



La legislación ambiental y el sistema federal argentino

Análisis de caso "Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia de fecha 17 de diciembre de 2019.

ALUMNO: Delma Mariela RIES

LEGAJO NRO: VABG65728

CARRERA: Abogacía

PROFESOR VIRTUAL: Dra. Vanesa DESCALZO

Sumario: 1- Introducción. 2- Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal. 3- Análisis de la ratio decidendi. 4- El sistema federal de gobierno y las cuestiones ambientales. 5- Postura de la autora. 6. Conclusiones. 7- Referencias.

1. Introducción

La protección del medio ambiente es un problemática tan actual y que revista una importancia suprema, es por ello que la jurisprudencia que decide conflictos de este tipo es muy rica y variada.

En el presente caso denominado "Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en fecha 17 de diciembre de 2019, en aplicación de su competencia originaria, la discusión se basa en la distribución de competencias entre la Nación y la Provincia de Mendoza, sobre un territorio que ha sido declarado "área natural protegida", pero que previamente se trata de un establecimiento de utilidad nacional.

El problema jurídico del caso es de relevancia dado que se encuentran en pugna normas constitucionales, a saber: el artículo 41 que establece todo lo relativo a la protección del medio ambiente, junto con el artículo 124 que establece el dominio originario de los recursos naturales a las provincias y el artículo 121 que expresa que las provincias conservan para sí todo el poder no delegado a la Nación. En la misma sintonía que los artículos constitucionales mencionados se encuentran las dos leyes provinciales, la 6200 y 7422, que declaran área protegida a la Laguna del Diamante y sujeto a expropiación dicho territorio. Por el otro lado, se ubica el artículo 75 inciso 30 que faculta al Congreso a legislar sobre establecimientos de utilidad nacional, dejando claro que las provincias y municipios sólo conservan el poder de policía local mientras no interfiera en el desarrollo de la finalidad para la que fueron creados dichos establecimientos, y la parte pertinente del artículo 41 que establece la competencia nacional para dictar la legislación de presupuestos mínimos ambientales. Dentro de ese marco se ha dictado la Ley General de Ambiente.

El caso elegido resulta de un interés absoluto dado que se trata de una demanda del Estado Nacional, por el Ejército Argentino, contra la Provincia de Mendoza, donde se discute la validez de una legislación provincial que declara área natural protegida y sujeta a expropiación a una zona que es propiedad del Ejército Argentino que se identifica como "EBR 3792 Campo General Alvarado". Dicho establecimiento se encuentra bajo la declaración de establecimiento de utilidad nacional.

Por tanto, el caso implica la necesidad de analizar normativas constitucionales encontradas, donde la Corte Suprema de Justicia de la Nación deberá ponderar unos artículos de la Constitución Nacional por sobre otros, fundando acabadamente su decisión, dado que se trata de un caso de competencia originaria.

Resulta un caso sumamente relevante dado que se confrontan cuestiones de protección del medio ambiente, sumado al derecho de propiedad originaria de los recursos naturales de las provincias, versus el derecho constitucional que prevé la declaración de establecimiento de utilidad nacional de ciertos espacios como el del conflicto para la defensa del territorio nacional.

Asimismo, se realiza un profundo análisis de las competencias concurrentes entre Nación y provincia, en pos de lograr una gran protección del medio ambiente y los recursos naturales.

Atento a la complejidad normativa en juego es que este caso resulta tan relevante. Se intenta otorgar la protección ambiental adecuada sin afectar las funciones básicas del Ejército argentino.

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

El Estado Mayor General del Ejército argentino inicia demanda contra la provincia de Mendoza, persiguiendo la declaración de inconstitucionalidad de dos leyes provinciales, la 6200 y la 7422. Dichas normas declaran área natural protegida y sujeta a expropiación a la zona de la Laguna del Diamante. Dicho inmueble es de titularidad del ejército argentino. El fundamento del pedido de inconstitucionalidad se basa en que la sanción de dichas normas afecta el dominio sobre dicho inmueble, su uso y

administración, dado que el mismo ha sido declarado de utilidad nacional, mecanismo previsto en la Constitución Nacional.

En relación a la historia procesal, esta causa es de competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, dado que el conflicto expuesto surge entre una provincia argentina, la de Mendoza, y el Estado Nacional.

Luego de formular una síntesis de la normativa, tanto constitucional como de legislación nacional y provincial, la CSJN circunscribe el ámbito de su decisión a dilucidar si la Provincia de Mendoza es autoridad competente para proteger el medio ambiente en el área en donde se encuentra la Estancia El Yaucha -"EBR 3792 Campo General Alvarado"-, establecimiento de utilidad nacional, que es propiedad del Ejército Argentino.

Anticipando la respuesta a dicho cuestionamiento, y con los fundamentos que serán esgrimidos en la *ratio decidendi*, la respuesta es Sí, por eso la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechaza la demanda. Existe concurrencia de facultades entre Nación y Provincia, y las mismas deben desenvolverse de la forma más armónica posible en una materia como es la protección del medio ambiente. La distribución de las competencias referidas se fijó otorgando a la Nación la legislación de normas de presupuestos mínimos y las provincias legislan sobre las normas complementarias.

3. Análisis de la ratio decidendi

La CSJN aplica diversas normas jurídicas para fundamentar su decisión de no hacer lugar a la demanda y por lo tanto no declarar la inconstitucionalidad de las leyes provinciales N° 6200 y 7422.

En primer lugar cita el artículo 41 de la Constitución Nacional el que, en su parte pertinente, establece que es deber de las autoridades proveer la protección de "un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y las actividades productivas"; "a la utilización racional de los recursos naturales"; "a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica"; "la información y educación ambientales". Luego, enumera el artículo 124 de la Constitución Nacional que dispone que "corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales

existentes en su territorio"; y el 121 que "las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal". El artículo 75, inciso 30 que asigna al Congreso la facultad de dictar la normativa para la regulación de los establecimientos de utilidad nacional, conservando las provincias y municipios el poder de policía, sin interferir con los fines para los que fueron creados.

En relación a la distribución de competencias legislativas en la temática ambiental, la CSJN refiere a ll artículo 41 de la Constitución Nacional donde se atribuye a la Nación la facultad de legislar sobre presupuestos mínimos de protección (Ley 25675) y a las provincias, las normas complementarias (Ley 6200 de Mendoza "Área Natural Protegida Provincial" y la ley 7422 amplió la zona protegida, la categorizó como "Reserva Hídrica Natural" y "Reserva de Paisaje Protegido"; declaró tanto su utilidad pública como que estaba sujeta a expropiación).

En otros fallos anteriores como "Pescargen S.A. y otra" y "Papel Prensa S.A.", la CSJN ya expresó que la concurrencia de funciones entre Nación y provincias existe "...debiendo en consecuencia ser interpretadas las normas de aquella de modo que las autoridades de la una y de las otras se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en desmedro de las facultades provinciales y viceversa, procurando que actúen para ayudarse y no para destruirse" (considerando séptimo).

También, cita la CSJN otro fallo de su autoría, donde se valora la importancia de la protección del ambiente. "El fin de las leyes provinciales es la protección de un área de un alto valor de riquezas naturales. En este sentido, vale recordar, que esta Corte ha sostenido que la tutela ambiental beneficia a toda la población porque es un bien que pertenece a la esfera social y transindividual" (considerando décimo)

Asimismo, aclara la CSJN el alcance de la protección ambiental, citando otro fallo, denominado "Ministerio Público Fiscal de la Nación c/ Río Negro, Provincia de y otros s/ amparo (daño ambiental. Expresa que "la pretensión de la actora se encuentra en pugna con una sólida jurisprudencia de esta Corte que ha sostenido que corresponde 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, así como valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido. Tal conclusión procede de la Constitución Nacional, la que si bien establece que le cabe a la Nación "dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección", reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas (art. 41, tercer párrafo de la Constitución Nacional”(considerando undécimo)

Por último, en relación a la inmunidad o no de los establecimientos de utilidad nacional y su afectación: “esta Corte ha dicho que existen dos consecuencias, la primera es que las actividades desarrolladas en los establecimientos de utilidad nacional no cuentan con inmunidad absoluta ante la potestad de imposición general que se impone a las provincias; y la segunda es que el menoscabo al fin público concebido ha de ser efectivamente demostrado por quien lo alega” considerando duodécimo).

El Ministro Rosenkrantz vota en disidencia manifestando que debería hacerse lugar a la demanda, dado que la actitud de la provincia de Mendoza implica una alteración al reparto de competencias, dado que desconoce la declaración de utilidad nacional para ese establecimiento y que el Congreso Nacional no modificó dicha declaración.

La Ministro Highton de Nolasco también vota en disidencia considerando que debe hacerse lugar a la demanda, dado que las normas dictadas en virtud del poder de policía por la provincia de Mendoza interfieren en el ejercicio de las funciones que ejecuta el Estado Nacional a través del establecimiento militar regido por normas federales.

4. El sistema federal argentino y su sistema normativo

El artículo primero de la Constitución Nacional Argentina establece que nuestro país adopta un sistema representativo, republicano y federal. Esta tercera característica es la que interesa al presente trabajo. Granato (2015) explica que el federalismo “es una forma de Estado que supone un vínculo entre el poder y el territorio en el cual aquel se descentraliza políticamente con base física o geográfica” (pág. 124).

Previo a ingresar en el análisis específico del sistema normativo argentino, vinculado al conflicto del caso, resulta interesante recordar que:

El federalismo argentino es una combinación de dos fuerzas: una centrípeta y la otra centrífuga.

La primera, que va de la periferia hacia el centro, supone la existencia de una unidad en el Estado nacional argentino, que es soberano; mientras que la segunda, del centro hacia la periferia, implica la descentralización que permite la existencia de una pluralidad de provincias, que son autónomas (Bazán, 2013, s/d).

Es decir que, para cumplir con el principio federal esas dos fuerzas a las que refiere el autor deben funcionar logrando un equilibrio que le permita tanto al Estado central como a la periferia desarrollar sus actividades y cumplir sus objetivos constitucionales.

También, en ese mismo sentido se ha expresado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso “Papel Prensa” cuando ha dicho que el espíritu constitucional requiere que la exégesis sea armoniosa,

debiendo en consecuencia ser interpretadas las normas de aquella de modo que las autoridades de la una y de las otras se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en desmedro de las facultades provinciales y viceversa, y procurando que actúen para ayudarse y no para destruirse (considerando cuarto)¹

Granato (2015) cita a Bidart Campos (2006) cuando establece que:

las relaciones típicamente formales en la estructura federal argentina son de subordinación, en razón de la cual los ordenamientos locales deben ajustarse al ordenamiento federal; de participación, por la que se concede cierto espacio de colaboración de las provincias en las decisiones del gobierno federal, a través de la Cámara de Senadores; y de coordinación, que delimita las competencias federales y provinciales mediante una distribución o un reparto (pág. 124).

¹ CSJN (03 de noviembre de 2015) “Papel Prensa S.A. e/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3°) s/ acción meramente declarativa”

En lo que refiere especialmente a la regulación constitucional de la normativa ambiental, la reforma a la Constitución Nacional del año 1994, formuló una división en las normas que puede/ debe dictar tanto el Estado Nacional como cada una de las provincias en relación a la protección del medio ambiente.

En el actual diseño constitucional las Provincias delegaron a la Nación la facultad de “dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental válidos para todo el territorio de la República”, manteniendo la potestad de emitir aquellas disposiciones que tengan por objeto su complementación (Loutayf Ranea-Solá, 2012, pág. 2).

Por tanto, el objetivo de la Constitución Nacional es lograr una protección acabada del medio ambiente, donde cada jurisdicción local pueda focalizarse en sus recursos propios y característicos. Esa concurrencia de facultades pensada para no desatender ningún aspecto que requiera protección es el que se vislumbra como fuente de conflicto en el caso analizado.

Grafeuille (2018) expresa que:

La tutela del ambiente puede tener dos posiciones bien antagónicas, una patrimonialista con fuerte ideología burguesa que la presenta como parte de un objeto y una disciplina dentro de la propiedad, y la otra con una mirada propia de los derechos humanos y personalísimos, que se muestra en interés de todas las personas y que se encamina más al goce de un ambiente sano para todos (pág. 1).

En esta primera postura parece englobarse el Ejército argentino en la demanda planteada, dado que si bien existe una declaración de utilidad nacional, se arroga la propiedad exclusiva del predio en discusión, y en la segunda parte se sitúa la provincia de Mendoza, que reconociendo las tareas que el Ejército realiza allí, busca proteger el territorio y los recursos naturales que en él se encuentra.

Expresa el mismo autor que con la sanción de la Ley General del Ambiente, ley nacional,

Se permitió terminar con las controversias y discusiones entre las distintas jurisdicciones locales, con lo que se encaminó para lograr la búsqueda de un objetivo

superador y más uniforme. No obstante, al ser de pertenencia provincial los recursos naturales, las provincias no deben olvidar que, de acuerdo a su posición, tienen mayor relevancia con la cercanía de tales recursos, la que las pone en un lugar sin igual respecto de las condiciones que se requieran para atender sus cuestiones de perturbación (Grafeuille 2018, pág. 3)

Por último, Laplacette (2014), luego de un profundo análisis de distribución de competencias legislativas, expresa que “la Nación solo puede (y debe) establecer los presupuestos mínimos, pero no puede privar a las Provincias de la posibilidad de dictar las normas complementarias; es decir, aquellas normas que agreguen algo al estándar mínimo fijado por la Nación” (pág. 2).

5. Postura de la autora

Esta autora coincide con lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en relación al rechazo de la demanda, dado que si bien el territorio donde la provincia de Mendoza legisló es un establecimiento de utilidad pública previamente declarado conforme lo establece la Constitución Nacional, la protección de los recursos naturales y del medio ambiente resultan de un interés mayor. Más aún teniendo presente que la actividad que el Ejército argentino allí desempeña no se verá afectada de modo alguno.

De acuerdo a lo estudiado, tanto en la regulación normativa de la distribución de competencias, funciones y atribuciones entre la Nación y las Provincias que surge de la Constitución Nacional, así como los antecedentes de jurisprudencia vinculada a la conceptualización del federalismo, y el dominio originario de los recursos naturales que también surge de la Constitución Nacional, en su artículo 124, puedo expresar que la propiedad de los recursos naturales en cabeza de las provincias es anterior a cualquier declaración de utilidad pública y si éstas consideran que los mismos se encuentran en riesgo se encuentran obligadas a recurrir a su protección. Esto es así porque el Estado Nacional debe regular los estándares mínimos de protección y son las provincias las encargadas de ampliar la protección del medio ambiente siempre que consideren que es lo necesario, tal como lo prevé la Ley de Política Ambiental N° 25675.

El ejercicio del poder de policía aplicado por la provincia de Mendoza es en protección del medio ambiente, es decir en ejercicio legal de sus funciones de acuerdo a la distribución de competencias que impera en el sistema federal, y no en relación particular a las actividades desplegadas por el Ejército que, por otra parte reconoce y valora.

La distinción que expresa el autor Grafeuille en relación a la visión patrimonialista o basada en los derechos humanos que se realiza en vinculación a la tutela del medio ambiente es clave a la hora de dictar sentencias justas. La protección del medio ambiente, como derecho humano básico, requiere una intervención judicial y una actitud de los jueces más participativa, que difiere del protagonismo que se les otorga a otro tipo de juicios. La protección del medio ambiente es un objetivo actual y a largo plazo que necesariamente todos los operadores jurídicos deben tener presente.

Por último, me permito el cierre de esta postura que, según mi parecer, refleja la importancia y necesidad de regulación que ha hecho la provincia de Mendoza en relación al espacio en cuestión.

El hecho de vivir, implica ya una carga hacia el ambiente, puesto que de él requerimos recursos que nos permiten lograr nuestro desarrollo. Cuando dicha carga está en debida relación con el entorno, el comportamiento es el correcto, ya que no generamos una exigencia de orden superior a las posibilidades del ambiente. Por el contrario, cuando nos excedemos, el medio no puede tolerar la carga que recibe, lo que se traduce en una pérdida de la capacidad del mismo para depurarse y recuperarse².

6. Conclusiones

Luego de haber abordado y estudiado el tema, se puede arribar a las siguientes conclusiones:

a- Argentina adopta el sistema federal que implica una descentralización legislativa, es decir conviven normas nacionales y provinciales. Estas últimas deben ajustarse a las primeras.

² Recuperado de <http://www.ara.mil.ar/archivos/Docs/IIMM-08-Capitulo%208.pdf>

b- En la legislación ambiental, la Nación debe regular sobre estándares mínimos de protección, quedando a criterio y bajo jurisdicción provincial la regulación complementaria, que amplíe la protección otorgada por Nación.

c- La protección del medio ambiente se ubica en un orden superior que la declaración de utilidad pública de un establecimiento. Es decir que, si el establecimiento declarado de utilidad pública pone en riesgo los recursos naturales, las provincias se encuentran en condiciones de legislar sobre él y protegerlo, sin necesidad de dejar sin efecto esa declaración.

7. **Bibliografía**

Doctrina

Bazán, V. (2013) “El federalismo argentino: situación actual, cuestiones conflictivas y perspectivas”. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-52002013000100003

Frías, P. J. “El federalismo argentino”. Recuperado de http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/artelfederalismoargentino/at_download/file

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”. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/maria-eugenia-gago-federalismo-ambiental-recursos-naturales-distribucion-competencias-legislativas-constitucion-nacional-argentina-dacfl70396-2016-12/123456789-0abc-defg6930-71fcanirtcod?&o=0&f=Total%7CFecha/2016%5B20%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%5D%7CTema%5B5%2C1%5D%7COrganismo%5B5%2C1%5D%7CAutor%5B5%2C1%5D%7CJurisdicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%E1tica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=48#>

Grafeuille, E. G. (7 de agosto 2018) “Los distintos planteos de la jurisdicción ambiental y la solución legal otorgada”. Recuperado de <https://aldiaargentina.microjuris.com/2018/09/25/los-distintos-planteos-de-la-jurisdiccion-ambiental-y-la-solucion-legal-otorgada/>

Granato, L (julio- diciembre de 2015) “Federalismo argentino y descentralización: sus implicancias para la formulación de políticas públicas” Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/prole/v18n36/v18n36a08.pdf>

Laplacette, C. J. (02 de octubre de 2014) “La competencia territorial en materia ambiental”. Recuperado de http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/161-La_competencia_territorial_en_materia_ambiental.pdf

Loutayf Ranea, R. G.- Solá, E. (1 de mayo de 2012) “Competencia en materia ambiental: recientes pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y de otros tribunales”. Publicado en La Ley, Suplemento Doctrina Judicial Procesal.

Moreso, J. J. y Vilajosana, J. M. (2004). Introducción a la teoría del derecho. Madrid, ES: Marcial Pons

Legislación

Constitución Nacional argentina

Ley General de Ambiente, 25675

Ley 6200, Provincia de Mendoza

Ley 7422, Provincia de Mendoza

Jurisprudencia

CSJN ““Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" sentencia de fecha 17 de diciembre de 2019.

CSJN (03 de noviembre de 2015) “Papel Prensa S.A. e/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3º) s/ acción meramente declarativa”. Recuperado de <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7262752&cache=1569540020619>

Otras fuentes

<http://www.ara.mil.ar/archivos/Docs/IIMM-08-Capitulo%208.pdf>