tres aspectos:

-político, consensuar medidas para atraer inversiones y armonizar normas de procedimientos;

-económico, propiciar la eliminación de gravámenes y tasas municipales que afecten directamente la actividad minera, eliminación de impuestos de sellos y evitar distorsiones en las tarifas de energía eléctrica, gas, combustible y transporte;

-ambiental, la necesidad de cumplir con una Declaración de Impacto Ambiental, para las tareas de prospección, exploración, explotación, industrialización, almacenamiento, transporte y comercialización de minerales.

-Ley 24224, (fue promulgada el 8 de julio de 1993), creó el Consejo Federal de Minería, siendo su función primordial, según el artículo 4 de su reglamento: “Promover, procurar, articular el consenso de la Nación y las Provincias en la política minera, sus planes y programas operativos.”.

-Ley 24585, (fue promulgada el 21 de noviembre de 1995), que modificó el código de minería de la República Argentina, reguló en el título complementario, de protección ambiental para la actividad minera, el Ámbito de aplicación; Instrumentos de Gestión

Ambiental; Normas de Protección y Conservación Ambiental; Responsabilidad ante el Daño Ambiental, De las Infracciones y Sanciones.

-Ley 25675, Ley General del Ambiente, (fue promulgada el 27 de noviembre de 2002), definió los presupuesto mínimo del artículo 41 de la Constitución Nacional, estableció los principios de política ambiental. Y, como regla general, concedió competencia a los tribunales ordinarios, salvo que los actos u omisiones de contaminación y/o degradación fuesen inter jurisdiccionales, en cuyo caso, la competencia es Federal.

-El Nuevo Acuerdo Federal Minero, del 13 de junio de 2017, que fue celebrado entre la Nación y representantes de todas las jurisdicciones provinciales (incluidas las provincias de Tucumán y Catamarca), y en el marco del Consejo Federal de Minería, acordaron, en el título III. “Gestión Ambiental Minera”, punto 10 - Coordinación en Materia Ambiental Minera: Coordinar sus acciones en materia ambiental minera, compartiendo entre sí información en forma libre, transparente y oportuna.

Asimismo, el Consejo Federal Minero (COFEMIN), invitó al Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA), a trabajar en forma coordinada, a fin de debatir sobre instrumentos de política y gestión ambiental en la actividad minera, en relación, entre otros, a los siguientes puntos: a) Protocolos de buenas prácticas. b) Análisis y gestión de riesgos. c) Sistemas de control ambiental. d) Protocolos de acción ante la ocurrencia de incidentes. e) Monitoreo de la calidad del agua, aire y suelo, a fin de que sean integrados en una plataforma de información ambiental de alcance nacional. f) Establecimiento de líneas de base ambiental, social y económica. g) Fortalecimiento del ejercicio de poder de policía provincial respecto de las actividades a ser desarrolladas en zonas que incluyan glaciares y

ambiente peri glacial, mediante instrumento de control y fiscalización. h) Evaluación de impacto ambiental, evaluación ambiental estratégica y auditoría ambiental. i) Desarrollo de planes y programas de evaluación ambiental estratégica.

METODOS

Diseño

1) El enfoque que se utilizó para la recolección de los datos fue de naturaleza cualitativa.

Se eligió el enfoque cualitativo ya que se busca indagar, con revisión de literatura y normativas.

2) El diseño de la investigación fue no experimental

En el presente trabajo se observaron los fenómenos como fueron, sin manipulación de variables. El diseño de la investigación no experimental concuerda con el objeto de estudio: Analizar las normas complementarias ambientales, de las provincias de Tucumán y Catamarca, en la actividad minera, y sus posibles efectos perniciosos a la actividad económica y comercial inter jurisdiccional.

3) La investigación no experimental fue de tipo transversal.

La investigación se realizó en un momento único, tal como surge del objetivo general.

RESULTADOS

Postura Doctrinaria

Con respecto al marco normativo, pensaba Raúl Brañes, (como se citó en Bastida y Bustos, 2017, párr. 9), “que era necesario armonizar los subsistemas jurídicos paralelos, en términos de gestión económica y ambiental, con el propósito de lograr el objetivo compartido del desarrollo sostenible.”.

También se sostuvo, Bazán (2013) que dos incisos (2do y 19) del artículo 75, de la Constitución Nacional mandan garantizar el crecimiento armónico de la nación.

Asimismo, es importante destacar:

El principio de lealtad federal supone que en el juego armónico y dual de competencias federales y provinciales que, para su deslinde riguroso, pueden ofrecer duda, debe evitarse que tanto el gobierno federal como las provincias abusen en el ejercicio de esas competencias, tanto si son propias como si son compartidas o concurrentes; en sentido para alcanzar cooperativamente la funcionalidad de la estructura federal in totum. (Bazán, 2013, párr. IV. 3.):

Normas complementarias, con estándares armonizados.

En la provincia de Tucumán, el decreto provincial 1468/06, estableció que toda cuestión ambiental minera se debe someter al Consejo Provincial de economía y Ambiente, organismo consultivo en la materia.

Los lineamientos que se especifican en la normativa que complementa los presupuestos mínimos, y en lo referente a Informe de Impacto Ambiental, fueron los siguientes:

-El Informe se presenta mediante nota dirigida al Director de Recursos Energéticos y Minería, firmado por el Concesionario de la propiedad minera y/o apoderado legal.

-Los Impactos Ambientales deben ser calificados/cuantificados mediante utilización de metodología de evaluación de impacto ambiental de uso frecuente, especificándola con matriz causa-efecto.

-El Informe de Impacto Ambiental debe ser firmado por responsable técnico.

Por anexo III "a" para pequeños productores mineros, el Informe de Impacto Ambiental para la etapa de Explotación debe contener:

- 1) Información General;
- 2) Descripción del Ambiente;
- 3) Descripción del Proyecto;
- 4) Descripción de los Impactos Ambientales:

a) Impacto sobre geomorfología.;

b) Impacto sobre las aguas;

c) Impacto sobre la atmosfera;

d) Impacto sobre el suelo;

5) Plan de manejo ambiental:

a) Medidas y acciones de prevención y mitigación del impacto ambiental, y rehabilitación, restauración o recomposición del medio alterado;

b) Medidas relativas a:

I) la geomorfología;

II) las aguas;

III) las condiciones atmosféricas;

IV) el suelo;

V) La flora y la fauna;

VI) el ambiente socio-cultural.

6) Asociaciones referidas a:

a) Plan de monitoreo (si corresponde).

b) Cese y abandono de explotación;

c) Monitoreo post-cierre de las operaciones (si corresponde).

En la provincia de Catamarca, el decreto 1318/97 (del 26 de agosto de 1997), en su artículo 4, aprobó los presupuestos mínimos que regirán la presentación de Informe de Impacto Ambiental.

El decreto en su artículo 3, facultó a la autoridad de aplicación, Secretaria de Minería, a recabar información y asesoramiento, en organismos públicos y privados, en los requerimientos que surjan de:

- a) Evaluación de Informe de Impacto Ambiental (I.I.A),
- b) Monitoreo y Seguimiento de Declaración de Impacto Ambiental (D.I.A),
- c) Sistema Ambiental Preventivo.

La disposición citada, en anexo titulado, “Normativa y Presupuestos Mínimos”, estableció el contenido del Informe de Impacto Ambiental (I.I.A.), por etapas:

- 1) Prospección:
 - a) Información General,
 - b) Descripción General del Ambiente,
 - c) Descripción de los Impactos Ambientales,
 - d) Descripción del Proyecto.
- 2) Exploración:
 - a) Información General;
 - b) Descripción General del Ambiente.;

- c) Descripción de los trabajos a realizar;
 - d) Descripción de los Impactos Ambientales;
 - e) Medidas de protección ambiental.
- 3) Explotación:
- a) Informe General;
 - b) Descripción del Ambiente;
 - c) Descripción del Proyecto;
 - d) Descripción de los Impactos Ambientales;
 - e) Plan de Manejo Ambiental;
 - f) Plan de acción frente a contingencias ambientales;
 - g) Metodología utilizada;
 - h) Normas consultadas.

El Consejo Federal de Minería -COFEMIN-, aprobó un marco reglamentario, mediante Acta de San Carlos de Bariloche, del 16 de agosto de 1996, la llamada Normativa Complementaria y Presupuestos Mínimos (N.C.).

El Acta de San Carlos de Bariloche, en el artículo 4, (De los Instrumentos de Gestión Ambiental), estableció los siguientes parámetros:

- a) definió:

-Impacto Ambiental: Modificación del ambiente, benéfica o perjudicial, directa o indirecta, temporal o permanente, reversible o irreversible, causada por la actividad minera en el área de influencia del proyecto.

-Informe de Impacto Ambiental: Documento que describe un proyecto minero, el medio donde se desarrolla, el impacto ambiental que producirá y las medidas de protección de ambiente que se proponen adoptar.

-Declaración de Impacto Ambiental: Acto administrativo fundado en la normativa ambiental minera vigente, aprobatoria de un Informe de Impacto Ambiental, pronunciado por la Autoridad de Aplicación y mediante el cual se establecen las condiciones específicas a las que deberá ajustarse la empresa titular durante las etapas del proyecto minero.

-Constituye Daño Ambiental -artículo 23 Acta de Bariloche-, toda alteración antrópica que provoque perjuicio para el ambiente o uno de sus componentes, generado por acción u omisión, excediendo los límites tolerables admitidos por la Declaración de Impacto Ambiental. (Consejo Federal de Minería, 1996).

b) El Informe de Impacto Ambiental, según artículo 6, del Acta de San Carlos de Bariloche, del Consejo Federal de Minería, estableció:

-la etapa de prospección será realizada siguiendo el procedimiento previsto en el anexo I.

La etapa de prospección solo será necesaria en áreas de gran extensión, cuyo objetivo sea identificar zonas de interés para la exploración, utilice equipo pesado en el terreno e implique gran movimiento de tierra.

-la etapa de exploración será realizada siguiendo el procedimiento previsto en el anexo II.

Se considera exploración al conjunto de operaciones o trabajos dirigidos a evaluar cualitativa y cuantitativamente el recurso minero con el objeto de definir la factibilidad técnico económico de la exploración de un yacimiento.

-la explotación será realizada siguiendo el procedimiento previsto en el anexo III.

Se considera iniciada la etapa de explotación cuando se da comienzo a las obras de infraestructura para la producción minera. (Consejo Federal de Minería, 1996).

c) Otras regulaciones previstas en el Acta de San Carlos de Bariloche:

-Quien suscribe Informe de Impacto Ambiental no debe estar incluido en el Registro de Infractores.

-La aprobación o rechazo del Informe de Impacto debe notificarse en forma fehaciente e inmediata.

-Emitido Declaración de Impacto Ambiental puede solicitarse Certificado de Calidad Ambiental.

-En el anexo IV se adoptan los estándares de calidad de agua, aire y suelo.

-Se adoptan los procedimientos, estándares y métodos técnicos de muestreo y análisis indicados por American Society for Testing Materials o U S Environmental Protection Agency.

-El Informe de Impacto Ambiental contendrá los datos de unidades, caudales, concentraciones y tipos de constituyentes.

-El Registro de Infractores tiene carácter nacional. Allí se consignan los titulares de las actividades mineras, consultores y laboratorios, que hubiesen violado las disposiciones del título complementario de la ley 24585 u ocasionado daño ambiental.

-La autoridad de aplicación nacional organiza un Registro Provisorio de Control en el que se consignan: los sumarios administrativos en trámites y las causas judiciales por violación al título complementario de la ley 24585.

-En el anexo IV se establecen:

+Niveles guía de calidad de agua. (Tabla 1 a 6).

+Niveles guía de calidad de suelos (Tabla 7).

+Niveles guía de calidad del aire (Tabla 8).

En el Nuevo Acuerdo Federal Minero, (Consejo Federal de Minería, 2017), la nación y las provincias, acordaron, en el título III. “Gestión Ambiental Minera”, punto 10 - Coordinación en Materia Ambiental Minera: Coordinar sus acciones en materia ambiental minera.

Normas complementarias, con estándares no armonizados.

. *En la provincia de Catamarca, la autoridad de aplicación provincial, dictó la resolución 119/10, Secretaria de Estado de Minería (SEM), que aprobó, en anexo I, la “Guía de presentación para los programas de control de riesgos, técnicos o ambientales para la industria minera en la provincia de Catamarca”

Los hallazgos de los auditores ambientales y las inspecciones proveerán elementos de juicio para promover acciones preventivas y correctivas.

Los monitoreo de agua, aire o suelo se ajustan a la resolución 065/07 Secretaria de Estado de Minería (SEM).

La autoridad de aplicación establecerá los diferentes grados de controles para los diferentes aspectos y actividades ambientales. En anexo II, de la resolución, se establecen los grados de conformidad de controles de la Autoridad de Aplicación (AA).

TABLA 1: *Grado de conformidad de controles de la Autoridad de Aplicación*

| GRADOS | VERIFICACION | DOCUMENTO | CONFORMIDAD AA |
|----------------|-------------------------|-------------------------|---|
| 0 | PROPIA EMPRESA | NO | NO ACEPTABLE |
| 1 | PROPIA EMPRESA | NO | ACEPTABLE. AUTORIZADO AA |
| 1 ^a | PROPIA EMPRESA | INFORME | ACEPTABLE. AUTORIZADO AA |
| 1b | PROPIA EMPRESA | DECLARACION JURADA | ACEPTABLE. AUTORIZADO AA |
| 1c | PROPIA EMPRESA | INFORME DE AUDITORIA | ACEPTABLE. AUTORIZADO AA |
| 2 | CONTRATISTA | INFORME | ACEPTABLE INCLUYE EX.PERTO TECNICO |
| 2 ^a | CONTRATISTA AUDITOR | INFORME DE AUDITORIA | ACEPTABLE INCLUYE EX.PERTO TECNICO |
| 3 | INSPECCION AMBIENTAL | INFORME | EXIGIBLE AA INCLUYE EXPERTO TECNICO |
| 3 ^a | AUDITOR AMBIENTAL | INFORME DE AUDITORIA | EXIGIBLE AA INCLUYE EXPERTO TECNICO |
| 4 | AUDITOR AMBIENTAL | INFORME DE AUDITORIA | EXIGIBLE AA INCLUYE EXPERTO TECNICO |

Fuente: Resolución 119/10 Secretaria de Estado de Minería.

En la provincia de Tucumán no se encontró disposición semejante.

*En la provincia de Tucumán, la ley 7879 del 12/02/2007, prohíbe en su territorio la minería a cielo abierto y el uso de cianuro y mercurio.

En la provincia de Catamarca, en cambio, se admite la explotación a cielo abierto, en consonancia con el principio del código de minería que estableció que: “Los mineros pueden explotar sus pertenencias libremente, sin sujeción a otra regla que las de su seguridad, policía y conservación del ambiente.” (Artículo 233 Código de Minería).

*En la provincia de Catamarca la Ley Orgánica de la autoridad minera, Ley 1871, crea el juzgado de Minas. Artículo 4:

Corresponde al Juez de Minas: a) El conocimiento y decisión en 1era Instancia de todas las controversias que versen sobre la existencia y ejercicio de los derechos mineros, así como todo lo referente a la inteligencia y aplicación del Código de Minería y demás leyes y decretos que rigen la minería.

La ley 2233, publicada en el B.O. 09/04/1967, aprobó el Código de Procedimientos Mineros.

En cambio, en la provincia de Tucumán, la Ley Orgánica de Tribunales, Ley 6238-consolidada, en su artículo 68 estableció: “Competencia Material. Los jueces en lo civil y comercial común entenderán: En todos los asuntos regidos por el código civil, código de

comercio, leyes complementarias y especiales no asignadas de modo expreso a la competencia de otros fueros civiles.”.

La ley 6944, publicada en el B.O. del 03/08/1999, aprobó el Código Procesal Constitucional de Tucumán, que se aplica, también, a las controversias de la actividad mineras. El artículo 1, estableció: “Objeto: El presente código tiene por fin garantizar los derechos de las personas consagrados por la Constitución Provincial y Nacional. Los Tratados y leyes provinciales.”.

En ambas jurisdicciones se aplican las disposiciones citadas, en las controversias mineras, salvo los casos de Jurisdicción Federal (artículo 6 de la ley 25675), delitos de competencia material de la justicia penal o los contenciosos administrativos.

DISCUSION

Se estima haber conseguido el objetivo general planteado “Analizar las normas complementarias ambientales, de las provincias de Tucumán y Catamarca, en la actividad minera, y sus posibles efectos perniciosos a la actividad económica y comercial interjurisdiccional”.

Se alcanza, también, el objetivo específico que indaga, en las dos provincias (Tucumán y Catamarca), sobre las normas complementarias de protección ambiental, en materia minera. Básicamente, en la provincia de Tucumán, la disposición complementaria de base de los presupuestos mínimos es el decreto provincial 1468/06. Y, en la provincia de Catamarca el decreto 1318/97.

El segundo objetivo específico propuesto, de identificar, los efectos, sobre los agentes económicos, de la aplicación de normas complementarias de protección ambiental, no arroja resultados indubitables.

Se identifica como potenciales generadores de efectos perniciosos para los agentes económicos, y que por lo tanto, podrían afectar otros derechos de raigambre constitucional, el sistema de los registros de control del Acta de San Carlos de Bariloche, emanado del Consejo Federal de Minería. Afectarían el debido proceso, imponiendo a la empresa involucrada la anotación en un registro de sumarios o causas en trámite. Prerrogativa no prevista en la ley 24585.

.La atribución de competencia material a jueces de minas en Catamarca, y aplicando un código de procedimientos mineros, en contraste con la competencia material a juzgados

civil y comercial común en Tucumán, y bajo la aplicación del procedimiento constitucional, marca una diferencia organizativa que puede surtir efectos perniciosos para las empresas que pudieren quedar involucradas en un conflicto por daño ambiental. Un órgano especializado centra toda su experiencia en la actividad minera y sus problemáticas, entre las que se destaca el daño ambiental. Ventaja de la que carece un tribunal no especializado. No obstante, por imperio de la ley 25675, de producirse un daño ambiental interjurisdiccional, los tribunales federales, serían los competentes.

El régimen de inspección, monitoreo y auditoría de la provincia de Catamarca es más complejo, en el marco normativo, con resolución administrativa detallista, y por niveles, en la que incluso propicia la validación por normas ISO a las empresas dedicadas a la actividad minera. Esta diferencia de tratamiento, en ambas jurisdicciones, podría, también, ser un obstáculo para las empresas involucradas.

El dictado de las normativas complementarias es una potestad no delegada de las provincias. La brecha por el ejercicio no armonizado, potencial generador de conflictos interjurisdiccional, se redujo, en materia minera, con el dictado, por el Consejo Federal de Minería, del Acta de San Carlos de Bariloche, que en la práctica funciona como norma complementaria a la ley 24585, que en su artículo primero dispone que la protección del ambiente en el ámbito de la actividad minera queda sujeto al título complementario: “De la protección ambiental para la actividad minera”, y en virtud del artículo 41 de la Constitución Nacional.

El Acta de San Carlos de Bariloche, dictada por el Consejo Federal de Minería, armoniza las normas complementarias de protección ambiental en materia minera, respecto de Informe de Impacto Ambiental, Declaración de Impacto Ambiental, Registro de Infractores, Responsabilidad por Daño Ambiental y guías (parámetros cuantitativos) para calidad de agua, suelo, atmosfera y aire.

No obstante, las distintas provincias conservan la potestad de determinar los sistemas admisibles de explotación minera en cada jurisdicción. En virtud de ello, muchas provincias, como Tucumán, prohibieron la actividad minera a cielo abierto y el uso de sustancias químicas como el mercurio y el cianuro. Y otros, como Catamarca, conservan la tradicional manera de explotación minera (actividad minera a cielo abierto).

La organización jurisdiccional y los procedimientos judiciales provinciales son tópicos que cobran importancia, y también podrían afectar, por falta de armonización, derechos reconocidos por la Constitución Nacional. En materia minera, en la provincia de Tucumán, la competencia material es atribuida a los juzgados civiles y comerciales comunes, aplicándose el código procesal constitucional. En la provincia de Catamarca, en cambio, la competencia material es atribuida a los juzgados en minas.

La progresiva sistematización de la normativa complementaria, de protección ambiental, en materia minera, a través, del Acta de San Carlos de Bariloche, emanadas del Consejo Federal de Minería, y el nuevo Acuerdo Federal Minero del año 2017, permiten cumplir con los principios de cooperación y coordinación, emanados de la ley 25675, ley general ambiental.

Al relacionar el marco teórico con los resultados hallados, se observa congruencia y consistencia. El Nuevo Acuerdo Federal Minero, y el Acta de San Carlos de Bariloche, propenden a armonizar y coordinar las normativas complementarias de competencia provincial, integrándolas en un carácter intra federal.

En el Acta de San Carlos de Bariloche, dictada por el Consejo Federal de Minería, también, se define daño ambiental, como toda alteración antrópica que provoque perjuicio al ambiente, lo que es consistente con la doctrina que sostiene que el ambiente es el entorno antropizado.

De la investigación sobre la normativa complementaria, surgió como resultado inesperado que las provincias, realizaron un acuerdo, mediante el Acta de San Carlos de Bariloche, en el marco del Consejo Federal de Minería, para dictar normativa complementaria, unificada y armonizada, a la ley 24585 que establece el régimen de protección ambiental en la actividad minera.

Entendemos que el Acta de San Carlos de Bariloche, es el instrumento que sistematiza la normativa complementaria. El Consejo Federal de Minería, organismo técnico-consultivo, integrado por las autoridades de aplicación provinciales y la autoridad de aplicación nacional, es un marco propicio para la fijación de parámetros y estándares técnicos de alcance nacional, sin vulnerar principios constitucionales.

Se recomienda continuar el estudio del régimen de protección ambiental y las normativas complementarias, en materia minera, para determinar si las disposiciones de la ley 24585, tienen la naturaleza de los presupuestos mínimos, previstos en el artículo 41 de

la Constitución Nacional, y para reafirmar la naturaleza de normativas complementarias de las disposiciones del Acta de San Carlos de Bariloche, en lo posible, y para corroborar los efectos sobre los agentes económicos, de las normativas complementarias, se sugiere el método del estudio del caso, a fin de abordar la problemática en situaciones específicas y concretas.

Asimismo, es útil y necesario hacer el seguimiento del funcionamiento del Consejo Federal de Minería, organismo técnico-consultivo, que facilitó el acuerdo sobre la normativa complementaria de la ley 24585. Un organismo técnico cuenta con la información y los conocimientos específicos para abordar una cuestión, y consensuar parámetros y estándares técnicos, sin someter la agenda pública y el contenido de la normativa a la negociación política de los órganos legislativos.

A modo de conclusiones del presente trabajo de investigación, se observa que en la actividad minera, y en el marco de la ley 24585, un organismo técnico-consultivo (Consejo Federal de Minería), creado por ley 24224, instrumentó un acuerdo inter jurisdiccional, Acta de San Carlos de Bariloche, para dotar a las normativas complementarias, locales, de la llamada lealtad federal, que evite un ejercicio abusivo de las competencias propias, compartidas y/o concurrentes.

REFERENCIAS

*Bazán V. (2013). El Federalismo Argentino: Situación Actual, Cuestiones Conflictivas y Perspectivas. *Estudios Constitucionales*, Año 11, No 1, 37 – 88.

DOI: <http://dx.doi.org/10.4067/50718-52002013000100003>.

*Bastida A. E., Bustos L. (2017). Hacia regímenes para la gestión sostenible de los recursos mundiales. Reformas constitucionales, derecho y jurisprudencia en América Latina. *International Development Policy/Revue internationale de Politique de development* (online) 9/2017.

DOI: 10.4000/poldev.2015

*Julia M., Foradori M.L, Pérez Cubero M (2015). La Responsabilidad Ambiental en el nuevo orden jurídico ambiental de Argentina. *Cuaderno de Derecho ambiental* No VII. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales.

Recuperado de: <http://www.acaderc.org.ar/ediciones/cuaderno-de-derecho-ambiental-vii/view>

*Pinto M, Andino M (2016). Reconocimiento y configuración del derecho al ambiente en Argentina. Algunos antecedentes relevantes. *Asociación de Universidades Grupo Montevideo. AUGMDOMUS*. Año 2014. Vol. 6, 1-24.

Recuperado de: <http://revistas.unlp.edu.ar/domus/issue/view/99>

*Peña Chacón M. (2017). Los derechos humanos ambientales en el estado de derecho ambiental. *Diario DPI, Diario Ambiental*. No 191.

*Strazzolini M G (2001). El panorama minero de la Argentina. *Serie Documentos*. Año: Septiembre de 2001. Instituto de Medio Ambiente.

Recuperado de: <http://cdi.mecon.gov.ar/bases/docelec/fnm/minero.pdf>

REFERENCIA LEGISLATIVA

*Acta de San Carlos de Bariloche, del 16 de agosto de 1996, del Consejo Federal de Minería, Normativa Complementaria y Presupuestos Mínimos (N.C.) a la ley 24585, que regula en su Título Complementario: De la protección ambiental para la actividad minera.

*Constitución de la Nación Argentina.

*Constitución de la Provincia de Catamarca.

*Constitución de la Provincia de Tucumán.

*Código de Minería de la Nación Argentina.

*Decreto de la provincia de Catamarca. Decreto N° 1318/97.

*Decreto de la provincia de Tucumán. Decreto N° 1468/06.

*Ley de creación del Consejo Federal de Minería. (Ley Nacional N° 24224).

*Ley General Ambiental. (Ley Nacional N°25675).

*Ley de Inversiones Mineras. (Ley Nacional N°24196).

*Ley de protección ambiental para la actividad minera. (Ley Nacional N° 24585).

*Ley de la provincia de Catamarca. Código de Procedimiento Minero de Catamarca. (Ley N° 2233.).

*Ley de la provincia de Catamarca. Ley orgánica de la autoridad minera de Catamarca. (Ley N° 1871.).

*Ley de la provincia de Tucumán. Código Procesal Constitucional. (Ley N° 6944).

*Ley de la provincia de Tucumán. Ley Orgánica de Tribunales. (Ley N° 6238).

*Ley de la provincia de Tucumán. Prohíbe la Minería a cielo abierto. (Ley N° 7879).

*Ley de Ratificación de Acuerdo Federal Minero. (Ley Nacional N° 24228).

*Nuevo Acuerdo Federal Minero. Consejo Federal de Minería.

*ResoluciónN° 92/2004. Consejo Federal del Medio Ambiente.

*Resolución de la provincia de Catamarca. (Resolución N° 119/10 SEM.).