



Nombre y apellido: **Jimena Emilse Miranday Llanes**

DNI: **30.583.743**

Carrera: **Abogacía**

Legajo: **VABG50971**

Fecha de entrega: **04 de Julio de 2019**

Módulo: 4

Nombre del Tutor: **Prof. Silvina Rossi**

Título: **"CEMINCOR Y OTRA C/ SUPERIOR
GOBIERNO DE LA PROVINCIA – ACCIÓN
DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD"**

SUMARIO

I. Introducción. II. El caso. Acción Declarativa de Inconstitucionalidad. Ley N° 9526. III. Ratio decidendi. Fundamentos del Tribunal para resolver. IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. V. Posición de la autora. VI. Conclusión.

INTRODUCCIÓN

La Ley N° 9526, dictada por el Gobierno de la Provincia de Córdoba, en el año 2008, regula en el territorio provincial la actividad minera. Dicha norma presenta algunos problemas jurídicos, de tipo lingüísticos, de relevancia y axiológicos. Los términos empleados en la redacción, son vagos e imprecisos, conceptos poco claros que ponen en jaque cuestiones inherentes a la seguridad jurídica y al principio de reserva legal, esto provoca que su aplicación se torne dudosa a la hora de resolver cada caso concreto, la expresión *tales como* en el artículo 2 genera dudas sobre la aplicación de la ley respecto al resto de los minerales no mencionados en la norma; el empleo de la denominación *minerales nucleares*, sin establecer una clasificación o enumeración taxativa denota una vez más el problema jurídico lingüístico, y la expresión *toda otra*, en el artículo 3, presenta un problema jurídico lingüístico y de relevancia al mismo tiempo, ya que hace alusión a las sustancias químicas contaminantes prohibidas que se encuentran incluidas en la Ley N° 24.051 a la que la provincia adhirió mediante la Ley N° 8973, por lo que la Ley N° 9526 remite a otra para ser completada, dificultando la identificación de la norma aplicable a cada caso concreto.

Además, se presenta un problema jurídico axiológico, ya que la prohibición regirá para las minas actualmente concedidas, las que deberán proceder al cierre, de la norma surgirían fines confiscatorios, por lo tanto, la norma sería inconstitucional, ya que el art. 17 C.N. establece "...La confiscación de bienes queda borrada para siempre del Código Penal Argentino..."¹.

Estos problemas jurídicos presentes en la norma, motivaron el estudio y análisis del fallo, desentrañando la voluntad del legislador y el verdadero espíritu de la ley.

¹ Art. 17 Constitución de la Nación Argentina. Año 1994

EL CASO - ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD

CEMINCOR y APCNEAN, empresas que representan a trabajadores mineros y de la energía atómica interponen una Acción Declarativa de Inconstitucionalidad, en contra del Gobierno de la Provincia de Córdoba, por el dictado de la Ley Provincial N° 9526, que regula la actividad minera. Se trataría de una ley inconstitucional ya que, viola derechos constitucionales, expresados en la Constitución Provincial y Nacional, viola el sistema de propiedad y dominio minero, por el cual el Estado argentino no puede negar la concesión de las minas a los particulares, la provincia de Córdoba no puede prohibir la actividad minera, por ser una facultad delegada a la Nación. Consideran inconstitucional utilizar una denominación no legal como prohibición de sustancias, llamándolas metalíferas. A su vez el art. 2 prohíbe la actividad minera en todas sus etapas, de minerales nucleares tales como el torio y el uranio, esta prohibición rige para las minas que actualmente están concedidas, lo que implica una expropiación ilegal, es decir una confiscación y por lo tanto inconstitucional.

El Tribunal Superior de Justicia de Córdoba admite la acción declarativa de inconstitucionalidad y le da trámite.

La Provincia de Córdoba, rechaza la acción interpuesta en su contra. Sostiene q en la actualidad, ni en el momento del dictado de la Ley N° 9526, en la provincia existiera ninguna empresa en actividad. Entre sus argumentos sostienen que Córdoba es una provincia en la que se desarrollan el turismo, y la actividad agrícola ganadera, esto genera la necesidad de una regulación en la actividad minera evitando así el deterioro o la destrucción del paisaje y el ambiente.

El Fiscal General de la Provincia, rechaza la acción y sostiene la validez constitucional de la Ley N° 9526.

El Tribunal Superior de Justicia, entiende que las restricciones impuestas por la Ley N° 9526 tienen por finalidad, la de garantizar la protección del medioambiente. En pleno, resuelve rechazar la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad.

RATIO DECIDENDI. FUNDAMENTOS DEL TRIBUNAL PARA RESOLVER

El Tribunal Superior de Justicia, respecto a la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad interpuesta en contra del Gobierno de la Provincia de Córdoba, entiende

que el dictado de la Ley N° 9526, es una atribución de la provincia las mismas pueden y deben dictar sus propias reglamentaciones, en materia ambiental, siempre que complementen las demás legislaciones, respetando la jerarquía e importancia de las leyes. El Código de Minería reconoce en su art. 233 la distribución de competencias, cuando establece que la actividad minera quedará sujeta a las disposiciones que se establezcan en el art. 41 C.N. Por lo tanto, “La Ley N° 9526 ha sido dictada dentro de las competencias propias de la Provincia de Córdoba en materia ambiental, constituyendo una norma complementaria a las nacionales en materia minera y que hace esencialmente al ejercicio del poder de policía reglamentario relativo a la cuestión ambiental”².

Tanto el Código de Aguas de la Provincia de Córdoba, Ley N° 5589, como la Ley Provincial de Ambiente N° 7343, procuran el cuidado del agua y demás recursos naturales, buscan preservar, conservar y defender el ambiente con la utilización racional del suelo y fuentes energéticas. Los jueces han considerado que la Ley N° 9526 ha sido una medida eficaz y razonable para prevenir el deterioro de los recursos naturales y el consecuente daño ambiental, ya que lo que se restringe son algunos métodos o prácticas utilizadas en la actividad minera, no la actividad minera en sí. Los derechos de toda empresa a trabajar y ejercer industria lícita son derechos constitucionales, pero estos, no son absolutos, son derechos que están sujetos a reglas y limitaciones. “La Provincia goza constitucionalmente de facultades suficientes para tomar dicha decisión a través de la sanción de la respectiva norma, constituyendo una opción política válida dentro de la diversidad de posibilidades que la concreción del desarrollo sostenible requiere”³.

El Tribunal Superior de Justicia, en pleno, resolvió, rechazar la acción declarativa de inconstitucionalidad.

DESCRIPCIÓN DEL ANÁLISIS CONCEPTUAL, ANTECEDENTES DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES

² T.S.J.C., “CEMINCOR Y Otra c/ Superior Gobierno de la Provincia”. Sentencia Número Nueve. (2015). Punto III 9.

³ T.S.J.C., “CEMINCOR Y Otra c/ Superior Gobierno de la Provincia”. Sentencia Número Nueve. (2015). Punto IV 11.

Para establecer si hay o no inconstitucionalidad en la Ley N° 9526, se deberá analizar su redacción, se puede advertir que la misma presenta términos vagos e imprecisos, además la norma se muestra incompleta ya que remite a otras leyes. Esto demuestra que estamos frente a un problema jurídico de tipo lingüístico y de relevancia, estos problemas presentes pueden tornar compleja la interpretación y aplicación de la ley al caso concreto, para aclarar dicha cuestión, analizaremos distintas teorías que dan respuesta al tema de la vaguedad en la legislación. Por un lado encontramos la concepción negativa, que ve la vaguedad en la ley como un defecto del derecho, esta teoría es de L.L. Fuller, para quien “la claridad y certeza de la legislación son entendidas como condición de la legalidad ideal” (Del Real Alcalá, 2010, pág. 1) . La claridad y certeza forman parte de la estructura formal del derecho, a la que el autor define como moral interna del derecho. Y ambas forman parte de “las ocho clases de excelencia legal a la que debe tender el derecho” (Del Real Alcalá, 2010, pág. 3). Por otro lado, encontramos una postura intermedia, la concepción imparcial de Hart, que sostiene que la vaguedad está ineludiblemente presente en el derecho debido a su textura abierta. La precisión legal no es el ideal del sistema jurídico, para esta concepción, ya que “realizar totalmente el ideal de precisión del Derecho según la concepción estándar derivaría en una teoría jurídica mecánica” (Del Real Alcalá, 2010, pág. 6). Por último, podemos mencionar la concepción positiva, T. Endicott, “no sólo constata la existencia irremediable de vaguedad en la legislación en virtud de la estructura abierta que presenta la ley, sino que incluso lo considera una característica positiva del Derecho y necesaria para el Derecho” (Del Real Alcalá, 2010, pág. 10). “La vaguedad es a la vez una característica importante y asimismo inevitable del Derecho” (Endicott, 2003, pág. 180). “Las funciones del derecho requieren estándares vagos, pues cualquier sistema jurídico necesita regular de un modo general una gran variedad de actividad humana y eso sólo lo puede llevar a cabo a través de estándares abstractos, los cuales son necesariamente vagos” (Del Real Alcalá, 2010, pág. 15). “...el exceso de precisión, certeza y determinación es muy susceptible de derivar en arbitrariedad y no en incrementar la seguridad jurídica” (Del Real Alcalá, 2010, pág. 16). Para esta concepción positiva la vaguedad de la ley es necesaria y debe ser interpretada y aplicada a cada caso concreto de acuerdo al criterio de razonabilidad de los jueces.

La vaguedad se pone de manifiesto cuando al analizar, interpretar o aplicar una norma surgen dudas. Nino, es uno de los autores que al hablar de vaguedad, sostiene que, “La

proposición expresada por una oración puede ser vaga por la imprecisión del significado de algunas de las palabras que forman parte de la oración, lo que comporta que haya casos que nos suscitan dudas” (Ramirez Ludeña, 2015, pág. 67).

El art. 2 en su segunda parte, presenta en su redacción un problema jurídico de tipo axiológico, ya que la redacción denotaría fines confiscatorios cuando establece: “Dicha prohibición regirá, asimismo, para *las minas actualmente concedidas* las que deberán proceder al cierre”⁴. Dicha norma entraría en conflicto con el artículo 17 de la Constitución Nacional que prohíbe la confiscación de bienes. Algunos autores sostienen que “todo proyecto minero desde su inicio debe prever el cierre de las faenas, para prevenir la generación de nuevos pasivos. Hoy no se concibe la sostenibilidad si no hay una clara acción en pro del concepto de cierre de minas” (Moreno & Chaparro Ávila, 2008). Lo que permite establecer que el legislador ha buscado regular la actividad minera, prohibiendo determinadas prácticas, e imponiendo a las empresas respetar estas disposiciones a fin de lograr una actividad económicamente sustentable, toda empresa debe trabajar de manera responsable, entendiendo el concepto de sostenibilidad y previendo el momento de cierre de la mina explotada. Por lo tanto, no habría intención de confiscar, y por ende no habría norma inconstitucional. “Las normas que al efecto dicte el Congreso Federal [...] y los Estados locales de modo complementario, deben ser preventivas, de acuerdo a lo mandado por el art. 41 de la Constitución Nacional, es decir, deben evitar que el daño se produzca” (Julia, Foradori, & Pérez Cubero, 2015, pág. 29). Esto indicaría que la Ley N° 9526, cumple con lo estipulado por la Constitución Nacional.

Según las autoras B. Grosso y M. Svetaz, un texto normativo debe cumplir con algunos requisitos mínimos fundamentales, para que posea una correcta técnica legislativa, expresar fielmente la voluntad del legislador, asegurar la certeza preceptiva, es decir, “El texto normativo debe garantizar el acceso seguro al contenido, la comprensión, el conocimiento indubitable del precepto, la correcta interpretación...” (Grosso & Svetaz). Otro de los requisitos, es, relacionar entre sí armónicamente las normas que conforman su contenido, lo que implica garantizar la inserción armónica de la ley nueva con el marco jurídico vigente; se deben evitar redundancias o contradicciones. De todo esto va a depender

⁴ Art. 2 de la Ley N° 9526. Legislatura de la Provincia de Córdoba. Año 2008

la seguridad jurídica, que implica un orden normativo conocido por todos, que respete las garantías fundamentales y las leyes de mayor jerarquía.

La Ley N° 9526, posee además un problema jurídico de relevancia, se trata de una ley relativamente nueva en relación con las demás leyes vigentes que regulan la cuestión ambiental. A su vez remite a la Ley N° 24.051 que posee la clasificación de sustancias químicas contaminantes prohibidas para ser completada, ya que la Ley N° 9526 no posee en su redacción dicha clasificación y solo utiliza la denominación *toda otra*. Al respecto de este problema jurídico de relevancia podemos decir que una buena técnica legislativa, debe, “Limitar las remisiones a otras leyes vigentes a los casos estrictamente necesarios, identificando con exactitud la norma a la que se remite” (Grosso & Svetaz). Es decir, no está prohibido remitir a otras leyes, sólo que dicha remisión debe identificarse con exactitud y aplicarse en los casos necesarios.

Como antecedente jurisprudencial, podemos citar el caso “Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros”, en el que también uno de los puntos controvertidos era el de la colisión entre la Ley provincial N° 4032 y el Código de Minería, que, “en su art. 250, establece que la autoridad de aplicación de las normas de protección del medio ambiente serán las que las provincias determinen en el ámbito de su jurisdicción”⁵. Según lo establecido por el art. 41 C.N. “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las normas necesarias para complementarlas, ya que complementar supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada”⁶. De lo expuesto se concluye que no existen normas en pugna, ya que la provincia de Chubut al igual que la provincia de Córdoba se han limitado a regular en forma complementaria la normativa vigente en materia ambiental, tal como lo establece el art. 41 de nuestra constitución. Al igual que la Ley N° 9526 de la provincia de Córdoba, “el art. 1° de la Ley 5001 sancionada el 9 de abril de 2003, prohíbe terminantemente la actividad minera metalífera en la modalidad a cielo abierto, así como la utilización de cianuro en los procesos de producción minera en el territorio de la Provincia

⁵ C.S.J.N., "Recurso de hecho deducido por Minera El Desquite S.A. en la causa Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros". Punto 7. (2007)

⁶ C.S.J.N., "Recurso de hecho deducido por Minera El Desquite S.A. en la causa Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros". Punto 7. (2007)

del Chubut”⁷. Este antecedente jurisprudencial nos permite sostener que el dictado de la Ley bajo análisis no es otra cosa que un derecho deber de las provincias, adecuado al Sistema Federal, que pone a resguardo y tutela el medioambiente.

POSICIÓN DE LA AUTORA

La Ley N° 9526 dictada por la Legislatura de la Provincia de Córdoba, prohíbe en el territorio provincial la actividad minera metalífera a cielo abierto, el fallo bajo análisis, resuelve una Acción Declarativa de Inconstitucionalidad en contra de la misma, de allí la necesidad de analizar la redacción y la técnica legislativa empleada en ella.

Del análisis a priori, se pudo advertir una serie de vacíos, vaguedades, remisiones a otras leyes e imprecisiones en la redacción de los artículos que componen la ley, luego y basados en el análisis de la doctrina, se llegó a la conclusión de que la ley, más allá de estas vaguedades e imprecisiones, es totalmente válida y constitucional, ya que, según Timothy Endicott, autor con el que adhiero, “La vaguedad es a la vez una característica importante y asimismo inevitable del Derecho” (Endicott, 2003, pág. 180). A la vez dicho autor sostiene que, “El Derecho es vago porque la precisión no siempre es útil para la regulación de la vida de las comunidades” (Del Real Alcalá, 2010, pág. 14). Se puede advertir que la ley cuestionada, fue creada con la intención de proteger el medioambiente y que esta tarea corresponde a las legislaturas provinciales, dicha norma complementa la legislación vigente en materia ambiental tal como lo establece el art. 41 C.N.

Siguiendo a las autoras B. Grosso y M. Svetaz, una correcta técnica legislativa implica, expresar fielmente la voluntad del legislador, asegurar la certeza preceptiva, la comprensión y conocimiento del precepto para su interpretación, y relacionar entre sí las normas, garantizando una inserción armónica de la nueva ley al resto del ordenamiento jurídico vigente, también implica “Limitar las remisiones a otras leyes vigentes a los casos estrictamente necesarios, identificando con exactitud la norma a la que se remite” (Grosso & Svetaz).

⁷ C.S.J.N., "Recurso de hecho deducido por Minera El Desquite S.A. en la causa Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros". Punto 8. (2007)

Luego del análisis doctrinario y jurisprudencial, adhiero a lo resuelto por el Tribunal Superior de Justicia, que rechaza la Acción Declarativa de Inconstitucionalidad, y considero de total validez a la Ley N° 9526.

CONCLUSIÓN

A partir del análisis de la Ley N° 9526, podemos concluir que los problemas jurídicos presentes en la norma no generan la inconstitucionalidad de la misma, si bien la redacción podría ser más precisa, completa o clara, no deja de ser una norma totalmente válida, cuyo fin es, regular la actividad minera a cielo abierto, prohibiendo la utilización de sustancias químicas contaminantes.

Se concluye, que la ley es totalmente constitucional y expresa fielmente la voluntad del legislador, cuyo dictado obedece a lo establecido por el artículo 41, que determina, que la nación dictará las normas de presupuestos mínimos y las provincias las necesarias para complementarlas. Lo que guarda estricta lógica con el sistema federal adoptado en nuestro país. Del fallo analizado surge claramente, el fin tuitivo de la Ley N° 9526, cuyo interés primordial es, la protección del medioambiente.

BIBLIOGRAFÍA

Código de Minería. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/43797/texact.htm>

Constitución Nacional. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley N° 9526. Recuperado de <http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/54106CC36ADDEEAC03257C0F004BC8D4?OpenDocument>

Del Real Alcalá, J. A. (2010). El problema de la vaguedad en la legislación. [*versión electrónica*]. *Papeles de teoría y filosofía del derecho*, (3), 1-17. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/29401362.pdf>

Endicott, T. (2001). El derecho es necesariamente vago. [versión electrónica]. *Revista del Instituto Bartolomé de las Casas. Derechos y Libertades*, (7). 179-189. Recuperado de <https://core.ac.uk/download/pdf/29428618.pdf>

Foradori, M. L.; Julia, M.; Pérez Cubero, M. E. (2015). La responsabilidad ambiental en el nuevo orden jurídico ambiental de Argentina. [versión electrónica]. *Cuaderno de Derecho Ambiental*, (7). 17-46. Recuperado de <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/69458>

Grosso, B. M. y Svetaz, M. A. (2001). *Técnica Legislativa: Marco Teórico*. [versión electrónica]. Documento de sitio web. (pdf). Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a13086.pdf>

Moreno, C. y Chaparro Ávila, E. (2008). Conceptos Básicos para entender la legislación ambiental aplicable a la industria minera en los países andinos. [versión electrónica]. *Publicación de las Naciones Unidas. Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 134*. Recuperado de <http://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/conceptos%20basicos%20para%20entender%20la%20legislacion%20ambiental.pdf>

Ramírez Ludeña, L. (2015). Vaguedad, ambigüedad y cadenas de comunicación. [versión electrónica]. *Revista de Teoría del Derecho de la Universidad de Palermo*, (1). 65- 82. Recuperado de https://www.palermo.edu/derecho/pdf/teoria-del-derecho/n3/TeoriaDerecho_03.pdf

Fallo “Cemincor y otra c/ Superior Gobierno de la Provincia – Acción Declarativa de Inconstitucionalidad”. (2015). Recuperado de <http://www.justiciacordoba.gob.ar/consultafallosnet/Pages/Preview.aspx?Id=98167696>

Fallo “Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y Otros”. (2007). Recuperado de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=624963&cache=1555444879807>