

# LA INTERGUBERNAMENTALIDAD EN LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS AMBIENTALES: UNA APROXIMACIÓN JURÍDICA, POLÍTICA E INSTITUCIONAL\*

*INTERGOVERNMENTALITY IN THE FORMULATION  
OF ENVIRONMENTAL POLICIES: A LEGAL, POLITICAL  
AND INSTITUTIONAL APPROACH*

*Marta S. Juliá\*\* - Ma. Eugenia Pérez Cubero\*\*\**

**Resumen:** El presente artículo se enmarca en el proyecto de investigación PROICO UNSL 15-1020 “Política y Derecho Ambiental” que se desarrolla en la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis, donde pretendemos describir y analizar las políticas ambientales nacionales y provinciales en materia de protección de recursos naturales (parques, reservas, áreas protegidas) y los conflictos que se suscitan en su intergubernamentalidad. Para ello abordamos una caracterización general del estado de situación en relación a las nociones de federalismo y distribución de competencias, lo que nos permitirá profundizar sobre el objetivo específico a efectos de observar en las distintas escalas las figuras jurídicas protectorias, haciendo especial hincapié en la provincia de San Luis.

---

\* Trabajo recibido el 15 de marzo de 2021 y aprobado para su publicación el 9 de abril del mismo año.

\*\* Doctora en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Profesora Titular efectiva en la asignatura Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales en la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis. Directora PROICO 15-1020. dramartajulia@gmail.com

\*\*\* Doctora en Ciencia Política (CEA-UNC). Becaria posdoctoral CONICET. Prof. Adjunta efectiva en asignatura Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales en la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de San Luis. Co-Directora PROICO 15-1020. Dir Centro Interdisciplinario de Investigación y Vinculación en Estudios Ambientales. eugenia.perezcubero@gmail.com

**Palabras-clave:** Intergubernamentalidad - Federalismo ambiental - Políticas ambientales - Provincia de San Luis.

**Abstract:** This article is part of the research project PROICO UNSL 15-1020 "Environmental Policy and Law" that is developed in the Faculty of Economic, Legal and Social Sciences of the National University of San Luis, where we intend to describe and analyze environmental policies, national and provincial, in matters of protection of natural resources (parks, reserves, protected areas) and conflicts in their intergovernmentality. To do this, we address a general characterization of the state of affairs in relation to the notions of federalism and distribution of powers, which will allow us to delve into the specific objective in order to observe the protective legal figures at different scales, with special emphasis on the province of San Luis.

**Keywords:** Intergovernmentality - Environmental federalism - Environmental policies - San Luis province.

**Sumario:** Introducción. I. La formulación en la CN de la distribución de competencias, el sistema federal, marco de referencia para la intergubernamentalidad. II. Las políticas definidas en la constitución de la provincia de San Luis sobre ambiente y recursos naturales. III. La identificación de la protección de los recursos naturales en la normativa de la provincia de San Luis. IV. El contexto gubernamental provincial, las autoridades de aplicación, los espacios institucionales y la ejecución de las políticas ambientales y de conservación de los recursos naturales. V. La protección de áreas naturales de acuerdo a las normativas vigentes en los distintos niveles de regulación. VI. Reflexiones finales. VII Bibliografía.

## Introducción

El presente artículo muestra los avances realizados en nuestro proyecto de investigación PROICO UNSL 15-1020 "Política y Derecho Ambiental" donde abordamos una caracterización general del estado de situación que permita profundizar sobre el objetivo específico que nos hemos planteado: identificar y analizar las políticas ambientales nacionales en materia de protección de recursos naturales (parques, reservas, áreas protegidas) y los conflictos en su intergubernamentalidad.

Para analizar lo intergubernamental debemos observar el sistema jurídico político e institucional de Argentina, con la especificidad del sistema federal de gobierno, donde las relaciones, competencias, atribuciones se manifiestan en los territorios y en las temáticas en estudio.

Realizamos en el artículo aproximaciones a la problemática objeto de trabajo desde los aspectos más generales a los específicos en una sucesión temática extensa y compleja, con muchas aristas que se pueden destacar y que se va ampliar seguramente en el desarrollo de nuestro proyecto de investigación.

En primer lugar, analizamos la formulación de la política ambiental y de los recursos naturales en la Constitución Nacional (en adelante CN), la distribución de competencias y el funcionamiento del sistema federal, marco de referencia necesario para el abordaje integral de la noción conceptual de intergubernamentalidad

En segundo lugar, describimos y analizamos las políticas definidas en la constitución de la provincia de San Luis sobre ambiente y recursos naturales, el alcance que permita observar las atribuciones específicas que se referencian en la temática en la provincia.

En tercer lugar, la identificación de la protección de los recursos naturales en la normativa de la provincia de San Luis.

En cuarto lugar, describimos el contexto gubernamental provincial, las autoridades de aplicación, los espacios institucionales y la ejecución de las políticas ambientales y de conservación de los recursos naturales

En quinto lugar, describimos las modalidades de protección de áreas naturales de acuerdo a las normativas vigentes, en los diferentes ámbitos de protección existentes.

Por último, efectuamos algunas reflexiones finales sobre el desarrollo alcanzado en el trabajo.

## **I. La formulación en la CN de la distribución de competencias, el sistema federal, marco de referencia para la intergubernamentalidad**

Las formulaciones políticas contenidas en nuestras constituciones, en particular en materia ambiental y sobre recursos naturales, nos definen un marco a partir del cual podemos profundizar en el análisis de las relaciones entre la nación y la provincia en distintas problemáticas.

Para analizar lo intergubernamental debemos observar el sistema jurídico político e institucional de Argentina, con la especificidad del sistema federal de gobierno, donde las relaciones, competencias, atribuciones se manifiestan en los territorios y en las temáticas en estudio.

En los principales artículos de la Constitución describimos las competencias, atribuciones, modalidades específicas de las políticas ambientales y de recursos naturales definidas en la Constitución Nacional (en adelante CN), los aspectos destacados por los autores tanto en materia constitucional como ambiental y de recursos naturales que nos permitirá luego comparar con las referencias que realiza la Constitución de la provincia de San Luis sobre el tema.

Una particularidad del sistema jurídico argentino (sistema representativo, republicano y federal en los términos del artículo 1 CN) es la existencia de tres niveles de gobierno, que es el rasgo federal, estos niveles obran como especies de subsistemas que se relacionan entre sí, mantienen jurisdicciones y competencias diferentes y en numerosas situaciones se superponen y son concurrentes.

La asignación de competencias y jurisdicciones es determinante en la Constitución Nacional al profundizar y acotar la estructura normativa del sistema jurídico argentino para el análisis de situaciones concretas, lo que permite conocer a quién le corresponde legislar, a quién gestionar y con qué atribuciones y límites.

En este sentido la Constitución Nacional, según Valls (1992, p. 75), “influye sobre el derecho ambiental cuando fija las bases del derecho argentino, atribuye funciones a los tres poderes y distribuye la competencia entre el gobierno federal y provincial”.

En el orden jurídico argentino no estaba incorporada la temática ambiental de manera específica hasta la reforma de la Constitución Nacional de 1994. Para describir cómo se introduce la temática en la Constitución podemos considerar dos aspectos: un aspecto, es la recepción de la problemática ambiental en relación con los derechos, deberes y garantías de los habitantes y otro aspecto, es la incorporación de lo ambiental en la organización de los poderes del estado.

Nos interesa especialmente lo relativo a la organización del estado, donde la complejidad de la temática se ve claramente en la referencia realizada. En este sentido, se agrega que: “La distribución y concurrencia de competencias constitucionalmente establecidas, en el marco de un Estado Federal donde las provincias detentan el dominio originario de sus recursos naturales y la jurisdicción sobre ellos; la naturaleza del bien colectivo en juego y la indivisibilidad e interdependencia de derechos; su condición de interjurisdiccional (o no) y la necesidad de efectiva afectación en más de una jurisdicción; la construcción del caso; la existencia de cuestión federal, sea por el tipo de violación alegada o la materia; la reafirmación de las potestades locales y su vinculación con el alcance asignado al plexo hermenéutico ambiental, entre otras, son algunas de las razones que nos permiten entender y dimensionar esa complejidad” (Sucunza, 2016).

En este sentido, Esain puntualiza y nos refiere que “(s)i queremos indagar sobre cómo se distribuyen las competencias en un sistema federal, una buena forma de iniciar la investigación será verificar los conceptos de función y materia. Porque el ejercicio de una competencia concurrente se lo puede entender como la asunción por parte de uno o varios entes territoriales de una serie de funciones sobre una materia determinada. Estas funciones son fundamentalmente la función de normar la materia en cuestión, la función de ejecutar lo que previamente ha sido normado y la función de dirimir conflictos que se presenten aplicando las normas generales de esa materia para elaborar normas individuales (en el sentido kelseniano de los términos) sentenciando” (Esain, 2007).

Lo destacado en los aspectos más teóricos de las competencias es necesario considerarlo en las problemáticas y en los territorios, para ello Quiroga Lavié considera que “el federalismo no es sólo una forma de descentralización del poder. Es una variable de articulación y equilibrio entre la centralización y la descentralización del ejercicio político. También el federalismo es una manifestación de la democracia y de la modernización del Estado” (Quiroga Lavié, 2001).

La arquitectura institucional delineada por la reforma de 1994 introduce mandatos cuya implementación involucra a los tres poderes del estado: “la credibilidad del sistema constitucional y el fortalecimiento de la responsabilidad democrática no reposa exclusivamente en las letras de las disposiciones que regulan la materia sino en las respuestas involucradas que a partir de aquellos se instrumenten” (Maqueda, 2017).

Para la comprensión de las competencias de acuerdo a las diferentes funciones (legislar, administrar y judicial) Esain nos presenta una clasificación interesante:

*“a. Para la función de legislar se regularon diferentes competencias complementarias, lo que implica la posibilidad de que ambos órdenes -federal y local- legislen sobre la misma materia: “protección del ambiente”.*

*b. Para la función de administrar el constituyente ha abrevado en un parcelamiento de funciones mucho más complejo aún, combinando diferentes mecanismos y herramientas del federalismo de concertación, desde el prisma de los principios de subsidiariedad, pensar global y actuar local, los que han sido hoy receptados en el artículo 4 de la Ley General de Ambiente a través de los principios de solidaridad, y cooperación.*

*c. Para la función judicial el constituyente ha seguido el mismo sistema de competencia en razón de la materia que para los códigos de fondo, (artículo 75 inc. 12 CN), el que ha sido completado por el legislador con la adopción del artículo 7 LGA. Esto quiere decir que la competencia respecto a la materia ambiental, por regla general, será de los jueces locales. Esto significa que a pesar de que el origen de las normas de presupuestos mínimos este en el Congreso (y Poder Ejecutivo en caso de reglamentación) nacional, dichos cuerpos de reglas de derecho serán aplicados -junto a las normas complementarias provinciales- por los jueces locales” (Esain, 2012).*

En el caso de la constitución nacional en materia ambiental el artículo 41 establece las competencias legislativas por una parte (dictar presupuestos mínimos a la nación y complementar a las provincias). También establece el mandato a las autoridades de proveer a la defensa de este derecho y entre otros aspectos al uso racional de los recursos naturales.

Cuando el art. 41 hace referencia a las competencias en materia ambiental le otorga facultades a la nación y a las provincias de dictar las normas complementarias. Se debe tener en cuenta que las provincias tienen la competencia de regular los recursos naturales ya que son ellas las que tienen el dominio originario de esos

recursos. En este aspecto algunos autores consideran que se vulneran derechos de las provincias al avanzar sobre estas regulaciones.

En cuanto a las provincias, claramente, la atribución derivada del dominio de los recursos naturales que son de las provincias que derivan de lo establecido en el artículo 124 *in fine* y otras atribuciones derivadas del 121 y siguientes.

Una situación que ha sido destacada es la competencia concurrente en el tema, de todos los niveles de gobierno, donde en materia ambiental las reglas más específicas tienen que ver, por una parte, con la interjurisdiccionalidad que habilita la competencia federal y en los casos de provincias y municipios de acuerdo a los marcos de cada jurisdicción.

Como se observa la reforma de 1994 como ordenadora del sistema y esclarecedora de las atribuciones y competencias: “La última reforma constitucional se ha ocupado de ordenar el sistema de distribución de competencias legislativa, administrativa y judicial, abriendo el camino hacia un nuevo “federalismo ambiental”. Sin embargo, el reparto de competencias entre la nación y las provincias es de tal complejidad que las directrices constitucionales sobre la materia resultan muchas veces insuficientes a la hora de resolver los inconvenientes que se presentan y que constituyen debates constantes en nuestra organización federal” (Gago, 2016).

Acerca de la interpretación de nuestra constitución se destaca que “(a) partir de allí, el artículo 124 *in fine* de nuestra carta magna deberá leerse conjuntamente con otras disposiciones de igual jerarquía, y en cuanto a la materia de regulación del medio ambiente, deberá interpretarse armónicamente con el tercer párrafo del artículo 41 de la Constitución reformada que al establecer la distribución de competencias legislativas ambientales atribuye jurisdicción sobre los recursos naturales a autoridades distintas de las provinciales. De acuerdo con estas ideas, la problemática ambiental en el marco del desarrollo sustentable necesita de una buena articulación entre los distintos niveles de gobierno si se pretende legislar y ejecutar una normativa ambiental eficiente” (Gago, 2016).

El artículo 124 *in fine*, incorporado en la reforma de 1994, reivindica el dominio originario de las provincias sobre los recursos naturales existentes en sus territorios, de modo que según Rosatti para interpretar la cláusula señalada, en materia de recursos naturales se debe desdoblar la titularidad del dominio y el ejercicio de la jurisdicción. No cabe duda de la propia lectura del artículo que el dominio es provincial lo que “no invalida la jurisdicción nacional por razones de planificación y como garantía del uso racional de los recursos y de la sustentabilidad ambiental” (Rosatti, 2004). Sostiene el autor que la lógica territorial del federalismo y la lógica territorial de la protección ambiental no son las mismas, si bien en el sistema jurídico argentino ostenta similar y pareja importancia, razón por lo cual no puede pensarse “subsumir” una dentro de la otra. “Es necesario entonces emprender la tarea de la “compatibilización”, que no es tarea natural (...) sino predominantemente cultural” (Rosatti, 2004).

Por su parte según Falbo, “el artículo 41 CN ha renovado solamente en materia de distribución de competencias ambientales legislativas entre la Nación y la provincia (...). De tal forma la competencia judicial y administrativa se mantiene como en el sistema anterior a la reforma constitucional de 1994, donde la regla es la competencia local” (Falbo, 2009).

Según Fernández Trillo “(p)ara coordinarse, en el marco del federalismo ambiental argentino en el escenario previo a la reforma de 1994, se constituyó en 1993 el Consejo Federal del medio Ambiente (COFEMA) y se firmó un Pacto Federal Ambiental. A estos se adhirieron todas las provincias. El objetivo final fue el de formular una política ambiental integral, con una coordinación de estrategias y programas de gestión ambiental regional y nacional, así como la formulación armónica de utilización de los recursos naturales, sobre todo en cuanto al desarrollo económico se refiere” (Fernández Trillo, 2015).

Marchiaro sostiene que la forma en que quedó redactado el artículo 41 “permite avanzar de la concurrencia hacia la concertación, pero ello, por sí solo, no asegura el cambio de cultura jurídica y mucho menos la gestión ambiental como tal, la que requiere precisamente operadores jurídicos con un enfoque relacional, concertador, incluso interdisciplinario en ciertos temas (...). En el fondo, lo que el derecho ambiental y su cruce con el federalismo viene a provocar es una “crisis de paradigma” (Marchiaro, 2011).

Una descripción muy acertada establece que “El ambiente es un título de competencia multidisciplinar y expansivo que produce concurrencia <entre Nación-provincias-municipios> (...) Es necesario articular las competencias ambientales desde los principios de solidaridad y subsidiariedad que sustentan al Estado federal de base municipal y las relaciones de participación, colaboración, cooperación, coordinación y auxilio. A través de estos principios es posible configurar mecanismos, órganos y procedimientos que garanticen la protección y la preservación del medio ambiente dentro de un sistema federal cooperativo con tres niveles territoriales de decisión política” (Díaz Ricci y De la Vega, 2009).

Hemos dicho (Nonna; Waitzman y Dentone, 2011: 191) que es necesario moverse dentro de las bases del concepto que Frías dio en llamar “federalismo de concertación”, para el diseño de un sistema adecuado de distribución eficaz de competencias ambientales. A partir de la segunda mitad del siglo XX se ha venido configurando esta moderna técnica de llevar adelante el federalismo como “(...) una relación participativa de los niveles de gobierno, central y provinciales, que deje de lado la confrontación, dando lugar a la programación interjurisdiccional de áreas temáticas que afectan a distintas unidades territoriales o niveles gubernamentales” (Frías, 1994: 1122-1126), (Nonna, 2017).

El federalismo argentino es el fruto de una construcción agonal del modelo posible, con el deslinde de competencias entre las provincias, que preexisten a la Nación y se reservan ciertas atribuciones no delegadas, y la federación, que debe

armonizar la diversidad de intereses en procura del bien común. La trayectoria de esa construcción es azarosa, lo que se refleja en la regulación ambiental con debates sobre el alcance del mandato del artículo 41 de la Constitución Nacional (Gabay, 2018).

Nos planteamos que este paradigma de solidaridad, autogobierno, complementación y subsidiariedad no disuelve las tensiones Nación-provincias, pero brinda un nuevo marco para repensar el desarrollo nacional y regional. Es en este contexto que corresponde analizar la distribución de competencia entre los Estados nacional y provinciales en materia de regulación de los recursos naturales y el ambiente.

De alguna manera el federalismo es una construcción artesanal, continua y siempre inconclusa, muy cambiante, muy dinámica (Giudica, 2007). Se plantean tres posturas en materia de competencias: a) la competencia es de la nación y es de las provincias, es indistinta y conjunta, b) hay una parte sustantiva y otra adjetiva, la sustantiva es de la nación, la adjetiva procedimental de la provincia y c) hay pluralidad, son competentes nación y provincia, mínimo y máximo (Giudica, 2007).

Todas las referencias hasta aquí presentadas nos plantean la diversidad de conceptualizaciones, así como de situaciones posibles y la modalidad en que vamos a observar la intergubernamentalidad, que aspectos debemos tener en cuenta en los análisis de la protección de los recursos naturales y del ambiente en general.

## **II. Las políticas definidas en la constitución de la provincia de San Luis sobre ambiente y recursos naturales**

El sistema federal nos desafía en el análisis para observar las competencias en la temática, las concurrencias, las atribuciones que se definen de tal manera que se fijan criterios a la hora de la protección de los territorios y la modalidad en que pueden realizarse.

Al respecto la Constitución de la Provincia de San Luis que data de 1987, anterior a la reforma constitucional, coincidente con las incorporaciones de la problemática ambiental en la mayor cantidad de provincias de nuestro país en esa década, prevé desde su preámbulo la materialización de la incorporación de la dimensión ambiental en la estructura de su gobierno, así como el reforzamiento del federalismo y el reconocimiento del orden municipal:

*“(...) proteger la familia, la salud, el medio ambiente, y los recursos naturales (...) afianzamiento del federalismo, la integración regional y latinoamericana; instituir un adecuado régimen municipal; organizar el Estado Provincial bajo el sistema representativo republicano de acuerdo a la Constitución Nacional, en una democracia participativa y pluralista (...)”.*



El afianzamiento del federalismo como parte del preámbulo nos muestra el carácter integracionista de la provincia y la incorporación de la idea de participación, y pluralidad que explicita la constitución.

En cuanto a la incorporación expresa del medio ambiente y la calidad de vida en su articulado, el artículo 47 de la Constitución Provincial (en adelante CP) establece el derecho a un ambiente sano de los habitantes, define las competencias, atribuciones y obligaciones provinciales en la temática específica:

*“Los habitantes tienen derecho a un ambiente humano de vida salubre y ecológicamente equilibrado y, el deber de conservarlo. Corresponde al Estado Provincial prevenir y controlar la contaminación y sus efectos y las formas perjudiciales de erosión; ordenar el espacio territorial de forma tal que resulten paisajes biológicamente equilibrados. Crear y desarrollar reservas y parques naturales, así como clasificar y proteger paisajes, lugares y especies animales y la preservación de valores culturales de interés histórico o artístico (...). El Estado debe promover la mejora progresiva de la calidad de vida de todos los habitantes de la Provincia”.*

En este aspecto nos interesa destacar la atribución de crear y desarrollar áreas para proteger ambientes donde incluye paisaje, lugares, especies y valores culturales de interés histórico o artístico haciendo referencia a un concepto amplio de lo que involucra la preservación de un área determinada.

Por su parte, el artículo 68<sup>1</sup> de la CP dispone que el paisaje natural en su marco ecológico, entre otros, forman parte del acervo cultural de la Provincia, que el Estado debe tutelar, defender, asegurar y conservar.

En el concepto que incorpora la CP podemos afirmar que utiliza un concepto amplio de ambiente teniendo en cuenta el tiempo en que se realiza la reforma. En este concepto incluye procesos como la erosión, además de la contaminación, conceptualiza un derecho deber con relación al ambiente. Incorpora el paisaje y los valores históricos y artísticos que le dan una visión especial (Perez Cubero, 2020). Ello, más aún, si se tiene en cuenta que la noción de paisaje como tal, en tanto categoría jurídica de protección, es recién incorporada en nuestro sistema jurídico nacional con la reforma del Código Civil y Comercial en 2015<sup>2</sup>, donde se establece

---

(1) ARTÍCULO 68 Constitución Provincial San Luis. PATRIMONIO CULTURAL. *“Las riquezas pre-históricas, históricas, artísticas y documentales, así como el paisaje natural en su marco ecológico, forman parte del acervo cultural de la Provincia que el Estado debe tutelar, pudiendo decretar las expropiaciones necesarias para su defensa y prohibir la exportación o enajenación de las mismas, asegurando su custodia y conservación de conformidad a las disposiciones vigentes”.*

(2) ARTICULO 240 Código Civil y Comercial. LÍMITES AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES SOBRE LOS BIENES. *“El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las Secciones 1ª y 2ª debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial”.*

que el ejercicio de los derechos individuales sobre bienes propios debe ser armónico con los derechos de incidencia colectiva.

En el artículo 88<sup>3</sup> los constituyentes provinciales reafirman y reivindicán, lo establecido en el artículo 124 *in fine* de la CN con respecto al dominio originario de los recursos naturales que se encuentren en su territorio y agregan las características del dominio pleno, imprescriptible e inalienable, sobre todas las sustancias minerales, hidrocarburíferas, fuentes naturales de energía o de cualquier otra naturaleza, así como también reivindicán el dominio provincial del patrimonio acuífero de la provincia, declarándolo de interés público.

En este artículo al referirse al dominio pleno sobre los recursos y las formas de aprovechamiento, incluso en el caso de algunos recursos como el agua, estipulan que son de interés público y que forman parte de su patrimonio provincial, expresando una reivindicación integral por parte de la provincia. Plantea también la posibilidad de aprovechamiento estableciendo convenios con nación u otras provincias. Podemos señalar que este artículo es clave a la hora de establecer las competencias y considerar la protección y preservación de los recursos.

Por su parte el Capítulo XXVI prevé el Régimen Municipal, definiendo al mismo en el artículo 247 CP como: “[...] una comunidad natural con vida propia e intereses específicos, con necesarias relaciones de vecindad. Como consecuencia de ello es una institución política-administrativa-territorial, que sobre una base de capacidad económica, para satisfacer los fines de un gobierno propio, se organiza independientemente dentro del Estado, para el ejercicio de sus funciones, que realiza de conformidad a esta Constitución y a las normas que en su consecuencia se dicten”.

Continúa el artículo 248 CP reconociendo, conforme lo establece la CN, la autonomía política, administrativa y financiera a todos los municipios de la Provincia, otorgando también a aquellos que dicten su carta orgánica municipal, la autonomía institucional.

Determina como atribuciones y deberes del Concejo Deliberante (artículo 258 CP), dictar ordenanzas y reglamentos sobre (a efectos de los fines del presente

---

(3) ARTÍCULO 88 Constitución Provincial San Luis. DOMINIO DE RECURSOS NATURALES. *“La Provincia tiene la plenitud del dominio imprescriptible e inalienable sobre todas las sustancias minerales, sin excluir hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, las fuentes naturales de energía hidráulica, geotérmicas, o de cualquier otra naturaleza que se encuentren dentro de su territorio. Su aprovechamiento puede realizarlo por sí o por convenios con la Nación, con otras provincias o con terceros, nacionales o internacionales, para su prospección, exploración y/o explotación, como también su industrialización, distribución y comercialización fijando de común acuerdo el monto de las regalías o retribuciones a percibir. El Estado Nacional no puede disponer sobre estos recursos de la Provincia sin el previo acuerdo de ésta, expresado por ley. Se declara de interés público general el patrimonio acuífero de la Provincia, reivindicándose su dominio dentro de su territorio, siendo incuestionables sus derechos sobre los ríos interprovinciales y límites. El Estado debe procurar el aprovechamiento integral y el uso racional del agua, respetando las prioridades que derivan de las necesidades de la población y su desarrollo agro-industrial y minero. Todo lo referido al uso de las aguas públicas superficiales o subterráneas, está a cargo del Estado Provincial en la forma que determine la ley”.*

artículo traemos a colación los incisos pertinentes): Inc. 1) Salubridad y moralidad públicas, sin perjuicio del ejercicio de las facultades concurrentes de la Nación y de la Provincia, cuando exista un interés provincial y/o nacional comprometido; Inc. 3) Urbanismo, seguridad, recreos y espectáculos públicos; Inc. 17) Conservación del patrimonio arquitectónico local, medio ambiente y recursos naturales.

El artículo 249 CP establece la organización del régimen municipal: “El régimen municipal se organiza teniendo en cuenta el número de habitantes dentro del ejido de cada población permanente, determinado por ley en base a los censos nacionales, provinciales o municipales”. En los artículos siguientes distingue en categorías de municipios en función del número de habitantes que determina cada tipología. El artículo 250 CP establece: “El gobierno municipal en las poblaciones permanentes que cuentan entre 801 y 1500 habitantes es ejercido por una Comisión Municipal integrada por un presidente y un consejo de vecinos compuesto por tres (3) miembros, elegidos, por el pueblo en sufragio universal, asegurándose en este último la representación de las minorías”. El artículo 251 CP dispone la institución que gestiona en centros urbanos de menos de 800 habitantes, en cuyo caso “[...] el gobierno municipal es ejercido por un intendente comisionado elegido por el pueblo a simple pluralidad de sufragios. En forma conjunta se elige un intendente comisionado suplente, quien lo reemplaza en caso de vacancia definitiva del mismo”. Se extrae de la lectura de estos artículos, retomando lo tratado *supra* sobre el reconocimiento de la autonomía municipal, el alcance y significado que se le otorga, de donde se ha podido establecer que la provincia de San Luis reconoce en su Carta provincial una idea de autonomía municipal plena.

Establece que toda población permanente que cuente con más de 1.500 habitantes, tiene una municipalidad (artículo 256). A su vez las municipalidades que cuentan con un número de habitantes mayor de 25.000, pueden dictar su propia carta orgánica municipal, asegurando las siguientes condiciones básicas: 1) Los principios del régimen democrático, representativo y participativo; 2) La existencia de un departamento ejecutivo unipersonal y un concejo deliberante; 3) Un régimen de elección directa con un sistema que asegure la representación de las minorías; 4) Un sistema de control de legalidad del gasto; 5) El procedimiento para su reforma (artículo 254). La novedad que trae la CP, en cuanto a las competencias y atribuciones municipales, es que ellas se encuentran específica y expresamente delimitadas en cada uno de los órganos del gobierno municipal, ejecutivo y deliberativo.

Los municipios también tienen competencias en temáticas ambientales y de recursos naturales en sus territorios por lo cual van a compartir y concurrir en sus atribuciones y funciones con la provincia en algunas situaciones de protección.

Estas referencias en cada constitución nos ayudan a considerar cuáles son las competencias, las áreas de interacción y de interfaces entre nación-provincia, las de provincia-municipios y, específicamente en los territorios, la implementación de las garantías de protección que establecen las normas constitucionales. Todo

ello permite un reconocimiento claro de los derechos y deberes de los ciudadanos, el rol de las áreas gubernamentales, las obligaciones y mandatos, y abre vías para acceder a las instancias administrativas y judiciales en reclamos para una mayor protección o ante el deterioro o afectación de las áreas protegidas.

### **III. La identificación de la protección de los recursos naturales en la normativa de la provincia de San Luis**

En el presente apartado nos proponemos observar y describir la protección de los recursos naturales en la provincia y detectar las referencias generales que realizan, las temáticas involucradas y los mecanismos que se utilizan buscando efectuar una caracterización general sobre la temática en cuestión.

El marco normativo de la provincia de San Luis es amplio en materia ambiental y en sus referencias sobre los recursos naturales, en la aproximación del presente artículo nos proponemos, a partir de los relevamientos realizados, sistematizar las temáticas objeto de regulación en los aspectos vinculados a presupuestos mínimos, las normas que adhieren a leyes especiales nacionales sobre recursos naturales y las regulaciones puntuales de la provincia sobre temas asociados.

Todos los temas específicos que se han incorporado a nivel nacional, mediante los presupuestos mínimos, influyen e impactan en las políticas de las provincias, dado que se trata de normas de aplicación obligatoria en las jurisdicciones provinciales y que además tal como lo adelantáramos, tienen una competencia concurrente con la posibilidad de dictar sus propias normas complementarias delineando así la política ambiental, dado que son las dueñas originarias de los recursos naturales.

Podemos observar cómo a partir del año 2003 en adelante comienza a expresarse en la realidad normativa de la provincia de San Luis la formulación de políticas ambientales de acuerdo a los temas de la agenda que se han establecido por un lado en las leyes especiales y por otro en las leyes de presupuestos mínimos.

Así, por un lado, la provincia adhiere a algunas leyes especiales nacionales como las leyes de fomento forestal, de protección y conservación de suelos, de fauna, de preservación del aire, de residuos peligrosos, y de fomento para el uso de fuentes renovables de energía destinadas a la producción de energía eléctrica. Esto implica una decisión política de tomar las regulaciones nacionales para aplicarlas en su territorio provincial, lo cual en muchos casos trae inconvenientes de adaptación e implementación en los procesos jurídicos administrativos.

Por otro lado, la provincia construye su política ambiental en materia de gestión de las áreas reguladas por los pisos mínimos de las leyes de presupuestos de protección ambiental. En este orden se encuentran las leyes sobre agua, que contemplan los comités de cuencas como unidades de gestión del recurso; el ordenamiento ambiental de los bosques nativos cumpliendo de este modo con una de las exigencias que impuso la ley 26631; el procedimiento de evaluación de impacto ambiental; la

gestión de los residuos sólidos urbanos; y el acceso a la información pública ambiental. A continuación, podemos observar en el gráfico las temáticas señaladas ut supra identificando la gestión de gobierno en la cual se sanciona la norma.

CUADRO N° 1: SISTEMATIZACIÓN JURÍDICO-NORMATIVA DE SAN LUIS

TEMÁTICAS	AÑOS	GESTIONES DE GOBIERNO
Ley N° VI-0159-2004. Código de Aguas de la Provincia de San Luis	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° 0172-2004 Adhesión al Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). Ratifica el Pacto federal Ambiental	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° VIII-0249-2004 Adhesión a la Ley Nacional N° 25.080 de fomento forestal	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° IX-0309-2004 sobre áreas naturales protegidas	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° IX-0312-2004 Declaración de la Provincia como Zona No Nuclear	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° IX-0315-2004 Adhesión a la Ley Nacional N° 22.428 Protección y Conservación de Suelos	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° IX-0317-2004 sobre Conservación de fauna. Caza y pesca	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° IX-0318-2004 Régimen de protección del arbolado público provincial	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° IX-0319-2004 Actividad forestal	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° IX-0320-2004 Fabricación, fraccionamiento, formulación, almacenamiento, transporte, comercialización, utilización y aplicación de agroquímicos	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° IX-0322-2004 Cotos de caza	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° IX-0326-2004 Gases de combustión del tabaco. Contaminación del medio ambiente	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° IX-0327-2004 Ley de conservación de hierbas medicinales y/o aromáticas	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá

Ley N° IX-0328-2004 sobre incendios rurales y forestales. Plan Provincial de Lucha Contra Incendios	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° IX-0334-2004 Adhesión a la Ley Nacional N° 20.284. Preservación del Aire	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° IX-0335-2004 Adhesión a la Ley Nacional N° 24.051 de Residuos Peligrosos	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° IX-0895-2004 Plan Maestro de Minería 2014/2020.	2003-2007	Alberto Rodríguez Saá
Ley IX 0634-2008 Preservación y Restauración Ambiental del Sector Minero	2007-2011	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° I-0648-2008 Plan Estratégico de visión inteligente territorial y ambiental	2007-2011	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° IX-0697-2009 de Ordenamiento Ambiental de bosques nativos de la Provincia	2007-2011	Alberto Rodríguez Saá
Ley IX-0749-2010 Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente. Estrategia 2010-2020	2007-2011	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° VIII-0737-2010 Adhesión a la Ley Nacional N° 26.190 fomento nacional para el uso de fuentes renovables de energía destinada a la producción de energía eléctrica.	2007-2011	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° IX-0821-2012 “Plan Estratégico de Energía 2012-2025 - Provincia de San Luis”	2011-2015	Claudio Poggi
Ley N° IX-0841-2013 Plan Maestro del Agua 2012-2025	2011-2015	Claudio Poggi
Ley N° IX-0851-2013 Acceso y registro de recursos genéticos y bioquímicos de la diversidad biológica provincial	2011-2015	Claudio Poggi
Ley N° IX-0852-2013 Ampliación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas de la Provincia	2011-2015	Claudio Poggi
Ley N° IX-0873-2013 de gestión integral de residuos sólidos urbanos	2011-2015	Claudio Poggi
Ley N° IX-0876-2013 Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)	2011-2015	Claudio Poggi
Ley N° IX-0881-2013 Gestión sustentable de los Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos	2011-2015	Claudio Poggi

Ley N° 0921-2014 Promoción y Desarrollo de Energía Renovable	2011-2015	Claudio Poggi
Ley N° V-0924-2015 Régimen de Acceso a la Información Pública en la Provincia de San Luis	2011-2015	Claudio Poggi
Ley N° IX- 0939-2016 Emergencia Publica en Materia Ambiental en el Ámbito de la Cuenca el Morro y su Área de Influencia.	2015-2019	Alberto Rodríguez Saá
Ley N° IX-0957-2016 Sistema de Prevención, Erradicación y Lucha Contra factores de Riesgo Sanitarios y Medioambientales.	2015-2019	Alberto Rodríguez Saá

Pérez Cubero, M. E (2020)

Una particularidad de la provincia de San Luis es su organización legislativa, la que se realiza en el año 2003, cuando -mediante ley N° 5382- se dispone una revisión de la totalidad de la legislación vigente en la provincia, lo que implica una revisión de lo existente y mantener la vigencia de las normativas en uso. El artículo 5 preveía que todas las normas que sean ratificadas más aquellas que sean sancionadas durante ese mismo período, debían reordenarse en su numeración y ser reagrupadas temáticamente en un Digesto. Como consecuencia de este reordenamiento normativo se ubicó bajo el número arábigo IX el título de “Recursos Naturales, Ecología y Medio Ambiente”. A diferencia del número II que se titula “Educación, Cultura, Ciencia y Técnica” donde se ubicada lo relativo a patrimonio cultural. La creación del digesto normativo es un signo del orden y la sistematización del marco normativo vigente en la provincia, donde en la temática ambiental permite identificar lo nuevo y lo viejo que configura el entramado de la regulación en la materia.

En lo que respecta al ámbito normativo de la Provincia, si bien posee un amplio desarrollo legislativo e institucional de la temática, no se detecta una ley general del ambiente que complemente la ley nacional N° 25675, y ello se mantiene desde la gestión 2007-2011.

Pese a ello, es de destacar la Ley IX-0749-2010 Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente que aprueba el Plan Maestro Ambiental donde se prevé una planificación estratégica de la política ambiental para el período 2010-2020. En el decálogo de principios señala, entre otros, que: “La inteligencia del hombre y la lógica de la naturaleza deben entrar en diálogo y asociarse: Ésta es la Paz entre el derecho al progreso y el derecho a un ambiente sano” y asimismo dispone “El progreso será propiamente humano en armonía con un ambiente equilibrado, y al mismo tiempo, la protección y la restauración del ambiente serán factores de progreso”. Declara la protección del medio ambiente como una Política de Estado prioritaria y estratégica. En el artículo 6 establece un plan de monitoreo y revisión del “Tratado de Paz entre Progreso y Medio Ambiente - Estrategia 2010-2020” que

permitirá medir su evolución a medida que se ejecutan las políticas previstas en el mismo, mediante una serie de Indicadores que actuarán a modo de herramienta de gestión del Plan Maestro para reafirmar o redireccionar rumbos, en función de los resultados que se obtengan en la implementación de las políticas establecidas.

La norma no ha sido aún reglamentada tal como manda su propio articulado en las disposiciones complementarias, lo que matiza sus posibilidades reales de implementación y los indicadores de monitoreo y cumplimiento que estipula no se han publicitado, lo que denota la falta de instrumentos para poder observar y cuantificar los niveles de ejecución de dicho plan a efectos de la propuesta del próximo plan que debería proponerse como continuidad del anterior.

#### **IV. El contexto gubernamental provincial, las autoridades de aplicación, los espacios institucionales y la ejecución de las políticas ambientales y de conservación de los recursos naturales**

En una aproximación general que pretendemos hacer nos interesa identificar la definición de las autoridades de aplicación de las leyes en las temáticas seleccionadas en la provincia, lo que nos permitirá observar quién se ocupa de los recursos naturales en la provincia y ver en especial la situación actual.

La asignación de competencias y jurisdicciones es determinante al profundizar y acotar la estructura normativa del sistema jurídico argentino para el análisis de situaciones concretas, esto permite conocer a quién le corresponde legislar, a quién gestionar y con qué atribuciones y límites. En cada nivel de gobierno, de acuerdo a la política ambiental que determinen, a la distribución de funciones entre los distintos poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) se fijan las atribuciones que tiene cada sector en materia ambiental, en consonancia con la CN.

Previo a analizar los espacios institucionales y las autoridades de aplicación encargadas de la ejecución de las políticas ambientales formuladas en normas que han sido repasadas en los acápite previos del presente artículo, es necesario comprender el escenario y el régimen político de la provincia de San Luis en que se insertan los municipios como subsistemas dado que hay algunas particularidades que deben ser tenidas en cuenta para la profundización en el estudio de la temáticas de las relaciones intergubernamentales.

Un dato a considerar es que, desde el regreso de la democracia en nuestro país hasta la actualidad, se ha mantenido una línea partidaria en el gobierno que es el partido justicialista, lo que confluye con otro dato de especial relevancia: el apellido Rodríguez Saá ocupó la escena política en todo ese transcurso de tiempo. Desde 1983 hasta la crisis de 2001 Adolfo Rodríguez Saá fue el gobernador reelecto de la Provincia y en 2001 renunció cuando asumió la Presidencia de la Nación. Durante esa etapa la Constitución de la Provincia permitía la reelección indefinida en el artículo 147, el cual fue enmendado en 2006 mediante Ley N° XIII-0545- 2006,



estableciendo la duración en las funciones de gobernador y vice por un periodo de 4 años, permitiendo solo una reelección consecutiva. A partir de las elecciones de 2003 asumió su hermano Alberto Rodríguez Saá por dos periodos consecutivos hasta el 2011. Por el periodo 2011-2015 fue electo gobernador de la Provincia Claudio Poggi de la mano de los hermanos Rodríguez Saá. En 2015 y 2019 fue electo y reelecto nuevamente Alberto Rodríguez Saá.

La preeminencia y la hegemonía de un partido por más de 30 años, es lo que ha permitido una cierta continuidad en las políticas, la planificación territorial de la provincia, la implementación de un modelo desarrollista con una fuerte intervención estatal en la obra pública, que los hermanos Rodríguez Saá han denominado “El Modelo San Luis”, y la implementación de planes estratégicos de gestión a largo plazo en diversas áreas como ser la ambiental, el sector energético, turístico y el sector de aguas con una fuerte mirada sobre la importancia de las obras de infraestructura en el diseño de las políticas y de los paisajes, dejando de lado la parte social de las políticas ambientales. No obstante la existencia de dichos planes de gestión a mediano y largo plazo, en el ciclo desde su formulación hasta la implementación de los mismos, no se habilitan las instancias de participación ciudadana, lo que obstaculiza la ejecución de las políticas; dado que no se realizan procesos de difusión de la información para poner en conocimiento de la ciudadanía y luego fomentar su participación, no se establecen indicadores de cumplimiento claros, ni se permite el control ciudadano en el desarrollo de las políticas.

Los procesos políticos desarrollados en la provincia han mantenido algunos espacios institucionales sin modificaciones en las distintas gestiones de gobierno y en otros se operan cambios que jerarquizan o desjerarquizan los espacios de acuerdo a la entidad de la problemática en la agenda gubernamental.

En este marco, mediante Ley de ministerios N° V-1018-2019 se establece la jerarquía de una secretaría de estado denominada Medio Ambiente y Parques (disminuyendo la categoría y jerarquía institucional que establecía la anterior Ley N° V-0938-2015 de Ministerios de la Provincia de San Luis que instituía el Ministerio de Medio Ambiente, Campo y Producción y desagregando las funciones en diferentes Secretarías). La actual Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Parque tiene las siguientes funciones, atribuciones y competencias:

1. Utilizar en forma equitativa y autosustentable los beneficios que deriven del uso de los recursos;
2. Recuperar, conservar y proteger el uso sustentable de los parques y reservas naturales;
4. Velar por el cumplimiento de las Leyes Nacionales y Provinciales vigentes en materia de medio ambiente; //
5. Identificar situaciones ambientales y regionales asegurando el desarrollo sostenible;

6. Identificar las fortalezas y potencialidades naturales y ambientales del territorio Provincial, así como sus debilidades y problemas, promoviendo el avance del desarrollo sostenible;

7. Estimular el uso de los recursos naturales, humanos, económicos y financieros tendiendo a su optimización desde el punto de vista social, económico y ecológico;

11. Propiciar el uso racional de los suelos a efectos de lograr la conservación, recuperación y mejoramiento de los mismos, estimulando el control y prevención de todo proceso de degradación.

Seleccionamos algunos de los incisos que tienen directa aplicación a la protección de los recursos naturales donde podemos observar el uso, conservación y protección en el marco de un desarrollo sustentable como concepto. Hace alusión expresa al cumplimiento de leyes nacionales y provinciales con clara referencia a la intergubernamentalidad legislativa.

Todo ello otorga un marco de referencia a la hora de analizar la protección en el territorio.

Seleccionamos algunos de los incisos que tienen directa aplicación a la protección de los recursos naturales donde podemos observar el uso, conservación y protección en el marco de un desarrollo sustentable como concepto. Hace alusión expresa al cumplimiento de leyes nacionales y provinciales con clara referencia a la intergubernamentalidad legislativa existente.

Todo ello otorga un marco de referencia a la hora de analizar la protección en el territorio, nos permite identificar las atribuciones y funciones asignadas que se establecen en las distintas normas provinciales.

## **V. La protección de áreas naturales de acuerdo a las normativas vigentes en los distintos niveles de regulación**

Los territorios protegidos tienen particularidades en las modalidades de protección y de acuerdo a quienes establecen la conservación, preservación, defensa o protección del área en cuestión por su importancia, extensión, atributos, etc.

La nación en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable cuenta con la Administración de Parques Nacionales (APN) tiene como objetivos diseñar, conducir y controlar la ejecución de las políticas necesarias para conservar y manejar los Parques Nacionales, Monumentos Naturales y Reservas Nacionales, existentes actualmente y las que eventualmente se incorporen, con el objeto de asegurar el mantenimiento de su integridad en todo lo relacionado con sus particulares características fisiográficas, asociaciones bióticas, recursos naturales y calidad ambiental de los asentamientos humanos y promover la creación de nuevas

áreas en el marco de la Red Nacional de Áreas Protegidas<sup>4</sup>. Hay que destacar que en 2003 se crea el Sistema Federal de Áreas Protegidas (SiFAP)<sup>5</sup> contemplando las ecorregiones del país. Se trata del organismo encargado de coordinar la política sobre las áreas protegidas del país, formado por las provincias (representadas por el Consejo Federal del Medio Ambiente -COFEMA-) y la Nación (representada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación -SMaYDS- y por la Administración de Parques Nacionales -APN-). Se constituye como un efectivo instituto de relaciones intergubernamentales que busca fomentar vínculos de coordinación, cooperación, integración.

En cuanto al esquema normativo de la escala nacional, encontramos la Ley N° 22351 de parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales, y algunas leyes que ratifican tratados internacionales: la Ley N° 24375 ratificación del Convenio sobre Diversidad Biológica, la Ley N° 21.836 ratificación de la Convención sobre Protección del Patrimonio Mundial, la Ley N° 23919 aprobación de la Convención sobre los Humedales (más conocida como Convención Ramsar).

También en el diseño normativo de los presupuestos mínimos de protección la Ley 25675 General de Ambiente establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Y la Ley 26331 de protección ambiental de Bosques Nativos establece los pisos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos, y de los servicios ambientales que éstos brindan a la sociedad. Además, establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos.

Asimismo, el Código Civil y Comercial de la Nación contempla las nociones de biodiversidad y paisaje como micro bienes del bien jurídico protegido ambiente al introducirlo expresamente como límite al ejercicio de los derechos individuales<sup>6</sup>.

La provincia por su parte tiene sus propios mecanismos de protección a través de sus normativas, algunas de las leyes especiales nacionales aplicables son: la Ley N° VIII-0249-2004 de adhesión a la Ley Nacional N° 25.080 de fomento forestal, la Ley N° IX-0315-2004 de adhesión a la Ley Nacional N° 22.428 de Protección y Conservación de Suelos. Con respecto a los mínimos, la provincia establece la Ley

(4) Ver: [https://www.argentina.gob.ar/parquesnacionales/institucional\\_](https://www.argentina.gob.ar/parquesnacionales/institucional_)

(5) Ver: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/areas-protegidas/sifap>

(6) ARTICULO 240. Código Civil y Comercial de la Nación.- Límites al ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes. *“El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes mencionados en las Secciones 1ª y 2ª debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva. Debe conformarse a las normas del derecho administrativo nacional y local dictadas en el interés público y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre otros, según los criterios previstos en la ley especial”.*

N° IX-0697-2009 de Ordenamiento Ambiental de bosques nativos y resultan de aplicación para la protección de áreas, la Ley N° IX-0309-2004 sobre áreas naturales protegidas, con su modificación ampliatoria mediante la Ley N° IX-0852-2013 de ampliación del Sistema de Áreas Naturales Protegidas de la Provincia.

En la clasificación se diferencian tres categorías:

- Áreas Naturales Propiamente Dichas: son las que se destacan principalmente por calidad o excepcionalidad natural desde el punto de vista geológico, paleontológico o por su belleza escénica distintiva.
- Áreas Naturales-Culturales: son aquéllas que se diferencian por tener algún rasgo cultural excepcional dentro del ámbito natural (Por ejemplo: Pinturas Rupestres).
- Áreas Naturales Modificadas: son aquéllas en las que el medio natural ha sido modificado por el hombre, generando un cambio distinguible en el paisaje y en los ecosistemas locales (Diques y Embalses), y que fundamentalmente inciden significativamente en el Desarrollo Regional.

En este contexto, esta última categoría de protección es lo que permite la incorporación de los diques construidos como parte integrante de la política de infraestructura hídrica provincial, como partes del Sistema de Áreas Naturales Protegidas de la Provincia.

La construcción de este sistema de preservación y protección es lo que nos permite ver la dimensión de la intergubernamentalidad en tanto se contemplan los Parques Nacionales, los parques o reservas provinciales y también las áreas municipales protegidas forman este Sistema. Un dato a considerar es que en la ampliación del Sistema protectorio realizado en 2013 se incorpora la categoría de áreas naturales municipales y también las áreas naturales privadas que hasta ese momento no tenían un marco regulatorio. Más allá de estas figuras se prevén los sitios de protección internacional con lo cual se ven reflejadas las diferentes relaciones e interfaces entre las escalas de protección.

CUADRO N 2: SISTEMA DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS DE LA PROVINCIA DE SAN LUIS



(Elaboración propia)

Las figuras que se utilizan para la protección son diversas y algunas de ellas provienen de la escala internacional de acuerdo a las categorías que ha establecido la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), mientras que otras también se derivan de dicha escala como sitios de relevancia internacional.

En el siguiente cuadro mostraremos los instrumentos de protección y preservación de áreas y sitios naturales y culturales.

CUADRO N° 3: FIGURAS JURÍDICAS PROTECTORIAS DE ÁREAS NATURALES

FIGURA JURÍDICA DE PROTECCIÓN	DESCRIPCIÓN
Reserva Científica/ Reserva Natural Estricta	Preservar áreas significativas por la excepcionalidad de sus ecosistemas, de sus comunidades naturales o de sus especies de flora y fauna y donde la interferencia humana directa se reduce a un mínimo para que los procesos ecológicos se desarrollen en forma natural.

Parque Nacional o Parque Provincial	Conservar áreas con representatividad biogeográfica, no afectada por la actividad humana, que contienen ecosistemas y especies de flora y fauna y/o paisajes naturales de belleza excepcional, con fines científicos, educativos y recreativos.
Monumento Natural Nacional o Provincial	Preservar áreas o sitios que contienen uno o varios elementos de notable importancia nacional o provincial, poblaciones animales o vegetales viva o fósil de interés estético, valor histórico o científico a la cual se le acuerda protección absoluta, garantizando su integridad a perpetuidad.
Reserva Natural Manejada/Santuario de Flora y Fauna	Proteger hábitats específicos indispensables para preservar la existencia o mejorar la condición de vida de especies o variedades de importancia nacional o provincial como destinatarias de esa protección.
Paisaje Protegido	Mantener la calidad escénica de paisajes seminaturales o culturales dignos de ser preservados en su condición tradicional.
Reserva de Recursos	Conservar los recursos naturales de zonas deshabitadas de las que se ha resuelto conservar sin utilización, salvo el usufructo tradicional de aquéllos que ejerce la población local.
Reserva Natural Cultural	Conservar aquellas áreas naturales en las que habitan comunidades aborígenes interesadas en preservar sus recursos naturales y las pautas culturales de su usufructo.
Reserva de Uso Múltiple	Conservar áreas naturales en las que se privilegia la convivencia armónica entre las actividades productivas de las comunidades locales y el mantenimiento de los ambientes con sus recursos naturales.
Reserva de la Biosfera	Conservar los recursos biológicos y conocer el funcionamiento de los ecosistemas, mantener formas tradicionales de uso de los recursos naturales y aprender de ellos a fin de mejorar su manejo y conciliar la conservación de la naturaleza con el desarrollo de las poblaciones humanas asociadas.
Sitio de Patrimonio Mundial (Natural)	Conservar los sitios que posean un patrimonio natural de interés y valor excepcional para toda la humanidad.
Sitio Ramsar	Categoría creada por la “Convención de Ramsar” para la conservación de humedales de importancia internacional, que corresponden a lagos, costas y cuencas anegadas que reciben a aves migratorias.
Sitios Hemisféricos	Conservar ambientes de interés para la conservación de aves migratorias, designados por el Consejo de la “Red Hemisférica de Aves Playeras”.

(Elaboración propia)

La variedad en las figuras y objetivos de protección en las áreas territoriales que comprenden, las diferentes jurisdicciones (internacional, nacional, provincial y

municipal) nos muestran la complejidad jurídica, política e institucional que puede observarse en los territorios de la provincia.

El alcance y significado de cada área de protección nos permitirá analizar los problemas que plantean las gestiones en los territorios y como se desarrollan las relaciones intergubernamentales en los diferentes supuestos, las cuestiones vinculadas a la gestión, coordinación, ejecución de las políticas definidas entre otros aspectos de interés.

## **VI. Reflexiones finales**

El análisis de las temáticas vinculadas al ambiente y los recursos naturales requiere de un conjunto de definiciones en nuestro sistema jurídico, político e institucional que parte de la distribución de competencias establecidas por la Constitución Nacional y que deben respetar el sistema federal de gobierno.

La propia CN va a establecer en diferentes artículos las reglas del sistema, tanto en la parte general cuando se refiere a los nuevos derechos en el caso de la temática ambiental y en las atribuciones de las provincias sobre los recursos naturales. Asimismo, podríamos tomar en cuenta la obligación de respetar el régimen municipal.

Profundizar en el análisis del sistema y su distribución de competencias ha contado con variada, numerosas y diversas posiciones doctrinarias que resaltan distintos aspectos del sistema federal, de la visión que tienen los autores sobre el federalismo y de los acuerdos que van surgiendo en los análisis como el concepto acuñado por Frías sobre “federalismo de concertación”.

Un concepto este último que ha permitido el encuentro y la compatibilización de dos lógicas diferentes como son la lógica de división territorial y la lógica territorial de la protección ambiental con conceptos como el de cuencas hidrográficas y eco-regiones o parques interjurisdiccionales.

La reforma constitucional consolidó el federalismo de concertación en asuntos ambientales (artículos 41 y 124) conjugando las competencias de nación, provincias y municipios en la regulación, protección y preservación del ambiente.

Hemos relevado, analizado y destacado un conjunto de visiones y descripciones conceptuales sobre las cuales construir el federalismo y sus reglas para aplicarla en la ejecución de políticas concretas. Ese camino de relevamiento nos ha permitido identificar las herramientas y dispositivos jurídicos, normativos e institucionales que se encuentran para la protección de áreas naturales como los espacios que contienen gran parte de la biodiversidad de nuestro país, sin desconocer los problemas de implementación que esas categorías generan.

La provincia de San Luis tiene particularidades naturales, culturales y políticas sobre las cuales trabajamos, que permiten observar en los niveles o escalas que requiere la observación de la intergubernamentalidad en una temática específica,

que son las modalidades de protección de los recursos naturales. En su Constitución Provincial reafirma el dominio de los recursos naturales y contempla un concepto amplio de ambiente que incorpora la dimensión del paisaje y los valores culturales.

La propia regulación de la protección establecida en figuras con más restricciones unas que otras, objetivos diferentes, nos muestran un abanico disponible de modalidades de protección provenientes de los distintos niveles (ya que responden a normas internacionales, nacionales, provinciales y municipales). Esa diversidad de figuras que se encuentran en las formulaciones normativas de la política, no encuentra reflejo directo en su etapa de implementación dado que la falta de información ocasiona el desconocimiento de áreas, sitios o lugares que requieren de protección frente a la expansión de un modelo de desarrollo productivo, de urbanización y turístico que no condice con fines ambientales.

La forma en que conviven los niveles gubernamentales en sus gestiones, los conflictos que pueden derivarse son objetos de análisis a desarrollar en nuestro proyecto.

Los relevamientos y sistematizaciones realizados nos ordenan la información y van a permitir una adecuada selección de las principales dimensiones y categorías de análisis a estudiar en los estudios de casos objeto de trabajo.

## VII. Bibliografía

ESAIN, J (2012) “La competencia judicial ambiental en el artículo 7 de la ley general del ambiente”, *Revista de Derecho Ambiental*, N°31, Abeledo Perrot, julio-noviembre, número especial a los diez años de la ley 25675.

ESAÍN, J. (2007) “El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente 25675”, SJA 7/1/2004 JA 2004 I 776.

FALBO, Aníbal J. (2009) *Derecho ambiental*, Librería Editora Platense, La Plata.

GABAY, M (2018) “Apuntes sobre el sistema normativo ambiental argentino”, en Gutiérrez, R.A. (Comp.) *Sociedad, estado y políticas ambientales en Argentina*. Teseo, Buenos Aires.

GAGO, María Eugenia - GÓMEZ ZAVAGLIA, Tristán - RIVAS, Fernando (2016) *Federalismo Ambiental: los recursos naturales y la distribución de competencias legislativas en la Constitución Nacional Argentina*. Id SAIJ: DACF170396

HERNÁNDEZ TRILLO F. (2015) *Federalismo ambiental en América Latina: una revisión*. CEPAL-ONU, Santiago de Chile.

NONNA, S, (2017) “La protección del ambiente. Esquema constitucional y de presupuestos mínimos en Argentina”, *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, UNLP. Año 14 /N° 47.



PEREZ CUBERO, Ma. Eugenia (2020) *La política y lo político en torno al abastecimiento del agua. El caso de la Villa de Merlo, provincia de San Luis*, Tesis Doctoral, CEA-FCS-UNC.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto (1987) "A la búsqueda de un nuevo federalismo", *LA LEY*1987-E, 964. Cita Online: AR/DOC/1345/2001

ROSATTI, Horacio D. (2004) *Derecho ambiental constitucional*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe.

SUCUNZA, M. (2016) "Competencia federal en materia ambiental: la consolidación de una (suprema) línea interpretativa", *Revista REDA* 106 (Lexis Nexis), Buenos Aires, julio/agosto 2016.