

Modelo de caso – Medio ambiente

---

**Minería y Ambiente: El alcance de las competencias acordadas a las  
provincias**

---

Nota a fallo “Cemincor y otra c/ superior gobierno de la provincia – acción declarativa de inconstitucionalidad”. Expediente Número 1798036. Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria. Sentencia n° 9. Año 2015

Por Candela Mon

D.N.I: 31.666.390

Legajo: VABG68367

- 2019 -

## **SUMARIO**

I. Introducción – II. Hechos relevantes del caso “Cemincor” – III. Fundamentos del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba para declarar constitucional la ley n° 9526 – IV. División de competencias en materia ambiental – V. La actividad minera y su regulación legal – VI. Jurisprudencia argentina – VII. Reflexiones finales – VIII. Conclusión – IX. Bibliografía

### **I – Introducción**

Motiva este comentario la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba<sup>1</sup>, por la que se declara la constitucionalidad de la Ley provincial 9526, cuestionada por CEMINCOR (Cámara Empresaria Minera de la Provincia de Córdoba) y APCNEAN (Asociación de Profesionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Actividad Nuclear).

Es de destacar que el caso presentaría un problema lógico de contradicción normativa, pues existirían dos normas que se contraponen, el Código de Minería que regula la actividad minera en todo el territorio nacional y la Ley 9526 que prohíbe en el territorio de la provincia de Córdoba la actividad minera metalífera en la modalidad a cielo abierto. Dicha ley provincial en la denominación “sustancias metalíferas” incluye minerales que están comprendidos en la primera, segunda y tercera categoría, en el sistema de división de minas que establece el propio Código de Minería, por lo que prohibiría algo permitido por éste último. Además, a consideración de las actoras, ésta ley habría sido sancionada excediendo las facultades que le son reconocidas a las provincias en materia ambiental. Ésas son las cuestiones a analizar por El Tribunal Superior de Justicia de Córdoba y sobre las que se expide.

Resulta necesario subrayar que los temas ambientales y mineros se caracterizan por su interdisciplinariedad, abarcando la economía, la salud pública, las obras y servicios públicos, la agricultura, la educación, el turismo, e implican el accionar de los Estados, del sector privado y de la ciudadanía toda. Y debido a dicha complejidad es necesario que las competencias ambientales en los distintos niveles de gobierno se encuentren claramente delimitadas y cumplirse en armonía (Ábalos, 2011). La reforma de 1994 de nuestra Carta Magna plasma una amplia tutela al ambiente en diversas normas, una de ellas es el art. 41, la denominada cláusula ambiental, a través de cuya

---

<sup>1</sup> T.S.J., en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria, "Cemincor y otra c/ Superior Gobierno de la Provincia – Acción declarativa de Inconstitucionalidad", Sentencia n° 9 (2015).

disposición quedan incorporados varios principios generales del derecho ambiental y en su tercer párrafo se consagran las facultades concurrentes de la Nación y las provincias en esa materia. De esta forma, el nuevo esquema de distribución de competencias supone que las Provincias delegaron a la Nación la facultad de dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental válidos para todo el territorio, conservando la de dictar las normas necesarias para complementarlas.

La sentencia objeto de análisis contribuye a esclarecer el alcance de las competencias ambientales acordadas a las provincias, y los motivos por los que la ley 9526 es considerada complementaria de las normativas nacionales en materia minera. Con dicha resolución se busca proteger dos cuestiones centrales, el medio ambiente como bien colectivo supremo y el agua como patrimonio natural, imprescindible para el desarrollo de la vida.

Adentrándonos en el comentario propiamente dicho, comenzaremos realizando una reconstrucción de la premisa fáctica del fallo analizado, remarcaremos los fundamentos que sostuvo el Supremo Tribunal para sentenciar de la forma en que lo hizo, continuando con un análisis doctrinario y jurisprudencial, para finalizar con la exposición de nuestras reflexiones y una conclusión como cierre de la nota.

## **II – Hechos relevantes del caso “Cemincor”**

La Legislatura de la provincia de Córdoba sanciona la Ley 9526 mediante la cual se prohíbe en el territorio provincial la actividad minera metalífera en la modalidad a cielo abierto.

Las partes actoras entablan acción declarativa en contra del Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba solicitando se declare la inconstitucionalidad de dicha ley por cuanto entienden que se ha excedido afectando competencias asignadas a la Nación por el art. 75 inc. 12 C.N, y se lesionarían sus derechos a ejercer la industria lícita, la propiedad minera y el derecho al trabajo.

En su oportunidad la Provincia de Córdoba, esgrime, entre otras cuestiones, que la demanda incoada fue interpuesta superados los seis meses desde que la Ley 9526 comenzó a regir, y que dicho plazo fue otorgado para que los interesados pudiesen adecuar sus procesos de acuerdo a lo establecido por la normativa. Insiste en que la ley ha sido dictada dentro de las atribuciones de la provincia para legislar en materia ambiental y que al momento de sancionarse no existía en el territorio ninguna mina

operando ni en condiciones de operar, por lo que no se afectó ningún puesto de trabajo ni derecho alguno.

Al momento de sentenciar, los miembros del Tribunal Superior de Justicia resuelven en forma unánime, rechazar la acción declarativa de inconstitucionalidad por considerar que Ley 9526 ha sido sancionada dentro de las facultades conferidas a las provincias. Sostienen que el ambiente constituye un bien colectivo supremo y que la restricción que impone la ley analizada encuentra su fundamento en las grandes cantidades de residuos ambientales que genera la minería metalífera a cielo abierto y en las consecuencias ambientales respecto del agua que dicha actividad genera. Imponen las costas.

### **III – Fundamentos del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba para declarar constitucional la ley n° 9526**

El Supremo Tribunal resalta que en virtud de la cláusula federal las provincias han delegado a la Nación, a través del art. 75, inc.12 C.N, el dictado de los códigos de fondo para regir en todo el territorio nacional, pero que tal como lo expresa Gelli (2003) ésta delegación no impide que las provincias ejerzan sobre esa materia el poder de policía de seguridad, moralidad y salubridad. Reparar que la introducción del art. 41 C.N a través de la reforma del año 1994 “significó un importante avance en la definición de la regla federal ambiental que regiría la materia a partir de entonces en nuestro país”, y como ya lo ha señalado este Supremo Tribunal<sup>2</sup>, la Nación será la encargada de dictar, sin distinción de competencias, el régimen jurídico de presupuestos mínimos en materia ambiental, es decir, un piso o base “en virtud de la cual los estados provinciales y los municipios orientarán la defensa del ambiente, pudiendo adicionarle lineamientos propios, pero nunca disminuyendo los fijados por la norma nacional”.

Refieren que las normas en supuesto conflicto, esto es, el Código de Minería y la Ley 9526, “tienen ámbitos diferentes de abordaje de la minería, y por tanto, están llamados a actuar en planos diferentes referidos a ésta”. Una norma responde al art. 75, inc. 12, y la otra al art. 41, ambos de la Constitución Nacional. Y que tal como lo expone Cafferatta (2007) mientras el código de fondo va a regir las relaciones jurídicas que surjan de la actividad minera y los derechos y obligaciones derivados de las mismas; la ley provincial nos marcará las técnicas que no es posible utilizar en su

---

<sup>2</sup> T.S.J., en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria, "Chañar Bonito", Sentencia n° 7 (2007).

ejercicio. Por lo tanto dichas normas no se repelen, sino que “participan del principio federal de complementación”.

Resaltan que la propia Corte Suprema de Justicia de la Nación, al pronunciarse en la causa "Villivar"<sup>3</sup> dirimió “la cuestión de la competencia provincial respecto de la ley minera de Chubut, postulando la facultad que tienen las provincias de complementar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del medio ambiente, la que supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada”.

Concluyen que “la Ley n° 9526 ha sido dictada dentro de las competencias propias de la Provincia de Córdoba en materia ambiental”.

Al analizar la razonabilidad de la normativa objetada, el Supremo Tribunal sostiene que si “las técnicas de la minería a cielo abierto así como el uso de sustancias de alta toxicidad que ellas conllevan, constituyen una de las fuentes de mayor contaminación del agua; resulta razonable y proporcionado que se evite su utilización en los elevados volúmenes que aquellas precisan, a los fines de proteger el ambiente”. Pero enfatizan que la Ley 9526 sólo restringe “determinadas metodologías y procedimientos de explotación minera. Pero ni la actividad minera en sí misma ha sido prohibida ni el derecho minero obtenido mediante concesión se extingue por ella”.

Por los motivos expuestos, los miembros del Tribunal Superior de Justicia sostienen, en forma unánime, la constitucionalidad de la Ley 9526.

#### **IV – División de competencias en materia ambiental**

La división de competencias entre la Nación y las provincias surge de la aplicación del art. 121 C.N, conforme al cual las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación, es decir que la Nación posee una competencia de excepción. En materia ambiental, corresponde a la Nación determinar los "presupuestos mínimos" para la protección del ambiente. Por lo tanto no se trata de una nueva materia a codificar, de lo contrario, se hubiese incluido entre los códigos del art. 75, inc. 12 C.N (Sabsay, 1997). Se trata de una categoría especial de competencias concurrentes entre lo mínimo y lo máximo a complementar (Bidart Campos, 2006). Son concurrentes porque existe una cogestión entre Nación y las provincias (Ábalos, 2011).

---

<sup>3</sup> C.S.J.N., Fallos 330:1791 (2007)

La Ley General del Ambiente define como presupuesto mínimo, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y que tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. La que en su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable<sup>4</sup>. Así, los presupuestos mínimos son un piso, quedando las provincias habilitadas para colocar un techo más alto en virtud de su poder para extender la protección ambiental en sus límites, en función del dominio originario sobre los recursos naturales y resguardando sus poderes de policía (Ábalos, 2011). De este modo, la provincia de Córdoba se encuentra habilitada para complementar la legislación nacional, agregando algún requisito o exigencia para regular la actividad minera en su territorio.

#### **V – La actividad minera y su regulación legal**

Entre los métodos de explotación minera, encontramos la modalidad “a cielo abierto”, que es la prohibida por la Ley 9526. Éste método, como se explica en el fallo que motiva el análisis, se concreta sobre la superficie del terreno. Para extraer los minerales metalíferos, se remueven cientos de toneladas de tierra con maquinarias y explosivos que forman enormes pozos o huecos abarcando superficies extensas y generalmente utiliza el método de lixiviación mediante la aplicación de una sustancia química, que puede ser cianuro, mercurio u otras tales como ácido sulfúrico, que se maneja en la extracción de uranio, mezclada con agua para la separación de los metales del resto de los minerales que los contienen. Por ello, generalmente se recurre a embalses o represas para el almacenamiento de los productos residuales denominados diques de cola<sup>5</sup>.

La minería, como actividad relacionada con la extracción de recursos naturales, tiene en nuestro sistema jurídico un tratamiento diferente a otras materias referentes a la explotación de los mismos. El art. 75, inc. 12 C.N establece como atribución del Congreso de la Nación, entre otras, el dictado de los llamados códigos de fondo, entre los que contempla al de minería. De este modo el constituyente ha decidido que la regulación de la actividad minera quede a cargo del legislador nacional (Sabsay, 1995).

---

<sup>4</sup> Art. 6 Ley 25.675. Ley General del Ambiente

<sup>5</sup> T.S.J., en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria, "Cemincor y otra c/ Superior Gobierno de la Provincia – Acción declarativa de Inconstitucionalidad", Sentencia n° 9 (2015) pp. 18-19.

La influencia de la reforma constitucional de 1994 se hizo presente en el Código de Minería con la sanción de la ley 24.585 que modificó el art. 282 de dicho cuerpo normativo, el cual en su nueva redacción dispone que los mineros pueden explotar sus pertenencias libremente, sin tener que observar y cumplir otras reglas que las de su seguridad, policía y conservación del ambiente. Y que la protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural en el ámbito de la actividad minera quedarán sujetas a las disposiciones del título complementario y a las que oportunamente se establezcan en virtud del artículo 41 de la Constitución Nacional<sup>6</sup>. Se destaca en la redacción la preocupación del constituyente por la protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural al desarrollarse ésta actividad.

Si se considera a la Ley 24.585 como una norma de fondo, pesaría sobre las provincias la prohibición del art. 126 C.N por el cual, éstas no pueden ejercer el poder delegado a la Nación (Ábalos, 2011). Coincidiendo con Catalano (1999) “Los códigos de minería, en definitiva, establecen cómo se adquiere, cómo se conserva y cómo se pierde el derecho de explorar y explotar un yacimiento minero” (p. 19) pero las provincias tienen la facultad de regular las modalidades de exploración y explotación de los mismos.

## **VI – Jurisprudencia argentina**

La Corte Suprema de Justicia de la Nación al pronunciarse en la causa Roca<sup>7</sup> (considerando 7) ha sostenido que corresponde a las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren convenientes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, como valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido. Que dicha conclusión cabe extraerla de la propia Constitución, la que, si bien establece que le cabe a la Nación “dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección”, reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas (artículo 41, tercer párrafo, Constitución Nacional). En otra oportunidad<sup>8</sup> la misma Corte ha expresado “que el ambiente es responsabilidad del titular originario de la jurisdicción, que no es otro que quien ejerce

---

<sup>6</sup> Art. 1 Ley 24.585 del 1 de noviembre de 1995. Modificatoria del Código de Minería.

<sup>7</sup> C.S.J.N., “Roca, Magdalena c/ Buenos Aires, Provincia de s/ inconstitucionalidad”, Fallos: 318:992 (1995).

<sup>8</sup> C.S.J.N., “Altube, Fernanda Beatriz y otros c/ Provincia de Buenos Aires y otros”, Fallos: 331:1312 (2008).

la autoridad en el entorno natural y en la acción de las personas que inciden en ese medio” (Considerando 10).

En un reciente fallo<sup>9</sup> al declarar la constitucionalidad de la Ley de Glaciares n° 26.639 la misma Corte expresó que se debe interpretar a los arts. 41 y 124 C.N buscando adaptar la gestión de los recursos naturales a las directivas de la cláusula ambiental (Considerando 13).

## **VII – Reflexiones finales.**

El desempeño de toda explotación minera debe enmarcarse en normas protectoras del ambiente, consideramos que ese fue el fin perseguido por la Ley 9526 cuyo análisis motivó éste comentario; proteger el ambiente del territorio de la provincia de Córdoba de los efectos nocivos que provoca la modalidad de explotación a cielo abierto.

Es conveniente diferenciar dos cuestiones, la primera, la relación existente entre el Código de Minería y la Ley 9526. El caso planteaba una problemática jurídica de contradicción normativa entre ambas normas, y consideramos que dicha contradicción no es tal, pues mientras el primero establece y regula los derechos y obligaciones que deriven de la actividad minera, respondiendo al art. 75, inc. 12 C.N, la segunda regula las modalidades de exploración y explotación de los yacimientos mineros y las correspondientes sanciones, respondiendo al art. 41 C.N, por lo que ambas normativas se complementan.

La segunda cuestión a analizar es la relación entre las normas de presupuestos mínimos y la ley provincial 9526. Si bien existen normativas nacionales que conceden una tutela ambiental común para todo el territorio nacional, estableciendo los requisitos mínimos o condiciones indispensables a respetar para asegurar la protección ambiental, y de allí su nombre de “presupuestos mínimos”, ello no obsta a que las provincias en pos de preservar sus recursos, la calidad de vida de sus habitantes, la salud, la calidad de sus suelos y el medio ambiente, mejoren o complementen dichas normativas, agregando exigencias o requisitos no contenidos en aquellas, es decir ampliando la protección de las mismas. En el caso analizado, es en el territorio cordobés donde se producirían las consecuencias de la actividad minera regulada, por lo tanto, son las autoridades de esa provincia las encargadas de legislar para proteger sus recursos naturales y el bienestar de la comunidad para la que gobiernan. Por lo que coincidimos con la resolución del

---

<sup>9</sup> C.S.J.N, “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, Fallos: CSJ 140/2011 (47-B) (2019).



Tribunal Superior de Justicia de Córdoba en que dicha normativa ha sido sancionada en el marco de las facultades concurrentes acordadas a las provincias en materia ambiental (art. 41 C.N) y que la misma es complementaria a las normativas nacionales.

Celebramos la decisión del Tribunal Superior de Justicia de ponderar el medio ambiente como bien colectivo supremo y el agua como patrimonio natural, imprescindibles para la vida toda, y valorar a la salud por sobre los intereses particulares. Con éste fallo se protege el derecho constitucional del art. 41 de gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano, cumpliendo con el deber de preservarlo, y no agotar su capacidad de carga, para lograr un desarrollo sustentable.

### **VIII – Conclusión**

A lo largo del presente trabajo se han analizado las diferentes normativas que establecen los criterios de división de competencias entre la Nación y las provincias en materia ambiental, y los límites y alcances de las mismas. Él análisis tuvo como base a la ley provincial de Córdoba n° 9526 cuya constitucionalidad es cuestionada por las partes actoras. Éste planteo de inconstitucionalidad ha dejado en evidencia que pese a la legislación existente y dada la complejidad que caracterizan a los temas ambientales y mineros, las competencias ambientales en los distintos niveles de gobierno no se encuentren claramente delimitadas, o por lo menos es un tema discutible.

Ello se ve reflejado en el fallo que motivara este comentario, donde los miembros del Tribunal Superior de Justicia de Córdoba han debido interpretar el alcance de la normativa provincial objetada, enfatizando con acierto en que dicha ley sólo restringe determinadas metodologías y procedimientos de explotación minera, pero no afectada ni prohíbe la actividad minera en sí misma ni derecho minero alguno; resaltando que es en virtud de la cláusula federal que las provincias han delegado a la Nación, a través del art. 75, inc.12 C.N, el dictado de los códigos de fondo para regir en todo el territorio nacional, pero que tal delegación no impide que las provincias ejerzan sobre esa materia el poder de policía de seguridad, moralidad y salubridad. Reparando al momento de resolver el problema jurídico que planteaba el caso, esto es, la contradicción normativa entre el Código de Minería y la ley 9526, que ambas normas tienen ámbitos diferentes de abordaje de la minería, y por tanto, están llamados a actuar en planos distintos referidos a ésta, no excluyéndose sino complementándose. Resolviendo a favor de la constitucionalidad de la Ley provincial, decisión que consideramos correcta.

Todo lo cual conduce a sostener que la sentencia objeto de comentario contribuye, en primer lugar, a aclarar y delimitar el alcance de las competencias provinciales en materia ambiental. En segundo lugar, y tal como lo señaláramos al introducirnos en éste trabajo, con dicha resolución se protegen dos cuestiones de vital importancia, el medio ambiente como bien colectivo supremo y el agua como patrimonio natural, imprescindibles para el desarrollo de la vida, por sobre los intereses particulares. Por último, el dictamen sienta un fuerte precedente para que otras provincias donde la actividad minera es notable, la regulen, delimiten y comiencen a velar por la preservación de sus recursos, la calidad de vida de sus habitantes y el ambiente sano.

### **IX - Bibliografía**

**Ábalos, M. G.** (2011). Ambiente y Minería: Distribución de competencias en el Federalismo Argentino. Supl. Constitucional La Ley. Recuperado de <https://es.scribd.com/document/222740433/ABALOS-LL-Ambiente-y-Mineria#fullscreen=1>

**Bidart Campos, G. J** (2006). *Manual de la Constitución Reformada* (3ª reimpresión.). Tomo 2. Buenos Aires: Ediar.

**Catalano E. F** (1999). *Código de Minería comentado* (9ª ed.). Buenos Aires: Zavalía.

**C.S.J.N.**, “Altube, Fernanda Beatriz y otros c/ Provincia de Buenos Aires y otros”, Fallos: 331:1312 (2008).

**C.S.J.N.**, “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, Fallos: CSJ 140/2011 (47-B) (2019).

**C.S.J.N.**, “Roca, Magdalena c/ Buenos Aires, Provincia de s/ inconstitucionalidad”, Fallos: 318:992 (1995).

**Ley General del Ambiente n° 25.675** (2002).

**Ley 24.585** (1995). Modificatoria del Código de Minería.

**Sabsay, D. A.** (1995). Aspectos constitucionales en materia minero ambiental. En Fundación Ambiente y Recursos Naturales. *Consideraciones de un Régimen Jurídico Ambiental para la minería en la Argentina* (pp. 26-39). Recuperado de <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/mineria.pdf>

**Sabsay, D. A.** (1997). El nuevo artículo 41 de la Constitución Nacional y la distribución de competencias Nación-Provincias. *Doctrina Judicial Año 3* (28), 783-787. Recuperado de <https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/art11.pdf>

**T.S.J.**, en pleno, Secretaría Electoral y de Competencia Originaria, "Cemincor y otra c/ Superior Gobierno de la Provincia – Acción declarativa de Inconstitucionalidad", Sentencia n° 9 (2015).