



Título

**“Comisión Nacional de Energía Atómica
c/ Municipio del departamento Capital de la Provincia de La Rioja”.
Autonomía municipal y límites al ejercicio del poder de policía ambiental.**

Carrera: Abogacía

Alumna: María Victoria Soria

Legajo: VABG70098

D.N.I.:39.736.242

Tutor: Nicolás Cocca

Nota a fallo - Medioambiente

Fallo: “COMISION NACIONAL ENERGIA ATOMICA c/ MUNICIPIO DEL DEPARTAMENTO CAPITAL DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA s/ AMPARO LEY 16.986” (Expediente N° FCB 21582/2013/CA1).

Tribunal: Cámara Federal de Apelaciones de la Cuarta Circunscripción Judicial, Sala “B”. (30 de noviembre de 2017)

Sumario

I. Introducción. II. Premisa fáctica e historia procesal y decisión del tribunal. III. Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi de la sentencia. IV. Descripción del análisis conceptual y antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. V. Postura de la autora VI. Consideraciones finales. VII. Referencias.

I. Introducción

El Estado Nacional por intermedio de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), lleva a cabo tareas de exploración y explotación de los recursos mineros atómicos presentes en la Quebrada de Alipán, Provincia de La Rioja. El Municipio del Departamento Capital de la Provincia de La Rioja, dicta una Ordenanza por la cual se declara “municipio no tóxico, no nuclear, ambientalmente sustentable”, prohibiendo toda actividad relacionada al uranio. Dispone clausurar preventivamente el predio y las actividades mineras desarrolladas en el lugar por la CNEA, hasta tanto esta cumpla con la normativa ambiental vigente y cese el peligro al ambiente.

La CNEA entiende que se restringen sus derechos constitucionales y que el Municipio se excede en sus facultades y que la competencia en materia minera corresponde exclusivamente a la Provincia. Por tal motivo, recurre a la Justicia interponiendo acción de amparo, tendiente a la declaración de nulidad de las medidas municipales y el levantamiento de la clausura del predio minero.

Éste es el *quid* de la cuestión, el conflicto legal suscitado entre las facultades del Estado Nacional y el ejercicio de la autonomía municipal, y donde

radica la importancia del análisis jurídico del presente caso.

Ahora bien, el problema jurídico que se encuentra en este fallo es el llamado axiológico. El mismo dispone una contradicción entre principios y reglas o, entre principios en un caso concreto. En esta sentencia se puede ver un choque entre dos derechos, por un lado el derecho al medioambiente sano dispuesto por el art. 41 de la Constitución Nacional, y por el otro, con la posibilidad que posee una determinada empresa de explotar los recursos naturales para ejercer una industria lícita. En este caso, este tipo de industria utiliza la energía nuclear para funcionar, cuestión que resulta, en muchos casos, altamente dañosa para los ecosistemas.

II. Premisa fáctica e historia procesal y decisión del tribunal

El Municipio del Departamento Capital de la Provincia de La Rioja, por medio de la Dirección General de Sanidad, Ecología y Medio Ambiente, dictó la Resolución N° 012/2013 por la cual obliga a la suspensión con carácter preventivo de las actividades de minería que llevaba a cabo la CNEA, además de la clausura del predio ubicado en el paraje "Las Cañas", en la provincia de La Rioja.

La raíz del conflicto jurídico es la sanción de la Ordenanza Municipal N° 4930/12, cuyo efecto es la clausura preventiva del predio y de las actividades mineras desarrolladas por la C.N.E.A, quien oportunamente y previo al inicio de actividades obtuvo la aprobación provincial correspondiente para la realización de tareas de exploración.

En consecuencia, la CNEA interpuso acción de amparo contra el Municipio, con fecha 23/09/2013, a través de la cual solicita se declare la nulidad de la Resolución Municipal y la inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 4930/12 que vulnera derechos constitucionales de la accionante, como así también requiere medida cautelar de no innovar, mientras se sustancie el proceso judicial.

El juez de primera instancia resolvió hacer lugar a la medida cautelar

pedida por la CNEA. La Resolución 012/13 dictada por la DGSEyMA queda sin efecto, y se levanta la clausura del predio minero, reanudando sus actividades. Pese a haber deducido el Municipio apelación en contra de dicha resolución, el recurso finalmente fue declarado desierto por extemporáneo, por la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba, con fecha 12/06/2014.

A continuación en la causa, piden participación como terceros la Fundación Ambiente y Desarrollo (FUNDAYD) por medio de su representante legal, que también lo hace por derecho propio y junto a otros particulares. Con fecha 09/12/2014, el Tribunal de Primera Instancia finalmente resolvió que la acción de amparo interpuesta por la CNEA es improcedente, ante lo cual la accionante apela.

En consecuencia, las actuaciones son remitidas a la Sala "B" del Tribunal de Alzada, el que con fecha 07/05/2015 decidió revocar la resolución de grado inferior y declaró procedente la vía de impugnación intentada. Es por ello que la causa debe ser puesta a disposición de la Jueza Subrogante que por sorteo corresponda.

El Juzgado Federal de La Rioja, a cargo de la Juez Subrogante Paola Alejandra Mebar, rechaza con fecha 30/11/2016 la acción de amparo presentada por la CNEA en contra del Municipio, por cuanto pretende la nulidad de la Resolución 012/13 emanada de la DGSEyMA y manifiesta que es inoficioso el tratamiento de la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal N° 4930/12. La CNEA deduce recurso de apelación, y expresa agravios. El Municipio contesta el traslado de ley y solicita el rechazo del recurso planteado, con costas.

En la Cámara de Apelaciones, se llevó a cabo la celebración de dos audiencias de conciliación, en las cuales no se arribó a acuerdo alguno. La causa queda en estado de ser resuelta.

III. Identificación y reconstrucción de la ratio decidendi de la sentencia

La Cámara Federal de Apelaciones, en su Sala B, dispone revocar de

manera parcial la resolución con fecha 30 de noviembre del 2016 por la Dra. Paola Mebar del Juzgado Federal de la Rioja, disponiendo la inconstitucionalidad de la Ordenanza N° 4930/12 de la Municipalidad del departamento de La Rioja, por no concordar con el derecho que posee cualquier empresa a ejercer industria lícita, conforme al art. 14 de la Constitución Nacional.

A su vez, considera la Cámara, que cada provincia dicta su propia Constitución, tratando de asegurar la autonomía municipal reglando su contenido desde el ámbito político, financiero, institucional, económico, entre otros. Por lo tanto, La Rioja ha conferido a sus municipios un amplio margen de autonomía.

Por otro lado, la Cámara también condice y agrega lo dispuesto en el art. 41 de la Constitución Nacional, donde se dispone el derecho que poseen los habitantes para que su vida sea planificada en un ambiente sano y equilibrado, sin afectar las generaciones futuras. En concordancia con esto, dispone el sentenciante que el Código de Minería concuerda con la Constitución Nacional, en donde la energía atómica y actividad minera deben tener una autoridad de aplicación, que se determinará conforme a la jurisdicción de cada provincia.

Por esto, teniendo en cuenta la Ley 25.675 (Ley 25.675, 2002) dictamina que la autoridad de contralor es la Secretaría de Ambiente de cada provincia, que dispondrá la peligrosidad de las actividades que llevan a cabo las provincias, mediante la presentación de informes ambientales.

Gracias a estos argumentos, la Cámara Federal de Apelaciones resuelve el problema jurídico dispuesto con anterioridad, considerando que con el fin de proteger el medioambiente, corresponde que la provincia de La Rioja y el municipio tomen medidas de manera coordinada y conjunta, para que a tal fin no invadan el ámbito de actuación conforme a la normativa vigente.

IV. Descripción del análisis conceptual y antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

La protección jurídica hacia el medioambiente se consagra en la reforma constitucional del año 1994, más precisamente en el art. 41 (Const., 1994, art. 41). Ahí se consagra la posibilidad de los hombres de gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para la vida humana (De Mario, 2018)..

A nivel local la Constitución de la Provincia de La Rioja en el art. 68 (Const., 2008, at. 68) a lo que además impone la obligación de toda obra pública o privada que allí se desarrolle a realizar previamente un Estudio de Impacto Ambiental. La misma norma obliga a tomar los recaudos necesarios para evitar el daño ambiental, y a recomponerlo en caso de se produzca un daño al mismo. Adquiere relevancia para el caso en cuestión, la prohibición constitucional de instalar de repositorios nucleares.

En ese sentido, la Constitución Nacional establece en el artículo 41 que el Estado Nacional tiene la facultad de dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección ambiental, correspondiendo a las provincias el dictado de normas complementarias, respetando lo dispuesto por las jurisdicciones locales. (Bidart Campos, 2010). Esa es la razón por la cual en la ley de Política Ambiental Nacional, sancionada el 6 de noviembre de 2002, se encuentran los principios rectores del sistema que están catalogados como los presupuestos mínimos que contribuyen a una gestión sustentable y adecuada para el ambiente y su preservación (Gallo Curia, 2018).

El artículo involucra a las "autoridades", con una cobertura amplísima que abarca desde los titulares de los tres departamentos del gobierno federal y de los gobiernos provinciales y municipales. Cafferatta (2004) dice que el Derecho Ambiental es público y privado a la vez y protector de intereses colectivos.

Cabe destacar en este punto, el art. 4 (Ley 25.675, 2002, art. 4) por el cual se establecen los "principios de la política ambiental", a los cuáles deberá ajustarse la interpretación y aplicación de toda norma sobre política ambiental; y el art. 5 (Ley 25.675, 2002, art. 5) por el cual las distintas esferas gubernamentales deben llevar a cabo en conjunto y de manera integral, políticas de prevención del daño ambiental, y asegurar el cumplimiento de los

principios rectores de la ley.

En cuanto a la regulación en materia minera, el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional (Const., 1994, art. 75 inc. 22) establece que corresponde al Congreso el dictado del Código de Minería (Ley 1919, 1886) sin menoscabar las jurisdicciones locales. En cuanto a los recursos naturales, está reservado a las provincias el dominio originario de los que se hallen en su territorio, en función del art. 124 (Ley 1919, 1886, art. 124)

Resaltando que el art. 14 de la Constitución nacional, se esboza que todos los habitantes del suelo argentino gozan de: trabajar y ejercer toda industria lícita. Aclarando que la minería es una actividad lícita, reguladas por el Código de Minería de la nación y complementariamente por leyes provinciales o locales. Esta complementariedad de ninguna manera puede ser concebida como contraria a la norma que va a completar, sino que debe adecuarse a ella y regular aspectos no regulados o reglamentados, pero nunca contradecirle (Gelli, 2018).

En consonancia con la Carta Magna, el Código de Minería en su art. 249 establece que las actividades comprendidas por la ley son: “prospección, exploración, explotación, desarrollo, preparación, extracción y almacenamiento de sustancias minerales comprendidas en este Código de Minería, incluidas todas las actividades destinadas al cierre de la mina” (Ley 1919, 1886, art. 249). En el art. 251 prescribe que “los responsables comprendidos en el artículo 248 deberán presentar ante la autoridad de aplicación, y antes del inicio de cualquier actividad especificada en el Artículo 249, un Informe de Impacto Ambiental” (Ley 1919, 1886, art. 251).

Ahora bien, para el caso en cuestión resulta de vital importancia la ley de medio ambiente de la Provincia de La Rioja, la cual además de asegurar el derecho de los habitantes a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, se determina que la autoridad de aplicación en materia ambiental será la Dirección General de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (u organismo que en el futuro la reemplace), la cual está dotada de poder de Policía Administrativo.

Adentrados ya en el amplio abanico de leyes que rigen la materia ambiental, es momento de preguntarnos por la plataforma normativa en la que basa su actividad la Comisión Nacional de Energía Atómica. La CNEA fue creada por el Poder Ejecutivo Nacional el 31 de mayo de 1.950 mediante Decreto N° 10.396/50, y reorganizada por decreto-ley 22.498/56, ratificado por ley 14.467. Depende directamente de la Presidencia de la Nación, por intermedio del Ministerio de Asuntos Técnicos.

Además, por Ley N° 24.804 (Ley 24.804, 1997) y su Decreto Reglamento N° 1.390/98, en materia nuclear el Estado Nacional a través de la CNEA “fijará la política y ejercerá las funciones de investigación y desarrollo, regulación y fiscalización”, y para el caso bajo análisis, el uranio o cualquier material que lo contenga es considerado material nuclear.

Por otro lado, en lo relativo a la autonomía municipal consagrada en los arts. 5 y 123 de la Constitución Nacional, la Constitución de la Provincia de La Rioja en el art. 168, dispone que “los Municipios tienen autonomía institucional, política, administrativa, económica y financiera”. Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (artículos 121, 122, 124 y 125 de la Constitución Nacional) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art. 123...” En este mismo sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba en causa “Municipalidad de Alta Gracia c/ Provincia de Córdoba – Conflicto Externo de Poderes” (24/09/2004) manifestó que “...las atribuciones conferidas a los municipios no pueden ser ejercidas extra muros del reparto constitucional de competencias entre las Provincias y la Nación, establecido por el poder constituyente nacional y provincial, es decir que no pueden exceder los ámbitos en los que se desenvuelven análogos poderes de la autonomía provincial y de la Nación, en el marco de un estado federal, lo que impone una necesaria coordinación y armonización del ejercicio de esas atribuciones.

El Municipio del Departamento Capital de la provincia de La Rioja se declaró “municipio no tóxico, no nuclear, ambientalmente sustentable” a través

de la Ordenanza N° 4930/12, la cual prohíbe en el ejido municipal “cualquier proyecto de cateo, prospección, exploración, explotación o industrialización de uranio, plutonio o cualquier otra sustancia radioactiva”.

También debemos advertir al lector, que la Ordenanza Municipal N° 3162/01 otorga a la Dirección General de Sanidad, Ecología y Medio Ambiente del Municipio del Departamento Capital, el carácter de autoridad de aplicación. Entre sus atribuciones está la de conceder las licencias de funcionamiento, previa aprobación del informe de impacto ambiental, que exige la Ordenanza N° 4065.

Basándose en las mencionadas Ordenanzas, la Resolución N° 012/13, de la Secretaría de Servicios Públicos, Dirección General de Sanidad de La Rioja, dependiente de la Municipalidad del Departamento Capital dispone clausurar preventivamente el predio minero en el que se desarrolla la exploración de Uranio, hasta tanto la CNEA cumpla con la normativa ambiental vigente, brinde un informe detallado de la actividad desarrolladas sin autorización municipal y cese el peligro ambiental.

V. Postura de la autora

Nos enfocaremos en la cuestión jurídica, sin profundizar en el análisis de la actividad minera, ni en los beneficios o perjuicios de la extracción del uranio, ya que excedería los fines del presente trabajo.

A razonar en cuanto a la exploración de materia, el Código de Minería en su Art 250 expresa que las Provincias serán autoridad de aplicación de lo que determinen en el ámbito de su jurisdicción, mientras que a colación la Ley 7.801 (Ley 7.801, 2005) de la Provincia de La Rioja, determina las atribuciones específicas sobre la regulación en materia minera, y los fines de la protección del ambiente, corresponde que la provincia y municipio tomen medidas coordinadas.

Coincidimos con el voto del Juez Sánchez Torres, por cuanto en sus consideraciones nos ha evidenciado claramente cuál es la raíz del problema jurídico. Sostiene que “el conflicto suscitado en los presentes, obedece

precisamente al alcance y delimitación de las atribuciones y facultades que le asisten a los distintos órganos, provinciales y/o municipales como autoridad de contralor o poder de Policía Ambiental en materia de minería”.

Entendemos pues, que el litigio se origina sobre la autonomía del municipio y los límites a la misma. Consideramos correcto el razonamiento del Tribunal de alzada, por cuanto a decidido que, si bien “en el caso concreto, la Provincia de La Rioja ha conferido a sus municipios un amplio margen de autonomía”, el Municipio se ha excedido en su función legislativa y el ejercicio del poder de policía.

Del análisis de la Ordenanza Municipal N°4930/12 surge que dicha norma establece una prohibición absoluta y abstracta de cualquier actividad minera, contraria a la política legislativa, consagrado en la Constitución Nacional y Constitución Provincial, por lo que consideramos correcto que sea declarada inconstitucional.

En cuanto a la Resolución N°012/13 consideramos que los requerimientos de evaluación de impacto ambiental previo al inicio de la actividad minera, resultan razonables, fundados en las Ordenanzas Municipales N° 31612/01 y la Ordenanza N°4065, las cuales exigen licencias de funcionamiento, importan el legítimo ejercicio del Poder de Policía Municipal, concedido por la Constitución de la Provincia.

De las constancias de autos se desprende que la CNEA nunca tramitó ni obtuvo autorización municipal. La medida municipal ordenada encuentra su fundamento en que la CNEA no contaba con la habilitación municipal correspondiente (aunque si los requerimientos de la Provincia), y por haber incumplido otras ordenanzas.

Sostenemos, conforme a la Constitución de la Provincia de la Rioja, art. 172 inc. 7, que “los municipios deben asegurar la defensa del medio ambiente”; por lo que corresponde que las Provincias y Municipios tomen medidas coordinadas en defensa del medio ambiente.

Es de importancia destacar como afirman Del Campo y Torres (2013), que en

nuestro país con la reforma de 1994 se incorporó en el art 41 lo que se denomina cláusula ambiental, y se instaló el nuevo orden jurídico ambiental. Así nuestra Constitución Nacional en su art. 41 reconoce a todos los habitantes del suelo argentino el derecho a gozar de un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano. Al mismo tiempo, les impone el deber de preservarlo y coloca en cabeza de las autoridades el dictado de la normativa necesaria a tal fin. Del cual Resulta Fundamental Estudiar el Modelo Minero Preponderante para que el Estado respete la Opinión Pública acentuada en las localidades donde se desarrollan dichas actividades ,que a pesar de no estar prohibidas, lesionan de manera inminente el derecho al poner en riesgo la salud del Ecosistema , de la Población y las Generaciones Futuras.

VI. Consideraciones finales

La Resolución alcanzada en los presentes ha dado solución finalmente a la controversia puntual sobre si los municipios tienen competencia legislativa, y sobre los límites a su autonomía con respecto a la materia ambiental, sentando jurisprudencia al respecto.

Es importante instar a las autoridades de gobierno a armonizar las distintas legislaciones que rigen la materia, dar precisión a las cuestiones pendientes, mejorar en base a los litigios pasados y subsanar las falencias descubiertas.

Además, es necesario llevar a cabo gestiones de integración de los diferentes ámbitos de gobierno que tienen participación en materia ambiental: Nación, Provincias y Municipios.

VII. Referencias

Legislación

- Constitución Nacional Argentina. Honorable Congreso de la Nación Argentina.
- Ley 25.675. General de Ambiente. Honorable Congreso de la Nación Argentina.
- Ley 1919. Código de Minería. Honorable Congreso de la Nación

Argentina.

- Ley 7.801. Ley Provincial de Medioambiente. Cámara de Diputados de la Provincia de La Rioja.
- Ley 24.804. Ley Nacional de Actividad Nuclear. Congreso de la Nación Argentina.
- Ordenanza Municipal N°4930/12. Municipio de La Rioja.
- Ordenanza Municipal N° 4065. Municipio de La Rioja.
- Ordenanza Municipal N° 4930. Municipio de La Rioja.

Doctrina

- Bidart Campos, G. J. (2010). Manual de la Constitución Reformada. (1era ED.). Buenos Aires: EDIAR.
- Cafferatta, N. (2004) Introducción al Derecho Ambiental (1er. Ed.). México: Instituto Nacional de Ecología
- De Mario, G. (2018). El deber de preservar el medioambiente y los intereses del proceso de quiebra. Recuperado de: L.L.AR/DOC/3326/2018.
- Gallo Curia, M. (2018). Principios de Precaución: instrumentos jurídicos de gestión de riesgos. Recuperado de: L.L. AR/DOC/3600/2018.
- Gelli, M. A. (2018). Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada. (1er Ed). Buenos Aires: La Ley.

Jurisprudencia

- Cam. Nac. Apel. "Comisión Nacional Energía Atómica c/ Municipio del Departamento Capital de la Provincia de La Rioja s/ Amparo Let 16.986" Fallo: FCB-21582/2013/CA1 (2017).