

## La Competencia en Materia de Policía Medioambiental.

### I.-Introducción

El objeto del presente informe será tratar de echar luz sobre la competencia en materia de policía del medio ambiente.

En primera medida, en vista a la promiscuidad con que son empleados los términos en la bibliografía revisada, creemos conveniente aclarar algunos conceptos.

Por *poder de policía* entendemos la potestad del poder legislativo (sea nacional o provincial según el ámbito) de regular y con ello limitar los derechos individuales, en pos del bien común<sup>1</sup>. Cuando hablamos de competencia en materia de poder de policía del medio ambiente, estamos intentando determinar si el tema será regulado por ley federal o provincial (valer decir, si será una ley federal del Congreso o una ley de una legislatura provincial la encargada de regular el tema).

Otro tema será determinar si el fuero judicial *competente* al respecto será el local provincial (ordinario) o el federal (extraordinario)<sup>2</sup>. En éste punto la Ley general del ambiente 25.675 (en adelante LGA) es clara al respecto, la jurisdicción será la local (ordinaria, provincial), y para el caso de que la contaminación afecte recursos ambientales interjurisdiccionales, será federal<sup>3</sup>. Pero, como manifiesta Sagüés, no cabe descartar tampoco la competencia federal por razón de las personas y del lugar, en razón del art. 116 de la Constitución Nacional<sup>4</sup>. La jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación, como principio, tiende a privilegiar la competencia ordinaria, salvo el caso de que la afectación ambiental se dé en varias jurisdicciones, en cuyo caso la justicia federal será quien deba entender<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Concepto amplio o “*broad*” de poder de policía. Conf. DROMI, Roberto: *Derecho Administrativo*, Ciudad Argentina, 5ª Edición, Buenos Aires, 1996, pág. 562.

<sup>2</sup> Aquí estamos utilizando el término “competencia” en su acepción del derecho procesal, esto es, dentro de la función jurisdiccional, dónde en función de distintas pautas se determinará qué Juez deberá resolver el entuerto. En el resto del trabajo, salvo aclaración en contrario, trataremos de desentrañar las cuestiones de competencia para dictar leyes (poder de policía), actos y reglamentos administrativos (policía) sobre materia ambiental, mas no ya sobre la competencia jurisdiccional para resolver los conflictos individuales de intereses.

<sup>3</sup> Conf. Art. 7 LGA: “la aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios, según corresponda por el territorio, la materia, o las personas. En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal”.

<sup>4</sup> SAGÜÉS, Néstor Pedro: “Amparo Ambiental (ley 25.675)”, *La Ley* 2004-D, 1194. Abona la tesis de este autor el artículo 32 de la LGA, en cuanto dispone que la competencia judicial en materia de medio ambiente “será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia”. Vemos así, que encontramos como regla para determinar la competencia judicial, no sólo la afectación (o no) de recursos interjurisdiccionales, sino que también se aplican las reglas “clásicas” de deslinde entre el fuero local y federal: de cosas, personas y lugar.

<sup>5</sup> Conf. BASTERRA, Marcela: “El amparo ambiental ¿acción popular o acción colectiva? El caso ‘Cirignoli’”, *La Ley Suplemento Constitucional*, 12 de julio de 2006, pág. 59.

Respecto a la *función de policía*, por tal se entiende la potestad del poder administrador de limitar los derechos individuales, a partir de una ley (formal y material) que lo autorice, o como órgano de aplicación del mismo. Sobre el tema se abre el interrogante de ¿si determinamos que una esfera resulta competente para dictar la norma (v.gr. la esfera federal, por medio del Congreso de la Nación) un órgano de otro ámbito (el ejecutivo provincial) podría ser órganos de aplicación del mismo? Creemos que sí, que no habría inconveniente, siempre que la materia regulada lo amerite.

En cuanto a la *competencia*, ella puede ser definida como “el conjunto de poderes, facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico le atribuye a un órgano o ente estatal”<sup>6</sup>. Al respecto, Comadira nos informa que la competencia puede ser considerada como un principio general del derecho, como un principio jurídico de la organización administrativa o como un elemento esencial del acto administrativo<sup>7</sup>. En el curso de este informe vamos a tratar de desentrañar la competencia federal, provincial o municipal para el ejercicio del poder de policía del medio ambiente, y el dictado de actos de policía en la misma materia. Con lo cual vamos a emplear el término competencia en las dos últimas acepciones.

## **II.-Posturas respecto a la competencia del poder de policía del medio ambiente**

Encontramos que en doctrina se han ensayado distintos criterios para determinar la competencia del poder de policía del medio ambiente.

### **1. Antes de la reforma constitucional de 1994**

Antes de la enmienda al texto constitucional en el año 1994, la doctrina parecía embarcada detrás de la tesis de la competencia concurrente entre las provincias y la Nación<sup>8</sup>. Marienhoff fundaba la concurrencia en las normas 104 –facultades no delegadas- y 105 de la Constitución Nacional<sup>9</sup> (respecto de las provincias) y art. 67 inc. 16 –cláusula de prosperidad- y 28 –poder inherentes del Congreso- CN (para la Nación)<sup>10</sup>. Otra manera de arribar a la

---

<sup>6</sup> MONTI, Laura: “La jerarquía y la competencia como principios de la organización administrativa”, en AA.VV. *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Ediciones RAP, marzo 2005, pág. 117.

<sup>7</sup> COMADIRA, Julio Rodolfo: “Los criterios para determinar el alcance de la competencia de los órganos y entes del Estado”, en *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Ediciones RAP, marzo 2005, pág. 33.

<sup>8</sup> BOSCH, Juan: “Las provincias y el poder de policía medioambiental”, *E.D.* 185:1296.

<sup>9</sup> En adelante: CN.

<sup>10</sup> Conf. MARIENHOFF, Miguel S.: “Expropiación y urbanismo” *La Ley* 1981-C, pág. 910.

misma solución era diciendo que se trataba de un supuesto de “poderes implícitos” de la Nación concurrentes con los de las provincias<sup>11</sup>.

## **2. Después de la reforma**

Con la reforma constitucional y la expresa inclusión del tema dentro del texto de la Carta Magna, la cuestión se tendría que haber resuelto definitivamente, pero no obstante la claridad de la economía del artículo 41 de la CN, la doctrina parece no ponerse de acuerdo sobre el tema en estudio.

Así encontramos que las posturas al respecto se pueden resumir en las siguientes: a) la competencia para dictar leyes es exclusiva de la Nación; b) la competencia en materia de poder de policía es exclusiva de las provincias; c) y finalmente, la tesis de la concurrencia entre la Nación y las provincias.

### **2.1 Tesis Centralista**

La tesis centralista se funda en la facultad del Congreso de regular el comercio internacional e interprovincial (art. 75 inc. 13 CN), en la cláusula del progreso (art 75 inc. 18), en la tesis de los poderes implícitos elaborada por Story en los Estados Unidos<sup>12</sup>. Otro argumento que se podría agregar a esta postura, estaría dado por la naturaleza interjurisdiccional del problema medio ambiental. Vale decir, se trata de cuestiones que generalmente repercuten simultáneamente en varias jurisdicciones (por la misma naturaleza del fenómeno de la contaminación ambiental, que tiende a expandirse y no reconoce límites políticos o de jurisdicción).

### **2.2 La tesis localista**

La postura que enuncia la *exclusividad de las provincias* es expresada por Moyano<sup>13</sup> y se funda en que dentro del esquema federal de la república serían las provincias las encargadas de dictar estas normas, dentro de sus territorios y concertando tratados

---

<sup>11</sup> CARELLO, Luis Armando: “Problemas del poder de policía en materia de protección del medio ambiente”, *Revista de Derecho Administrativo*, Depalma, 1991, pág. 392-3, donde nos informa que la mayoría de la doctrina consideraba que la competencia en materia de poder de policía medioambiental era concurrente de acuerdo a aquella fundamentación.

<sup>12</sup> Estos fundamentos son expuestos por Armagnague, si bien él mismo no se muestra partidario de ésta posición. ARMAGNAGUE, Juan F.: “Facultades de la Nación y de las provincias en materia del medio ambiente”, *J.A.* 2004-III-773. La tesis de las facultades implícitas fue traída a la Argentina por Bianchi para fundamentar la facultad de los jueces de ejercer el control de constitucionalidad a falta de normativa expresa que los habilite en el texto de la CN. Conf. BIANCHI, Alberto B.: *Control de constitucionalidad. El proceso y la jurisdicción constitucionales*, Ábaco, Buenos Aires, 1992, pág. 84.

<sup>13</sup> MOYANO, Amílcar: “El Derecho Ambiental en el Estado Federal Argentino”, *LL Gran Cuyo* 2003 (agosto) pág. 439 y ss. Asimismo, si bien, con anterioridad a la reforma, se expresó CANO, Guillermo J.: Introducción al derecho ambiental argentino, *La Ley* 154, pág. 928. Estableciendo, sin embargo, que para los casos en que el

interprovinciales con otras provincias y pactos interjurisdiccionales con el Estado Nacional. El gran inconveniente con el que choca esta tesis, es la redacción actual del art. 41 CN<sup>14</sup>. Para salvar este inconveniente, Moyano se manifiesta por la inconstitucionalidad del art. 41 CN en virtud de un argumento que podríamos llamar “formal” y otro “sustancial”. Respecto del primero, sostiene que la Convención Constituyente desobedeció la ley que declaraba la necesidad de la reforma<sup>15</sup>, ya que la misma sólo la habilitaba a establecer una norma en la primera parte de la CN sobre “preservación del medio ambiente”<sup>16</sup>, mas no a agregar un “derecho individual” (léase también derecho humano) al medio ambiente (que el autor considera que la regulación de estos derechos individuales corresponde a las provincias, como facultad no delegada 121 CN) y menos la posibilidad de que el Congreso dicte una ley con “presupuestos mínimos de protección ambiental”. El otro argumento que esgrime, al cual llamamos “sustancial” consiste en que esta materia es propia de las provincias y que la delegación realizada por la Reforma de 1994, no es legítima por tratarse de bienes del dominio originario que integran el territorio provincial y que corresponden a éstas exclusivamente.

La principal crítica que podemos hacer a la tesis esgrimida por Moyano es que en su intento de sortear la exégesis del art. 41 CN, deberá declararse la inconstitucionalidad de una reforma constitucional, no sólo por cuestiones de forma, sino también por el contenido mismo del nuevo texto. Si bien la Corte Suprema de la Nación en la causa “Fayt”<sup>17</sup> previó la posibilidad de decretar la “*nulidad de la reforma constitucional*”<sup>18</sup> (por una cuestión de “forma” si se quiere), creemos que éste es un precedente anómalo y excepcional dentro de la doctrina judicial de la CSJN sentada en cuanto a la imposibilidad de decretar la inconstitucionalidad de una reforma.

### **2.3 Tesis de la concurrencia**

---

factor del deterioro pueda surtir efecto en más de una provincia, o trascender al exterior, a alta mar, o al espacio exterior, la competencia legislativa deberá ser la federal (pág. 928).

<sup>14</sup> El art 41 CN determina que “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para completarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”.

<sup>15</sup> Ley 24.309, en cuyo artículo 6 se establecía “la nulidad absoluta de todas las modificaciones, derogaciones y agregados que realice la Convención apartándose de la competencia establecida en ésta ley”.

<sup>16</sup> Conf. Ley 24.309, art. 3 k).

<sup>17</sup> La Ley 2000-C, pág. 543, de fecha 19/08/1999.

<sup>18</sup> Nótese que la Corte se cuidó de no declarar la “inconstitucionalidad” y eufemísticamente declaró la “nulidad de la cláusula impugnada”.

Finalmente, nos encontramos con la *tesis de la concurrencia* de la Nación y las provincias en materia de poder de policía del medio ambiente. La ventaja de la misma es que es coincidente con la exégesis del texto constitucional y era, como vimos, la postura de la doctrina mayoritaria previa al '94.

Su fundamento los encontramos entonces en el texto mismo de la CN. La nación dictará los lineamientos básicos y las provincias complementarán el esquema. Al respecto, nos dice Bosch, que el reparto de competencias en materia ambiental no se ha modificado en lo sustancial con lo sostenido por la doctrina antes de la reforma constitucional<sup>19</sup>.

Por otro lado, así lo ha entendido la jurisprudencia de la CSJN en la causa "Roca"<sup>20</sup>, donde no obstante declararse incompetente para entender en competencia originaria por considerar que el planteo (inconstitucionalidad de una ley provincial contraria a un tratado internacional de protección del medio ambiente) es propio del derecho público provincial, el Tribunal Supremo manifiesta –en el considerando 7- que corresponde a las autoridades provinciales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental para el bienestar de la comunidad. Y si bien la Nación debe dictar los presupuestos mínimos de protección, la CN reconoce expresamente a las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas. A pesar de que el fallo es anterior al dictado de la Ley general del ambiente, sus disposiciones son todavía enteramente aplicables<sup>21</sup>.

La Corte Suprema de Santa Fe, aunque mucho antes de la reforma de 1994, también se expidió en autos "Correa, Carlos c. Provincia de Santa Fe"<sup>22</sup>, por la concurrencia entre la Nación y la Provincia de Santa Fe en este caso, para el ejercicio del poder de policía sanitaria, donde el ejercicio de "facultades concurrentes" o "gestión concurrente" en determinados casos, significa que ciertos poderes pueden ser indiferentemente ejercidos por la Nación o las provincias dada la armonía del conjunto, la unidad de fines y concordancia de propósitos que supone nuestro régimen de gobierno; tomando el principio de la Corte Nacional de que el ejercicio de facultades concurrentes se hará irreconciliable cuando haya directa y absoluta incompatibilidad en el ejercicio de las facultades<sup>23</sup>.

---

<sup>19</sup> BOSCH, op. cit., pág. 1296.

<sup>20</sup> "Roca, Magdalena c. Provincia de Buenos Aires", *La Ley* 1996-B, pág. 136.

<sup>21</sup> Dicho de otra manera, y según las propias expresiones del alto tribunal, permanece inalterable la doctrina judicial según la cual se sostiene como "propio del derecho provincial" –derecho público local- y de competencia de los poderes locales, todo lo concerniente a "la protección ambiental". Este fallo se ha venido citando como precedente hasta el presente, para reafirmar dicho principio.

<sup>22</sup> Acuerdos y Sentencias T. 58, pág. 197-212, resuelto el 16/10/1985.

<sup>23</sup> "Correa, Carlos c. Provincia de Santa Fe", op. cit., considerandos 5 y 6.

Asimismo la Corte Suprema de Salta se expidió también por la concurrencia de competencias, aunque estableciendo esta vez un deslinde de competencias entre la provincia y el municipio<sup>24</sup>.

#### **2.4.- Jurisprudencia más reciente**

Con posterioridad a los fallos citados, la jurisprudencia ha vuelto sobre el tema aunque las más de las veces de manera oblicua, esto es con eje en otro tema y tratando esta cuestión generalmente de manera indirecta o derivada de otros temas que a los gobiernos resultaren más urgentes (como ser cuestiones impositivas). Sin embargo, algunos de estos precedentes son dignos de destacarse. Mencionaremos unos pocos y, por intermedio de ellos, podrá apreciarse el criterio que distintos tribunales –entre ellos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Santa Fe y la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires– vienen teniendo en los últimos tiempos.

En cuanto a lo fallado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, aparece un fallo del año 2006, “Provincia del Neuquén c/Y.P.F. s/acción de amparo”. Primero el Tribunal Superior de Justicia de la Provincia del Neuquén había resuelto declarar la **competencia** de la justicia federal para entender en la acción de amparo promovida por dicha provincia contra Y.P.F. S.A., “a fin de obtener que la demandada presente, ante la Dirección Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, el Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, E.I.A.) y su consiguiente evaluación y aprobación mediante el pedido de la licencia pertinente, respecto de una obra en construcción que une las provincias de Neuquén y Mendoza, para el desvío del río Colorado hacia la margen de esta última. El tribunal consideró que si bien de los arts. 41, 121 y 124 de la Constitución Nacional surge que se reservó a las jurisdicciones locales lo referido a la protección del ambiente, en el caso no resulta aplicable dicho principio, pues se trata de una obra de infraestructura a realizarse sobre un recurso hídrico interprovincial y, por lo tanto, el eventual conflicto ambiental y contra la salud de la población denunciado es de **naturaleza notoriamente interjurisdiccional**, cuya resolución excede la competencia de los jueces locales.” La Corte Suprema de Justicia de la

---

<sup>24</sup> “Asociación de Clínicas y Sanatorios Privados de la Provincia de Salta c. Prov. de Salta”, *La Ley Suplemento Constitucional*, abril 2006, pág. 68. Donde se estableció que la recolección de residuos corresponde al Municipio, mas la recolección de residuos hospitalarios es competencia de la provincia. Esto surge de la interpretación e interacción entre normas municipales, provinciales, y la Constitución Nacional y Provincial.

Nación, sin embargo, dejaría dicho fallo sin efecto, haciendo lugar al recurso extraordinario, fundándose en la **autonomía provincial** fundamentalmente<sup>25</sup>.

Otro fallo de la Corte fue “Asociación Civil para la Defensa y Promoción del Cuidado del Medio Ambiente y Calidad de Vida c/ San Luis, Provincia de y otros s/amparo”. . Es una acción de amparo de recomposición ambiental, sobre un predio de disposición de residuos y contaminación. **Se buscaba la competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, pero se la declara improcedente.** La Corte avala la competencia local, diciendo que “la determinación de la naturaleza federal del pleito –in re la determinación del carácter **interjurisdiccional** del daño denunciado- debe ser realizado con particular estrictez de acuerdo con la indiscutible excepcionalidad del fuero federal, de manera que no verificándose causal específica que lo haga surgir, el conocimiento del proceso corresponde a la justicia local (Fallos: 324:1173, entre muchos otros)”<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> La Corte explica, en los siguiente párrafos, su posición, expresando que “La pretensión de la actora, según los términos de la demanda –a los que cabe atender a los efectos de determinar la competencia, según el art. 4º del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación- se encuentra dirigida a obtener que se obligue a la demandada a presentar ante la autoridad ambiental provincial el E.I.A. y su consiguiente evaluación y aprobación mediante el pedido de licencia respectiva, acorde a lo previsto por la ley 1875 (t.o. 2267) y su decreto reglamentario 2656/99, acerca de la obra <Puenteducto sobre el Río Colorado, área El Portón, Buta Ranquil>, que une las provincias del Neuquén y Mendoza, para el desvío de dicho recurso de agua hacia el margen de la última mencionada.

“Por ello, serán las autoridades administrativas y judiciales de la Provincia las encargadas de valorar si, a través del mencionado E.I.A., se cumplen las disposiciones que hacen a temas de dicha naturaleza. La Corte Suprema tiene resuelto sobre el particular, en Fallos: 318:992, que corresponde reconocer a los órganos locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para los que gobiernan, así como valorar y juzgar si los actos que lleven a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido. Tal conclusión cabe extraerla de la propia Constitución, en cuanto, si bien establece que le cabe a la Nación “dictar las normas que contenga los presupuestos mínimos de protección”, reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas (art. 41, tercer párrafo de la Constitución Nacional).

“La solución propuesta tiene apoyo en el respeto de las autonomías provinciales, el que supone que se reserve a sus jueces las causas que en lo sustancial del litigio versan sobre aspectos propios de la jurisdicción local; sin perjuicio de que las cuestiones federales que también puedan comprender estos pleitos sean susceptibles de adecuada tutela ante la jurisdicción que pudiera corresponder (...)”. “Provincia del Neuquén c/Y.P.F. S.A. s/acción de amparo” –CSJN– 13/06/2006. Como vemos, aun frente a un caso con marcada *interjurisdiccionalidad*, la Corte no duda en defender la competencia local y en interpretar el artículo 41 CN como a favor, él también, de la autonomía provincial.

<sup>26</sup> “Asociación Civil para la Defensa y Promoción del Cuidado del Medio Ambiente y Calidad de Vida c/ San Luis, Provincia de y otros s/amparo” – CSJN – 04/07/2006. Podemos agregar que el tribunal entendió como “causal específica” un informe ambiental suficientemente serio y científico que pudiera crear convicción sobre tal extremo; como un informe de ese tipo jamás se presentó no hubo duda –a juicio del tribunal- de que correspondía al fuero local la dilucidación de la cuestión. Y “que en el caso no se encuentra acreditado –con el grado de verosimilitud suficiente que tal denuncia importa y exige para su escrutinio- que “*el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales*” (art. 7º de la ley 25.675), de modo de surtir la competencia federal perseguida (conf. causa M.1569.XL. “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios [daños derivados de la contaminación ambiental Río Matanza- Riachuelo]”, sentencia del 20 de junio de 2006, considerando 7º).

En la Provincia de Santa Fe, destácase “Municipalidad de Esperanza c/ Provincia de Santa Fe”. La Corte Suprema de la Provincia debe dilucidar una cuestión –fundamentalmente- impositiva, donde sin embargo pasan a ventilarse causa y destino del poder de policía en materia de medio ambiente. El municipio de Esperanza interpone un recurso contencioso administrativo contra un decreto provincial que adjudica a una sociedad comercial la concesión del servicio público de provisión de agua potable y desagües cloacales, eximiéndola del pago de los tributos municipales.

El municipio estimaba que el decreto cuestionado y la ley que lo integra e informa son inconstitucionales “no sólo por cuanto directamente quita las atribuciones policiales sobre sanidad y salubridad, sino también porque aun cuando la Constitución nada dijera sobre ello, *las facultades urbanísticas acerca del desarrollo y planificación del crecimiento comunal implican poseer aquellas atribuciones*” (las cursivas son nuestras). El municipio sintió vulneradas sus potestades no sólo tributarias sino que, junto con aquellas, se habrían visto violentamente cercenadas también las de policía sanitaria e higiene urbana y de policía medioambiental, que son en particular las que nos interesan. La Corte Suprema provincial considera insuficientes y mal probados los argumentos del municipio y resuelve rechazando el recurso<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> “Municipalidad de Esperanza c. Provincia de Santa Fe”; del 25/04/2006; publicado en IMP 2006-14, 1879. La Corte sintetiza su idea diciendo, básicamente, que los municipios tienen un cierto status que debe respetarse... pero que debe demostrarse efectivamente el ataque que se habría materializado sobre dicho status y que no debe nunca salirse de los legítimos y necesarios parámetros que imponga la provincia. Cita para fundarse en “Rivademar”, cuyas “pautas resultarán de aplicación al presente (...) [y que] en la causa mencionada, la Corte nacional sostuvo que <las leyes provinciales no pueden privar (a los Municipios) de las atribuciones mínimas necesarias para el desempeño de su cometido>”. Pero insiste vehementemente en el necesario marco que debe darle la provincia a los municipios. También cita el fallo “Municipalidad de Rosario” y el caso “Ponce, Carlos c. Provincia de San Luis”, donde se explicita el principio de razonabilidad como el “límite fundamental para determinar el ámbito de legitimidad y de legalidad de las autonomías de los municipios en los referidos órdenes institucional, político, administrativo y financiero”. En síntesis: para la Corte no hay ningún obstáculo en que la provincia desplace al municipio en materia de **poder de policía medioambiental**, entre otros poderes que toma en el caso en análisis, salvo que pueda demostrar fehacientemente que están afectándose efectivamente las atribuciones mínimas necesarias para cumplir con las funciones que le son propias. Más adelante, vuelve sobre el punto en cuestión y admite que “una doctrina incontrovertida reconoce la concurrencia de potestades –tanto nacional, como provincial y municipal- en los aspectos atinentes a la preservación del medio ambiente” y que esa sería una razón por la que -las leyes atacadas- “no puede considerarse que ocasionen la substracción de potestades de que se agravia al municipio (...). Es que, cuando el servicio público excede el ámbito comunal (...) el municipio conserva su poder de policía local en cuanto al cumplimiento de los fines que le asigna la Constitución Provincial y la ley orgánica de Municipalidades (...) debiendo coordinar su ejercicio con el inherente al servicio en cuestión; vale decir que, en las materias de sus respectivas competencias, el poder de policía se ejerce en forma concurrente en todo el ámbito de sus respectivos territorios. Tal concurrencia, al margen de que pueda, eventualmente y frente a casos concretos, generar conflictos respecto de la dilucidación de sus concretos alcances, basta, se reitera, para disipar el agravio genéricamente planteado en el presente recurso”. Otro fallo, del mismo tribunal, es “Sanitek” (AyS, 183-189/225), 29/10/2002) donde esta Corte sostuvo que “los municipios como autoridades de gobierno local tienen suficientes facultades para el dictado de una legislación local con validez territorialmente circunscripta para dictar normas de orden a una eficaz protección



Y otro caso interesante tuvo lugar en la provincia de Buenos Aires, fallado por la Suprema Corte de Justicia de dicha jurisdicción. El municipio de La Plata solicita la declaración de inconstitucionalidad del Decreto-ley 9111, señalando que por él se ve impedido de desarrollar su propio sistema de eliminación de residuos y se lo obliga a regular los contratos de concesión de residuos. **Estima que el hecho de que pueda existir una acción concurrente entre las distintas jurisdicciones sobre policía de sanidad, no releva a la Municipalidad de ciertos derechos y deberes que le son indispensables para cumplir –a través de su sistema sanitario- con las necesidades de Municipio**<sup>28</sup>. La Asesoría General de Gobierno contesta fundamentalmente que hay una improcedencia formal, aclarando además en que no hay falta de razonabilidad en la ley impugnada. La decisión del tribunal estuvo dividida. El voto de la mayoría dijo que había que admitir una autonomía provincial pero estuvo pronto a encontrarle un límite en el poder provincial. Mientras que el voto de la minoría creyó correcto interpretar que el art. 41 venía a fortalecer y reafirmar la autonomía municipal tal como surge ahora expresamente del 123 CN<sup>29</sup>.

---

del derecho a gozar de un ambiente sano que titularizan no sólo la población actual (en este sentido el Municipio) sino también las generaciones futuras”. Y que “esto último, sumado a las claras facultades que el ordenamiento reconoce al Municipio como órgano de gobierno local (“Rivademar”) y las que se inscriben en el marco del **poder de policía local** (reconocido incluso en circunstancias en que se haga valer la jurisdicción federal en establecimientos de utilidad nacional art. 75 inc. 30 C.N.) predicando que existe suficiente fuente constitucional y legal para las respectivas competencias locales, *en tanto no se opongan ni obstaculicen o resulten claramente incompatibles con otros poderes del gobierno*” (las cursivas son nuestras, para remarcar aquello en lo que ha puesto el énfasis la Corte al fallar). Como vemos, se reconoce una cierta **conurrencia** pero que en el caso en concreto se emplea para justificar facultades del gobierno provincial que las comunas y municipios también pretenden para sí.

<sup>28</sup> Y afirma “que causa agravio el hecho de que la Provincia por sí sola, sin el consentimiento de la Municipalidad, haya determinado la forma en que se va a disponer de los fondos municipales”, afirmando que no existe régimen municipal cuando compulsivamente se obliga a participar de un sistema de disposición de basura, se toman tierras que están dentro de su territorio y ni siquiera se le permite un control; entre otros argumentos. “Municipalidad de La Plata”; Lexis N° 0003/000731; Jurisprudencia Anotada, con nota a fallo de Néstor A. Cafferatta; JA 1998-I-296.

<sup>29</sup> Para CAFFERATTA, que -como dijimos- comenta el fallo, el meollo de la cuestión está en qué concepción de **naturaleza jurídica** le asignamos al **municipio**. La mayoría de los magistrados intervinientes habría optado por una “autonomía relativa”, mientras que la minoría sentenció que: “a diferencia de otros regímenes municipales, el de la Prov. De Buenos Aires no es una mera dependencia o delegación administrativa del poder provincial, pues tiene una jerarquía institucional netamente demarcada en la Constitución, que le ha conferido las facultades necesarias para que pueda atender eficazmente los intereses o servicios públicos”. Ciertamente, hay muchas referencias al régimen constitucional de Buenos Aires como provincia, pero –más allá de tener un gran valor como precedente dentro de esa provincia, nos parece útil la mención para pensar si podríamos –o no– traspolar alguna de sus reflexiones a otras circunscripciones. Luego de esta visión, Cafferatta entra de lleno en otro tema crucial que mencionáramos: *“la interjurisdiccionalidad ambiental”*. Y allí repasa ricas opiniones doctrinarias de Cano, Dromi y Frías, entre otros. Pese a no ser el eje de nuestra exposición, es un tema ineludible del derecho ambiental, porque los daños ambientales no conocen fronteras. “Municipalidad de La Plata”; Lexis N° 0003/000731; Jurisprudencia Anotada, con nota a fallo de Néstor A. Cafferatta; JA 1998-I-296.

Así como dijimos que muchos casos no se centran específicamente en la competencia en materia de poder de policía de medio ambiente, también es cierto que es un tema que está siempre latente, porque es propio del derecho ambiental brindar una protección, ejercer un control, custodiar y fiscalizar siempre en pro del bien común<sup>30</sup>.

### **3. Nuestra opinión**

Adherimos a la tesis de la concurrencia porque es la que se adecua al esquema federal y especialmente condice con el llamado federalismo de concertación, no olvidando la competencia que, dentro del orden jurídico local, tienen no solo las provincias sino los Municipios.

El fundamento positivo de esta postura se desprende del plexo normativo conformado por la Constitución Nacional (art. 41 párr. 3º), la Ley General de Medio Ambiente, dictada en su consecuencia (arts. 4 y 9), y referido específicamente a nuestra provincia el art. 107 inc. 1º de la Const. Pcial., la ley 11717 (art. 4 incs. b y t), y arts. 39 incs. 53 y 62, y 41 inc. 24 de la ley 2756 Orgánica de Municipalidades, que se transcriben en nota al pie.

## **III.- El ejercicio concreto de la competencia en materia de policía de medio ambiente por parte de la Nación y de la provincia de Santa Fe**

### **1. Legislación Nacional.**

#### **1.1. Ley General del Ambiente.**

##### **1.1.2. Análisis General.**

---

<sup>30</sup> Para lograr una visión más abarcativa del fenómeno ambiental en relación con el Derecho Administrativo, ver también lo siguiente: C.Civ. y Com. Rosario, sala 2ª, 31/03/2004 “Olivieri, Daniel M. v. Municipalidad de Rosario”, con nota de CAFFERATTA, Néstor A.: “La defensa del patrimonio histórico-cultural. El Monumento Nacional a la Bandera y la protección del ambiente” (SJA 7/7/2004 JA 2004-III-306 Lexis N° 0003/010669); BIBILONI, Homero M.; “Problemática e la gestión ambiental en los municipios de la provincia de Buenos Aires” (Lexis N° 0003/001215; JA 1996-IV-886); VALLS, Mario F.; “Instrumentos para una política ambiental” (Lexis N° 0003/001218; JA 1996-IV-955); VALLS, Mario F., “La ley 25675 General del Ambiente. Una miscelánea de medidas protectoras del ambiente uniformes que sigue dispersando la legislación ambiental federal” (JA 2003-III-1294; Lexis N° 0003/009844); “Fundación Pro Tigre y Cuenca del Plata”, con nota de CAFFERATTA, Néstor A., “De la legitimación para obrar de las O.N.G. ambientales y del derecho-deber de información y difusión ambiental” (JA 1999-I-285 o bien jurisprudencia anotada Lexis N° 0003/000296). Todos los artículos citados abordan el tema poder de policía al menos tangencialmente; Y, ya fuera de lo que es Derecho Administrativo, puede consultarse: C.N.Casación Penal, sala III, 2003/08/04. –“Centro Integral Médico Urquiza S.A.”, un llamativo fallo sobre la competencia en materia de delitos tipificados en la ley de residuos peligrosos, con nota de Néstor CAFFERATTA titulada “Otra vez sobre la competencia judicial penal ambiental” (en diario La Ley, jueves 19 de febrero de 2004).

Habiendo visto el marco teórico vayamos al análisis de una norma particular en la materia, la Ley general del Ambiente 25.675. Esta ley fue dictada reglamentando el art. 41 CN, como la ley que regulaba los presupuestos mínimos de protección (art. 1º), con lo cual se puede decir que estamos frente a una ley “constitucional”. Al respecto, sin embargo, hay que aceptar la crítica que hace Moyano respecto de la norma, ya que la misma no establece expresamente los presupuestos mínimos, sino que define que se entiende por presupuesto mínimo<sup>31</sup>.

Vale decir, de la economía del art. 41 CN surge que la Nación “dictará las normas que contengan los presupuestos mínimos”. En uso de dicha atribución, el Congreso Nacional dictó la ley 25.675<sup>32</sup>, la cual no establece los presupuestos mínimos, sino que simplemente define que entendemos cuando hablamos de “presupuesto mínimo de protección”.

Sin embargo, de esto no podemos concluir la inconstitucionalidad de la Ley General del Medio Ambiente, porque lo que ella hace es en definitiva, una remisión al resto del ordenamiento normativo (dictado o a dictarse). Con lo cual, podemos concluir que la ley 25.675 no establece específicamente cuáles son los presupuesto mínimos, sino que nos da la pauta para identificarlos, obrando como especie de “*norma de reconocimiento*” y así nos remite al resto del ordenamiento.

El camino que ha decidido seguir el legislador nacional no resulta contrario a la Carta Magna, ya que en la economía del 41 CN, nunca menciona que será una sola ley la que establezca los presupuestos mínimos. La ventaja de esta vía adoptada por el legislador, es que permite mayor flexibilidad a la hora de regular los distintos sub-temas dentro del poder de policía ambiental. El inconveniente que aparece, sin embargo, es la dispersión normativa a la que se debe afrontar el operador jurídico, ya que para encontrar los presupuestos mínimos deberá recorrer un derrotero a través de distintas normas federales, para luego hacer el cotejo con la normativa provincial y/o municipal que la complementa. Esto agravado quizá por el principio que contiene la ley 25.675, de “*congruencia*”<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Art. 6 Ley 25.675, “Se entiende por *presupuesto mínimo*, establecido en el art. 41 de la CN, 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 los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga, y en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”.

<sup>32</sup> Llamada ley general del ambiente, en adelante “LGA”.

<sup>33</sup> Art. 4 Ley 25.675, “Principio de congruencia: La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, ésta prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga”. Siendo además la LGA, pauta de interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia (Art. 3 LGA). También el art. 3 de la misma establece que ella regirá en todo el territorio de la Nación y que sus disposiciones son de orden público. Surge un interrogante

En lo relativo al llamado *principio de congruencia* (definido en el art. 4 LGA, ver nota anterior) queda el interrogante de si el Congreso puede dictar una norma tal, y de si la misma no avasalla la autonomía provincial. Porque la norma federal podrá prevalecer a la provincial en lo que sea materia interjurisdiccional, mas en caso de tratarse de materias de medio ambiente propias de las provincias, la constitucionalidad de éste principio ingresa en un cono de dudas.

El quid estará determinado por establecer si las disposiciones contenidas en la LGA, especialmente los artículos 1 al 5, responden o no al mandato constitucional.

Porque si determinamos que la ley está reglamentando correctamente el art. 41 CN, las objeciones que puedan hacerse al principio de congruencia (art. 4) y a la validez de la LGA como pauta de interpretación y aplicación (art. 3), desaparecerán; ya que no se podrá hablar de violación de la autonomía provincial porque han sido las mismas provincias quienes delegaron en el gobierno Federal la autoridad para regular la materia, a través del mencionado artículo.

En cambio, si se sostiene que los artículos 3 y 4 de la LGA incurren en exceso reglamentario, sus disposiciones perderán su fundamento normativo constitucional. Con lo cual no estaríamos ya ante una facultad delegada expresamente por las provincias al Estado Nacional a través del 41 CN, sino por el contrario, ante una facultad reservada por las provincias (art. 121 CN). Vale decir, sin texto constitucional que lo habilite, el Congreso Nacional no podría dictar una norma que trate de materias propias y privativas de las provincias, que rijan en todo el país y que prevalezca sobre la normativa local.

### **1.1.3. Análisis Normativo Particularizado.**

Adentrándonos en el estudio del articulado de la Ley 25.675, deberíamos en primer término considerar que dentro de los objetivos que la normativa plantea, en su inc. “j” prescribe el de “... *establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional de implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional*”.

A partir de dicha coordinación interjurisdiccional, podemos abonar nuestra tesis que postula el carácter concurrente de la competencia en materia de medio ambiente, si interpretamos que la ley se refiere a la aptitud legal para el dictado de normas relativas a la temática ambiental, es decir, a la idoneidad para la implementación de las “políticas ambientales”. Sin embargo, los términos “competencia” y “jurisdicción” son empleados con

---

en cuanto al valor de la ley, debido a que el Poder Ejecutivo observó por decreto 2413/02, que la ley fuese “operativa”.

poca precisión por la Ley General del Ambiente, lo cual podrá inferirse del análisis que describiremos.

Continuando con el estudio normativo, el art. 4 de la ley que establece los principios de la política ambiental; enuncia en primer término el “Principio de congruencia” (ver cita 26), reafirmando el sentido de una actividad coordinada entre Nación y provincias; y segundo lugar, en el mismo artículo, refiere a otro Principio, el de “solidaridad<sup>34</sup>”, surgiendo a todas luces como evidente que no solo es una atribución arrogada legislativamente al Estado Nacional sino también a las jurisdicciones locales.

Por su parte el art. 7 de la Ley vuelve a introducir –confusamente- el término competencia judicial, indicando que la misma “*corresponde a los tribunales ordinarios*”, dejando la competencia federal para supuestos excepcionales (que no son tales en la práctica)<sup>35</sup>. Es claro entonces que si bien el término COMPETENCIA es equívoco desde su concepción vulgar, se torna mucho más controvertido al tiempo de aplicarlo a la técnica del lenguaje jurídico, toda vez que, como aquí observamos, la ley cuando habla de la facultad de dictar normas en materia de poder de policía de medio ambiente utiliza “competencia”, desde su acepción puramente procesal, y como lo indica Lino Palacio cuando define el concepto de competencia en su Manual de derecho Procesal Civil Tomo I.<sup>36</sup>

En torno a este punto creemos que la ley debe precisar su terminología, evitando que nuevas y contradictorias interpretaciones terminen por dar un contenido diferente a la voluntad del legislador; y esto no solo porque se desprenda del Art. 7 de la Ley 25.675 sino porque otros artículos de la misma utilizan iguales términos pero con otros alcances.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Principio de solidaridad: La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos.

<sup>35</sup> Art. 7° Ley 25675, “La aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia, o las personas. En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente

degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal”.

<sup>36</sup> PALACIOS, Lino: *Manual de Derecho Procesal Civil, Tomo I., Ed. Abeledo Perrot, Bs. As.1983 p. 224.* Cuando reza “*competencia es la medida de la jurisdicción, en efecto, ha sido definida como la capacidad o aptitud que la ley reconoce a un juez o tribunal para conocer en las distintas cuestiones que le son planteadas*”.

<sup>37</sup> ARTICULO 32.- La competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia. El acceso a la jurisdicción por cuestiones ambientales no admitirá restricciones de ningún tipo o especie. El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general. Asimismo, en su sentencia, de acuerdo a las reglas de la sana crítica, el juez podrá extender su fallo a cuestiones no sometidas expresamente a su consideración por las partes. En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte.

Siguiendo con el recorrido legislativo, la ley pone en cabeza del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y entre éstas y la ciudad de Buenos Aires.<sup>38</sup> En concordancia con dicho artículo, el Art. 23 establece el sistema federal ambiental con el objeto de la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la ciudad de Buenos Aires, debiéndose el mismo instrumentarse por intermedio del COFEMA. De ambas normas, que colocan a dicho organismo como encargado de la coordinación de la política ambiental, no resulta claro sin embargo que sea también su cometido el de ejercer la policía administrativa en esta materia ambiental, agudizándose aún más el problema cuando los conflictos se suscitan entre las jurisdicciones provinciales y municipales y/o comunales. Esto sin dudas termina de complicarse cuando toda la normativa ambiental se refiere a “las autoridades competentes” o a “la autoridad de aplicación”, sin que pueda saberse de quiénes se trata cada caso<sup>39</sup>; sobre todo porque que debería establecerse en primer lugar es quién está facultado para el ejercicio de la policía administrativa en las respectivas jurisdicciones, justamente para no incurrir en futuros conflictos de poderes, puesto que si bien se atribuye a la función administrativa, esta puede ser ejercida a través de diferentes instrumentos, dando lugar a que cualquier órgano del Estado la ponga en funcionamiento.

---

<sup>38</sup> Art. 9 Ley 25675. “El ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generará mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública”.

<sup>39</sup> Así lo prescriben los arts. 15, 20 y 26 entre otros. Art. 15 Ley 25675 “La educación ambiental constituirá un proceso continuo y permanente, sometido a constante actualización que, como resultado de la orientación y articulación de las diversas disciplinas y experiencias educativas, deberá facilitar la percepción integral del ambiente y el desarrollo

de una conciencia ambiental. Las autoridades competentes deberán coordinar con los consejos federales de Medio Ambiente (COFEMA) y de Cultura y Educación, la implementación de planes y programas en los sistemas de educación, formal y no formal. Las jurisdicciones, en función de los contenidos básicos determinados, instrumentarán los respectivos programas o currículos a través de las normas pertinentes”. Art. 20 Ley 25675 “Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.

La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; pero en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública”. Art. 26 Ley 25675 “Las autoridades competentes establecerán medidas tendientes a... “.

Por su parte al regular el funcionamiento del COFEMA le imprime algunas funciones de Policía Administrativa, bastándonos dicha evidencia para sostener las dificultades a las que dará lugar esta ley general del ambiente, en su puesta en movimiento.<sup>40</sup>

Esta breve descripción de la norma en estudio nos permite esbozar las primeras consideraciones a tener en cuenta al momento de su aplicación, advirtiendo los posibles inconvenientes que presentará en su puesta en escena, creando verdaderos conflictos que, nuevamente terminarán en el ámbito de un tribunal, habiéndose podido evitar el riesgo a partir de algunas precisiones.

## **1.2. Ley N° 25.612. Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios.**

En lo que a esta ley respecta, en relación por supuesto al poder de policía, nos encontramos en primer lugar con el art. 8 que establece “... *las autoridades provinciales y la ciudad autónoma de Buenos Aires serán responsables del control y fiscalización de la gestión integral de los residuos industriales...*”. Es decir, nos está dando la pauta clara de que se trata en el caso de una obligación de carácter concurrente en manos de las autoridades provinciales. Igual conclusión se extrae del Artículo 14.<sup>41</sup>

Asimismo el Artículo 26 establece el principio de coordinación interjurisdiccional<sup>42</sup>, de lo cual podemos inferir que las provincias estarían facultadas para excepcionar, en ciertas oportunidades los presupuestos mínimos previstos en la norma, dando lugar a una mayor protección en el caso.

---

<sup>40</sup> Anexo I de la Ley 25675. “Acta constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente. Art. 1: Créase el Consejo Federal de Medio Ambiente (Co.Fe.Ma.) como organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los Estados miembros”. Y asimismo lo señala el Art. 2 en sus incs. 6 y 7 cuando disponen “Art. 2: El Co.Fe.Ma tendrá los siguientes objetivos:.. 6.- Promover el ordenamiento administrativo para la estrategia y gestión ambiental en la Nación, provincias y municipios; 7.- Exigir y controlar la realización de estudios de impacto ambiental, en emprendimientos de efectos interjurisdiccionales, nacionales e internacionales...”.

<sup>41</sup> Art. 14 “Las autoridades provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires deberán establecer medidas promocionales para aquellos generadores que implementen programas de adecuación tecnológica, como resultado de una gestión ambiental integral, que estén aprobados por parte de las mismas, y destinados a mejorar los procesos industriales y productivos, en cuanto a la reducción de la contaminación ambiental, la cesación de los vertidos riesgosos sobre los recursos naturales, y la disminución de riesgos ambientales que pudiere ocasionar por el ejercicio de su actividad, conforme a las leyes complementarias de la presente que sancionen las distintas jurisdicciones”.

<sup>42</sup> Art. 26: Cuando el transporte de los residuos tenga que realizarse fuera de los límites provinciales o de la Ciudad de Buenos Aires, deberá existir convenio previo entre las jurisdicciones intervinientes, y por el cual, se establezcan las condiciones y características del mismo, conforme lo prevean las normas de las partes intervinientes

Respecto de los términos empleados por esta normativa, en lo que refiere a la jurisdicción, claramente en su Capítulo IV, el art. 55 prescribe claramente que la autoridad competente para entender en las acciones derivadas de esta ley será la *justicia ordinaria* que corresponda; de lo cual surge que mientras la Ley General del Ambiente titula a dicha facultad “competencia” (con todas las agravantes que eso representa para su texto), esta norma emplea correctamente el término jurisdicción.

En lo que hace a la autoridad de aplicación, la presente establece “... *el área con competencia ambiental que determine el Poder Ejecutivo*”, es decir que deja en manos del Poder Ejecutivo la selección de la autoridad de aplicación, y que a su vez, será quien ejerza la Policía Administrativa.

Finalmente, opta por considerar una facultad concurrente en materia de poder de policía el dictado de normas en materia ambiental, recomendándose a los estados provinciales y a la ciudad autónoma de Buenos Aires dictar normas complementarias a esta ley en los términos del art. 41 de la C.N.

### **1.3. Ley N° 25.688. Régimen de Gestión Ambiental de las Aguas. Ley de Presupuestos Mínimos.**

Se trata de una ley muy específica que en su art. 4 dispone la creación para las cuencas interjurisdiccionales de los Comités de Cuencas hídricas, con la misión de asesorar a la autoridad de competente en materia de recursos hídricos.

Es decir que prevé la creación de dichos organismos para la coordinación de políticas interjurisdiccionales, pero nunca se encarga de especificar quién será la autoridad de aplicación que resultará guiada por aquellos. Por otra parte, solo se ocupa de la autoridad de aplicación **nacional**, sin referir a los problemas que en estos aspectos pueden presentar las provincias con sus diversas realidades geográficas, siendo que al mismo tiempo se trata de una ley de aplicación a los estados provinciales.

### **1.4. Ley N° 25.016. Residuos Domiciliarios - Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios.**

Con mayor especificidad que algunas de las anteriores, esta normativa se ocupa de varios aspectos relativos al poder de policía ambiental.

En primer lugar su Capítulo II, destinado a las autoridades competentes, propone que las mismas serán las determinen cada una de las jurisdicciones locales. Lo cual es claramente diferente a lo que ocurre con las otras normas nacionales, puesto que aquí se hace hincapié en



la autoridad local, revalorizando este federalismo de “concertación” del que habláramos más arriba.

Por su parte, el Art. 7 prescribe -en apoyo a lo sostenido anteriormente- que las autoridades competentes podrán suscribir convenidos multilaterales para posibilitar la implementación de estrategias regionales.

Se indica también al COFEMA como el organismo de coordinación interjurisdiccional, pero sin trasladar a sus manos el ejercicio de la policía administrativa, y vuelve a resaltarse el vacío legal a su respecto. Sin embargo, creemos que cuando el art. 24 establece que será autoridad de aplicación en el ámbito de su jurisdicción, el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que determine el ejecutivo nacional, pone en cabeza del Ministerio de Medio Ambiente respectivo la concreción de la policía administrativa.

Este análisis de la normativa nacional –del que hemos preferido rescatar solo las normas centrales pertinentes para tratar la problemática que aborda este trabajo- exhibe un panorama bastante complejo a la hora de la resolución del conflicto, sin perjuicio de ello, en cada supuesto individual deberán considerarse las temáticas tratadas y las circunstancias del caso.-

## **2. La regulación del Medio ambiente en la Provincia de Santa Fe.**

Si tomamos en consideración la legislación regulatoria de la problemática ambiental en la Provincia de Santa Fe, concluimos que la misma se encuentra conformada básicamente por el siguiente esquema:

**Primero:** Una ley general marco. Nos referimos a la ley 11717 sancionada el año 1999, y vetada parcialmente por el Poder Ejecutivo mediante decreto 63/99.

**Segundo:** Leyes complementarias: encargadas de regular temas ambientales específicos y complementarias de las disposiciones generales previstas en la ley marco.

**Tercero:** Decretos: modificatorios y reglamenarios de las cuestiones previstas en los dos órdenes anteriores.

A continuación procederemos a describir en forma escueta las principales disposiciones previstas en la legislación ut supra mencionada.

### **2.1. Ley 11717. Medio ambiente y desarrollo sustentable.**

Esta ley fue sancionada por la Legislatura de la provincia de Santa Fe en fecha 18 de noviembre de 1999 y vetada parcialmente por el Poder Ejecutivo mediante decreto 0063 de fecha 15 de Diciembre del mismo año.

#### 2.1.1. Características Generales de la Ley.

Es una ley marco que entre sus principios generales expresa “*su objetivo de establecer principios rectores para preservar, conservar, mejorar y recuperar el medio ambiente, los recursos naturales y la calidad de vida de la población*”. Asimismo procura garantizar la participación ciudadana en la problemática ambiental.

Explicita como objetivo fundamental de su regulación el de procurar la preservación, conservación, mejoramiento y recuperación del medio ambiente, regulando los mecanismos fundamentales para la concreción de tales propósitos.

Se encarga de fijar, como prioritario frente a cualquier otro, el criterio de preservación en la gestión pública y privada del ambiente y, determina que cuando haya peligro de daño grave e irreversible del mismo, nunca podrá alegarse la falta de certeza absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas.

Finalmente procura la cooperación, coordinación, compatibilización y homogeneización de las políticas ambientales a nivel interjurisdiccional.

#### 2.1.2. Autoridad de Aplicación.

El Art. 3 crea la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, la cual fija como Autoridad de Aplicación de la ley, transfiriéndose para ello las facultades, régimen financiero y demás atribuciones que hasta el momento correspondían a la Subsecretaría de Ecología y Medio Ambiente.

Incorpora de igual modo al Consejo Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable con carácter de órgano asesor consultivo, no vinculante, de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (Art. 5)

La Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable cuenta con variadas atribuciones a los fines de dar cumplimiento al cometido instituido por la ley, entre ellas podemos invocar: a) Promover y garantizar la adecuada difusión de las normas técnicas ambientales que determinan los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimientos, parámetros y límites permisibles o niveles guías de calidad ambiental y de manejo que debe observarse en el desarrollo de actividades o uso y destino de bienes, **teniendo en cuenta aquellos que la autoridad nacional establezca como presupuesto mínimo de protección** (Art. 11); b) Organizar, delimitar, controlar y mantener el Sistema de Áreas Naturales

Protegidas de la Provincia (Art. 16); c) Facultades de prevención y control previo. A partir de ellas los funcionarios y agentes públicos son responsables de la aprobación de una acción u obra, que afecte o sea susceptible de afectar el ambiente y están obligados a solicitar, con carácter previo, el informe de evaluación de impacto ambiental, aprobado por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (Art. 19); d) Realizar Auditorias Ambientales de las obras y actividades que se encuentren en ejecución o desarrollo, o ejecutadas y en pleno funcionamiento con preexistencia a la sanción de la ley (Art. 20); e) Facultades sancionatorias en el ejercicio de sus atribuciones, pudiendo aplicar las siguientes: 1) Apercibimiento; 2) Multa; 3) Suspensión total o parcial de la concesión, licencia y/o autorización de instalación o de funcionamiento otorgada, pudiendo establecerse plazos y condiciones para subsanar las irregularidades detectadas; 4) Caducidad o cancelación total o parcial de la concesión, licencia y/o autorización otorgadas; 5) Clausura temporal, definitiva, parcial o total del establecimiento, edificio o instalación; 6) Retención de los bienes de naturaleza o condiciones, respecto de los cuales haya antecedentes para estimar un uso o consumo nocivo o peligroso para el ambiente y la calidad de vida de la población, hasta tanto se realicen las pruebas correspondientes para disipar la situación dudosa; 7) Decomiso de los bienes materiales o efectos que hayan sido causa o instrumento de una infracción, de las leyes y reglamentos ambientales; 8) Destrucción o desnaturalización de bienes, según corresponda a la naturaleza o gravedad de la infracción o al peligro que dichos bienes impliquen para el ambiente y la calidad de vida de la población (Art. 27); f) Investigar de oficio o por denuncia de los particulares en sede administrativa, las acciones susceptibles de degradar el medio ambiente o los recursos naturales renovables o no renovables (Art. 4).

### 2.1.3. Otras disposiciones importantes.

Conviene toma en consideración algunas previsiones que la ley formula en esta materia que nos ocupa. Así se encarga de definir que se entiende por **residuo peligroso** al disponer en su Art. 22 que allí queda comprendido todo desecho líquido, sólido, semi sólido y/o gaseoso que pueda causar daño, directa o indirectamente a los seres vivos, a contaminar las propiedades bióticas del ambiente en general.

Por su parte el Art. 23 establece que será materia de una legislación especial todo lo referido a la regulación de la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos peligrosos.

Finalmente describe conductas consideradas dañosas al medio ambiente determinando que en caso de que constituyan delitos o contravenciones punibles, se dará comunicación inmediata a los órganos jurisdiccionales correspondientes.

#### 2.1.4. Modificación del Decreto 63/99 al Art. 4 inc. “k” de la Ley 11717

El artículo 4 inc. “k” de ley 11717 en su redacción originaria fijaba como función de la Secretaría “... *dictar las normas de procedimiento de admisibilidad formal y material, intervenir en la evaluación y expedirse, respecto de los Estudios de Impacto Ambiental, conforme los artículos 19° y 20° de la presente ley, y lo que se establezca por norma especial ...*”.

Sin embargo, dicha norma fue parte del veto formulado por el Poder Ejecutivo, mediante el Decreto de referencia quedando en consecuencia redactado del siguiente modo: “... *proponer al Poder Ejecutivo las normas de procedimiento que se incluirán en la reglamentación, intervenir en la evaluación y expedirse, respecto de los Estudios de Impacto Ambiental, conforme los artículos 19 y 20 de la presente Ley, y lo que se establezca por norma especial...*”

## **2.2. Leyes modificatorias de la Ley 11717.**

Según lo exponíamos al encabezar este título, la ley de referencia sufrió diversas modificaciones algunas de las cuales se describen a continuación:

### 2.2.1. Ley 12.175 (2003).

Crea un sistema provincial de áreas protegidas, establece las normas reglamentarias del Art. 17 de la ley 11717, determinando cuáles son estas áreas y las sanciones en caso de incumplimiento a la normativa vigente.

### 2.2.2. Ley 12.069 (2002).

Instaura un régimen legal para los grandes establecimientos comerciales. Entre sus normas cabe considerar que: a) Describe y conceptualiza a los considerados grandes establecimientos, estableciendo en su artículo 4 que las pre-habilitaciones comerciales como las habilitaciones definitivas corresponden a las Municipalidades y Comunas, donde el emprendimiento procure radicarse; b) Exige para ciertos tipos de establecimientos y para la realización de diferentes actos un Certificado de Factibilidad Provincial; c) Fija como autoridad de Aplicación de la Ley al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Industria y Comercio de la Provincia de Santa Fe quien obligará al peticionante a la realización de un estudio de impacto comercial, socioeconómico, ambiental y urbanístico, el cual deberá ser realizado por personas físicas o jurídicas inscriptas en el Registro de Consultores, Peritos y

Expertos en materia ambiental previsto en la Ley N° 11.717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

### 2.2.3. Ley 11.778 (2000).

Esta Norma modifica a la Ley 11.525 de Parques y áreas industriales. Permite la instalación de comercios, servicios y otras actividades económicas y delimita el uso incorporando las normas de la ley 11.717, estableciendo una prohibición a la producción o al uso de materiales explosivos, fraccionadoras y depósitos de gas y plantas para el tratamientos de residuos sólidos urbanos.

### 2.3. Leves complementarias.

- Ley 12.362 ( 2004). Establece las normas a las que deberán ajustarse los elementos técnicos necesarios para transmisión de comunicaciones y las instalaciones complementarias de telefonía móvil. En lo que nos interesa su Art. 11 establece que “... *los Municipios y Comunas de la Provincia, en ejercicio del poder de policía, tienen a su cargo la habilitación y fiscalización de todo tipo de antenas para telefonía móvil con sus diferentes tipos de soportes y estructuras, como así también los sistemas de trunking; los elementos técnicos necesarios para transmisión de comunicaciones y las instalaciones complementarias. Si el resultado de los controles realizados evidenciare la falta de cumplimiento de las normas establecidas, previa intimación a las empresas, procederán a suspender la habilitación otorgada para la instalación. De igual manera, quedan habilitados, a partir de la presente ley, a dismantelar los soportes por falta de habilitación...*”.

- Ley 12.212 ( 2003). Titulada “Manejo sustentable de los recursos pesqueros”, se limita a la regulación de: la captura, cría y/o cultivo de los recursos pesqueros, la fiscalización de la producción pesquera y el registro de las embarcaciones, transportes terrestres, etc. Entre sus principales normas indicamos las siguientes: **Artículo 3:** Crea la Dirección General de Manejo Sustentable de los Recursos Pesqueros, dependiente de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable y el artículo 4 determina que a los efectos de aplicación de la ley será Autoridad de Aplicación la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable a través de la Dirección General de Manejo Sustentable de los Recursos Pesqueros quien cumplirá las funciones de Órgano de Aplicación. **Artículo 6:** Faculta a la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, previo informe del Órgano de Aplicación, a fijar anualmente volúmenes máximos de captura, por año y por especie, consignándose las cantidades correspondientes a cada una de las modalidades de pesca definidas en la presente. Estas disposiciones sólo tendrán vigencia

luego de ser informadas en la Audiencia Pública Anual que deberá convocarse en la primer quincena del mes de Diciembre de cada año, bajo las prescripciones establecidas en la ley n° 11.717. Asimismo, se delega en la Secretaría mencionada anteriormente **el establecimiento de cánones, tributos, multas por infracciones, tasas y aranceles que graven las actividades a que hace referencia la presente ley.** Este último párrafo fue eliminado por la reforma introducida por ley 12482. **Artículo 17:** La Autoridad de Aplicación puede inspeccionar las capturas, embarcaciones, depósitos, lugares de preparación, industrialización, concentración, transporte y comercialización de productos y subproductos y derivados de la pesca a los efectos de fiscalizar el cumplimiento de esta ley y su reglamentación. **Artículo 39:** El Órgano de Aplicación habilitará y mantendrá actualizado un "Registro Provincial de Estadística Pesquera", en el que se inscribirán todas las personas, sociedades, empresas, asociaciones que se dediquen a la pesca, sean éstas con fines deportivos, comerciales o de subsistencia; comercialización, crianza o multiplicación de animales acuáticos, consignándose el origen, especie, volumen y destino de la producción, embarcaciones, elementos, artes de pesca; y todo otro dato que sea de interés para la fiscalización, estadística, planificación, transparencia y manejo sustentable de la pesca. El "Registro Provincial de Estadística Pesquera" deberá ser publicado en Internet. **Artículo 54:** Establece que las funciones de vigilancia y control serán ejercidas por: 1) Inspectores del Órgano de Aplicación, dependientes de la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable y las fuerzas de seguridad provinciales; 2) Las fuerzas de seguridad nacionales, según se estipule en convenios individuales. **Artículo 64:** Prevé las sanciones a aplicarse en caso de infracción: multa, asentar la infracción en el Registro de Infractores, el retiro del permiso o licencia si correspondiera, el decomiso de los productos y/o subproductos en infracción, y de acuerdo a la gravedad de la infracción cometida, el secuestro del equipamiento y elementos que se hallaren en el procedimiento. **Artículo 68:** Crea el Fondo de Manejo Sustentable de los Recursos Pesqueros.

- Ley 11.574 (1998). Aprueba el Acta Constitutiva del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA), celebrada entre la Provincia de Santa Fe, representantes del Gobierno Nacional y otras provincias.

#### **2.4. Decretos reglamentarios.**

Los Decretos que hemos traído al presente son aquellos que se relacionan de manera directa a la problemática de este trabajo, y por tal motivo, en forma sintética se ha preferido proceder a su enumeración a los fines de tener una visión esquemática de los temas que tratan.

- **Decreto 0246/2005.** Establece en la suma de \$43.000 el monto máximo de multas a aplicar por la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable a los establecimientos industriales por contaminación de cursos de aguas.

- **Decreto 2410/2004.** Aprueba el texto reglamentario de la ley 12212, normas para el ejercicio de la pesca.

- **Decreto 0224/2004.** Crea las siguientes Direcciones Provinciales dependientes de la Subsecretaría de Gestión y Planificación del Ministerio de Asuntos Hídricos: 1) Dirección Provincial de Evaluación, Estudios y Proyectos; 2) Dirección provincial de Planificación, política hídrica y participación comunitaria; 3) Dirección Provincial de normatización e informática; 4) Dirección Provincial de Obras.

- **Decreto 0199/2004.** Crea la Subsecretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable en la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

- **Decreto 101/2003.** Reglamentación de los artículos 18, 19,20 y 21 de la ley 11717. En su Art. 2 define términos técnicos; establece que ningún proyecto o emprendimiento capaz de modificar el ambiente podrá iniciarse hasta tener debidamente aprobado por la Autoridad de Aplicación el estudio de Impacto Ambiental (Art. 3); en sus Arts. 8 a 18 se prescriben los pasos para la Categorización ambiental, y finalmente en sus Arts. 19 a 24 se indican las pautas a seguir para la Evaluación del estudio de Impacto Ambiental de los emprendimientos. Por su parte los Arts. 25 a 29 fijan los criterios para la Certificación de Aptitud Ambiental y su Art. 36 crea un Registro de Consultores, Expertos y Peritos. Por último –y no menos importante- sus Arts. 52 a 55 señalan los pasos a realizarse en los procedimientos de Audiencias Públicas.

### **3. Las ordenanzas municipales**

La diversidad de municipios que nos presente nuestra provincia obliga a dejar para otra etapa de la investigación el relevamiento de las distintas ordenanzas en la materia.-

Solo podemos distinguir, en este primer avance de nuestro trabajo, los Municipios que cuentan con ordenanzas y los que no cuentan con ellas. Entre los primeros habrá que distinguir si las ordenanzas son anteriores o posteriores a las leyes nacionales o provinciales. En el segundo, que ordenamiento se aplica en caso de silencio y que medios dispone el administrado para salvar la omisión.-

#### **4. La incidencia de la opinión pública en el ejercicio de la competencia en materia de poder de policía de medio ambiente**

En otro orden de ideas, pareciera que desde el atalaya del claustro universitario se tornara fácil el caer en un imperdonable yerro del jurista: abstraerse de la realidad. ¿Todo el *poder de policía* ambiental está, hoy por hoy, en manos del Estado? ¿Nadie más vigila, nadie más controla? Pareciera que, en los hechos, el Estado no está desempeñando esa función en soledad. Muchas veces, la comunidad entera está palpitando qué le pasa a su “ambiente”.

Por una parte, vale decir que resulta incontestable la afirmación de que toda la administración tiene un sustrato netamente político. Es una actividad política y, como nota caracterizante de la misma, se hace menester contar con la aprobación del pueblo. Hasta aquí, ningún problema. Pero, eso sí, el político busca primeramente el consenso de la sociedad de hoy; después, y secundariamente, el de la generación del mañana. He aquí la primera contradicción posible.

Basta detenerse unos instantes en cualquiera de los canales de información existentes para notar el diverso matiz que toma una cuestión ambiental según sea mayor o menor la presión ejercida por la opinión pública sobre el tema. No son pocas las ocasiones donde el empresario cumple con toda la normativa vigente y, sin embargo, un reclamo se populariza y se convierte en foco de presión para el poder administrador, quien se enfrenta a un dilema de proporciones considerables: dictar un acto respetando la ley y contrariando la voluntad de quienes son sus representados; o bien dictar un acto aceptando la voluntad popular y omitiendo las disposiciones de la ley. ¡He aquí una segunda contradicción!

Para salvar tamaña cuestión (que parece darse cada vez con más frecuencia), es que sugerimos comenzar a reflexionar, de *lege ferenda*, acerca de la construcción de alguna vía mediante la cual los administrados puedan formar parte del procedimiento de formación de la voluntad del órgano administrativo encargado de hacer las políticas ambientales. Que sirva desde la ciudadanía como contralor, y desde la Administración como conveniente medio de información al ciudadano.

De esta manera una buena herramienta podría ser el **desarrollo de audiencias públicas** –organizadas y encauzadas por el ordenamiento jurídico y no nacidas de un vacío de poder, como suele suceder en los últimos tiempos- donde se discuta y reflexione la problemática ambiental del acto a dictarse y se eviten así futuras contiendas administrativas y judiciales.



Es por ello que proponemos que en los casos en los cuales el ordenamiento normativo exija la realización de audiencias públicas, que se considere a las mismas como parte integrante del “debido procedimiento previo”<sup>43</sup>. Esta construcción surge del art. 7 inc. d de la ley nacional 19.549, la cual menciona a los “procedimientos esenciales y sustanciales previstos”<sup>44</sup> que deben cumplirse previamente a la emisión del acto.

De considerar a la audiencia pública de esta manera, la omisión de realizar la misma – en los casos en los cuales la normativa lo demanda, insistimos- llevaría a un incumplimiento grave del debido procedimiento previo, ocasionando la nulidad absoluta del acto<sup>45</sup>.

Con esta inteligencia, pretendemos jerarquizar y consolidar este medio de participación ciudadana; la cual permite dar publicidad y transparencia al procedimiento, y asimismo, la posibilidad de acceso y participación del público general<sup>46</sup>.

Ya consagrada doctrina ha vislumbrado a la audiencia pública como una manifestación del debido proceso sustantivo<sup>47</sup>, adjetivo o como expresión del derecho de defensa, lo que aquí proponemos es considerarlo como parte integrante de un concepto más genérico aún propiciado por el profesor Comadira: el debido procedimiento previo.

#### **IV. Conclusiones**

Evidentemente, la buena doctrina llama a tomar el criterio de la concurrencia a la hora de determinar la competencia en materia de poder de policía del medio ambiente. Concurrencia que deberá abarcar no sólo a la Nación y a las provincias, sino también a los municipios. Todo en el marco del llamado “federalismo de concertación”<sup>48</sup>.

---

<sup>43</sup> Este concepto, que fuera desarrollado por el maestro Comadira, surge del artículo 7º inc. D de la ley nacional de procedimientos administrativos, y no debe confundirse con el “debido proceso adjetivo” regulado en el artículo 1º inc. F de la misma ley, reglamentación procesal administrativa del derecho constitucional de defensa del art. 18 de la CN. Se trata del “debido procedimiento previo al dictado de todo acto administrativo” del cual el “debido proceso adjetivo” constituye sólo una manifestación especial. COMADIRA, Julio Rodolfo: “Función administrativa y los principios generales del procedimiento administrativo”, en “130 años de la Procuración del Tesoro de la Nación 1863-1993”, Número especial de la Revista de la Procuración del Tesoro de la Nación, pág. 93-4. Nuestra tesis consiste en incluir dentro del debido procedimiento previo a la audiencia pública cuando la normativa ambiental exija la realización de la misma.

<sup>44</sup> Conf. art 7 inc d) Ley Nacional de Procedimientos administrativos 19.549. En un mismo sentido, en el inciso c), relativo al objeto, se menciona la previa audiencia al interesado.

<sup>45</sup> Conf. COMADIRA, Julio Rodolfo: op. cit., pág. 95.

<sup>46</sup> FONROUGE, Máximo: “Las Audiencias públicas”, en *Procedimiento administrativo*, Editorial Ciencias de la Administración División Estudios Administrativos, Buenos Aires, 1999, pág. 312.

<sup>47</sup> Conf. GORDILLO, Agustín: *Tratado de derecho administrativo. Tomo 2*, 3era Edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 1998, pág. XI-3;

<sup>48</sup> BIDART CAMPOS, Germán: *Tratado elemental de derecho constitucional argentino. Tomo I. El derecho constitucional de la libertad*, Ediar, Buenos Aires, 1986, pág. 178. Donde con este llamado “Federalismo de concertación” se busca superar el mero reparto de competencias, tal como la realizara históricamente nuestra Constitución formal, “para no aislar las competencias, sino coordinarlas”.

El problema en la práctica, será en cambio determinar cómo juega dicha concurrencia en la realidad sociológica. A veces, dado la complejidad de la materia y la dispersión normativa (entre las leyes de la nación, decretos del Ejecutivo nacional, leyes provinciales y ordenanzas municipales) será harto difícil establecer si la norma local (provincial o municipal) violenta los presupuestos mínimos establecidos por el gobierno federal. Muchas veces se tratará de una cuestión cuya prueba requiera la intervención de técnicos de otras ciencias, desarrollando un trabajo interdisciplinario.

Por otro lado, consideramos que no habría inconveniente en que la provincia dicte actos aplicando una ley federal de medio ambiente<sup>49</sup>.

Surge sin embargo, el interrogante de si los actos que la Provincia dicte podrían reglamentar cualquier aspecto de la ley federal o sólo aquellos en los cuales no se vea involucrada la interjurisdiccionalidad. Probablemente, la correcta doctrina sería ésta última.

Otro límite a la regulación de las provincias estaría por dado no estorbar en competencias que la CN otorga expresamente al gobierno Federal (v.gr. no estorbar el comercio federal, ni crear con dichas disposiciones aduanas interiores<sup>50</sup>). Obviamente, la reglamentación que las provincias realicen estarán restringidas por los límites del poder de policía en general (principalmente el principio general de la razonabilidad).

Lo mismo podría suceder en ámbito del derecho público provincial, donde podrían los municipios dictar actos u ordenanzas dando aplicación a leyes marco nacionales o provinciales, ampliando y desarrollando el mínimo establecido en la legislación federal, pero nunca restringiendo o reduciendo ese piso mínimo<sup>51</sup>.

Además habrá que recordar para la determinación de la competencia, que a veces, dominio y competencia, no van de la mano. Vale decir, que un establecimiento pertenezca a una provincia no sería óbice para la regulación federal bajo determinadas circunstancias (v.gr. cuando haya un interés<sup>52</sup> que exceda el marco de la provincia)<sup>52</sup>. Recordemos que al respecto la

---

<sup>49</sup> Conf. BOSCH, op.cit. 1296.

<sup>50</sup> BOSCH, op cit. Pág. 1303.

<sup>51</sup> Conf. MARTINEZ, Luis y CATALANO, Mariana: “Residuos peligrosos. Reparto de competencias”, *La Ley Suplemento Constitucional*, Abril 2006, pág. 69.

<sup>52</sup> Conf. MACHAIN, Natalia: “La emergencia forestal y la competencia federal”, *La Ley Suplemento Ambiental* 30/12/2005, pág. 3 y ss. “Las provincias de la federación poseen el dominio originario de los recursos naturales dentro de su territorio, que la jurisdicción (competencia) ambiental es preeminentemente local, pero es posible que exista jurisdicción (competencia) federal sobre los mismo recursos bajo determinadas circunstancias legalmente previstas, o delegadas por las provincias. El dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales no invalida la jurisdicción nacional en esta materia por razones de planificación y como garantía del uso racional de los recursos y de la sustentabilidad ambiental, en un marco de respeto por las autonomías provinciales”. Conf. También Ekmekdjian, quien nos dice que “el dominio público va unido, generalmente, a la

CN establece en su art. 124 que corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

Para casos de mayor complejidad en las interrelaciones, la solución podría estar dada por la creación de Consorcios públicos con competencia específica para tratar y solucionar problemas del medio ambiente, tal como la experiencia del C.E.A.M.S.E.<sup>53</sup>. Estos entes podrían ser bi o tripartitos (Nación, provincia y municipio), y constituirse en herramientas útiles para la solución de problemas medioambientales que afecten simultáneamente a varias jurisdicciones. Esto es, así como en la provincia de Buenos Aires existe un proyecto para crear un consorcio para la limpieza de la cuenca La Matanza-Riachuelo; en el ámbito de Santa Fe se podría intentar la misma idea para el saneamiento de los arroyos Saladillo y Ludueña, en donde participen en estos entes interjurisdiccionales, la provincia y los municipios que se encuentren a la vera de estos arroyos o dentro de la cuenca de los mismos.

Estos entes, en el ámbito provincial serían lo que la doctrina española llama “Corporaciones heterogéneas”,<sup>54</sup> ya que se verían involucradas distintas esferas gubernamentales (esto es, la provincia y varios municipios y comunas).

---

jurisdicción (*entiéndase competencia*) sobre el recurso, aunque excepcionalmente puede haber jurisdicción (*competencia*) sin dominio, que es lo que ocurre con los ríos navegables interprovinciales”. El destacado nos pertenece. EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, *Tratado de derecho constitucional. Tomo V*, Depalma, Buenos Aires, 1999, pág. 744.

<sup>53</sup> Si bien este Ente fue creado como normativamente como una “Sociedad del Estado”, tiene por objeto mantener el equilibrio y la preservación ecológica del área metropolitana de Buenos Aires. Conf. MARAFUSCHI, Miguel A.: “Los ‘Consorcios’ en el derecho público de la Nación argentina”, en *La Ley* 2005-C, pág. 1428. Para más información, ver CAILELLA, Pascual: “Régimen jurídico de los entes y los Órganos interjurisdiccionales”, en *Organización Administrativa, función pública y dominio público*, op. cit., pág. 747.

<sup>54</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *Curso de derecho administrativo, tomo I. Con notas de Agustín Gordillo*, Thomson-Civitas, La Ley, 1º Edición Argentina, Buenos Aires, 2006, pág. 402. Entiéndase que aquí estamos empleando el término “corporación” como sinónimo de “consorcio público”.

## **Bibliografía empleada:**

1. ARMAGNAGUE, Juan F.: “Facultades de la Nación y de las provincias en materia del medio ambiente”, *J.A.* 2004-III-773.
2. BASTERRA, Marcela: “El amparo ambiental ¿acción popular o acción colectiva? El caso ‘Cirignoli’”, *La Ley Suplemento Constitucional*, 12 de julio de 2006, pág. 56.
3. BIANCHI, Alberto B.: *Control de constitucionalidad. El proceso y la jurisdicción constitucionales*, Ábaco, Buenos Aires, 1992.
4. BIDART CAMPOS, Germán: *Tratado elemental de derecho constitucional argentino. Tomo I. El derecho constitucional de la libertad*, Ediar, Buenos Aires, 1986.
5. BOSCH, Juan: “Las provincias y el poder de policía medioambiental”, *E.D.* 185:1291.
6. CAILELLA, Pascual: “Régimen jurídico de los entes y los Órganos interjurisdiccionales”, en *Organización Administrativa, función pública y dominio público*, Ediciones RAP, marzo 2005, pág. 743.
7. CANO, Guillermo J.: “Introducción al derecho ambiental argentino”, *La Ley* 154, pág. 914.
8. CARELLO, Luis Armando: “Problemas del poder de policía en materia de protección del medio ambiente”, *Revista de Derecho Administrativo*, Depalma, 1991, pág. 389.
9. COMADIRA, Julio Rodolfo: “Los criterios para determinar el alcance de la competencia de los órganos y entes del Estado”, en *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Ediciones RAP, marzo 2005, pág. 31 y ss.
10. DROMI, Roberto: *Derecho Administrativo*, Ciudad Argentina, 5º Edición, Buenos Aires, 1996.
11. EKMEKDJIAN, Miguel Ángel, *Tratado de derecho constitucional. Tomo V*, Depalma, Buenos Aires, 1999
12. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón: *Curso de derecho administrativo, tomo I. Con notas de Agustín Gordillo*, Thomson-Civitas, La Ley, 1º Edición Argentina, Buenos Aires, 2006.
13. MACHAIN, Natalia: “La emergencia forestal y la competencia federal”, *La Ley Suplemento Ambiental* 30/12/2005, pág. 3 y ss.
14. MARAFUSCHI, Miguel A.: “Los ‘Consortios’ en el derecho público de la Nación argentina”, en *La Ley* 2005-C, pág. 1422.
15. MARIENHOFF, Miguel S.: “Expropiación y urbanismo” *La Ley* 1981-C, pág. 910.

16. MARTINEZ, Luis y CATALANO, Mariana: “Residuos peligrosos. Reparto de competencias”, *La Ley Suplemento Constitucional*, Abril 2006, pág. 69.
17. MONTI, Laura: “La jerarquía y la competencia como principios de la organización administrativa”, en AA.VV. *Organización administrativa, función pública y dominio público*, Ediciones RAP, marzo 2005, pág. 117.
18. MOYANO, Amílcar: “El Derecho Ambiental en el Estado Federal Argentino”, *LL Gran Cuyo* 2003 (agosto) pág. 439.
19. SAGÜÉS, Néstor Pedro: “Amparo Ambiental (ley 25.675)”, *La Ley* 2004-D, 1194.

**Fallos citados:**

1. Asociación de Clínicas y Sanatorios Privados de la Provincia de Salta c. Prov. de Salta”, *La Ley Suplemento Constitucional*, abril 2006, pág. 68.
2. “Correa, Carlos c. Provincia de Santa Fe”, Acuerdos y Sentencias T. 58, pág. 197-212.
3. “Fayt”, *La Ley* 2000-C, pág. 543, de fecha 19/08/1999.
4. “Roca, Magdalena c. Provincia de Buenos Aires”, *La Ley* 1996-B, pág. 136.
5. “Provincia del Neuquén c/ Y.P.F. S.A. s/acción de amparo” –CSJN– 13/06/2006.
6. “Municipalidad de Esperanza c. Provincia de Santa Fe”; del 25/04/2006; publicado en IMP 2006-14, 1879.
7. Municipalidad de La Plata”; Lexis N° 0003/000731; Jurisprudencia Anotada, con nota a fallo de Néstor A. Cafferatta; JA 1998-I-296.