

UNIVERSIDAD
SIGLO



Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, Sala Electoral de Competencia Originaria y Asuntos Institucionales (2015) "CEMINCOR y Otra c/ Superior Gobierno de la Provincia – Acción declarativa de inconstitucionalidad” (Expte. N° 1798036 iniciado el 4 de mayo de 2009). Sentencia N° 9 del 11 de agosto de 2015.

CARRERA: ABOGACÍA

NOMBRE: Bongiovanni, María Micaela

LEGAJO: ABG08273

DNI: 38.732.545

TUTOR: Caramazza, María Lorena

TEMA: MODELO DE CASO – MEDIO AMBIENTE

TRABAJO FINAL DE GRADO

AÑO: 2020

Sumario: **I.** Introducción. – **II.** Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal. – **III.** Análisis de la ratio decidendi de la sentencia. – **IV.** Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. – **V.** Postura del autor. – **VI.** Conclusión. – **VII.** Listado de revisión bibliográfica.

I. Introducción

En el artículo 41 de la Constitución Nacional, mediante la reforma del año 1994, se incorpora la “Cláusula Ambiental”, que brinda un importante y novedoso objetivo para el Estado orientado a garantizar la protección del medio ambiente. Para ello debe intervenir principalmente en el dictado de normas, tanto desde la órbita nacional como local, en miras a su preservación. Es necesario que esas normas sean dictadas dentro de sus competencias sin que exista abuso de ellas, y a fin de vigilar ese orden normativo es esencial la función de control de constitucionalidad ejercida por los órganos jurisdiccionales, que no solo nos lleva a una protección de la Supremacía Constitucional reconocida en el art. 31 de la CN, sino que además es una vía para alcanzar un sistema jurídico armónico.

Motiva el desarrollo de este comentario la sentencia N° 9 de fecha 11 de agosto de 2015 del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba en autos caratulados "Cemincor y otra c/ Superior Gobierno de la Provincia – Acción declarativa de inconstitucionalidad”.

En el análisis de la resolución bajo estudio, se reconoce un problema jurídico axiológico entre la Ley Provincial N° 9526 y el Principio de Unidad Legislativa de Regulación Minera reconocido en el art. 75 inc. 12 CN. Esto se da ya que se considera que la Ley N° 9526 que regula la actividad minera, es dictada por la Legislatura de la Provincia de Córdoba en abuso de sus facultades, ya que expedir normas en dicha materia es una competencia delegada a la Nación en el mencionado art. 75 inc. 12 mediante el dictado de un Código de Minería. También surge un problema jurídico lógico, plenamente relacionado con el anterior, entre la Ley Provincial N° 9526 que regula la prohibición de explotar minas bajo modalidad a cielo abierto o cuando se utilicen sustancias químicas consideradas peligrosas, y el Código de Minería Nacional que no establece dicho impedimento, sino que califica la actividad de explotación de minas por categorías, y rige los derechos, obligaciones y procedimientos referentes a la adquisición, explotación y

aprovechamiento de las sustancias minerales, generando una pugna lógica entre las mismas. Ambas normas están relacionadas de modo tal que no nos permiten resolver un caso con facilidad, se genera una incompatibilidad.

La presente nota pretende dejar en claro la relevancia del control de constitucionalidad en un sistema de derecho, que en este caso nos va a permitir dilucidar el límite de la competencia provincial en materia de dictado de normas de carácter ambiental, y analizar si la Ley N° 9526 en cuestión es contraria o complementaria a otras disposiciones normativas superiores. A tal fin, se efectuará una reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal, y decisión del Tribunal en la sentencia presentada, el análisis de la ratio decidendi de la misma, y una descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales, para de esta forma exponer una propia postura y una conclusión.

II. Reconstrucción de premisa fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal

El caso concreto presenta una controversia que surge como consecuencia de la sanción de la Ley N° 9526 emanada de la Legislatura de la Provincia de Córdoba de fecha 24 de septiembre de 2008, que como principal objetivo prohíbe dentro de su territorio la actividad minera metalífera en la modalidad a cielo abierto o cuando para ello se utilicen sustancias tales como el cianuro, mercurio y otras consideradas como “peligrosas”. A raíz de lo dispuesto por dicha ley, CEMINCOR (Cámara Empresaria Minera de la Provincia de Córdoba) y APCNEAN (Asociación de Profesionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Actividad Nuclear) entablan en fecha 4 de mayo de 2009, como partes actoras, acción declarativa de inconstitucionalidad de la norma mencionada en contra del Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba. Manifiestan que dicha ley afecta sus derechos constitucionales y su patrimonio, más precisamente el sistema de propiedad y dominio minero, el derecho al trabajo y de ejercer industria lícita. Agregan que no ha sido dictada respetando las competencias delegadas por las provincias en el art. 75 inc. 12 de la CN a la Nación, y que ignoran el sistema jurídico ambiental que se ha dictado en la Constitución Nacional, Código de Minería, Constitución Provincial y en las leyes de contenidos mínimos en materia ambiental.

Mediante auto N° 30 de fecha 18 de mayo de 2010, el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba admite la acción declarativa de inconstitucionalidad incoada conforme el art. 165 inc. 1 de la Const. Prov. Córdoba.

Contestado el traslado por el Superior Gobierno de la Provincia solicitando el rechazo de la acción en todos sus términos, los integrantes del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, sala electoral de competencia originaria y asuntos institucionales, en primera instancia resuelven en sentencia N° 9 de fecha 11 de agosto de 2015, por unanimidad y en pleno, rechazar la acción declarativa de inconstitucionalidad entablada en contra de la Ley N° 9526, confirmando la constitucionalidad de la misma con costas según art. 130 CPCyC.

Las partes actoras interponen Recurso Extraordinario Federal de Apelación en contra de la sentencia N° 9 del Tribunal Superior de Justicia, pero su procedencia es declarada inadmisibile mediante auto N° 162 de fecha 28 de julio de 2016 por ausencia de cuestión federal compleja que habilite la competencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y por ausencia evidente en el escrito recursivo de debida fundamentación, según art.14 de la Ley N° 48, con costas por el orden causado a la parte vencida.

III. Análisis de la ratio decidendi de la sentencia

El Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba, integrado por los doctores Domingo J. Sesin, Aida L. Tarditti, Mercedes Blanc de Arabel, Carlos F. García Allocco, Silvia B. Palacio de Caeiro, Silvana M. Chiapero y Mario R. Lescano, en sentencia N° 9 de fecha 11 de agosto de 2015, de forma unánime y en pleno, ratifican la constitucionalidad de la Ley N° 9526.

Para fundamentar el pronunciamiento, el Tribunal sostiene que el medio ambiente constituye un bien colectivo supremo, y que la Ley N° 9526 fue dictada en ejercicio de la competencia propia de la provincia de Córdoba en materia ambiental, en función del poder de policía reglamentario y en consecuencia de lo estipulado por el art. 41 CN. Afirman que el Estado Nacional fija las bases jurídicas mediante el dictado de presupuestos mínimos en materia ambiental, y las provincias pueden complementarlos con leyes locales reglamentarias, pero nunca disminuyendo los fijados por la normativa nacional.

Respecto al supuesto conflicto presentado en el caso concreto entre el Código de Minería y la Ley N° 9526, el Supremo Tribunal señala que ambas tienen ámbitos diferentes de abordaje de la minería y son considerados dos categorías de normas distintas. El primero responde al art. 75 inc. 12, y la Ley N° 9526 al art. 41 de nuestra Constitución Nacional. Por lo tanto, mientras el código de fondo regula las relaciones jurídicas, derechos y obligaciones que surjan de la actividad minera, la ley provincial nos marcará las técnicas que no es posible utilizar en su ejercicio, por lo que son complementarias.

Agrega que las disposiciones normativas de control ambiental de la actividad minera no son limitadas por el Principio de Unidad Legislativa de Regulación Minera que surge del artículo 75 inc. 12 CN. Lejos de repelerse, las leyes participan del principio federal de complementación, armonizándose unas con otras en pos de la adecuada regulación de las cuestiones ambientales que trasunta la minería.

Establece que el régimen de tutela ambiental en torno a la actividad minera es establecido en un complejo entramado de normas, constituido por el Código Minero, las leyes de presupuestos mínimos y las normas complementarias locales, tales como la Ley N° 9526. Así, la actividad minera está sujeta a dichos diferentes órdenes normativos.

IV. Descripción del análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.

Es de suma relevancia definir conceptos claves que se presentan en este trabajo, por lo que se procederá a un desarrollo sobre: acción declarativa de inconstitucionalidad, control de constitucionalidad, reparto de competencias en materia ambiental que ampliaremos con antecedentes jurisprudenciales, y finalmente presupuestos mínimos en materia ambiental.

La acción declarativa de inconstitucionalidad que da origen a la sentencia en análisis, es una garantía para los particulares contra los abusos posibles e involuntarios de los poderes públicos, y se manifiesta con el ejercicio de control de constitucionalidad, que consiste en:

La atribución que tienen y el deber en que se hallan los tribunales de justicia, de examinar las leyes en los casos concretos que se traen a su decisión, comparándolas con el texto de la constitución para averiguar si

guardan o no su conformidad con ésta, y abstenerse de aplicarlas, si las encuentra en oposición con ella (Bidart Campos, 2003, p. 337).

La declaración de inconstitucionalidad de una disposición legal es un acto de suma gravedad institucional, ya que las leyes gozan de presunción de legitimidad plena. Esto obliga a ejercer dicha atribución con prudencia, solo cuando la repugnancia de la norma sea clara e indudable, y la incompatibilidad inconciliable (Hernández, 2015).

Otro tema que requiere de una mayor ampliación es lo correspondiente al deslinde de competencias entre provincias y Nación, que surge de la aplicación del art. 121 de la Constitución Nacional (1994), conforme al cual “las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación”. Por lo que podemos considerar que la Nación posee una competencia de excepción, ya que ella debe resultar de una delegación expresa, hecha a su favor por parte de las provincias. Éstas últimas tienen una competencia general, conservada y conformada por todas las atribuciones remanentes, o sea todas aquellas que no le han sido expresamente reconocidas a la Nación (Sabsay, 1997).

Particularmente, en el ámbito ambiental que nos interesa, el deslinde de competencias entre la provincia y la Nación, surge del art. 41 de la CN, determinando que la competencia ambiental fue delegada a la órbita federal sólo a lo referido a los presupuestos mínimos de protección. En todo lo demás, las provincias conservaron atribuciones para complementar y extender la protección ambiental (Gelli, 2001). Podemos citar como antecedentes jurisprudenciales la sentencia de la CSJN en autos caratulados “Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia de Chubut y otros” de fecha 17 de abril de 2007, donde la Corte dirimió la cuestión de la competencia provincial respecto de la ley minera N° 5001 de Chubut, que prohíbe las explotaciones mineras a cielo abierto mediante la utilización de cianuro, postulando la facultad que tienen las provincias de complementar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del medio ambiente, la que supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada. También, la sentencia de la CSJN en autos caratulados “Roca, Magdalena c/ Buenos Aires, Provincia de s/ inconstitucionalidad” de fecha 16 de mayo de 1995 que menciona que las autoridades provinciales tienen la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, con sustento en el art. 41 de la CN.

En lo que corresponde a los presupuestos mínimos en materia ambiental, a dictarse por la Nación, “son toda aquella norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental” (Ley N° 25.675, 2002, art. 6). Asimismo, puede considerarse como “un piso” que faculta a las provincias a complementarlas conforme a sus necesidades locales, considerando también su dominio originario sobre los recursos naturales y resguardando sus poderes de policía (Ábalos, 2011).

V. Postura del autor

Luego de reconocer los aspectos principales del fallo, me encuentro en condiciones de pronunciarme a favor de la decisión del Tribunal Superior de Justicia de confirmar la constitucionalidad de la Ley N° 9526 y consagrar al medio ambiente como un bien colectivo supremo, protegiéndolo de esta forma de los efectos negativos que produce una de las actividades industriales más agresivas: la explotación minera bajo modalidad a cielo abierto y el uso de sustancias tóxicas como el cianuro, mercurio y otras calificadas como peligrosas, evitando el consumo de grandes cantidades de agua que no volverán a ser aptos de consumo humano, de ganado, ni de cultivos.

Considero que la Ley N° 9526 no vulnera el Principio de Unidad Legislativa de Regulación Minera reconocido en el art. 75 inc. 12 CN, ya que fue dictada en consecuencia del art. 41 de la Constitución Nacional (1994) que en su último párrafo determina que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”, por lo que complementa la Ley N° 25.675 de presupuestos mínimos en materia ambiental, es dictada conforme a sus facultades provinciales conservadas y en ejercicio del poder de policía reglamentario. Además, respeta normas y principios que la mencionada Ley N° 25.675 reconoce, adecuándose al Principio de Congruencia y a otros como el Principio de Prevención, Principio de Sustentabilidad y Principio de Equidad Intergeneracional.

La parte actora afirma un abuso de la Ley N° 9526, debido a que en cierta forma prohíbe lo permitido por el Código de Minería dictado en consecuencia del art. 75 inc. 12 de la CN; a tal fin, no solo adhiero a que ambas han sido dictadas en consecuencias de normas constitucionales distintas, sino que la Ley N° 9526 reglamenta el ejercicio de la

actividad minera dentro del territorio de la provincia en pleno ejercicio de sus facultades, sin prohibirla en forma absoluta. Sus disposiciones deberán ser respetadas no solo porque así lo consagra la ley, sino porque así lo reconoce el mismo código de fondo en su art. 233: “La protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural en el ámbito de la actividad minera quedarán sujetas a [...] y a las que oportunamente se establezcan en virtud del Artículo 41 de la Constitución Nacional” (Ley N° 1919, 1997, art. 233).

El Tribunal prioriza y sostiene constitucionalmente la facultad provincial para legislar en materia ambiental dentro de su territorio complementando disposiciones normativas superiores, pese a las discusiones que se generan respecto al contenido de otras leyes. Reconocer esta potestad local en materia ambiental es indispensable, ya que, aunque existen necesidades y problemas comunes a todo el país, cada sector requiere protección y soluciones propias. De esta manera, desde una mirada más cercana, se permite una detección temprana del efecto negativo, y una rápida tarea de prevención que puede evitar importantes daños en el ambiente y eludir gastos incalculables de reparación que muchas veces se torna imposible, preservando recursos, promoviendo un ambiente sano y equilibrado, y no alterando las bases para las generaciones futuras.

VI. Conclusión

La resolución judicial en estudio demuestra un ejemplar ejercicio de control de constitucionalidad por parte del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba al sostener la constitucionalidad de la Ley N° 9526 de carácter local, y fija un importante precedente en lo que respecta a la competencia legislativa ambiental de las provincias, que hasta entonces su interpretación era objeto de discusión.

La última reforma constitucional ha puesto en evidencia la necesidad de tomar conciencia sobre la protección del medio ambiente, y la forma más eficaz de alcanzarlo es mediante un mayor despliegue normativo descentralizado en materia ambiental que fortalezca nuestro sistema federal de gobierno. Es importante que esta sentencia sirva de modelo para las provincias de nuestro país, a fin de que reconozcan el alcance de sus competencias legislativas complementarias en la materia, más precisamente en el ámbito de la actividad minera, que reglamenten actividades productivas de este tipo y refuercen la protección de sus recursos en miras de una mejor calidad de vida para mañana.

VII. Listado de revisión bibliográfica

Ábalos, M. G. (2011). “Ambiente y minería: Distribución de competencias en el federalismo argentino”. *Le ley online*. Recuperado de: <https://informacionlegal-com-ar.ebook.21.edu.ar/>

Bidart Campos, G. (2006). “*Manual de la constitución reformada, Tomo I*”. Buenos Aires, AR: EDIAR.

Corte Suprema de Justicia de la Nación (1995). “Roca, Magdalena c/ Buenos Aires, Provincia de s/ inconstitucionalidad”. Sentencia del 16 de mayo de 1995. Fallos 318:992. Recuperado de: <https://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoSumario.htm?idDocumentoSumario=5077>

Corte Suprema de Justicia de la Nación, (2007). “Villivar, Silvana Noemí c. Provincia de Chubut y otros”. Sentencia del 17 de abril de 2007. Fallos 330:1791. Recuperado de: <http://www.sajj.gob.ar/>

Gelli, M. A. (2001). “La competencia de las provincias en materia ambiental”. *La ley online*. Recuperado de: <https://informacionlegal-com-ar.ebook.21.edu.ar/>

Hernández, A. M. (2012) *Derecho Constitucional, Tomo I*. Buenos Aires, AR: La Ley

Ley N° 1919, (1997). Código de Minería de la República Argentina. Honorable Congreso de la Nación. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-1919-43797/actualizacion>

Ley N° 24.430, (1994). Constitución Nacional Argentina. Honorable Congreso de la Nación. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley N° 25.675, (2002). Política Ambiental Nacional - Ley General del Ambiente.

Honorable Congreso de la Nación. Recuperado de:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

Ley N° 9526, (2008). Prohibición en Territorio Provincial de la Actividad Minera

Metalífera en la Modalidad a Cielo Abierto. Legislatura de la Provincia de Córdoba. Recuperado de:

<http://web2.cba.gov.ar/web/leyes.nsf/0/54106CC36ADDEEAC03257C0F004BC8D4?OpenDocument>

Sabsay, D. A. (1997). *“El nuevo artículo 41 de la constitución nacional y la distribución de competencias nación-provincias”*. Buenos Aires, AR: La Ley.

Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, sala electoral, de

competencia originaria y asuntos institucionales, (2015). "Cemincor y Otra c/ Superior Gobierno de la Provincia - Acción Declarativa de Inconstitucionalidad".

Sentencia N° 9 del 11 de agosto de 2015. Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/>

Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba, sala electoral, de

competencia originaria y asuntos institucionales, (2016). "Cemincor y Otra c/ Superior Gobierno de la Provincia - Acción Declarativa de Inconstitucionalidad".

Auto N° 162 del 28 de julio de 2016. Recuperado de:

<http://jurisprudenciacba.justiciacordoba.gob.ar/cordoba.php#>