



**TRABAJO FINAL DE GRADO**  
**“EL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD EN EL DERECHO**  
**AMBIENTAL”**

**Alumno:** Schlegel, Alexander Leonel

**DNI:** 35.370.991

**Legajo:** VABG98724

**Carrera:** Abogacía

**Tutora:** Ab. Elizabeth Verónica Bianchi

**Producto seleccionado:** Modelo de caso/nota a fallo

**Temática elegida:** DESCA: Derecho ambiental

**Fallo:** Corte Suprema de Justicia de la Nación. “Minas Argentinas S.A. c/ Municipalidad de Esquel s/ contencioso administrativo”. Sentencia: 1 de julio de 2021.

MINAS ARGENTINAS S.A. c/ MUNICIPALIDAD DE ESQUEL s/CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO

**Fecha de entrega:** 30/06/2024

**Sumario:** I. Introducción. - II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal. - III. Análisis de la *ratio decidendi*. - IV. Descripción del análisis conceptual. - V. Postura del Autor. - VI. Referencias.

## **I. Introducción**

Durante las últimas décadas, el derecho ambiental ha tomado especial relevancia a nivel global debido a la crisis que afecta al medio ambiente, causando graves consecuencias en la humanidad para el desarrollo de una vida digna. Debido a esto, fue necesario modificar el sistema normativo argentino con el fin de lograr un avance en la protección de estos derechos.

Con el objetivo de brindar una mayor tutela para el derecho ambiental, se incorpora con la última reforma constitucional, el artículo 41 de la Constitución Nacional (1994), estableciendo una distribución de competencias, con una delegación a favor de la Nación, para la protección de los presupuestos mínimos comprendidos en la Ley 25.675 que hace mención a la General del Ambiente (2002), para la aplicación en relación con el uso de los recursos naturales (Gago, Gómez Zavaglia y Rivas, 2016), logrando así un avance de gran importancia en conjunto con la legislación internacional, leyes nacionales y provinciales; y dando la oportunidad al Estado Nacional de generar instituciones y mecanismos para establecer dichos presupuestos mínimos de protección ambiental, en conjunto con la Ley General de Ambiente.

Una de las tantas problemáticas ambientales que se presentan, es la explotación minera “a cielo abierto”; la cual produce un impacto significativo al ambiente, a la alteración del suelo, y modificaciones en la vegetación y entorno natural del sitio donde se realizan y que persisten por largos periodos de tiempo. (Borgarello y Juárez Centeno, 2016)

Ante esta situación el Código de Minería (1886), en concordancia con la Constitución Nacional y la normativas ambientales, trata de equiparar en su artículo primero lo referido a “*la protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural, que pueda ser afectado por la actividad minera, se regirán por las disposiciones de este título*” dispuesto en el art. 1 de la Ley N°24.585 (1995), en este cuerpo normativo seguidamente, se dispone quienes serán responsables por incumplimiento de lo establecido en él, frente a quien causare un daño actual o residual al patrimonio ambiental; es aquí donde juega un rol preponderante el grado de compromiso de cada empresa destinada a la actividad minera con

relación a la protección ambiental y las técnicas llevadas a cabo para su exploración, explotación, desarrollo, preparación, extracción y almacenamiento de sustancias minerales (Catelli,1997).

Es por ello, que se trae a análisis al fallo emitido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso “Minas Argentinas S.A. c/ Municipalidad de Esquel s/ contencioso administrativo” (2021) donde se encuentra al gobierno municipal de Esquel que dicta la ordenanza 33/2013 (2013), la cual prohíbe las actividades industriales y mineras que pudieran resultar tóxicas y/o nocivas, denegando de esta manera a la parte actora a la habilitación de oficinas de índole comercial en la ciudad; aunque la actividad productiva minera sea realizada en una localidad vecina.

Reviste una relevancia jurídica significativa, ya que involucra la disputa de: la autonomía municipal, y los derechos humanos relacionados con el medio ambiente, esenciales para el desarrollo de una vida digna, versus los derechos constitucionales sobre el ejercicio al comercio, la industria establecidos en el art. 14 CN, en conjunto con el principio de razonabilidad en la aplicación de la normativa en cuestión, art. 28 de la CN motivos por lo que se solicitó la inconstitucionalidad.

Sin embargo, es valioso destacar, que no existen derechos absolutos, y por lo tanto es crucial analizar el alcance de las medidas adoptadas por la municipalidad, ya que las consecuencias ambientales suelen ser irreversibles, con costos significativos para restaurar el equilibrio previo o reparar los daños ocasionados. Es fundamental examinar detenidamente la justificación detrás de las medidas adoptadas y evaluar si hubo un exceso o no por parte de la demandada.

Dentro del fallo se presenta un problema de tipo axiológico, debido a que existe una regla de derecho que entra en contradicción o colisión con algún principio superior del sistema legal. Para las 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, 1989). En el caso sujeto a análisis, el municipio de Esquel bajo la ordenanza 33/2013 deniega la habilitación para una oficina destinada a el comercio, cuando dicha ordenanza lo que prohíbe es la actividad industrial y minera; por lo que se encuentra infundada la denegación de habilitación, encontrándose afectados los principios

constitucionales que amparan el ejercicio de toda actividad comercial lícita, y así como también al principio de razonabilidad. Por lo que, puede suceder que las ordenanzas municipales podrían resultar desproporcionadas y/o arbitrarias.

Para adentrarnos al análisis del fallo escogido, comenzaremos por la reconstrucción de la premisa fáctica, la historia procesal y la descripción de la decisión del tribunal, para luego, analizar la ratio decidendi de la sentencia. Seguidamente se expondrá el análisis conceptual, los antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales, finalizado con la postura del autor y una breve conclusión.

## **II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal**

El 6 de mayo de 2013 la empresa Minas Argentinas S.A. gestionó el otorgamiento de una habilitación comercial definitiva ante el municipio de Esquel y este realizó una inspección el día 13 del mismo mes y año; dándole un plazo de 60 días para resolver, pero el 16 de mayo de 2013 la empresa fue notificada de la Resolución N.º 1118/13 (2013) respondiendo al pedido de habilitación comercial definitiva, fundándose el rechazo en la Ordenanza N.º 228/12 (2012) e interpuso recurso de nulidad y reconsideración, el que fue rechazado por Resolución N.º 1240/13 (2013).

El Poder Ejecutivo Municipal se justificó en la necesidad de cumplir la normativa emanada de su órgano Legislativo mediante el cual se incorporó al Código Tributario Municipal en su art. 166 bis (1998), que prohíbe el otorgamiento de permisos para el ejercicio de actividades accesorias, conexas o complementarias de actividades que se encuentren prohibidas o de cualquier forma no permitidas.

La empresa acciona contra el municipio impugnando las resoluciones acción contenciosa administrativa promovida contra la Municipalidad de Esquel, ante la Excma. Cámara de Apelaciones del Noroeste del Chubut a la que se le interpuso un recurso de apelación quien lo rechazó. Seguidamente, la parte actora interpuso un recurso de apelación en contra de la sentencia mencionada, que fue concedido y elevado al Superior Tribunal de Justicia de Chubut, y este confirma la sentencia de la anterior instancia que había desestimado la acción promovida por MINAS ARGENTINAS S.A. contra la Municipalidad de Esquel a fin de que se declarara la nulidad de las resoluciones municipales 1118/2013 y 1240/2013 y, en subsidio, la inconstitucionalidad de la ordenanza 33/2003.

Contra esa decisión, la actora interpuso recurso extraordinario federal cuya denegación dio origen a la queja bajo examen. Por ello, de conformidad con lo dictaminado por la señora Procuradora Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la nación, se hace lugar a la queja, declarándose admisible el recurso extraordinario interpuesto, y se deja sin efecto la sentencia.

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

Los Sres. Carlos Fernando Rosenkrantz, Ricardo Lorenzetti, y la Sra. Elena Inés Highton de Nolasco, jueces de la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvieron sobre la validez de las resoluciones municipales que negaron la habilitación de una oficina administrativa de la empresa Minas Argentinas S.A. en Esquel, criticando que la sentencia del tribunal superior de la provincia omitió evaluar cómo una oficina administrativa podría afectar el medio ambiente local y acusó al mismo de errar en la interpretación de la autonomía municipal y de las facultades de protección ambiental expresando que en el caso no se cuestiona la competencia del municipio pero si aquellos medios utilizados.

La CSJN sostuvo que la regulación de derechos debe ser proporcionada y adecuada a los fines públicos que busca proteger, concluyendo que la sentencia recurrida no proporcionó una justificación razonable ni suficiente sobre la conexión entre la oficina y las actividades mineras prohibidas, lo cual llevó a su descalificación por arbitrariedad, siguiendo la misma línea de ideas la corte afirmó en el considerando 2 *“Que el municipio de Esquel impida habilitar una oficina comercial de una sociedad, cuya actividad productiva será desarrollada fuera de su territorio, sin atender a la debida proporcionalidad que debe existir entre los fines perseguidos por aquél para proteger su medio ambiente y los medios escogidos”*

Mientras que en disidencia se encuentra el pronunciamiento de los señores ministros Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti quienes entienden que la constitución provincial reconoce la autonomía municipal, incluyendo la capacidad de los municipios para regular cuestiones ambientales y actividades comerciales dentro de su jurisdicción basándose en los arts. 41 de la Constitución Nacional y el 233 inc. 14, de la Constitución provincial (2010). Además, que la denegación de la licencia comercial se justificó en la normativa local vigente, específicamente en el artículo 166 bis del Código Tributario Municipal, y la empresa no

presentó argumentos suficientes para refutar la conexión entre las actividades que realizaría en Esquel y su actividad principal en Paso del Sapo.

La normativa municipal y la decisión administrativa en cuestión no presentaban defectos de razonabilidad ni arbitrariedad que justifiquen la intervención de la Corte en la interpretación y aplicación de normas locales por parte de los tribunales provinciales basándose en las potestades del municipio para establecer normas ambientales y mineras. La decisión municipal se justificó en que la oficina actuaría como "cerebro" de actividades mineras prohibidas en Esquel, argumentando que la empresa no demostró que su actividad en dicha oficina fuera independiente de la explotación minera desarrollada en una localidad vecina.

#### **IV. Descripción del análisis conceptual**

La problemática ambiental precisa de una articulación entre los diversos niveles de gobierno, y así lo realiza la última reforma constitucional de 1994, ordenando el sistema de competencias legislativo, administrativo y judicial (Quiroga, 1996). Aun así, el reparto de ellas resulta de complejidad en la materia entre nación y provincias, en las cuales, a veces se tornan insuficientes los medios para resolver los inconvenientes que se presentan (Gago, Gómez Zavaglia y Rivas, 2016).

La Ley General del Ambiente, dispone establecer 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”* ; en conjunción, el marco normativo brindado por el artículo 41 de la Constitución Nacional determina que las normas deberán presentar estos presupuestos mínimos de protección, y en cuanto a las provincias, deben completarlas, pero sin que ellas alteren las jurisdicciones locales.

La jurisprudencia ha reflejado estas facultades concurrentes entre los distintos niveles de gobierno en materia de protección ambiental; algunos dejando en claro que en temas controvertidos, como en la minería, no solo pertenece exclusivamente a la competencia nacional sino a la legislación local, encontrándose en disputa la normativa de mayor jerarquía junto con el principio de razonabilidad por vulnerar los derechos a ejercer la industria lícita, el trabajo y el derecho de propiedad; ante ello, el Tribunal Superior de Córdoba en el año 2015 se pronuncia e interpreta ampliamente que, dichas normas locales planteadas no se encuentran en contradicción evidente, sino que existe una complementariedad entre ambas,

pero siempre y cuando se encuentre aplicado los principios precautorios y preventivos estipulados por el artículo 4 de la Ley General del Ambiente, prevaleciendo la protección de la salud y el medioambiente en el caso “CEMINCOR” (2015), es decir, que esas normas locales ambientales sean concordantes a lo dispuesto por la Ley General del Ambiente, y que presenten dicha razonabilidad.

En la misma línea jurisprudencial, se reafirma la competencia provincial para regular cuestiones ambientales; y se destaca la necesidad de cumplir con las normativas provinciales que complementan la legislación nacional en materia específicamente de minería y medioambiente como en el fallo de la CSJN en “Villivar” (2007).

En contraste con los antecedentes mencionados con anterioridad, en el año 2019 la CSJN subraya la tensión entre la competencia exclusiva del estado nacional para regular servicios inter jurisdiccionales, y la autonomía municipal para regular aspectos de planeamiento urbano y la protección de la salud y el bienestar de los ciudadanos como en el caso de la CSJN en “Telefónica Móviles Argentina S.A” (2019), en dicho caso, el Máximo Tribunal del país se pronunció favorablemente a la empresa, particularmente, de telecomunicaciones, y sostuvo que la ordenanza municipal interfería indebidamente con la competencia federal, pero sin desconocer el poder de policía del gobierno municipal para regular en materia de salud, ambiente y cuestiones edilicias. En disidencia con los otros miembros de la Corte, los magistrados Maqueda y Rosatti, reconocieron la capacidad de los municipios para regular la ubicación, en este caso, de las antenas de comunicación dentro de la jurisdicción local, dado que, en esas áreas no necesariamente se opone a la competencia federal, sino que puede complementar en el contexto del respeto al federalismo.

Aquí, es dable destacar y mencionar el rol de la autonomía municipal que presentan las comunas o municipios, que exhiben la facultad de emanar su propia carta orgánica, siempre en el marco de lo reglado y establecido por las constituciones provinciales; como también la independencia en el ejercicio de su poder y de la autonomía política, administrativa y financiera. La normativa que ampara la autonomía municipal, y de ellas, el control de las actividades antrópicas a través del poder de policía el cual, es el primer eslabón político de los tres estados de gobierno, deben contribuir al control en materia ambiental (Pantano, 2019).

Dados diversos aportes jurisprudenciales, se destaca la diversidad de antecedentes y regulaciones. En la materia que nos antecede, la minería, se concluye que han evolucionado para integrar la protección ambiental, generando de este modo un conflicto normativo entre leyes nacionales y provinciales (González Acosta,2015).

La Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente establecen marcos generales de protección ambiental, mientras que el Código de Minería, reformado en 1995, excluye estos principios, creando incertidumbre jurídica y desigualdad. La Corte Suprema ha reconocido la facultad del Congreso para legislar sobre minería, pero la implementación de normativas ambientales específicas por las provincias introduce incoherencias, especialmente en la declaración de impacto ambiental. Y considera que estas discrepancias generan un sistema dual de evaluación ambiental para proyectos mineros y no mineros, afectando la equidad y transparencia en la gestión ambiental. El principio precautorio y la obligación de recomponer el daño ambiental según la Ley General del Ambiente contrastan con las normas mineras, que permiten mitigación y rehabilitación, pero no siempre aseguran una restauración completa. Esto crea desigualdades entre distintos tipos de emprendimientos y dificulta la protección efectiva del medio ambiente y los derechos de los ciudadanos.

## **V. Postura del autor**

En la actualidad, la protección a una vida digna, a la salud, y el ambiente reciben especial tratamiento dentro de las normativas vigentes; y este último -el medio ambiente- cobra un rol esencial con relación a las consecuencias de comportamientos que puedan provocar un perjuicio a las condiciones naturales y al propio hombre (Pantano, M.A., 2019).

Ante el análisis del caso "Minas Argentinas S.A. c/ Municipalidad de Esquel" y los aportes doctrinarios y jurisprudenciales dados, se puede concluir que de forma correcta la Corte Suprema de Justicia de la Nación, subraya que el principio precautorio no resulta aplicable, debido a que el presunto daño ambiental se localiza en una jurisdicción distinta a la del conflicto.

De manera coherente, el fallo de la CSJN, destaca la falta de proporcionalidad y razonabilidad en las medidas adoptadas por el municipio de Esquel, al prohibir la instalación de una oficina administrativa de Minas Argentinas S.A. sin una justificación adecuada sobre su impacto ambiental directo en la localidad.

Se enfatiza, que si bien se presenta una autonomía municipal que incluye a la regulación ambiental, dichas acciones en preservación del ambiente deben ser pertinentes y justificadas en relación con los fines que se buscan proteger. En este caso, la conexión entre la oficina administrativa y el daño ambiental no fue suficientemente demostrada.

Por lo que, de manera adecuada y equilibrada la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el respectivo fallo, refleja la necesidad de evitar medidas desproporcionadas o arbitrarias que excedan la competencia territorial y afecten derechos constitucionales, como el ejercicio de actividades comerciales lícitas. Por tanto, las medidas adoptadas por el tribunal de Chubut no influyen directamente en el posible daño ambiental alegado, ya que este se encuentra fuera de su jurisdicción haciendo inaplicable el principio precautorio en este contexto específico.

## **VI. conclusión**

A lo largo de este trabajo se ha analizado las distintas aristas acerca de la protección del medio ambiente y los métodos empleados. La CSJN se ha encontrado con un caso difícil vinculado a la premisa normativa, una contradicción entre una regla de derecho y principios superiores del sistema, donde es necesaria la justificación externa de las premisas para resolver el conflicto. Dado que el alcance de las ordenanzas y resoluciones del municipio de Esquel denegaron la habilitación de una oficina a la empresa MINAS ARGENTINAS S.A. por considerarse parte de una actividad ilegal dentro de su jurisdicción municipal, trajo aparejado la colisión con los principios constitucionales ut supra mencionados.

En la sentencia de la corte con mayoría de votos a favor de la empresa fue acertada. Si bien es reconocida más de una vez la autonomía municipal en el dictado de normas como así también el ejercicio del poder de policía en materia ambiental, en este caso particular el municipio de Esquel se ha excedido en su búsqueda de protección ambiental en términos del art. 41 de la Constitución Nacional y la ley General de ambiente, dado que no aplican los principios de prevención, y precaución de forma correcta. Según autores como Cafferatta, N. A. (2004), existen requisitos específicos que deben cumplirse para aplicarlos de manera efectiva y así proteger el ambiente de manera adecuada. Sin embargo, en el fallo analizado, estas condiciones no se cumplen, ya que las medidas tomadas no afectarían las actividades que continuarían desarrollándose en la localidad vecina que pudieran o no, tener consecuencias, posibles riesgos o probabilidades de generar un daño. Por lo tanto, no hay

razones suficientes para denegar la habilitación, ya que esto equivaldría, tal como se indica en los considerandos de la sentencia, a una aplicación extraterritorial de las ordenanzas y resoluciones en cuestión.

## VII. Referencias

- Borgarello, E.S., Juárez Centeno, C.A., Borgarello, M.I. (2016). El derecho a un medio ambiente digno vs. Explotación minera: el Superior Tribunal de Justicia de Córdoba y una sentencia paradigmática.
- Cafferatta, N. A. (2004). *El principio precautorio*. Gaceta Ecológica, 6-7.
- Castelli, L. (1997). *Régimen ambiental minero en la Argentina*.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2007). “Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia de Chubut y otros s/ acción de amparo”.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2019). “Telefónica Móviles Argentina S.A. y Telefónica de Argentina S.A. c/ Municipalidad de Gral. Güemes s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. (2021). “Minas Argentinas S.A. C/ Municipalidad de Esquel s/contencioso administrativo”. 1 de julio de 2021. (344:1657).
- Dworkin, R. (1989). *Los derechos en serio*. Ed: Ariel.
- Gago, M.G., Gómez Zavaglia, T., Rivas. F. (2016). *Federalismo Ambiental: los recursos naturales y la distribución de competencias legislativas en la Constitución Nacional Argentina*.
- González Acosta, G. (2015). Conflicto Normativo entre las Leyes de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental respecto del Código de Minería en la República Argentina. Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales - Número 16, IJ-LXXIX-794.

Hernández, A. M. (2023). *Federalismo y constitucionalismo provincial: 2° edición actualizada y ampliada*. Ed: Abedelo Perrot.

Honorable Congreso de la Nación Argentina Código de Minería. Ley N.º 24.585 (1995).  
B.O: 1885/1886.

Honorable Congreso de la Nación Argentina. Constitución Nacional Argentina.  
(1994). [Const.]

Honorable Congreso de la Nación Argentina. Ley 25.675. Ley General del Ambiente.

Pantano, M. A. (2019). La competencia de los Municipios Argentinos en el Control Minero Ambiental. *Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales*, II-DCCLI-925.

Quiroga Lavie, H. (1996) *"La protección del ambiente en la reforma de la Constitución Nacional"*. La Ley, Buenos Aires.

Tribunal Superior de la Provincia de Córdoba, (2015). "CEMINCOR y Otra c/ Superior Gobierno de la Provincia de Córdoba s/ acción declarativa de inconstitucionalidad".