

La competencia administrativa en materia ambiental - Parte 2

Autor:

Esain, José Alberto

Cita: RC D 340/2023

Encabezado:

Afirma el autor que el federalismo ambiental argentino deriva principalmente del tercer párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional, y que este sistema dispone una nueva forma de ejecución del derecho, alejado de las fórmulas clásicas, ya que las normas que concurren de modo complementario a la protección del ambiente, dependen para su implementación del concurso de la autoridad provincial.

Sumario:

I. El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). II. La implementación de los mínimos federales por las jurisdicciones locales: La transferencia de recursos, pero la necesaria vigilancia. III. La relación horizontal en la competencia administrativa. III.1. Principio de integración. III.2. La gestión ambiental dividida entre la autoridad ambiental y las autoridades sectoriales. III.3. El Ministerio de Ambiente de la Nación Argentina. IV. Conclusión. V. Bibliografía.

La competencia administrativa en materia ambiental - Parte 2

I. El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)

El Consejo Federal del Medio Ambiente surge previo a la Convención de Río de Janeiro de 1992 y la irrupción de la cláusula ambiental constitucional de 1994. Fue en la ciudad de La Rioja, el 31 de agosto de 1990 cuando se celebró la asamblea que constituyó el COFEMA como organismo permanente para la concertación y elaboración de una política ambiental coordinada entre los estados miembros de nuestra federación (art. 1, acta constitutiva). Mediante el acta se perfecciona un COFEMA como "persona jurídica de Derecho Público constituida por los Estados que lo ratifiquen, el Gobierno Federal y las provincias que adhieran con posterioridad y la Ciudad de Buenos Aires". La base contractual de este consejo se puede verificar en la Constitución nacional en el artículo 125 que dispone la facultad de las provincias para celebrar acuerdos con conocimiento del Congreso. La figura incluye los acuerdos con el propio Gobierno Federal. El primer supuesto lo llamamos acuerdo interprovincial y el segundo intrafederal. En nuestro caso estamos ante un instrumento de la segunda especie, pues el acuerdo se integra con la Nación junto a las provincias y la CABA.

El COFEMA se forma sobre la base de un tratado intrafederal, es decir, un convenio entre las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (esta fue invitada como Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, ya que en el año 1990 no gozaba del status de autonomía que le diera la reforma de 1994), más el Gobierno Nacional. El acuerdo fue suscripto por los gobernadores en un acta que tiene fecha 31 de agosto de 1990. Ella crea el COFEMA, que para comenzar a funcionar debía contar con la ratificación de por lo menos siete jurisdicciones. Las siete ratificaciones se obtuvieron rápidamente, y así el COFEMA comenzó a sesionar; pero no consiguió rápidamente las ratificaciones de las restantes legislaturas. Esto lo debilitó durante un buen lapso de tiempo, hasta que la Nación en la Ley 25675 decidió ratificar el acuerdo y formar parte del COFEMA. La influencia y el empuje que significa el apoyo del Gobierno Nacional permitió que el órgano pasara a gozar de la solidez que requería la idea inicial. El COFEMA se compone por la Asamblea, la Secretaría Ejecutiva y la Secretaría Administrativa (art. 5 del acta constitutiva). La asamblea tiene dos modalidades de sesión: ordinarias y extraordinarias. Las ordinarias se reunirán dos veces al año en el lugar y fecha que indique la Asamblea anterior y las extraordinarias se convocarán a pedido de una tercera parte de los miembros del Consejo o por la Secretaría Ejecutiva (art. 8 del acta constitutiva).

El artículo 9 del acta constitutiva indica que la Asamblea se expide de dos maneras: a) Recomendación:

determinación que no tendrá efecto vinculante para los estados miembros; b) Resolución: decisión con efecto vinculante para los estados miembros.

II. La implementación de los mínimos federales por las jurisdicciones locales: La transferencia de recursos, pero la necesaria vigilancia

Existen tres principios que no puede dejarse de lado en el balance para la nueva forma de pensar la competencia administrativa de ejecución de los presupuestos mínimos nacionales: 1) igualdad entre estados miembros, 2) no hay transferencia de competencias sin asignación de recursos, 3) quien asigna recursos controla su ejecución.

La *igualdad de los estados miembros de la federación* oficia como factor legitimante de la *actuación de la autoridad central en defensa de los PMPA* que son normas -antes que todo- que proveen "tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional", como reza el art. 6, LGA. Detrás del mínimo nacional existen intereses federales -como lo ha reconocido la Corte en el precedente "Mamani"^[1]-. Derivado de ello, el orden jurídico central, al dictar una ley de PMPA debe dotar a la autoridad nacional de un poder para poder informarse del modo en que las provincias implementan el mandato de protección ambiental. Si los mínimos son perforados por normas no complementarias, la legitimación para su anulación es judicial. La Corte ha ejercitado control de complementariedad en "Martínez"^[2] antes en "Villivar"^[3], y también en "Telefónica Móviles"^{[4]-[5]}.

Pero el supuesto de que la provincia no implemente la ley nacional es diferente. No se puede dejar librada la solución a un amparo (por omisión), y al Poder Judicial. La autoridad nacional debe tener poderes para lograr que el mínimo federal, que es operativo en todo el territorio del país, sea implementado en sede local, y no caiga en letra muerta.

Entendemos entonces que la Autoridad de Aplicación debe contar con capacidad de control -previa información y envío de fondos- sobre los modos en que se implementan los mandatos de PMPA en sede local. El derecho ambiental decidido por el Congreso Nacional no puede quedar sujeto a una suerte de *nulificación* por los estados miembros de la federación. Entramos en un sistema que se asemeja más a una confederación que a , no una federación. La Corte detectó el inconveniente de la falta de implementación de los PMPA en la causa "Equística"^{[6]-[7]} pero las leyes no dotan a la Autoridad de Aplicación de esas leyes de poderes para solucionar el punto.

El segundo principio aparece en el art. 75.2, párrafo 5, CN que dice: "No habrá transferencia de competencias, servicios o funciones sin la respectiva reasignación de recursos". En muchos casos las leyes ambientales nacionales son ajenas a la política ambiental provincial. Pertenecen a una agenda nacional que no coincide con las prioridades locales. Agregamos que estas políticas comportan una limitación al modelo de desarrollo. Por este motivo, es importante que, junto con el dictado de las leyes de PMPA se proyecte la creación de fondos para la implementación en sede provincial de los mecanismos administrativos. Es verdad que los códigos de fondo se implementan por las provincias sin queja alguna, pero no son equiparables, porque no son normas administrativas como siempre son los contenidos de las leyes ambientales.

El tercer principio, derivado del anterior, indica que *quien asigna recursos debe tener facultades para vigilar su aplicación* y por lo tanto, la Autoridad de Aplicación de los PMPA debería tener competencias para solicitar a las provincias información sobre la implementación de los mínimos y de los fondos transferidos. Deberían adoptarse mecanismos de rendición de cuentas, información, e incluso vigilancia de la autoridad nacional sobre los modos en que las provincias ejecutan los PMPA. También puede pensarse en la creación en las leyes de PMPA de programas nacionales financiados por dicho gobierno, similares a los que en EE.UU. dependen de la EPA.

La Autoridad de Aplicación de Bosques Nativos hoy verifica que la tasa de deforestación local viola su compromiso de OTBN, o que directamente dispone un OTBN con escasísimas hectáreas de BN y debe quedarse de brazos cruzados. Lo mismo si se verifica que de manera repetida en una provincia se agreden territorios inventariados como glaciares por el IANIGLA conforme a las disposiciones de la Ley 26639. Todos estamos de acuerdo en que debe actuar, pero para ello la autoridad ambiental nacional requiere de competencias que le permitan hacerlo. Hoy nuestras leyes de PMPA con cuentagotas lo hacen. Solo el art. 34, Ley 26331, algunas normas de la Ley 26815 de incendios forestales y 25688 de aguas, le permiten intervenir por emergencias (art.

8), pero son pocas. En futuras leyes se debe repensar el rol de la Autoridad de Aplicación, dotándola de capacidad para pedir *información, y corrección*.

En la LGA existe una forma de solucionar estos problemas, pero no ha servido. Nos referimos al mecanismo de concertación para la vigencia en el COFEMA del artículo 24, LGA. El problema es que depende de un órgano donde las provincias tienen mayoría abrumadora. Debemos recordar que en el COFEMA las provincias poseen un voto cada una, donde el Gobierno Nacional es uno más. Por este motivo, no hay en este mecanismo una solución para la falta de implementación local de los PMPA, porque este apartado del sistema federal debe defenderse por un órgano que represente intereses federales estrictos.

Conclusión: estamos ante un sistema que celoso de las competencias locales (art. 124, CN) ha condenado la decisión política nacional, que en la práctica, si no cuenta con la aquiescencia local, termina en saco roto. En la práctica, pareciera que seguimos ante normas de adhesión y no hemos avanzado desde la reforma de la Constitución Nacional en 1994.

III. La relación horizontal en la competencia administrativa

En la visión clásica y estática de la división de poderes del Varón de Montesquieu ahora analizaremos lo que sucede dentro del PE, quien se encarga de llevar adelante la gestión y aplicación de los mandatos, es decir la función administrativa de las leyes ambientales.

En nuestro país, la gestión del ambiente se hace en una estructura de descentralización, en el marco de un Estado federal, por lo que en cada provincia, en el marco del sistema constitucional argentino las autonomías pueden organizarse del modo que ellas crean más conveniente. Esto implica, que no necesariamente coincidirán los modos en que se gestione el modelo de sostenibilidad en cada una de las provincias. Por ello es necesario recordar y hacer nuestros estos insumos antes de comenzar a recorrer la competencia administrativa ambiental.

III.1. Principio de integración

En política ambiental el *principio de integración* implica reconocer que muchas de las demás políticas sectoriales tienen también repercusiones ambientales, y constituyen sin duda un factor retardatorio de ésta. Y por lo tanto esta disposición pretende que las pautas de la política ambiental se integren en las carteras que no son ambientales, las llamadas sectoriales.

La fuente de este principio la encontramos en el Tratado de la Comunidad Europea, en su artículo 130.R.2 donde se señala que las exigencias de protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las demás políticas de la comunidad. En el ámbito internacional este principio ha sido central para el Convenio sobre Diversidad Biológica (aprobado en Argentina por Ley 24375), en su artículo 6.

En nuestro país, la integración se afina en el segundo párrafo del artículo 41, CN cuando se dispone -en una suerte de *crossroads*- de competencias para "las autoridades". Néstor Cafferatta explica que "El principio de integración es la punta del derecho ambiental, es el 'escudero', el conquistador de nuevas fronteras y espacios donde operar. En ese sentido, se explica por qué Jorge Mosset Iturraspe califica al derecho ambiental como un derecho 'invasor', en tanto que la doctrina es conteste en señalar el carácter horizontal o interdisciplinario (heterónimo) del derecho ambiental. 2. El principio que motoriza esta nueva cultura jurídica, este avance o adelanto, del derecho ambiental es el principio de integración. En realidad hay un frente penetrante que sirve de base para esta función de irradiación: está constituido por los principios de congruencia, integración y de transversalidad, de la ley de cambio climático, que unidos constituyen la primera línea compacta de avanzada del derecho ambiental en territorios ajenos. El derecho ambiental se solapa entre todas las disciplinas clásicas del derecho (Fuenzalida). La especialidad tiene una 'doble personalidad' (es autónomo y heterónimo al mismo tiempo)"[8].

En el ámbito legislativo la *integración* es reglada en el art. 5, LGA que pretende *coordinar* las funciones de las "diferentes áreas del Estado" e incluso los "diferentes niveles" para que en cada uno de ellos se adopten mecanismos, salvaguardas de protección del ambiente y en concordancia con la LGA. Si uno observa el modo

de redacción de nuestro principio de integración, él menciona "todos" los niveles de gobierno, motivo por el cual la nueva melodía debe ser interpretada por toda la orquesta, coordinada por la ley marco como directora.

Quizá el principal fundamento de este principio se encuentra en la naturaleza que posee la Ley 25675 derivada de su artículo 1. Es que estamos ante una *ley de contenido constitucional*. La base material de la LGA es el artículo 41, CN. Ninguna de las demás leyes de PMPA (25612, 25688, 25670, 25916, 25831, 26331, 26639) tiene este vínculo *directo* con la cláusula ambiental nacional, porque lo desarrollan solo en aspectos particulares (residuos, aguas, glaciares, bosques, información, etc.).

El segundo nivel de análisis del texto del artículo 5, LGA se da en el objeto que persigue el principio, que es "asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley", es decir, la LGA. Ella es el objetivo de la *integración*, y ella trae como efecto la centralización de la norma en el sistema de política ambiental a partir de la aplicación de la ley marco.

Desde este abanico surgen expresivas lenguas del derecho ambiental que se extienden *horizontales* sobre cada uno de los ámbitos del Estado que deben funcionar de modo conjugado. Allí la *coordinación* se impone mediante *integración* (artículo 5, LGA). La voz "integrar" proviene del latín *integrare* que significaba "renovar", "completar". Entre las diversas acepciones la Real Academia Española incluye varias que sirven de base al artículo 5, LGA: "1. tr. Dicho de diversas personas o cosas: constituir un todo. El equipo lo integran once jugadores; 2. tr. Completar un todo con las partes que faltaban; 3. tr. Hacer que alguien o algo pase a formar parte de un todo. U. t. c. Prnl; 4. tr. comprender (II contener). La coalición ganadora integraba liberales y socialistas; 5. tr. Aunar, fusionar dos o más conceptos, corrientes, etc., divergentes entre sí, en una sola que las sintetice. El nuevo enfoque integra las dos teorías anteriores; 6. tr. Mat. Determinar por el cálculo una expresión a partir de otra que representa su derivada".

La Ley 27520 de cambio climático lo repite en su art. 4.b bajo el nomen iuris de "Transversalidad del Cambio Climático en las políticas de Estado" al que define como "deber del Estado de "considerar e integrar todas las acciones públicas y privadas, así como contemplar y contabilizar el impacto que provocan las acciones, medidas, programas y emprendimientos en el cambio climático". La integración está signada por diversos componentes. Quien gobierna la estructura normativa, posee entonces la potestad para organizarla, y el modo en que se lo hace en materia ambiental deviene de esta norma. Estamos ante una parte de la función de coordinación para la gestión de la protección del derecho al ambiente, con base en el segundo párrafo, artículo 41, CN.

III.2. La gestión ambiental dividida entre la autoridad ambiental y las autoridades sectoriales

La gestión del ambiente puede responder a diferentes modelos. Estamos ante una cuestión compleja porque la materia sostenibilidad interactúa con diversos espacios; es verdad que posee un núcleo central pero el mismo está relacionado con la utilización racional de los recursos naturales, y ello hace que rápidamente los contenidos se distribuyan en muchos sectores que tendrán incidencia sobre el mismo: sanidad, salud pública, relaciones exteriores, infraestructura, ganadería, minería, agricultura, pesca, relaciones exteriores, educación, justicia.

Históricamente, la cuestión ambiental fue apareciendo paulatinamente como un problema que fue adaptando a los múltiples ministerios y organismos del Estado que al hilo de sus funciones específicas fueron asumiendo progresivamente competencias que se le relacionaban.

Dos vectores sirven para graficar la relación entre autoridades sectoriales y autoridad ambiental bajo el prisma de la lucha entre *concentración vs. dispersión*.

Los modelos comparados se pueden agrupar en cuatro fórmulas:

1. *Concentración de competencias*: Este era el modelo de varios países europeos en los noventa (Gran Bretaña, Dinamarca, Noruega), donde existía un Código Ambiental con todas las normas sustanciales de esta materia y donde se concentraban todas las competencias en un solo ministerio. Otro ejemplo es Venezuela por esos años[9].

2. *Agrupación parcial de competencia o potenciación de un departamento ministerial*: Para Francisco Luis López Bustos, si observamos Europa en los noventa, Suecia sirve como ejemplo -junto a Italia, Holanda o Suiza- de este modelo. El mismo se identifica como aquel en que existe un ministerio especial para cuestiones ambientales, aunque fundamentalmente con un carácter coordinador e impulsor; con la posibilidad de asumir la gestión de ciertas competencias.

Martín Mateo nos alerta que es el caso de la creación de un ministerio especial para las cuestiones ambientales, aunque con un eminente carácter coordinador e impulsor. Puede gestionar pero solo un cierto núcleo de competencias.

Francia es un buen ejemplo de esto. En 1971 se crea el Ministerio de la Protección de la Naturaleza y el Medio Ambiente que pasa después a denominarse Ministerio de la Calidad de Vida. Aunque este ministerio ejerce atribuciones que correspondían al Ministerio de Desarrollo Industrial en materia de establecimientos peligrosos, insalubres e incómodos, disponiendo de ciertas posibilidades financieras a través del Fondo de Intervención y Acción sobre la Naturaleza y el Ambiente (FIANE), numerosas competencias ambientales continúan en el ámbito de otros doce ministerios y secretarías de Estado[10].

La dispersión obliga a que se deba recurrir a este modelo[11]. En el caso de Francia son el Alto Comisionado para el Ambiente, el Comité Interministerial de Acción para la Naturaleza y el Ambiente y el Consejo Nacional de Protección de la Naturaleza, quienes componen el espacio de gestión de la sostenibilidad.

Según Bustos este modelo es el más difundido, pues agrupa los diversos sectores ambientales pero presenta un inconveniente: debe recurrir a órganos interministeriales cuya eficacia coordinadora es más que dudosa[12].

3. *Concentración de controles*: el tercer modelo que aparece en la realidad comparada es aquel en que se genera una Agencia Ambiental Nacional, centralizada y a modo de comisaría -dice Bustos- como *órgano coordinador*, que está íntimamente vinculado a la presidencia[13]. A este modelo queda adscrita la más clásica de las agencias ambientales: la Agencia de Protección del Medio Ambiente (EPA) de Estados Unidos de Norte América. La ley que entra en vigor en 1970 a nivel federal creó una comisión sobre calidad de medio ambiente, y a ella se le encomendaba la creación y prosecución de una política ambiental para todo el país. Las funciones de ejecución se asignan a la EPA, que refundía las atribuciones de diversas organizaciones administrativas como la Administración Federal de la Calidad de Aguas, la Agencia Nacional de Control de Contaminación Atmosférica y la Oficina de Administración de Residuos Sólidos Urbanos.

Dice Martín Mateo que la EPA es básicamente un organismo de control, lo que materializa sobre todo valorando proyectos de actuación de soporte federal trascendentes para el medio. Quedan otras organizaciones fuera de la Administración Federal Ambiental, como son el Servicio Forestal, la antigua Comisión de Energía Atómica, y la Administración Nacional Atmosférica y Oceánica[14]. Existen luego agencias ambientales similares en los Estados que forman la unión.

Alemania y Japón siguen este esquema.

Las ventajas del sistema de concentración de controles, es que en un mismo órgano reducen el problema de la coordinación y además cuenta con importantes medios financieros con lo cual las funciones de prevención y control pueden ser aplicadas más fácilmente[15].

4. *Dispersión de competencias*: Este es el modelo más difundido. La mayor parte de los países han seguido con la inercia administrativa apenas modificada mediante la creación de órganos interministeriales de coordinación. Este es el modelo de España en los noventa, donde se intenta mediante la creación de órganos interministeriales como órganos colegiados controlar las unidades administrativas responsables de las distintas facetas del medio ambiente.

Como bien destaca Bustos, pese al fraccionamiento de las competencias, la gestión y el protagonismo de determinados ministerios producen tácticamente una relativa unificación pero que no obstante no puede apalear el enorme inconveniente que resulta ser que quien elabora la política ambiental no es el mismo que quien la

sanciona ni quien la ejecuta, ni quien la controla. La desconexión entre "quien propone y quien dispone" es el elemento más negativo.

Existe una versión más agravada aún de este último modelo de sectorialización, al que algunos autores llaman *hipersectorialización*[\[16\]](#).

III.3. El Ministerio de Ambiente de la Nación Argentina

En Argentina se ha creado el Ministerio de Ambiente de la Nación (con diferentes nomenclaturas) en el año 2015, concentrando algunas competencias y dejando otras dispersas en autoridades sectoriales. Excepto un período de dos años (2018/2019) siempre el área ambiental nacional ha tenido rango ministerial. Esto facilita su interacción con otras carteras de gobierno, y la mecanización del principio de integración. De todos modos, la baja jerarquía que tiene la "cuestión ambiental" en la agenda política argentina provoca que la materia no termine de solidificarse.

El Ministerio de Ambiente en Argentina reconoce su antecedente remoto en 1973 cuando se crea la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNAH) a cargo de Yolanda Ortiz. Esto ocurría al mismo tiempo que los países noroccidentales creaban sus primeras agencias ambientales -la primera secretaría ambiental británica fue creada en 1971 y la renombrada agencia ambiental estadounidense en 1972-. Pero la acción pionera de Perón perdió fuerza, en parte, con su propia muerte en 1974 y, centralmente, con el golpe de 1976. La dictadura militar desmanteló la secretaría ambiental de 1973 y sepultó todas las iniciativas legislativas[\[17\]](#).

En 1983, la cuestión ambiental no fue ajena a la plataforma de campaña de la Unión Cívica Radical. No obstante, la agenda posdictadura llevó a que no se produjeran grandes adelantos en materia de política ambiental bajo el gobierno de Raúl Alfonsín. El primer avance destacable tuvo lugar recién en 1991 con la recreación de la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNAH) bajo la presidencia de Carlos Menem. A partir de entonces, la política ambiental nacional siguió, con avances y retrocesos, un lento camino incremental[\[18\]](#).

El siguiente gran cambio se dio -como adelantáramos- el 10 de diciembre de 2015 cuando se otorgó categoría de ministerio al área ambiental. El 5 de septiembre de 2018, se lo reduce en jerarquía pasando de ministerio a secretaría dentro de la Secretaría General de la Presidencia. Los cambios se dieron en una modificación del gabinete nacional que redujo de 22 a 10 la cantidad de ministerios. En diciembre de 2019 el presidente Alberto Fernández anuncia que el área vuelve a tener categoría de ministerio.

Respecto a las funciones, el Ministerio de Ambiente de la Nación concentra desde 2015 la materia Parques Nacionales, en algún segmento tiene competencias para llevar adelante la evaluación de impacto ambiental (para la actividad hidrocarburífera y gasífera offshore (Resolución 3/2019 SAyDS) aunque excepcional. Ese tipo de procedimientos en el espacio de la Administración Pública Nacional se los ejecuta por las áreas ambientales de los demás ministerios.

El Alto Tribunal Nacional en la causa "Marisi" motivado en la evaluación de impacto ambiental del aeropuerto El Palomar resuelve este punto donde se dice:

"Conforme al reparto de competencias denunciado por el Estado Nacional en la causa el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos y la Administración Nacional de Aviación Civil resultan los órganos encargados de emitir una declaración de impacto ambiental aprobando o rechazando el estudio de impacto ambiental (artículo 12 de la Ley 25675) de la totalidad de las obras y de la actividad aerocomercial que se realicen en todas las etapas proyectadas en el Aeropuerto El Palomar, es decir, el estudio de impacto ambiental integral -de todas y cada una de las obras y actividades, en todas las etapas- debe ser evaluado por las autoridades competentes señaladas y, posteriormente, aprobado o rechazado mediante una declaración de impacto ambiental".

(FSM 113686/2017/12/1/RH013, "Marisi, Leandro y otros vs. Poder Ejecutivo Nacional -PEN- Ministerio de Transporte de la Nación y otro s. Incidente de apelación", resolución del 30/09/2021, en Fallos: 344:2543).

El grado de concentración o dispersión de estas competencias para la Corte forma parte del margen de apreciación política no sujeta a control judicial. Considera que no es susceptible de control judicial el modo en que el PEN dispone las competencias para la evaluación de impacto ambiental, en favor de la autoridad sustantiva o sectorial o en la autoridad ambiental. Es una cuestión política de oportunidad, mérito y conveniencia, no alcanzada por el control judicial.

Quizá deban disponerse algunos criterios para la división de competencias e intervenciones en algunos casos plenos de la autoridad ambiental y en otros de la autoridad sectorial en la ejecución de herramientas ambientales. Un criterio podría ser que la autoridad ambiental lo haga cuando se ejecutan los instrumentos derivados de las leyes que afincan en sistemas (aire, agua, suelo, flora, fauna) y que sea la autoridad sectorial la que dirija el trámite en los casos de actividades con incidencia sobre el ambiente (minería, pesca, agricultura, ganadería, infraestructura), pero es un criterio. Podría excepcionarse en algunas materias.

IV. Conclusión

El sistema que compone el *federalismo ambiental argentino* para la competencia administrativa dispone de una nueva forma de ejecución del derecho, alejado de las fórmulas clásicas. Las normas que concurren de modo complementario a la protección del ambiente, deben ser aplicadas por las autoridades locales. Pero este desdoblamiento trae problemas, porque la norma nacional depende para su implementación del concurso de la autoridad provincial.

El derecho ambiental actual nos muestra leyes de PMPA dictadas por el orden central pero con baja implementación local. Frente a este panorama no le puede quedar a la Autoridad de Aplicación solo el recurso de observar impávida. Dado el principio de legalidad, es el Congreso quien deberá en el futuro revisar su modelo de Autoridad de Aplicación y disponer de facultades de información y vigilancia sobre los espacios locales que no implementen o perforen el piso uniforme, sobre el cual además se deposita la garantía de igualdad del resto de las provincias.

Lo contrario es relegarle al Ministerio de Ambiente de la Nación un papel cuasi testimonial ante comportamientos locales que desoyen mandatos que gozan de supremacía federal. Heinrich Von Triepel en 1917 decía: "Donde hay una competencia legislativa -con desdoblamiento de la ejecución, agregamos nosotros- hay competencia de vigilancia". Deberíamos pensar esto.

V. Bibliografía

- Alexy Robert, *Una teoría de la argumentación jurídica*, Tercera reimpresión de la 2da edición, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid, 2014.
- Bühler Ottmar, "Texto de la Constitución alemana de agosto de 1919 y comentario sistemático a sus preceptos", en *La Constitución de Weimar*, La Constitución alemana de 11 de agosto de 1919, Tecnos, Madrid, 2010.
- Cafferatta, Néstor, "Principio de integración en la Ley 25675", en Esain, José Alberto (Director), Número especial, Aniversario de la Ley 25675 General del Ambiente del día 28 de noviembre de 2022, ps. 11/15.
- De Vergottini Giuseppe, *Derecho Constitucional comparado*, Universidad, Buenos Aires, 2005.
- Dworkin Ronald, *Los derechos en serio*, Ariel Derecho, segunda edición Barcelona, 1989.
- Esain, José Alberto, "La teoría de la autoridad de aplicación de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental", en *Diario L.L.* del 06/04/2021, p. 1.
- Esain, José Alberto, "A propósito del fallo 'Equística' por los incendios en el Delta del Paraná: La anemia de

implementación del derecho ambiental argentino. La conservación de los ecosistemas, las emergencias y la decisión política ambiental", en *Diario L.L.* del 10/03/2021, p. 1.

- Esain, José Alberto, *Competencias ambientales*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008.
- Esain, José Alberto, "La Corte consolida las competencias ambientales y el control de complementariedad", *Diario L.L.* del 07/12/2022, ps. 1 y 5/12.
- Esain, José Alberto, *Ley 25675 general del ambiente, comentada, concordada y anotada*, T. I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020.
- García Enterría, Eduardo, *Estudios sobre autonomías territoriales*, Civitas, Madrid, 1985.
- Gutiérrez, Ricardo A., Isuani Fernando, "Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013", *Revista SAAP*, Vol. 7, nro. 2, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, nov. 2013.
- Hesse Konrad, "El Estado federal unitario", en Hesse Konrad, *Escritos de Derecho Constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012.
- Linares Quintana, Segundo, *Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional*, T. 1, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1977, p. 431.
- López Bustos, Francisco Luis, *La organización administrativa del medio ambiente*, Universidad de Granada, Cuadernos Civitas, Madrid, España, 1992.
- López, Ramón Fernando, "Caracteres del derecho comunitario europeo ambiental", en *Revista de Administración Pública*, Núm. 142, Enero-abril 1997.
- Marchesi, Guillermo, "Instrumentos de política y gestión ambiental: Estado actual a 20 años de la Ley general del ambiente", en Esain, José Alberto (director), *Número especial Aniversario de la Ley 25675 General del Ambiente*, del día 29/11/2022, ps. 2/4 (también en L.L. 2022-F, p. 419).
- Martín Mateo, Ramón, *Tratado de derecho ambiental*, T. I, Trivium, Madrid, 1991.

- [1] CSJN, 318/2014 (50-M)/CS1, Recurso de hecho, "Mamani, Agustín Pío y otros vs. Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram S.A. s. Recurso", del 05/09/2017. En esta sentencia la Corte en su considerando 3 interpreta que existen intereses federales estrictos en los PMPA susceptibles de recurso extraordinario federal. Para profundizar el concepto se puede consultar Esain, José Alberto, "El control de complementariedad en materia ambiental. Los presupuestos mínimos ambientales", en *Diario L.L.* del 04/10/2017, p. 3/12.
- [2] Martínez, Sergio Raúl vs. Agua Rica LLC Suco Argentina y otros s. Acción de amparo, CSJN, 1314/2012, 02/03/2016, Rubinzal Online, www.rubinzalonline.com.ar, RC J 836/16.
- [3] Minera El Desquite S.A. s. Recurso de queja en: Villivar, Silvana Noemí vs. Provincia del Chubut s. Amparo, CSJN, 17/04/2007, Rubinzal Online, www.rubinzalonline.com.ar, RC J 1273/07.
- [4] Telefónica Móviles Argentina S.A. - Telefónica Argentina S.A. vs. Municipalidad de General Güemes s. Acción meramente declarativa de inconstitucionalidad, CSJN, 11000507/2010, 02/07/2019, Rubinzal Online, www.rubinzalonline.com.ar, RC J 6844/19.
- [5] Todos comentados en Esain, José Alberto, *Ley 25675 general del ambiente, comentada, concordada y anotada*, T. I, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020, comentario a los arts. 4 (principio de congruencia) y

6. También se puede consultar Esain, José Alberto, la Corte consolida las competencias ambientales y el control de complementariedad, Diario del 07/12/2022, ps. 1 y 5/12.

- [6] Equística Defensa del Medio Ambiente Asociación Civil vs. Provincia de Santa Fe y otros s. Amparo ambiental, CSJN, 468/2020, 11/08/2020, Rubinzal Online, www.rubinzalonline.com.ar, RC J 4814/20.
- [7] Esain, José Alberto, "A propósito del fallo 'Equística' por los incendios en el Delta del Paraná: La anemia de implementación del derecho ambiental argentino. La conservación de los ecosistemas, las emergencias y la decisión política ambiental", Diario L.L. del 10/03/2021, p. 1.
- [8] Cafferatta Néstor, "Principio de integración en la Ley 25675", en Esain, José Alberto, Número especial Aniversario de la Ley 25675 General del Ambiente del día 28 de noviembre de 2022, ps. 11/15.
- [9] López Bustos, Francisco Luis, La organización administrativa del medio ambiente, Universidad de Granada, Cuadernos Civitas, Madrid, España, 1992, ps. 115/6.
- [10] Lamarque, "Droit de la protection de la nature et de l'environnement", LGDJ, París, 1973, p. 16; citado por Martín, Mateo Ramón, Tratado de derecho ambiental, T. I, cit., ps. 244.
- [11] Martín, Mateo Ramón, Tratado de derecho ambiental, T. I, cit., ps. 244.
- [12] López Bustos, Francisco Luis, La organización administrativa del medio ambiente, ps. 117.
- [13] López Bustos, Francisco Luis, La organización administrativa del medio ambiente, p. 118.
- [14] Martín, Mateo Ramón, Tratado de derecho ambiental, T. I, cit., ps. 247.
- [15] López Bustos, Francisco Luis, La organización administrativa del medio ambiente, ps. 119.
- [16] López Bustos, Francisco Luis, La organización administrativa del medio ambiente, ps. 119.
- [17] Gutiérrez, Ricardo A.-Isuani, Fernando, "Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013", Revista SAAP, Vol.7, nro. 2, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, nov. 2013.
- [18] Gutiérrez, Ricardo A.-Isuani, Fernando, "Luces y sombras de la política ambiental argentina entre 1983 y 2013".