



Universidad Siglo 21

Abogacía

Año: 2020

ALUMNO: MARCO ANTONIO PUERTAS CASTILLO

DNI: 35916770

LEGAJO: VABG59011

TEMA: DERECHO AMBIENTAL

TITULO: FEDERALISMO Y DERECHO AMBIENTAL

NOTA A FALLO SOBRE LOS AUTOS: “Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejercito) c. Provincia de Mendoza s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” – fallos: 342:2256 (2019)

TUTORA: ROMINA VITTAR

Sumario

I – Introducción. II – Reconstrucción de la premisa fáctica. III – Historia Procesal y Solución del Tribunal. IV – Ratio Decidendi. V – Descripción del Análisis conceptual, Antecedentes doctrinarios y Jurisprudenciales. VI – Postura del Autor. VII – Conclusión. VIII – Bibliografía

I – Introducción

Podemos definir al ambiente como “aquel sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural, que rige y condiciona la existencia y el desarrollo de la vida” (Lorenzetti, 1997, pág. 6)

Por otra parte, la Constitución Nacional incorpora, luego de la reforma de 1994, la denominada cláusula ambiental prevista en el artículo 41 del mencionado cuerpo normativo “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo”.

Si bien el derecho ambiental como sostiene Goldenberg (Cafferatta, 2004) se encuentra en una etapa de plena formación que hoy en día ha suscitado diversos pronunciamientos dentro del derecho argentino como sucede con el fallo de la CSJN **“Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejercito) c. Provincia de Mendoza s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”** donde a través de la interacción de normas locales y federales entran en conflicto principios de orden público contenidos en nuestra Constitución que es valioso conocer, estudiar e interpretar para poder establecer con claridad

cuál es la solución adecuada al caso concreto traído a nuestra consideración, y además como antecedente para la resolución de casos similares.

La controversia radica en la declaración de un área natural protegida por parte de la Provincia de Mendoza, conforme con el poder no delegado a la Nación y debido a ser titular de los recursos naturales que se encuentran dentro de sus límites territoriales (Art. 121 y 124 CN); mediante las leyes provinciales N.º 6200 y 7422, leyes que complementan los presupuestos mínimos de protección ambiental que establece la Ley General del Ambiente (25.675) y que tutela el referido artículo 41. Con dicha declaración se afecta un establecimiento de utilidad nacional que es propiedad del Ejército Argentino y que está destinado a la defensa Nacional. La parte actora alega que el fin público concebido a un establecimiento de utilidad nacional puede ser definida y/o modificada por el Congreso Nacional como único órgano facultado al respecto tal como lo establece el artículo 75 inc. 30 de la Constitución.

En el decisorio traído a análisis, los jueces de la CSJN se encuentran con un problema de relevancia de acuerdo con un criterio axiológico de manera que han debido ponderar los principios constitucionales en conflicto y a través del estudio de su contenido poder establecer con claridad cuál es el que más se ajusta a la realidad del caso. (Dworkin, 1977/1984)

Esta situación lleva a los jueces de la CSJN a elaborar un sistema en donde deben determinar el universo de casos y a su vez las soluciones posibles. Es decir, interesarse por conocer si es viable la pretensión de inconstitucionalidad que plantea la actora; o bien saber si la conducta desplegada por la provincia de Mendoza se ajusta a derecho. Pero para poder echar claridad a estos planteamientos es menester

saber cuáles son las propiedades relevantes, las que se encuentran en los distintos cuerpos normativos. Esto va a permitir enaltecer aquellas consecuencias que gocen de coherencia y plenitud que permitan desarrollar, en su máximo nivel, el valor justicia. (Vergara , 2015)

II - Reconstrucción de la Premisa Fáctica

La plataforma fáctica en la que reposa el fallo **Estado Nacional (Estado Mayor General del Ejército) c. Provincia de Mendoza s/ acción declarativa de inconstitucionalidad** dictado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación versa sobre la declaración de inconstitucionalidad de las leyes provinciales N° 6200 y 7422, por medio de las cuales se declaró “área natural protegida” y sujeta a expropiación en los términos de la ley 6045, a la Laguna del Diamante, donde se encuentra ubicado un inmueble cuya titularidad, uso y administración está a nombre del Ejército Argentino denominado EBR 3792 Campo General Alvarado situado en el departamento de San Carlos, Provincia de Mendoza.

III - Historia Procesal y descripción de la solución del tribunal

Dentro de la historia procesal del fallo en cuestión podemos mencionar que el Estado Mayor General del Ejército inicio demanda contra la Provincia de Mendoza a fin de que se declare la inconstitucionalidad de las leyes locales N° 6200 y 7422 por medio de las cuales se declaró área natural protegida a La Laguna del Diamante dentro de los límites fijados por dichas normas, dentro de los cuales se afectó un inmueble propiedad de la parte actora.

Se realizaron varios intentos y propuestas de acercamientos entre las partes sin que se llegara a un acuerdo. Motivo por el cual se sometieron al debido proceso legal. La Procuración General de la Nación determinó las cuestiones constitucionales propuestas y la competencia originaria de la corte (art. 116 y 117 CN). En efecto la CSJN en 17 de diciembre

de 2019 pone fin al conflicto rechazando, por mayoría de sus miembros, el planteo de inconstitucionalidad.

IV - Ratio Decidendi

La solución a la que arriba la CSJN tiene su razón de ser en que la Provincia de Mendoza al declarar área natural protegida a la Laguna del Diamante lo que hizo es otorgar la protección necesaria al lugar por su riqueza natural, paisajística, arqueológica y paleontológica y en ejercicio del poder no delegado por la CN al gobierno federal. Por otra parte, la ley general del ambiente (25.675) establece el umbral básico de protección y les concede a las provincias, quienes son titulares del dominio originario de los recursos existentes dentro de su territorio, la potestad necesaria para agregar ciertos requisitos y exigencias que hagan al manejo en conjunto del área y otorguen una protección efectiva. En otra circunstancia es el mismo Ejército Argentino quien reconoce las limitaciones en base al uso del predio y afirma que lo usa con fines militares, lo que demuestra que no existe un entorpecimiento en el fin de la utilidad nacional. Además, la provincia ha hecho abandono de la expropiación, demostrando que no tiene interés en avanzar sobre el terreno que ocupa el Ejército es así que no puede probarse el menoscabo al fin público que intenta demostrar el actor. Esta ha sido la decisión mayoritaria que apoyaron los jueces Ricardo L. Lorenzetti, Juan C. Maqueda y Horacio Rosatti. Se manifestaron en disidencia los jueces Carlos F. Rosenkrantz y Elena I. Highon de Nolasco sosteniendo que sería procedente hacer lugar a la demanda y declarar la inconstitucionalidad de las leyes 6200 y 7422 argumentando que la Provincia no tienen la facultad para interferir en los fines específicos de un establecimiento de

utilidad nacional y tampoco puede reemplazar al congreso que es el órgano que debería llevar adelante esa atribución.

V - Descripción del análisis Conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

Para realizar el marco conceptual sobre el que se desarrolla mi trabajo final es menester dejar en claro algunos conceptos que nos sirven para entender el conflicto que se plantea.

Primero y principal debemos decir que el derecho Ambiental puede definirse como “El ordenamiento que norma la creación, modificación, transformación y extinción de las relaciones jurídicas que condicionan el disfrute, la preservación y el mejoramiento del ambiente” (Valls, 2016, pág. 60)

En nuestra Constitución Nacional no encontramos una definición, pero está regulado en el Art. 41:

Todos los habitantes de la nación gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica...

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.¹

Por su parte la Ley General del Ambiente N.º 25.675 en su artículo 1º nos dice:

¹ Constitución Nacional Argentina (1994) artículo 41

La presente ley establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.²

También nos brinda un concepto de Presupuestos Mínimos en su artículo 6:

Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y que tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental³

La constitución argentina acoge la forma federal de gobierno, dentro de la cual encontramos tres relaciones típicas: Subordinación, Participación y Coordinación. Es esta última la que precisa las competencias que le corresponden al gobierno federal y las que les competen a las provincias. (Bidart Campos, 2006)

Este reparto de competencias se ve reflejado en el artículo 121 de la constitución nacional que nos dice que “Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta constitución al gobierno federal...” Estas competencias, a su vez, se distinguen entre: competencias exclusivas del estado federal; competencias exclusivas de las provincias; competencias concurrentes; competencias excepcionales del estado federal y de las provincias; competencias compartidas por el estado federal y las provincias. (Bidart Campos, 2006)

Las competencias relevantes en este fallo son, por un lado, las exclusivas de las provincias que podemos mencionar como ejemplo lo establecido por el artículo 124 segundo párrafo de la CN: “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existente en su territorio. Por otro lado, las competencias concurrentes,

² Ley General del Ambiente N.º 25675 (2002) artículo 1

³ Ley General del Ambiente N.º 25675 (2002) artículo 6

es decir, aquellas que son comunes al estado federal y a las provincias de manera conjunta donde encontramos como ejemplo el artículo 41 de la constitución ut supra mencionado. (Bidart Campos, 2006)

Es el mismo artículo quien menciona el deber jurídico de preservar el ambiente lo que nos convierte a todos en una suerte agentes públicos comprometidos con el cuidado ambiental, obligación que pesa además sobre las “autoridades” ya sea el gobierno federal, las provincias y los municipios. Dichas autoridades no solo tienen el deber de no dañarlo, sino que también de emplear todos los medios necesarios para preservarlo, evitando que otros lo alteren o destruyan y a recomponerlo si fuera necesario. Cabe mencionar que dentro de las autoridades también encontramos a los jueces quienes han promover el cuidado y protección del ambiente a través de sus intervenciones. (Bidart Campos, 2006)

De acuerdo con la dificultad que plantea el fallo en cuestión, es que considero oportuno citar antecedentes jurisprudenciales que servirán de basamento en la construcción de mi postura como autor:

Si bien la nación legisla las pautas mínimas de protección ambiental, esta es una facultad compartida por su objeto, y la autoridad provincial ejerce la porción del poder estatal que le corresponde con base constitucional, lo que implica que la provincia en su ámbito propio realiza en plenitud una atribución que traduce un grado de valoración con relación al fin especial de carácter preventivo que persigue, la protección del medio ambiente. (CS – 03/11/2015 – “Papel Prensa S.A. c. Estado Nacional s/ acción meramente declarativa” – Fallos 338:1183).

Según el artículo 41 de la Constitución Nacional corresponde a la nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las

normas necesarias para complementarlas, ya que complementar supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada. (CS – 17/04/2007 – **“Villivar, Silvana Noemí c. Provincia de Chubut y otros” – Fallos 330:1791**).

Las autoridades locales tienen 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 al bienestar perseguido, lo cual se funda en la Constitución Nacional, que reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas – art 41, tercer párrafo, Constitución Nacional - . (CS – 28/05/2008 – **“Altube, Fernanda Beatriz y otros c. Provincia de Buenos Aires y otros” – Fallos 331:1312**).

Con respecto a la acción declarativa, la misma no tiene carácter meramente consultivo, ni importa una indagación meramente especulativa, motivo por el cual exige la presencia de un “caso justiciable”, y si bien no se requiere un daño efectivamente consumado, dado que tiene por finalidad precaver las consecuencias de un “acto en ciernes” es necesario para la procedencia de estas acciones: i) medie actividad administrativa que afecte un interés legítimo; ii) el grado de afectación sea suficientemente directo; y iii) aquella actividad tenga concreción bastante. (CS – 04/06/2019 – **“Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” – Fallos 335:1213**).

Por Consiguiente, es la propia constitución que en el artículo 75, inciso 30, ha consagrado una aplicación del principio según el cual las provincias y los municipios deben ejercer sus competencias sin alterar las condiciones materiales, económicas,

jurídicas o de cualquier orden establecidas por la legislación nacional cuando dispone que las autoridades provinciales y municipales conservaran los poderes de policía e imposición sobre los establecimientos de utilidad nacional pero solo en tanto no interfieran en el cumplimiento de sus fines nacionales. **(CS – 02/07/2019 – “Telefónica Móviles Argentina S.A. c/ Municipalidad de Gral. Güemes s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” – Fallos 342:1061)**

En el mismo auto, la disidencia planteaba que el Congreso Nacional es el único órgano encargado de modificar el fin público de un establecimiento de utilidad nacional y fundamenta sus dichos en un fallo de la Corte Suprema donde se atacan de inconstitucionalidad a dos leyes de la Provincia de Misiones, sosteniendo que la misma no puede arrogarse la propiedad de un establecimiento de utilidad nacional porque para ello es menester una ley del congreso. Continúa el mismo fallo diciendo que debe rechazarse el planteo de la provincia de Misiones basado en el dominio originario de sus recursos naturales (124CN) en virtud de que el mentado precepto constituye negar el derecho real de dominio de quienes tiene el carácter de titulares de los bienes inmuebles. **(CS – 10/08/2017 – “Administración de Parques Nacionales c. Provincia de Misiones s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” – Fallos 340:991)**

Por último, me parece oportuno agregar que los jueces deben considerar el principio in dubio pro-natura que establece que, en caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos, y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente. **(CS – 11/07/2019 – “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental” – Fallos 342:1203).**

VI - Postura del Autor

Mi postura es favor de lo resuelto por el alto tribunal en los autos bajo análisis ya que, a mi juicio, la actitud desplegada por la Provincia de Mendoza de legislar en materia ambiental no es merecedora de reproche. Ya que la misma lo que pretende es declarar área natural protegida una zona que, por su altísimo valor natural y cultural, pueda verse dañada por las actividades antrópicas.

La provincia en uso de sus potestades legislativas realiza tal actividad amparada por la norma madre en materia ambiental, habilitándola a sancionar normas con el objeto de agregar ciertas exigencias a los presupuestos mínimos establecidos por el orden nacional y que da lugar a una tutela ambiental uniforme y completa. En palabras de Bidart Campos (2006), esta complementariedad maximizadora habilita a las provincias para ampliar el plexo de derechos que la constitución autoriza.

Esta facultad se complementa con uno de los principios que hacen al gobierno federal, que se encuentra establecido en la Constitución en el artículo 121, es este principio el que habilita a legislar en materia ambiental y sobre el cual reposa la constitucionalidad de las leyes provinciales 6200 y 7422.

El Ejército Argentino al fundar su pretensión de inconstitucionalidad lo hace en virtud de lo reglado por el artículo 75 inc. 30, llamado también cláusula de los establecimientos, el cual ordena que es atribución del Congreso de la Nación dictar las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines específicos de los establecimientos de utilidad nacional y que las autoridades provinciales y municipales conservaran los poderes de policía e imposición, en tanto y en cuanto no interfieran en dichos fines. Habiendo transcrito el artículo cabe afirmar que no serían inconstitucionales las leyes

arriba mencionadas ya que como dijo la Corte en el fallo “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” existen requisitos para que se configure esta acción, los que no se encuentran presentes ya que lo pretendido por la provincia es aplicar estas leyes con un fin conservacionista y proteccionista de sus recursos naturales, y que si bien prohíbe ciertas actividades dentro de la zona el Ejército Argentino reconoce que desarrolla la función militar. Además, conforme al art 54 (Decreto ley 1447) Ley General de Expropiaciones Mendoza, la provincia ha hecho abandono de la expropiación que previera la ley 7422 en su art. 2 demostrando que no media actividad administrativa tal que afecte un interés legítimo y menos que busque interferir en los fines nacionales.

Si pienso en el problema jurídico que se plantea en el fallo “Estado Nacional c. Provincia de Mendoza s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, donde principios establecidos en la constitución se encuentran en posiciones antagónicas, es que considero provechoso hablar de la interpretación de los sistemas normativos. Puedo decir que el art 41 de la constitución en su 1º párrafo habla del “deber de preservar el ambiente”; en el 2º párrafo refiere “las autoridades proveerán a la protección de este derecho”. Haciendo uso de la interpretación es que puedo decir que el deber de proteger el ambiente me corresponde a mi tanto como a todos los habitantes de la nación y que es también una obligación que se impone al estado nacional, a cada una de las provincias y sus respectivos municipios los cuales deberán llevarla a cabo de una manera ordenada. En este caso que traigo a análisis la sanción de estas leyes provinciales no van en contra de nuestra constitución porque interpretando los presupuestos mínimos sabemos que “El gobierno de la Nación puede imponer una protección ambiental mínima para todo el país y cada provincia puede complementarla con reglas mas estrictas en su territorio.” (Valls,

2016, pág. 64) De esta manera la legislatura provincial actuó dentro de los límites establecidos por nuestra Carta Magna.

Por último, un papel importante en la interpretación lo desarrollan los magistrados judiciales. Quienes, como ocurrió con el fallo “Telefónica Móviles Argentina S.A c/ Municipalidad de Gral. Güemes s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”, han aplicado la lealtad federal entendiéndose como el juego armónico de competencias que busca impedir los conflictos entre las potestades que hacen a la Nación y a las provincias.

VII – Conclusión

He querido darle a este trabajo un enfoque constitucional porque considero que tener un amplio conocimiento de la Constitución y sus principios rectores nos lleva a una correcta interpretación del derecho. Además, permite como en el fallo analizado, determinar la constitucionalidad de las leyes inferiores y evitar conflictos innecesarios dentro del derecho argentino.

VIII - Referencia Bibliográfica

Doctrina

Bidart Campos, G. J. (2006). *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires : Sociedad Anonima Editora, comercial, industrial y financiera.

Cafferatta. (2004). *Introducción al derecho ambiental*. México: Intituto Nacional de Ecología.

Dworkin, R. (1977/1984). *Los Derechos en Serio (Marta Guastavino, trad.)*. Barcelona: Ariel.

Lorenzetti, R. (1997). *La protección jurídica del ambiente* . Abeledo Perrot .

Valls, M. F. (2016). *Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Vergara , O. (2015). Ciencia jurídica y sistemas normativos. Dos comentarios a la teoría jurídica de C.E. Alchourron y E. Bulygin. *Anuario de filosofía del derecho*, 253-278.

Legislación

Constitución Nacional Argentina (1994)

Ley Nacional N° 25675 “Ley General del Medio Ambiente” (2002)

Ley Provincial N° 6045 “Protección de áreas naturales provinciales” (1993)

Ley Provincial N° 6200 “Declara a la Laguna el Diamante Área Natural Protegida” - (1994)

Ley Provincial N° 7422 “Ampliación de los plazos ley 6200 área Natural Protegida zona el Diamante”- (2005)

Decreto-Ley 1447 “Ley General de Expropiaciones de la Provincia de Mendoza – (1975)

Jurisprudencia:

C.S.J.N. “Papel Prensa S.A. c. Estado Nacional s/ Acción meramente declarativa” – fallos 338:1183 (2015)

C.S.J.N. “Villivar, Silvana Noemi c. Provincia de Chubut y otros” – fallos 330:1791 (2007)

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

C.S.J.N. “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” – fallos 335:1213 (2019)

C.S.J.N. “Telefónica Móviles Argentina S.A. c/ Municipalidad de Gral. Güemes s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” – fallos 342:1061 (2019)

C.S.J.N. “Administración de Parques Nacionales c. Provincia de Misiones s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” – fallos 340:991 (2017)

C.S.J.N. “Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental” – fallos 342: 1203 (2019)