



TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

**Competencia municipal en casos de protección ambiental: contaminación
por hidrocarburos**

Luciana Celeste Muñoz

Abogacía

LEGAJO: VABG33095

TEMA: MEDIO AMBIENTE (modelo de caso)

Sumario

“Sumario: I. Introducción.– II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal.– III. Análisis de la *ratio decidendi*.– IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.– V. Postura de la autora.– VI. Conclusión.– VII. Bibliografía.”

I. Introducción

El Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Neuquén rechaza una acción de inconstitucionalidad interpuesta por YPF en contra de una ordenanza dictada por el Municipio de Rincón de los Sauces. En el fallo “YPF S.A. c/ Municipalidad de Rincón de los Sauces s/ acción de inconstitucionalidad”, año 2018, la Justicia neuquina falla a favor del municipio y avala así la potestad que tiene el mismo para sancionar y multar a las empresas petroleras que radican en la zona y producen daños ambientales.

La explotación y producción de hidrocarburos es una de las principales actividades económicas que se destacan en Neuquén. Grandes empresas multinacionales y nacionales se ubican en la región con el fin de explotar esa actividad, pero dicho proceso ocasiona frecuentemente efectos negativos para el ambiente, y un ejemplo de ello son los derrames de petróleo, que una vez sucedidos no son simples de sanear, por el contrario, todo el ecosistema y la población aledaña a la zona del derrame resulta altamente afectada.

Gozar de un ambiente sano es un principio y un derecho garantizado por nuestra Constitución Nacional. En su artículo 41 establece y garantiza el derecho a gozar de un ambiente sano, a explotar las actividades productivas sin comprometer a las generaciones futuras, y la obligación de reparar en caso de que se produzca un daño ambiental.

Como reza el artículo constitucional, así como se nombra el derecho a un ambiente sano también está presente la obligación de preservarlo, y para ello es necesario contar con un sistema de protección y cuidado que actúe de forma conjunta para protegerlo.

Es interesante el análisis jurídico del fallo que trataremos, ya que involucra varias cuestiones importantes, y que merecen especial análisis, como es el tema de la contaminación ambiental producto de la actividad hidrocarburífera y la cuestión de

competencias que tiene el municipio en dicha materia, que mediante la Ordenanza 1084/07 regula la actividad ambiental y sanciona las consecuencias que la explotación de la misma genera.

A lo largo del fallo se puede identificar un problema jurídico de relevancia, ya que entra en discusión el dilema de qué normativa se debe aplicar en casos de contaminación al medio ambiente, si la Ley provincial 1875 que regula la normativa ambiental, o la Ordenanza municipal 1084/07, que también regula la actividad ambiental, y contiene sanciones para casos de incumplimiento. También podría haber un problema lógico, en cuanto a que la regulación existente en materia ambiental a nivel local, en algunos aspectos no deja en claro en qué casos el municipio tiene la potestad de actuar y de ejercer el poder de policía ante posibles hechos de contaminación ambiental, derivados de la actividad hidrocarburífera.

A continuación, y para dar inicio al análisis del caso, se hará una explicación de los hechos y de la historia procesal para luego hacer una descripción de la decisión del tribunal. Después se analizará la *ratio decidendi* de la sentencia y se profundizará en los ejes centrales del fallo, seguido por la postura de la autora. Por último, a modo de finalizar el análisis, se encontrará la conclusión.

II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del tribunal

La empresa petrolera YPF S.A. promueve acción de inconstitucionalidad contra la Municipalidad de Rincón de los Sauces, Provincia del Neuquén. La parte actora reclama la nulidad de la Ordenanza 1084/2007¹ dictada por el Concejo Deliberante de dicha localidad, ya que considera que la misma es violatoria del principio constitucional de competencia, por desconocer y exceder facultades que fueron expresamente delegadas al mismo por parte de la provincia en materia ambiental con relación a las actividades hidrocarburíferas dentro del ejido comunal².

¹ Ordenanza 1084/2007. Código Municipal de Faltas de Rincón de los Sauces. B.O. N°3046. 3/08/2007. modificada por Ordenanza 1300/2011.

² T.S.J., “YPF S.A. c/ Municipalidad de Rincón de los Sauces s/ acción de inconstitucionalidad” (2018).

Dicho reclamo tiene su origen en un Acta de Infracción labrada por la parte demandada a causa de un derrame de hidrocarburo que se originó en la zona y que se extendió hasta el cauce de un río aledaño. En el acta se intima a que la empresa YPF S.A. concurra al Tribunal de Faltas y presente su descargo.

La parte accionante del proceso afirma que las actas labradas por la Policía Municipal, instituto encargado de llevar a cabo las tareas de control e inspección del municipio, son nulas de nulidad absoluta ya que se imputa, según su criterio, una supuesta infracción dictada por una autoridad incompetente.

En primera instancia YPF S.A. promueve acción de inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 1084/11³, ofrece prueba y plantea caso federal solicitando que se suspendan los efectos de dicha ordenanza. Posteriormente la parte actora denuncia un nuevo hecho, y afirma que luego de la promoción de la acción se le imputa una nueva infracción, por lo que pide la ampliación de la cautela peticionada. Además de ello, denuncia a la Municipalidad por la ratificación al Convenio Marco de Adhesión a la Ley 2600⁴.

El Municipio contesta la demanda, y manifiesta que la Ordenanza Nro. 1084/07 ha sido reemplazada por la Ordenanza N° 1300/11⁵, expresando que existe un defecto en la pretensión actoral que torna improcedente la acción, ya que se pretende la declaración de inconstitucionalidad de todo el Código de Faltas cuando sólo algunos artículos de la ordenanza entran en discusión.

El Fiscal General se expide, niega la cautelar solicitada y anticipa el rechazo de la acción. Concluye en que los municipios tienen competencia en materia ambiental y poder de policía para hacer cumplir sus normas, hasta donde alcance su jurisdicción.

Finalmente, el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Neuquén integrado por un presidente y tres vocales, con votos unánimes, dicta sentencia y resuelve rechazar la acción de inconstitucionalidad interpuesta por YPF S.A.

³ Ordenanza 1084/2007. Capítulo VI “De la contaminación ambiental por actividades hidrocarburíferas”, Código Municipal de Faltas de Rincón de los Sauces. B.O. N°3046. 3/08/2007. modificada por Ordenanza 1300/2011.

⁴ Convenio Marco de Adhesión a la Ley 2600 y su modificatoria ley 2735, suscripto entre la Provincia de Neuquén y el Municipio de Rincón de los Sauces, por decreto provincial 0481/13. B.O. 19/04/13).

⁵ Ordenanza 1300/2011. Código Municipal de Faltas de Rincón de los Sauces (2011).

III. Análisis de la *ratio decidendi* de la sentencia

Como dijimos en la introducción, se identifica en la sentencia un problema jurídico de relevancia y un problema lógico. El primero, hace referencia a que tanto en la provincia como en el municipio existen reglamentaciones sobre contaminación ambiental: la provincia tiene la Ley N°1875, y el municipio la Ordenanza 1084/07. El dilema surge en saber cuál es la normativa que debe aplicarse en casos de incumplimiento, si la provincial o la municipal. El segundo problema se refiere a que la regulación existente a nivel local, en materia ambiental, en algunos aspectos no deja en claro en qué casos el municipio tiene la potestad de actuar y de ejercer el poder de policía ante posibles hechos de contaminación ambiental, derivados de la actividad hidrocarburífera.

Fundamentos del Tribunal para rechazar la inconstitucionalidad: El Tribunal advierte que se involucran cuestiones de federalismo, como es el reparto de competencias entre entes provinciales y municipales en lo relativo al cuidado de medio ambiente, al ejercicio de poder de policía sancionatorio y a la exploración-explotación hidrocarburífera.⁶

En uno de los apartados del fallo, el Tribunal afirma que según el artículo 16 de la Constitución provincial, los efectos de una posible declaración de inconstitucionalidad rigen hacia el futuro *-ex nunc-* por lo que aún de llevarse a cabo la pretensión actoral, los actos de aplicación de la ordenanza que hayan sucedido antes de la de declaración de inconstitucionalidad nunca podrían verse afectados en su validez.

Anteriormente, el mismo Tribunal, pero con una composición distinta, en una causa homónima, trató el alcance de las facultades municipales y entendió que antes dictar sentencia, era necesario analizar detenidamente la compleja trama del diseño constitucional de competencias provinciales y municipales en materia ambiental y recursos naturales⁷.

⁶ T.S.J., “YPF S.A. c/ Municipalidad de Rincón de los Sauces s/ acción de inconstitucionalidad”, Pág. 18 título XIII. (2018).

⁷ YPF S.A. c/ Municipalidad de Rincón de los Sauces s/ acción de inconstitucionalidad”, Pág. 18 título XIII. 1.

Citando el precedente “Etcheverry”⁸, el Tribunal afirma que más allá de tratar el tema de la competencia, entre municipio y provincia debe existir un mecanismo de cooperación y concertación para el ejercicio de las competencias ambientales

Respecto a la cuestión en particular, el Tribunal cita el Art. 271 de la Constitución de Neuquén, en donde se afirma la autonomía de los municipios en el ejercicio de sus atribuciones y sus resoluciones, dentro de la esfera de sus facultades, y que no pueden ser revocadas por otra autoridad, por lo que, se les reconoce a los mismos, la facultad y autoridad de ejercer el poder de policía municipal, y citando nuevamente al cuerpo normativo provincial, en su art. 273 inc. k) a la potestad de imponer sanciones o multas cuando ve que no se cumple con lo establecido.

El problema constitucional que plantea la parte actora argumentando que la Ordenanza 1084/07 (actual 1300/11) constituye o acarrea un exceso de facultades para el municipio, es rechazado de lleno por el Tribunal. El Convenio que ratifica el municipio no comprende toda la actividad de prevención, preservación y cuidado de ambiente ni agota las facultades normativas que estipula el artículo 92⁹ de la norma provincial, que dispone la facultad del municipio para dictar normas de ambiente hasta donde lleguen sus competencias.

IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

Nuestra Carta Magna recepta el derecho a gozar de un ambiente sano y agrega el deber de preservarlo, y preservar equivale no sólo a no dañar ni deteriorar, sino también a cuidar. Es decir, “que tanto es de omisión –para no dañarlo- como de prestaciones positivas con el fin de preservarlo, para evitar que otros lo alteren o destruyan” (Bidart campos, 2004, p.116).

Bustamante Alsina (1995) dice que:

⁸ Etcheverry Alberto Rubén C/ Provincia del Neuquén s/acción de inconstitucionalidad.” Expte. N° 4362/13 Acuerdo 1532/08. Acuerdo 1532/08.

⁹ Art. 92 Constitución Provincia del Neuquén: “Corresponde a la Provincia el dictado de normas ambientales complementarias de las nacionales y de protección ambiental, de aplicación a todo su territorio, pudiendo los municipios dictar normas pertinentes de acuerdo a sus competencias”.

Daño ambiental es una expresión ambivalente, ya que designa no solamente el daño que recae en el patrimonio ambiental que es común a una colectividad, sino que refiere también al daño que el medio ambiente ocasiona de rebote a los intereses legítimos de una persona determinada, configurando un daño particular que ataca un derecho subjetivo y legitima al damnificado a accionar en reclamo de una reparación o resarcimiento del perjuicio patrimonial o extramatrimonial que le ha causado. (p. 45)

Cuando se ocasiona un daño ambiental, la mayoría de las veces genera consecuencias perjudiciales e irreparables, por lo que resulta muy difícil que las cosas vuelvan al estado anterior a la ocurrencia del daño. Es de suma importancia la prevención, para quien desarrolla o manipula una actividad riesgosa, como lo es la extracción de hidrocarburos (Benavente, 2012).

Son numerosos los casos de contaminación por hidrocarburos en la provincia del Neuquén. En el auto caratulado “Provincia de Neuquén c/Petrobras Energía S.A. y otros s/ acción de amparo¹⁰” la parte actora solicita mediante una acción de amparo que se obligue a la empresa a colocar y utilizar medios idóneos para prevenir derrames hidrocarburiíferos, con el objeto de asegurar el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano y equilibrado y procurar un desarrollo sustentable.

En cuanto al tema de competencia provincial y protección ambiental, el Tribunal Superior de Justicia de la Nación (TSJN) se expide en el fallo “Roca, Magdalena c/ Buenos Aires, Provincia de s/ inconstitucionalidad”¹¹ y afirma que es necesario reconocer a las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan. Dicha conclusión fue extraída de la propia Constitución Nacional que si bien establece que le cabe a la Nación “dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección” (art. 41, tercer párrafo, CN), reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas.

¹⁰ “Provincia de Neuquén c/Petrobras Energía S.A. y otros s/ acción de amparo Expte. 90 (2018).

¹¹ CSJN “Roca, Magdalena c/ Buenos Aires, Provincia de s/ inconstitucionalidad”. Fallos: 318:992 (2005).

Otro fallo interesante a mencionar, es el de “Provincia del Neuquén c/Y.P.F. S.A. s/acción de amparo”¹², en donde la parte actora, interpone una acción de amparo, con el fin de que se le ordene presentar un correcto Estudio de Impacto Ambiental, conforme prevé la Ley provincial N°1875 de derecho ambiental. Se le solicita una evaluación y aprobación mediante el pedido de una licencia ambiental para la realización de la obra “Puenteducto sobre río Colorado, Área El Portón, Buta Ranquil”, que une a la Provincia de Neuquén con la de Mendoza. La Alzada hizo lugar a la apelación de la actora y consideró que la justicia provincial es competente para entender en el presente. Se aclara en la resolución judicial, que la Corte Suprema tiene resueltos fallos que corresponden a reconocer a los órganos locales la facultad de aplicar criterios de protección ambiental que consideren necesarios para el bienestar de la comunidad para la que ejercen su gobierno, así como también valorar y juzgar si los actos que realicen sus autoridades en ejercicio de sus poderes afectan el bienestar perseguido. Dicha conclusión se extrae del art. 41 de la CN tercer párrafo, nombrado más arriba.

Otro de los conceptos nucleares o principales que trata el fallo de esta nota, y que forma parte de la carátula del mismo, es el de la inconstitucionalidad. El mismo es usado por la parte actora y es el fundamento de la acción interpuesta a la municipalidad. Es interesante el análisis que realiza el Tribunal al momento de deliberar si la acción de inconstitucionalidad es procedente o no.

Para ello, advierte que la cuestión a tratar afecta o forma parte del régimen federal de gobierno, porque tanto Municipio, como Provincia y Nación tienen autonomía propia para poder gobernar. De allí surge uno de los ítems importantes que plantea la sentencia, el de determinar hasta dónde abarca la competencia municipal y provincial, y en qué casos particularmente, debe aplicarse una u otra legislación.

La autora Castorina de Tarquini (2003) afirma que “el federalismo implica una serie de relaciones en la que las partes que se contactan, buscan la satisfacción de un interés común, conformando un proceso que cambia y crece conjuntamente con la evolución de la comunidad” (p. 273). Asimismo, Farrando (2003) dice que para que el federalismo pueda funcionar es necesario que la actividad de los tres poderes de estado, tanto nacional,

¹² “Provincia del Neuquén c/Y.P.F. S.A. s/acción de amparo” Expte. N° 172 (2007).

provincial como municipal sea garantizada por el ordenamiento jurídico, a fin de que puedan actuar en miras a la coordinación y complementación de funciones, competencias y jurisdicciones, previniendo cualquier contradicción o superposición que pueda suceder.

Puede suceder que, tanto el gobierno provincial como el municipal tengan objetivos distintos y de interés propio, pero es necesario que, a pesar de ello, ambos poderes se complementen para garantizar y cumplir los objetivos en favor de toda la comunidad.

La reforma constitucional de 1994¹³ se ha ocupado de ordenar el sistema de distribución de competencias legislativas, administrativas y judiciales, abriendo el camino hacia un nuevo "federalismo ambiental". En la reforma, se le reconoce al municipio, un sistema de competencias originarias. Las autoras Bonifacino y Alvarez (2010), definen a las mismas:

Como aquellas competencias atribuidas –reconocidas al municipio, a efectos de regular los hechos y relaciones que surgen de la convivencia que genera el fenómeno municipal, tanto de trate del ejercicio de poder de policía municipal, como del ordenamiento y regulación de la estructura institucional. Su origen es constitucional, no legal, y su principal característica es que no pueden ser limitadas o suprimidas por otro orden de gobierno. (p. 171)

V. Postura de la autora

El fallo que analizamos, sienta un importante precedente para el régimen municipal, y que más allá de analizar si el recurso planteado por la parte actora es viable o no, lo cierto es que reconoce al municipio la potestad de poder actuar por sí mismo para defender los intereses que ve afectados, y no depender del gobierno provincial para ello.

Adhiero a lo que afirman los autores Gago, Gómez Zavaglia, & Rivas (2016) con respecto a la normativa ambiental. Para ellos la misma:

Se caracteriza no sólo por el escaso nivel de penetración en los sectores en dónde es más importante su conocimiento (el industrial y empresarial), sino, además, por los

¹³ Art. 123 de la Constitución Argentina: "Cada provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5 asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero".

frecuentes problemas de coordinación que genera entre las distintas administraciones públicas a cargo de su implementación y articulación. (título V)

Por esa razón, es necesario contar con un sistema normativo claro y preciso en la materia, que permita identificar las competencias y el modo de actuar tanto del municipio como de la provincia, y a su vez permitir que ambos, ya sea de forma independiente o conjunta, puedan accionar frente a situaciones que ponen en peligro el medio ambiente.

El Municipio de Rincón de los Sauces mediante la Ordenanza 1084/07, sancionada por el Concejo Deliberante de esa ciudad, lo que hizo fue establecer su propia legislación en materia ambiental, sin contrariar la ley provincial, y poder así proteger, cuidar y preservar el medio ambiente de su jurisdicción, otorgándose facultades para sancionar a los que produzcan hechos de contaminación ambiental, reafirmando así su propia autonomía. Buteler (2010) define a la autonomía municipal como “la potestad reconocida al municipio para regirse de sus propias normas y autodeterminarse con miras a la consecución de sus fines” (p. 130).

La autonomía de la que goza el municipio, le otorga al mismo, la facultad de dictar y ejecutar normas de carácter legislativo. “Esos actos legislativos, ordenanzas, no pueden ser alteradas ni dejadas sin efecto por normas del Estado provincial, ni del gobierno federal” (Buteler, 2010, p. 132). La misma se encuentra receptada en los arts. 5 y 123 de nuestra Carta Magna.

El Tribunal menciona en el fallo el art. 92 de la Constitución de Neuquén, en donde se establece que ambos entes, provincia y municipio, en ejercicio de sus propias competencias, pueden legislar sobre el cuidado del medio ambiente, en forma sustantiva, dejando abiertas múltiples formas de colaboración entre las partes, y para ello deviene fundamental la coordinación de políticas, la convergencia legislativa y la concertación de acciones ejecutivas que cada uno debe llevar a cabo¹⁴.

¹⁴ T.S.J., “YPF S.A. c/ Municipalidad de Rincón de los Sauces s/ acción de inconstitucionalidad”, P. 23.

VI. Conclusión

Dejando de lado las jerarquías normativas, es importante tener en cuenta, que cuando se trata de temas que afectan a la sociedad y al ambiente, es necesario contar con un sistema concurrente de poderes de Estado, para que, actuando en conjunto, se pueda lograr una mayor eficacia normativa, es decir, en vez de analizar qué norma corresponde o no aplicar, que las que existen se complementen, para cumplir el objetivo con el que fueron creadas.

La ordenanza con la que el municipio multó a la empresa, no fue con el propósito de contrariar la norma provincial, sino con el fin de sancionar un acto que provocó graves daños al medio ambiente de la localidad.

La doctrina, jurisprudencia y legislación que expusimos a lo largo de la nota, nos demuestra que el municipio tiene la competencia necesaria para legislar cuando ve afectado alguno de sus intereses, y que ningún otro poder de Estado puede contrariar esas facultades.

El Tribunal hace especial hincapié en cuestiones de federalismo, y que en materia ambiental es necesaria la coordinación entre el municipio y la provincia, para alcanzar el objetivo general que es el bien común. Ambos entes deben legislar sobre el cuidado del medio ambiente, en forma sustantiva, dejando abiertas múltiples formas de colaboración entre las partes.

El fallo logra ser un gran antecedente para la autonomía municipal, ya que respalda a la autoridad de contralor del municipio, a sancionar casos de contaminación ambiental por hidrocarburos. De esta manera, queda establecido, que el municipio tiene las competencias necesarias para regular y sancionar a las empresas petroleras que radican en la zona y producen daños ambientales dentro de su ejido.

VII. Bibliografía

Doctrina:

- Barrera Buteler, G. (2010). Marco regulatorio fundamental del municipio. *Introducción al Derecho Municipal*. Córdoba: Advocatus. P. 130.

- Benavente, M. I. (2012). Daño ambiental- Función preventiva de la responsabilidad. (N. A. Cafferatta, Ed.) *Revista de Derecho Ambiental*, 27, 28.
- Bidart Campos, G. J. (2004). *Compendio de derecho consitucional*. Buenos Aires: Ediar.
- Bonifacino, N y Alvarez, M (2010). Cap. V: Competencia del Municipio. *Introducción al Derecho Municipal*. Córdoba: Advocatus. P. 171.
- Bustamante Alsina, J. (1995). *Derecho ambiental: fundamentación y normativa*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Castorina de Tarquini, M. C (2003). La provincia y el municipio. *Derecho Público Provincial y Municipal* (Segunda ed., Vol. I). Buenos Aires: La Ley, P. 273.
- Farrando, I (2003). El Municipio en la Perspectiva de la Integración. *Derecho Público Provincial y Municipal* (Segunda ed., Vol. I). Buenos Aires: La Ley, P. 347.
- Gago, M. E., Gómez Zavaglia, T., & Rivas, F. (2016). Federalismo Ambiental: los recursos naturales y la distribución de competencias legislativas en la Constitución Nacional Argentina. *Revista Jurídica, Universidad Aquino, Bolivia.* , título V. Extraído de <http://www.saij.gob.ar/>

Legislación:

- Constitución de la Nación Argentina
- Constitución de la Provincia del Neuquén
- Ley N° 1875 Provincia del Neuquén
- Ordenanza N° 1084/07, sustituida por la N° 1300/11. Código de Faltas Municipal, Honorable Concejo Deliberante Rincón de los Sauces, Provincia del Neuquén. Arts. 96 al 106, Capítulo VI “De la contaminación ambiental por actividades hidrocarburíferas”.

Jurisprudencia:

- T.S.J., Neuquén, “YPF S.A. c/ Municipalidad de Rincón de los Sauces s/ acción de inconstitucionalidad” (2018). Recuperado de <http://200.70.33.133/cmoeext.nsf/1f69a95ddfc04904032579df0055f4b6/0b38792b3f07d7220325829d004562e6?OpenDocument>
- “Étcheverry Alberto Rubén C/ Provincia del Neuquén s/acción de inconstitucionalidad.” Expte. N° 4362/13 Acuerdo 1532/08. (2017)
- “Provincia de Neuquén c/Petrobras Energía S.A. y otros s/ acción de amparo” Expte. 90 (2018)
- CSJN., “Roca, Magdalena c/ Buenos Aires, Provincia de s/ inconstitucionalidad”. Fallos: 318:992 (2005).
Extraído de <https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=sda>
- “Provincia del Neuquén c/Y.P.F. S.A. s/acción de amparo” Expte. N° 172 (2007)