

UNIVERSIDAD EMPRESARIAL

SIGLO 21



DERECHO AMBIENTAL

La supremacía de la Constitución sobre las Ordenanzas Municipales

Análisis del Fallo: “YPF C/ Municipalidad de Rincón de los Sauces”

TRABAJO FINAL DE GRADO – NOTA A FALLO

Alumna: Milena Di Giacomo

DNI: 29.104.242

Legajo: VABG11971

Prof. Director: César Daniel Baena

Catamarca, 2020

Sumario: 1. Introducción. - 2. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal. - 3. Análisis de la *ratio decidendi* en la sentencia. - 4. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. - 5. Postura de la Autora. - 6. Conclusión. -7. Anexo. – 8. Bibliografía.

1.-Introducción

El fallo que me propondré analizar, tuvo su motivo de elección, por el convencimiento personal de que el control de constitucionalidad, ya sea aplicado a normas como a actos en general, es la única herramienta que sirve para garantizar la vigencia y validez del texto constitucional ya sea nacional o provincial, evitando así que cualquier legislación o acto pueda menoscabarla, siendo el fin principal del mismo mantener en la cúspide del ordenamiento jurídico a nuestra carta magna, e impedir que leyes, normas y actos se superpongan a está.

El fallo bajo análisis, dictado por el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Neuquén ha suscitado un amplio debate no solo doctrinario y jurisprudencial; sino también social. En este sentido si bien el fondo de la cuestión radicaba en determinar si era procedente la aplicación de sanciones por parte del Municipio a la infractora (YPF); no se puede dejar de lado que estamos también frente a una cuestión donde están en juego temas tan sensibles que atañen a la población como lo son la contaminación y la preservación del medio-ambiente.

La relevancia jurídica del fallo reside en la necesidad de respeto y adaptación de las legislaciones nacionales, provinciales y municipales. A tal fin, se hace menester evaluar si corresponde declarar inconstitucional la Ordenanza emitida por la Municipalidad de Rincón de los Sauces (Nro. 1165/09) por pasar por alto lo preceptuado en la Constitución de Neuquén. En este sentido estamos en presencia de una cuestión de Control de Constitucionalidad en el que no solo entran en juego cuestiones como el origen del poder soberano a nivel provincial o las facultades delegadas de los municipios a las provincias; sino también principios constitucionales,

como son el de jerarquía, de reserva; o aspectos sobre los cuales se conforma el sistema republicano tal como lo es el federalismo de concertación que postula la coordinación y cooperación entre municipios y provincia.

Con respecto al problema jurídico del caso bajo análisis, podemos afirmar que, según Alchourron y Bulygin (2012), el modelo de análisis silogístico parte de ciertos presupuestos básicos, en donde el central significa que la resolución justificada de un caso jurídico conlleva a la realización de un razonamiento deductivo, el cual se encuentra compuesto por una premisa normativa general y abstracta, que tiene la estructura de un condicional con un antecedente y una consecuencia jurídica y una premisa fáctica, la que reproduce las circunstancias del caso certificadas en el proceso, y cuya consecuencia jurídica es la decisión jurídica.

Así siguiendo a MacCormick se puede afirmar que existen casos fáciles y difíciles; siendo los primeros aquellos en que basta la derivación de una norma general (premisa mayor) a un caso particular (premisa menor). En cuanto a los casos difíciles estos se caracterizan por requerir una justificación de segundo orden, debe acudir a otro nivel para justificar la premisa de la que parte la decisión. Así; los casos difíciles se pueden clasificar en: a) problemas de interpretación, b) relevancia c) problemas de prueba, y d) calificación (MacCormick, 1978).

De lo que se desprende de la lectura del fallo bajo análisis podemos afirmar que estamos frente a un caso difícil, ya que a nuestro entender siempre que se presente una cuestión sobre control de constitucionalidad en el cual entran en pugna reglas y principios constitucionales de reserva y jerarquía, se vislumbra un problema jurídico axiológico que según Dworkin es el que se presenta cuando una regla de derecho entra en conflicto con un principio jerárquico superior, o cuando se presenta un conflicto de principios en un caso concreto. En este sentido, afirma que en los estados de derecho contemporáneos, junto con normas que establecen condiciones precisas de aplicación, denominadas reglas, existen otros estándares jurídicos que funcionan de una manera diferente a las primeras y que también son utilizadas por el juez al momento de justificar sus decisiones. Estos son los llamados principios jurídicos. (Dworkin, 2004)

2.-Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal

El 31 de marzo de 2009, se publica en el Boletín Oficial de la Provincia de Neuquén, la Ordenanza n° 1165/09. Esta Ordenanza establecía un régimen de infracciones y sanciones aplicable a las operaciones hidrocarburíferas y actividades conexas desarrolladas en el territorio de la municipalidad. Por ello, la empresa se presenta ante el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia por considerar inconstitucionalidad la presente ordenanza de dicho municipio.

La parte afectada alegaba que la inconstitucionalidad de la ordenanza municipal se debía al hecho de pretender implementar un régimen de sanciones cuando en paralelo se encontraba vigente el ordenamiento sancionatorio provincial regulado en la Ley de Preservación, Conservación y Defensa del Ambiente (Ley 1875,1990). Ello, resultaba inadmisibles por violar el principio constitucional de jerarquía normativa. También establecían que se encontraba lesionado el principio de división de poderes y no se toma en cuenta la prohibición a los poderes públicos de arrogarse, atribuirse o ejercer más facultades de las otorgadas por la constitución. Entonces, para la parte afectada ello implicaba el ejercicio de atribuciones propias de la legislatura provincial, un exceso de las facultades expresamente delegadas y una colisión normativa con el régimen de sanciones ya regulado por la provincia.

A lo cual la municipalidad contesta que su accionar se encuentra a derecho ya que la atribución de potestades a la administración debe ser, por regla, de forma expresa, mientras que la asignación de competencias en forma implícita debe ser interpretada restrictivamente.

A partir de esto, el tribunal al momento de la sentencia debía analizar la cuestión de la relación entre provincia y municipio en el marco del régimen federal y la distribución de las competencias teniendo en cuenta que siempre habrá facultades concurrentes y compartidas. Además, en la relación que se establece entre ambos órdenes se deberá detectar las relaciones de subordinación, participación, coordinación, cooperación y concertación federal.

3.-Análisis de la *ratio decidendi* en la sentencia.

La inconstitucionalidad del régimen de infracción y sanciones establecida por la municipalidad de Rincón de los Sauces se establece teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 16 de la Constitución de la Provincia de Neuquén (Const. Prov., 2006, art.16) que establece la supremacía de esta constitución por sobre toda ley, ordenanza, decreto o cualquier orden en contrario. Por lo tanto, la declaración de inconstitucionalidad declarada por un Tribunal Superior de Justicia produce la caducidad de la ley, ordenanza, decreto u orden y sólo en aquella parte afectada de acuerdo a dicha declaración.

Por otro lado, como no existe ninguna cláusula que determine el criterio de distribución de competencias entre la provincia y los municipios, por lo cual, se invierte el principio que rige en el orden nacional: los municipios detentan el poder delegado mientras que las provincias se reservan el resto del poder político. Esta inversión se debe a que los municipios se originan con posterioridad a la organización provincial y en la conformación de la constitución provincial no tuvieron ningún tipo de intervención (Castorina de Tarquini, 2004).

Por otra parte, en cuanto a cuestiones ambientales contempladas en el Título II, Capítulo I de la Constitución provincial reformada del año 2006, la provincia de Neuquén prevé un mecanismo de concertación y de acuerdos entre la provincia y el municipio.

De acuerdo a lo expuesto, se establece la inconstitucionalidad de la Ordenanza 1165/09 por vulnerar los principios de la Carta Orgánica de la Comuna que determina la necesidad de participación de la provincia y el gobierno nacional en aquellos intereses que puedan afectar los bienes de la comunidad y por rebasar los límites constitucionales previstos en el artículo 92 de la carta magna provincial (Const. Prov., 2006, art.92) el cual establece los presupuestos mínimos con respecto a las cuestiones ambientales estableciendo que es potestad de la provincia el dictado de normas complementarias a las nacionales y de protección ambiental de aplicación en todo su territorio. Es decir que, de acuerdo al Tribunal, la Municipalidad de Rincón de los Sauces, desconoció el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes con la provincia.

En este sentido la conexión que se observa entre la *ratio decidendi* y el problema jurídico, por lo referido *supra*, se funda en que el tribunal luego de comprobar que

estábamos frente a un problema jurídico de carácter axiológico; basó su sentencia mediante un ejercicio de control de constitucionalidad, que es un mecanismo previsto por el Art. 16 de la Constitución de Neuquén, ya que la cuestión involucra el reparto de competencias entre los municipios y las provincias en lo relativo al cuidado del medio ambiente, al ejercicio del poder de policía sancionatorio y a la exploración y explotación hidrocarburíferas. Por lo tanto el Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Neuquén declaró la inconstitucionalidad de la Ordenanza con efectos frente a todos, es decir erga omnes, ya que la Ordenanza N° 1.165/09 reproducía una sanción ya existente en la Disposición N° 218/06, vulnerando consecuentemente las pautas constitucionales en materia ambiental y el mecanismo de federalismo de concertación para el funcionamiento de la competencia legislativa.

4.-Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

Control de constitucionalidad

El control de constitucionalidad es aquel proceso que permite verificar y establecer si los actos, provenientes éstos tanto de particulares como de agentes estatales, derivados de acciones como de omisiones, y las normas que conforman el plexo normativo, colisionan con las reglas que integran el texto de la Carta Magna, teniendo siempre y en todos los casos como propósito último el hacer efectiva la supremacía constitucional (Hocsman, 2015).

El control de constitucionalidad se materializa en los recursos jurídicos diseñados para verificar la correspondencia entre los actos emitidos por quienes decretan el poder y la Constitución, invalidándolos cuando aquellos transgredan los principios constitucionales (Covian Andrade, 2013).

Principio de Jerarquía o Supremacía Constitucional

Con respecto al principio de Jerarquía el mismo está plasmado en el art, 31 de nuestra Constitución Nacional (en adelante C.N.), al respecto el eminente jurista Bidart Campos sostiene:

La doctrina de la supremacía constitucional exige, para su eficacia, la existencia de un sistema garantista que apunte a la defensa de la

constitución y al control amplio de constitucionalidad. En efecto, el principio de la supremacía llega a la conclusión de que las normas y los actos contrarios a la Constitución no valen: son inconstitucionales o anticonstitucionales. (Bidart Campos, 1998, pág. 205).

Esto significa que ninguna ley o norma que vulnere este principio puede ser considerada válida. Por lo tanto si mediante una analogía jurídica trasladamos este principio al nivel provincial es lógico que nunca una norma municipal (ordenanza 9065/19) puede colisionar con la Constitución local (art.16-92-189.29).

Principio de reserva y delegación

Este principio está consagrado en el Art.121 de la C.N. y debidamente detallado en los artículos 122, 123, 124; en este sentido el tribunal trasladando al plano provincial dicho principio informador; acertadamente cita a Castorina de Tarquini que explica:

Tratándose de las relaciones entre Provincia y municipio, el principio se invierte: Los municipios detentan el poder delegado y las provincias se reservan el resto del poder político. No cabe otra interpretación ante la falta de norma en contrario que amplíe las competencias municipales y frente a la delimitación casi taxativa de las mismas, presente en las distintas constituciones provinciales. (...) Los municipios no concurrieron originariamente a la conformación constitucional de los estados provinciales y su reconocimiento y organización es posterior a las provincias y en virtud de ellas. Por tal motivo es legítimo aplicar a su ámbito de competencias el principio de delegación y no el de reserva (Castorina de Tarquini, 2004, pág. 269).

Federalismo de concertación, Autonomía Municipal y política ambiental

Este principio está plasmado en el art 123 de nuestra Constitución Nacional el cual configura un mandato a las provincias para que las mismas aseguren la autonomía municipal regulando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero. Por otra parte en el plano provincial este principio está consagrado en la Carta Magna de la Provincia de Neuquén al

atribuirles a los Municipios la facultad de “celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal u organismos descentralizados para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes” (Const. Prov., 2006, art. 273 inc. m).

En idéntico sentido al referirse a la autonomía municipal, Natale (1995) revela que su alcance y su contenido serán definidos por cada provincia en particular. Ellas no podrán ignorar el mandato constitucional ni limitarlo al extremo de desnaturalizarlo, ya que ese concepto está definido por la doctrina y las provincias deberán admitirlo para que la nación les asegure su propio gobierno. Por su parte Rosatti señala que:

El municipio es un ente que "tiende" a la autonomía, entendiéndose por autonomía (en su acepción "plena") el reconocimiento de las siguientes atribuciones:1)Auto normatividad constituyente, o sea, capacidad para darse u otorgarse la propia norma fundamental;2)autocefalia, es decir, capacidad para elegir sus propias autoridades;3)autarcía o autarquía, esto es, autosatisfacción económica y financiera derivada de la posesión de recursos propios y complementada con la posibilidad de disponer de ellos;4)materia propia, o sea el reconocimiento de un contenido específico con facultades de legislación, ejecución y jurisdicción, y5)autodeterminación política, o sea, el reconocimiento de garantías frente a las presiones políticas o económicas que, realizadas desde una instancia de decisión más abarcativa, puedan condicionar el ejercicio de las atribuciones descritas precedentemente (Rosatti, 1994, pág. 223).

En este orden; de lo expuesto por el autor referenciado, se puede concluir que no todos los municipios deben gozar del mismo status jurídico, pues habrá algunos con autonomía plena (con las cinco atribuciones señaladas), y otros con una semiplena o relativa (pudiendo, por ejemplo, carecer de auto normatividad constituyente).

Por lo tanto en lo que respecta al problema planteado en el fallo bajo análisis la política ambiental;

Evidentemente dependerá del grado de autonomía que le haya asignado la constitución provincial de que se trate. En principio, la fiscalización, seguimiento, monitoreo y aplicación de las normas ambientales corresponden a la Provincia, y habrá que estar en cada caso concreto para determinar qué competencias la Provincia ha

delegado en el municipio, o las que hayan sido reconocidas por la Carta Municipal en los casos de municipios autónomos (Farrando, 2004, pág. 159).

En síntesis podemos concluir que la Municipalidad de Rincón de los Sauces transgrede y vulnera los principios que informan al federalismo de concertación ya que al tratar de imponer un régimen sancionatorio se extralimita en su función de poder de policía; inclusive contradice su propia carta orgánica ya que la misma postula que la participación efectiva en la formulación y elaboración de los planes generales y toda acción del gobierno provincial o nacional, que afecte de un modo u otro los intereses de la comunidad y, por otra parte infringe los límites constitucionales previstos en el (Const. Prov., 2006, art. 92) desconociendo el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes con la Provincia (Const. Prov., 2006, art. 273).

En cuanto a lo que respecta a la jurisprudencia es menester destacar ciertos fallos que a nuestro entender se relacionan inmanentemente al caso bajo análisis. Así, es dable remitirnos al reciente y polémico fallo “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/EN”(2012), sobre la constitucionalidad de la Ley de Glaciares, en el que la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó la demanda de inconstitucionalidad interpuesta por las titulares del emprendimiento binacional Pascua Lama (Barrick Exploraciones Argentinas SA. y Exploraciones Mineras Argentinas S.A.), luego tomada para dar resolución a la demanda iniciada por la empresa Minera Argentina Gold S.A., concesionaria del emprendimiento “Veladero”. El voto de la mayoría consideró que Barrick Gold y Minera Argentina Gold no demostraron fehacientemente que el sistema de preservación de los glaciares establecido por el Congreso Nacional les generase algún tipo de daño en su derecho de explotación minera.

En sus considerandos resaltaron que la Suprema Ley establece que la protección del ambiente es una tarea conjunta del gobierno nacional y de las provincias. Por esa razón, la interpretación de los arts. 41 y 124 de la C.N., debe conjugar los intereses nacionales y provinciales para potenciar el cumplimiento de la protección ambiental en todo el territorio del país.

La vinculación entre este fallo y el modelo del caso bajo estudio se da en que la preservación del medio ambiente es un tema que involucra tanto a Nación como a Provincias; y por virtud del principio de federalismo de concertación también compete a los Municipios. Por lo tanto, la Municipalidad de Rincón de los Sauces al tratar de

imponer sanciones por su propia cuenta viola el principio citado supra, ya que lo que tendría que haber dispuesto era la celebración de convenios y concertaciones para preservar el medio ambiente y controlar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Medio Ambiente tanto provincial como nacional.

Por otro lado en lo que respecta a la cuestión sobre la inconstitucionalidad de una norma municipal por colisión normativa y axiológica con el texto constitucional en preciso mencionar el fallo “COTO CICSA c/ Prov. de Santa Fe y otros”. En el mismo se planteó la Inconstitucionalidad de una norma provincial y municipal que prohibía la apertura de establecimientos comerciales (más precisamente supermercados) los días domingo y feriados, al considerar que se vulneraba el derecho a trabajar libremente y la libertad de comercio. En este orden el tribunal declaró la inconstitucionalidad de la Ley Provincial 13.441 y la Ordenanza Municipal 9516 por considerar que indudablemente existe una transgresión al orden jerárquico constitucional por parte de la Provincia y el Municipio en materia de regulación de jornada laboral.

En este sentido; la facultad delegada por las provincias al Congreso de la Nación para legislar en materia de normas relativas al trabajo y en materia de ejercicio del comercio (Const. Nac., art.75, inc.12), constituye un obstáculo insalvable para la actividad de las jurisdicciones locales -provincia y municipio-, ya sea legislativamente como en el ejercicio de poder de policía local.

En este orden, la relación que existe entre este fallo y el caso bajo estudio se evidencia en que como dice el eterno Bidart Campos “si la norma es inconstitucional, en su procedimiento o contenido, viola en principio el bien común, interesado en la producción de las leyes en manera ordenada, segura, cierta y clara, conforme con la constitución”(Bidart Campos, 1998, pág. 128).

5.-Postura de la autora

Con respecto al fallo analizado, el mismo se ajusta plenamente a derecho por lo tanto nuestra postura concuerda con la posición adoptada por el tribunal en considerar inconstitucional la ordenanza cuestionada. En este sentido por más buenas intenciones que haya tenido en miras el Consejo Deliberante del Municipio de Rincón de los Sauces al sancionar la mentada ordenanza; consideramos que incurrió en una comedia de equivocaciones jurídicas, al vulnerar principios jurídicos fundamentales. En este sentido al entrar en pugna principios constitucionales con la citada ordenanza evidentemente se

presentó un problema jurídico axiológico que no podía ser resuelto de otra manera por el tribunal; en este orden sostiene Bidart Campos que "La constitución es suprema porque es el primer fundamento del orden jurídico y del Estado; ella hace que todo lo demás sea de una manera determinada y no de otra" (Bidart Campo, 1981, pág. 205)

En lo que respecta al control de constitucionalidad Gozaini sostiene que en el célebre leading case "Marbury vs. Madison" (1803) se darán las bases para el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes; esto dio origen a la teoría del control de constitucionalidad sobre el cual se estructura todo el sistema legal argentino. "En esta sentencia Marshall no le dio la razón ni al demandante ni al gobierno, sino apelando al principio de supremacía de la Constitución sobre la ley de la judicatura de 1789 sentando así el precedente del principio de constitucionalidad". (Gozaini, 2006, pág. 76)

No obstante, es menester reconocer que la problemática ambiental es un tema sensible no solo en el ámbito doctrinario y jurisprudencial, sino que también repercute a nivel social en toda la comunidad. En este sentido en materia ambiental, el artículo 41 de la Constitución Nacional tuvo en miras el establecer un sistema jurídico, que garantice a todos los habitantes el goce de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las generaciones futuras. En este orden coincidiendo con Bidart Campos; Provincia y Municipio deberían propugnar lo que en doctrina se ha denominado la "complementariedad maximizadora", es decir, dictar normas adicionales a las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, necesarias para complementarlas, bajo el modo y con el alcance de esta singular concurrencia de competencias.

En este sentido, consideramos que ante la naturaleza de la problemática ambiental que se presenta, los municipios no pueden permanecer ajenos ya que están directamente involucrados en los incidentes que puedan producirse en su área de influencia, lo que permite una pronta detección frente al daño ambiental y una mayor eficacia en la ejecución y control de las medidas preventivas, conservatorias y reparadoras del ambiente. Por lo tanto, sostenemos que el Municipio debería proponer aceptar los mecanismos del federalismo de concertación para, junto con la Provincia ejecutar políticas y medidas afines para proteger, conservar y mejorar el medio ambiente.

6.-Conclusión

Consideramos en primer lugar que el orden jurídico-político, es un sistema de unidad coherente y jerárquicamente escalonado, que implica y exige la compatibilidad vertical y horizontal de todas sus normas; en este sentido la supremacía constitucional importa, primordialmente, una garantía a favor de los particulares (en este caso YPF) frente al estado (Municipalidad de Rincón de los Sauces). Por otro lado; al estar en presencia de un evidente problema jurídico axiológico no podemos desconocer que en nuestra estructura democrática-federal, la supremacía constitucional se configura en una especie de prelación de la Constitución formal sobre todo el orden jurídico-político, ya sea federal, provincial e inclusive municipal; esto significa que existe una supremacía de todo el orden jurídico federal (constitución, leyes, reglamentos, tratados, etc.) sobre los ordenamientos provinciales y municipales.

Estos principios jurídicos, los cuales a nuestro entender fueron infringidos y coincidiendo con el tribunal son la base fundamental de la *ratio decidendi*; ya que estamos ante un problema netamente axiológico, nos llevan a considerar que si una norma municipal vulnera los principios citados (en este caso los incluidos en la Constitución de la Provincia de Neuquén en sus artículos 16, 31, etc.) es imposible que supere el test de constitucionalidad que necesariamente debe sortearse para que se considere jurídicamente válida la mencionada ordenanza.

En conclusión, el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Neuquén, indico a los órganos legislativos provinciales y municipales, así como al Poder ejecutivo, a recurrir a los mecanismos institucionalmente previstos en la Constitución Provincial y en la Carta Orgánica citada, para lograr así una adecuada participación de los municipios neuquinos en la gestión ambiental.

7.-Anexo

Link al fallo
<http://200.70.33.133/cmoeext.nsf/86df637a4ff5a220032580c1003eb680/d2a7f4e56beea08c03257ce6005d47c1?OpenDocument>

Fallo

Voces:

Acción de inconstitucionalidad.

Sumario:

ACTIVIDAD HIDROCARBURIFERA. FEDERALISMO DE CONCERTACIÓN. DOCTRINA TJS IN RE: "ETCHEVERRY RUBEN A. Y OTROS C/ PROVINCIA DEL NEUQUEN S/ ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD" AC. 1532/08. CONSTITUCION PROVINCIAL. POLITICA AMBIENTAL. GESTION DE LOS RECURSOS NATURALES. RELACIÓN PROVINCIA CON MUNICIPIOS. DINAMICA FEDERAL. DELEGACION. FACULTADES LEGISLATIVAS COMPARTIDAS. COLABORACIÓN. IMPLEMENTACIÓN. COMPETENCIAS PROPIAS. DESLINDE DE COMPETENCIAS. CARTA ORGÁNICA MUNICIPAL. POTESTAD SANCIONATORIA. LIMITES.

1. Corresponde declarar inconstitucional en los términos del segundo párrafo del art. 16 de la Constitución Provincial a la Ordenanza Nro. 1165/09 de la Municipalidad de Rincón de los Sauces en tanto vulnera los artículos 92 y 189.29 de la Carta Magna Provincial por cuanto constituye una reproducción en el ámbito comunal de una normativa ambiental ya existente a nivel provincial (Disposición N° 218/06 de la Dirección General de Medio Ambiente), contradiciendo el espíritu de concertación cooperativa institucional vigente en materia ambiental, el cual surge del artículo 92 de la Constitución de la Provincial.

2. Si bien no existe una cláusula que defina con precisión y de manera general el criterio de distribución de las competencias entre la Provincia y los municipios puede afirmarse que, en este punto, se opera una inversión del principio que rige en el orden nacional (art. 121 Constitución Nacional). Por lo tanto: "Tratándose de las relaciones entre Provincia y municipio, el principio se invierte: Los municipios detentan el poder delegado y las provincias se reservan el resto del poder político. No cabe otra interpretación ante la falta de norma en contrario que amplíe las competencias municipales y frente a la delimitación casi taxativa de las mismas, presente en las distintas constituciones provinciales. (...) Los municipios no concurrieron originariamente a la conformación constitucional de los estados provinciales y su reconocimiento y organización es posterior a las provincias y en virtud de ellas. Por tal motivo es legítimo aplicar a su ámbito de competencias el principio de delegación y no el de reserva." (Castorina de Tarquini, María Celia, "La Provincia y el Municipio" en la obra colectiva Derecho Público Provincial y Municipal, volumen I, 2º edición actualizada, La Ley, Buenos Aires 2004).

3. La Constitución Provincial prevé un mecanismo propio del federalismo de concertación al atribuirles a los municipio la facultad de "celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal u organismos descentralizados para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes" (art. 273 inc. m). Este mecanismo de cooperación y concertación es la

clave para el ejercicio de las competencias ambientales, previstas constitucionalmente en el Título II, capítulo I “Ambiente y Recursos Naturales”, introducido en la reforma de 2006.

4. La Ordenanza 1165/09 es inválida porque vulnera los principios informadores de la propia Carta Orgánica de la comuna de Rincón de los Sauces, cuando postula “la participación efectiva en la formulación y elaboración de los planes generales y toda acción del gobierno provincial o nacional, que afecte de un modo u otro los intereses de la comunidad” y, principalmente, rebasa los límites constitucionales previstos en el artículo 92 de la Constitución Provincial, desconociendo el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes con la Provincia (artículo 273 de la Constitución Provincial).

5. La participación conjunta en la gestión ambiental, excede el estrecho marco de la “delegación de funciones” que prevé la Ley 2600, más propia de un concepto estricto de deslinde de competencias que de la moderna concepción de participación, coordinación, cooperación y concertación propias de la dinámica federal.

Novedoso

Contenido:

ACUERDO N° 2. En la ciudad de Neuquén, capital de la Provincia del mismo nombre, a los trece días del mes de mayo del año dos mil catorce, se reúne en Acuerdo el Tribunal Superior de Justicia con la Presidencia de su titular Doctor OSCAR E. MASSEI, integrado por los Sres. Vocales Doctores RICARDO TOMAS KOHON, ANTONIO GUILLERMO LABATE, LELIA GRACIELA M. DE CORVALAN y EVALDO DARIO MOYA, con la intervención de la titular de la Secretaría de Demandas Originarias, Doctora LUISA A. BERMUDEZ, para dictar sentencia en los autos caratulados: “YPF C/ MUNICIPALIDAD DE RINCÓN DE LOS SAUCES S/ ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD”, Expte. N° 2713/09, en trámite por ante la mencionada Secretaría de dicho Tribunal y previa deliberación del Cuerpo, se acuerda ceder la palabra al Dr. RICARDO TOMÁS KOHON quien dijo.- A fojas 109/150, YPF SA, mediante apoderado, se presenta y, en los términos del artículo 241 inc. a) de la Constitución Provincial y la Ley 2130, promueve acción de inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 1165, dictada por el Concejo Deliberante de la Municipalidad de Rincón de los Sauces, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia N° 3133 el día 31 de marzo de 2009. Considera que dicha norma resulta violatoria del principio constitucional de competencia, por desconocer y exceder la que fuera expresamente delegada al Municipio por parte de la Provincia, con respecto a las actividades hidrocarburíferas.

Expone que la Ordenanza mencionada estableció un régimen de infracciones y sanciones aplicable a las operaciones hidrocarburíferas y actividades conexas desarrolladas en su ejido municipal, en paralelo y distinto al ordenamiento sancionatorio provincial sancionado por Ley 1875, lo que resulta inadmisibles por violar el principio constitucional de jerarquía normativa. También reputa lesionado el principio de división de poderes, la facultad privativa del Poder Legislativo Provincial de dictar normas de protección del ambiente y gestión

sustentable de los recursos naturales (artículo 189.29 de la Constitución Provincial) y la prohibición de los poderes públicos de arrogarse, atribuirse o ejercer más facultades de las que expresamente le son acordadas por la Constitución y las leyes que reglamentan su ejercicio (artículo 12 de la Constitución Provincial).

Finalmente, denuncia que la Ordenanza de mención vulnera la potestad exclusiva otorgada por el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial N° 2656/99, a la Subsecretaría de Medio Ambiente para aplicar sanciones en esta materia. Describe la legislación provincial sobre infracciones producidas por la inadecuada contención de derrames producto de la actividad hidrocarburífera. En tal marco, explica que la Ley 1875 establece los principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en todo el territorio de la provincia, con el objeto de mantener una óptima calidad de vida de sus habitantes; siendo la Subsecretaría de Medio Ambiente la autoridad de aplicación que allí se designa. Menciona que dicha Ley prevé un régimen de sanciones para las infracciones a la misma, a saber: apercibimiento, amonestación pública, multa de \$800 a \$100.000 y/o suspensión temporal o definitiva de la licencia ambiental. Remarca que también el artículo 25 del Decreto N° 2656/99 designa, para el ejercicio efectivo y permanente de la función de autoridad de aplicación, a la Subsecretaría de Medio Ambiente, que en tal carácter debe conocer y resolver de manera exclusiva, en primera instancia administrativa, en todos los trámites o procedimientos conducentes a la aplicación de la Ley 1875. Menciona que el citado Decreto contiene un anexo que establece las normas y procedimientos que regulan la protección ambiental durante las operaciones de exploración y explotación de hidrocarburos. En el mismo sentido, cita la Disposición N° 218/06 de la Dirección Provincial de Medio Ambiente, que también prevé normas en la materia, cuyo incumplimiento está conminado con las sanciones previstas en la Ley 1875.

Asimismo, señala que la Ley 2600 obliga a las empresas petroleras a obtener el certificado de aptitud ambiental, habiendo adherido a ella el Municipio demandado, con lo cual la Ley lo faculta a ejercer tareas de control, supervisión e inspección dentro de su ejido. Indica que dicha adhesión se produjo mediante la Ordenanza N° 1159/08, alcanzando también el régimen de la Ley 1875. Luego se introduce en el análisis de la impugnada Ordenanza N° 1165/09, transcribe su artículo 1° y describe que el mismo crea sanciones por incumplimiento al artículo 3 del anexo VII del Decreto Provincial N° 2656/99, que son distintas a las ya previstas por la Ley provincial, por lo que existirían dos regímenes sancionatorios superpuestos, por el mismo incumplimiento, consistente en la no utilización de las mantas orgánicas oleofílicas para contener un eventual derrame de hidrocarburos.

Relata que a partir del 22 de abril de 2009 la Municipalidad de Rincón de los Sauces comenzó a supervisar el cumplimiento de dicha normativa, imputándole a la actora 16 infracciones, que ésta considera por fuera de la competencia material y territorial (todas las locaciones estaban fuera del ejido) del Municipio. A su vez, alega que las autoridades comunales no repararon en que el sistema integrado de prevención de derrames utilizado por la empresa era superior al de las mantas oleofílicas. Fundamenta la inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 1165/09 en que: a) su dictado implica el ejercicio de atribuciones propias de la Legislatura Provincial y un exceso de las facultades expresamente delegadas a través del artículo 3 de la Ley 2600, y b) configura una colisión normativa con el régimen de sanciones ya establecido con anterioridad en función de la Ley 1875.

En lo atinente al primero de dichos argumentos, la actora sostiene que entre los artículos 189.29 y 273 de la Constitución Provincial queda deslindado que el Poder Legislativo Provincial

dicta leyes de protección del ambiente y gestión sustentable de los recursos naturales, mientras que el Municipio sólo puede válidamente imponer sanciones, de acuerdo con las leyes y ordenanzas respectivas.

A su vez explica que los Municipios que adhieren al régimen de la Ley 2600 se transforman en una especie de veedores de la Provincia, con facultades de mera fiscalización y control, debiendo elevar a la autoridad de aplicación provincial los resultados de dichas inspecciones, para que ésta conozca y resuelva en el marco de la Ley 1875. Menciona que en ningún artículo de la Ley 2600 se faculta a los Municipios a aplicar sanciones por infracciones a la Ley 1875 y, menos aún, a crear un régimen sancionatorio paralelo. Señala que la Municipalidad de Rincón de los Sauces adhirió a la Ley 2600, por Ordenanza N° 1159/08, y a la Ley 1875, por Ordenanza N° 478/97, lo cual significó reconocer su rol dentro de dicho régimen, que se limita a tareas de control, supervisión e inspección en su ejido municipal. Dice que la pretensión municipal de ejercer funciones que exceden a las que le fueran delegadas, supone una violación del artículo 7 de la Constitución Provincial, en cuanto recepta el principio de que la atribución de potestades a la Administración debe ser, por regla, de forma expresa, mientras que la asignación de competencias en forma implícita debe ser interpretada restrictivamente. Después, pasa a desarrollar el otro reparo constitucional que encuentra en la Ordenanza cuestionada, cual es el de haber establecido un régimen sancionatorio que se superpone y colisiona con el provincial. Afirma que, frente a esa coyuntura, resulta claro que por el principio de supremacía, debe darse prioridad a la norma de jerarquía superior, en este caso, la Ley Provincial 1875. Agrega que la posible aplicación de sanciones por parte de la demandada podría entrar en colisión con las que, por el mismo hecho, podría imponer la Provincia, lo que no solamente ocasionaría un grave perjuicio a la actora, sino que además configuraría violación al principio de non bis in idem y un escándalo jurídico.

Posteriormente, a fojas 220/229, amplió la demanda, argumentando que el Decreto N° 1905/09 del Poder Ejecutivo Provincial, que reglamentó la Ley 2600, abona su postura. Dice que esa norma ratifica que los municipios de primera categoría adherentes a la Ley 2600 sólo se encuentran facultados para ejercer tareas de inspección, control y supervisión, bajo la dependencia, instrucciones y supervisión de la autoridad de aplicación de la Ley 1875, que mantiene para sí la facultad de aplicar multas y sanciones. Cita el artículo 14 del mencionado Decreto reglamentario.

A la vez, subraya que el citado reglamento autoriza expresamente la utilización de otros métodos de contención de derrames, entre ellos el que es utilizado por la actora. Finalmente, afirma que la Disposición N° 218/06 de la ex-Dirección Provincial de Medio Ambiente fue derogada por la Resolución N° 704/09 de la actual Subsecretaría de Medio Ambiente, lo que implica que la obligación de colocar mantas oleofílicas surgida de la primera quede sin efecto.

II.- A fojas 182/190, por medio de la Resolución Interlocutoria N° 6983/09, se admite el pedido de la actora para que la Ordenanza N° 1165/09 fuera suspendida en su vigencia, hasta tanto se resuelva el fondo de la cuestión.

III.- A través de la RI N° 20/10, se declara la admisión formal de la demanda (cfr. fojas 233/234)

IV.- Se corre traslado de la demanda. A foja 241, el Fiscal de Estado de la Provincia del Neuquén toma intervención y se remite a lo manifestado en ocasión de la sustanciación del pedido cautelar. En tal presentación, se había citado el dictamen de la Subsecretaría de Medio Ambiente de la Provincia, que sostenía que ésta detentaba la total competencia en la materia

en toda la Provincia, no pudiendo el Municipio suplirla en modo alguno, y que la potestad sancionatoria ambiental era atribución provincial (cfr. foja 156).

V.- Por otra parte, a fojas 259/284, contesta la demanda la Municipalidad de Rincón de los Sauces, solicitando su rechazo, con costas. En lo relativo a la alegada violación del principio de competencia, hace un repaso que inicia en la Constitución Nacional y finaliza con la Ordenanza N° 1165/09. Sostiene que de dicha reseña se puede apreciar que la Municipalidad de Rincón de los Sauces ha actuado de conformidad a lo establecido en la Constitución Provincial: ha creado su Tribunal de Faltas, se ha organizado legalmente, ha dictado las Ordenanzas que reglamentan el procedimiento de faltas y el Código Municipal de Faltas. Cita las distintas cláusulas de la Carta Orgánica Municipal, que se refieren a las atribuciones en materia de medio ambiente y, específicamente, el artículo 132 que asigna el destino que deben tener las multas por degradación del ambiente. Destaca que al ser aprobada la Carta Orgánica por la Legislatura Provincial, en la Ley 2295, ésta no formuló observaciones sobre dicho artículo. Dice que no debe tomarse como válida la adhesión a la Ley 1875, a través de la Ordenanza 478/97, en tanto se realizó con anterioridad a la sanción de la Carta Orgánica, cuando la Municipalidad era un municipio de 2ª categoría, que se regía por la Ley 53 y no podía dictarse sus propias normas en materia de cuidado y control del medio ambiente. Además, afirma que dicha Ordenanza 478/97 quedó derogada por la sanción de la Carta Orgánica y por su franca contradicción en lo que hace a la materia de cuidado y protección ambiental.

En cuanto a la adhesión a la Ley 2600, enumera sus implicancias y señala que no significó la renuncia a ninguna competencia o facultad previamente asignada, sino que sumó más compromisos con el cuidado del medio ambiente en pos de cumplimentar la entrega de las constancias ambientales y de recibir una “coparticipación” de lo recaudado en concepto de tasa ambiental. Sobre la Disposición N° 74/09 de la Subsecretaría de Medio Ambiente Provincial, que derogó a la Disposición N° 218/06, destaca que no prohibió el uso de mantas oleofílicas.

Por otra parte, sostiene que es aparente el conflicto entre el régimen sancionatorio municipal y el provincial, a la luz de las competencias concurrentes en la materia.

VI.- A fojas 315/322 se expide el Fiscal del Cuerpo, opinando que corresponde declarar la inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 1165/09 de la ciudad de Rincón de los Sauces por colisionar con los artículos 90, 92 y 189.29 de la Constitución Provincial.

VII.- A foja 323 se dicta la providencia de autos, que se reanuda a foja 349 —luego de la integración del Tribunal— y que encontrándose firme y consentida, coloca las actuaciones en condiciones de dictar sentencia.

VIII.- En forma preliminar, debo señalar que el fundamento del control de constitucionalidad reside en la jerarquía lógico-normativa y axiológica de la Constitución, que establece formal y sustancialmente los lineamientos para la producción jurídica infraconstitucional. En este esquema, la acción de inconstitucionalidad receptada en la Constitución neuquina, aparece como una herramienta tendiente a asegurar dicha supremacía a través del control abstracto de constitucionalidad y que, de ser admitida, produce la caducidad de la ley, ordenanza, decreto u orden en la parte afectada por la declaración (art. 16 Constitución Provincial). En esta tarea se encuentra vedado al Tribunal el enjuiciamiento de casos concretos. Su actuación se limita a la función abstracta de definir la compatibilidad lógica entre dos normas igualmente abstractas. Ello supone que el agravio concreto, surgido de la situación fáctica que invoca el accionante como muestra de la ilegalidad, no puede ser objeto de decisión por esta vía. En

esta categoría se sitúan los embates relativos a la ilegalidad de la multa impuesta al accionante, el ejercicio que el Municipio hiciera de su poder sancionatorio fuera de su ejido comunal, y el cumplimiento de las normas ambientales provinciales por parte de la empresa actora, extremos que por exceder los moldes de la acción intentada no formarán parte del análisis que se pretende. Es que el objeto de esta acción, insisto, no lo constituye el enjuiciamiento de casos concretos de aplicación de la norma impugnada, sino la validez constitucional del precepto en sí mismo, despojado de toda referencia a los casos particulares. Desde esta perspectiva, el análisis constitucional se ceñirá a examinar si existe correspondencia lógica entre la Ordenanza Municipal cuestionada (Nro. 1165/09) con el texto constitucional local, específicamente sus arts. 12 -prohíbe la delegación de funciones entre los órganos del gobierno- y 189 inc. 29 -otorga a la Legislatura Provincial la facultad de dictar normas de protección del ambiente y gestión sustentable de los recursos naturales- y el reparto de competencias medioambientales entre provincia y municipio.

IX.- La cuestión involucra aspectos preciados del régimen republicano de gobierno y la dinámica del estado federal, como es el reparto de competencias entre los entes municipales y las provincias en lo relativo al cuidado del medio ambiente, al ejercicio del poder de policía sancionatorio y a la exploración y explotación hidrocarburífera. El abordaje de todos los aspectos que involucran al municipio desde la perspectiva de la provincia en la que se inserta traducen una problemática relacional que no difiere, en esencia, de aquélla que se presenta entre la Nación y las provincias como consecuencia del régimen federal, aún cuando el esquema comunal presenta realidades operacionales diversas que tiñen al proceso de características que lo vuelven singular. El federalismo implica la búsqueda de la satisfacción de un interés común, sin perder la diversidad de sus componentes, conformando un proceso que cambia y crece conjuntamente con la evolución de la comunidad. En el esquema nacional, los municipios aparecen como un segundo orden de descentralización del poder político que tiene por objeto actividades, competencias y funciones diferentes a las de las provincias. Luego del fallo "Rivademar" (CSJN, 1989) y de la reforma Constitucional Nacional de 1994, se reconoció plenamente la autonomía municipal, imponiéndose a las provincias su reconocimiento en la organización comunal en los aspectos institucionales, políticos, administrativos y financieros (art. 5 Constitución Nacional), conceptos que ya campeaban en el derecho público provincial. Sin embargo, nada se dijo sobre la forma de implementación de tal autonomía. En consecuencia, cada provincia es la encargada de fijar los lineamientos de la estructura municipal en sus constituciones locales, con el grado y amplitud que juzgue conveniente de acuerdo a su realidad social (arts. 5, 123 y 6 de la Constitución Nacional). Ello no importa desconocer el origen natural que tienen los municipios, como manifestaciones espontáneas de nuestro seno societario conforme surge de la historia de organización nacional. Por el contrario, implica reivindicar dicho origen con sus manifestaciones propias y al mismo tiempo establecer que su organización quedará librada a los Estados locales, en cuyos territorios se encuentran insertos y con los cuales presentarán relaciones de subordinación, participación, coordinación, cooperación y concertación federal. Con claridad lo expone Castorina de Tarquini "Esta relación municipio-provincia se verá condicionada por las peculiaridades de la provincia a la que pertenecen de tal modo que no se repetirá con idénticas características en las distintas provincias, como tampoco será permanente, ni inmutable, ya que variará según las circunstancias históricas por las que atraviesan ambas partes en la relación" (Castorina de Tarquini, María Celia "La Provincia y el Municipio" en la obra colectiva Derecho Público Provincial y Municipal, volumen I, 2ª edición actualizada, La Ley, Buenos Aires 2004, pág. 269).

X.- Ahora bien, la dinámica de la relación entre provincia y municipio en el marco del federalismo en la cual se encuentran insertas, proyecta sus efectos en la gestión de los intereses comunes a ambos centros de poder. La existencia de competencias en ambos órdenes de gobierno y su distribución debe hallarse perfilada, en mayor o menor medida, en las constituciones provinciales, única fuente primigenia de prerrogativas municipales y que conforma la manera en que se consolidan las relaciones de subordinación y de unión de los diversos entes comunales que se integran en la realidad provincial. En este sentido, la autora citada expone “Coordinar implica compartir la responsabilidad en el logro de objetivos que simultáneamente son provinciales o locales, y también en algunos casos, nacionales. Así, es a través de la coordinación que se logra hacer de los municipios eficaces instrumentos de gobierno local y provincial, teniendo para el cumplimiento de tales objetivos los siguientes mecanismos:

a) en primer lugar, citamos a los convenios como la “herramienta jurídica apropiada para tal fin cuando los textos constitucionales resultan insuficientes”. Así ha sido entendido modernamente, de ahí que en las últimas constituciones aparece como atribución municipal aunque con matices, la de suscribir convenios, en la esfera de su competencia, con entes municipales o provinciales, nacionales y en algunos casos extranjeros (...).

b) Además se destaca como otro mecanismo que favorece las relaciones de coordinación, la especial referencia que aparece en algunas constituciones provinciales a la cooperación (...).” (aut. cit, opus cit.) Es decir que, en estas relaciones provinciales-municipales se vislumbra una evolución similar a la existente a nivel nacional donde, al analizar la dinámica del régimen federal, el acento no se pone en la asignación de competencias a cada centro de poder sino en la articulación de políticas que tiendan a dar respuesta a intereses comunes, a través de la concertación. Anteriormente he tenido oportunidad de expedirme al respecto al analizar la participación que le cabía a la Provincia del Neuquén en la gestión de los hidrocarburos (cfr. “Etcheverry” Acuerdo 1532/08). En dicha causa expresé: “el federalismo de concertación (receptado expresamente por la Convención Constituyente de 2006, en el artículo 8, ya transcripto) supone una fórmula superadora del clásico reparto de competencias propio del sistema federal; implica acentuar que el estado debe funcionar como un sistema articulado en diferentes niveles, pero que debe actuar mediante un proceso político concertado, flexible, abierto y democrático, posibilitando que se alcance un mismo fin, el bien común. Y se agregó “la existencia de facultades concurrentes y compartidas constituye

la gran fuente de competencias de donde se nutre la relación federal. “...En el texto constitucional advertimos la existencia de ciertas materias respecto de las cuales se autoriza la cogestión de la Nación y de las provincias, como son los recursos naturales, la salud, la educación, etc., por tal motivo son conocidas como facultades concurrentes, cuyo contenido linda con el desarrollo económico-social. La concurrencia deviene de la materia sobre la que recae, habida cuenta de la identidad de fines entre el gobierno central y los gobiernos locales... Concurrentes no significa “sustituyentes”, “excluyentes” o “subrogantes”. Significa que ambas entidades estatales (Nación y provincias) reglamentan en “su orden” respectivo, actividades referidas por la Constitución, pero no que una provincia pueda reglamentar lo que es de la Nación o que la Nación pueda reglamentar lo que es de la provincia”.(cfr. Acuerdo 1532/08).

Las directivas que surgen del fallo citado son plenamente aplicables a la especie, en la inteligencia que el federalismo de concertación es la fórmula superadora de toda tensión o dicotomía existente entre la Nación, la Provincia y el Municipio. Y es en la gestión de las políticas ambientales en donde más se patentiza esta armonización de intereses entre los

diversos entes de descentralización política. Como dice Gelli “En materia ambiental, las acciones deben coordinarse, necesariamente.” (cfr. Gelli, María Angélica, Competencia nacional, provincial y municipal en materia de poder de policía, en “Servicio Público, Policía y Fomento” Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho, Bs. As. Ed. Rap. 2003, pág. 652).

Comparte esos conceptos Farrando al señalar “La singularidad del fenómeno ambiental traspasa las fronteras políticas, requiere la aplicación del llamado federalismo cooperativo, de armonización, aunque en los hechos la legislación nacional va arrastrando en pos de sí a las jurisdicciones locales. Desde el año 2002 al presente se han dictado cinco leyes de “presupuestos mínimos”: 25.612, 25.670, 25.675, 25.688 y 25.831. Como se advierte, hay un avance hacia la “federalización” creciente de postulados, que habrá que tener (en provincia) muy en cuenta. Una de esas manifestaciones es el denominado “principio de congruencia” por el cual la legislación provincial y municipal en materia de ambiente, “debe ser adecuada” a los principios y a las normas de la ley (Art. 4 ley 25.675).(...)

Se pregunta el autor citado, ¿cuál es, concretamente, la competencia municipal en estos aspectos? “Evidentemente dependerá del grado de autonomía que le haya asignado la constitución provincial de que se trate. En principio, la fiscalización, seguimiento, monitoreo y aplicación de las normas ambientales corresponden a la Provincia, y habrá que estar en cada caso concreto para determinar qué competencias la Provincia ha delegado en el municipio, o las que hayan sido reconocidas por la Carta Municipal en los casos de municipios autónomos.” (Farrando Ismael, Poder de Policía y Derecho Público Municipal” en obra colectiva “Derecho Público Provincial y Municipal”, volumen III, 2 ed. Actualizada, La Ley, Buenos Aires, 2004, pág. 159).

Delineados los carriles bajo los cuales deberá transitar el análisis de la constitucionalidad de la Ordenanza 1165/09 impugnada cabe, entonces, dirigir la mirada a nuestro derecho público local.

XI.- En el orden provincial, la existencia de diversas clases de municipios da cuenta de esta “diversidad” que refiere la doctrina especializada. En nuestra Carta Magna provincial, se prevé la existencia de tres clases de municipios, cuya organización y asignación de competencias varía en función del número de habitantes que confluyan en un ejido determinado (arts. 270 y sgtes. de la Constitución Provincial), sin perjuicio de la existencia de Comisiones de Fomento, que a manera de preludio municipal, se han incorporado al texto constitucional luego de la reforma del año 2006. En este esquema, sólo los municipios de primera categoría tienen la atribución de darse su propia ley fundamental, la que deberá sujetarse al ordenamiento constitucional provincial, al que no podrán desconocer ni contradecir. Éste es, sin lugar a dudas, su primer límite (art. 275 Constitución Provincial).

La mayor o menor amplitud de la autonomía municipal reconocida por la Provincia a nivel organizacional, proyecta sus efectos sobre las competencias que están llamados a ejercer los municipios en sus aspectos internos y sobre las relaciones que, en virtud del federalismo, surgen entre éstos y la Provincia a la cual pertenecen. Y, si bien no existe una cláusula que defina con precisión y de manera general el criterio de distribución de las competencias entre la Provincia y los municipios puede afirmarse que, en este punto, se opera una inversión del principio que rige en el orden nacional (art. 121 Constitución Nacional). “Tratándose de las relaciones entre Provincia y municipio, el principio se invierte: Los municipios detentan el poder delegado y las provincias se reservan el resto del poder político. No cabe otra

interpretación ante la falta de norma en contrario que amplíe las competencias municipales y frente a la delimitación casi taxativa de las mismas, presente en las distintas constituciones provinciales. (...) Los municipios no concurrieron originariamente a la conformación constitucional de los estados provinciales y su reconocimiento y organización es posterior a las provincias y en virtud de ellas. Por tal motivo es legítimo aplicar a su ámbito de competencias el principio de delegación y no el de reserva.”(Castorina de Tarquini, María Celia, opus cit.).

Esta diferencia fundamental se proyecta también sobre los alcances de las competencias de cada uno y sirve como pauta fundamental para encauzar la interpretación frente al conflicto o tensión existente entre ambos órdenes de poder, cuando los mecanismos de concertación, convergencia y coordinación hayan sido soslayados.

XII.1.- En particular, y en lo que interesa a la resolución de esta causa, la Constitución Provincial reconoce que “Los municipios son autónomos en el ejercicio de sus atribuciones y sus resoluciones –dentro de la esfera de sus facultades- no pueden ser revocadas por otra autoridad.” (art. 271 Constitución Provincial).

En este contexto, se les reconoce la facultad de ejercer la policía municipal e imponer, de acuerdo con las leyes y ordenanzas respectivas, sanciones compatibles con la naturaleza de sus poderes, entre las cuales se encuentran las multas (art. 273 inc. k de la Constitución Provincial).

Asimismo, prevé un mecanismo propio del federalismo de concertación al atribuirles la facultad de “celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal u organismos descentralizados para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes” (art. 273 inc. m) Constitución Provincial).

Este mecanismo de cooperación y concertación es la clave para el ejercicio de las competencias ambientales, previstas constitucionalmente en el Título II, capítulo I “Ambiente y Recursos Naturales”, introducido en la reforma de 2006. Allí, la Constitución Provincial, en su artículo 92 prevé: “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. (...)” (el subrayado me pertenece). En el proyecto original del bloque del Movimiento Popular Neuquino, en la parte pertinente, decía: “Corresponde a la Provincia el dictado de normas de preservación del ambiente de aplicación a todo su territorio, pudiendo los municipios dictar normas de carácter complementario.(...)” (Convención Constituyente de 2006, versión taquigráfica de la Comisión de Régimen Económico, Servicios Públicos, Recursos Naturales y Medio Ambiente, reunión 5, página 5).

Luego del debate en el seno de dicha Comisión, el despacho de mayoría, finalmente consignó: “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.” Cabe apuntar que sobre este artículo también se contaba con el apoyo de los demás Convencionales que integraron la Comisión.

La modificación en la redacción del artículo, si bien pudiera parecer sutil, no lo es: el proyecto original reproduce la cláusula constitucional nacional: supone que los presupuestos mínimos deben ser dictados por la Provincia y los de carácter complementario, por el Municipio. Es lo que se llama una “pluralidad jerárquica con complementación sustantiva”: cada escala de

decisión tiene competencia para regular y controlar un sector o tramo específico del tema o actividad concernido, estableciéndose una jerarquía entre los sectores o tramos aludidos, uno normativamente de nivel básico y otro de nivel complementario que tiene como única limitación, respetar a aquél (cfr. Rosatti, Horacio, Tratado de derecho municipal, Tomo I, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2006, pág. 315).

En cambio, la redacción final del artículo 92 Constitución Provincial aludido, importa que ambos entes (Provincia y Municipio) en ejercicio de sus competencias propias pueden legislar sobre el cuidado del medio ambiente, en forma sustantiva, dejando abierta múltiples formas de colaboración entre las partes. Para su implementación deviene fundamental la coordinación de políticas, la convergencia legislativa y la concertación de las acciones ejecutivas que cada uno debe llevar a cabo. Del juego armónico de los artículos citados se desprende que el espíritu del constituyente ha sido en pos de la participación de los municipios en la gestión ambiental, a través de su integración en la política de cuidado del ambiente y para ello, ha puesto a su disposición mecanismos de coordinación y concertación para facilitar el trabajo conjunto sobre el tópico.

XII.2.- Idénticos principios se desprenden de la propia Carta Orgánica de la Municipalidad de Rincón de los Sauces, la que en cumplimiento del artículo 276 in fine de la Constitución Provincial fuera aprobada por la Legislatura Provincial (Ley 2295). En efecto, en su primera parte, el Municipio formula una serie de declaraciones que, indudablemente, inspiran todo el texto consiguiente, y entre las cuales menciona: “La Municipalidad de Rincón de los Sauces, manifiesta su voluntad de:

- a) Establecer sólidas relaciones con la Nación, la Provincia, otros municipios a través de acuerdos, con el objeto de asegurar y satisfacer necesidades comunes.
- b) Propender la participación efectiva en la formulación y elaboración de los planes generales y toda acción del gobierno provincial o nacional, que afecte de un modo u otro los intereses de la comunidad.
- c) Asumir y ejercer las responsabilidades que resulten de una real y efectiva descentralización de los Poderes provinciales y nacionales, en aras de consolidar un federalismo integrador. (...)
- e) Contribuir a fomentar los medios necesarios para la preservación del medio ambiente y del sistema ecológico, a través de una adecuada legislación que salvaguarde los intereses de la comunidad y la eficiencia de la actividad económica, logrando un equilibrio entre el medio natural y el creado.” (el subrayado no se encuentra en el original).

En su texto se advierte claramente que la política ambiental no fue concebida dentro del federalismo disyuntivo –aquél que pone en acento en el deslinde de competencias- sino en la concertación de políticas conjuntas con la

Provincia y la Nación, a fin de proveer la participación municipal en la gestión ambiental como forma de asegurar y satisfacer necesidades comunes.

Asimismo, en el capítulo dedicado al medio ambiente, establece: “Artículo

131: El municipio preservará el medio ambiente, controlará todas las actividades que dentro de su jurisdicción se realicen, reglamentando cada una de ellas. El control ambiental será ejercido por un área técnica y legal, para tal fin aplicará las ordenanzas que emita el Concejo Deliberante acorde con la legislación provincial y nacional”. Para luego reforzar la idea de

participación a través de la cooperación con la Provincia y otros municipios, al promover la concertación de convenios interjurisdiccionales a fin de, entre otras cosas: “2) Establecer normas de cooperación con el fin de proteger, conservar y recuperar el medio ambiente, 3) Fomentar políticas comunes de desarrollo de carácter local y regional, con el fin de divulgar el desarrollo sustentable y lo inherente a su mejoramiento, 4) Garantizar la participación comunitaria con carácter regional para: a) Planificar conjuntamente la generación productiva. b) Asegurar el desarrollo, la protección del ambiente y la realización de obras de interés común.” (art. 136).

Estos artículos en particular, propenden a la armonización de la legislación municipal sobre el cuidado del medio ambiente con los otros centros de poder y otorgan herramientas para superar las tensiones propias de la dinámica del régimen federal. Puede concluirse entonces, que las normas del derecho público provincial y municipal han previsto un sistema compuesto por un conjunto de elementos que facilita la interrelación entre los órdenes nacionales, provinciales y municipales en todas las materias y, principalmente, en los aspectos relativos al medio ambiente o desarrollo sustentable, fomentando un verdadero federalismo de concertación que permita la coexistencia armónica de estos tres órdenes en pos del cumplimiento de cada una de sus competencias. Es indudable que el ejercicio de facultades concurrentes por parte de los sujetos involucrados impone la convergencia legislativa a fin de unificar las políticas y economizar las acciones, evitando los conflictos entre las diversas jurisdicciones y resguardando los derechos de los ciudadanos.

XIII.- Sin embargo, a poco que se analice la normativa impugnada, se advierte que el Municipio no ha actuado los preceptos de su Carta Orgánica relativos a la concertación de políticas comunes con la Provincia para la preservación del ambiente, circunscribiéndose a reproducir en el orden local una normativa ya existente en el orden provincial, vulnerando las pautas constitucionales en materia ambiental. En efecto, la Constitución Provincial, en su artículo 189 inc. 29, le concede al Poder Legislativo Provincial, la atribución de dictar leyes sobre protección del ambiente en el marco de las competencias reservadas del artículo 41 de la Constitución Nacional; facultad que ejerció con el dictado de la Ley 1875.

a) Dicha normativa (según texto Ley 2267), tiene por objeto establecer dentro de la política de desarrollo integral de la Provincia, los principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en todo el territorio de la Provincia del Neuquén, para lograr y mantener una óptima calidad de vida de sus habitantes (art. 1).

En su artículo 2º, declara de “utilidad pública provincial”, la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente y en el artículo 3º define las concretas finalidades perseguidas con su dictado.

En el artículo 25º, se establece que “será autoridad de aplicación de esta Ley, la Secretaría de Estado de Producción y Turismo, a través de la actual Dirección General de Medio Ambiente y desarrollo sustentable o el organismo que institucionalmente le suceda”.

A continuación, en el Título III, “Régimen de Sanciones”, establece que “la autoridad de aplicación sancionará a quienes: 1) Infrinjan o incumplan las disposiciones de esta Ley o sus normas reglamentarias; 2) incumplan o violen las órdenes o resoluciones impartidas o dictadas para el cumplimiento de esta Ley o sus normas reglamentarias; 3) desobedezcan o rehúsen cumplir en tiempo y forma toda orden impartida por los funcionarios o inspectores ambientales en el ejercicio de sus funciones”.

En el artículo 29º, se establecen las sanciones y, en referencia a la multa, se indica que ésta determinará para el sancionado la obligación de pago en dinero efectivo del modo en que lo establezca la autoridad de aplicación. b) Esta Ley fue reglamentada por Decreto 2656/99, en cuyo Título I (Consideraciones generales, objeto y ámbito de aplicación), artículo 1º, se indica que a los fines de implementar los principios rectores a los que alude la Ley 1875, se definen los instrumentos de la gestión ambiental de la provincia; entre otros, se prevé en el inc. l) “las sanciones administrativas”.

Asimismo, se establece que es atribución de la autoridad de aplicación, “dictar normas jurídicas de alcance general necesarias o convenientes para aplicar o interpretar los alcances de la ley, del presente Decreto y sus anexos; impartir órdenes, directivas o recomendaciones; de intimar, apercibir, formar proceso administrativo y sancionar a los infractores a La Ley” (art. 2 inc. 5 del

Decreto 2656/99).

En relación con el artículo 20º de la Ley, “De la contaminación ambiente”, disposiciones generales, se aprueban las normas reglamentarias: procedimiento de evaluación de los impactos ambientales, actividades que requieren de la presentación de un informe ambiental, normas de fiscalización y control ambiental, registros ambientales, certificados ambientales, etc.

En el título II. De la autoridad de aplicación, artículo 25º indica que “competará a la Dirección General de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable u organismo que institucionalmente le suceda el ejercicio efectivo y permanente de la función de autoridad de aplicación de la ley y en tal carácter conocerá y resolverá de manera exclusiva en primera instancia administrativa en todos los trámites o procedimientos conducentes a la aplicación de la ley”.

En el título III. Régimen de sanciones, artículo 30º, se establece que “las sanciones serán impuestas por la autoridad de aplicación previo a instruirse a los infractores proceso conforme a las normas aprobadas en el Anexo I del Presente”.

Ese anexo establece que incumbe a la autoridad de aplicación la investigación de todos los hechos que prima facie presupongan infracción a las normas de protección al medio ambiente o que le incumba aplicar ya sea de oficio o porque su conocimiento provenga de denuncia, etc., a fin de impedir que los mismos sean llevados a consecuencias ulteriores, individualizar a los autores, evaluar su responsabilidad respecto de los hechos y reunir las pruebas para dar base a las sanciones. También determina el régimen de infracciones, el procedimiento, requisitos de las actas y, concretamente en el artículo 12, al tratar la “resolución” se expresa que “corresponde a la autoridad de aplicación pronunciarse sobre los hechos motivos de las actuaciones y en su caso, sobre las sanciones que los mismos merezcan”.

c) En uso de las amplias funciones previstas en el Decreto 2656/99, la Dirección General de Medio Ambiente, dictó la Disposición 218/06 con la finalidad de preservar el medio ambiente frente a la actividad hidrocarburífera. Allí se estableció que: “Todos los sujetos obligados conforme el art. 3 del anexo VII aprobado por Decreto 2656/99 y las empresas de servicios que desarrollen operaciones hidrocarburíferas durante las etapas de perforación, work-over y pulling de pozos, deberán colocar en la explanación donde se ubiquen los equipos, subestructura y accesorios, mantas orgánicas oleofílicas u aplicar otro sistema superior para la prevención de los derrames que pudieran acaecer en este tipo de operaciones.” (art. 1º Disposición 218/06).

Para ello, determinó la conducta debida, los sujetos obligados y las sanciones en caso de infracción a la norma, estableciendo su competencia exclusiva para comprobar la infracción y aplicar las sanciones pertinentes (art. 3º de la Disposición 218/06).

d) Vigente esta normativa la Municipalidad de Rincón de los Sauces, invocando facultades emanadas de su Carta Orgánica, sancionó la Ordenanza Nro. 1165/09 con la finalidad de preservar el medio ambiente frente a actividades hidrocarburíferas desarrolladas dentro de su ejido municipal. En dicha normativa prescribe idéntica obligación –utilización de mantas oleofílicas u otro método superior en las etapas de perforación, work-over y pulling de pozos-; abarcando iguales sujetos –para lo cual se remite al artículo 3º del Anexo VII aprobado por Decreto 2656/99 y a todas las empresas de servicios que desarrollen operaciones hidrocarburíferas-; similares sanciones –multa, inhabilitación y clausura- que las determinadas por la Disposición 218/06; pero asume la competencia para inspeccionar, infraccionar y sancionar a través de su Justicia de Faltas.

Hemos visto que la facultades otorgadas en la Constitución provincial a los municipios, en materia medioambiental se circunscriben a “dictar las normas pertinentes de acuerdo a sus competencias” (art. 92 Constitución Provincial) en un marco de cooperación institucional propio del moderno federalismo. Igual principio dimana de la Carta Orgánica municipal (arts. 7, principalmente).

Desde esta perspectiva, la reproducción de la normativa ambiental provincial en el ámbito comunal no se condice con el espíritu de concertación cooperativa institucional que fuera fundamental para los convencionales constituyentes. Es que, conforme se ha venido exponiendo, el principio general en materia de competencias ambientales es la concurrencia en su ejercicio, para lo cual deviene imprescindible la creación del marco institucional que permita la concertación de políticas públicas que aseguren la operatividad de la normativa ambiental, identifiquen la autoridad de aplicación, brinden seguridad respecto a las conductas debidas y las sanciones a las que se enfrentan los administrados frente al incumplimiento, etc.

Ciertamente, ello implica descartar de plano la superposición normativa entre los distintos órdenes de gobierno. Es que el federalismo de concertación no involucra la regulación idéntica de actividades en diversos órdenes normativos, sino la coordinación en el ejercicio de las competencias comunes, a fin de superar el conflicto que genera la aplicación de la ley en las diversas jurisdicciones.

En consecuencia, bajo el prisma de un federalismo integrador la Ordenanza 1165/09 aparece como inválida desde que claramente vulnera los principios informadores de la propia Carta Orgánica de la comuna de Rincón de los Sauces, cuando postula “la participación efectiva en la formulación y elaboración de los planes generales y toda acción del gobierno provincial o nacional, que afecte de un modo u otro los intereses de la comunidad” y, principalmente, rebasa los límites constitucionales previstos en el artículo 92 de la Constitución Provincial, desconociendo el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes con la Provincia (artículo 273 de la Constitución Provincial).

XIV.- Desde otro ángulo de análisis, tampoco cabe avalar la postura de la demandada, en el sentido que la Ordenanza impugnada se encuadra en la “delegación de funciones” prevista en la Ley provincial Nro. 2600. La ley referida dispone en su artículo 3º que “Los municipios de primera categoría que adhieran al régimen de la presente Ley tendrán a su cargo el control, supervisión e inspección de las actividades enunciadas en el artículo 1º de la presente Ley que se desarrollen dentro de sus ejidos y extenderán constancias del control ambiental efectuado

que las empresas deberán presentar ante la autoridad de aplicación para la obtención del Certificado de Aptitud Ambiental de la Actividad Hidrocarburífera.”

Asimismo, establece que las empresas están obligadas a reportar a las municipalidades y a la Subsecretaría de Medio Ambiente, cualquier hecho accidental, imprevisto o siniestro que provoque algún perjuicio actual o potencial al medioambiente, ocurrido durante las actividades, dentro de las cuarenta y ocho horas de producido (art. 9), así como presentar anualmente a las municipalidades que adhieran y a la autoridad de aplicación, un listado de insumos químicos y aditivos utilizados...”.

Finalmente, con la finalidad de permitir la financiación de las tareas delegadas, autoriza a los municipios adherentes a “percibir de las empresas tasas de inspecciones ambientales de acuerdo a lo dispuesto por sus respectivas ordenanzas y conforme lo dispongan el convenio marco a suscribirse entre Provincia y municipio.” (el subrayado no es del original). Pero de sus cláusulas no puede desprenderse que exista otra delegación de facultades que vaya más allá del “control, supervisión e inspección de las actividades enunciadas en el artículo 1º” a los fines de extender “constancias de control ambiental” que luego las empresas deberán presentar ante la autoridad de aplicación para la obtención del Certificado de Aptitud Ambiental de la Actividad Hidrocarburífera.

XV.- Finalmente, cabe poner de resalto que la participación conjunta en la gestión ambiental, excede el estrecho marco de la “delegación de funciones” que prevé la Ley 2600, más propia de un concepto estricto de deslinde de competencias que de la moderna concepción de participación, coordinación, cooperación y concertación propias de la dinámica federal.

En función de ello, frente a la ausencia de utilización de los mecanismos de concertación previstos constitucionalmente, orientados a fomentar una adecuada participación de las comunas en la gestión conjunta de la materia ambiental, la coordinación de políticas afines y la promoción de la cooperación en la materia, cabe exhortar a los órganos legislativos provinciales y comunales, así como a los respectivos poderes Ejecutivos a recurrir a los mecanismos institucionalmente previstos en la Constitución Provincial y la Carta Orgánica citada para lograr la tan requerida convergencia propia de la dinámica federal. No puede desconocerse que la propia naturaleza de la materia en discusión demanda la concertación de políticas afines y la ejecución conjunta de medidas de acción que tiendan a la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente.

Y en esta tarea los Municipios no pueden permanecer ajenos, ya que son directos involucrados en la gestión ambiental por la proximidad que presentan con los problemas que puedan suscitarse en su área inmediata, lo que permite una pronta detección frente al daño ambiental y una mayor eficacia en la ejecución y control de las medidas preventivas, conservatorias y reparadoras del ambiente. A modo de corolario, cabe citar, una vez más a Castorina de Tarquini cuando expresa: “Es clave para el funcionamiento normal de las relaciones municipales tener en cuenta, como condición sine que non, su carácter de parte, parte de la provincia y parte de la Nación. Este ineludible carácter, lo ubica en su quehacer respecto de toda posible pretensión de exceso de protagonismo que ha de desempeñar en estas relaciones. Como contrapartida está la idea de inserción pero integradora, que surgirá fundamentalmente en la identidad de fines de los tres órdenes surgidos de la descentralización, los que se relacionarán espontáneamente, para concretar los mismos.” (aut. cit. opus cit.).

En tal sentido, lo que se propicia es que mediante un nuevo enfoque del federalismo, que desplace el eje de la atención de las competencias exclusivas de cada centro de poder a la dinámica de la cooperación en materias afines, se asegure la concertación de políticas comunes a nivel interjurisdiccional entre los diversos órganos gubernamentales, para la mejor consecución de los objetivos convergentes.

En virtud de ello, corresponde acoger la pretensión de declarar la inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 1165/09, en tanto transgrede el régimen de competencias de la Constitución Provincial (art. 92 y art. 189 inc. 29 de la Constitución Provincial) y vulnera los principios que cimientan el régimen federal.

XV.- En cuanto a las costas, estimo que la cuestión debatida revestía aristas particulares que pudieron dar lugar a ambos litigantes a creerse con derecho, propongo que las mismas sean soportadas en el orden causado. ASI VOTO.

El Señor Vocal Doctor EVALDO DARIO MOYA, dijo: adhiero al criterio sustentado por el Vocal que abre el Acuerdo, por lo que me pronuncio en igual sentido. MI VOTO.

El Señor Vocal Doctor OSCAR E. MASSEI dijo: adhiero a la postura sustentada por el Señor Vocal que me precede en el orden de votación, por lo que emito mi voto en igual sentido. MI VOTO.

El Señor Vocal ANTONIO GUILLERMO LABATE dijo: por adherir al criterio del Dr. Kohon es que voto del mismo modo. MI VOTO.

La Señora Vocal Doctora LELIA GRACIELA M. DE CORVALÁN dijo: comparto la línea argumental desarrollada por el Dr. Kohon, por lo que emito mi voto en idéntico sentido. MI VOTO.

De lo que surge del presente Acuerdo, habiéndose dado intervención al señor Fiscal, por unanimidad, SE RESUELVE: 1°) DECLARAR la inconstitucionalidad, en los términos del segundo párrafo del artículo 16 de la Constitución Provincial, de la Ordenanza N° 1165/09, dictada por el Honorable Concejo Deliberante de Rincón de los Sauces, la cual quedará abrogada a partir de la publicación de la presente sentencia en el Boletín Oficial (artículo 10 de la Ley 2130); 2°) Determinar que las costas sean soportadas en el orden causado (artículo 68 del CPCyC, de aplicación supletoria); 3°) Regular los honorarios profesionales, por su actuación en el principal, del Dr. ..., apoderado de la actora, en la suma de \$... (pesos ...); del Dr. ..., patrocinante y luego en el doble carácter, por la parte actora, en la suma de \$... (pesos ...); de los Dres. ... y ..., patrocinantes de la actora, en la suma de \$... (pesos ...s), en conjunto, y del Dr. ..., en el doble carácter, por la parte actora, en la suma de \$... (pesos ...) (art. 36 y cctes. de la Ley 1594). Por la actuación en el incidente de suspensión de la vigencia, resuelto por RI N° 6983, al Dr. ..., apoderado de la actora, en la suma de \$... (pesos ...) y al Dr. ..., patrocinante de la actora, en la suma de \$... (pesos ...) (art. 9, ley 1594). 4°) Regístrese, notifíquese y oportunamente archívese.

Con lo que se dio por finalizado el Acto, que previa lectura y ratificación, firman los Magistrados presentes por ante la Actuaría que certifica.

DR. OSCAR E. MASSEI - Presidente. DR. RICARDO TOMAS KOHON - Dr. ANTONIO

GUILLERMO LABATE - Dra. LELIA GRACIELA M. DE CORVALAN - DR. EVALDO DARIO MOYA

Dra. LUISA A. BERMUDEZ - Secretaria

8.-Bibliografía

I).-Doctrina

- Alchourron, C., Bulyging (2012). *Inroduccion a la metodologia de las ciencias juridicas y sociales*. Buenos Aires: Astrea.
- Bidart Campos, G. J. (1998). *Manual de la Constitucion reformada. T.I*. Buenos Aires: Ediar.
- Castorina de Tarquini, M. C. (2004). *La Provincia y el Municipio-Derecho Publico Provincial y Municipal. Vol.I*.Buenos Aires: La Ley.
- Covian Andrade, M. (2013). *Fundamentos teoricos del control de la constitucionalidad*. Mexico D.F.: Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional.
- Farrando, I. (2004). *Poder de policia y derecho publico municipal. Vol. III*. Bienes Aires: La Ley.
- Gozaini, O. A. (2006). *Introducción al Derecho Procesal Constitucional*. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni.
- Hocsman, H. S. (2015). *Justiniano.com*. Obtenido de Justiniano.com:
http://www.justiniano.com/revista_doctrina/control_constitucionalidad.htm
- MacCormick, D. (1978). *Legal Reasoning and Legal Theory*. Oxford: Clarendon Press.
- Natale, A. L. (1995). *Comentarios sobre la Cosntitucion*. Buenos Aires: Depalma.
- Rosatti, H. D. (1994). *El federalismo en la reforma* . Santa Fe: Rubinzal-Culsonni.

II).-Legislación

- Constitución de la Nación Argentina (1994)
- Constitución de la Provincia de Neuquén (2006)
- Ordenanza Nro. 1165/09. Consejo Deliberante de la Municipalidad de Rincón de los Sauces. Publicada en B.O. el 31 de marzo de 2009.

Ley Provincial de Neuquén N°1875, de Preservación Conservación y Defensa del Ambiente. Sancionada el 21 de diciembre de 1990 y publicada en B.O. el 1/2/1991.

III).-Jurisprudencia

- 1)-Corte Suprema de Justicia de la Nación-Acción declarativa de inconstitucionalidad-
“Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional.
- 2)-Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Rosario- Amparo – Habeas data-
COTO CICSA c/ Provincia de santa Fe y Otros.
- 3)- “Marbury vs. Madison” (1803).