



Trabajo final de graduación: Manuscrito Científico

Carrera de Abogacía

Tema: Medio Ambiente

“La competencia legislativa complementaria provincial en materia ambiental: sus límites y posibles conflictos con el comercio interjurisdiccional.”

“The complementary provincial legislative competence in environmental matters: its limits and possible conflicts with interjurisdictional trade.”

Autor: Francisco Joaquín López Muro

DNI: 32026906

Legajo: VABG60834

Tutora: Dra. Vanesa Descalzo

Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Índice

Portada	
Índice	1
Resumen y Palabras Claves	2
Introducción	4
Problema de investigación Hipótesis, Pregunta de investigación	13
Objetivo General	14
Metodología	15
Resultados	17
Normas Complementarias	21
Límites a las Normas Complementarias	25
Resolución de conflictos: Competencias	28
Incidencia de las normas complementarias en el comercio interprovincial en la jurisprudencia de la CSJN	29
Ejes del desarrollo	33
Jurisprudencia general y Federalismo de Concertación	34
Comercio interprovincial, Distribución competencias, Normas complementarias y límites.	36
Reconocimiento judicial de las normas ambientales de complemento y límites de las atribuciones provinciales: Ley 7722 Provincia Mendoza.	38
Reconocimiento judicial de normas ambientales de complemento y límites de las atribuciones provinciales, Ley 9.526 Provincia de Córdoba.	40
Discusión	41
Referencias	57

Resumen

El Derecho ambiental junto al derecho de los consumidores y usuarios es uno de los “nuevos derechos” incorporados por la Reforma Constitucional de la República Argentina del año 1.994.

Establece el artículo N.º 41 de la Constitución Nacional de la República Argentina (1994) “Todos los habitantes tienen derecho a un ambiente sano...” En su parte final del citado artículo determina que al estado federal le incumbe dictar las normas de presupuestos mínimos y a las provincias, las normas necesarias para complementarlas.

Se advierte una doble naturaleza de la normativa de derecho ambiental. La Nación dictará en consecuencia normas de presupuestos mínimos y la Provincias, a la luz de sus Constituciones, lo hará respecto a las normas complementarias.

A este complejo entramado lo completan los Tratados Internacionales de jerarquía constitucional y las legislaciones municipales.

La problemática que genera mayor interés es la de la competencia provincial atento que nos preguntamos, en las circunstancias señaladas: ¿cuál es el sumo límite de las normas complementarias? Lo dicho, considerando que estas normas se encuentran condicionadas al dominio de los recursos naturales, recursos que se extienden a más de una provincia, la preservación de los intereses locales. Tales normas de preservación y conservación inciden sino atentan contra el régimen de comercio interjurisdiccional cuando pretenden desvirtuar los objetivos federales o se tornan proteccionistas en demasía, preguntándonos como se resuelven las extralimitaciones cuando ello ocurre.

La metodología de investigación, para el presente, será de tipo cualitativo y las fuentes primarias, serán la Constitución Nacional de la República Argentina y las leyes de la materia, recurriendo también a bibliografía especializada, jurisprudencia y resoluciones de organismos internacionales.

Palabras claves

Competencia Legislativa Argentina en materia ambiental, presupuestos mínimos ambientales, normas complementarias provinciales, federalismo ambiental, comercio interjurisdiccional.

Abstract

Environmental law, together with the right of consumers and users, is one of the “new rights” incorporated by the Constitutional Reform of the Argentine Republic in 1994.

Article No. 41 of the National Constitution of the Argentine Republic (1994) establishes "All inhabitants have the right to a healthy environment ..." In the final part of the aforementioned article, it determines that the federal state is responsible for dictating the minimum budget regulations and to the provinces, the necessary norms to complement them.

There is a dual nature of environmental law regulations. Consequently, the Nation will dictate minimum budget norms and the Provinces, in the light of their Constitutions, will do so with respect to complementary norms.

This complex framework is completed by the International Treaties of constitutional hierarchy and municipal laws.

The problem that generates the greatest interest is that of the provincial jurisdiction attentive that we ask ourselves, in the circumstances indicated: what is the extreme limit of the complementary norms? The above, considering that these norms are conditioned to the domain of natural resources, resources that extend to more than one province, the preservation of local interests. Such preservation and conservation norms affect, if not undermine, the interjurisdictional trade regime when they try to distort federal objectives or become excessively protectionist, asking us how excess limits are resolved when this occurs.

The research methodology, for the present, will be of a qualitative type and the primary sources will be the National Constitution of the Argentine Republic and the laws of the matter, also resorting to specialized bibliography, jurisprudence and resolutions of international organizations.

Keywords

Legislative competence in environmental issues, minimum environmental budget, provincial complementary rules, environmental federalism, interjurisdictional commerce.

Introducción:

El presente manuscrito científico investigará la situación originada respecto del alcance de la competencia nacional y provincial establecidas por el artículo N.º 41 de la Constitución Nacional de la República Argentina con relación al medio ambiente.

Siguiendo a Lucero C. (2020) podemos decir que los orígenes del Derecho ambiental se remontan a la antigua Roma, en la cual los recursos naturales eran considerados “Cosas de la Comunidad”. Los usos de estos recursos no llegaron a alterar la naturaleza, por lo tanto, hicieron uso de manera libre y suelta de ellos.

Siempre siguiendo a la misma autora el sentido del derecho ambiental como lo pensamos en estos días, comienza en el entendimiento que el uso o abuso de los recursos, altera la naturaleza de modo irreversible. -

Con esta interpretación, poniéndole una nota de color, recorro nuevamente a la autora citada que narra un conflicto en el Imperio Austro Húngaro donde un grupo de agricultores presentó una demanda ante el Ministerio de relaciones Exteriores del Imperio porque la industria del “plumaje” por la moda victoriana de sombreros con plumas había provocado la mortandad excesiva de aves insectívoras.

Este antecedente culminó en 1.902 cuando se firmó en París uno de los primeros documentos internacionales en relación a la conservación ambiental: Acuerdo Internacional para la protección de las aves útiles para la Agricultura.

La conciencia por la preservación de la naturaleza cobró interés no solo local sino internacional. Más cercano a nuestro medio en 1.972 se realizó la conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Suecia, se creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en el que se reconoce por primera vez el Derecho de los Seres Humanos a un ambiente sano.

Innumerables tratados se han suscripto desde entonces, y han sido ratificados por la Argentina: Convenio de Viena – 18 de enero de 1.990-; Protocolo de Montreal-18 de setiembre de 1.990-; Convenio de Basilea -27 de junio de 1.991- sobre el control transfronterizo y la eliminación de residuos peligrosos para la Salud y el medio ambiente. Convenio de Rotterdam -11 de junio de 2.004, Convenio de Estocolmo -25 de enero de 2.005; Acuerdo de París -21 de setiembre de 2.016-; Convenio de Minamata 25 de setiembre de 2.017- ; Convenio sobre la diversidad biológica de Río de Janeiro- 5 de

junio de 1.992- ; Protocolo de Kioto – 11 de diciembre de 1.997; Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono -16 de setiembre de 1.987-; Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur-22 de junio de 2.001- ; Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático.13 de junio de 1.992.

La relación entre el Derecho Ambiental con el Derecho Internacional se encuentra dada por los antecedentes que los tratados significaron para el Derecho de las Naciones que los suscribieron.

En este orden de ideas y para lo que resulta de interés en el presente, adentrándonos en la normativa argentina encontramos el artículo 41 de la Constitución de la Nación Argentina, incorporado en la Reforma del año 1.994 que prescribe:

“Todos los habitantes gozan del Derecho a un ambiente sano, equilibrado apto para el desarrollo humano y apto para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley .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 , y a la información y educación ambientales. 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. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radioactivos.”

La mayoría de la *doctrina* resulta conteste en afirmar que dicho artículo generó un cambio en el sistema federalista argentino y han elaborado sus posiciones en torno a la vinculación entre el mismo y lo dispuesto por los artículos 121 de la Constitución en el sentido que las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación y el artículo 124 que otorga a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Bidart Campos entiende en relación a esta discriminación de Jurisdicciones que:

“Se trata de una categoría especial de competencias concurrentes, porque las normas mínimas escapan a la competencia provincial, y las complementarias de competencia local son una añadidura para maximizar lo mínimo. Seguramente, equivalen a una versión del federalismo concertado “(Citado por Gago, Zavaglia y Rivas; 2016)

Resume el constitucionalista dos enfoques doctrinarios divergentes en relación a la Reforma “uno cree que ha habido un fortalecimiento del federalismo, en tanto otro valora que en algunos aspectos el federalismo se ha esfumado “

Puntualiza que “ la reforma esboza un federalismo de concertación y participación (por ej. Art. 75 inc. 2) ; reconoce a las provincias el dominio originario de los recursos naturales que existen en sus territorios (art. 124) ; se especifican explícitamente algunas competencias concurrentes entre estado federal y provincias , así como la facultad de las provincias para crear regiones y concertar acuerdos internacionales en forma limitada (art. 75 inc. 2;art. 41; art 75 inc. 17;art. 125 y 124)

Con respecto al derecho provincial continúa diciendo “En materia vinculada a la tutela del ambiente, y a los pueblos indígenas_ que sin duda integra el orbe del sistema de derechos – la constitución habilita competencias concurrentes o complementarias a favor de las provincias.” (Citado por Gago Zavaglia y Rivas: 1996)

Otros autores: alegan que:

“La doctrina ha interpretado en forma no siempre coincidente el concepto de presupuestos mínimos y el cambio introducido por la reforma citando entre otros: Para Guido Tawil, se trata de un cambio sustancial que ha invertido el esquema anterior vigente.” (Lago D.: 2006.)

Felipe González Arzac sostiene que:

“La Reforma ha innovado al consagrar un régimen específico de distribución de competencias para la protección ambiental e instituir en esta materia un método de reparto novedoso para la Constitución Argentina, pero el obrar de tal modo no se habría apartado del marco de posibilidades que ya existía bajo el texto de 1.853 en cuanto al modo de regulación nacional de

materias concurrentes ni ha declinado la vigencia de otras potestades federales en relación a la protección ambiental”

(Citado por Nonna, Dentone,, Waitzman y Ripani: 2011)

A nivel legislativo se advierte un “*Federalismo concertado*” en cuanto al poder de policía que contempla por ejemplo la ley 25.612¹ de Gestión Integral de Residuos industriales y de actividad de servicios: art 8 que norma: “las autoridades provinciales y la ciudad autónoma de Buenos Aires serán responsables del control y fiscalización de la gestión integral de los residuos industriales “

De dichos términos podemos concluir que existe una obligación concurrente en manos de las autoridades provinciales.

También la ley 25016² de residuos domiciliarios que especifica que serán “autoridades competentes las que se determinan en las jurisdicciones locales.”

Jurisprudencia: La Corte Suprema de Justicia de La Nación en autos:” Buenos Aires c/Provincia de Santa Fe s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” (CSJN, Fallos: 342:2136, 2019)³ ha definido -en palabras del Dr. Juan Claudio Morel- “...el marco federal como un sistema de convivencia y no como de orden y obediencia del centro a la periferia” ... se presenta un salto institucional de 170 años en el que el derecho ya no es una orden de reparto desde Buenos Aires hacia el interior en términos constitucionales.”

Más allá de la cuestión constitucional sobre el federalismo y la novedosa norma de distribución de competencias del artículo 41 de la Constitución o mejor dicho en tal marco, surge la cuestión en torno al alcance de los presupuestos “mínimos” de protección ambiental que debe legislar la Nación y qué le corresponde dictar a las provincias que cumpla la condición de normas complementarias.

¿Cuál es el mínimo que puede legislar la Nación sin entrometerse en el dominio originario de los recursos? ¿Cómo se caracteriza la función legislativa de las provincias?

.Si bien se profundizará el tema adelantamos que la Nación ha dictado leyes determinando su condición de presupuestos mínimos: Ley 25.612 de Residuos

¹ (Ley 25612, 2002)

² (Ley25016, 1998)

³ (CSJN, Fallos: 342:2136, 2019)

industriales; Ley 25.670 de Gestión de PCB; Ley 25688 de Gestión de Aguas; Ley 25831 de Información Ambiental; Ley 25916 de gestión de Residuos Domiciliarios; Ley 26331 de Protección Ambiental de los Bosques Nativos; Ley 26562 de Control de Actividades de Quema; Ley 26639 de Protección de Glaciares; Ley 26.815 creación del Sistema Federal de manejo del fuego.

En relación a los presupuestos mínimos, el artículo N° 6 de la ley general de Ambiente⁴ precisa.

“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 tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”

También define dicho concepto la Resolución 92/0 COFEMA.

En relación a las normas complementarias la obra ya citada – Nonna- Dentone-Waitzman (2011) expresa: Las Provincias y Municipios, conforme al Régimen provincial, podrán ejercer lo que en Doctrina se ha denominado la “complementariedad maximizadora “es decir, dictar normas adicionales a las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental” necesarias para complementarlas “, bajo el modo y con el alcance de “esta singular competencias”, “incrementando” o “ampliando”.

Extraemos de la lectura de la obra de los autores que perfilan su alcance que se dictan para asegurar la operatividad de la ley Nacional, que establecen requisitos adicionales u obligaciones más estrictas que las previstas en la ley de presupuestos mínimos pero que a su vez deben sujetar su accionar a las leyes Nacionales de presupuestos mínimos

La Constituciones Provinciales: De la provincia de Buenos - artículo 28; Chaco - artículo 38; Chubut -artículos 109 a 111; La Pampa -artículo 18; ciudad autónoma de

⁴ (Ley 25.675)

Buenos Aires -artículo 26; Santa Cruz -artículo 52 dictadas concomitantemente y con posterioridad a la Constitución Nacional recogieron los principios tuitivos del Derecho Ambiental establecidos por la Constitución Nacional.

También dictaron leyes provinciales sobre el medio ambiente algunas más específicas sobre “manejo” de sus recursos.

Se analizarán Fallos actuales de La Corte Suprema de Justicia de la Nación - interprete ultima de la Constitución – en los que se ha expedido sobre la constitucionalidad de ciertas normas de presupuestos mínimos: Como en el caso del pedido de inconstitucionalidad de la denominada ley de los Glaciares⁵, por entender que su dictado violaba el dominio originario de la Provincia de San Juan sobre minería. “Barrick Exploraciones S.A y ot. c/ Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad 4 /06/2019. Como así también otros temas referidos al medio ambiente como cuestiones de competencia en materia de telecomunicaciones.” Telefónica Móviles Argentina SA Telefónica Argentina SA c/ Municipalidad de General Güemes acción meramente declarativa de inconstitucionalidad.” entre otros.

El sistema de distribución de responsabilidades, actualiza para el presente el interrogante: ¿cuál el “sumo” límite de las normas complementarias?

Aquí hago un paréntesis para recordar que el límite “menor” está establecido por el artículo 31 de la Constitución Nacional con lo cual nos referimos al límite mayor.

La determinación se erige en la problemática inicial del presente ya que la realidad, las legislaciones provinciales, las cuestiones económicas contribuyen a esfumar los límites de una y otra jurisdicción.

La constitución nacional expresa: la Nación debe dictar una legislación de base con presupuestos mínimos necesarios que aseguren iguales condiciones de protección a todos los habitantes dejando a las provincias la implementación de “normas complementarias

Las Provincias si bien resultan conectoras primarias de los recursos sobre los que deben legislar, en determinadas situaciones exceden el límite del marco jurisdiccional y el objetivo constitucional de “asegurar la operatividad de la ley nacional”

⁵(Ley 26639)

Las dificultades surgen cuando las provincias en uso de sus facultades de dictar leyes complementarias exceden la competencia otorgada con legislación alegadamente “proteccionista “afectando el comercio interjurisdiccional.

De acuerdo a lo expresado, se analizarán normas ambientales doctrina jurídica y jurisprudencia para determinar hasta donde pueden llegar las provincias.

Consecuentemente también corresponderá observar ¿cómo se han resuelto estos conflictos por lo tanto se analizarán Cómo se dividen las potestades legislativas en la materia? ¿Cómo se delimitan? ¿Cómo se resuelven los conflictos concretos que se ocasionan por la transgresión de límites de ambas jurisdicciones?

Se señalaron unas y otras, por lo que corolario de todo lo expuesto se analizarán a partir de la reforma del año 1994 como fue el proceso del federalismo instaurado en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

Cuáles serán los principios que determinan la modalidad del vínculo entre uno y otro sistema legislativo.?

¿Cuáles han sido los conflictos que se han suscitado? ¿En qué materias ocurrieron?

Se analizarán también Fallos actuales de La Corte Suprema de Justicia de la Nación -interprete ultima de la Constitución – en los que se ha expedido sobre la constitucionalidad de ciertas normas de presupuestos mínimos: Como en el caso del pedido de inconstitucionalidad de la denominada ley de los Glaciares⁶, por entender que su dictado violaba el dominio originario de la Provincia de San Juan sobre minería. Como así también otros temas referidos al medio ambiente como cuestiones de competencia en materia hídrica, telecomunicaciones.

La Nación ha dictado la ley 25.675 de Medio Ambiente y varias leyes de presupuestos mínimos. Las provincias a su vez han dictado normas de protección ambiental debiendo resultar complementarias, no obstante, lo cual algunas han resultado controvertidas por exceder los límites de la intención del artículo 41 de la C.N.-

Serán objeto de desarrollo más exhaustivo las normas complementarias provinciales.

⁶ (Ley 26639)

La discusión sobre comercio y medio ambiente ocupa el primer plano en el debate sobre derecho sostenible en miras de la importancia que guarda el comercio con el crecimiento de la economía global.

La búsqueda de los límites de las normas provinciales a las normas de presupuestos mínimos en el sentido expuesto nos lleva a considerar la estrecha relación de las mismas con el comercio interjurisdiccional.

¿Cómo funciona la conexión leyes ambientales – comercio?

Con el argumento legítimo de proteger el ambiente, en la práctica se utilizan medidas que restringen el comercio y que no resultan las más efectivas para lograr el objetivo ambiental deseado. Algunas de ellas corresponden al ámbito de la política comercial mientras que otras forman parte de los instrumentos de la política ambiental. Este conjunto de medidas se ha denominado “proteccionismo ambiental (Laplante y Garbut: 1.992) o “proteccionismo verde” Lottici-Galperín-Hoppstock.

Las consecuencias comerciales de esta injerencia de la legislación ambiental en la actividad comercial ha sido materia de discusión en varios foros y de tratamiento en las deliberaciones previas de Acuerdos Internacionales. Río más 20 (desarrollo sostenible - comercio y economía interna) – Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC y su protocolo de Kioto)

Si bien las conclusiones arribadas han sido a nivel internacional el estudio de sus fundamentos serán útiles a la hora de revisar el alcance de las normas complementarias provinciales y como se inmiscuyen en el comercio interjurisdiccional.

Unas y otras serán objeto de desarrollo más exhaustivo y de análisis tanto en su competencia como en su aplicación, de acuerdo a la doctrina y jurisprudencia.

Concretando el tema de investigación se observará si la intención tuitiva de las normas complementarias redundaría eventualmente en generar situaciones conflictivas en el comercio interjurisdiccional y yendo un paso aún mayor si pueden llegar a alterarlo en el sentido de lo que algunos juristas han denominado “proteccionismo verde”

En relación a *las normas complementarias* que influyen en las actividades económicas comerciales me detendré en consideraciones sobre las leyes de minería en especial de Mendoza, Córdoba y San Juan a fin de analizar por qué algunas provincias sancionaron normas de protección más estrictas que la legislación nacional como así

también que repercusión tuvo la ley de glaciares⁷ sobre la actividad minera comentando el Fallo Barrick Exploraciones Argentinas S.A y otro C/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad.⁸

Respecto a la relación: normas complementarias y comercio interjurisdiccional, analizaré el reciente Fallo: Recurso de Queja N 1 – Telefónica Móviles Argentina S.A – Telefónica de Argentina S.A c/ Municipalidad de Gral. Güemes/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad.⁹- En el mismo si bien se analizó la constitucionalidad de normas complementarias secundarias (municipales) resulta de interés por sus fundamentos para ilustrar el tema que me ocupa.

El enigma que surge a la luz de lo expuesto reside principalmente considerando el ámbito legislativo de la Nación y de las Provincias reseñado: Si existen desigualdades en el tratamiento de las normas complementarias por parte de las provincias.? ¿Cómo se distribuyen las competencias legislativas? Cuál es el alcance de las potestades de cada una de ellas de acuerdo a los artículos 122 y 124 de la Constitución Nacional.? ¿Cuáles son los temas que originan mayores discrepancias? ¿Cómo se resuelven las mismas? ¿Cuál será la injerencia de las normas complementarias provinciales en el comercio interjurisdiccional?

Finalizo la introducción remarcando *el interés del tema abordado* haciendo mío los conceptos que:

“La delimitación de jurisdicciones se presenta como un problema en nuestro sistema Federal. Dificultad que lejos de ser un obstáculo insalvable, es un desafío que merece el esfuerzo que signifique alcanzarlo, para lograr la definición y posterior aplicación de una política para todo el territorio Nacional. Para que el Derecho a vivir en u ambiente sano, no sea algo meramente programático.” Nonna, Dentone, Waitzman y Ripani (2011)

⁷ (Ley 26.639)

⁸ (CSJN, Fallos: 342:917, 2019)

⁹ (CSJN, Fallos: 342:106. 2019)

Problema de investigación

La Reforma constitucional del año 1994 estableció un régimen de distribución de competencias. La Nación dictó normas de Presupuestos mínimos y las Provincias dictaron normas complementarias. La problemática surgió cuando las provincias haciendo uso de estas facultades se exceden en su jurisdicción al dictar normas de carácter tuitivo afectando la fluidez del comercio.

El sistema de distribución de responsabilidades, actualiza para el presente el interrogante: ¿Cuál es el límite de las normas complementarias?

La determinación se erige en la problemática inicial del presente ya que, en la realidad, las legislaciones provinciales, las cuestiones económicas contribuyen a esfumar los límites de una u otra jurisdicción.

La constitución nacional expresa: La Nación debe dictar una legislación de base con presupuestos mínimos necesarios que aseguren iguales condiciones de protección a todos los habitantes dejando a la provincia la implementación de “normas complementarias

Las Provincias si bien resultan conocedoras primarias de los recursos sobre los que deben legislar, en determinadas situaciones exceden el límite del marco jurisdiccional y el objetivo constitucional de asegurar la operatividad de la ley nacional.

Las dificultades surgen cuando las provincias en uso de sus facultades de dictar leyes complementarias exceden la competencia otorgada con legislación alegadamente “proteccionistas “afectando el comercial interjurisdiccional.

Hipótesis

Dado nuestro sistema federal, las provincias pueden dictar normas complementarias en materia ambiental que afecten el comercio interjurisdiccional entendido en sentido amplio.

Pregunta

¿Cómo hallar un equilibrio equitativo y entre las normas complementarias de las provincias y la regulación comercio interjurisdiccional a cargo de la Nación?

Objetivo General

De acuerdo a lo reseñado me encuentro en condiciones de plantear el objetivo general del presente reside en examinar la competencia legislativa de las provincias frente a las leyes de presupuestos mínimos consagradas a nivel constitucional y por la legislación nacional y su injerencia en la actividad económica de las provincias y eventuales daños en el comercio interjurisdiccional. Se indagará las causas de estos problemas, su tratamiento y definiciones.

Objetivos Específicos

Para su determinación se propone:

Relevar y clasificar los criterios doctrinarios en relación a los presupuestos mínimos ambientales, normas complementarias su alcance y delimitación.

Especificar en el ordenamiento jurídico el desarrollo de los presupuestos mínimos y normas complementarias.

Calificar los debates y conflictos que fueron surgiendo a partir de su alcance y delimitación.

Examinar la Jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación sobre la facultad complementaria de las provincias.

METODO

Diseño

El presente trabajo es de tipo analítico se evaluará el tema a través de los acontecimientos, antecedentes y evolución de la normativa. Para obtener los objetivos reseñados se tendrá en consideración fuentes primarias tales como La Constitución Nacional, La ley General de Ambiente Número 25.675, leyes de Presupuestos Mínimos, Constituciones y leyes provinciales

Se utilizarán fuentes bibliográficas para desarrollar las posiciones doctrinarias respecto del federalismo y conceptualización de Leyes de Presupuestos Mínimos y Normas provinciales complementarias sobre el medio ambiente y comercio interjurisdiccional.

Se contemplará asimismo la Jurisprudencia sobre el particular sobre todo los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los que se han dirimido conflictos entre estados provinciales entre sí y entre provincia y Estado Nacional.

Se recurrirá a instrumentos jurídicos internacionales a fin de analizar el tratamiento de los conflictos interestatales causados por la protección al medio ambiente y el comercio interjurisdiccional en particular en Naciones Unidas y Comunidad Europea.

Finalmente sumaré publicaciones periodísticas que informan sobre la actualidad de la problemática.

Instrumentos y análisis: Plan de trabajo.

La primera etapa: Introdutoria y de preparación del trabajo, consistirá en una selección de material bibliográfico para comenzar a introducirme en el tema y reunión de normativa, doctrina, jurisprudencia y artículos.

La segunda etapa: revisión de datos, selección y examen de todo el material escogido, Constitución, leyes nacionales y provinciales, trabajos jurídicos, fallos, instrumentos jurídicos internacionales. Sistematización de los mismos de acuerdo a los distintos elementos del tema que dejé asentados en la introducción.

Tercera etapa: Análisis del material y sistematización de datos de acuerdo al marco teórico ya individualizado Fase de análisis, evaluación y reflexión.

Finalmente, elaboración del informe y conclusiones finales tendientes a señalar y difundir la problemática del presente

Resultados

La Reforma Constitucional del año 1994 establece un esquema de competencias en materia ambiental.

La Constitución Nacional artículo 41 sostiene: Todos los habitantes gozan del Derecho a un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tiene el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.

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, y a la información y educación ambientales.

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.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radioactivos. “

El artículo genera interpretaciones en relación al reparto de competencias, Federalismo, facultades del gobierno nacional en cuanto al poder delegado por las provincias, a los presupuestos mínimos y a las normas complementarias y la línea que divide unas de otras y la relación entre ambas

La fuente del artículo 41 es la Constitución Española de 1978 donde la protección del ambiente se distribuyó entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Reserva al Estado la competencia exclusiva de dictar la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de la competencia autonómica para dictar “normas adicionales de protección” y también la competencia de gestión o ejecución en la protección del medio ambiente.

Establece un nuevo reparto de competencias en relación al derecho ambiental. Así el Constitucionalista Bidart Campos (2008) explica que se trata de una categoría especial de normas concurrentes, porque las normas mínimas escapan a la competencia provincial

y las complementarias de competencia local son una añadidura para maximizar lo mínimo. Seguramente un equivalente a una versión del federalismo concertado.

Los también constitucionalistas Gago, Zavaglia y Rivas (2016) señalan las implicancias de incorporar la última parte del artículo 124 al reconocer a las provincias el dominio originario de los recursos naturales e incluir asimismo para protección del ambiente una delegación a favor de la Nación en lo que hace a los “presupuestos mínimos” los cuales entienden que deberán aplicarse al uso de los recursos naturales

Opinan que la última reforma se ha ocupado de ordenar el sistema de distribución de competencias legislativa, administrativa y judicial, abriendo camino hacia un nuevo “federalismo ambiental” término que atribuye a Humberto Quiroga Lavié en la protección del ambiente en la reforma de la Constitución Nacional.

En la búsqueda de la *delimitación* de una y otras de las normas las deslinda desde el contenido mínimo de las normas de presupuesto y las complementarias a las que otorga la posibilidad de mayor protección, pero nunca menor a las anteriores

Por otra parte, Esain (2020) al expresar que existe una nueva tipología de competencias concurrentes, de las que no se tuvo antecedentes, habla de varios órdenes: artículos 75,18 y 125 CN y de cuatro niveles de descentralización porque suma a los municipios en la nueva “legalidad ambiental “

Ello obedece a que la Reforma del 94 consagró la autonomía de los municipios en el artículo 123 de la CN y por más que la Constitución solo menciona a la Nación para el dictado de leyes de Presupuestos Mínimos y a las Provincias para dictar Normas complementarias opina que se han hecho extensivas dichas facultades a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.art.41 y 129 CN.

Afirma que se advierte que el legislador ha incluido a las municipalidades en este mandato, al regular el principio de congruencia establecido por el art. 4 de la ley de medio ambiente. Esto hace que los municipios desde las indicaciones de los artículos 5, 123 de la CN sean sujetos activos para el dictado de normas complementarias de segundo grado.

También el artículo 5 de la ley de medio ambiente se refiere “A los distintos niveles de Gobierno.”

En las sesiones 13 y 14 de la Constituyente de Santa Fe Corbatta (1995), en relación al art.41 y en la parte del mismo que aquí interesa en cuanto a la distribución de

competencias, sostiene que las normas de presupuestos mínimos resultan necesarias a fin de asegurar iguales condiciones de protección a todos los habitantes en cualquier lugar donde se encuentren. Respecto a los gobiernos locales establece una responsabilidad primaria.

Continuando con el material reunido veremos que entiende la doctrina por normas de *presupuestos mínimos* que estableció el artículo 41 de la CN y definió legalmente el 6 de la ley de medio ambiente.

El concepto de presupuesto mínimo se ha definido como la base para establecer un piso para que las provincias constituyan su orden jurídico ambiental o lo perfeccionen o amplíen.

En cuanto a la interpretación de lo que constituye un presupuesto mínimo Marta Juliá (2016), entiende que debe ser estricta en cuanto a su relación con el objetivo de protección ambiental con el fin de evitar un vaciamiento de las competencias locales (definición restringida)

Siguiendo a la autora, el legislador tendrá siempre el “onus” de demostrar el vínculo y la relación entre el supuesto mínimo que sanciona y la protección o tutela ambiental uniforme que constituye su objeto. Sin embargo, esta línea divisoria entre la competencia del Congreso y los estados locales será siempre una cuestión compleja y dependerá de un “fino análisis de razonabilidad”, que a falta de mecanismos alternativos entre la provincia y la Nación y entre las provincias entre sí, quedará sujeto en última instancia a la interpretación de la Corte Suprema.

Agrega que la ley general del ambiente brinda una orientación importante respecto del bien jurídicamente tutelado y los objetivos de la norma.

Lo expresado, genera las condiciones para establecer que la Ley General del ambiente define dicho concepto: Se entiende por presupuesto mínimo, establecido por el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que conceda una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio Nacional, y que tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga, y en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

Determina que regirá en todo el territorio de la Nación, que sus disposiciones son de orden público. Instruye que se utilizará para la interpretación y aplicación de la legislación específica para la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ella.

Normas complementarias

La otra “parte” de la distribución de competencias determinada por el art. 41 de la CN (y que en el caso será de mayor detenimiento) es la potestad provincial de dictar “normas complementarias” de protección ambiental. El artículo 41 expresa literalmente: “Normas complementarias de las de presupuestos mínimos que corresponden a la Nación”.

La potestad regulatoria de las provincias no puede contener menos exigencias que las de los presupuestos mínimos que determine la Nación, tienen carácter tuitivo y la Nación no debe alterar la jurisdicción local. Corresponderán a restricciones a la propiedad en ejercicio del poder de policía. Grafeuille (2018)

Según Esain J.A. (2006) denomina a las normas complementarias “complementariedad maximizante” para explicar la forma en que se vinculan los dos órdenes a concurrir y observando que el orden inferior tiene la posibilidad de impugnar la regla superior que invada las facultades de complementar. Entiende que más que un sistema de concurrencias existe una combinación de competencias exclusivas.

Bosch J. (1999) entiende que:

“La Constitución establece: Que la potestad regulatoria de las provincias no podría contener menos exigencias que las de los presupuestos mínimos que determine la Nación. Que las provincias están facultadas para sancionar todo tipo de normas que entiendan adecuadas para la debida protección del medio ambiente, aún ante la inexistencia de normas nacionales o de ser éstas insuficientes para preservar el bien común que se intenta resguardar.”

Llega a tal convicción porque las normas de protección del medio ambiente son preexistentes a la actual redacción de la Constitución y porque ella no prohíbe el ejercicio de esta potestad local y porque las provincias tienen el dominio de los recursos naturales que existen en su territorio.

Las Provincias han dictado leyes complementarias, por ejemplo: Las Provincias de Mendoza y Córdoba han dictado *leyes complementarias* que prohíben técnicas de extracción por fuera del Código de Minería.

Al respecto, Castrillo (2010) expresa su postura considerando que el tema del medio ambiente incide en forma estructural en el derecho minero, derecho eminentemente utilitarista en cuanto a su fin. Respecto a ciertos aspectos esenciales del mismo entiende que deben considerarse de derecho común para no quedar desnaturalizadas instituciones esenciales del derecho minero. Como consecuencia de ello deduce que el establecimiento de normas relativo a esos derechos debe quedar reservado a la Nación conforme la delegación dispuesta por el artículo 75 inc. 12 de la Constitución Nacional y la prohibición establecida en el artículo 126 de la CN. Pone en las provincias la posibilidad de aprobar o rechazar en cada caso los proyectos que se presenten en su territorio conforme al régimen establecido en la legislación común.

Agrega que:” desde la perspectiva del artículo 41 de la CN que fomenta el análisis y estudio de los eventuales impactos ambientales que puedan tener ciertos proyectos no los prohíbe lisa y llanamente.”

La Provincia de Mendoza Ley 7722 dictada en junio del 2007, prohíbe el uso de sustancias químicas como cianuro, mercurio, ácido sulfúrico, y otras sustancias tóxicas similares en los procesos mineros, metalíferos de cateo, prospección, exploración, explotación y/o industrialización de metales metalíferos obtenidos a través de cualquier método extractivo. Esta Ley fue modificada temporalmente por la ley 9209 que luego fuera derogada tras el rechazo social.

La Corte Suprema de Justicia en autos “Minera San Jorge S.A c/Gobierno de la Provincia de Mendoza s / acción inconstitucionalidad.”¹⁰ declaro la constitucionalidad de esta ley.

La provincia de Córdoba a través de su ley provincial 9526 sancionada en el año 2008 prohíbe la actividad minera metalífera en la modalidad a cielo abierto y en todas sus etapas, de minerales nucleares tales como el uranio y el torio. Prohíbe asimismo el uso de cianuro, cianuro de sodio, mercurio, ácido sulfúrico, ácido clorhídrico, nítrico y toda otra sustancia química contaminante, tóxica o peligrosa, incluida en el Anexo I de la Ley Nacional 24.051, o que posea alguna de las características enunciadas en el Anexo II de la ley Nacional 24.051 y normas concordantes o las que en el futuro las reemplacen, en los procesos mineros de prospección, cateo, explotación ,desarrollo, preparación, extracción, almacenamiento industrialización o procesos detallados en el inciso “b” del

¹⁰ (CSJN 916/2018/RH1)

artículo 249 del Código de Minería, de minerales metalíferos obtenidos a través de cualquier método extractivo El Tribunal Superior de Córdoba confirmó su constitucionalidad.-

Retomando los dichos de Castrillo (2010), el dictado de los Códigos de Minería corresponde al Congreso de la Nación con fundamento en una competencia delegada por las provincias a la Nación de acuerdo al artículo 75 inc. 12 CN y ello sin perjuicio de que el dominio eminente del subsuelo pertenezca a las provincias conforme el art.124 de la Constitución Nacional.

Resalta que:

“... con las consecuencias de las normas prohibitivas de ciertas técnicas de extracción establecidas en algunas provincias, hoy vigentes. No solo ha disminuido considerablemente la minería en tales provincias, sino que la inseguridad jurídica que significa el avance provincial sobre las potestades delegadas en el Congreso pese a lo establecido por el art. 126 de la Constitución Nacional.”

Sostiene que el marco básico y mínimo establecido por el Congreso Nacional conforme el art.41 de la C.N lejos de servir de fundamento a las prohibiciones dispuestas por ciertas provincias para ciertas técnicas de extracción de minerales las contradice, exigiendo un análisis de las mismas, en cada caso, conforme lo establece el Código de Minería antes del comienzo de los trabajos correspondientes.

Respecto a la relación entre normas de presupuestos mínimos y normas complementarias y la delimitación en esta relación se puede citar a la Ley General de los Glaciares frente a las leyes de minería provinciales.

Situación que se materializó con el dictado de la ley de los Glaciares 26.639 de Presupuestos mínimos para la protección de los Glaciares y del ambiente peri glacial. Establece los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares como reservas hídricas prohibiendo la explotación minera. Se planteó si dicha ley podría ir contra las autonomías provinciales que tienen el dominio originario de los Recursos Naturales.

Compañías mineras y la provincia de San Juan plantearon judicialmente la cuestión contra el Estado Nacional en el cual -como ya se adelantará- si bien se rechazó

la demanda por razones ajenas al tema la CSJN, trató la relación entre ambas normas como se ampliará al tratar la Jurisprudencia

LIMITES A LAS NORMAS COMPLEMENTARIAS

Avanzando en la búsqueda de respuestas a los interrogantes iniciales exploramos los aportes de la doctrina en determinar los límites a la potestad regulatoria de las provincias encontrando una primera aproximación al tema, deriva en verificar si el límite superior de las normas complementarias puede atentar contra la actividad económica.

Las relaciones entre unas y otras normas se han realizado desde la fundamentalidad al ser determinadas por la Constitución Nacional, complementariedad en el marco del federalismo de concertación, exclusividad funcional, regla a excepción, orden jerárquico limitado a los casos que se superpongan unas y otras del art. 31 de la CN. La extralimitación habilita planteos de inconstitucionalidad.

En este orden de ideas considerando que las normas complementarias se encuentran autorizadas a establecer un techo más alto que las de presupuestos mínimos en pro de la protección ambiental o bajo intenciones proteccionistas las provincias podrían imponer restricciones desmesuradas en perjuicio de la actividad económica, de las industrias y del comercio interjurisdiccional.

Los países integrantes de la Unión Europea han considerado estas situaciones al verse sus estados miembros en la dicotomía medio ambiente – fluidez comercial y han llevado el conflicto a los Tribunales de la Comunidad Europea. Los lineamientos de dichos Fallos han servido de fundamentos para la resolución de situaciones análogas de nuestro país en las que se han replicado tales circunstancias.

García Álvarez (2018) explica que “El mercado único basado en la libre circulación de mercancías, personas y capitales, consagrado en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, es el eje de la Unión Europea. “

Entiende que, las libertades en cuanto a la circulación comercial pueden ser limitadas para ser consideradas de acuerdo al derecho comunitario. Coloca como límite absoluto la desigualdad de trato que pueda generar discriminación y plantea que los controles no solo deberían realizarse “a priori” sino también en función de los “resultados producidos” teniendo en cuenta el interés general.

Interpretó que la protección del ambiente no podría entorpecer las actividades comerciales y en el caso que ineludiblemente corresponda limitarlas, las restricciones no deben resultar discriminatorias, ni excesivas.

García Álvarez (2018) sostiene que ciertos principios como el de razonabilidad y proporcionalidad que resultaron rectores para el tema. La protección ambiental ha sido reconocida por la Jurisprudencia, primero, y posteriormente por normas comunitarias como una razón imperiosa de interés general, es decir, causa legítima de las libertades comunitarias, pero deberán pasar por un test de necesidad e idoneidad conforme al principio de proporcionalidad.

En el Derecho Internacional ambiental la Convención de Basilea, la Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias y la Convención sobre Diversidad Biológica se encuentran normas que se refieren a derechos comerciales.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea en un compilado de sentencias sobre derecho ambiental denominado Sentencias en materia ambiental: informe anual 2019 del Tribunal de Justicia de la UE destaca en relación a una Evaluación de los efectos de ciertos proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Una sentencia en la que se impusieron sanciones pecuniarias a Irlanda por el parque eólico de Derrybrien por no haber requerido una evaluación de las repercusiones del medio ambiente

La segunda sentencia dictada el 29 de julio de 2019 respecto a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres frente a la reactivación de una producción de electricidad que, siendo obras que modifican el aspecto físico de los lugares afectados deben someterse a una evaluación a los efectos del medio ambiente.

A nivel regional podemos mencionar el aporte de Aponte Tinao. Godio, Estrada (2012) - a título ilustrativo por resultar un ejemplo de la relación ambiente comercio- la Argentina en el año 2002 estableció una prohibición de importación de neumáticos remodelados. Uruguay entendió que la medida implicaba un daño comercial violatorio del Tratado de Asunción por inhibir injustificadamente la libre circulación de los bienes en el ámbito del Mercosur y porque anteriormente la Argentina lo había permitido. Argentina alegó que la ley en cuestión estaba incluida entre las excepciones del art. 50 del tratado de Montevideo y era preventiva para evitar que los neumáticos produjeran un daño ambiental en cuanto a considerarse residuos peligrosos. El Laudo Arbitral le dio la

razón a la República Argentina, pero el Tribunal Permanente de Revisión revocó el laudo, siendo el primer decisorio del Tribunal Permanente.

La problemática europea se replica en nuestro país: Las provincias podrán dictar normas complementarias de medio ambiente que puedan influir en el comercio interprovincial, persiguiendo un rol tuitivo. Ante la oposición deberán pasar por el tamiz de principios de proporcionalidad, razonabilidad

La *razonabilidad* como límite del poder de policía: cuando guardan una debida proporcionalidad es la proporción entre los fines que persiguen y los medios que instrumentan para conseguirlos, según definiciones clásicas El poder de policía en materia ambiental corresponde a los actos administrativos que reglamentan el ejercicio de los derechos reconocidos en la constitución. Artículos 14 y 29 C.N.

La no afectación al comercio interjurisdiccional: La cláusula receptada en el inc.13 del art 75 de la Constitución Nacional, otorgó al Congreso de la Nación la potestad de reglar el comercio con las naciones extranjeras y de las provincias entre sí lo cual podría contener la expansión de supuestos intereses protectores de las provincias limitando el “techo” de sus normas complementarias.

Esta cláusula encuentra sus orígenes en la Constitución de Estados Unidos en cuanto establece “Que el Congreso tendrá potestad para regular el comercio con las naciones extranjeras, entre los diversos Estados”

También puede considerarse fuente normativa la Constitución de España de 1978 ya que sostiene que ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación de bienes en todo el territorio español. Esta cláusula influyó en la Unión Europea para que tomara una posición amplia en materia de circulación de bienes.

Se ha interpretado con carácter amplio el término “comercio” - tal como lo expresara Bidart Campos en la obra ya individualizada -comprendiendo tal acepción “además del tráfico mercantil y la circulación de mercaderías y transporte de personas por el territorio de la Nación.

Para limitar tal demasía de actividad provincial, de alegada protección propias de las provincias, se debe demostrar que su ejercicio “afecta” el comercio interjurisdiccional.

Resolución de conflictos: Competencias

Las situaciones conflictivas entre provincias o entre estas y el Estado Nacional han sido resueltas por Corte Suprema de Justicia de la Nación de acuerdo a lo dispuesto por el art. 117 y 124 de la Constitución Nacional por competencia originaria, competencia originaria en función dirimente. Excepcionalmente por vía recursiva. En definitiva, en cuestiones sujetas al contralor constitucional de la Corte de Justicia de la Nación por vía de Recurso Extraordinario Ley 48 de competencia Federal.

Incidencia de las normas complementarias en el comercio interprovincial en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Referido a la relación comercio interprovincial- federalismo-nación- provincias-congreso nacional la Corte ha abordado el tema con respecto al servicio eléctrico, imposición de tasas municipales “aduaneras”, residuos peligrosos. servicios públicos fijando delimitación de competencias

Un reciente Fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha abordado el tema respecto a un sistema de telecomunicaciones: La posición mayoritaria inclinó el pronunciamiento hacia la declaración de inconstitucionalidad de la Ordenanza 299/2010 de la Municipalidad de Güemes con votos en disidencia.

En autos : Telefónica Móviles Argentina SA – Telefónica Argentina SA c/ Municipalidad de General Güemes s/ acción meramente declarativa de Inconstitucionalidad de fecha 2 de julio de 2019 la CSJN se requirió la inconstitucionalidad de la Ordenanza de la Municipalidad de General Güemes de la Provincia de Salta que dispuso la relocalización de las antenas de telefonía celular ya instaladas fuera del ejido urbano, dado que la norma se entromete en un aspecto regulatorio de competencia nacional exclusiva como lo es el de ampliar, modificar y trasladar los distintos medios o sistemas de telecomunicaciones y que invade indebidamente facultades que fueron delegadas por las provincias a la Nación. Art. 75 incs. 13 y 18 CN.

La Señora jueza Highton de Nolasco estableció que lo que esta Corte debe decidir si la alegada interferencia de la ordenanza de la Ordenanza se encuentra amparada constitucionalmente por ser consecuencia del legítimo ejercicio del poder de policía municipal o si, por el contrario, implica una intromisión en aspectos regulatorios que son propios de la competencia de las autoridades federales en la materia y ,por lo tanto, debe ser declarada inconstitucional en virtud de lo dispuesto por el art. 75 inc.13 de la CN.

Cuando se trata de interpretar el alcance de las atribuciones locales en el área abarcada por la llamada “*cláusula comercial*” debe acudirse a esa noción integradora de la actividad económica en el territorio nacional, que fue no solo de la exclusividad de los poderes del Congreso en la regulación del comercio interprovincial (artículo 75 inc. 13 de la Constitución Nacional),sino también de los que le competen en forma exclusiva en el dictado de la legislación común a ser aplicada dentro de los territorios provinciales por

las autoridades locales, de conformidad con lo previsto en el artículo 75 inc. 12 de nuestra Ley Fundamental.

Destaca “Que en la regulación de la materia ambiental nuestro federalismo impone una sinergia entre la labor de la autoridad federal y la provincial.”

En cuanto a *la distribución de competencias* en esta materia, La Constitución Nacional asigna a la Nación la de “...dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales” (artículo 41 tercer párrafo)

Esta norma diseña un tipo de complementación que conforme a la tipología descrita en el Considerando en función de la cual corresponde al Estado Nacional la regulación del “nivel básico”, es decir, la reglamentación de los contenidos fundamentales en la materia, respecto de los cuales tiene una competencia insustituible. Por su lado, la regulación del nivel complementario se encuentra a cargo de las autoridades locales, a quienes corresponde reconocer la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad, para la que gobiernan como asimismo valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido.

La ordenanza 299/2010 de la Municipalidad de General Güemes de la Provincia de Salta, en cuanto ordena la remoción de antenas ya instaladas y altera por esa vía el diseño de la red de telefonía celular se entromete en un aspecto regulatorio de competencia nacional exclusiva, como lo es, inequívocamente, el de ampliar, modificar y trasladar los distintos medios o sistemas de telecomunicaciones, por lo que ha invadido indebidamente facultades que fueron delegadas por las provincias a la Nación y resulta inconstitucional

El fundamento central de la Ordenanza Municipal que a pesar de varias invocaciones no es sino proteger la salud de la población- no guarda vínculo racional con el traslado de las antenas que ellas dispone, lo que afecta su validez (voto del Juez Rosenkrantz)

El correcto ejercicio de las competencias de las distintas jurisdicciones debe basarse en la coordinación, con un fin de ayuda y no de destrucción y ante la alegación de un conflicto entre ellas, deberá evaluarse si se enervan mutuamente o si interfieren de forma

tal que se obstaculicen; la regulación local debe encontrar como límite la imposibilidad de desvirtuar el objetivo que tiene la legislación federal *o la obstaculización del comercio, el servicio o la comunicación interjurisdiccional* (Voto del Juez Lorenzetti)

Hasta aquí la fundamentación de la Mayoría.

Los argumentos de la disidencia de los Dres. Juan Carlos Maqueda y Horacio Rosatti entienden que es propio del federalismo que ciertas cuestiones estén reguladas al mismo tiempo por normas provenientes de diferentes niveles de autoridad, cada una con sus correspondientes preocupaciones. Pero la yuxtaposición normativa no significa necesariamente una invasión de competencias.

Concluyen que descartada la violación al derecho federal (art.31 de la Constitución Nacional) y la inexistencia de una interferencia (artículo 75 inc. 30), la única vía para evitar conflictos derivados del poder de policía local es que este se concrete de forma prudente, moderada y respetuosa de las garantías consagradas en la Constitución

Detallaré todo el abanico del *sopORTE legislativo* de la situación planteada en el caso ya que el medio ambiente ha sido la situación contemplada por cada normativa de los distintos ámbitos.

La Constitución de la Provincia de Salta en su artículo 24: La libertad de trabajo, industria y comercio, es un derecho asegurado a todo habitante de la Provincia, siempre que no ofenda o perjudique a la moral o salubridad pública, ni sea contrario a las leyes del país o a los derechos de terceros.

El artículo 176 de dicha Constitución con respecto a las competencias de las Municipalidades: Compete a los Municipios sin perjuicio de las facultades provinciales, con arreglo a las Cartas Orgánicas y leyes de Municipalidades: Darse su propia organización normativa, económica, administrativa y financiera.

La ley ambiental de Salta¹¹: Todos los habitantes de la Provincia tienen el deber de conservar, proteger y defender el medio ambiente y el desarrollo sustentable y el deber de abstenerse a realizar proyectos, obras, acciones que dañen el medio ambiente.

¹¹(Ley 7070, 1999)

La Carta orgánica Municipal de General Güemes: Entre sus objetivos señala: garantizar el derecho a los habitantes a un medio ambiente equilibrado y armonioso preservando el sistema ecológico y protegiendo los recursos naturales de su jurisdicción

Entre los deberes y atribuciones de la Municipalidad determina: cooperar con la Provincia o Nación en la asistencia social, la salud pública, la preservación del medio ambiente y de los recursos naturales.

La ley Nacional de telecomunicaciones: art. 3-4-6.: Ámbito de aplicación: todo el territorio de la Argentina. Jurisdicción Federal para las actividades reguladas por la ley y contencioso administrativo para incidencias derivadas de la aplicación de la ley. El art. 6 se refiere a las definiciones generales como el servicio básico de tecnología.

La Ordenanza 299/10 advertía sobre el cumplimiento de las normas vigentes del Municipio en relación a la instalación, funcionamiento y/o reubicación de las antenas de telefonía móvil.

A los fines de ponderar en otro tramo del trabajo conclusiones respecto a los temas tratados en el Fallo entiendo que debe tenerse presente que la ley general de Ambiente N.º 25.675 establece entre los objetivos de la política ambiental el de “Establecer un sistema Federal de coordinación interjurisdiccional, para la implementación de políticas ambientales de escala Nacional y Regional. art 2 inc. J

La relación entre las normas ambientales en pro del análisis de sus límites deberá pasar asimismo por los principios generales del artículo 4 de la ley de medio ambiente aplicables al caso para congruencia, prevención, precautorio, solidaridad, cooperación.

Ejes del desarrollo.

El comercio impacta en el medio ambiente, situación que aumenta debido a la modernización de tecnología y al incremento de la actividad económica y a la producción, si no se produce un control eficiente sobre las formas que se realiza. Principalmente cuando su práctica incide en los recursos naturales y en la contaminación ambiental.

Correlativamente la protección del ambiente vinculado al comercio y a la actividad económica - ejes del desarrollo de las provincias y de la Nación- debería potenciar las mismas y llevarlas a un nivel de sustentabilidad, pero no resultar un impedimento u obstáculo para su desenvolvimiento.

Normativamente la cuestión se centra en la relación entre las facultades concurrentes del Artículo 41 y 75 inc. 13 de la Constitución Nacional y los objetivos de la política ambiental de la ley 25.675, de establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional.

Jurisprudencia General

La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha resuelto la inconstitucionalidad de una ley de la Provincia de Mendoza que creó un sistema de fiscalización higiénico sanitario de los productos lácteos en tránsito federal impidiendo su libre circulación por afectar el comercio interjurisdiccional violando los artículos 9,10,11 y 75 inc.13 de la CN

Federalismo de concertación:

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en la causa: “Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina (AGUEERA) c/ Buenos Aires, Provincias y otros/ acción declarativa “Que el Pacto comporta por sus alcances y contenido la manifestación positiva del llamado *federalismo de concertación* tendiente a establecer mediante la participación concurrente del Estado Nacional y las Provincias un programa destinado como en el caso, adoptar una política uniforme que armonice y posibilite “la finalidad común de crecimiento de la economía nacional y de reactivación de las economías regionales”

Ese pacto como las demás creaciones legales del federalismo de concertación, configura el derecho intrafederal (Fallos:314.862) y se incorpora una vez ratificado por la legislatura al derecho público interno de cada estado provincial, aunque con la diversa jerarquía que le otorga su condición de ser expresión de la voluntad común de los órganos superiores de nuestra organización constitucional: Nación y Provincias”

Federalismo de concertación:

La Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso “Barrick Exploraciones Argentina S.A y ot. c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” (CSJN, Fallos: 342:917, 2019)¹² de fecha 4 de junio de 2019 en el que se requirió la declaración de inconstitucionalidad de la ley 26639 que estableció el Régimen de Presupuestos Mínimos para la preservación de los Glaciares y el ambiente peri glacial se refirió al federalismo de Concertación: ” La invocación en abstracto por parte de la provincia de la regla que establece el dominio originario de los recursos naturales (art 124) con el objeto de desvirtuar otra regla de igual jerarquía que establece el mandato al

¹² (CSJN, Fallos: 342:917, 2019)

Estado Nacional de dictar los presupuestos mínimos ambientales para toda la Nación (art.41)genera una superflua e innecesaria tensión entre dos cláusulas constitucionales.

Sigue diciendo: Que antes de buscar la confrontación de sus mandatos los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional deben ser interpretados buscando adoptar la gestión de los recursos naturales a las directivas de la cláusula ambiental, para cumplir de la forma más fidedigna posible un mecanismo propio del *federalismo concertado* que estableció el constituyente reformador de 1994. En ese marco la tarea de concertación federal es primaria de las autoridades políticas nacionales y provinciales que deben conjugar intereses para potenciar el cumplimiento del texto constitucional sin vaciar de contenido el modelo federal del estado ni el proyecto ambiental de la Constitución.

Comercio interprovincial, Distribución competencias, Normas complementarias y límites

Referido a la relación *comercio interprovincial* - el Fallo ya analizado - federalismo-nación- provincias-congreso nacional en autos: Telefónica Móviles Argentina SA – Telefónica Argentina SA c/ Municipalidad de General Güemes s/ acción meramente declarativa de Inconstitucionalidad de fecha 2 de julio de 2019 la CSJN se reitera en las partes pertinentes a fin de destacar la recepción por el mismo de la posición de la CSJN del tema que me ocupa. Por voto de la jueza Highton de Nolasco se determinó: Cuando se trata de interpretar el alcance de las atribuciones locales en el área abarcada por la llamada “*cláusula comercial*” debe acudirse a esa noción integradora de la actividad económica en el territorio nacional, que fue no solo de la exclusividad de los poderes del Congreso en la regulación del comercio interprovincial (artículo 75 inc. 13 de la Constitución Nacional),sino también de los que le competen en forma exclusiva en el dictado de la legislación común a ser aplicada dentro de los territorios provinciales por las autoridades locales, de conformidad con lo previsto en el artículo 75 inc. 12 de nuestra Ley Fundamental.(voto de la Jueza Highton de Nolasco)

En cuanto a la *distribución de competencias* en esta materia, La Constitución Nacional asigna a la Nación la de “...dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales (artículo 41 tercer párrafo)”

“Esta norma diseña un tipo de *complementación* que conforme a la tipología descrita en el Considerando 7 en función de la cual corresponde al Estado Nacional la regulación del “*nivel básico*”, es decir, la reglamentación de los contenidos fundamentales en la materia, respecto de los cuales tiene una competencia insustituible. Por su lado, la regulación del *nivel complementario* se encuentra a cargo de las autoridades locales, a quienes corresponde reconocer la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan como asimismo valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido.”

El correcto ejercicio de las competencias de las distintas jurisdicciones debe basarse en la coordinación, con un fin de ayuda y no de destrucción y ante la alegación

de un conflicto entre ellas, deberá evaluarse si se enervan mutuamente o si interfieren de forma tal que se obstaculicen; *la regulación local debe encontrar como límite la imposibilidad de desvirtuar el objetivo que tiene la legislación federal o la obstaculización del comercio, el servicio o la comunicación interjurisdiccional* (Voto del Juez Lorenzetti).

Reconocimiento judicial de las normas ambientales de complemento y límites de las atribuciones provinciales: Ley 7722 Provincia Mendoza

Respecto a la ley de la Provincia de Mendoza a que se ha hecho referencia la Corte Suprema de Justicia de la Nación en autos caratulados:” Minera San Jorge S.A c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza s/ acción de inconstitucionalidad “(CSJ 916/2018/RH1).¹³ Expresó: Corresponde destacar que la provincia de Mendoza sancionó la ley 7722 en ejercicio de facultades ambientales de *complemento* de las normas nacionales que protegen el ambiente en lo que a la actividad minera se refiere, ello, sin alterar las competencias ejercidas por el Estado Nacional para dictar los códigos de fondo en los términos del artículo 75 inc. 12 de la CN.

“En efecto , el Tribunal tiene dicho que corresponde reconocer a las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que considere 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 bien perseguido, pues si bien la Constitución Nacional establece que le cabe a la Nación” dictar las normas que contengan presupuestos mínimos de protección”, reconoce expresamente la jurisdicción local en la materia (art.41 tercer párrafo; Fallos 329:2280 y 331:699)

La Provincia de Mendoza, mediante *la ley 7722*, adoptó diversas medidas con la finalidad de ejercer sus recursos naturales, en particular sus recursos hídricos.”

“De este modo, por tratarse de un tema derivado del *poder de policía ambiental*, de seguridad y salubridad, aparecen en escena atribuciones del gobierno nacional y de las autoridades provinciales en el marco de las que se denominan *facultades concurrentes*, las cuales se evidencian cuando esas potestades pueden ejercerse conjunta y simultáneamente sobre un mismo objeto o materia, sin que tal circunstancia derive violación de principios o precepto jurídico alguno. No cabe, pues, desconocer las facultades que en el derecho ambiental competen a cada uno de los estados.

Es así que en el reparto de competencia que surge de la Constitución Nacional, el art. 233 del Código de Minería dispone que los mineros pueden explotar sus pertenencias libremente, sin sujeción a otras reglas que las de seguridad, policía y conservación del

¹³ “(CSJ 916/2018/RH1).

patrimonio natural y cultural en el ámbito de la actividad minera quedarán sujetas a las disposiciones de la Sección Segunda del título pertinente y a las que oportunamente se establezcan en virtud del art. 41 de la Constitución Nacional.

De allí que, si bien la exploración y explotación del oro y cobre es una actividad lícita y de libre ejercicio, tal como surge de los artículos 1º, 2º, 3º del Código de Minería, ello debe hacerse con sujeción a las reglas de seguridad, policía y conservación del ambiente (conf. art 233 del CM), cuya autoridad de aplicación serán aquellas que las provincias determinen en el ámbito de su jurisdicción (art.250)

De ello pueden extraerse dos conclusiones. En primer lugar, que la Provincia de Mendoza, mediante ley 7722, ha ejercido sus competencias constitucionales sin avanzar sobre las facultades exclusivas del Congreso de la Nación para dictar el Código de Minería (confart.19, 31, y 75 inc. 12 de la Constitución Nacional),complementando y estableciendo mayores exigencias o requisitos en materia ambiental que los previstos en la legislación nacional Ley 25675 -Ley General del Medio Ambiente- y la sección Segunda del Título XIII “ De la protección ambiental para la actividad “ del Código de Minería , incorporado por la ley 24.585 (conf. Doctrina de Fallos : 330:1791, votos de los doctores Lorenzetti, Fayt y Petracchi).

En segundo lugar, y de modo contrario a lo que sostiene el apelante, de la confrontación de la ley 7722 con las finalidades perseguidas por el ordenamiento jurídico señalado no surge que, en el ejercicio de tal competencia, la Provincia haya sancionado, en términos generales, una ley irrazonable.”

La CSJN rechaza el planteo de Inconstitucionalidad del art. 3 de la Ley 7722.

Reconocimiento judicial de normas ambientales de complemento y límites de las atribuciones provinciales Ley 9.526 Provincia de Córdoba.

Respecto a la ley 9.526¹⁴ La Suprema Corte de la Provincia de Córdoba en la causa Cámara Empresaria Minera de la Provincia de Córdoba y la Asociación de Profesionales de la Comisión de Energía atómica y la Actividad Nuclear C / Superior Gobierno y de la Provincia de Córdoba s / Inconstitucionalidad de la Ley 9.526 rechazó la acción declarativa de inconstitucionalidad al entender , entre otras cuestiones, que la provincia dictó normativa en ejercicio de su competencia en materia ambiental y a fin de *complementar* las normas nacionales que protegen el ambiente en materia de minería.

El Procurador fiscal ante la Corte Suprema de Justicia Víctor Abramovich opinó que la ley 9526 de la Provincia de Córdoba es constitucional, que la ley fue dictada “a fin de completar las normas nacionales que protegen el ambiente en el desarrollo de la actividad minera, sin alterar las competencias ejercidas por el Estado Nacional para dictar los Códigos de Fondo en los términos del art. 75 de la CN”.

Corte Suprema de Justicia de la Nación: “Esta Corte ha establecido con claridad el límite de *las atribuciones provinciales*.

Así decidió en Fallos: 257:159 que “por importantes y respetables que sean las facultades conservadas por las provincias, no alcanzan a sustentar la prescindencia de la solidaridad requerida por el destino común de los demás estados autónomos y de la Nación toda, ni permiten el aislamiento y la segregación de ellos, en la empresa de su realización conjunta. La necesaria subsistencia y la debida preservación de los demás estados autónomos y el carácter indestructible de las provincias no puede ser obstáculo a la unidad nacional, también indestructible, que requiere en el intercambio y tránsito de bienes, personas e ideas, como esta Corte ha tenido ocasión de señalarlo un solo país para un solo pueblo Esta doctrina también se ha mantenido con posterioridad a la Reforma Constitucional de 1994 en las decisiones de esta Corte Suprema.

¹⁴(ley 9.526,2008)

DISCUSIÓN

En principio una breve referencia al objetivo que se planteó en esta tarea cual es encontrar el límite superior de las normas complementarias y poner de manifiesto los conflictos que se provocan cuando colisionan normas protectoras ambientales con el comercio interjurisdiccional y una búsqueda de equilibrio de ambos conceptos.

Para arribar al tema central comencé por lo siguiente: La distribución de competencias legislativas del medio ambiente; Línea divisoria entre potestades de la Nación y las locales provinciales determinadas por el art. 41 de la Constitución Nacional; federalismo de concertación; límites de las normas complementarias; incidencia en el comercio interjurisdiccional; y sobre la posibilidad de equilibrio normativo entre comercio y medio ambiente.

Más allá de alguna visión política que los estudiosos avizoran en cuanto a centralización del poder, lo cierto es que la Reforma del año 94 - tal como era la propuesta previa de los constituyentes- dio pasos para fortalecer el federalismo- por lo menos en el ámbito normativo- como lo fue el otorgamiento de las autonomías provinciales art. 123 CN.; el dominio originario de los recursos naturales a las provincias art.124; la posibilidad a las mismas de crear regiones entre otras y la distribución de competencias del artículo 41 de la Constitución Nacional.

Con diferentes matices se perfiló el *alcance* de las normas de presupuestos mínimos y el de las *normas complementarias* inclinándose los constitucionalistas a determinar que se trata de una nueva versión del *federalismo concertado* Bidart Campos (2008) mientras que otros lo relacionan con el art. 124 de la Constitución Nacional que reconoce a las provincias el dominio originario de los Recursos y una delegación a favor de la Nación de los Presupuestos mínimos (Gago, Zavaglia y Rivas 2016).

También considere siguiendo a Humberto Quiroga Lavié la determinación del “nuevo federalismo ambiental” Esain (2010), le agrega una nueva tipología de competencias concurrentes, la de los municipios, estableciendo 4 niveles de descentralización. autonomía con la Reforma del año 94 y que por intermedio del artículo N° 5 de la ley de medio ambiente que refiere a los distintos niveles de Gobierno. Por lo tanto, queda corroborado que podrán dictar normas complementarias secundarias, como se verá con posterioridad.

Podemos afirmar que la *distribución* del art. 41 es una categoría especial de *competencias concurrentes* : mínima para la nación –en pro de una cierta armonización de contenidos legislativos- y complementaria para las provincias para maximizar lo mínimo a nivel local como una nueva versión de federalismo concertado , con la particularidad de que ambas integran un bloque normativo sobre un tema común y en consonancia con el artículo 121 por el cual las provincias delegaron en la Nación “los presupuestos mínimos”.

Siguen discutidas las interpretaciones del “quantum”, es decir, el alcance de esta delegación de facultades, esto es, si se encuentra limitada por el otorgamiento del dominio originario de los recursos naturales a las provincias por el art. 124 de la CN. agregando un nuevo punto de conflicto.

Comparto la posición de Sabsay y Di Paola (2002) que esta delegación de excepción, fue establecida por el artículo 41 combinada con el artículo 124 de modo que no modificó, en su esencia, el artículo 75 en cuanto a las facultades delegadas a la Nación en cuanto a los presupuestos mínimos de lo que deriva en que la delegación se realizó con ciertos límites.

Entiendo que la distribución de competencias introdujo varios cuestionamientos en cuanto al *contenido y límites* de cada una de ellas, que en parte se fueron superando. La ley de medio ambiente colaboró al determinar que en el sistema federal ambiental en su art 23 y su artículo N° 5 la conceptualización de presupuestos mínimos.

Siguiendo a Marta Juliá (2016), la interpretación de estos presupuestos mínimos debe ser estricta, considerando el objetivo de protección ambiental a fin de evitar vaciamiento de las competencias locales tal como norma el propio art. 41 de la CN.

Tal intención determina la creación del COFEMA como autoridad ambiental.

Entiendo que para la relación entre unas y otras debe recurrirse a los principios establecidos por el art.4 de la LGA, en especial congruencia, subsidiariedad, sustentabilidad, solidaridad y cooperación y la actividad del COFEMA

Si bien los presupuestos mínimos y las leyes que en este concepto fueron dictadas con posterioridad a la Reforma, no fueron objeto de profundización, sí han sido considerado aquí, en *su delimitación* y relación con las normas complementarias que aún hoy sigue resultando compleja y que ha llegado a contiendas judiciales

Clara referencia de ello la encontramos en el caso “Barrick Exploraciones Argentina SA y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad” de fecha reciente 4 de junio de 2019 del cual tomo varios puntos de interés en relación a los fines de este trabajo.

Sintéticamente, el planteo consistió en la violación a un derecho adquirido a la exploración minera protegida por los artículos 14 y 17 de la CN, por lo que, la ley de los Glaciares (Ley de presupuestos mínimos para la protección de los Glaciares) obligaba a los emprendimientos mineros que al momento de su sanción ya se encontraran en ejecución sobre glaciares y peri glaciares a someterse a una nueva auditoría no requerida por la ley provincial.

Visualizo que, el fallo, delimita las aplicaciones del artículo 41 al señalar que las facultades de dictar los presupuestos mínimos ambientales y el artículo 124 que afirma el dominio originario de los Recursos Naturales debe ser interpretado buscando la adaptación de la gestión de los recursos naturales para cumplir proyectos ambientales de federalismo concertado que establece la Constitución Nacional

Si bien la demanda fue rechazada por “inexistencia de caso “ esto es: no existir una cuestión justiciable, la CSJN reconoce “la densa y compleja tarea política de los actores del federalismo para coordinar eficazmente los intereses nacionales y provinciales en pos del mandato de la Constitución Nacional.” ante la denuncia de la provincia de San Juan que la aplicación de la ley invadía competencias propias que provenían del artículo 124 de la Constitución que establece el dominio originario de los Recursos Naturales debería considerarse la preponderancia del art. 41 que fija el mandato del Estado Nacional de dictar los presupuestos mínimos ambientales, entendiendo que deben adaptar la gestión de los recursos naturales a la cláusula ambiental.

De ello se puede inferir que pusieron de manifiesto que ambos mandatos deben ser interpretados buscando adaptar la gestión de los recursos naturales a las directivas de la cláusula ambiental delimitando ambas competencias en el marco del federalismo concertado.

Traje a consideración el fallo porque resulta demostrativo además de unos de los conflictos que se han suscitado entre una y otra competencia y que la CSJN en el caso declaró su competencia originaria

Para la determinación de la *Jurisdicción* competente, en lo que atañe al medio ambiente, el principio general es el de las competencias locales, siendo excepcional la intervención federal para casos de conflictos interjurisdiccionales.

Encuentro que el fundamento para atribución de competencias también está dado por el artículo 41 de la CN que reconoce las competencias locales en materia ambiental art. 124 y 5 de la CN con excepción de temas interjurisdiccionales que corresponde a la Justicia Federal.art.116 CN.

Para el asunto de “daño ambiental” la Ley General del Ambiente establece la competencia provincial y excepcionalmente la federal para casos en los que se encuentra afectados los recursos ambientales.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación tiene dos grados de competencia: la de apelación y la originaria art.116 y 117 CN. Por Recurso Extraordinario Federal, el artículo 127 le otorga a la Corte Suprema de Justicia de la Nación la Jurisdicción dirimente,

En cuanto a la competencia originaria la CSJN, encontramos que ha actuado en los casos en que es parte una provincia y la causa reviste naturaleza exclusivamente federal para lo cual debe configurarse la interjurisdiccionalidad establecida en el art 7 de la Ley General del Ambiente. (doctrina de los Fallos: 330:4234,331:1312,331:1679 entre otros)

En temas ambientales la CSJN hizo uso de las facultades dirimientes en el caso “Provincia de La Pampa c/ Provincia de Mendoza “en un primer caso entre provincias, en el cual se discutieron cuestiones sobre aprovechamiento de las aguas del Río Atuel. La Corte desestimó la aplicación de normas de derecho civil –posesión- y aplicó por analogía temas de derecho internacional como aprovechamiento equitativo o soberanía limitada provenientes del derecho internacional.

En relación a las *Normas Complementarias*: Tomando la línea de los resultados puestos de manifiesto podemos afirmar en relación a la *caracterización de las normas complementarias* que una primera connotación surge del texto constitucional que literalmente expresa: “Normas complementarias de las de los presupuestos mínimos” la doctrina mayoritaria así lo asevera, la que se enmarca en el *federalismo Ambiental*.

Encontramos una minoría que entiende que igualmente las provincias pueden dictar todo tipo de normas de protección aún ante la inexistencia de normas nacionales

atento que algunas han sido preexistentes a la actual redacción de la Constitución y porque las provincias tienen el dominio originario de los recursos naturales.

Siguiendo con la mayoría de los autores me permito afirmar que las normas provinciales se encuentran determinadas al contenido de las normas de presupuestos mínimos, tienen carácter tuitivo, corresponderán a la restricción a la propiedad en ejercicio del poder de policía y se encuentran preservadas por el mismo artículo 41 en el sentido que la Nación no debe alterar la jurisdicción local.

Concurren con los presupuestos mínimos de manera exclusiva desde el complemento.

Trayendo conflictos reales -vinculadas al tema en las que una alegada extralimitación- habilitó planteos de inconstitucionalidad. Además, se expuso como las provincias de Mendoza y Córdoba dictaron leyes complementarias que prohíben técnicas de extracción por fuera del Código de Minería que fueron cuestionadas en sede judicial y que en ambos casos Suprema Corte de la Provincia de Mendoza y Corte Suprema de Justicia de la Nación, se resolvió su constitucionalidad con la argumentación de que no se alteraron las competencias ejercidas por el Estado Nacional y que en términos generales no se habían sancionado *leyes Irrazonables*. Se trató de un tema derivado del poder de policía ambiental de seguridad y salubridad donde aparecen las facultades concurrentes.

También encontramos que la legislación provincial de Mendoza (ley 6959) aplicó tasas al tránsito federal sobre productos lácteos y derivados que se comercialicen en distintos establecimientos. El caso fue resuelto por la CSJN “Logística La Serenísima S.A. y otros c/ Mendoza, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”¹⁵ en la que hubo que determinar si la Provincia de Mendoza era competente para aplicar tal gravamen.

Con el fundamento de la “cláusula de comercio” la CSJN volvió a limitar la actividad complementaria en el sentido que las actividades económicas de las provincias conspiraron contra el sistema central en el área de la “cláusula” y que las provincias deben adecuar sus facultades con esa limitación. Señalando un fundamento más: el artículo 31

¹⁵ (CSJN: Nro. Interno: L.238. XLVI. 2012)

de la C.N. en cuanto al orden jerárquico contemplado. Ambos fundamentos han sido reiterados hasta hoy en todos los casos en los que ha estado involucrado el comercio.

Partiendo de los *Resultados*, podemos afirmar que las normas complementarias encuentran su primer *límite*, en lo que señalé como caracterización y resulta de índole constitucional: están determinadas por los presupuestos mínimos. Pueden maximizarlos en orden a aumentar la protección ambiental de acuerdo a la ya mencionada doctrina de federalismo ambiental.

Respecto al *objetivo más específico* de los límites de las normas complementarias y su incidencia en el comercio interjurisdiccional encontramos un primer límite normativo en el artículo 75 inc. 13 de la Constitución Nacional. Esta disposición implica una restricción a las facultades provinciales en materia de comercio interjurisdiccional ya que su regulación corresponde a La Nación.

He preferido realizar el desarrollo del límite de las normas complementarias a través de este Fallo por resultar actual y abarcativo de los temas de investigación y me ha permitido extraer pautas para el análisis de la misma pudiendo determinar que más allá de las particularidades de cada caso, el Fallo demuestra la *veracidad de la afirmación*: Las Provincias han dictado normas complementarias que significaron un conflicto con el comercio interjurisdiccional, en el caso “violando la cláusula de comercio”.

Por lo demás, resume la posición judicial sobre las potestades nacionales/provinciales; federalismo/municipalización; ambiente/comercio y el principio precautorio aplicado al medio ambiente.

Reitero sintéticamente los antecedentes para luego destacar el interés sobre el mismo: El Fallo en cuestión declaró la inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal de Miguel de Güemes que disponía el traslado de antenas de Telefonía Celular, por interferir en la competencia Federal al resultar un servicio interjurisdiccional que de acuerdo a la Constitución es de competencia federal en virtud de lo dispuesto por el artículo 75 inc. 13 de la Constitución Nacional.

Como antecedente del mismo, cabe mencionar que la Cámara Federal de Apelaciones de Salta confirma la Sentencia de Primera Instancia que había rechazado el pedido de inconstitucionalidad y haciendo uso de principios precautorios (porque no se había determinado que las radiaciones de la telefonía celular dañasen la salud)

encomienda a las partes a coordinar acciones a fin de lograr el emplazamiento de las antenas.

Varios son los puntos a destacar:

En principio “La atribución de reglar el comercio que la Constitución le reconoce al Congreso en el art 75 inc. 13 resulta comprensiva de las comunicaciones telefónicas, el criterio de la Corte “de no interferencia “u obstaculización en cuestiones en las que se cuestionaban normas locales que se inmiscuían con aspectos vinculados con el funcionamiento de los servicios públicos interjurisdiccionales.

El voto del Dr. Lorenzetti resulta particularmente interesante a los fines interpretativos del medio ambiente / cláusula de comercio por más que se reiteran criterios ya adoptados.

Determina que la regulación del servicio telefónico interprovincial es una materia del gobierno federal y que son “inconstitucionales” las normas provinciales que “violán la cláusula de comercio “porque afectan la necesaria uniformidad de la legislación y deben encontrar como límite la imposibilidad de desvirtuar el objetivo que tiene la legislación federal o la obstaculización del comercio.

Destaca la competencia concurrente en materia ambiental sin perjuicio del poder de policía que lo coloca en primer término en el ámbito provincial. Sumado a que el estándar de razonabilidad que debe observar la regulación como condición de validez normativa y los principios especiales que rigen la materia ambiental, siendo necesario el reconocimiento de presupuestos mínimos.

Los votos en disidencia expresaron que existe interferencia en la medida signifiquen un obstáculo real y efectivo a la prestación del servicio de Telecom. También señalan que lo expuesto no significa una autorización genérica para el ejercicio irrazonable.

He traído para el análisis este Fallo porque además de exponer el criterio de la CSJN sobre el límite a las normas complementarias por la cláusula de comercio existen varios elementos a considerar en virtud del objetivo de este trabajo. Entiendo además que los casos judicializados permiten visualizar donde se encuentran los conflictos y el impacto que han tenido las cuestiones.

Se incluye al servicio telefónico en el ámbito de actividad comercial en un sentido amplio, como ya lo había resuelto históricamente: “las comunicaciones telefónicas interestatales están sujetas a la Jurisdicción Nacional, pues ellas constituyen el ejercicio del comercio, forman parte del servicio de correos y tienden a promover la prosperidad, adelanto y bienestar general del país. (Fallos 108.247; 192.350; 213:647; 257:159; 304:1186; 321:1074)

Pone de manifiesto el fundamento de la corte en el sentido de valorizar “*la cláusula de comercio*” establecida en el artículo 75 inc. 13 de la Constitución Nacional.

El límite a las competencias provinciales que se originan en el principio de “unidad de mercado” se proyectan en esta cláusula atento que otorga al Congreso Nacional la facultad de regular el comercio interjurisdiccional

El fallo en cuestión *reafirma la hipótesis* Las normas provinciales pueden dictar normas complementarias que afecten el comercio interjurisdiccional o la libre circulación de productos y pueden ser impugnadas por resultar más protectoras, con el argumento que inciden en el comercio interjurisdiccional, en el caso concretamente por violar la “cláusula de comercio“, por resultar un impedimento fundado en los principios constitucionales de competencia de la Nación como objetivo de la legislación federal u la obstaculización del comercio. Constituyendo lo dicho uno de los *límites* a las normas complementarias que derivan del principio de unidad de sistema que se refleja en la cláusula de comercio. Se falla declarando la inconstitucionalidad de la Ordenanza por encontrarla contraria a la ley 75.inc. 13 CN o aún, cuando fuera dictada en el ejercicio de competencias para las que está facultada obstruye los objetivos fijados por el Congreso.

Pone de manifiesto *la competencia concurrente* en materia ambiental en virtud de lo dispuesto por los artículos 41,42, 75 inc..17,18,19,30 entre otros.

Coloca al *poder de policía* en primer término como facultad de las provincias, no obstante “no debe referirse a los aspectos regulatorios de competencia de la nación”.

El “filtro” para la validez de la normativa provincial se coloca en el principio de razonabilidad tal como lo sostuvo el Tribunal de la Comunidad Europea

Reconoce a los presupuestos mínimos como necesarios

Si bien el voto comentado resulta interesante por lo abarcativo de los conceptos que he ido analizando, en pro de la línea de pensamiento que me ha llevado a la búsqueda de equilibrio entre los conceptos, entiendo que resulta más enriquecedor por lo progresista el voto de los Señores Jueces disidentes Maqueda y Rosatti. Siguiendo su línea de pensamiento volcada en trabajos doctrinarios Rosatti delimita las facultades exclusivas de la Nación, las de las provincias, las prohibidas para unas y otras y las concurrentes o divergentes, traen a colación los principios federalistas de los Constituyentes del 94 respecto al tema que los ocupó en el sentido de la autonomía de las municipalidades.

Ubican el “filtro “de constitucionalidad en que la reubicación de las antenas establecida por la ordenanza no implica una interrupción sine die del servicio, ni conduce a la degradación de la actividad y que la citada Ordenanza implica un ejercicio moderado y prudente de las facultades específicas del Municipio, lo cual podría entenderse como una posible ampliación del criterio tradicional.

Destaco en ellos una búsqueda más cercana al federalismo de concertación, que por otra parte la Corte ha considerado en los Fallos como el de “Barrick “.

El análisis del *Fallo desde la Normativa* implicada, ya transcrita anteriormente, de la que inferimos la diversidad de normas de las distintas jurisdicciones para una misma situación: la Ordenanza 299/2010, regula el “registro, localización, emplazamiento, factibilidad, habilitación, instalación de antenas para la prestación de servicios telefónicos, telefonía celular, etcétera.”

El Municipio se encontraba habilitado por el artículo 176 de la Constitución de la Provincia de Salta, por resultar normas propias del poder de policía en materia de urbanismo, higiene, salubridad y protección del medio ambiente y por los objetivos que surgen de su Carta Orgánica Municipal: garantizar un medio ambiente equilibrado y fue reconocida como normativa complementaria.

La ley de medio ambiente de la Provincia de Salta¹⁶ respalda dicha posición: “Todos los habitantes tienen el deber de proteger y defender el medio ambiente y el desarrollo sustentable”.

El voto mayoritario, al argumento constitucional del art. 75 inc. 13 suma las disposiciones de la ley nacional de telecomunicaciones para fundar su posición

¹⁶ (Ley 7070/1999)

ratificando la jurisdicción nacional que establecía que las instalaciones de los servicios públicos no pueden ser modificadas sin autorización de la aplicación federal.

Si bien resulta indudable que el diseño de las redes de telecomunicaciones como así también la localización de las antenas en pro de ese servicio y de una armonización a nivel nacional, que sería muy difícil de sostener si por cada lugar de su recorrido se requirieran modalidades especiales lo cierto es que debería recurrirse a distintas formas de “concertación” cuando se encuentra implicado el medio ambiente.

En pro de la búsqueda de *armonización* sobre este tema en particular destaco que la ley ha contemplado, citada en el fallo - por lo menos en su letra - mecanismos de coordinación para el despliegue de las redes de telecomunicaciones. Por el art. 17 Ley 27.078¹⁷ las autoridades nacionales, provinciales de la ciudad autónoma de Buenos Aires y municipales, coordinarán las acciones necesarias para lograr el despliegue de las redes de telecomunicaciones utilizadas en los servicios de TIC. La autoridad de aplicación invitará a las provincias, a la ciudad autónoma de Buenos Aires y a los municipios a suscribir los respectivos convenios de cooperación.

La interpretación judicial influye en la evolución del ordenamiento ambiental ya que adecua los casos conflictivos con la problemática, en el caso se ha limitado a comprobar que la Municipalidad no excediera sus límites en relación a la cláusula de comercio.

Siguiendo con el *límite* a las normas complementarias La Constitución de 1.994 no solo introduce novedosamente la distribución de competencias de nación y provincias, sino que también incluye el derecho a un ambiente sustentable, principio que ambas competencias deben respetar y debe resultar un principio y fin de todas sus facultades.

Hemos visto, como ya señalamos que las *normas complementarias* provinciales se encuentran autorizadas a establecer un techo más alto que las de los presupuestos mínimos en pro de la protección ambiental imponiendo restricciones que si no atentan contra el comercio interjurisdiccional por lo menos inciden en el mismo.

Entiendo que los conflictos resueltos por El Tribunal Europeo nos han brindado fundamentos para situaciones análogas en nuestro país en cuanto a la limitación de las normas complementarias al establecer que la protección al medio ambiente no puede

¹⁷ (Ley 27.078, 2014)

entorpecer las actividades comerciales y que, si ineludiblemente correspondiera limitarlas, las discriminaciones no deberán resultar discriminatorias ni excesivas, debiendo pasar por filtros *de razonabilidad y proporcionalidad*.

Se infiere de esta doctrina, tal cual lo hemos sostenido, que las provincias pueden dictar normas complementarias ambientales que afectan el comercio interjurisdiccional. Sin embargo, para justificar tales limitaciones deben respetar el principio de proporcionalidad y de minimizar sus efectos en la afectación de la libre circulación comercial.

Hasta aquí los *límites* a las normas complementarias dados por la cláusula de comercio y la mentada doctrina de los Tribunales de la Comunidad Europea a fin de resolver situaciones generadas por el desborde de estas normas que ha sido replicada en nuestro medio.

Si bien al comenzar la tarea, se pensó por qué limitar la legislación provincial en pro de una actividad comercial que se presentaba como la parte más ruin de la dicotomía, a medida que profundicé, fui aclarando el panorama en el sentido que la innegable realidad: La política comercial se va enlazando con reglas referidas a las formas que las instituciones pueden minimizar el riesgo de los productos que tienen efectos nocivos para el ambiente.

La importancia de la limitación debe encontrarse en que el comercio resulta una potencia para el desarrollo económico integrante de la noción de sustentabilidad

Respecto a la búsqueda de *equilibrio* planteado: De lo que llevo investigado, lo citado en el trabajo y otras lecturas que me han puesto al corriente sobre estos dos conceptos que me resisto a calificar de contrapuestos he comenzado el tema con respecto a los límites de las normas complementarias provinciales y su incidencia en el comercio interjurisdiccional para ir más allá en la búsqueda de una integración entre ellos.

La normativa respecto a medio ambiente y comercio debe ser integrativa para poder resolver el vínculo tan complejo que existe entre los mismos

Existen en el ordenamiento jurídico herramientas que nos permiten por lo menos “organizar” tal planteo: En pro de ello el punto de partida, como el de todo ordenamiento jurídico es la Constitución Nacional en base a lo dispuesto por el artículo 31 de la Constitución Nacional que determina la “pirámide legislativa”.

En orden al medio ambiente resulta importante destacar la inclusión en la parte superior del poliedro, no solo la propia constitución sino también los tratados internacionales a los que he ido haciendo referencia. art. 75 inc. 22 CN. Ello resulta importante atento que se advierte que a nivel internacional existe cada vez un mayor grado de preocupación sobre esta problemática. Algunos de ellos ya han sido antecedentes jurídicos para la elaboración de nuestras normas ambientales, como señalé desde la Introducción de este trabajo. Lo cual permite incorporar un enfoque jurídico más global.

El ya no tan nuevo Código Civil y Comercial también incorpora como fuente del derecho la Constitución Nacional y Tratados de Derechos Humanos lo cual resulta importante desde el punto de vista del derecho ambiental porque suma a los artículos 31 y 41 de la Constitución Nacional, las bases que provienen del derecho internacional.

Volviendo a la Constitución Nacional, la incorporación del art. 41 significó la protección constitucional del derecho sustentable.

Dicha sustentabilidad –reconocida constitucionalmente- se presenta tanto como un derecho como un deber, ha sido contemplada en la convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático al disponer la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero como forma de evitar el cambio climático y promover el desarrollo sostenible de las actividades agrícola (Protocolo de Kioto de 1.997) o más cercano el Tratado de la Constitución de la Unión europea (Roma 2004) y para lo que aquí interesa, el Acuerdo Constitutivo de la Organización Mundial del Comercio fue uno de los primeros en considerar el respeto al medio ambiente de acuerdo a los principios de la Conferencia de Río de 1992.-

La actividad de intercambio resulta importante para el desarrollo de la población poder aprovechar los recursos naturales, la extracción de minerales, hidrocarburos, agricultura preservación de las especies en peligro de extinción, la conservación de los suelos, bosques, glaciares en el marco de la sustentabilidad

Los puntos de contacto entre ambos conceptos van desde los recursos naturales hasta los sistemas de producción, por lo cual se deben conjugar los objetivos de crecimiento económico con los que brinden al medio ambiente la protección necesaria que asegure su conservación imbuidos ambos de desarrollo sustentable.

A nivel internacional con el nacimiento de la OMC los países comenzaron un trabajo sobre comercio y medio ambiente y establecieron un Comité de Comercio y medio ambiente con el objetivo de identificar las relaciones entre ambos con el objeto de promover un desarrollo sostenible.

Con este piso de marcha, propongo algunas morigeraciones para *acercar* posiciones: En estas limitaciones que fuimos desarrollando a las normas complementarias provinciales en favor del comercio interjurisdiccional que se originan en el principio de unidad de mercado, que se refleja en la cláusula de comercio debería interpretarse precisamente con dicho alcance.

Siguiendo a Muñoz R. (2020), desde una perspectiva crítica advierte que la apelación abusiva de la cláusula de comercio por parte del gobierno federal en materias que son de competencia propia de las autonomías locales, además de desinterpretar incorrectamente el texto constitucional provoca restricción de competencias locales.

Habría que considerar en relación a la doctrina europea que ha sido fundamento para la libre circulación de bienes se han registrado algunas modificaciones en orden a una política más defensora de los intereses ambientales.

La Unión Europea si bien- como ya lo señaláramos- avanzó en su lucha contra el proteccionismo y suscribió varios tratados de libre comercio hoy la situación tiende a modificarse. Lo dicho con el ejemplo que ante el Acuerdo de la Unión Europea con el Mercosur en el que la situación de libre mercado varió desde el inicio de las negociaciones que comenzaron 20 años atrás cuando en los países no existía tanta preocupación por la

ecología. Principalmente Francia es uno de los países más críticos y que pide más compromisos con el medio ambiente.

El derecho debe acompañar los cambios.

En el marco de la comunidad europea, el reconocimiento del ambiente pasó de ser un objetivo ambiental de interés general para transformarse en una exigencia imperativa de interés general, siguiendo los conceptos de García Álvarez G. (2018)

Por otra parte, las provincias que se encuentran facultadas para dictar normas en base a la complementariedad maximizadora, porque el medio ambiente es un objetivo de cada una de ellas y que pueden afectar el comercio interjurisdiccional, deberán respetar principios de razonabilidad. Art. 2 Ley General de Ambiente también recogidos por la Corte Suprema de Justicia caso “Cruz” Fallos: 339:142. Lo dicho sin que se cercenen sus facultades. En pro de intereses locales al momento de establecer normas protectoras deberían recoger dicho principio, más principios precautorios, cooperación y de solidaridad con las otras provincias.

La normativa con la que ya se cuenta art. 41 CN; Código Civil y a la que he hecho referencia nos brinda garantías desde el ordenamiento jurídico para la defensa del desarrollo sustentable y su relación con la actividad comercial debe respetarse principios de solidaridad y precaución, porque también dicha actividad hace al desarrollo.

El principio precautorio que se encuentra relacionado con el conocimiento científico por eso sería importante el establecimiento previo de criterios y estándares que se recoge en la Ley General del Medio ambiente y de algunas provincias como Chaco, Córdoba, Mendoza, Neuquén que resultan anteriores aún a la Reforma Constitucional y que ya reconocían dichos principios.

El principio de razonabilidad que ha guiado a la CSJN para aplicar a normas sobre derechos reconocidos constitucionalmente.

Concluyendo: Del desarrollo de los objetivos que han guiado este trabajo podemos determinar:

1) La competencia complementaria provincial tiene limitaciones normativas en orden a su propia caracterización “complementarias de los presupuestos mínimos”, art. 41 CN a las de orden de jerarquía superior establecida en el art 31 CN, a las derivadas de la cláusula

de comercio.art.75 inc. 13 CN lo cual significa jurídicamente la expresión del esquema del federalismo.

2) Las provenientes de la doctrina de los tribunales de la comunidad europea en el sentido que: La protección al medio ambiente no puede entorpecer las actividades comerciales proponiendo los principios de proporcionalidad y razonabilidad para su limitación.

3) Las normas complementarias de las provincias de Mendoza y Córdoba respecto a las limitaciones a la minería a cielo abierto, si bien fueron dictas por fuera de las precisiones dadas por el Código de Minería judicializada la cuestión, se resolvió su constitucionalidad en un tema derivado de la policía ambiental, con el fundamento que no resultaban irrazonables, resultando dicho concepto definitorio de la medida de las consideraciones tenidas en cuenta.

4) El conflicto desarrollado respecto de la Ordenanza dictada por la Municipalidad de General Güemes de la Provincia de Salta ,reconocida como legislación complementaria si bien se reconoció dicha facultad en el marco del federalismo de concertación, encontró su límite en la cláusula de comercio, porque afectó la necesaria uniformidad de la legislación y desvirtuó el objetivo de la legislación federal y la obstaculización del comercio, incluyendo la CSJN el principio de razonabilidad de la normativa en cuestión para definir el tema.

5) Hemos señalado cuestiones de derecho ambiental tratadas por el Tribunal de la Comunidad Europea en los que se han visto en disputa la normativa ambiental como limitante al comercio interjurisdiccional, con las salvedades expuestas

6) En la búsqueda de equilibrio entre las normas ambientales locales y el comercio interjurisdiccional los puntos de acercamiento resultan necesarios, considerando a la cláusula comercial en sus límites, que la doctrina de los tribunales europeos de libre circulación de bienes se ha ido atemperando con la evolución y el mayor protagonismo del derecho ambiental.

7) Por otra parte, las facultades provinciales tuitivas deberán respetar principios de precaución, solidaridad, congruencia, minimizando la interferencia en el intercambio mercantil en pro de que ambos lineamientos resulten sustentables.

Ahora bien, entiendo que algunos temas derivados de este trabajo resultarían interesantes para seguir desarrollando estas cuestiones en orden a la cantidad de

legislación sobre el derecho ambiental tema que Nonna S. (2017) define como “contaminación legislativa” y su posibilidad de sistematización, adecuación, reducción y claridad respecto a la problemática.

Tangencialmente con la temática central, al interiorizarme para la realización del trabajo de dos fallos en cuanto a la limitación de las normas complementarias, respecto a las Provincia de Mendoza y Córdoba sobre la actividad minera y haber leído a Viviana Inés Granado (2020) y otro “Seis problemas ambientales urgentes que debe resolver la Argentina” (2019: S/D) en los que uno de ellos es la minería de alta montaña me parece interesante ahondar sobre el particular.

Como punto pendiente en la investigación entiendo que me hubiera interesado ahondar en la actividad y participación del COFEMA en la resolución de temas ambientales.

REFERENCIAS

Bibliografía:

Alejo, Adriana (2018) *El Derecho a un ambiente apto para el desarrollo humano: ¿Es necesario una ley de presupuestos mínimos?* Recuperado el 10 de Agosto 2020 de <https://aldiaargentina.microjuris.com/2018/03/22/el-derecho-a-un-ambiente-pto-para-el-desarrollo-humano-es-necesaria-una-ley-de-presupuestos-minimos/>

Aponte Tinao S.; Godio I.; Estrada P. (2012) *Comercio Internacional y Ambiente. Desafíos de la República Argentina*. Buenos Aires: CARI

Bidart Campos, German J (2008) *Compendio de derecho constitucional*. Buenos aires: EDIAR. –

Bosch J. (1999) *Las provincias y el poder de policía ambiental*. Recuperado el 24 de Agosto 2020 de http://www.estudiobosch.com/publicaciones/publicacion_05.pdf

Borras, C. (2017) *Como redactar mejor*. Buenos Aires: El Foro.

Corbatta, J. C. (1995). La preservación del Ambiente en la Constitución Nacional. Análisis de las sesiones de 13 y 14 de la constituyente de Santa Fe. *Revista electrónica legislaw*. Recuperado el 01 de noviembre de 2020, de <http://legislaw.com.ar/doctri/art41cna.htm>

Esain, J. A. (2006) *Revista de Derecho Ambiental de la Editorial Lexis Nexis*, (6)

Esain, J. A. (2010). Los presupuestos mínimos de protección ambiental en la visión de la Corte. *Revista electrónica ActualidaJuridicaonline*. Recuperado el 29 de Septiembre de 2020, de <https://actualidadjuridicaonline.com/doctrina-los-presupuestos-minimos-de-proteccion-ambiental-en-la-vision-de-la-corte-autor-jose-alberto-esain/>

Gago M., Zavaglia T. Rivas F. (2016) *Federalismo Ambiental: los recursos naturales y la distribución de competencias legislativas en la Constitución Nacional Argentina.*, *Revista Jurídica Universidad Aquino*. Recuperado el 19 de agosto 2020 de <http://www.saij.gob.ar/maria-eugenia-gago-federalismo-ambiental-recursos-naturales-distribucion-competencias-legislativas-constitucion-nacional-argentina->

dacf170396-2016-12/123456789-0abc-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%7CJuridicci%F3n%5B5%2C1%5D%7CTribunal%5B5%2C1%5D%7CPublicaci%F3n%5B5%2C1%5D%7CColecci%F3n%20tem%5E1tica%5B5%2C1%5D%7CTipo%20de%20Documento/Doctrina&t=48

Cafferata N. (2009) “Perspectivas del Derecho Ambiental en Argentina” Recuperado el 01 de septiembre de 2020 de http://www.planetaverde.org/archivos/biblioteca/archivo_20131101100031_4499.pdf

Castrillo C. V. (2010) *Las Leyes provinciales que prohíben ciertas técnicas para la extracción de minerales* [versión electrónica]. La Ley 2010 - A, 1089 Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/doctrinaprint/dacf100014-castrillo-las-leyes-provinciales-que.htm>

Eco, U. (1995) *Como se hace una tesis*. Madrid: Gedisa.

García Álvarez G. (2018) *Mercado único y Protección Ambiental* [versión electrónica] *Revista Aragonesa de Administración Pública* Recuperado el 25 agosto 2020 de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6888454>

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

Granado V. I. (2020) *Megaminería, conflictos socio ambientales y el rol del Estado* Recuperado 25 de octubre de 2020 de <http://revistabordes.unpaz.edu.ar/megamineria-conflictos-socioambientales-y-el-rol-del-estado/>

Juliá, M. coord. (2016) *Los presupuestos mínimos y el nuevo orden jurídico ambiental en Argentina: Conflictos, debates y disputas en el campo político jurídico (2014 - 2015)* Córdoba: Advocatus.

Lago D. (1 de diciembre de 1996), Competencia en materia ambiental: La Nación y las provincias. *Revista Gerencia Ambiental Nro. 30*. Recuperado el 22 de agosto de 2020 de

[http://www.saij.gob.ar/doctrina/daca980196-lago-competencias en materia ambiental.htm%3Bjsessionid=vlhjyhjup5v13zx9fhreix5b?0](http://www.saij.gob.ar/doctrina/daca980196-lago-competencias%20en%20materia%20ambiental.htm%3Bjsessionid=vlhjyhjup5v13zx9fhreix5b?0)

Morrón Lingl, C. (2019) “Sentencias en materia ambiental: informe anual 2019 del Tribunal de Justicia de la UE” Recuperado el 15 de agosto del 2020 de <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=6eae58e0-fb99-42b2-8f44-f52d747a37b2>

Lucero, C. (2019) *Historia del derecho ambiental*. –Recuperado 12 de agosto 2020 de <https://sites.google.com/site/derechoambientalvirtual/contenido-2>

Muñoz R. (2013) “Estudios de Derecho Público” “*La cláusula de comercio y sus implicancias sobre el federalismo regulatorio*” Buenos Aires: Asociación de Docentes. “Recuperado el 14 de agosto de 2020 en <http://www.derecho.uba.ar/docentes/pdf/estudios-de-derecho/008-edp-3-munoz-h.pdf>

Nonna S., Dentone J., Waitzman N. y Ripani F. (2011) TITULO I PRESUPUESTOS MINIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL en ARGENTINA *Ambiente y residuos peligrosos*. Buenos Aires: editorial Estudio.

Nonna, S. (2017). La protección del ambiente. Esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina. *Anales De La Facultad De Ciencias Jurídicas Y Sociales De La Universidad Nacional De La Plata*, (47). Recuperado de <https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/4206>

Rosatti H. (2019): *La tutela del medio ambiente en la Constitución Argentina* Recuperado el 1 de septiembre de 2020 de <https://docer.com.ar/doc/n508cn>

Sautu, R. (2005) *Todo es teoría: Objetivos y métodos de investigación*. Buenos Aires: Lumiere.

Sabay D, y Di Paola M. (2002) *El Federalismo y la Nueva ley de Ambiente* Recuperado el 20 de octubre de 2020 de <http://ubacytambiental.com.ar/archivos/ley%2025.612%20-%20residuos%20industriales%20y%20de%20actividad%20de%20servicio/doctrina/federalismo%20y%20leyamb-sabay%20di%20paola.pdf>

Sin autor (2019) “*Seis problemas ambientales urgentes que debe resolver la Argentina*” recuperado 22 de octubre de 2020 de <https://www.foroambiental.net/seis-problemas-ambientales-urgentes-que-debe-resolver-la->

[argentina/#:~:text=En%20este%20escenario%2C%20los%20especialistas,de%20San%20Juan%2C%20y%20el](#)

Legislación:

Constitución de la Nación Argentina. (1994) Sancionada por el Congreso General Constituyente el 1 de mayo de 1.853, reformada y concordada por la Convención Nacional Ad Hoc el 25 de setiembre de 1.860 y con las reformas de las Convenciones de 1.866,1898,1957 y 1994)

Constitución Estados Unidos de América (1787) Art. I secc 8, apartado 3. Recuperado el 15 de noviembre de 2020 de <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>

Ley 27.078. (2014). Publicada en el Boletín *Oficial*, 19 de diciembre 2014. Argentina

Ley 25675. Ley General del Ambiente (2002) Publicada en el Boletín *Oficial*, 28 de noviembre de 2002. Argentina

Ley 24.585. Código Minería. (1994) Publicada en el Boletín *Oficial*, 24 de noviembre 1994. Argentina

Ley 9.526. Explotación Minera (2008) Publicada en el Boletín *Oficial*, 31 de octubre 2008. Provincia de Córdoba, Argentina

Ley 7.722 (2007) Publicada en el Boletín *Oficial*, 22 de junio 2007. Provincia de Mendoza, Argentina

Ley 6029 (1989) Publicada en el Boletín *Oficial*, 01 de diciembre 1989. Provincia de San Juan, Argentina

Jurisprudencia:

Asociación de Grandes Usuarios de Energía Eléctrica de la República Argentina (AGUEERA)c/ Buenos Aires, Provincias y otros/ acción declarativa” 22/04/1997 Nro. Interno: A95XXX Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-asociacion-grandes-usuarios-energia-electrica-republica-argentina-agueera-buenos-aires-provincia-otro-accion-declarativa-fa97000121-1997-04-22/123456789-121-0007-9ots-eupmocsollaf>

Barrick Exploraciones Argentinas S.A y otro C/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad. 4/6/2019. Fallos 342:917. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-barrick-exploraciones-argentinas-sa-otro-estado-nacional-accion-declarativa-inconstitucionalidad-fa19000057-2019-06-04/123456789-750-0009-1ots-eupmocsollaf>

Buenos Aires c/Provincia de Santa Fe s/ acción declarativa de inconstitucionalidad”

3 /12/2019, Fallos: 342:2136. Recuperado de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7568301&cache=1577187485929http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7568301&cache=1577187485929>

Fernández, Miguel Ángel s / infracción ley 24051. 22/8/2019. Fallos 342:1327. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-fernandez-miguel-angel-infraccion-ley-24051-fa19000120-2019-08-22/123456789-021-0009-1ots-eupmocsollaf>

La Pampa, Provincia de c/ Mendoza, Provincia s/ uso de aguas .22/5/2018. Fallos 310:2478 Recuperado de Fallos 310:2478 <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-pampa-provincia-mendoza-provincia-uso-aguas-fa18000038-2018-05-22/123456789-830-0008-1ots-eupmocsollaf?>

Majul, Julio Jesús c/ Municipalidad de Pueblo de General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental .11/7/2019. Fallos 342:1203. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-recurso-hecho-deducido-actora-causa-majul-julio-jesus-municipalidad-pueblo-general-belgrano-otros-accion-amparo-ambiental-fa19000084-2019-07-11/123456789-480-0009-1ots-eupmocsollaf>

Minera Argentina Gold S.A y otro c/ Estado Nacional s / acción declarativa de inconstitucionalidad. 4/6/2019. CSJ 185/2011 (47-M) /CS1. Originario Recuperado de <https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=ambiente2019>

Nordis, Amneris Lelia c/ Buenos Aires Provincia de y otros s/ daño ambiental. .29/8/2019 CSJ 180/2010 (46-N) /CS1 ORIGINARIO. Recuperado de

<http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7546111&cache=1583906447487>

Recurso de Queja N 1 – Telefónica Móviles Argentina S.A – Telefónica de Argentina S.A c/ Municipalidad de Gral. Güemes/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad. 2/7/2019. Fallos: 342:1061- Recuperado de <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=7535142&cache=1562165665634>