

Suprema Corte:

-I-

El Tribunal Superior de Justicia de la provincia de Córdoba rechazó la acción declarativa de inconstitucionalidad entablada por la Cámara Empresaria Minera de la Provincia de Córdoba (en adelante, CEMINCOR) y la Asociación de Profesionales de la Comisión Nacional de Energía Atómica y la Actividad Nuclear (en adelante, APCNEAN) contra la ley provincial 9526, que prohíbe la actividad minera metalífera en la modalidad de cielo abierto, la actividad minera de minerales nucleares y el uso de determinadas sustancias químicas contaminantes (fs. 510/541 del expediente principal, al que me referiré salvo aclaración en contrario).

En primer término, el tribunal sostuvo que la provincia dictó la ley 9526 en ejercicio de su competencia en materia ambiental y a fin de complementar las normas nacionales que protegen el ambiente en el ámbito de la minería.

Señaló que si bien las provincias delegaron en la Nación el dictado de los códigos de fondo, entre ellos, el de minería, ello no impide que conserven el poder de policía de seguridad, moralidad y salubridad sobre la actividad en cuestión.

En particular, afirmó que el reparto de competencias vinculadas a la conservación y cuidado del medio ambiente se rige por los principios de complementación y armonización adoptados en el artículo 41 de la Constitución Nacional. De acuerdo con ello, el Estado Nacional dicta los presupuestos mínimos de protección y las provincias pueden adoptar sus regulaciones propias, siempre que no disminuyan los estándares previstos en la normativa nacional. En este sentido, apuntó que el piso mínimo en materia ambiental establecido por la ley 24.585 para la actividad minera es complementado por la ley local. Mencionó que la facultad de las provincias de

completar las normas nacionales fue expresamente reconocida por la Corte Suprema en el caso "Villivar" (Fallos: 330:1791). Agregó que el artículo 233 del Código de Minería reconoce esa atribución de competencias.

Explicó que la ley 9526 no se encuentra en contradicción manifiesta con el Código de Minería, puesto que mientras que éste rige las relaciones jurídicas, los derechos y las obligaciones que surgen de la actividad minera, la ley provincial prohíbe, con propósitos ambientales, el uso de ciertas técnicas de explotación y la utilización de ciertas sustancias en los procesos mineros.

En segundo término, recordó que el derecho de trabajar y a ejercer toda industria lícita no es absoluto, sino que se encuentra sujeto a reglamentación. En ese marco, sostuvo que las restricciones previstas en la norma cuestionada son razonables en atención a la magnitud de las consecuencias que la minería a cielo abierto y el uso de sustancias tóxicas causan al medio ambiente y al agua, que son elementos vitales para la supervivencia humana.

Destacó que existe consenso en la literatura respecto a que ninguna actividad industrial es tan agresiva al ambiente como la minería a cielo abierto. Agregó que los debates parlamentarios dan cuenta de los graves daños que producen ese tipo de explotación minera y la minería de minerales nucleares. Relató que la minería a cielo abierto afecta las aguas superficiales y subterráneas o freáticas y los suelos, contamina el aire, e impacta sobre la flora, la fauna, las poblaciones y el microclima. Agregó que los procesos de lixiviación y flotación con sustancias tóxicas emplean millones de litros de agua que se contaminan de manera irreversible, tornándose inaptos para el consumo humano, la agricultura y la ganadería. Puntualizó que el cianuro, que es el elemento mediante el cual se desarrolla la minería a cielo abierto, produce graves e irreversibles efectos en atención a los accidentes que suelen ocasionarse y a los desechos producidos.

Consideró que la severa restricción contenida en la ley 9625 es eficaz a fin de prevenir daños a elementos vitales para la supervivencia humana. Afirmó que la experiencia demostró que la aplicación de rigurosos procedimientos de control sobre este tipo de actividad no es una vía idónea para proteger el medio ambiente. Relató diversos accidentes ambientales acontecidos en la provincia, en particular, el de la planta de procesamiento de uranio en la mina conocida como “Los Gigantes”. Agregó que la norma provincial se ajusta al principio precautorio y a la tendencia en el derecho comparado a la prohibición de estas actividades.

Por último, señaló que la medida adoptada respeta el principio de proporcionalidad, pues restringe determinadas metodologías y procedimientos de explotación minera pero no prohíbe la actividad en sí misma ni extingue el derecho minero obtenido mediante concesión.

Por esas razones, concluyó que la ley local es razonable en tanto constituye una medida de tutela esencialmente preventiva y cumple con el deber constitucional de garantizar que las generaciones futuras puedan seguir gozando de bienes ambientales.

–II–

Contra dicho pronunciamiento, las accionantes interpusieron recurso extraordinario (fs. 557/579), que contestado (fs. 619/634) fue denegado por el *a quo* (fs. 644/652), lo que originó la queja en examen (fs. 120/124 del cuaderno respectivo).

Las recurrentes alegan la existencia de una cuestión federal toda vez que la sentencia rechazó el planteo de inconstitucionalidad deducido contra la ley local 9526.

Manifiestan que los derechos, obligaciones y procedimientos referentes a la adquisición, explotación y aprovechamiento de sustancias minerales es materia regulada por el Código de Minería, que concierne

exclusivamente al Congreso de la Nación. Por esa razón, estiman que la norma local reguló cuestiones en violación a lo dispuesto por los artículos 75, inciso 12, y 126 de la Constitución Nacional. Enfatizan que las regulaciones locales son incompatibles con las nacionales, ya que fijan prohibiciones distintas y más gravosas que las establecidas en el Código de Minería. Agregan que la política minera que surge de la ley local frustra la prevista por el Congreso de la Nación, que permite la minería a cielo abierto.

Consideran que la ley provincial fija una presunción que no admite prueba en contrario, vulnerando los artículos 4, 11, 12, y 13 de la ley 25.675, que establecen procedimientos de evaluación de impacto ambiental a fin de evaluar si la actividad es ambientalmente sustentable.

Sostienen que las restricciones que la ley establece equivalen, en los hechos, a prohibir la actividad minera, afectándose de ese modo su derecho de trabajar y ejercer toda industria lícita, así como también el de propiedad, previstos en los artículos 14 y 17, respectivamente, de la Constitución Nacional. Arguyen que la actividad puede ejercerse sin agredir el ambiente y que la autoridad local cuenta con instrumentos jurídicos y científicos para fiscalizarla, dado que la tecnología actual permite neutralizar los residuos líquidos, sólidos y gaseosos, ofreciendo incluso respuestas a contingencias de emergencia. Destacan que la prohibición es desproporcionada, máxime cuando puede ser desarrollada de modo sustentable en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional.

Criticán la técnica legislativa adoptada por la norma, pues utiliza conceptos indeterminados que agreden el principio de reserva legal y la seguridad jurídica, siendo imposible precisar la prohibición de la norma.

Además, argumentan que el artículo 2 de la ley impugnada, al prohibir en todo el territorio de la Provincia de Córdoba la actividad minera, en todas sus etapas, de minerales nucleares tales como el uranio y el torio, controvierte el artículo 1 de la Ley Nacional de la Actividad Nuclear 24.804, según

el cual el Estado Nacional fija la política nuclear y ejerce las funciones de investigación y desarrollo, regulación y fiscalización, a través de la Comisión Nacional de Energía Atómica y de la Autoridad Regulatoria Nuclear. Enfatizan que la ley no sólo avanza sobre materias delegadas a la Nación, sino que impide dotar a la actividad nuclear de su principal insumo, que es el uranio, comprometiendo la política nuclear y energética nacional, así como diversos programas y proyectos, como la usina nuclear ubicada en Río Tercero, las plantas de producción de cobalto y de dióxido de uranio, y el asentamiento de la Regional Centro de la Gerencia de Explotación de Materias Primas Nucleares.

Por otra parte, critican la interpretación realizada sobre el precedente "Villivar". Aducen que la ley impugnada en autos no es equiparable a la ley 4023 de la provincia Chubut, discutida en ese caso, pues aquella, si bien prohíbe la actividad minera metalífera a cielo abierto y la utilización de cianuro en los procesos de producción minera, permite que el Consejo Provincial de Ambiente defina las áreas excluidas de esa prohibición, previa audiencia pública y evaluación de impacto ambiental que acredite la sustentabilidad del proyecto.

-III-

El recurso extraordinario fue mal denegado en lo referido a la cuestión federal, toda vez que se ha cuestionado la validez de una ley provincial (ley 9526) por vulnerar normas federales (arts. 14, 17, 18, 19, 28, 41, 75, inc. 12, y 126 de la Constitución Nacional y leyes 24.804 y 25.675) y la decisión del superior tribunal provincial ha sido en favor de la validez de la norma local (art. 14, inc. 2, ley 48; dictamen de la Procuración General de la Nación, causa S.C. T. 79, L. XLIV, "Telefónica Comunicaciones Personales SA c/ Municipalidad de Rosario", 13 de marzo de 2009).

En consecuencia, entiendo que la queja es admisible.

-IV-

A los fines de analizar los planteos traídos por las recurrentes, cabe señalar que el artículo 1 de la ley 9526 prohíbe, en todo el territorio de la provincia de Córdoba, la actividad minera metalífera en la modalidad de cielo abierto y en todas sus etapas, constituidas por cateo, prospección, exploración, explotación, desarrollo, preparación, extracción y almacenamiento de sustancias minerales.

El artículo 2 prohíbe la actividad minera, en todas sus etapas, de minerales nucleares tales como el uranio y el torio. Esa norma rige para las minas actualmente concedidas, que deben proceder al cierre.

Por su parte, el artículo 3 veda el uso de cianuro, cianuro de sodio, bromuro de sodio, yoduro de sodio, mercurio, ácido sulfúrico, ácido clorhídrico, ácido fluorhídrico, ácido nítrico y toda otra sustancia química contaminante, tóxica y/o peligrosa incluida en el anexo I de la ley 24.051, y/o que posea alguna de las características enunciadas en el anexo II de la ley 24.051 y normas concordantes, o las que en el futuro las reemplacen. Esta prohibición rige para los procesos mineros de prospección, cateo, exploración, explotación, desarrollo, preparación, extracción, almacenamiento, industrialización y/o procesos descritos en el inciso *b* del artículo 249 del Código de Minería, de minerales metalíferos obtenidos a través de cualquier método extractivo, cualquiera sea el lugar de la provincia en el que éstos se desarrollen.

Finalmente, en su artículo 4, la ley local prevé que los titulares de concesiones y/o de derechos mineros que involucren minerales metalíferos y/o aquellas personas que los ejerciten deben adecuar todos sus procesos a las previsiones de los artículos 1 y 3 de esa norma en el término de seis meses a partir de la publicación de la misma, bajo apercibimiento de declarar la caducidad de la concesión minera.

–V–

Cabe adelantar que, en mi opinión, el recurso no debe prosperar dado que, por las razones que expondré a continuación, las impugnantes no han logrado demostrar, en el marco de la acción declarativa de inconstitucionalidad entablada, que la norma cuestionada haya regulado aspectos vedados a la provincia en materia de protección ambiental en el ámbito de la actividad minera o bien que sea incompatible con los derechos, cláusulas constitucionales y leyes federales que invocan.

En primer lugar, entiendo que la provincia de Córdoba dictó la ley 9526 en ejercicio de sus facultades ambientales y, más precisamente, a fin de completar las normas nacionales que protegen el ambiente en el desarrollo de la actividad minera, sin alterar las competencias ejercidas por el Estado Nacional para dictar los códigos de fondo en los términos del artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional.

En efecto, la ley 9526 adoptó diversas medidas a fin de tutelar el medio ambiente y, en particular, los cursos de agua, previniendo daños irreversibles. Los antecedentes parlamentarios evidencian la preocupación de los legisladores locales por prevenir la contaminación de los ríos, lagos y cursos de aguas con químicos, metales o por drenaje ácido, pues “una vez que comienza el proceso de contaminación, detener y reparar los daños causados al ambiente o a las comunidades cercanas, es extremadamente difícil y los costos en muchos casos pueden ser millonarios” (fs. 417; en igual sentido, fs. 421/423 y 426/428).

En esas circunstancias, cabe recordar que el artículo 41 de la Constitución Nacional reconoce en materia ambiental competencias al Estado Nacional y a las provincias, que se organizan bajo el principio de complementariedad. De acuerdo con ese reparto, el gobierno federal tiene facultades para definir los presupuestos mínimos de protección, y los gobiernos

locales para complementar esos presupuestos, aumentando el nivel de protección ambiental establecido por el piso de protección inderogable fijado por la Nación.

Al respecto, la Corte Suprema ha señalado en el precedente registrado en Fallos: 338:1183, "Papel Prensa", que "el ejercicio de las competencias concurrentes que la Constitución Nacional consagra en los arts. 41, 43, 75, incs. 17, 18, 19 y 30, y 125, entre otros, no implica enervar los ámbitos de actuación de ninguna órbita del gobierno, sino que importa la interrelación, cooperación y funcionalidad en una materia común de incumbencia compartida, como es el caso de la protección del medioambiente, sin perjuicio del poder de policía que, en primer término, está en cabeza de las provincias. Este tipo de complementación a nivel constitucional es el que se dispone en el art. 41 de la Constitución Nacional" (considerando 5°).

Luego, precisó que "[e]n esas condiciones, los estados provinciales y el Estado Nacional están facultados por la Constitución Nacional para legislar en materia ambiental y ejercer atribuciones propias en tanto y en cuanto no invadan efectiva y concretamente los aspectos reglados por cada jurisdicción en su esfera de injerencia" (considerando 5°).

Además, en dicho precedente se ha reconocido que "[e]n tales condiciones, la Nación legisla las pautas mínimas de protección, y al ser esta una facultad compartida por su objeto, la autoridad provincial ejerce la porción del poder estatal que le corresponde con base constitucional; extremo que implica que la provincia en su ámbito propio realiza en plenitud una atribución que traduce un grado de valoración con relación al fin especial de carácter preventivo que persigue, la protección del medio ambiente" (considerando 6°).

Los doctores Lorenzetti, Fayt y Petracchi, en el caso registrado en Fallos: 330:1791, "Villivar", destacaron que, con arreglo al artículo 41 de la Constitución Nacional, "corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las normas

necesarias para complementarlas, ya que complementar supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada" (considerando 7°).

En línea con ese reparto de competencias establecido por la Constitución Nacional, el artículo 233 del Código de Minería dispone que "[l]os mineros pueden explotar sus pertenencias libremente, sin sujeción a otras reglas que las de su seguridad, policía y conservación del ambiente. La protección del ambiente y la conservación del patrimonio natural y cultural en el ámbito de la actividad minera quedarán sujetas a las disposiciones de la Sección Segunda de este Título y a las que oportunamente se establezcan en virtud del Artículo 41 de la Constitución Nacional" (énfasis agregado).

Bajo esas premisas, entiendo que la provincia de Córdoba, a través de la ley 9526, ha ejercido sus facultades constitucionales para complementar y establecer mayores exigencias o requisitos en materia ambiental que los previstos por la legislación nacional aplicables en la especie, esto es, la ley 25.675 y la Sección Segunda del Título XIII del Código de Minería, denominada "De la protección ambiental para la actividad", incorporada por la ley 24.585 (doctr. Fallos 330:1791, votos cit.).

En este contexto, los agravios de las recurrentes basados en las diferencias entre las leyes nacionales que establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental y la ley local no son suficientes para mostrar su invalidez constitucional. En efecto, como se dijo, el principio que regula el reparto de competencias en materia ambiental es el de complementariedad, que autoriza a las provincias a establecer, por encima de los contenidos mínimos, regulaciones más estrictas que las nacionales, pues apunta a la optimización de la tutela ambiental en resguardo de las características específicas, geográficas, climáticas, poblaciones y socioculturales del entorno provincial. En este sentido, no se encuentra controvertido que las medidas implementadas por la ley local

maximizan la protección ambiental establecida por las leyes 24.585 y 25.675, por lo que el artículo 41 de la Constitución Nacional no se encuentra vulnerado.

Por otro lado, entiendo que el ejercicio de competencias ambientales realizado por la provincia de Córdoba a través de la ley 9526 no avanza sobre las facultades exclusivas del Congreso de la Nación para dictar el Código de Minería (art. 75, inc. 12, Constitución Nacional). Tal como dispone el artículo 1 de ese código, éste “rige los derechos, obligaciones y procedimientos referentes a la adquisición, explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales”, mientras que la ley 9526 regula ciertas condiciones técnicas de la explotación sobre la base de criterios de protección ambiental que considera conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobierna (doctr. Fallos: 318:992, “Roca”, considerando 7º). No puede obviarse que, en un régimen federal, conviven diversas regulaciones sobre una misma materia; en el caso, el propio artículo 233 del Código de Minería, que se encuentra inserto en el título “Condiciones técnicas de la explotación”, prevé que los mineros se encuentran sujetos a las reglas vinculadas a la conservación del ambiente dictadas por la Nación y por las provincias en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional. Tal como entendieron los votos citados del caso “Villivar”, la actividad minera se encuentra sujeta a normas ambientales dictadas por las autoridades locales.

Tampoco los accionantes han demostrado que la norma cuestionada obstaculice la regulación prevista en el código de fondo sobre los derechos, obligaciones y procedimientos referentes a la adquisición, explotación y aprovechamiento de las sustancias minerales. Al respecto, la Corte Suprema ha destacado que el ejercicio por las autoridades locales de las facultades de poder de policía sólo puede considerarse incompatible con las ejercidas por las autoridades nacionales cuando, entre ambas, medie una repugnancia efectiva, de modo que el conflicto devenga inconciliable (Fallos: 334:1113, “Empresa Distribuidora”, por

remisión al dictamen de esta Procuración General, y sus citas). En el marco de esta acción declarativa, las impugnantes se han limitado a realizar afirmaciones dogmáticas, sin puntualizar y, menos aún, acreditar la existencia de una incompatibilidad de esa índole.

En lo que atañe a la regulación del medio ambiente en materia de minería nuclear cabe arribar a idénticas conclusiones. Ello pues, el artículo 205 del Código de Minería, que se encuentra inserto en el Título XI titulado "De los minerales nucleares", prevé que la exploración y explotación de esos minerales se regirán por las disposiciones de ese cuerpo legal referidas a las minas de primera y segunda categoría, en todo lo que no se encuentre modificado en ese título. De la lectura de ese título no se advierte contradicción alguna con el artículo 233 citado *supra*, por lo que resulta plenamente aplicable lo allí dispuesto en cuanto a la sujeción de la actividad minera a las normas ambientales que se dicten conforme los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional.

Tampoco en este aspecto las recurrentes lograron acreditar una interferencia concreta con la política nuclear fijada por el Estado Nacional. Al respecto, observo que las apelantes no individualizaron cuáles son las minas de minerales nucleares que deberían cesar su actividad a partir de la sanción de la norma, ni han demostrado que los proyectos, reactores y equipos de medicina nuclear que supuestamente se verían afectados por la ley impugnada se hallen efectivamente abastecidos por minerales provenientes de la provincia de Córdoba. Nótese que del debate parlamentario y de los informes acompañados en la causa surge que la actividad minera de la provincia de Córdoba se halla orientada principalmente a la obtención de minerales no metalíferos en canteras y que actualmente no habría minas activas de uranio en el éjido provincial (ver prueba informativa ofrecida a fs. 91 y producida a fs. 411/412, en especial, pto. 8; fs. 416/417, 422, 428 y 430).

En segundo lugar, y en el marco de la acción declarativa entablada, entiendo que las recurrentes no han demostrado que la ley 9526 haya restringido, en forma irrazonable, sus derechos de trabajar y ejercer toda industria lícita, así como con su derecho de propiedad, previstos en los artículos 14 y 17 de la Constitución Nacional.

Tal como surge de los debates parlamentarios (fs. 415/432), la finalidad de interés público de las medidas adoptadas por la ley 9526 es preservar el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (art. 41, Constitución Nacional; art. 11, Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador"; también puede consultarse, principio 6, Declaración de Estocolmo de 1972, emitida por Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano; principio 8, Declaración de Río de 1992, emitida por Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano); así como el derecho al agua, esto es, el derecho de todos de disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico (arts. 11 y 12, Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; art. 24, párr. 2.c, Convención sobre los Derechos del Niño; art. 14, párr. 2.h, Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; art. 28, párr. 2.a, Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; Observación General nro. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "El derecho al agua" [artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales], 29º período de sesiones 2002, HRI/GEN/1/Rev.7 at 117 [2002]; art. 66, Constitución de la Provincia de Córdoba; al respecto, también puede observarse, Plan de Acción de

Mar del Plata, marzo de 1977, aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua; resol. A/RES/64/292 de la Asamblea General de Naciones Unidas, emitida en la sesión de 28 de julio de 2010; resol AG/RES. 2760 (XLII-0/12) de la Asamblea General de la OEA, titulada "El derecho humano al agua potable y al saneamiento", aprobada en la cuarta sesión plenaria, el 5 de junio de 2012; además, Fallos: 337:1361, “Kersich” considerando 12° y 340:1695, “La Pampa”, considerando 11°).

En particular, esos antecedentes parlamentarios dan cuenta de los efectos nocivos e irreversibles que las condiciones técnicas de explotación minera previstas en esa ley causan al medio ambiente y, en especial, al agua, en la provincia de Córdoba.

En el citado debate, los legisladores explicaron que la minería metalífera a cielo abierto remueve cientos de toneladas de tierra y roca, “agravando los procesos de desertificación, alterando el normal escurrimiento de las aguas y por consecuencia de cuencas completas” (fs. 417 y 424). Agregaron que esos emprendimientos generan roca residual, que contiene “concentraciones de sulfatos, metales tóxicos, no metales y componentes radioactivos” y que es “desechada en pilas sobre la superficie del suelo al borde de los tajos o fuera de las obras, ocasionando así que muchos de estos contaminantes se dispersen en el ambiente: se filtren a las aguas superficiales y subterráneas” (fs. 417/418 y 424; en similar sentido fs. 422 y 423 y 430/431). Advirtieron que es imposible técnicamente prever la extensión geográfica de los daños (fs. 418 y 425).

Luego, expusieron que “los procesos de lixiviación y flotación con sustancias tóxicas emplean millones de litros de agua que se contaminan por el aporte de las sustancias tóxicas que utilizan: cianuro, mercurio, ácido sulfúrico, entre otras. Estos gigantes volúmenes de agua, recurso de altísimo valor para la vida, no será apta nunca más para el consumo humano, ni de ganado, ni de

cultivos” (fs. 418 y 425). Precisaron que un emprendimiento de minería a cielo abierto a gran escala emplea 86.400.000 litros de agua por día (fs. 425).

Destacaron que “los enormes volúmenes de agua empleados por estas explotaciones son dejados en el lugar como ‘residuo’, acumulado en diques de cola, pues contiene además de dichas sustancias varios metales pesados producto de las labores mineras” (fs. 425). Enfatizaron la existencia de riesgos ciertos de que los diques de colas produzcan filtraciones que pueden contaminar gravemente el agua superficial y subterránea.

A su vez, ponderaron la nocividad de esos efectos sobre la base de las particularidades de la provincia, donde la mayor parte de la población se provee del recurso del agua a partir de las cuencas hídricas y donde el acceso al agua es crítico, máxime en la estación seca, y sobre la base de las economías regionales, en particular, el turismo (fs. 418, 421, 425).

Finalmente, enunciaron todos los estudios que acreditan la toxicidad del uranio y el torio (fs. 419 y 425), así como los graves antecedentes registrados como consecuencia de la minería del uranio en Córdoba, en el resto del país y el mundo (fs. 419 y 426). En esa ocasión, se recordó que la explotación conocida como “Los Gigantes” produjo una catástrofe ambiental.

Frente a ello, los accionantes no acompañaron ni produjeron pruebas que rebatan la veracidad de esa información, en particular, que la minería a cielo abierto y la minería del uranio pueden producir en el entorno provincial efectos graves e irreversibles a la integridad del ambiente, a la salud de la población y al acceso al agua.

Por el contrario, el informe del geólogo Seara, obrante a fojas 261/268, ratifica las conclusiones de los antecedentes parlamentarios, enfatizando el uso extraordinario de agua y la contaminación ambiental causada por la minería a cielo abierto. Agrega que “[l]a sustentabilidad de un emprendimiento implica que el mismo pueda mantenerse en el tiempo y ser compatible con el resto

de las actividades; el caso de la megaminería dista mucho de ser sustentable. Donde hay minería no puede haber otra cosa: contamina el agua, elimina toda posibilidad de usar la misma en los quehaceres, envenena el suelo, desequilibra el medio ambiente porque elimina la vegetación, la fauna emigra, pérdida de la biodiversidad, las actividades recreativas y turísticas no pueden practicarse. El aire se contamina con el particulado venteado luego de las voladuras y de los trabajos de molienda de roca" (fs. 267). Además, allí se describe que los diques de colas construidos en nuestro país tienen un sistema de impermeabilización que no garantiza que un movimiento sísmico no sea capaz de agrietar la base compactada generando una brecha por donde escape el líquido almacenado (264/266).

En el mismo sentido, se observa que, según surge de las constancias de autos, la mina de uranio Schlagintweit ("Los Gigantes") que fue explotada en la provincia de Córdoba hasta el año 1991 produjo y sigue produciendo daños ambientales serios que carecen de una remediación definitiva (fs. 262/263; 269/299; 411 y vta.). Los informes de auditoría de cierre de esa mina dan cuenta de los graves pasivos ambientales (fs. 269/299).

A su vez, los legisladores locales entendieron que los graves e irreversibles efectos que producen las condiciones técnicas de explotación minera previstas en la ley 9526 en el ambiente y el agua, así como la ineficacia demostrada por otras formas de control, demandan su prohibición. Por su lado, las recurrentes si bien cuestionaron el alcance de la medida, no acreditaron la existencia de otros medios que sean idóneos y eficaces para evitar la lesión de esos bienes comunes y de los derechos fundamentales en juego.

En ese contexto, observo que la medida adoptada por la ley cuestionada es coherente con los principios de prevención del daño, precaución y sustentabilidad, que guían el derecho ambiental y se encuentran prescriptos en el artículo 4 de la Ley General del Ambiente 25.675. Tales principios deben imperar ante la creación de un riesgo con efectos desconocidos y, por lo tanto, imprevisibles

(Fallos: 339:142, "Cruz", considerando 3º). La Corte Suprema enfatizó que, cuando se persigue la tutela del bien colectivo, tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro (Fallos: 329:2316, "Martínez").

Para más, tal como señalé al emitir dictamen en la causa CSJ 318/2014 (50-M)/CS1, "Mamani, Agustín Pío y otros c/ Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram SA s/ recurso", el principio precautorio dispone que en caso de que exista peligro de daño grave e irreversible la ausencia de información o certeza científica no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente (dictamen del 4 de noviembre de 2016 y sus citas).

Por último, no advierto que la norma local vulnere el principio de legalidad que se desprende de los artículos 18 y 19 de la Constitución Nacional, toda vez que describe de manera clara cuáles son las condiciones técnicas de explotación minera que no se encuentran permitidas y las sustancias que no es posible utilizar para el ejercicio de esa actividad dentro de la provincia de Córdoba. Asimismo, los conceptos utilizados en el texto legal impugnado, tales como cielo abierto, son de uso común en el ámbito de la actividad específica, los minerales metalíferos y nucleares se hallan enunciados en el Código de Minería (arts. 3 y 206) y las sustancias química contaminantes, tóxicas y/o peligrosas se encuentran detalladas en los Anexos I y II de la ley nacional 24.051 —a los que remite la norma provincial—, por lo que cabe descartar las imprecisiones alegadas por las apelantes.

Las consideraciones aquí vertidas deben conjugarse con el principio según el cual la declaración de inconstitucionalidad de una norma legal constituye la *última ratio* del orden jurídico, a la que sólo cabe acudir cuando no existe otro modo de salvaguardar algún derecho o garantía amparado por la Constitución, si no es a costa de remover el obstáculo que representan normas de

inferior jerarquía (dictámenes de la Procuración General de la Nación, causas FSA 11000130/2011/1/RH1, “AMX Argentina SA c/ Municipalidad de General Güemes s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad” y FCB 13210006/2006/CS1 – CA, “Telefónica Móviles Argentina SA c/ Municipalidad de Córdoba s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad”, del 11 de abril de 2017, y su cita). Esa situación excepcional no se configura en el caso, en especial, si se pondera que la finalidad de la norma es resguardar derechos que cuentan con especial tutela constitucional, como el derecho al medio ambiente sano y equilibrado y el derecho al agua y que las actoras no demostraron de manera suficiente los agravios invocados.

–VII–

Por lo expuesto, opino que corresponde rechazar el recurso extraordinario y confirmar la sentencia apelada.

Buenos Aires, 19 de octubre de 2018.

ES COPIA

VICTOR ABRAMOVICH


MARIANA N. MARCHISIO
Subsecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación