

## Doctrina

# La teoría de la autoridad de aplicación de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental

José Alberto Esain

Máster en Derecho Ambiental, Universidad del País Vasco. Docente de grado y posgrado, UNMDP, UBA, UNL, UNCuyo. Consultor en PNUMA, PNUD, BID, BM. Miembro de la Academia Nacional de Ciencias Jurídicas y Sociales de Córdoba. Director de GRADA.



**SUMARIO:** I. Introducción: el sistema de autoridades.— II. Primera división: organización vertical y horizontal de las autoridades de las leyes de presupuestos mínimos.— III. La relación vertical: Autoridad de aplicación y autoridades competentes.— IV. El mapeo de las autoridades de aplicación en los presupuestos mínimos vigentes.— V. Análisis de los conceptos de autoridad de aplicación y autoridad competente.— VI. La Teoría de la Autoridad de Aplicación de las leyes de presupuestos mínimos.— VII. Intervenciones no normativas del Estado central a través de la autoridad de aplicación de los presupuestos mínimos.— VIII. Conclusión.

### I. Introducción: el sistema de autoridades (\*)

En el presente trabajo presentaremos una Teoría de la Autoridad de Aplicación de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental con origen en el tercer párrafo del art. 41, CN. La tesis básicamente se compone de dos partes:

1. En las leyes de presupuestos mínimos, se debe pensar en varios tipos de autoridades sujetas a diversos mandatos del legislador: autoridad de aplicación, autoridades competentes que son las locales, autoridades sectoriales.

2. Se impone pensar en una Autoridad de Aplicación de las leyes de presupuestos mínimos dotada de facultades de vigilancia sobre los órdenes locales que perforan ese piso uniforme, sumadas a competencias de intervención no normativa en espacios locales sobre todo en casos de emergencia.

Esto conduce a la necesidad de recrear la figura de la Autoridad de Aplicación de los presupuestos mínimos, con instrumentos de información y vigilancia sobre el modo en que las autoridades locales (llamadas competentes) ejercitan ese margen de administración propia, en defensa de los intereses federales; instrumentos de emergencia ambiental para intervenir subsidiariamente y en conjunto con las autoridades locales, ante situaciones complejas entre otras potestades. En el presente trabajo intentaremos avanzar en todos estos temas.

Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(\*) *Wo Gesetzgebung, da Aufsichtscompetenz*, "Donde hay una competencia legislativa hay competencia de vigilancia", Heinrich Triepel, 1917.

Para ello emprenderemos un análisis del concepto de *autoridad* en las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental (PMPA en adelante) de la Argentina. Haremos una referencia a la teoría general del sistema de autoridades, prestándole atención a la cuestión terminológica, los formatos en las leyes vigentes y finalmente, a modo de elipsis, avanzaremos sobre la Teoría de la Autoridad de Aplicación de las leyes de PMPA.

### II. Primera división: organización vertical y horizontal de las autoridades de las leyes de presupuestos mínimos

Las leyes de presupuestos mínimos dado su carácter holístico requieren disponer mandatos coordinados a una amplia panoplia de autoridades. Se impone, entonces, ordenar el sistema. En primer lugar, podemos hacer una distinción entre las autoridades que pueden relacionarse en sentido vertical y horizontal.

La *vertical* es la que se dará entre una autoridad del orden jurídico nacional y las autoridades locales (autoridad nacional vs. autoridades provinciales, de la CABA, municipales, etc.). La *horizontal* ordena las diversas áreas de un mismo orden jurídico o gobierno (Autoridad de Aplicación vs. autoridades sectoriales del Gobierno Nacional).

En el presente trabajo solo analizaremos la relación vertical, es decir, la que existe entre la Autoridad de Aplicación y las autoridades competentes.

(1) Para un comentario breve de las leyes de PMPA, ver ESAIN, José A., "ley 25.675 General del Ambiente, comentada, concordada y anotada", Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2020, ps. 34-181.

### III. La relación vertical: Autoridad de Aplicación y autoridades competentes

Hagamos un breve comentario respecto a la *división vertical*. En el año 2002 se comienzan a dictar diferentes leyes ambientales bajo el formato de "presupuestos mínimos de protección ambiental" siguiendo el sistema del tercer párrafo del art. 41, CN (1). Hasta el año 2019 se sucedieron estas normas, todas con formatos diferentes respecto a las "autoridades". En el presente trabajo repasaremos cada una de ellas.

Como punto inicial debemos recordar que la legislación de PMPA se desenvuelve en un sistema de descentralización administrativa en la ejecución. Por este motivo, una ley de presupuestos mínimos tiene por lo menos, dos tipos de autoridades (puede haber más):

- autoridad de aplicación,
- autoridades competentes.

Como regla general la autoridad de aplicación de una ley pertenece al Poder Ejecutivo del orden jurídico de donde tiene origen la ley. Normalmente las leyes que dicta el Congreso Nacional (derecho federal estricto) son dirigidas para su aplicación a los órganos de la Administración Pública Nacional (esto sucede excepto con el derecho de fondo reglado en el art. 75.12, CN). El fenómeno se repite y sigue la regla: las leyes de cada provincia son aplicadas mediante las autoridades administrativas de sus propios órdenes autónomos y, mediante procedimientos administrativos diseñados por esos órdenes.

Siguiendo esta lógica, la *autoridad de aplicación* de una ley de PMPA es el organismo ambiental del Gobierno Nacional, y será la encargada del cumplimiento de los manda-

tos establecidos por el Congreso en la norma.

Las *autoridades competentes* son las *locales*, es decir, aquellas que en cada una de las 23 provincias o la CABA se encargan de aplicar esa legislación ambiental mínima. No pertenece al mismo orden jurídico que dicta la ley de PMPA, motivo por el cual se la denomina con un nomenclador diferente. Pero deben ser mencionadas porque se verán obligadas por esos mandatos, que en su mayoría se dirigen a ellas. El grueso del derecho ambiental es de competencia local y se rige por las bases del derecho "mínimo" nacional, al que se le suman las normas complementarias locales. El fenómeno tiene un entrecruzamiento interesante pues las *autoridades competentes* llevan adelante una aplicación *oblicua, indirecta*, de los PMPA y una *aplicación directa* (como autoridad de aplicación) de la ley complementaria local. Desde el otro punto de vista, el Congreso Nacional, en las leyes de PMPA dirige *mandatos indirectos* a las autoridades locales, creando institutos comunes a las 23 jurisdicciones: evaluación de impacto ambiental, declaración de impacto ambiental, ordenamiento ambiental del territorio, información ambiental, participación ciudadana, educación ambiental (todos en ley 25.675), permiso para la quema de pastizales (ley 26.562), gestión integral de los residuos domiciliarios (ley 25.916), plan de manejo sostenible y planes de aprovechamiento del cambio de uso del suelo de bosque nativo, ordenamiento territorial de bosque nativo (ley 26.331), para mencionar algunos supuestos.

### IV. El mapeo de las autoridades de aplicación en los presupuestos mínimos vigentes

Pasamos a considerar el mapa de autoridades de las leyes vigentes. Son varias las menciones y muy diversas. El legislador no

### Nota a fallo

#### Adopción post mortem

Pretensos adoptantes fallecidos durante el proceso. Otor-

gamiento de la adopción plena. Principio de realidad familiar. Niño que queda al cuidado de la abuela.

JCiv., *Personas y Fam. 1a Nom., San José de Metán*, 28/12/2020. - P. P., W. L. s/ Adopción.

#### Adopción póstuma y redes familiares

María Magdalena Galli Fiant

12

ha sido consistente en este punto. Nos vamos a enfocar sobre todo en los aspectos que relacionan los mandatos verticales. El repaso comienza por la ley marco, la ley general 25.675 del Ambiente que es la que regula de manera estructural el sistema de PMPA, inclusive las restantes leyes. Posteriormente seguiremos por orden cronológico el análisis de las menciones a autoridades en cada ley de PMPA sectorial.

#### IV.1. Las autoridades en la ley general 25.675 del Ambiente

La ley 25.675 se dirige, al momento de hablar de las autoridades a cinco diferentes categorías:

- a) autoridades competentes,
- b) autoridad de aplicación,
- c) autoridad convocante,
- d) Poder Ejecutivo a través de los organismos competentes.

Veamos cada una de ellas en los artículos correspondientes.

— “*autoridades competentes*” (art. 12, LGA): La primera mención a algún tipo de autoridad es este artículo. Junto a los arts. 11 y 13 forman un triunvirato de reglas referidas al procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA en adelante).

— “*autoridades competentes*” (art. 15, LGA): El mandato se dirige a las autoridades ambientales y educativas de cada comunidad jurídica parcial, sea nacional o provinciales y municipales.

— “*autoridades*” (art. 16, LGA): Estamos ante el derecho de los ciudadanos de obtener información ambiental. Este derecho tiene, como legitimado pasivo a *todas* las autoridades, sean “ambientales” o no, pues representa una obligación común para todo el espacio administrativo nacional, provincial, municipal, de cuenca, legislativas, judiciales, relacionadas al ambiente o no. No hay limitación. El concepto no califica el mandato y por este motivo no se pueden admitir categorizaciones. Es una obligación la de proporcionar información ambiental que cabe a todas las autoridades. En este aspecto la fórmula es más amplia que la de “autoridades competentes” y se dirige a cualquier autoridad de los cuatro órdenes, incluso las autoridades ambientales o sectoriales. Hoy este mandato debe ser releído desde la letra del Acuerdo de Escazú (aprobado por ley 27.566).

— “*autoridad de aplicación*” (art. 17, LGA): La referencia a la “autoridad de aplicación” incluye exclusivamente a la *autoridad ambiental nacional*, pues ella es la única capaz de desarrollar un sistema de información que coordine los sistemas locales.

— “*autoridades*” (primer párrafo, art. 18, LGA): la norma regula la *responsabilidad de informar* y ella pesa sobre *todas* las autoridades locales, sean nacionales, provinciales, municipales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Principalmente serán las autoridades con competencia ambiental, pero el mandato de todos modos, no se limita a este perfil.

— “*Poder Ejecutivo, a través de los organismos competentes*” (segundo párrafo, art. 18, LGA): Esta norma —al igual que el art. 17, LGA— resulta ser un mandato específicamente dirigido al orden jurídico parcial federal. El mandato de elaboración se enfoca al Poder Ejecutivo Nacional. No estamos ante un presupuesto mínimo, sino ante una norma federal en sentido estricto. De la letra del artículo no surge que el mandato se dirija a la autoridad de aplicación ambiental nacional, sino a su superior. Cabe la pregunta de por qué el mandato no fue dirigido *específicamente* a la autoridad de aplicación. Al respecto podemos considerar que cuan-

do el legislador ha pretendido darle el orden a ella, lo ha hecho expresamente. De todos modos, la autoridad ambiental nacional será la encargada de la coordinación de las tareas para hacer el informe, siendo recomendable incorporar mecanismo de participación ciudadana, de instituciones públicas (universidades, INTA, INTI, etc.). Quizá esto tenga que ver con que el informe deberá ser superador de la cartera ambiental y dirigirse a evaluar toda la actividad de la administración, es decir: MAyDS, órganos sectoriales y administraciones locales. Al no ser este artículo un presupuesto mínimo, no será regla de derecho aplicable a las autoridades provinciales o municipales, sino solo un mandato del legislador nacional que entiende que una de las maneras más trascendentes de cumplir el mandato del constituyente del segundo párrafo del art. 41, CN cuando se refiere a la “información ambiental” es que el Gobierno nacional genere anualmente un informe ambiental sobre el estado del ambiente y se lo presente.

— “*Autoridades*”; “*autoridades convocantes*” (art. 20, LGA): en este artículo la LGA regla un PMPA pero con la fórmula más amplia, es decir, en términos verticales dirigido a todos los órdenes jurídicos: autoridades nacionales, provinciales, CABA o municipales, pero no solo ambientales, pues en términos horizontales cabe que el mandato se dirija a el área ambiental y las sectoriales. La LGA no quiere dejar el presupuesto mínimo librado al cumplimiento solo en los procedimientos en el ámbito ambiental, por eso amplía sus términos, lo extiende a todas. Lo mismo cabe respecto al segundo párrafo que repite la mención a “autoridades” ahora calificadas como “convocantes” porque quien debe contestar las opiniones contrarias a la decisión final en los mecanismos participativos debe ser la autoridad que convoca a dicho mecanismo.

— “*autoridades competentes*” (art. 26, LGA): se refiere principalmente a las autoridades provinciales y excepcionalmente a la autoridad nacional, aunque a todas ellas al fin.

— “*autoridad de aplicación*” (art. 28, LGA): la referencia es para quien administra el Fondo de Compensación ambiental al que se destinarán las indemnizaciones sustitutivas por daño ambiental.

— “*Autoridad competente de cada jurisdicción*” (art. 34, LGA): referencia a las autoridades que deberán regular el Fondo de Compensación Ambiental.

En definitiva, se pueden identificar en la LGA referencias a autoridades donde básicamente se pueden diferenciar estos conjuntos:

a) *Autoridad de aplicación*: La autoridad de aplicación es conforme el dec. 481/2003 el área ambiental del Poder Ejecutivo Nacional. Los mandatos que la LGA dispone para ella son dos: el relacionado con el sistema integrado de información (art. 17) y el informe anual sobre el estado del ambiente (art. 18) aunque en realidad este último se dirige al Poder Ejecutivo Nacional también. Tienen ámbito de aplicación en toda la república y son dirigidos al Gobierno Nacional. Son competencias que se detraen de las autoridades locales porque requieren una política unificada para su implementación.

b) *Autoridades competentes*: Esta mención que aparece repetidas veces; se refiere a la *autoridad local*, es decir, provincias, CABA, y por virtud del principio de congruencia del art. 4º, LGA, los municipios. En cada comunidad jurídica parcial se designará el órgano que tenga la responsabilidad de ejecutar la ley complementaria y, por lo tanto, implementar los institutos reglados por la LGA. Excepcionalmente los órganos del PEN pue-

den ser autoridad competente cuando el instrumento de gestión sea ejecutado por un área específica de la Administración Pública Nacional, como son los casos de EIA interjurisdiccional o internacional.

c) *Autoridades convocantes*: La referencia se hace respecto a la autoridad que convoca el mecanismo de participación ciudadana en el art. 20, LGA.

d) *Autoridades*: la referencia que la ley hace a “autoridades” importa mandatos a todos los órdenes jurídicos y para todas las áreas del Estado: ambientales o sectoriales; nacionales o locales. Estamos ante las llamadas competencias comunes y extendidas.

e) *Poder Ejecutivo* (art. 18), Este es el otro tipo de autoridades a las que se refiere la LGA. El mandato se dirige al nivel más alto porque el Informe del Estado del Ambiente debe presentarse ante el Congreso.

#### IV.2. Las autoridades en la ley 25.612 de Residuos Industriales y de Servicios

Respecto al sistema de autoridades en la ley 25.612, a continuación, analizamos las diferentes menciones:

— “*Autoridad de aplicación*” (art. 6º, ley 25.612): La referencia está hecha respecto a la autoridad de aplicación nacional, (MAyDS). Esto es lógico porque es el Gobierno central el que posee la competencia respecto al ingreso y tránsito internacional de sustancias, como en este caso son los residuos (art. 75, inc. 13 y cuarto párrafo, art. 41, CN).

— “*Autoridad de aplicación nacional*” (art. 7º, ley 25.612): Aquí nuevamente el singular, ahora para hacer referencia a la autoridad ambiental nacional, para que sea ella la que dicte la reglamentación y en esa instancia defina los niveles de riego de los residuos, es decir, el núcleo central de la ley. Lo que no se comprende es a qué obedece la diferencia entre “autoridad de aplicación” y “autoridad de aplicación nacional”, siendo que la autoridad de aplicación de una ley de PMPA es *ambiental*, y es *nacional*. Este error se va a repetir en otros artículos.

— “*Autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*” (art. 8º, ley 25.612): Esta ley reemplaza la noción de “autoridad competente” para disponer de esta nomenclatura, pero siguiendo idéntica lógica, pues estos PMPA son —por principio general— de aplicación por las autoridades locales (provinciales y de la CABA) y serán esas autoridades las que deben identificar los generadores, caracterizar residuos, etcétera.

— “*Autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*” (art. 12, primer párrafo, ley 25.612): La obligación de presentar declaración jurada e identificar la tipología de residuos depende de las autoridades “autoridades provinciales y de la CABA” cuando lo que correspondía era llamarlas “autoridades competentes”.

— “*Autoridad competente*” (segundo párrafo, art. 12, ley 25.612): Aquí se utiliza el *nomen iuris* que corresponde (*autoridad competente*) dejándose de lado la técnica de los arts. 8º y 12, primer párrafo, que hemos comentado (donde se venía utilizando la noción de “autoridades provinciales y de la CABA”). La diferencia entre la primera y la segunda mención en cuanto al contenido no tiene justificación.

— “*Autoridad competente*” (art. 13, ley 25.612): Esta es la forma correcta de nomenclatura, olvidándose de “autoridades provinciales y de la CABA”, y utilizando un concepto que incluye a las autoridades nacionales cuando actúan como locales.

— “*Autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*” (art. 14, ley 25.612): La referencia es para las *autoridades locales* (provincias y CABA), por eso era preferible hablar de *autoridades competentes*.

— “*Autoridad de aplicación*” (art. 17, ley 25.612): *Idem* comentario del art. 6º. Estamos ante una delegación para fijar las características mínimas y necesarias que deben poseer las diferentes tecnologías a ser aplicadas en la gestión integral de los residuos industriales.

— “*Autoridades correspondientes*” (art. 18, ley 25.612): Hace su debut esta nueva expresión, que no es ni más ni menos que “autoridades correspondientes” que sería la *autoridad local*. Se debería haber dicho “autoridades competentes”.

— “*Autoridades provinciales y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*” (art. 19, ley 25.612): La ejecución del mandato respecto a los registros se pone en cabeza de las autoridades locales (provincias y CABA).

— “*autoridad ambiental nacional*” (art. 19, ley 25.612): la obligación de integrar un sistema nacional de información, producto de las parciales actividades que en cada provincia se realicen, está en cabeza de la autoridad de aplicación de la ley, pues ella, es la única que puede cumplir con esta coordinación. Pero no era necesario individualizarla. Bastaba con que en un artículo se aclarara que la autoridad de aplicación debía ser el área del PEN con perfil ambiental. Nos remitimos a lo que decíamos en oportunidad del comentario al art. 7º.

— “*Autoridad de aplicación nacional*” (art. 20, ley 25.612): Referencia en singular a la autoridad ambiental nacional para que reglamente los requisitos mínimos para los registros provinciales que se regularán por el mínimo nacional y las normas complementarias locales si las hubiera.

— “*Autoridad de aplicación nacional*” (art. 22, ley 25.612): Nuevamente se cambia el nomenclador, ahora referido a los elementos mínimos que deberá contener el manifiesto, instrumento esencial en la gestión de estos residuos y que es reglado en el anterior artículo (art. 21).

— “*Autoridades correspondientes*” (art. 23, ley 25.612): *idem* comentario art. 18.

— “*Autoridad de aplicación nacional*” (art. 25, ley 25.612): La norma impone a la autoridad de aplicación la obligación de establecer los requisitos de los transportistas. Con decir autoridad de aplicación bastaba. No importa si es transporte en el ámbito local, sin efectos interprovinciales. De todos modos, para la regulación del transporte interprovincial la nación posee competencia plena (art. 75, inc. 13, CN). Respecto al transporte circunscripto a una sola jurisdicción la Nación solo puede regular el mínimo en los aspectos ambientales, quedando disponible a las jurisdicciones (provincias y CABA) el complemento. Nuevamente, se dice “nacional” cuando es redundante.

— “*Jurisdicciones intervinientes*”, “*partes intervinientes*”, “*autoridades ambientales provinciales*” (art. 26, ley 25.612): El término jurisdicciones intervinientes se dirige a las jurisdicciones locales, es decir, tanto CABA como provincias. Es que el legislador nacional ha fijado un procedimiento específico para cuando el transporte de residuos industriales se haga más allá de una jurisdicción. Deberá existir un convenio previo entre las *autoridades competentes* (ese debería haber sido la nomenclatura). El convenio implicará establecer —entre esas comunidades jurídicas— las condiciones y características del transporte.

— “Autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (art. 31, ley 25.612): La norma nuevamente decide dirigirse a las autoridades competentes de este modo, que para nosotros es erróneo.

— “Autoridad competente” (art. 32, ley 25.612): Aquí el correcto modo de mencionar a la autoridad local, quien dispondrá el procedimiento de EIA (conforme las reglas mínimas derivadas de la LGA, arts. 11-13 y 20-21 y de las normas complementarias de cada comunidad jurídica local).

— “Autoridad de aplicación nacional”, “autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, “Consejo Federal de Medio Ambiente” (art. 33, ley 25.612): La norma dispone la necesaria concertación de cada una de las autoridades ambientales del país, es decir, tanto la nacional, como las provinciales y de la CABA. Se realizará en el ámbito del COFEMA. Tendrá la concertación por objeto definir los contenidos y características del estudio de impacto ambiental y las condiciones de habilitación que se diseminarán en cada comunidad jurídica local. En cada uno de los espacios normativos locales, estos mínimos tendrán incidencia pues definirán los contenidos, pero con un marco de uniformidad interesante, que es —en definitiva— lo pretendido por el legislador. Debería haberse utilizado autoridades competentes y autoridad de aplicación.

— “Autoridad competente” (art. 34, ley 25.612): La referencia a la autoridad competente es la correcta, y está dirigida a la autoridad local (provincias, CABA o Gobierno Nacional cuando sea competente en razón del territorio). De todos modos, la información de que trata este artículo, conforme lo reglado por el art. 19 y sobre todo 20, deberá cumplir los parámetros mínimos que serán establecidos por la autoridad nacional, que fijará los contenidos del Sistema de Información Integrado Nacional.

— “Autoridad de aplicación nacional”, “autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (art. 35, ley 25.612): Nuevamente la norma dirige el mandato de gestión a las agencias ambientales de todo el país. En el caso la obligación que impone es la de —mediante acuerdo concertado— definir condiciones de cierre de las plantas. No dirige el mandato al COFEMA, pero podría darse en ese ámbito. De todos modos, si no fuera desde dicho ámbito podría hacerse por norma contractual, es decir, convenio entre Nación, provincias y CABA (art. 125, CN).

— “Autoridad de aplicación nacional” (art. 36, ley 25.612): La referencia es para la autoridad de aplicación que deberá gestionar la concertación, que precederá a la reglamentación de estos aspectos de la ley, los que luego obligarán tanto como la propia ley a las normas provinciales complementarias, en cuanto será el decreto mismo el que regulará los detalles sobre los mínimos contenidos de los “métodos y la factibilidad de almacenamiento, tratamiento y disposición final de los residuos industriales y de actividades de servicio”.

— “Autoridad competente” (art. 37, ley 25.612): La referencia —correcta para nosotros— se hace para la autoridad local (provincia, CABA y Gobierno Nacional en caso de que sea autoridad local) que será la que gestiona estos aspectos y que es la autoridad que tiene competencia para certificar la transformación en insumo industrial referida en el art. 43.b.

— “Autoridad competente” (art. 44, ley 25.612): La autoridad competente a la que se refiere es la autoridad local; esto porque la ley tiene por objeto la descentralización de la gestión de estos residuos en

las autoridades locales, y porque, además, el propio artículo dispone que no solo las infracciones derivarán de las reglas de la 25.612, sino de las leyes provinciales (o de la CABA) complementarias, que podrán dar mayor rigor en la protección al ambiente con un sistema propio de sanciones, pero que no podrán desconocer esta base dictada por el legislador nacional.

— “Autoridad” (art. 48, ley 25.612): Siendo un principio procesal (prescripción), la referencia se da para cualquier autoridad que sea encargada de la persecución administrativa.

— “Autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (art. 49, ley 25.612): Las autoridades a que se refiere de manera puntual son las locales, aunque nuevamente lo dice con su nombre particular.

— “Autoridad de aplicación” (art. 56, ley 25.612): Aquí el legislador define el perfil que debe tener la autoridad de aplicación de la ley. Para algunos este tipo de ejercicios resultan discutibles pues interfieren en facultades reservadas al Poder Ejecutivo.

— “Autoridad de aplicación” (art. 57, ley 25.612): Sigue la misma lógica que el artículo anterior, dado que esta norma enumera las competencias de la autoridad de aplicación (que es nacional y por eso no debería aclararse) en materia de residuos industriales y de servicios. La misma hemos visto debe tener como perfil la materia ambiental dentro del vitral de ministerios del PEN. Los mandatos dan el perfil de *gestión federal*.

— “Autoridades con competencia ambiental de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)” (art. 57, ley 25.612): podría haberse utilizado la voz “autoridades competentes”.

— “Autoridad de aplicación” (art. 58, ley 25.612): El listado se debe realizar por la autoridad de aplicación que es la nacional pero que no se debe aclarar. Por eso esta indicación es perfecta desde el punto de vista técnico. Las informaciones se remitirán por las autoridades locales. Pero el listado y la competencia del artículo se realizará por la autoridad nacional, pues estamos ante un mandato básicamente referido al *sistema nacional de información* que ordena la ley se realice en la órbita del Gobierno federal.

Resumiendo, es una ley que utiliza un lenguaje confuso, dubitativo, pues llama con diversos nomencladores a las mismas autoridades. En algunas ocasiones les dice “Autoridades provinciales y la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, o “autoridades correspondientes”, cuando lo correcto es hablar de “autoridades competentes”. Lo mismo para la autoridad de aplicación a la que en algunas ocasiones se le agrega el calificativo “nacional” y en otros lugares no. Lo correcto es no calificarla, porque es redundante. La autoridad de aplicación de una ley de PMPA es siempre la autoridad ambiental nacional.

#### IV.3. Las autoridades en la ley 25.670 de PCBs.

Las autoridades y los mandatos que dirige la ley 25.670 en materia de gestión de PCBs son los siguientes:

— “Poder Ejecutivo” (art. 4º, ley 25.670): La regla de gestión de este artículo se dirige específicamente al Poder Ejecutivo Nacional. Le impone a la Administración ambiental del Gobierno de la Nación el garantizar la

prohibición de producción y comercialización de PCBs.

— “Organismo de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental” (art. 7º, ley 25.670): La competencia para gestionar el Registro Nacional Integrado de Poseedores de PCBs es de la autoridad de aplicación de la ley. En lugar de decirlo de ese modo tan simple y fácil de comprender, se hace una referencia muy descriptiva al “organismo de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental”. Eso podría hacerse cuando toca definir el perfil de la autoridad de aplicación para no tener que repetirlo cada vez que hay que mencionarla.

— “Autoridad de aplicación” (art. 8º, ley 25.670): Se refiere a la información para integrar el registro por lo que la autoridad de aplicación a la que se refiere es la de la autoridad nacional, es decir, la misma competencia que el anterior artículo. Pero aquí se menciona a la autoridad de aplicación, sin describirla, de modo correcto. Este artículo deja claro que, en el anterior, cuando se hacía la pomposa referencia descriptiva, en realidad se quería hablar de esta.

— “Autoridad de aplicación, el organismo de la Nación de mayor nivel jerárquico con competencia ambiental” (art. 11, ley 25.670): Este es el lugar en donde sí puede describirse el perfil y contenido que debería tener la autoridad de aplicación de la ley. Se repite la tesis de la autoridad de aplicación de las leyes de PMPA en cabeza de la autoridad ambiental del Ejecutivo Nacional con la que coincidimos y desarrollaremos en el final. Este artículo es una evolución respecto a la anterior ley, pues, no la llama ni autoridad competente nacional ni autoridad de aplicación nacional, sino simplemente, autoridad de aplicación, desde que calificarla como nacional es una redundancia.

— “Autoridades competentes de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (art. 11, inc. a, ley 25.670): La primera función que se le da a la autoridad de aplicación nacional es la de determinar la política de gestión de los PCBs *para todo el país*. Pero no se le da, de manera exclusiva, sino en *coordinación* con las autoridades competentes a las que se las llama “autoridades competentes de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” cuando podría simplemente decirles *autoridades competentes*. Para llevar adelante esta coordinación la ley dispone que el espacio debe ser el COFEMA. Nuevamente se confía en este ámbito para el logro del federalismo de concertación. Podría haberse dispuesto directamente que esa decisión de coordinación se centralizaba directamente en la autoridad nacional.

— “COFEMA” (art. 11, inc. b, ley 25.670): La segunda obligación de gestión que se impone a la autoridad de aplicación (nacional) es la vinculada con el Plan Nacional de Gestión y Eliminación de PCBs. Se le impone formularlo, e implementarlo, es decir, el legislador obliga al Ejecutivo a que desde su área ambiental elabore, presente, y, además, y sobre todo ejecute, porque implementar significa eso, *mecanizar* el Plan. Pero no de modo libre, sino que debe hacerlo en el ámbito del COFEMA. Nuevamente, podría haberse centralizado la función de coordinación en favor de la autoridad nacional y no en favor del COFEMA.

— “Organismo de la Nación de mayor nivel jerárquico con competencia en el área de salud” (art. 11, inc. e, ley 25.670): Aparece un mandato de coordinación horizontal, entre la autoridad ambiental y el área de salud (todo en el marco del Gobierno Nacional) respecto a la realización de estudios epidemiológicos a efectos de evitar problemas en la población por la presencia de la sustancia

a la que se refiere la normativa. El nomenclador es para nosotros el más preciso, porque en Argentina no procede la mención de *autoridad sectorial* pues no ha sido tan utilizada (en España es más usual). En su lugar la denominación de este artículo nos parece muy adecuada, pues tiene el mismo alcance, sirve para diferenciar a la autoridad sectorial de la de aplicación, en el ordenamiento horizontal. Volveremos sobre el tema sobre el final cuando analicemos la vinculación horizontal.

— “Jurisdicciones locales” (art. 11, inc. i, ley 25.670): *Esta es una típica función para la autoridad de aplicación (nacional)*: el apoyo técnico para con las autoridades locales. Pero aquí, tratándose de apoyo técnico, no es tan desatinada la expresión utilizada, en lugar de la más idónea de “autoridad competente”. El concepto es más amplio, más abarcativo de la autoridad local ambiental como otros niveles.

— “Autoridad de aplicación nacional” (art. 12, ley 25.670): Se impone a la autoridad de aplicación (que no hacía falta aclarar que es Nacional) que dé a conocer los requisitos para el ingreso de datos al registro en un plazo determinado, pues sin ello no podrán los sujetos pasivos de la obligación de registrarse, conocer el modo como hacerlo.

— “Autoridad de aplicación” (art. 13, ley 25.670): Las sustancias que son el ámbito de aplicación de la ley están listadas en el art. 3º inc. a), y son de la familia de los bifenilos policlorados. Esa enumeración puede ampliarse por la “autoridad de aplicación”, y con ello modificarse el núcleo central de la ley. Es una facultad de *catalogación* usual en materia ambiental, que ha sido utilizada en algunas leyes de PMPA. En este caso sirve para ingresar nuevas sustancias al sistema de la ley, a las que una vez catalogadas, se les aplicará el régimen jurídico aquí previsto. La mención a la autoridad de aplicación sin aclaración es la correcta. Esta facultad en una norma de PMPA para la autoridad nacional podría posibilitar una ampliación del listado por las provincias, en normas complementarias aplicables solo en esos ámbitos locales específicos.

— “Autoridad de aplicación” (art. 15, ley 25.670): La referencia de “autoridad de aplicación” es para la nacional y es la correcta, sin aclaración. El propio artículo menciona como espacio de aplicación de la obligación “todo el territorio de la Nación”.

Esto implica la necesaria coordinación con las autoridades locales del “Plan Nacional de gestión y eliminación de PCBs”. Con la implementación de este plan se supone la autoridad nacional logrará el cumplimiento de esta obligación.

— “Autoridad de aplicación local” (art. 21, ley 25.670): La mención a la autoridad competente como “de aplicación local” evidencia un problema que tiene el tema de las sanciones administrativas en las leyes de PMPA. Veremos que, según nuestra posición, la Nación no puede “crear” tipos directamente aplicables por las autoridades locales. Lo máximo que puede hacer es reglar sanciones de modo supletorio, es decir, solo aplicables mientras la autoridad local no disponga sanciones. Pero la autoridad a la que esas normas se dirigen siempre es la *competente*. Nunca una ley nacional puede denominar a la autoridad provincial como autoridad de aplicación. Las autoridades *competentes* podrán tomar las reglas mínimas nacionales y complementirlas, pero el inspector que confecciona el acta de infracción en la provincia lo hace por violación de una norma de su orden jurídico y no de las normas nacionales. Se admite que la Nación disponga un piso de tipo procesal, en la reglamentación

de los procedimientos administrativos, pero no del sistema de sanciones (2).

— “Autoridades provinciales y de la ciudad Autónoma de Buenos Aires” (art. 22, ley 25.670): Se dispone —como en la ley 25.612 de Residuos Industriales y de Servicios— como obligación de cada autoridad local la creación de un fondo para la restauración y protección ambiental lo que se cumplirá con las normas que se dicten en esos espacios. En ese contexto el Congreso ordena a las autoridades locales que lo percibido por las sanciones referidas en el anterior artículo, sea ingresado en dicho fondo.

Las conclusiones respecto a las autoridades en la ley 25.670 de PCBs son que dispone diversos nomencladores y de niveles de centralización para la gestión. P. ej., para la creación del registro y la coordinación del “Plan de Gestión y Eliminación” función que debe coordinarse por todas las autoridades (las locales y la nacional) el mandato está dirigido a la autoridad de aplicación nacional, pero en el ámbito del COFEMA. Ello implica una menor centralización de la función. La Autoridad de Aplicación de la ley no ejerce la coordinación en solitario, sino que debe someterse al órgano donde las provincias tienen una presencia importante. Dado el nulo resultado práctico que esta técnica ha tenido, recomendamos transferir la competencia a la Autoridad de Aplicación. De todos modos, en otros casos, las funciones de la autoridad de aplicación se ejercitan en solitario (como la facultad de catalogación del art. 13) y en esto se verifica una mayor centralización en favor de la autoridad de aplicación, si la comparamos con la ley 25.612 de Residuos Industriales y de servicios. Esto de todos modos no implica que la gestión de los PCBs se nacionalice, ni nada que se le parezca, a pesar de que muchos de los contenidos dependerán de la autoridad de aplicación.

Se repiten las imprecisiones que, en la ley anterior, donde la autoridad competente se identifica con formas muy dispares.

#### IV.4. Las autoridades en la ley 25.688 de Aguas

Respecto a las autoridades de la ley 25.688 de Aguas las particularidades son las siguientes:

— “Comités de cuencas hídricas”, “autoridad competente en materia de recursos hídricos” (art. 4º, ley 25.688): Este artículo es polémico, pues impone a las provincias y la CABA un modelo de gestión para las cuencas interjurisdiccionales: los comités de cuencas hídricas.

La referencia a “autoridad competente en materia de recursos hídricos” descarta la idea de que la autoridad de aplicación sea la sectorial porque si esa hubiera sido la voluntad del legislador no hubiera hecho la aclaración.

— “Autoridad competente” (art. 6º, ley 25.688): La referencia a la autoridad competente incluye a las autoridades locales (provincias, CABA y Gobierno Nacional en lugares sometidos a su jurisdicción) tal como ya hemos indicado. Este es el modo correcto de nomenclatura.

La otra parte de la norma prevé la necesidad y obligatoria intervención de los Comités

de Cuenca en los casos de permisos sobre cuencas interjurisdiccionales, y “cuando el impacto ambiental sobre alguna de las otras jurisdicciones sea significativo”. Este aspecto de la norma que se presentaba complejo en cuanto obligaba a las provincias a un manejo de sus aguas interprovinciales bajo un formato predispuesto por el orden jurídico central, la Corte lo ha comenzado a activar [en su doctrina reciente ver consid. 6º, “Ghan” (3); “Municipalidad de Famaillá” (4), “Servicio de agua” (5) (6)].

— “Autoridad nacional de aplicación” (art. 7º, ley 25.688): Habrá competencias que serán ejercidas por la autoridad nacional que no era necesario aclarar que es nacional como ya hemos explicado. Ellas tienen que ver básicamente con la elaboración del “Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas”, el que debe ser aprobado por ley del Congreso (reserva de ley del Congreso). Lo mismo para la determinación de límites máximos de contaminación, recarga de acuíferos, y parámetros de calidad de aguas. No se prevé, pero se desprende del tercer párrafo del art. 41, CN que estos parámetros básicos serán optimizados por las autoridades locales. En esto el criterio de la ley ha sido amplio en los términos en que admite la facultad de reglamentación de los PMPA.

— “Autoridad nacional” “autoridad jurisdiccional competente” (art. 8º, ley 25.688): Estamos ante un mecanismo de emergencia federal: “la zona crítica de protección especial”. Se ejecuta de modo subsidiario, solo a pedido de la “autoridad jurisdiccional local” mención que no se especifica. Debería haberse unificado esta mención en la nomenclatura “autoridad competente”. La única facultada para dar la declaración es la “autoridad nacional”, cuando en realidad se debería haber dicho “autoridad de aplicación” o en su defecto “por decreto del Poder Ejecutivo Nacional” si se pensaba en una decisión de la más alta jerarquía administrativa.

— “Poder Ejecutivo” (art. 9º, ley 25.688): La norma prevé la reglamentación de la ley en un plazo determinado (180 días).

Resumiendo, en el caso de la ley 25.688 es interesante considerar los modos de indicación para el sistema de autoridades. No se aclara quien debe ser autoridad de aplicación, por lo que se discutió bastante si era el área de Recursos Hídricos de la Nación o el área ambiental. Varios argumentos para entender que la segunda es la opción apropiada, pero nos quedamos con el más claro: cuando el legislador quiso referirse al área de recursos hídricos lo hizo expresamente: “autoridad competente en materia de recursos hídricos” en el art. 4º. Por este motivo, la autoridad de aplicación es el área ambiental del Gobierno Nacional. Por el resto de las normas, sería mucho más óptimo que se unificara el concepto de Autoridad de Aplicación en lugar de “autoridad de aplicación nacional”.

#### IV.5. Las autoridades en la ley 25.831 de Acceso a la Información Pública Ambiental

Siendo una norma dirigida al sistema de información ambiental las referencias a las autoridades son las siguientes:

— “Autoridades competentes” (art. 4º, ley 25.831): El término autoridades competentes en este artículo es calificado (“Las autoridades competentes de los organismos

públicos, y los titulares de las empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas” dice), por lo que la manda incluye a toda una serie de sujetos pasivos de la obligación de “facilitar la información ambiental” que no se compadece con el término autoridades competentes que veníamos considerando.

— “Autoridades competentes nacionales, provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires” (art. 5º, ley 25.831): La ley pretende la uniformidad de requerimientos en los procedimientos de acceso y para ello señala a las autoridades de cada comunidad jurídica parcial (Nación, provincias y CABA) para que acuerden en el COFEMA estos aspectos. Lo correcto era decir: *autoridades competentes*.

— “Autoridad ambiental nacional” (art. 6º, ley 25.831): Se dispone respecto a la autoridad ambiental nacional el cooperar para facilitar el acceso a la información ambiental, en cada jurisdicción. Cooperación es apoyo técnico y financiero, para lograr una idónea gestión local, lo que redundaría en una descentralización del sistema.

— “Autoridad administrativa” (art. 7º, ley 25.831): la autoridad administrativa que es la que puede decidir la excepción al acceso, se vincula con el concepto de *autoridad competente*, es decir, las autoridades locales que deben ejecutar los mandatos de la ley.

Se sigue cometiendo el error de aclarar (art. 5º) cuando lo que correspondía es utilizar el término *autoridad competente*. Pero es un problema que venimos verificando se repite.

#### IV.6. Las autoridades en la ley 25.916 de gestión integral de los residuos domiciliarios

Respecto a las autoridades esta ley dispone una serie de condiciones interesantes, las que se reflejan en el siguiente listado:

— “Autoridades competentes”, “organismos”, “Jurisdicciones locales” (art. 5º, ley 25.916): La autoridad competente es descripta de manera acabada en los arts. 5º a 8º de esta ley. Ellos hacen miscelánea de los aspectos que el concepto debe tener. Se paga una deuda pendiente y se corrigen las erráticas menciones que se venían haciendo en las leyes de PMPA anteriores —excepto la LGA—. Si seguimos esta norma, *autoridad competente* es la local, diferenciándose de la Autoridad de Aplicación que es la nacional. Esta última debe asegurar y resguardar los presupuestos mínimos contenidos en la ley 25.916 y planificar los aspectos generales para todo el país. En cambio, la *autoridad competente* es la autoridad que debe ejecutar la ley complementaria provincial, la que se basa en la norma nacional, a la que entonces, aplica, pero de modo *indirecto*.

En ambos casos, la ley pretende asegurarse que la autoridad sea el área ambiental. De todos modos, el legislador nacional prescinde de una posible intromisión indebida sobre la institucionalidad local, que podría agredir las autonomías provinciales y no define esa cuestión.

La referencia a “jurisdicciones locales” se debe leer como “provincias” y “CABA”, pues ellas serán quienes determinen qué organismos de su esfera de actuación, resulten autoridades competentes de la presente ley.

— “Autoridades competentes” (art. 6º, ley 25.916): La ley dispone que serán las autoridades competentes (las de cada comuni-

dad jurídica parcial local) las responsables de la gestión y aplicación de la ley. Ellas tendrán la responsabilidad de la gestión integral de los RD producidos en su jurisdicción.

Esa gestión se dará mediante el concurso de dos acciones: la planificación y ejecución de la política se realizará a nivel municipal, con el control del área ambiental provincial.

— “Autoridades competentes” (art. 7º, ley 25.916): Nuevamente la referencia a las *autoridades competentes* que son las locales. Faculta (en realidad recuerda) que estas poseen —con base en los arts. 124 y 125, CN— la potestad de celebrar acuerdos regionales para la gestión o administración de problemas comunes como pueden ser RD.

— “Autoridades competentes” (art. 8º, ley 25.916): Nuevamente la mención a “autoridades competentes” que son las locales, porque la ley disciplina presupuestos mínimos para las autoridades locales que serán las encargadas de aplicar estos contenidos. Lo volverá a hacer en los arts. 19, 20, y 21. En este supuesto se refiere a la necesidad de valorización de los RD.

— “Autoridad competente” (art. 12, ley 25.916): Nuevamente *autoridad competente* que es la local (sea Provincia o CABA). Las autoridades de los Gobiernos locales serán las que definirán las condiciones para ser generador especial.

— “Autoridades competentes” (art. 13, ley 25.916): La referencia es a la “autoridad competente” (provincias o CABA). Son ellas las que deberán realizar la ejecución de esta ley obligando a adoptar los contenidos nacionales y provinciales a los municipios sobre todo al momento de que las provincias aprueben las metodologías y gestiones municipales.

— “Autoridad competente” (art. 15, ley 25.916): Nuevamente la *autoridad competente* (la provincial o de la CABA) será la que autorizará las instalaciones y la gestión local de RD. Muy ajustada.

— “Autoridad competente” (art. 16, ley 25.916): La “autoridad competente” será la local. En este caso para la autorización y habilitación de las estaciones de transferencias, organizadas en lo mínimo por las normas nacionales, pero luego complementadas por las provincias. La gestión y autorización en aplicación de ese conglomerado normativo, será local.

— “Autoridad competente” (art. 17, ley 25.916): La autoridad competente es la local (Provincias y CABA) que es la que posibilita la habilitación de los centros de disposición final.

— “Autoridades competentes” (art. 18, ley 25.916): Las “autoridades competentes” son las locales (provincias o CABA). El artículo trata de la habilitación de los centros de disposición final, disponiendo como presupuesto mínimo la necesidad de evaluación de impacto ambiental, diferenciando el legislador nacional ambas etapas: por un lado, la habilitación y por el otro la de EIA. En este sentido, la EIA ha sido reglada en los arts. 11, 12, 13, 20 y 21 de la LGA, los que se le aplicarán a esta norma, sumado a las reglas complementarias de cada provincia.

— “Autoridades competentes” (art. 19, ley 25.916): Autoridades competentes nuevamente, porque la referencia es para la po-

(2) CHERUSE, Florencia, “Derecho ambiental sancionador: aproximación a una caracterización de las faltas ambientales, sus problemas y desafíos”, RDAMB., 58, 26/06/2019, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2019, p. 39 y PINTO, Mauricio, “El régimen sancionatorio ante riesgos de contaminación hídrica: aplicación jurispru-

dencial de los principios de prevención, precaución y responsabilidad ambiental”, RDAMB., 35, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2013, ps. 228 y subss.

(3) Competencia FCB 1168/2018/CS1-CS3, “Gahan, Juana M. y otros c. Córdoba, Provincia de s/ amparo ambiental”, 04/06/2020.

(4) Competencia FTU 401484/2007/1/CS1, autos “Municipalidad de Famaillá y Empresa San Miguel s/ incidente de incompetencia”, del 11/06/2020.

(5) Competencia FRE 2111/2015/CS1, autos “Servicio de agua y mantenimiento empresa del Estado Provincial s/ infracción ley 24.051 (art. 55)”, del 11/06/2020.

(6) Para revisar las tres sentencias se puede consultar ESAIN, José A., “La Corte renueva su doctrina en materia de competencia judicial ambiental”, LA LEY del 08/09/2020, p. 4.

testad de autorización para las autoridades locales que son las que gestionan. Incluye las técnicas de operación, clausura, y post-clausura de los centros de disposición final.

— *COFEMA - “autoridad de aplicación” (art. 22, ley 25.916)*: El COFEMA tiene, para la ley 25.916, un rol de coordinación interjurisdiccional. El papel que guarda el legislador para esta coordinación es el de cooperación en el cumplimiento de los objetivos de la ley. El COFEMA permitirá que las metas de valorización mínimas que disponga la autoridad de aplicación sean consensuadas previamente por las autoridades de todo el país. En esto, sin ser la reglamentación previa concertación de la ley 25.612, nuevamente el legislador pretende que la norma provenga de un proceso con participación de las autonomías y de características de democracia de consenso, el que pocos resultados prácticos ha dado.

— *“Autoridad de aplicación” (art. 24, ley 25.916)*: Este art. 24 se refiere a la “autoridad de aplicación” sin necesidad de aclarar que es la “autoridad nacional”. El Congreso posee competencia para definir el perfil de autoridad de aplicación de la ley, el que en este caso se dispone sea el organismo con mayor jerarquía con competencia ambiental.

Es interesante esta forma que diferencia la autoridad competente de la autoridad de aplicación de la ley y lo hace con la pulcritud de nomenclatura deseada, que sirve para ordenar el sistema.

— *“Autoridad de aplicación” (art. 25, ley 25.916)*: Esta es la norma que establece la competencia de la autoridad de aplicación (que es la nacional pero no se necesita mencionar). Si se recorre la nómina, hay funciones vinculadas con temas de coordinación nacional de funciones locales, defensa de los mínimos uniformes (PMPA) de potenciales agresiones en leyes complementarias, colaboración técnica, promoción de la participación y la información.

— *“Autoridades competentes” (art. 31, ley 25.916)*: Estas autoridades competentes (que son las locales, provincias y CABA) mediante ley propia deberán crear este fondo que el legislador nacional manda “conformar”. En cada una de esas realidades se verificarán los mecanismos para facilitar la restauración mediante este fondo, ya que, en general, estos temas y conflictos se relacionan con realidades municipales, ni siquiera intervienen intereses provinciales.

— *“Autoridades competentes” (art. 35, ley 25.916)*: Esta mención es directamente dirigida a las autoridades locales, es decir, provincias y CABA. Las primeras pueden luego delegar en cada municipio la gestión de las normas que sean producto de esta competencia.

Esta ley es un buen modelo de cómo se pueden mencionar las autoridades en una Ley de Presupuestos Mínimos. La autoridad nacional, es autoridad de aplicación sin aclaración, las autoridades locales, que pueden ser provinciales, de la CABA, e incluso excepcionalmente algún organismo de la Administración Pública Nacional, todos bajo el paraguas de la autoridad competente.

#### IV.7. Las autoridades en la ley 26.331 de Bosques Nativos

Respecto a las autoridades, la ley 26.331 de bosques dispone de varias normas interesantes que repasaremos:

(7) Recordemos que el art. 3º, primera parte de la ley 22.351 de Parques Nacionales dispone “la creación de nuevos parques nacionales, monumentos naturales o re-

— *“Autoridad Nacional de Aplicación” “autoridades de Aplicación de cada jurisdicción” (art. 6º, ley 26.331)*: En este artículo se disponen los dos niveles de autoridades, la *autoridad de aplicación* a la que se califica como “nacional” cuando no es necesario hacerlo (este error lo comenten casi todas las leyes de PMPA anteriores, excepto la 25.916) y la *autoridad competente* a la que se llama “autoridad de aplicación de cada jurisdicción” cometiendo el error de creer que una ley nacional tiene como autoridad de aplicación una autoridad local. Para la *autoridad de aplicación* se disponen funciones de coordinación general, asistencia técnica, administración del fondo de bosques nativos, control respecto a las actualizaciones en los ordenamientos territoriales creados por la ley. Por otro lado, las “autoridades de aplicación de cada jurisdicción” que son las autoridades competentes, son *locales*.

Todo esto debería ser solucionado en el art. 10 de la ley que es aquel que dispone el sistema de autoridades de aplicación.

“Cada jurisdicción (art. 6º, ley 26.331): este artículo hace referencia a “cada jurisdicción” a las que les dispone la obligación (dice “deberá”), de “realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio”. Las jurisdicciones son las que tienen asiento territorial, porque el ordenamiento al que se hace referencia es una técnica que tiene afincamiento territorial, perfil geográfico. Esto implica que los OTBN serán principalmente provinciales, pero también deben ser realizados por los organismos de la Administración Pública Nacional de los que dependen territorios con bosques. Pensemos, p. ej., la Administración de Parques Nacionales de la que dependen enormes masas arbóreas en territorios que no son de jurisdicción de las provincias (7).

— *“Autoridad de aplicación jurisdiccional” (art. 9º, ley 26.331)*: La indicación coincide con la que se ha hecho en el art. 6º para las “jurisdicciones”. Pero entendemos que no era necesaria tanta pulcritud, pues el término “autoridades competentes”, es inclusivo de las jurisdicciones locales, incluso las que dependen de una autoridad de la Administración Pública Nacional como APN actuando como autoridad competente. Cuando APN ejecuta un OTBN, lo hace como autoridad competente, no como autoridad de aplicación y es innecesario que se lo llame autoridad de aplicación jurisdiccional.

— *Autoridades de Aplicación cap. 3: “Autoridad de aplicación” y “autoridad de aplicación en jurisdicción nacional” (arts. 10 y 11, ley 26.331)*: Reunimos ambos artículos, 10 y 11 porque son ellos los que diseñan el sistema de autoridades de la ley. El primero tiene varios problemas de terminología primero porque denomina autoridad de aplicación cuando su referencia está dirigida a la “autoridad competente”, es decir, la local (provincias y CABA). Las provincias, la CABA aplican la ley 26.331 de manera *indirecta, oblicua*, pero nunca como autoridad de aplicación. El concepto es comprensivo excepcionalmente del Gobierno Nacional cuando la ley en razón del territorio se deba aplicar en lugares sujetos a esa jurisdicción. Grave error del que participa esta ley.

En cuanto a la especialidad, la ley no disciplina la pertenencia del organismo a la materia para evitar inconvenientes respecto a la autonomía provincial. Es que el Congreso no tiene competencia para intervenir en esta materia que es de resorte de las provincias.

El art. 11 hace referencia a la “Autoridad de Aplicación en jurisdicción nacional”, la que

servas nacionales, en territorio de una provincia, solo podrá disponerse *previa cesión de la misma a favor del Estado nacional, del dominio y jurisdicción sobre el área respectiva*”.

debería llamarse simplemente “autoridad de aplicación”. Para este supuesto el orden jurídico nacional tiene competencia, pudiendo disponer el tipo de autoridad de aplicación y su perfil. Por este motivo se dice que debe ser el organismo de mayor jerarquía con competencia “ambiental”. La mención a la Ciudad de Buenos Aires, debería ser con su nombre específico (“Ciudad Autónoma de Buenos Aires”).

El polémico —no solo por este motivo— decreto reglamentario de la ley (dec. 91/2009) que se encarga de estos artículos cambia la denominación a “Autoridades Locales de Aplicación” (ver arts. 13 y 15, dec. 91/2009, p. ej.) y “autoridad nacional de aplicación” que es un término que la ley ya utilizaba (ver arts. 10 y 11, dec. 91/2009).

— *“Autoridad Nacional de Aplicación” (art. 12, ley 26.331)*: Nueva referencia, a la “Autoridad Nacional de Aplicación” que debería ser simplemente “autoridad de aplicación” pues la única autoridad de aplicación de una Ley de Presupuestos Mínimos es la que pertenece al Gobierno Nacional (orden jurídico parcial central).

— *“Autoridades de aplicación de las distintas jurisdicciones”; “Autoridad Nacional de Aplicación” (art. 12, ley 26.331)*: Aparecen aquí menciones a las autoridades locales, que en otras normas se han denominado “autoridades competentes” y que en la ley se identifica con la larga nomenclatura “Autoridades de Aplicación de las distintas jurisdicciones”. Son las autoridades locales (provincias, CABA y que podría abarcar a la nación cuando sea por ejemplo APN).

La referencia a la autoridad de aplicación se aclara como “nacional” lo que es redundante como hemos explicado.

— *“Autoridad de aplicación de la jurisdicción correspondiente” (art. 13, ley 26.331)*: Nuevamente la referencia que podría haberse salvado con la noción de “autoridad competente” comprensivo de las autoridades locales.

— *“Autoridad de aplicación de la jurisdicción correspondiente”; “Autoridad de Aplicación de la jurisdicción”; “Autoridad de Aplicación” (art. 18, ley 26.331)*: En primer lugar, se dice “Autoridad de Aplicación de la jurisdicción correspondiente”, “Autoridad de Aplicación de la jurisdicción”, todas menciones equiparables a *autoridades competentes*. Siempre la referencia es para la autoridad local (provincias, CABA, o en casos estrictamente federales como APN, también organismos nacionales).

— *“Autoridad de Aplicación de la jurisdicción” (art. 21, ley 26.331)*: Nuevamente la mención a la autoridad competente se hace a través de la “Autoridad de Aplicación de la jurisdicción”, que es la autoridad local y excepcionalmente autoridad nacional que oficie de local en razón del territorio (APN).

— *“Autoridad de aplicación de cada jurisdicción” (art. 22, ley 26.331)*: La mención respecto a la “Autoridad de aplicación de cada jurisdicción” sigue siendo para la autoridad local y se podría reemplazar por autoridad competente.

— *“Autoridad de aplicación de cada jurisdicción” y “Autoridad Nacional de Aplicación” (art. 23, ley 26.331)*: Aquí se mezclan ambas autoridades, tanto la local que debería llamarse *competente* y la nacional que ya hemos dicho se debería llamar solo “de aplicación”.

— *“Autoridad de aplicación de cada jurisdicción”; “Autoridad Nacional de Aplicación” (art. 25, ley 26.331)*: Del mismo modo que el anterior caso, se mezclan nuevamente ambas autoridades de aplicación (nacional) y

la local que debería llamarse competente, aunque se sigue una nomenclatura distinta.

— *“Autoridad de aplicación de cada jurisdicción” (art. 26, ley 26.331)*: Nuevamente la mención de “autoridad de aplicación de cada jurisdicción” que es la autoridad competente de otras normas, que es siempre local (provincias, CABA).

— *“Autoridad Nacional de Aplicación, “Autoridades de Aplicación de las distintas jurisdicciones”: (art. 27, segundo párrafo, ley 26.331)*: La administración del Registro Nacional de Infractores es de la Autoridad Nacional. Esta parte del artículo dispone de una norma federal en sentido estricto. Debería haberse mencionado sin la aclaración de “nacional”. A continuación, aparece una mención expresa a “Autoridades de Aplicación de las distintas jurisdicciones” que son las locales.

— *“Autoridades de Aplicación de cada jurisdicción” (cap. 9— Fiscalización— art. 28, ley 26.331)*: La fiscalización es local y por este motivo la ley dispone del mismo término “Autoridades de Aplicación de cada jurisdicción”. Debería haberse dicho “autoridades competentes”.

— *“Autoridad Nacional de Aplicación, “autoridades de aplicación de cada una de las jurisdicciones” (art. 32, ley 26.331)*: Se combinan la autoridad de aplicación que es la nacional, y las competentes a las que denomina “autoridades de aplicación de cada una de las jurisdicciones”.

— *“Autoridades de Aplicación de cada Jurisdicción, “Autoridad Nacional de Aplicación” (art. 33, ley 26.331)*: Este artículo se refiere al trascendente acto de acreditación ante la autoridad nacional de aplicación de los OTBN. De todos modos, la nomenclatura debería haber sido la que venimos propugnando: autoridad de aplicación y autoridad competente.

— *“Autoridad Nacional de Aplicación” (art. 34, ley 26.331)*: Mandato dirigido a la autoridad nacional, pues estamos ante una norma federal estricta. Se podría haber dicho “Autoridad de aplicación” solamente.

— *“Jurisdicciones” “Autoridad de Aplicación de la jurisdicción respectiva” “Autoridad de Aplicación de cada Jurisdicción” (art. 35, ley 26.331)*: Este artículo se refiere a la aplicación del Fondo de Bosques. Las “jurisdicciones” es una mención a las provincias, sin referencias, pero podría ser a la jurisdicción nacional en el caso de Parques Nacionales. “Autoridad de Aplicación de la jurisdicción respectiva” “Autoridad de Aplicación de cada Jurisdicción” son menciones a las autoridades locales que podrían unirse en el término “autoridad competente”.

— *“Autoridad Nacional de Aplicación, “Autoridad nacional”, “Las jurisdicciones” (arts. 36, 37, y 38, ley 26.331)*: “Autoridad Nacional de Aplicación”, “Autoridad nacional”, “Las jurisdicciones”, son las primeras relacionadas a la autoridad nacional y las jurisdicciones referidas a las provincias, pero no directamente a las autoridades “competentes”.

— *“Autoridad de aplicación de la jurisdicción” (arts. 40 y 41, ley 26.331)*: Autoridad de aplicación de cada jurisdicción, debería ser *autoridad competente*, como hemos dicho.

Resumiendo, las menciones de la Ley de Bosques Nativos se pueden agrupar en:

a) *“Autoridades de aplicación de cada una de las jurisdicciones”*: Se ha decidido utilizar estos nomencladores donde se podría haber unificado el término en el de *autoridad competente*, en clara referencia a las autoridades locales, pero en una voz inclusiva de la ex-

cepcional intervención también de autoridades federales.

b) “Autoridad Nacional de Aplicación”, “Autoridad nacional”, es una referencia a la autoridad nacional a la que la ley dota de competencias limitadas. Debería haberse dicho autoridad de aplicación.

c) “Las jurisdicciones”, son referencias a las comunidades jurídicas parciales locales (Provincias y CABA) pero en una fórmula que puede adaptarse en razón del territorio a la posibilidad de espacio de jurisdicción federal *ratione loci* (Parques Nacionales, p. ej.).

En conclusión, esta es otra ley que adopta una terminología que no está unificada, y que podría mejorarse, adoptándose una nomenclatura más unificadora como *autoridades competentes*, y *autoridad de aplicación*, aunque también reservándose para algunos casos el concepto de jurisdicción.

#### IV.8. Las autoridades en la ley 26.562 de Actividad de quema

Como se puede verificar estamos ante una ley de PMPA corta, relacionada a una actividad específica, donde las referencias a autoridades son las que se reflejan el siguiente listado:

— “Autoridad local competente” (art. 3º, ley 26.562): es la mención a la *autoridad local* que podría haberse denominado *autoridad competente*.

— “Autoridades competentes de cada jurisdicción” (art. 4º, ley 26.562): “Autoridades competentes de cada jurisdicción” es la autoridad local que podría haber sido simplemente *autoridad competente*.

— “Autoridades competentes de cada jurisdicción” (art. 5º, ley 26.562): *idem* comentario anterior.

— “Autoridades locales competentes” (art. 6º, ley 26.562): “Autoridades locales competentes”, es un nomenclador distinto a los anteriores, pues puede que se dirija a la autoridad sectorial en caso de que la provincia delegue esta función en una autoridad que no sea ambiental, como por ejemplo Ministerio de Seguridad, o Ministerio de Asuntos Agrarios. De todos modos, dejaríamos este tema conglobado en la Ley de Presupuestos Mínimos con el término *autoridad competente*, pues la relación horizontal de cada ámbito local es resorte de esa comunidad jurídica parcial.

En resumen, esta ley 26.562 dispone respecto a la terminología:

1. “autoridades competentes de cada jurisdicción”, y “autoridades locales competentes” para la que debería ser *autoridad competente* y un nomenclador especial más abarcativo, para el área sectorial local.

2. Siempre la indicación es para la misma tipología porque la ley no trae menciones a la autoridad nacional.

#### IV.9. Las autoridades en la ley 26.639 de Protección de los Glaciares y del Ambiente Periglacial

La ley 26.639 de Glaciares en cuanto a las autoridades dispone de varias menciones:

(8) Es importante saber que en todas las provincias se replican normas relacionadas a esta cuestión, que vienen coordinando las políticas locales con la política nacional de combate de incendios, y que ahora deben coordinar con esta ley. Damos algunos ejemplos: en Buenos Aires la ley 14.892 de Prevención y Lucha Contra Incendios; en Catamarca la ley 5548 de Prevención

— “Autoridad nacional de aplicación” (art. 5º, ley 26.639): Como en otras leyes que comentamos, la referencia a la autoridad de aplicación se hace con la aclaración de que es “nacional”. Esta autoridad es la dependiente del Poder Ejecutivo Nacional.

— “Autoridades competentes” y “Autoridad de aplicación” (arts. 8º y 9º, ley 26.639): A pesar del error del art. 5º que aclaraba la nomenclatura con la palabra “nacional”, aquí se “corrige la plana” y se hace una clasificación correcta de la terminología. Se menciona a las “autoridades competentes” que son las autoridades locales, término que incluye las provincias, la CABA e incluso de la Administración Pública Nacional cuando —excepcionalmente— en razón del territorio corresponda su jurisdicción, como la indicación del art. 8º para la APN en áreas de la ley 22.351. En esto no se comete el error de la ley de Bosques que omitió esta referencia. En cuanto a la autoridad de aplicación —que como venimos diciendo es la nacional— se hace una indicación respecto a que debe ser el área ambiental del Gobierno Nacional, que habría sido de utilidad en el caso de la ley 25.688 donde aún siguen apareciendo dudas. Para esa polémica este art. 9º es otra pista, pues desde él se desprende el criterio de que la autoridad de aplicación de las leyes de PMPA debe tener como perfil la especialización en el área ambiental.

— “Autoridades competentes de las provincias” y “Autoridad nacional de aplicación” (art. 10, ley 26.639): El artículo se refiere a las funciones de la “Autoridad nacional de aplicación”, aclarándose lo que no se necesitaba aclarar. Se vuelve sobre los pasos, pues el art. 9º había corregido este error. Posteriormente, el apartado a) menciona a las “autoridades competentes de las provincias”, siendo la aclaración final innecesaria. Bastaba con decir autoridades competentes como ya se lo hiciera en el art. 8º donde, además, se las definió. La categoría es comprensiva tanto de las autoridades locales provinciales, de CABA, como también, de la autoridad que tiene jurisdicción en los Parques Nacionales (ley 22.351). En este sentido, la aclaración es menos ajustada aún. Es más, podría pensarse que, al dar esta fórmula, el legislador pretende quitar del mandato a esta última. Pero si leemos el inc. a) completo, observaremos que sobre el final luego de la coordinación provincial en el ámbito del COFEMA se menciona la de los ministerios del PEN en el ámbito de sus respectivas competencias” lo que incluirá la APN. Es decir, la norma expresamente abarca autoridades que no son provinciales. Más desajustada la nomenclatura.

En definitiva, las autoridades mencionadas por la ley 26.639 son:

- “Autoridades competentes” referidas a las locales y
- “Autoridad de aplicación” que es la “autoridad nacional”.
- en algunos artículos se sigue aclarando para la autoridad de aplicación la palabra nacional (art. 10), y para las locales se aclara “autoridades competentes de las provincias” siendo también innecesaria la mención, más aún cuando en esta ley estas autoridades son comprensivas de áreas del gobierno nacional.

#### IV.10. Las autoridades en la ley 26.815 de Incendios Forestales y Rurales

La ley 26.815 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental en materia de incen-

diarios forestales y rurales en el ámbito del territorio nacional (conf. art. 1º, ley 26.815) es una norma que ha sufrido idas y venidas en cuanto a su Autoridad de Aplicación y sistema institucional. En el año 2017 se dictó el DNU 746/2017 que transfirió la competencia de autoridad de aplicación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable al ámbito del Ministerio de Seguridad. Esta cuestión volvió a ser modificada por el dec. 706/2020, regresando la competencia al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación.

Dicha ley dispone con la modificación del DNU 706/2020 en agosto de 2020 el regreso de la aplicación a la órbita del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Se dispone por dicha norma que la Autoridad Nacional de Aplicación sea el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (art. 3º, DNU 706/2020) dejando de lado la competencia compartida con el Ministerio de Seguridad que desempeñaba dicho rol previamente. Se deroga mediante el decreto mencionado el viejo art. 5º bis que preveía una competencia remanente para el área ambiental, quedando vigente el sistema de autoridades competentes a ser determinadas por cada jurisdicción, y en el caso de las áreas de Parques Nacionales, correspondiente a la Administración de Parques Nacionales (art. 6º, ley 26.815).

El mencionado decreto de necesidad y urgencia también “recrea” el ámbito de coordinación interinstitucional que la ley ya preveía: el Sistema Federal de Manejo del Fuego (art. 3º, ley 26.815, conforme dec. 706/2020). Al respecto la norma dispone: “Créase el Sistema Federal de Manejo del Fuego en el ámbito del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que estará integrado por el Servicio Nacional de Manejo del Fuego dependiente de la Autoridad Nacional de Aplicación de esta ley, la Administración de Parques Nacionales, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a través de los organismos que determinen”.

El nuevo art. 8º incorporado por el dec. 706/2020 dispone que será la Autoridad Nacional de Aplicación la que articulará “en el ámbito del Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA) la implementación de políticas preventivas, el apoyo a las estrategias de manejo del fuego, la alerta anticipada, y el combate rápido y eficaz de los incendios, a efectos de hacer posible el mantenimiento de los ecosistemas y sus procesos con una gestión integral”.

Respecto a la autoridad local, el art. 6º dispone que será “autoridad competente de esta ley” aquella que determine cada jurisdicción, es decir, que se sigue la técnica de las leyes de PMPA pues las autoridades competentes son las locales, que en general son las provincias, pero —como bien aclara el mencionado artículo— cuando el terreno sobre el cual se debe aplicar es un área protegida “comprendida en la ley 22.351 de Parques Nacionales”, la autoridad competente será APN. No es una ley federal que solo regula la competencia del Gobierno Nacional para la actuación ante los incendios en lugares sujetos a esa jurisdicción, sino una ley que dispone de pautas mínimas obligatorias para las autoridades locales que podrán disponer de leyes complementarias y programas de prevención y lucha contra el fuego, pero que no pueden desconocer las pautas que esta ley trae (8).

La ley 26.815 es mixta, con normas de PMPA (muy pocas), de coordinación y de actuación provincial y supletoria nacional. En el punto de las autoridades de la ley y el modo de referirlas se dice:

— “Autoridad Nacional de Aplicación” (art. 5º, ley 26.815): Este artículo es el referido a la autoridad de aplicación de la ley a la que denomina “Autoridad Nacional de Aplicación”. Desde la reforma del art. 3º, DNU 706/2020 ella será el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Los arts. 8º, 9º, 23, 24.k, 26.a se refieren a esta autoridad y sobre todo los arts. 29 (figura de emergencia), 30 (Administración del Fondo Nacional del Manejo del Fuego).

— “Autoridades Competentes” (art. 6º, ley 26.815): Esta referencia de la ley no ha sido modificada por el decreto de reordenamiento y transferencia de autoridades, porque la referencia de este art. 6º es para las autoridades locales (provincias y CABA). Básicamente estamos ante una norma típica de una Ley de Presupuestos Mínimos que dispone como autoridades “competentes” a las que se designen por los órdenes jurídicos locales (la definición de cuál es la autoridad en sede local puede provenir del Gobernador o de la ley complementaria local). La autoridad competente, entonces, será “aquella que determine cada jurisdicción” y en el caso de las áreas protegidas comprendidas por la ley 22.351 de Parques Nacionales, es *autoridad competente* la Administración de Parques Nacionales porque en ese caso actúa *ratione loci* en esos espacios como área del Gobierno Nacional responsable de los lugares reglados por la ley 22.351. Menciones a la autoridad o autoridades competentes en la ley se dan en varios aspectos: el art. 12 que dispone de las obligaciones de las jurisdicciones locales, el art. 18 sobre trabajos preventivos y el 19 sobre planes de protección.

IV.11. Las autoridades en la ley 27.279 de Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios

Llamativamente la ley tiene un sistema complejo de autoridades de aplicación. Dispone el art. 14 que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros “serán conjuntamente” la Autoridad de Aplicación (en singular). Esto quiere decir que el ejercicio de las funciones de la autoridad de aplicación se dará solo mediante actos jurídicos conjuntos, con la firma del área productiva encargada de la cuestión de la agricultura y la ambiental (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

#### IV.11. Las autoridades en la ley 27.279 de Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitarios

La Autoridad de Aplicación —conforme art. 16— será asistida por un Consejo Consultivo, de carácter honorario, que tendrá por objeto asesorar y proponer iniciativas sobre temas relacionados con la presente ley. Dicho Consejo estará integrado por un representante titular y un representante alterno por cada uno de los siguientes organismos públicos: a) Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca; b) Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros; c) Comisión Federal Fitosanitaria (CFF); d) Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA); e) Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI); f) Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA); g) Ministerio de Salud; h) Consejo Federal

de sus artículos se enfoca en el tema (arts. 15.d, 84 a 91). Estas, y las demás leyes provinciales que restarían citar, deberán coordinarse con el sistema instaurado por esta ley que oficia en este sentido de “norma de coordinación”.

les a Cielo Abierto; Entre Ríos, ley 9291 de Protección contra Incendios, ley 9868, de Manejo y Prevención del Fuego en las Áreas Rurales y Forestales; entre otras. En algunos sistemas normativos se atiende la temática desde artículos específicos de leyes marco, relacionadas al ruralismo, a los recursos naturales. Ejemplo de esto es la ley 6841 de Santiago del Estero, que en varios

Agropecuario (CFA); i) Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). La Autoridad de Aplicación invitará a integrar el Consejo Consultivo a un [1] representante de cada una de las Cámaras que nucleen a los registrantes.

El restante componente de la ley, son las “autoridades competentes” que conforme el art. 17 serán “los organismos que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires determinen para actuar en el ámbito de sus jurisdicciones”. Esta mención es correcta pues son las autoridades locales (provincias o CABA) a las que la ley dirige este espacio de competencias de aplicación de esta ley de modo *oblicuo*.

IV.12. *Las autoridades en la ley 27.520 de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático*

La ley importa un virtuoso sistema de coordinación de las funciones que en materia de Cód. Civil detentarán las autoridades nacionales (sobre las que el margen de regulación es más amplio) y provinciales (a las que solo se les mencionan obligaciones que se comparten con las autoridades nacionales, con una regulación mínima y una amplia delegación vertical). Así encontramos:

— *Autoridades de aplicación para el orden jurídico nacional y la previsión local*: el art. 6º, LCC dispone cuál es la autoridad de aplicación nacional (“el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que la reemplace”) y las que denomina “autoridades de aplicación” en “ámbitos locales”, que serán definidas por las provincias o la CABA.

— *Intensa regulación de las instituciones y procedimientos para el ámbito federal*: En ejercicio de las facultades que el Congreso tiene, se crean órganos (Gabinete Nacional de Cambio Climático y Consejo Asesor, arts. 7º a 15, LCC) para la órbita de la Administración Nacional; el Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático (arts. 16 a 19, LCC) elaborado por el PEN.

— *Obligaciones generales de adopción de medidas y acciones de adaptación y mitigación, con diversos espacios institucionales de desarrollo*: Las “Medidas y Acciones Mínimas” de “Adaptación” (arts. 21-22, LCC) y “Mitigación” (arts. 23-24, LCC). Respecto a la forma de implementación de esas medidas, la ley dispone instancias con diferentes niveles de detalle atento en el caso nacional se posee competencia plena, y en los espacios locales se carece de las mismas. Así, se regla que sea el Plan Nacional de Cambio Climático la modalidad de establecer estas medidas. Para las jurisdicciones locales se dispone la obligación, aunque no el modo de implementación en cada una de las jurisdicciones. El dec. 1030/2020 reglamentario de la ley no ha cambiado estos aspectos.

IV.13. *Expresa omisión de otras leyes que no son de presupuestos mínimos*

Existen otras leyes nacionales específicas, que no son de PMPA de las que podemos enumerar las principales: ley 20.284 de Atmósfera; ley 22.421 de Fauna; ley 22.351 de Parques Nacionales; ley 24.051 de Residuos Peligrosos (estas cuatro de adhesión); ley 24.922 Federal de Pesca Marítima; ley 23.879 de Represas; ley 27.037 de Áreas Marinas Protegidas; ley 25.018 de Residuos Radiactivos; ley 25.019 de Energía Solar; ley 24.585 que agrega el título ambiental al Código de Minería, entre otras. La más reciente es la llamada “Ley Yolanda” (ley 27.592 de Formación Integral en Am-

biente) que tiene por objeto “garantizar la formación integral en ambiente, con perspectiva de desarrollo sostenible y con especial énfasis en cambio climático para las personas que se desempeñen en la función pública” (conf. art. 1º) y que sigue —entendemos por un grave error que comete el legislador nacional— el formato viejo reemplazado por el tercer párrafo del art. 41, CN de adhesión (ver art. 15).

Todas estas normas quedan al margen del presente análisis pues la tesis se enfoca en la Autoridad de Aplicación de las leyes de *presupuestos mínimos*, no de cualquier formato que asuma la legislación ambiental.

## V. Análisis de los conceptos de autoridad de aplicación y autoridad competente

Las leyes de PMPA contienen normas que prevén —como hemos enumerado— básicamente dos espacios orgánicos: la *autoridad de aplicación* y las *autoridades competentes*. Las denominaciones varían, pero ambas nociones son las que delimitan la estructura funcional de estas leyes.

La *autoridad de aplicación* de una ley de PMPA posee un perfil muy particular. Sus competencias son específicas, excepcionales, si se las analiza en relación con las de las *autoridades competentes* que son generales. Germán Bidart Campos decía que “la reforma de 1994 ha reconocido implícitamente que cuidar el ambiente es responsabilidad prioritaria del poder que tiene jurisdicción sobre él, lo que equivale asumir la regla de que la *jurisdicción es, como principio, local*, —provincial y municipal—. No obstante, el perjuicio al ambiente, no suele detenerse localmente, porque es movedizo, más allá del lugar de origen. La interdependencia es entonces, un parámetro que sirve de guía, y que convoca al Estado federal a fijar los presupuestos mínimos de protección. Estos rigen tanto para el ámbito local, donde acaso quede circunscrito el perjuicio sin difusión extrajurisdiccional, como más allá de él, en el supuesto habitual de que el problema ambiental no sea jurisdiccionalmente divisible” (9).

Esto quiere decir que la competencia para la ejecución de las leyes de presupuestos mínimos (a las que pueden sumarse las normas locales complementarias) se puede ordenar desde *regla general y excepciones*. Para la primera, corresponde la ejecución a los órdenes jurídicos parciales locales [provincias, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en razón del territorio excepcionalmente al Gobierno Nacional (10)]. Un segundo grado de ejecución serán los municipios (arts. 5º y 123, CN). La competencia de ejecución excepcional es del orden jurídico nacional, cuando el conflicto o la solución fueran interjurisdiccionales (conforme la cláusula de comercio del art. 75.13, CN), o en supuestos en que exista algún interés federal justificante. Este dato es importante para entender —independientemente de quienes legislan— quienes poseerán la competencia de ejecución de los instrumentos legislados en una ley de PMPA.

Si las leyes de PMPA ordenan la ejecución de mandatos y el grueso de la gestión es local —como acabamos de señalar— estos aspectos quedarán a cargo de la que debe denominarse *autoridad competente*. Estamos ante una ley nacional, que en la mayor parte de sus reglas se dirige a autoridades “ajenas”, de órdenes jurídicos diferentes al que la dicta. El grueso del derecho ambiental es de

gestión local, pero rigiéndose por las bases del derecho “mínimo” nacional, al que se le suma la norma complementaria. La ley nacional en la relación de complementariedad disciplina a la local, y en caso de ausencia de esta última, la primera es directamente operativa ante el orden local. La autoridad competente en estos casos hace una aplicación *oblicua, indirecta*, de los PMPA, tanto en el supuesto en que se lo hace a través de la *norma complementaria* o directamente *aplicando* la ley nacional operativa, por mandato del tercer párrafo del art. 41, CN.

Este fenómeno se refleja en el sistema de las leyes de presupuestos mínimos en su técnica legislativa. Las *autoridades competentes* estarán referidas de modo *explícito* e *implícito*. En el primer caso se las menciona. En el segundo, se crea el instrumento a sabiendas de que la autoridad responsable será local, es decir, normas *silentes*. Como “el Inquilino” (Trelkovsky) en la obra maestra de Roman Polanski (*The Tenant*, 1976) que se vestía con diferentes ropas para cada personalidad, la autoridad ambiental local interpretará papeles dinámicos. Por un lado, será *autoridad competente* de la ley nacional y por otro, *autoridad de aplicación* de la ley complementaria local. Este aspecto tiene una explicación: no pueden ser *autoridad de aplicación* de una ley que pertenece a un orden jurídico “ajeno”, aunque aplique esa norma de modo *oblicuo, indirecto*, por ser legislación mínima nacional que opera como base uniforme de todo el sistema de legalidad ambiental argentino, ordenando desaplicar los contenidos locales no complementarios.

Veamos un ejemplo. Cuando la ley 25.675 entre sus PMPA ordena realizar una EIA previa a la ejecución de un proyecto “susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa”, reglando los elementos básicos del procedimiento administrativo (arts. 11-13, ley 25.675) menciona a las *autoridades competentes* (art. 12, LGA), que serán las locales. Las *autoridades competentes* serán las de las 23 provincias, CABA, municipios, e incluso autoridades inter o intra federal (autoridad de cuenca, p. ej.). Luego se da un segundo paso, y es la sanción de la *legislación complementaria* provincial de EIA de la que la *autoridad competente es autoridad de aplicación*. Sucede por ejemplo con los arts. 4º y 5º, ley 123 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, arts. 10 a 23 de la ley 11.723 de la Provincia de Buenos Aires, el art. 2º.b de la ley 1914 de la Provincia de La Pampa o art. 7º.d, Código Ambiental de la Provincia de Chubut, todas normas que tiene como *autoridad de aplicación a la instancia ambiental* que designe el PE de cada una de esas provincias.

Un caso singular se da con la Administración Pública Nacional, cuando una de sus áreas internas excepcionalmente se transforma en *autoridad competente*, porque le corresponde ejecutar una función en razón de que en un determinado territorio tiene su intervención plena (*ratione loci*) o porque posee competencia por la materia (*ratione materiae*) que es federal en sentido estricto (actividades interjurisdiccionales (conf. art. 75.13, CN). En el primer caso, pensemos como ejemplo los establecimientos de utilidad nacional del art. 75.30, CN, que componen los Parques Nacionales, sitios de las Fuerzas Armadas, Puertos, Aeropuertos. En varios casos puede que no sea la autoridad ambiental la obligada por estos mandatos. De todos modos, actuará —y así se la llamará— como *autoridad competente* o en algunos casos “autoridades nacionales” o

“sectoriales”. Esto se relaciona con el reparto horizontal de funciones. Siguiendo con estos ejemplos, la EIA para Puertos, Parques Nacionales o proyectos u obras interjurisdiccionales dependerá de una autoridad sectorial del Gobierno Nacional. La regulación “complementaria” de la EIA será por otra ley, decreto, resolución, siempre componiendo la categoría de “derecho federal en sentido estricto”. La autoridad de aplicación en estos casos se debate si debe ser la ambiental o la sectorial. Es de nuestro criterio que la función de ejecución de los instrumentos ambientales derivados del art. 8º, LGA debe estar en cabeza de la autoridad de aplicación dispuesta por dec. 481/2003 que es la autoridad ambiental del PEN. Las autoridades sectoriales deben tener un rol muy activo en los procedimientos administrativos, pero no pueden ser autoridad de aplicación. De todos modos, en varios casos esta concentración en el área ambiental no se verifica y los instrumentos tienen como autoridad de aplicación un área sectorial del PEN, verificándose el mismo fenómeno que con las autoridades locales que en la LGA se las llama “competentes”. P. ej., en la res. 203/2016 de la Administración de Parques Nacionales la APN se transformó en *autoridad de aplicación* del EIA.

Y esto no solo en la primera división territorial, porque los instrumentos o mandatos de la LGA pueden ir también hacia los municipios, p. ej., para actividades urbanas, o políticas municipales, como habilitación de centros turísticos, intervenciones edilicias. La *autoridad competente* mencionada en el art. 12, LGA es la municipal, que será *autoridad de aplicación* de la ordenanza comunal que regula el procedimiento de EIA (11).

El fenómeno se repite entre las instancias intermedias de nuestra federación, como los órganos que expresan el regionalismo de los arts. 124 y 125, CN sellados en general mediante acuerdo interprovinciales e intrafederales los que son coordinados con las facultades del art. 75.19, CN en favor del Congreso Nacional. Lo mismo para la institucionalidad de las cuencas que reconocen un variopinto escenario con comisiones, comités, autoridades siempre “de cuenca”.

## VI. La Teoría de la Autoridad de Aplicación de las leyes de presupuestos mínimos

Para comprender la teoría de la *autoridad de aplicación* de una ley de PMPA debemos partir de un modelo diferente del federalismo americano que es aquel que nuestra estructura sigue en casi todos sus aspectos. Es el llamado *federalismo de ejecución* que lo podemos identificar porque en él se descenraliza en los estados miembros la ejecución de algunas leyes del orden central.

El modelo federal de nuestra Constitución sigue en muchos aspectos el de la Constitución de los Estados Unidos, pero no en todos. La versión 1853 tuvo base en otras constituciones como la española de Cádiz, de 1812, la de Chile de 1833, el acta federal de la Confederación Suiza de 1832 y la Constitución de ese mismo país de 1848; entre otras (12), siendo estas últimas a las que debemos muchos aspectos de la forma federal asumida por nuestra norma de máxima jerarquía. La cultura jurídica americana ha impregnado los estudios referidos a nuestro federalismo, pero es un error considerar solo esa fuente. Esto se agrava cuando trabajamos una norma que tiene origen en otro modelo federal, como son los presupuestos mínimos que hacen base en la mecánica de los llamados “federalismo de ejecución”, con origen en el modelo alemán (*Vollzugsfederalismus*) y

(9) BIDART CAMPOS, Germán, “Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino”, Ediar, Buenos Aires, 2001, t. I-B, p. 239.

(10) Existe competencia de gestión plena de la Admi-

nistración Pública Nacional en razón del territorio en los territorios nacionales del art. 75.15, si volvieran a existir, o los actuales establecimientos de utilidad nacional conforme art. 75.30, CN.

(11) Un conflicto en que se debatió la implementación de la EIA por el órgano municipal es el caso de la SC Buenos Aires, “Sociedad de Fomento Cariló c. Municipalidad de Pinamar - amparo”, resolución del 08/03/2006.

(12) LINARES QUINTANA, Segundo, “Tratado de la ciencia del derecho constitucional”, Ed. Plus Ultra, Buenos Aires, 1977, t. 1, p. 431.

desarrollo en otros países europeos como Suiza (Constituciones de 1848 y 1874) o la Constitución española de 1978 (unitarismo regional con descentralización por sistema de autonomías). Para comprender cómo funciona el sistema de PMPA y su ejecución administrativa es necesario conocer estos aspectos y no seguirse por las enseñanzas americanas que no tienen esta estructura.

En federalismos como el de los EE.UU. o México la ley federal es aplicada por el mismo orden jurídico que la dicta; siendo la legislación de fondo descentralizada en los estados miembros que la aplican. Ahora, esta modalidad no es similar en todos los federalismos del mundo, de hecho, nuestro sistema difiere del americano pues aquí los Códigos de fondo son dictados por el Congreso Nacional y su aplicación se encuentra descentralizada en los órdenes provinciales tanto en su faz administrativa como judicial (ver el arts. 75.12 y 116, CN). Buteler explica que la delegación por las provincias de la atribución para el dictado del código de fondo tuvo como contrapeso la reserva de la potestad de aplicarlo (arts. 75.12 en consonancia con el art. 116, CN) facultad que trae implícita la de “interpretación”. Así, en cada provincia se adapta la legislación común a las particularidades locales, con base en la interpretación que se haga por los jueces de cada gobierno local. El federalismo —como dice el autor cordobés— es más compatible con la diversidad que con la homogeneidad y ese es el fundamento de la disposición de la parte final del art. 15 de la ley 48 que expresamente excluye del recurso extraordinario por la causal del inc. 2º del art. 14 a aquellos casos en los que se cuestione “la interpretación de los tribunales de provincia hicieren de los códigos de fondo (art. 75.12, CN) (13).

Es decir, nuestro sistema reconoce una modalidad asimilable a los federalismos de ejecución en las materias civil, comercial, penal, de trabajo, minería. De todos modos, en la legislación de fondo no se encuentran intereses federales estrictos, pues ellos tratan de las materias comunes que componen la vida normal de la sociedad. Si alguien quiere conocer los intereses federales —que son similares en todos los sistemas comparados— ellos surgen de la enumeración del art. 75, CN excepto los contenidos referidos a legislación de fondo en el inc. 12 (allí encontraremos los tributos exteriores, acuñar y fijar el valor de la moneda, defensa, relaciones internacionales, navegación y comercio interjurisdiccional, etc.). El tema aparece cuando algunos sistemas deciden disponer la competencia para adoptar la definición de la política general de la materia mediante una ley del orden central, pero descentralizando la capacidad para llevar adelante su aplicación por los órdenes locales. Esto puede provocar que los sistemas locales puedan reinterpretar la decisión central al momento de adoptar las definiciones para su aplicación, porque de ello se trata este tipo de modalidad, pero con el límite de no desnaturalizar, no agredir o perforar el núcleo central de la decisión, que es del orden central.

Estos modelos se caracterizan por adoptar un alto grado de descentralización de la ejecución de la legislación. Esto es lo que

sucede con nuestra legislación concurrente complementaria ambiental, dado que los estados miembros ejecutan normas total o parcialmente procedentes de otro orden jurídico, en nuestro caso, los PMPA que se originan en el Gobierno Nacional son ejecutados (junto a la norma complementaria local) por lo órdenes autónomos (provincias y CABA). En Alemania se ha debatido sobre lo que implica la ejecución de las normas centrales por los *Länder*, una fórmula que significa la ordinaria “administración propia” que supone el máximo de autonomía de gestión. Este tema es muy antiguo. Heinrich Triepel en 1917 comentando la Constitución de Bismarck ya enuncia la potestad de *supervisión* del Reich sobre los Estados miembros, algo anexo a los poderes legislativos que se resume en el apotegma: *Wo Gesetzgebung, da Aufsichtskompetenz* que significa “Donde hay una competencia legislativa hay competencia de vigilancia”. Es en ese mismo trabajo donde se inaugura el famoso doble estadio, de *observación* primero y luego, en su caso, de *corrección* (autocorrección a ser posible) (14). Volveremos sobre estos aspectos al analizar en detalle la facultad de supervisión.

Si fijamos la atención nuevamente en nuestro sistema, notaremos que el constituyente de 1994 ha adoptado un modelo de legislación de presupuestos mínimos/complemento que representa una descentralización en la ejecución de ese piso o base normativa dictada por el Congreso Nacional, decisión revestida de intereses federales (ver consid. 3º de “Mamani”). Esto implica la necesidad de revisar las facultades de la autoridad de aplicación de este mínimo, que no puede carecer de competencias para defenderlos ante prácticas desnaturalizantes.

Las características que posee la autoridad de aplicación son particulares: es una sola (o debería serlo) y es una mala excepción la ley 27.279 de PMPA de envases de productos fitosanitarios); se la menciona en *singular* y con *mayúscula* por este motivo; su actuación es *excepcional*; pertenece al mismo orden jurídico que aquel que dicta la ley (nacional) y por este motivo representa el interés general de todo el país, el que goza de supremacía federal; representa intereses que tienen vocación de uniformizar la base de las reglas de conducta comunes a todas las jurisdicciones. Por este último motivo, puede que tenga como objetivos de actuación la coordinación, planificación del territorio y el ambiente del país, e incluso mandatos para garantizar los intereses interprovinciales (art. 75.13, CN) y el cumplimiento de los PMPA en provincias con complementos desnaturalizantes, similares a las previstas en el art. 85 de la Constitución de Alemania.

Por este motivo, podemos decir que existen dos versiones para la *Autoridad de Aplicación* de una ley de presupuestos mínimos. La primera que guarda un rol limitadísimo, de mera coordinación de aspectos comunes a las jurisdicciones locales, que son las que retienen la totalidad de la competencia de ejecución sin controles. La segunda, una versión más generosa, que pretende asegurar determinados intereses federales que existen detrás de los mínimos nacionales que, además, aseguran la igualdad entre provincias, y que, por lo tanto, asignan competencias de control sobre los espacios

locales y ejecución directa en territorio por la Autoridad de Aplicación. En esta versión su actuación es *excepcional*, ella pertenece al mismo orden jurídico que dicta la ley (nacional), el que goza de supremacía federal, pues representa aspectos con pretensión de uniformidad, comunes a las jurisdicciones locales. Entendemos que, a partir de este nuevo perfil, las leyes de PMPA podrían depararle a la Autoridad de Aplicación mandatos de alcance federal (comercio interprovincial) y funciones para garantizar el cumplimiento de los PMPA en provincias que ejerciten complementos “desnaturalizantes”, que perforen el mínimo nacional.

Se abre así un espacio intermedio en términos de descentralización vs. centralización institucional, donde los aspectos interprovinciales e intrafederales, puede que se resuelvan entre provincias o entre provincias con participación de la Nación o por la Nación (Autoridad de Aplicación). Es una tierra que reconoce capas intermedias y, por lo tanto, instrumentos diversos. En materia ambiental esta barrida puede aparecer —por la naturaleza interjurisdiccional del recurso— abarcada por acuerdos entre provincias (art. 125, CN o regiones del art. 124, CN) o con intervención de la Nación (arts. 125 y 75.19, CN). Dependiendo del modelo federal que se adopte este espacio podría ser de actuación de la autoridad nacional o de espacios orgánicos intermedios como el COFEMA (ver art. 24, LGA). Pero esta instancia desde su creación nunca sirvió para resolver este punto. Ver lo sucedido y comentado con leyes 25.612 y 25.670.

Para la Autoridad de Aplicación de las leyes de PMPA existe una novedad en la jurisprudencia de la Corte Federal Argentina que decanta en nuestro tema. Explicaremos el punto. Mucho se ha dicho respecto al diseño de competencias legislativas con un modo particular de *concurrencia*, bajo el prisma de la *complementariedad*, donde se comparte la producción de normas ambientales por el Gobierno federal (quien dicta los presupuestos mínimos de protección) y los gobiernos provinciales y municipales (quienes dictan las normas complementarias). En este esquema las normas inferiores se deben ajustar a las superiores, en tanto y en cuanto su grado de protección sea más alto (complemento y optimización). Derivado de la *complementariedad legislativa*, la Corte ha incorporado el mecanismo de la *congruencia* (art. 4º, LGA), en el caso “Martínez” por la licencia ambiental de un proyecto minero, la norma local que desnaturalizando el presupuesto mínimo del art. 12, LGA reguló una nueva categoría de declaración de impacto ambiental no prevista en la norma nacional (la llamada declaración de impacto ambiental condicionada) la que disminuye la protección (15). En “Mamani” (16) la Corte va un paso más adelante y ella directamente anula la norma local no complementaria tomando el caso en instancia extraordinaria por considerar que existe en los PMPA *interés federal* (en el caso, representados por la información y la participación ciudadana en el procedimiento de EIA). La Corte en “Mamani” pretende guarecerse con la última palabra para la interpretación del piso mínimo, motivo por el cual, este aspecto para ella reviste *interés federal estricto*. De esta doctrina *judicial* se podría colegir que

el orden nacional en autoridad política con algún tipo de prerrogativa de control de los complementos locales. Apoyados en este punto, podríamos pensar en una noción generosa de competencias para la Autoridad de Aplicación de las leyes de presupuestos mínimos.

Los problemas detectados por la autoridad ambiental nacional en la aplicación de los presupuestos mínimos son enormes. La deforestación perforando los mandatos de la ley de bosques suceden en espacios locales, la contaminación de aguas agrediendo el piso de la ley 25.688 lo mismo. Es verdad que las provincias detentan el dominio originario de los recursos naturales, pero del uso que de ellos se haga no puede consentirse violaciones al piso de protección ambiental que es de interés federal. Nos parece interesante comentar cómo abordan este punto los federalismos comparados, repasar otras posibles competencias que pueda utilizar la autoridad nacional para ejecutar los contenidos de los mínimos federales. Para conducir esta tesis debemos profundizar en el modelo de descentralización. Repasemos la teoría general del federalismo.

## VII. Intervenciones no normativas del Estado central a través de la autoridad de aplicación de los presupuestos mínimos

Nuestro *federalismo ambiental* hace base en la mecánica de los llamados “federalismo de ejecución”, comulgando con el modelo alemán (*Vollzugsfederalismus*) e incluso con los de otros países europeos como Suiza (Constituciones de 1848 y 1874) o la Constitución española de 1978: se adopta un alto grado de *descentralización* de la *ejecución del sistema de legislación concurrente ambiental*. Por este motivo, los órdenes autónomos ejecutan normas total o parcialmente procedentes de otro orden jurídico (en nuestro caso los PMPA originados en el Gobierno Nacional). En Alemania se ha debatido sobre qué implica la ejecución de las normas centrales por los *Länder*, una fórmula que significa la ordinaria “administración propia” que supone el *máximo de autonomía de gestión*.

Es un modelo donde existen competencias del orden central que no pueden soslayarse y que conviven con las locales de ejecución. Se hace necesario repararlas pues en Argentina ha desembarcado la *técnica complementaria* en la legislación, pero no se ha dado el suficiente espacio de compulsas respecto al modo en que estos instrumentos decantan en el ámbito administrativo, provincial vs. federal. Así, encontramos competencias nacionales en la relación de leyes de presupuestos mínimos aplicadas por las provincias. Ellas son:

a) *Legislación de presupuestos mínimos*, dado que el Estado central legisla este piso, la función comporta varios puntos. En primer lugar, la definición y el alcance del “interés general para todo el territorio argentino”. Es “la Nación” la que fija el límite que divide su competencia de las esferas que concurren.

b) *Administración propia*, pues la regulación de los presupuestos mínimos y la ejecución local no pueden significar que la Na-

(13) BARRERA BUTELER, Guillermo, “Justicia y federalismo”, en *Justicia y transparencia, justicia y división de poderes, justicia y federalismo, justicia y desarrollo humano*, ROSATTI, Horacio (et. al.), Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Resistencia, 2017, ps. 244-246.

(14) Desde esa doctrina antigua y consolidada nace el aún vigente art. 85 de la Constitución de Alemania [Ejecución por delegación de la Federación] que dispone: “1) Cuando los *Länder* ejecuten leyes federales por delegación de la Federación la organización de las autoridades queda como asunto propio de los *Länder*, siem-

pre que leyes federales aprobadas por el *Bundesrat* no dispongan otra cosa. No se pueden transferir tareas por ley federal a los municipios y a las asociaciones de municipios. 2) El Gobierno Federal, con la aprobación del *Bundesrat*, podrá dictar disposiciones administrativas generales. Podrá regular la formación uniforme de los funcionarios y empleados. Los directores de los órganos ejecutivos intermedios se nombrarán de común acuerdo con el Gobierno Federal. 3) Las autoridades de los *Länder* están sujetas a las instrucciones de las autoridades federales supremas competentes. Las instrucciones deberán

ser dirigidas a las autoridades supremas del *Land*, salvo cuando el Gobierno Federal considere que el caso es urgente. Las autoridades supremas del *Land* deberán asegurar la ejecución de la instrucción. 4) El control federal se extiende tanto a la legalidad como a la oportunidad de la ejecución. A tal efecto, el Gobierno Federal podrá exigir informes y la presentación de expedientes y enviar comisionados a todas las autoridades”.

(15) Ver nuestra nota ESAIN, José A., “La Corte y el conflicto por la minería en Catamarca. Principio de congruencia e imperatividad de los presupuestos mínimos

de protección ambiental”, LA LEY, 2016-B, 415.

(16) Ver CSJ 318/2014 (50-M)/CS1 Recurso de hecho, “Mamani, Agustín P. y otros c. Estado Provincial - Dirección Provincial de Políticas Ambientales y Recursos Naturales y la Empresa Cram SA s/ recurso”, sentencia del 5 de septiembre de 2017 y nuestro análisis en ESAIN, José A., “El control de complementariedad”, en LA LEY, 2019-B, 834.



ción pierda toda posibilidad de disponer de una administración excepcional cuando la materia se entrecruza con fines de naturaleza federal (los territorios declarados Parques Nacionales, p. ej., derivados de la ley 22.351).

c) *Excepcionales facultades ejecutivas del Gobierno Federal*: ingresan aquí facultades muy puntuales sobre aspectos específicos que la legislación y la jurisprudencia han desarrollado, de los que podemos anotar: c') *cláusula del comercio* (art. 75.13, CN, reinterpretada en materia ambiental por la Corte en FSA 11000507/2010/1/RH1 "Telefónica Móviles Argentina SA - Telefónica Argentina SA c. Municipalidad de Gral. Güemes s/ acción meramente declarativa de inconstitucionalidad" resolución del 02/07/2019), la que incluye el *transporte interjurisdiccional* y las *cuestiones interprovinciales e interjurisdiccionales*; c") *emergencias ambientales o intervenciones no normativas del Gobierno central*, que permiten a la federación ejecutar excepcionalmente acciones sobre territorios locales, mediante medidas transitorias, sobre todo ante situaciones de catástrofes ambientales; c") *poder de supervisión de la ejecución local*, que implica que la federación debe gozar de capacidad para vigilar el modo en que los órdenes locales complementan o ejecutan los mínimos que representan el interés general de toda la Nación.

En España este proceso se ha denominado *intervenciones no normativas del Estado* (17). El TCE las ha aceptado en varias sentencias en materia ambiental esta tesis. Canosa Usera, comentando la jurisprudencia identifica estas intervenciones como "posibles, pero solo como soluciones excepcionales" y recuerda que el TCE detalla las circunstancias para que se gatillen las mismas: "cuando no sea posible el fraccionamiento de la actividad pública requerida y cuando aún en este caso, no pueda acudirse a los mecanismos de cooperación y coordinación". Cuando, en suma, "se exija, un grado de homogenización que solo puede garantizar la atribución al Estado de esa intervención". Pero como las facultades ejecutivas en la materia corresponden en situación de normalidad a los espacios autónomos (las comunidades autónomas para los españoles) la doctrina ibérica entiende que se produciría una "metamorfosis del título competencial" que solo es residual en la Constitución de 1978 (art. 149.3) (18).

Queremos referirnos a los puntos c" y c"" porque nos parecen los más conflictivos.

### VII.1. Las emergencias ambientales

En cuanto a la actuación de orden central por emergencias ella ha sido aceptada en España y desarrollada por su Tribunal Constitucional.

Profundizando el modelo, la Sentencia del Tribunal Constitucional de España (STCE en adelante) 329/1993 de 12 de noviembre expresa, respecto a esta facultad: "en circunstancias excepcionales, el Estado puede realizar actos de ejecución que sean precisos por la naturaleza de la materia para evitar daños irreparables y para asegurar la consecución de la finalidad objetiva que corresponde a la competencia estatal sobre las bases" (f.j.4 de la STCE 329/1993). La sentencia se refiere al mecanismo de *emergencia ambiental* denominado "zona atmosférica contaminada" establecido mediante el Real Decreto 1613/1985. La controversia era para

dilucidar si la declaración podía ser para el Estado, cuando el inconveniente tuviera carácter supracomunitario y afectara a dos o más comunidades autónomas (art. 6.5), y si el Estado podía legítimamente actuar excluyendo la competencia autonómica (art. 5°). El TCE considera inconstitucional este último precepto, pero no el art. 6.5 por entender que se trata de *casos excepcionales* en los cuales puede intervenir el Estado, intervención esta que se reduce a la *mera declaración* y no a la *adopción de medidas directas* con exclusión de la actividad autonómica (19).

La competencia relacionada con las *emergencias ambientales* es todo un tema para fundamentar esta intervención del orden central. En Argentina existen varias normas, referidas a este tema. Contamos: art. 20, ley 22.421 de Conservación de la Fauna, arts. 9° a 13, ley 20.284 de *Contaminación Atmosférica*, art. 8°, ley 25.688 de Aguas, el art. 2°k, ley 25.675, art. 29, ley 26.815 de Incendios. De todos modos, es importante en este apartado recordar la trascendencia que para el Estado Nacional significa poseer este tipo de mecanismos en las leyes de PMPA. Entendemos que, siempre que se cumplan con los requisitos de *excepcionalidad*, *temporalidad* e *intervención coordinada* con la autoridad local, pueden ser válidos. Para verificar un modelo interesante de *mecanismo de emergencia* se puede consultar el proyecto ley sobre Conservación y uso sostenible de la diversidad biológica hoy con trámite parlamentario (Expediente 904/20) en el ámbito del Senado de la Nación (20). El artículo previsto para las emergencias compone el cap. 5 ("Protección de Hábitats o Ecosistemas") y el art. 34 dice "Mecanismo de emergencia para la protección de hábitats o ecosistemas. Ante situaciones de grave amenaza para la conservación de hábitats, ecosistemas o incluso especies, la Autoridad de Aplicación deberá adoptar medidas de emergencia por un tiempo determinado para resguardar los intereses federales comprometidos, con conocimiento del Consejo Federal del Medio Ambiente, quedando facultada para coordinar dichas actuaciones con las autoridades competentes, todo ello a efectos de poner en práctica planes, programas, proyectos o acciones destinadas a asegurar la protección urgente de la diversidad biológica y de sus componentes. Este tipo de actuaciones de emergencia deberán instrumentarse mediante acto, con especificación del plazo, objetivos y metas que se persiguen, estipulación de instrumentos económicos y financieros a utilizarse, facultándose a establecer desgravaciones impositivas e incentivos. Facúltase el establecimiento de beneficios derivados del fondo previsto en la presente ley".

Canosa Usera enumera otro punto que está abriendo camino a la ampliación de la *competencia estatal de intervención no normativa ambiental* en España, que comporta la realización excepcional de *actividades de orden ejecutivo* (STCE 102/1995, F.J., 8) relacionadas con la *aplicación de las normas de la Unión Europea*. La Corte Suprema de Justicia de la Nación ha venido desarrollando una actividad homologable a este ejemplo, en resguardo de intereses internacionales, en la causa "Salas" (21) se dispuso una suerte de auditoría respecto al modo en que se ejecutaba la ley de Bosques Nativos en la Provincia de Salta justificado en la potencial responsabilidad internacional del Estado que por la denominada cláusula federal de los

Tratados (ver art. 50, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas; art. 28 de la Convención Americana de Derechos Humanos o "Pacto de San José de Costa Rica") (22).

La jurisprudencia de la Corte se ha ocupado del tema en el precedente CSJ 468/2020 Originario "Equística Defensa del Medio Ambiente Asociación Civil c. Santa Fe, Provincia de y otros s/ amparo ambiental" resolución del 11 de agosto de 2020. El mismo reconoce como antecedente M. 853. XLIV. Originario "Municipalidad de Rosario c. Entre Ríos, Provincia de y otro s/ amparo (daño ambiental)" del 22 de diciembre de 2008. La Corte adopta un estadio intermedio, pues declara judicialmente la emergencia ("Que de lo expuesto surge que existe prueba suficiente, y de carácter público y notorio, que los incendios irregulares en los términos de la ley 26.562, masivos y reiterados en el Delta del Paraná han adquirido una dimensión que causa *alarma* en la población y una grave *amenaza al ambiente*"; consid. 5° y "Que, por todo lo expuesto, el caso presenta, *prima facie*, características que permiten encuadrar los hechos denunciados en la *figura legal de la emergencia ambiental* (arts. 2°, inc. k, y 4°, "principio de cooperación", de la ley 25.675)", consid. 8°, el destacado nos pertenece) pero sin disponer la intervención del orden nacional de modo directo en la cuenca.

La resolución de la Corte encuadra el punto en la figura de la *emergencia ambiental* que ella misma declara (art. 2°k, LGA) lo que es una novedad. Pero dispone la operatividad del instituto bajo el prisma del *principio de cooperación* (art. 4°, LGA). En concordancia con este punto, se dispone una *intervención nacional* que amanece como *subsidiaria*, no plena, sin facultades de gestión —ni excepcionales ni temporales—. Esto surge del mismo consid. 8° que diseña el alcance cuando dice "los incendios *deben detenerse o controlarse de inmediato*. La intervención de la justicia, en el caso, será para *fortalecer las labores de fiscalización por parte de los Estados* en el ejercicio efectivo del poder de policía ambiental, en cumplimiento de las leyes ambientales citadas". De hecho, se ordenará la concertación mediante convenio intrafederal. Como vemos, la Corte adopta un modelo de *descentralización intermedia*, en donde las provincias siguen conservando el poder de control y fiscalización plena, incluso en el marco de la emergencia, pero en un marco con participación de la Nación (PIECAS). Más aún si correlacionamos esta resolución con el caso CSJ 243/2014 (50-L)/CS1 ORIGINARIO "La Pampa, Provincia de c. Mendoza, Provincia de s/ uso de aguas" resolución del 16/07/2020, donde la Corte ante la no concreción del acuerdo por la fijación del caudal y un agravamiento del marco fáctico, intervino fijándolo. Si consideramos esta doctrina judicial, a modo de *flashforward* (23) (pensemos en *Inception* de Christopher Nolan plagada de saltos temporales futuros) encontraremos "lo que podría hacerse en los días venideros en 'Equística' si las provincias no acordaran. La respuesta aparece en la causa "Atuel": se dispondrá de modo directo las soluciones de emergencia por la órbita judicial.

Este tipo de modelos pueden ser replicados por las futuras leyes de PMPA. Es interesante pensar opciones, pues desde ellas pueden mejorar escenarios de compleja resolución, como las catástrofes, o emergencias ambientales.

VII.2. Poder de supervisión o vigilancia sobre la ejecución de los presupuestos mínimos en sede local

El otro punto importante que hemos mencionado es el *poder de supervisión del orden central* sobre el modo en que se ejecutan las normas de presupuestos mínimos. El planteo sería el siguiente: en nuestro federalismo ambiental hemos adoptado una técnica legislativa concurrente complementaria y una descentralización en la gestión de esas normas, que en parte son dictadas por el orden central PMPA. Cabe la posibilidad de preguntarse si el Estado central dispone o no de un poder de supervisión o vigilancia sobre la actividad ejecutiva que realizan los órdenes autónomos respecto de su legislación (24).

Es verdad que en un sistema unitario con descentralización regional como el español este tipo de facultades pueden admitirse con más facilidad que en modelos federales como el nuestro. Pero, de todos modos, debería alcanzarse un punto intermedio, porque el orden central no puede desentenderse ni de las modalidades de complemento legislativo local ni del modo en que se termina ejecutando el sistema de mínimos, porque ese piso nacional importa la decisión de seleccionar aspectos de la política ambiental que son de *interés general* de toda la Nación. Estos puntos se nutren de intereses comunes a todas las provincias, los que han sido por este motivo, delegados al orden central, el que de ningún modo puede desentenderse de la suerte que corren en los espacios locales.

El poder de supervisión y vigilancia (*Bundesaufsicht*) es el mecanismo que en los federalismos germánicos sirve para solucionar este conflicto. Se presenta como inherente a la titularidad de la legislación de cuya ejecución se trata. No está presente en todas las constituciones de estos países. Pero a pesar de que no ha sido previsto expresamente, comentan García de Enterría y Ramón Fernández que hoy nadie lo discute en doctrina y los Tribunales Constitucionales lo proclaman.

El recorrido histórico nos lleva a la *Reichsverfassung* (Constitución del Reich de 1871) donde el principio fundamental era que el Reich no ejecutaba por sí mismo las leyes que dictaba, sino que confiaba esa función a los *Länder*. En ese contexto se regula la inspección por el Reich, aunque con cierta parquedad, en favor del Consejo del Reich. Es en este contexto que Heinrich Triepel en su texto de 1917 —comentando la Constitución de Bismarck— crea el principio que encabeza el presente trabajo, de capital trascendencia para comprender el funcionamiento de este tipo de sistemas de descentralización en la ejecución: *wo Gesetzgebungs, da Aufsichtskompetenz* que significa *donde hay competencia de legislar, hay competencia de supervisar la ejecución de esa legislación*. Este apotegma se traslada a Weimar en 1919 a su art. 14 que disponía "Las leyes del Reich serán ejecutadas por las autoridades de los *Länder*, salvo que en ellas se determine lo contrario". Con base en esto la ejecución de las decisiones centrales se daba por los estados miembros, en materias trascendentes como, p. ej., la justicia, el Código de Trabajo, la Ordenanza de Seguros. De todos modos, Weimar trae una serie de excepciones a la regla, previendo autoridades administrativas del Reich en cuestiones relativas a los co-

(17) Debemos recordar que la forma de Estado en España que tiene origen en su Constitución de 1978 difiere de la nuestra, pues el sistema es un unitarismo regional con descentralización mediante componentes denominados Comunidades Autónomas.

(18) STCE 102/1995.

(19) CANOSA USERA, Raúl, "Constitución y medio

ambiente", Jurista Editores, Lima, Perú, 2004, p. 292.

(20) Fruto de una consultoría que lleváramos adelante en el marco del Proyecto USUBI (PNUD ARG 15/G53) en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.

(21) S. 1144. XLIV. Originario, "Salas, Dino y otros c. Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo" resolu-

ciones del 26/03/2009.

(22) VANOSSI, Jorge R. A. - DALLA VÍA, Alberto R., "Régimen constitucional de los tratados", Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2000, p. 396.

(23) *Flashforward* (Ir hacia delante) Es una escena soñada, o proyectada hacia el futuro, o pensar lo que hubiera sido. La secuencia de los panecillos de Charles Chaplin

en "La quimera del oro", o los sueños de los personajes del pueblo en "Bienvenido, Mister Marshall", de Luis G. Bertanga. Más información en: *Flashforward* (El lenguaje del cine) © <https://glosarios.servidor-alicante.com>.

(24) GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo - RAMÓN FERNÁNDEZ, Tomás, "Curso de Derecho Administrativo", Ed. Civitas, Pamplona, 2020, t. I, p. 321.

reos, ferrocarriles, vías fluviales, aduanas, e impuestos de consumos, e incluso el sistema financiero. El art. 15 de Weimar disponía la inspección atribuyéndosela al Gobierno del Reich y no al Consejo del Reich como en la Constitución de 1871 (25). El apart. 1.º aporta un dato importante que es el alcance de la competencia de inspección. Si se han dictado leyes del Reich el derecho de inspección depende de su contenido (inspección reglada) porque en ese caso la misma tendrá por objetivo examinar si las leyes del Reich han sido ejecutadas acertadamente: se trata por esencia de un control jurídico. Nos quedamos allí pues el sistema de Weimar es mucho más duro en los controles del orden jurídico central permitiendo la inspección inclusive cuando no se han dictado leyes del Reich. Un punto interesante para destacar del art. 15 de Weimar es el instrumento de las instrucciones generales, que son disposiciones no dictadas para el caso concreto. En caso de discrepancias entre el Reich y un Land no se resuelven por un mandato autoritario del Reich sino por un Tribunal Imparcial con lo que Ottmar Bühler concluye que para esta constitución el Estado federal y los Estados miembros se encuentran equiparados en cuestiones de gran trascendencia (26).

En la Constitución de Bonn de 1950 (texto constitucional de Alemania vigente) se mantiene la descentralización de la ejecución de las leyes nacionales en los estados miembros. Ello está plasmado en el art. 83 que dice “[Ejecución de las leyes federales por los Länder] Los Länder ejecutarán las leyes federales como asunto propio, salvo que la presente Ley Fundamental determine o admita otra cosa”. Como analiza Konrad Hesse a las autoridades de los Land les corresponde predominantemente la ejecución del derecho federal, derecho que, sin embargo, persigue restringir la discrecionalidad de las autoridades administrativa del Land, de manera que les quede poco espacio de decisión. Se mantiene el mecanismo de control en el art. 84 (poder de supervisión federal) el que es inherente a la titularidad de la legislación de cuya ejecución se trata y que viene desde el siglo XIX como hemos visto. La realidad —indica Hesse— “es que mientras el 84.1 regula la capacidad de los Länder de regular los órganos y el procedimiento administrativo, esta relación ha virado por la creciente invocación del 84.1.2 con el resultado de que a los Länder se les ha escurecido el derecho material y también parte del derecho a la organización y el procedimiento. Además, la federación tiene la facultad de dictar reglamentos generales [84.2] así como autorizar al Gobierno a dictar directrices singulares [84.5] potestad que ha sido utilizada en amplia medida y con la que se ha abierto un campo para la injerencia en la potestad de ejecución de los Länder. Y agrega el maestro Hesse, que junto al oportuno agotamiento de las competencias escritas de la Federación aparecen distintas formas de “influencia federal para constitucional” (27) sin duda en la conformación de la coordinación de la ejecución administrativa mediante circulares en las que se expone una determinada interpretación de las disposiciones federales o se recomiendan directrices para la ejecución (28), o con el especialmente influyente medio de dirección que son las subvenciones finalistas (29) sobre todo cuando la ayuda se hace depender del cumplimiento de ciertas directrices federales y del control

del Tribunal de Cuentas; a la vista queda la ostensible dependencia de los Länder” (30).

Como dijéramos, este poder de supervisión típico de los federalismos de ejecución, pasa al sistema español sobre todo por la influencia de la más alta doctrina. Cuenta Antonio Jiménez-Blanco Carrillo De Albornoz (31) que la historia se remonta al ya citado libro de Heinrich Triepel de 1917 (*Die Reichsaufsicht*) el que, a pesar de no tener traducción castellana, es una obra muy conocida pues desde los inicios del sistema autonómico, Eduardo García de Enterría se basó en él para elaborar su trabajo “Ejecución autonómica de la legislación del Estado” publicado originariamente como un Cuaderno Civitas en 1983 la que luego se ha incluido en *Estudios sobre autonomías territoriales* (Civitas, 1986). Allí se recogen todos los trabajos del autor sobre la materia. García de Enterría explicó que esta institución era algo anexo a los poderes legislativos (*wo Gesetzgebungs, da Aufsichtskompetenz*) y que, por lo tanto, solo tenía por objeto velar por el cumplimiento de las correspondientes normas.

Desde la Constitución española de 1978 la reforma constitucional argentina incorpora en 1994 la modalidad de los presupuestos mínimos. El inconveniente es que a la fecha no nos hemos planteado la necesidad de adoptar este instituto que los españoles sumaron por influencia de la doctrina y jurisprudencia, y que es clave para lograr una adecuada implementación de las normas dictadas por el orden central.

Dos aspectos de esa vigilancia prevista en la Constitución alemana y adoptada por los españoles: es una supervisión dependiente, aunque con matices; y no es una supervisión interventora. Para comprender lo primero —el carácter dependiente— hay que recordar que la institución requiere en concreto, una norma previa. Como toda actuación administrativa obra bajo el principio de legalidad en su formulación más ortodoxa y convencional. Con su famoso doble estadio: de observación primero y luego, en su caso, corrección (autocorrección, a ser posible). Siendo, así las cosas, toda supervisión (como, al cabo, toda actividad de ejecución: la propia palabra lo indica) parte de, y, por lo tanto, depende de una previa legislación, con un contenido más o menos preciso. De una supervisión independiente solo podría hablarse cuando las normas correspondientes, aun existiendo, empleasen conceptos jurídicos con un tal grado de indeterminación (*interés general*, como caso típico) que al cabo no terminarían significando nada. Así planteadas las cosas, resultaría, como han puesto de relieve muchos glosadores de Triepel (sobre todo, en la exégesis de los arts. 37 y 84 de la Ley Fundamental de Bonn), que la diferencia entre la supervisión dependiente (la buena, la de legalidad, la por así decir previsible) y la independiente es solo relativa o de grado, en el bien entendido, además, de que la experiencia demuestra que bajo todas o casi todas las normas, por puntillosas que pretendan ser, se embosca un margen de arbitrio, en la conocida palabra de Alejandro Nieto en favor de quien, se llame como se llame, funge como intérprete o aplicador. Podemos maquillar la realidad con términos como el *margen de apreciación* en lugar de la antigua y odiosa *discrecionalidad*, pero lo

único cierto es que las cosas son como son, no como las queremos llamar (32).

En España el punto no está resuelto por la Constitución. Por este motivo García de Enterría y Ramón Fernández han trabajado los argumentos por fuera del texto supremo con base en la densa y sólida teoría alemana. El primero, está dado en que *ejecutar es llevar la legislación a sus consecuencias prácticas*, y es por este motivo, una *actividad complementaria* de la misma. Si la legislación es de *interés general*, el resultado de la ejecución de esa legislación también reviste el mismo carácter, es decir, *de interés general*. Y profundizan la explicación: “entre esos dos polos de interés general, legislación y resultado de la misma, tendrá sentido intercalar una instancia autonómica, por las razones políticas evidentes, pero tal instancia no puede destruir la esencial correspondencia entre las fases, inicial y final, de ese proceso conjunto. La instancia autonómica se singulariza en el camino de llegar al resultado de la ejecución, pero no puede eximir a esta de serlo de una legislación general, a la cual está ‘sometida plenamente’”. “Si la legislación es una, su ejecución no puede ser diversa y contradictoria en su resultado final”, sin atentar en contra del interés general y la igualdad ante la ley.

En nuestro sistema aplican ambas ideas, pues de aceptarse un incumplimiento local de los PMPA, sea por la legislación como por la ejecución local, esto comporta una arbitraria agresión a la igualdad y la uniformidad de los intereses de los componentes de la federación. La supremacía federal, la igualdad entre provincias, la necesidad del sometimiento al principio de legalidad de todos los órdenes autónomos, evitando interferencias sobre los intereses federales son aspectos que habilitan esta supervisión del orden nacional sobre los órdenes locales en su ejecución y en la complementaria.

Otro aspecto polémico es el alcance y los medios para hacer efectivo este mecanismo. Existen en derecho comparado dos fases del poder de supervisión: a) información y b) corrección. En cuanto a la primera ella significa inquirir información, observar la actuación del ente supervisado y, si de esa información resulta una actuación contraria al parámetro cuya observancia se pretende la supervisión podrá poner en marcha mecanismos de rectificación o corrección. Aquí los modelos comparados difieren en los modos.

En nuestro país podríamos pensar —con relación a la etapa de información— incluir en las normas de PMPA competencias de la Autoridad de Aplicación para solicitar informes, comprobación e incluso intervención de funcionarios nacionales para verificar estado de actuaciones, siendo siempre el principio reinante el de coordinación (art. 4.º, LGA) que obliga a la armonización y concertación con las competencias locales. En la fase de corrección de las irregularidades detectadas, la doctrina comparada encuentra cuatro subtipos de facultades: 1) normativas, 2) ejecutivas propias, 3) de requerimiento, y 4) de ejecución. La facultad de legislación (1) implicaría que el orden central disponga mediante legislación, especificando la interpretación correcta de las normas mal ejecutadas por los órdenes

autónomos. El límite de este ejercicio es no avanzar en los aspectos organizativos que son resorte local. La facultad ejecutiva propia (2) implica apelar a las competencias exclusivas en materias interjurisdiccionales, que abarcan aspectos comunes o los que requieren la intervención del orden central de modo subsidiario, en resguardo de la planificación general. La facultad de requerimiento (3) es una competencia excepcional pero prevista en sistemas regionales o federales (arts. 84, Constitución de Alemania actual, 155, Constitución de España actual, y legitimados por sentencias de 22 de febrero de 1982, 28 de abril y 20 de mayo de 1983) del TCE. Implica la posibilidad de enviar requerimientos o comunicaciones “administrativos” o “menores” a los espacios locales. El caso “Equística” comentado es un ejemplo de esto. Esto ha sido ejercitado en algún momento muy excepcionalmente por la autoridad ambiental nacional (res. 56/2018 MAYDS sobre la que iremos a continuación). La *facultad de ejecución* (4) es *excepcionalísima*, y requiere una actuación coordinada con la autoridad local. Son pocos los sistemas en que estas pueden ejercitarse y suponen la intervención activa de la Cámara de Senadores donde se encuentran representados los órdenes autónomos (una buena base para esto puede estar en las facultades del art. 75.19, CN cuando dispone como competencia del Congreso: “Proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. Para estas iniciativas, el Senado será Cámara de origen”). No consideramos que este tipo de conflictos pueda habilitar la figura de la intervención federal (art. 6.º, CN) como primera solución, aunque en casos excepcionales quizá la figura proceda. La misma está prevista para supuestos de situaciones institucionales más álgidas, pero, de todos modos, nuestro sistema federal ambiental no puede quedar al margen de la solución de estas agresiones a la legalidad ambiental. Pero habría que reflexionar si los incendios o la tasa de deforestación no son temas que habilitarían una reinterpretación de este instituto. Estamos pensando una suerte de bisoño capítulo que podría llamarse “intervención federal ambiental”.

Un ejemplo interesante para comentar es la res. 56/2018 MAYDS que sigue este sistema en un tema muy conflictivo por los desmontes y recategorizaciones de bosque nativo en Salta. En la misma la parte resolutive primero *establece* “que las autorizaciones de recategorización de Uso Predial y Cambio de Uso del Suelo, otorgadas por la Autoridad Local de Aplicación de la Provincia de Salta en el marco de los decs. provs. 2211/2010 y 3136/2010 resultan incompatibles con las disposiciones de la ley 26.331 y complementarias, por modificar regresivamente y de manera relevante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos aprobado por ley provincial 7543 y su normativa complementaria” (art. 1.º); en segundo lugar *Insta* “a la autoridad local de aplicación de la Provincia de Salta a suspender los efectos de las autorizaciones del art. 1.º, respecto de los predios alcanzados pendientes de desmonte” (art. 2.º); *insta* también “a la autoridad local de aplicación de la ley 26.331 de la Provincia de Salta a

(25) Dice el art. 15 “El Gobierno del Reich ejerce la inspección en aquellos asuntos en que le compete el derecho de legislar. Cuando las leyes del Reich deban ser ejecutadas por las autoridades de los Länder, podrá el Gobierno del Reich decretar instrucciones generales. Así mismo, se encuentra facultado para enviar comisionarios con objeto de vigilar la ejecución de las leyes del Reich por las autoridades centrales de los Länder y, con el beneplácito de estas, a sus autoridades subalternas. Los Gobiernos de los Länder, a petición del Gobierno del Reich, vienen obligados a subsanar cuantas deficiencias

surjan en la ejecución de las leyes del Reich. Si mediara divergencia de opinión tanto el Gobierno del Reich como el de los Länder, pueden suscitar el caso ante el Tribunal de Estado (*Staatsgerichtshof*), salvo que una ley del Reich determine otro Tribunal”.

(26) BÜHLER, Ottmar, “Texto de la Constitución alemana de agosto de 1919 y comentario sistemático a sus preceptos”, en GARCÍA, Eloy (dir.), *La Constitución de Weimar, La Constitución alemana de 11 de agosto de 1919*, Ed. Tecnos, Madrid, 2010, ps. 168-170.

(27) KÖTTGEN, Jör, “NF 3”, p. 89.

(28) BOUSKA, W., “Zur Verfassungsmässigkeit von bundeseinheitlichen Richtlinien”.

(29) Una ilustrativa descripción de esta práctica en HENLE, “Die Forderung von Ländesaufgaben aus Bundesmitteln”, en *Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund, Länder und Gemeinden, Schriftenreihe der Hochschule Selter Band*, 11, 1961, ps. 63 y ss.

(30) HESSE, Konrad, “El Estado federal unitario”, en *Escritos de derecho constitucional*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012, ps. 204-205.

(31) JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio, “La función inspectora. en el ámbito financiero (la supervisión de las entidades de crédito)”, en SÁNCHEZ, Juan José D., *Actas del VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo: función inspectora*, INAP, Madrid, 2013.

(32) *Ibidem*.

restaurar los ambientes de Bosques Nativos desmontado” (art. 3°); *dispone* “la suspensión de toda emisión de Certificados CITES, así como de Certificados de Flora...” (art. 4°) todo en ejercicio de *facultades propias*; e *instruye* a la Dirección de Bosques Nativos y a las áreas sustantivas para que “*fiscalice*” y “*verifiquen*” respectivamente el cumplimiento de la resolución (arts. 5° y 6°). Como vemos, un mecanismo que sirve de antecedente a todos estos aspectos, inscripto en la lógica de las facultades de requerimiento que hemos visto.

Otro mecanismo que se menciona en las normas comparadas para lograr prevenir violaciones de normas nacionales por la ejecución local son las *directrices*. En España, dadas las facilidades que aporta el regionalismo, son bastante comunes. En materia ambiental se las utiliza para que el Ministerio de Ambiente disponga pautas mínimas en las planificaciones que las Comunidades Autónomas adoptan todo con origen en leyes del Estado (de bases). El legislador español explica la inclusión de este elemento en los fundamentos de la ley 42 diciendo “El tercer componente del título I alude al planeamiento de los recursos naturales y mantiene como instrumentos básicos del mismo los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, creados en la ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, perfilando los primeros como el instrumento específico de las Comunidades autónomas para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial (...). Las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales dictadas por el Gobierno, establecerán los criterios y normas básicas que deben recoger los planes de las Comunidades autónomas para la gestión y uso de los recursos naturales”. El art. 17 (bajo el título “Planes de Ordenación de los Recursos Naturales”) regula las directrices y dispone al respecto en sus numerales 2 y 3: “El Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades autónomas, elaborará, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, unas *directrices* para la ordenación de los recursos naturales a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades autónomas. Dichas directrices se aprobarán mediante Real Decreto, en un plazo máximo de dos años, previo informe del Consejo Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad. 3. Es objeto de dichas directrices el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulen la gestión y uso de los recursos naturales, de acuerdo con lo establecido por la presente ley”.

En la Argentina, una utilización de la figura la encontramos en el Proyecto de Ley de Biodiversidad, con trámite parlamentario (Expediente 904/20) en el Senado de la Nación que mencionáramos, incluye este mecanismo de las directrices. Se dice allí:

“*Art. 30. Directrices ecorregionales para la Planificación de la Conservación de la Diversidad Biológica.* La planificación ecorregional es la estrategia para la decisión en el manejo y gestión de sistemas ecológicos compartidos. La Autoridad de Aplicación, en consenso con las autoridades competentes de las provincias que correspondan a cada ecorregión del país, elaborarán las Directrices Ecorregionales para la Planificación de la Conservación de la Diversidad Biológica, las que tendrán como marco los convenios internacionales aprobados por la Argentina, vigentes en la materia, así como la Estrategia

Nacional para la Conservación de la Diversidad Biológica. Las provincias que integran cada ecorregión son las dispuestas en el Anexo I de la presente.

“*Art. 31. Contenido de las Directrices Ecorregionales.* Las Directrices Ecorregionales para la Planificación de la Conservación de la Diversidad Biológica serán las pautas mínimas y obligatorias que deberán formar parte de los Planes Provinciales de Conservación de la Diversidad Biológica para cada ecorregión del país. Entre otros aspectos incluirán: identificación de zonas prioritarias para la conservación, incluyendo programas de conservación de hábitats y ecosistemas, mecanismos de coordinación con la política de gestión de áreas naturales protegidas, creación de corredores de conservación y medidas para la mejora de la conectividad, unificación de criterios para cupos y limitación en el uso sostenible de la diversidad biológica y estándares de regulación del acceso para recursos genéticos procedentes de taxones cuya área de distribución abarque más de una provincia, entre otras cuestiones.

“*Art. 32. Planes provinciales de conservación de la diversidad biológica.* Cada provincia elaborará un Plan de Conservación de la Diversidad Biológica que es el instrumento específico que sirve para el diagnóstico general del estado de conservación de la diversidad biológica en cada provincia, su delimitación, tipificación, y la elaboración de los programas y acciones necesarios para asegurar la conservación y utilización sostenible de la misma. Los planes provinciales deberán elaborarse considerando las Directrices Ecorregionales para la Planificación de la Conservación de la Diversidad Biológica dispuestas para cada ecorregión, mediante el procedimiento que se disponga por cada provincia, debiendo ser aprobados mediante ley y actualizados periódicamente.

“*Art. 33. Contenido mínimo de los planes provinciales.* Los planes provinciales de conservación de la diversidad biológica contendrán como mínimo: a) Delimitación del ámbito territorial objeto de planificación y descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas; b) Definición del estado de conservación de los componentes de la diversidad biológica; c) Determinación de los criterios para la conservación y uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica; d) Establecimiento de sistemas que faciliten la investigación científica no comercial de la diversidad biológica asegurando la disponibilidad pública de la información sobre el estado de conservación de sus componentes; e) Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes de la diversidad biológica; f) Coordinación con la política local en materia de áreas naturales protegidas; g) Establecimiento de criterios orientadores para las diversas políticas sectoriales que incidan en el ámbito territorial de aplicación del Plan, para que sean compatibles con los objetivos de conservación de la diversidad biológica; h) Planificación económica, con la enumeración de instrumentos de fomento para la conservación y determinación de usos de los fondos provenientes de la Nación, previstos en la presente ley”.

Como vemos, el sistema proyectado pretende asegurar el modo en que se implementarán los presupuestos mínimos por las ejecuciones locales. Se intenta evitar que se atomicen los intereses comunes, que se desvirtúen los contenidos básicos y para ello se dan varios aspectos: 1) Planificación por escalas: 1’) Planificación local (“Plan de Conservación de la Diversidad Biológica” (provincial); 1’’) Planificación ecorregional

(directrices); y 2) *supervisión y prevalencia de intereses federales*: obligatoriedad de las directrices en las planificaciones locales; 3) *participación federal de los órdenes autónomos en el origen de las directrices*: las directrices surgen de la concertación entre la autoridad nacional ambiental y las autoridades locales y se refieren a temas comunes, ecorregionales.

Existe un dispositivo de solución de estas controversias: el art. 24, LGA. Digamos que no son muchas las noticias respecto a su utilización. Tampoco se ha visto una resolución del COFEMA que inste a una provincia por algún inconveniente en la aplicación de leyes de presupuestos mínimos. Esta escasa nula aplicación evidencia que la buena intención que pudo movilizar a los autores de la norma, no se reflejó en la práctica cotidiana. Resulta imperioso quizás pasar en las futuras leyes de PMPA a sistemas, como los que estamos comentando, para solucionar uno de los inconvenientes más graves del derecho ambiental argentino: la falta de *implementación* local de los PMPA.

Es un tema desafiante para la agenda del federalismo ambiental. De lo que no caben dudas es del fracaso de la vigilancia propuesta por el art. 24, LGA para la defensa y coordinación del complejo legislativo ambiental nacional. Se deberán explorar nuevos caminos, pues el logro del objetivo central que es la consumación de las decisiones políticas contenidas en los presupuestos mínimos.

## VIII. Conclusión

La tesis que planteamos ha quedado acreditada. En primer lugar, en estas particulares formas de legislación de presupuestos mínimos, la variedad de mandatos obliga a pensar en varios tipos de autoridades de diversos órdenes jurídicos: la Autoridad de Aplicación, las autoridades competentes (locales), las autoridades sectoriales a las que no hemos analizado en el presente.

Segundo, queda abonado que existe una importante descentralización de la ejecución de la legislación ambiental en favor de las autoridades locales, alejándose en esto nuestro sistema del modelo federal americano para hacer pie en los llamados federalismos de ejecución (modelo alemán, modelo regional español, entre otros). Ello obliga a pensar una Autoridad de Aplicación de las leyes de presupuestos mínimos dotada de las facultades de vigilancia que los modelos comparados disponen para el orden central.

De lo contrario, sucederá que lo que hoy sufre el derecho ambiental, con leyes de PMPA dictadas por el orden central pero donde se observa cómo las provincias en el mejor de los casos las desnaturalizan con sus prácticas, pero en el peor directamente deciden no aplicarlas. Frente a este panorama no le puede quedar a la Autoridad de Aplicación solo el recurso de observar impávida. Dado el principio de legalidad, es el Congreso quien deberá en el futuro revisar su modelo de Autoridad de Aplicación al disponer de las nuevas leyes de presupuestos mínimos, disponiendo de facultades de información y vigilancia sobre los espacios locales que perforan ese piso uniforme, sobre el cual, además, se deposita la garantía de igualdad del resto de las provincias.

La base de ello está en las fuentes comparadas que hemos seguido para el sistema de presupuestos mínimos. Allí el sistema de descentralización de la ejecución está acompañado del rudimento de la vigilancia. El constituyente de 1994 adoptó la modalidad con origen en el federalismo ale-

mán y en la Constitución de España de 1978 pero nos hemos olvidado de la segunda parte de la estructura: los aspectos de control y vigilancia. Debemos guiarnos tomar la lógica de esas instituciones y adaptarlas a nuestro sistema.

Si hablamos de diferencias con los esquemas de las fuentes, podemos citar el dominio originario de los recursos naturales que nuestras provincias detentan (art. 124, CN) lo que refuerza sus competencias, la creación de órganos de concertación federal como el COFEMA para solucionar las divergencias o mejorar el modo en que se aplican las reglas complementarias en las 23 jurisdicciones locales, a punto tal que el art. 24, LGA hace expresa referencia a esa instancia para armonizar normas que pueden resultar atomizadas. De todos modos, estos mecanismos formales han sido infructuosos, pues no han sido utilizados a la fecha, ni ha dado resultados prácticos. Solo la justicia a la fecha ha corregido los excesos del sistema (casos “Martínez”, “Mamani”, “Barrick”, entre otros) y cuando la autoridad ambiental nacional ha pretendido avanzar en alguna fórmula en este sentido, la provincia afectada ha puesto el grito en el cielo (ver resolución 56/2018 MAYDS).

Es verdad que en nuestro esquema federal las modalidades de derecho comparado no pueden desembarcar directamente, por eso tampoco creemos aplicables poderes de supervisión autónomos y directos para el orden central. Pero tampoco, reglarle al Ministerio de Ambiente de la Nación un papel cuasi testimonial ante comportamientos locales que perforan las bases de los presupuestos mínimos ambientales. La Autoridad de Aplicación de Bosques Nativos no puede verificar que la tasa de deforestación local viola su compromiso e OTBN, o que directamente dispone un OTBN con escasísimas hectáreas de BN y quedarse de brazos cruzados. Lo mismo si se verifica que de manera repetida en una provincia se agreden territorios inventariados como glaciares por el IANIGLA conforme las disposiciones de la ley 26.639. Se puede mantener expectante durante un tiempo, pero si esa conducta se sostiene sin actuar, se puede transformar en aquiescencia. Todos estamos de acuerdo en que debe actuar, pero para ello requiere de competencias que le permitan hacerlo. Hoy nuestras leyes de PMPA con cuantagotas lo hacen. Solo el art. 34, ley 26.331 y algunas normas de la ley 26.815 de Incendios Forestales y 25.688 de Aguas le permiten intervenir por emergencias, pero son pocas. Quizá en las futuras leyes se deba repensar el rol de la autoridad de aplicación de estos PMPA, dotándolo de capacidad para pedir *información*, y *corrección*. Esto corporizará el mandato de Alberdi y Sarmiento que depositaron en ese orden federal la obligación de resguardar por la igualdad de los componentes, tanto en sus prerrogativas como obligaciones. Como rezara Triepel *Wo Gesetzgebung, da Aufsichtskompetenz* que significa “Donde hay una competencia legislativa hay competencia de vigilancia”.

Cita on line: AR/DOC/373/2021

### Más información

Esain, José Alberto, “El control de complementariedad”, LA LEY, 2019-B, 834, AR/DOC/692/2019

### Libro recomendado

Ley 25.675 General del Ambiente

Autor: Esain, José Alberto

Edición: 2020

Editorial: La Ley, Buenos Aires

## Nota a fallo

### Adopción *post mortem*

**Pretensos adoptantes fallecidos durante el proceso. Otorgamiento de la adopción plena. Principio de realidad familiar. Niño que queda al cuidado de la abuela.**

1. - Habiéndose cumplimentado con los requisitos legales exigidos y surgiendo claramente que la adopción plena resulta adecuada al interés del niño, es procedente su otorgamiento a los pretensos adoptantes fallecidos durante el proceso, por prevalecer el principio de realidad familiar, al haberse probado que aquel se encuentra plenamente integrado al grupo familiar al haber vivido allí desde sus primeros días de vida, que los actores demostraron su aptitud a tal fin y sobre todo por ser ese el deseo genuino del niño, a quien se tiene la obligación fundamental de oír y de tener en cuenta, no solo porque la ley lo dice, sino porque así lo indica el corazón y ese es el camino en el proceso. [1]
2. - Que el interés superior del niño comprende la máxima satisfacción de su

derecho a tener una familia, que se encuentra realizado mediante la concesión de la adopción *post mortem* de sus padres, otorgando de este modo un marco legal a su situación socioafectiva con su familia extensa, atento al hecho luctuoso del fallecimiento de ambos adoptantes.

3. - No hay dudas, conforme a constancias del expediente, que la preservación de la identidad dinámica del niño se encuentra consolidada y desarrollada dentro del entorno familiar proporcionado por la familia extensa de los pretensos adoptantes, ante su lamentable deceso, ya que dicha construcción se fundó desde su nacimiento hasta la fecha y subsiste el lazo socioafectivo con aquella.
4. - La voluntad adoptiva de las personas que en vida fueron los pretensos adoptantes se desprende de sus permanentes manifestaciones a lo largo del proceso, a través del cual oportunamente peticionaron la adopción del niño, de quien ya tenían otorgada hace un tiem-

po la guarda judicial y a quien en vida le prodigaron trato y cuidado inherente al de un hijo. Dichas expresiones crean la más íntima convicción de que la adopción plena es la que mejor se condice con la realidad circundante del niño, quien con una marcada madurez manifestó en acta de audiencia su indudable intención de ser hijo de aquellos, donde salta a la vista los lazos socioafectivos con su familia extensa, que le ha otorgado al niño el estado de nieto, primo, sobrino.

5. - La institución de la adopción es el último recurso ante situaciones que de plano son irreversibles, viéndose obligados los operadores de justicia y garantes de pleno ejercicio de los derechos a encontrar respuestas superadoras para devolver al niño su derecho a crecer y a desarrollarse en familia.
6. - Para lograr el desarrollo integral de un niño, niña y adolescente es fundamental que crezcan en un ambiente protector, y nada mejor que el familiar, donde el afecto, el respeto, el cuidado y el

amor les permita desarrollarse plenamente hasta lograr una vida independiente y autónoma; en el caso, dentro de los lazos socioafectivos creados desde el nacimiento del niño con la familia extensa de los pretensos adoptantes fallecidos.

JCiv., Personas y Fam. 1a Nom., San José de Metán, 28/12/2020. - P. P., W. L. s/ Adopción.

[Cita on line: AR/JUR/73762/2020]

#### Jurisprudencia vinculada

[1] Ver también. Entre otros: Juzgado de Menores N° 3 de Corrientes, "L., M. s/ adopción", 05/08/2020, RCCyC, 2021 (febrero), 123, AR/JUR/30596/2020.

Véase el texto completo en p. 14

## Adopción póstuma y redes familiares



### María Magdalena Galli Fiant

Abogada especialista en Derecho de Familia. Directora del Registro Único Provincial de Aspirantes a Guarda con fines adoptivos de Santa Fe. Profesora Titular de Derecho de Familia de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, y de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Católica de Santa Fe. Codirectora de la Carrera de Especialización en Derecho de Familia FCJS-UNL

**SUMARIO:** I. El caso.— II. Los argumentos de la sentencia.— III. La situación jurídica de niños y adolescentes ante la muerte del/de los guardadores.— IV. Reflexiones sobre los tiempos transcurridos.— V. Voluntad, socioafectividad y adopción.— VI. Adoptantes y redes familiares.

#### I. El caso

En el mes de diciembre de 2020, el Juzgado de Primera Instancia en lo Civil de Personas y Familia del Distrito Judicial Sur Metán, Provincia de Salta, hizo lugar a la adopción póstuma del niño M. —de nueve años— a favor de sus guardadores, ambos fallecidos en diferentes circunstancias sucedidas en noviembre de 2018 y mayo de 2020. La adopción plena fue conferida con efectos retroactivos al 26 de diciembre de 2018 por ser la fecha de otorgamiento de la guarda preadoptiva. Dispuso también que el niño porte el apellido de la adoptante mujer, respetando el deseo de M., e impuso el deber de la familia extensa de hacerle conocer sus orígenes conforme lo previsto en el art. 596 del Código Civil y Comercial de la Nación.

El caso desnuda una sucesión de pérdidas y duelos en la vida de este niño, hechos que deben ser tomados por las partes y el magistrado a la hora de resolver su situación jurídica sobre las bases vinculadas sólidas que nunca tuvo. En esa línea, creemos que el fallo queda a mitad de camino, pero es un cimiento de interesante factura.

Del contenido de la sentencia puede elaborarse una síntesis del recorrido vital de M, nacido en la ciudad de Salta. Se dice que el 14/08/2011 —día de su nacimiento— M. llegó a las vidas de los cónyuges, Sra. M.K y Sr. W.L.P.P. y que desde ese momento fue parte de la familia, integrándose plenamente a la familia extensa de la Sra. K, y utilizando inclusive el apellido familiar "K".

Nada se explica sobre las circunstancias de esa llegada de M. al hogar del matrimonio, ni sobre su familia de origen. Surge que el matrimonio vivía con el niño en Tigre, Provincia de Buenos Aires, y que gran parte de la familia de K —nombrados como *abuela, tíos y primos*— vive en la misma localidad bonaerense. Se hace referencia a personas residentes en Rosario de la Frontera, que sin dudas pertenecen a la familia de K o P, a quienes el niño reconoce también como sus parientes.

De la parte resolutive de la sentencia se extrae que se habría promovido la guarda con fines de adopción en 2015, pero que la sentencia apenas se dictó el 26/12/2018, con posterioridad a la muerte de K. El juicio de adopción plena aparece iniciado por P en 2019, y es continuado luego de su fallecimiento con intervención de la Sra. N.G.G., madre de K, quien manifiesta que M. convive con ella desde el deceso de P, y describe a su domicilio como el centro de reunión de una gran familia extensa. El niño tiene una presencia en el proceso, y la sentencia recoge sus manifestaciones en dos momentos clave: tras la muerte de K (su madre, en palabras de M.) y luego del fallecimiento de P y su paso a convivir con la madre de K (su abuela), en sendas audiencias, la última desarrollada en forma virtual. Con dictamen favorable de la Asesoría de Menores y del Ministerio Fiscal, se hace lugar a la adopción plena póstuma, con los alcances indicados en el primer párrafo de este comentario.

Tantos sucesos se encadenaron en la corta vida de M., que quedan velados otros

fundamentales, como sus orígenes familiares y todo lo que rodeo a la llegada al hogar de los K-P. Es posible que esas cuestiones hayan sido consideradas ya durante el trámite de la guarda con fines adoptivos, pero no podemos dejar de hacerlo notar, porque hacen a los orígenes que M. tiene derecho a conocer.

#### II. Los argumentos de la sentencia

En cuanto a la argumentación que conduce a otorgar la adopción plena póstuma, los Considerandos no se centran en analizar la procedencia del emplazamiento *post mortem*, sino en la realidad socio efectiva que legitima —a criterio de la magistrado— la admisión de la pretensión.

Señala que el instituto de la adopción se arbitró en nuestro sistema como "un instrumento jurídico que establece entre el o los menores y su o sus adoptantes un vínculo de filiación equiparable a la biológica en todos sus efectos. Con ello se pretende unir real y filialmente al menor con quienes de hecho no son sus progenitores biológicos" En este punto vemos un problema en el encuadre de la adopción como institución jurídica legitimante de relaciones fácticas preexistentes, cuando es evidente que toda la regulación legal insinuada ya en la reforma de la ley 24.779 de 1997 y plasmada claramente en el Código Civil y Comercial de la Nación, concibe la adopción como una alternativa a la ausencia de un medio adecuado en la familia de origen, judicialmente comprobado antes del encuentro entre el niño y sus futuros adoptantes.

En la misma línea argumental se destaca la voluntad adoptiva de los cónyuges K y P, que se desprende de sus permanentes manifestaciones a lo largo del proceso, y que en vida prodigaron a M. el trato y cuidado de hijo. Se dice que "esas expresiones crean la más íntima convicción de que la adopción plena es la que mejor se condice con la realidad circundante del menor, que con marcada madurez manifestó en acta de audiencia ... su indudable intención de ser hijo del matrimonio P.K, donde salta a la vista los lazos socioafectivos con su familia extensa que le ha otorgado al niño el estado de nieto, primo, sobrino..." Y concluye que "el interés superior de M. comprende la máxima satisfacción de su derecho a tener una familia, que se encuentra realizado mediante la concesión de la adopción *post mortem* de sus padres M.K y W.L.P.P, otorgando de este modo un marco legal a su situación socio afectiva con su familia extensa...". Con citas doctrinarias y jurisprudenciales referidas a la identidad, sostiene que la preservación de la identidad dinámica de M. se encuentra desarrollada dentro de la familia extensa de K y P, con lazos socioafectivos construidos desde su nacimiento hasta la actualidad. Ubica a la adopción como el último recurso ante una situación irreversible donde se hace necesario dar una respuesta superadora para devolver al niño su derecho a crecer y desarrollarse en familia.

En cuanto a lo que llama control de legalidad y de mérito sobre las personas que han recibido al niño —historia esta que es soslayada— sostiene la sentenciante que ya fue realizado al momento de otorgar la

guarda preadoptiva, y que el informe social actual (producido en un Juzgado de San Isidro) confirma la integración total de M. al grupo familiar extenso. Dice que procede el otorgamiento de la adopción plena a los fallecidos K y P “por prevalecer el principio de realidad familiar, al haberse probado que aquel se encuentra plenamente integrado al grupo familiar al haber vivido allí desde sus primeros días de vida, que los actores demostraron su aptitud a tal fin y sobre todo por ser ese el deseo genuino de M...”. Finaliza los Considerandos con un párrafo dirigido a M, en forma personal.

La sentencia crea un vínculo materno/paterno-filial entre K., P. y M. con efecto retroactivo a la fecha de la guarda preadoptiva, pero nada dice sobre la situación jurídica actual de este niño de 9 años, hijo adoptivo de padres fallecidos, que de hecho está al cuidado de su abuela materna, sin que se haya previsto el otorgamiento de una tutela provisoria, o al menos se haya hecho mención a la necesidad de promover la misma ante el Juzgado competente según el centro de vida del niño, que lejos está de su Salta natal.

Luego del relato de los hechos y argumentos fundantes de la sentencia, nos adentramos en algunas consideraciones jurídicas que se desprenden el caso y denotan debates de gran actualidad.

### III. La situación jurídica de niños y adolescentes ante la muerte del/de los guardadores

El art. 605 Código Civil y Comercial, bajo el título “Adopción conjunta y fallecimiento” prevé la siguiente solución: “Cuando la guarda con fines de adopción del niño, niña o adolescente se hubiese otorgado durante el matrimonio o unión convivencial y el período legal se completa después del fallecimiento de uno de los cónyuges o convivientes, el juez puede otorgar la adopción al sobreviviente y generar vínculos jurídicos de filiación con ambos integrantes de la pareja. En este caso, el adoptado lleva el apellido del adoptante, excepto que fundado en el derecho a la identidad se peticione agregar o anteponer el apellido de origen o el apellido del guardador fallecido” (1).

La respuesta legal es acorde con la retroactividad de los efectos de la sentencia de adopción a la fecha de otorgamiento de la guarda (art. 618, Cód. Civil y Comercial), por lo que el vínculo se considera constituido a partir de ese momento, en vida del fallecido con posterioridad. Se tiene en cuenta que el comienzo de la guarda fue una decisión conjunta de los cónyuges o convivientes, que la muerte de uno de ellos dejó trunca, y torna razonable el otorgamiento de la adopción a ambos —supérstite y fallecido—.

Sobre el carácter de la previsión legal, durante la vigencia de las normas antecede-

ntes se plantearon diversos criterios en la Doctrina (2). Tanto entonces, como en la actualidad, creemos que la utilización del término “podrá” determina que no se trata de una solución forzosa. La procedencia o no debe dejarse a criterio del juez, a solicitud de parte y con el dictamen del Ministerio Público, si el otorgamiento de la adopción a favor del supérstite y su cónyuge o conviviente fallecido es lo más conveniente para el interés del adoptado. Es la respuesta que se impone desde una visión integradora del régimen de adopción, que tiene como norte el interés superior del niño. Pero solo este y no otros intereses deben ser tenidos en cuenta a la hora de decidir (3).

La norma no ha tenido en cuenta el supuesto de fallecimiento del único guardador preadoptivo o de ambos guardadores, como sucede en el caso en comentario, pero el fundamento que abona el otorgamiento de la adopción *post mortem* se mantiene (4) y permite una interpretación ampliada.

Sin embargo, se plantea una diferencia significativa en la situación jurídica del adoptado menor de edad, dado que el fallecimiento de ambos progenitores adoptivos obliga a definir otras figuras legales de cuidado, y las posibilidades son dos. Las consideramos a continuación.

#### III.1. Nueva adopción

Un niño o adolescente cuyos progenitores han fallecido, cualquiera sea la fuente de esa filiación, puede ser declarado en situación de adoptabilidad. A partir de allí puede ponerse en marcha un nuevo proceso de búsqueda de aspirantes a guarda con fines adoptivos, siguiendo las etapas procesales previstas en los arts. 607 y ss. del Código Civil y Comercial, conforme a las circunstancias del caso. Generalmente, si ha preexistido un emplazamiento adoptivo, hay redes familiares que aseguran el cuidado del niño o adolescente en ese lapso y, dentro de ellas, pueden existir personas en condiciones de ser nuevos progenitores adoptivos, con la única limitación prevista para los ascendientes y hermanos (art. 601 incs. b y c del Código Civil y Comercial). Se trata de casos excepcionales en los que las soluciones también lo serán, sin que por ello se considere violentado el sistema de búsqueda de aspirantes ni se quebrante la prohibición de las guardas de hecho como antecedentes de la adopción.

#### III.2. Tutela

La tutela, como figura legal de cuidado de niños y adolescentes no sujetos a la responsabilidad parental, es el encuadre adecuado para la protección de la persona y los bienes del adoptado cuyos progenitores han fallecido. No hay un nuevo emplazamiento filiatorio ni se modifican los vínculos de parentesco establecidos por la adopción, pero se designa a una o más personas para que asuman el cuidado durante

la menor edad, como remedio ante la orfandad. Si no hubiera designación por parte de los progenitores adoptivos (art. 106 Código Civil y Comercial), la función debe recaer sobre la persona o personas más idóneas para brindar protección al niño, niña o adolescente, como señala el art. 107, Código Civil y Comercial.

En el caso que genera este comentario, la tutela es la respuesta indudable, porque refleja legalmente la situación familiar y afectiva en la que se encuentra inmerso el niño M., incorporado a las familias extensas de sus adoptantes como nieto, sobrino y primo. Por eso hemos dicho al inicio que la sentencia se queda “a mitad de camino”, porque se debió dejar planteada la necesidad de la Tutela. Cierto es que el centro de vida del niño no está en Salta, por lo que la competencia territorial no corresponde a la jueza de la adopción (5), pero en la sentencia queda claro que la abuela materna está dispuesta a asumir el cuidado de M, y fue quien sostuvo la pretensión de adopción en interés del niño, por lo que podría haberse dispuesto al menos una designación como tutora provisoria junto con la adopción, o indicar la necesidad de su tramitación inmediata para la protección jurídica del niño.

### IV. Reflexiones sobre los tiempos transcurridos

La historia de la adopción de M. se ubica en una época de transición entre dos regímenes legales: el del Código Civil reformado por la ley 24.779 y el del Código Civil y Comercial de la Nación. Este dato temporal es significativo, por los cambios producidos en los mecanismos legales para el *encuentro* entre los niños y sus futuros adoptantes (6).

Como ya lo destacamos, nada dice esta sentencia sobre las circunstancias de la llegada de M. al hogar de K y P ni hay referencias a su familia de origen, pero lo cierto es que ese encuentro se produjo el mismo día del nacimiento del niño en 2011. No surgen razones por las que el expediente de guarda con fines de adopción esté caratulado en el año 2015, ni motivos por los que la demanda de adopción se iniciara en 2019. Ese derrotero temporal determinó que el niño criado desde su nacimiento en el seno del grupo familiar de K y P apenas pudiera lograr su emplazamiento a los 9 años de edad.

El régimen del Código Civil y Comercial de la Nación pretende reducir esos tiempos al acotar la guarda a un plazo máximo de seis meses (art. 614, Código Civil y Comercial) y al ampliar las posibilidades de inicio del juicio de adopción a pedido de parte, de la autoridad administrativa o de oficio (art. 616, Código Civil y Comercial). La interacción de más sujetos en el proceso —ministerio público, órgano administrativo, registros de aspirantes a la adopción, Abogado del niño, Abogados de los pretensos adoptantes— debe favorecer

la agilidad de las etapas jurisdiccionales, y nunca lo contrario. Ya no es razonable ni tolerable que transcurran años desde el otorgamiento de la guarda preadoptiva y la sentencia de adopción.

### V. Voluntad, socioafectividad y adopción

¿Qué trascendencia tiene la voluntad en la filiación adoptiva? Si bien el vínculo jurídico se constituye exclusivamente por sentencia judicial, la voluntad es una gran protagonista.

Desde la perspectiva de los adoptantes, la filiación adoptiva se asume voluntariamente; esta es una premisa básica y sin excepciones. Las personas o parejas que cumplen los requisitos de los arts. 599 y ss., Cód. Civ. y Com., expresan su deseo de constituirse en progenitores por adopción a partir de su postulación como aspirantes en los Registros que creados por leyes locales y ratifican su voluntad cada vez que renuevan su inscripción. En caso de ser elegidos para asumir la guarda preadoptiva de uno o más niños o adolescentes, es indispensable su consentimiento al ser puestos en funciones por el juez competente. Y cumplido el plazo de guarda, materializan su voluntad al promover el juicio de adopción, o al asumir la calidad de parte (arts. 616, 617 inc. a) Cod. Civ. y Com.). Si en alguna de estas instancias la voluntad de los pretensos adoptantes se modifica, la adopción no puede resolverse compulsivamente (7).

Desde la perspectiva del adoptado, hay particularidades en orden a su participación en su emplazamiento adoptivo. No puede ser adoptado en contra de su voluntad; su relevancia y los mecanismos legales para garantizarla varían según su edad y grado de madurez. En todas las instancias administrativas y judiciales los niños y adolescentes tienen derecho a ser oídos y a que su opinión sea tenida en cuenta, y además su consentimiento para la adopción es requerido a partir de los diez años (art. 595 inc. f) y 617 inc. d) Código Civil y Comercial).

Tan trascendente es la voluntad de adoptantes y adoptados que el vínculo determinado por la sentencia de adopción simple o de integración puede ser revocado judicialmente por petición justificada del adoptado mayor de edad o por acuerdo de adoptante/s y adoptado mayor de edad (art. 629 incs. b) y c) y art. 633, Código Civil y Comercial). Asimismo, la adopción simple puede ser convertida en plena a petición de parte y por razones fundadas (art. 622, Código Civil y Comercial).

Todo lo dicho demuestra el peso significativo de la voluntad en la adopción, pero ello no es equivalente a la determinación de vínculos basados en una voluntad de adoptar que se anteponga a los mecanismos legales y judiciales previstos para garantizar el interés superior del niño y su derecho a vivir en una familia legítimamente.

#### Especial para La Ley. Derechos reservados (Ley 11.723)

(1) La norma vigente tuvo sus antecedentes en el segundo párrafo del art. 15 de la ley 19.134: “... Cuando la guarda del menor hubiere comenzado durante el matrimonio y el período legal se completare después de la muerte de uno de los cónyuges, podrá otorgarse la adopción al viudo o viuda y el hijo adoptivo lo será del matrimonio”, y en el art. 324 del Código Civil reformado por la ley 24.779: “Cuando la guarda del menor se hubiese otorgado durante el matrimonio y el período legal se completara después de la muerte de uno de los cónyuges podrá otorgarse la adopción al viudo o viuda y el hijo adoptivo lo será del matrimonio”, y por la ley 26.218 que solo reemplazó los términos “viudo o viuda” por “sobreviviente”.

(2) Sobre este punto, durante la vigencia del régimen del Código reformado en 1997 no existió una

posición unánime entre los autores. Así, para Zannoni no constituía una norma imperativa, de modo que el supérstite se encontraba facultado para solicitar la adopción exclusivamente a su respecto ante la disolución de su matrimonio por la muerte del consorte (ZANNONI, Eduardo, “Derecho de Familia”, Astrea, 1998, t. II), mientras que D’Antonio opinaba que el texto legal era claro en cuanto a la obligatoriedad de conceder la adopción a ambos cónyuges, por ser la respuesta que mejor consultaba el superior interés del niño (D’ANTONIO, Daniel H., “Régimen legal de la adopción. Ley 24.779”, Rubinzal-Culzoni Editores 1997, p. 160).

(3) Nos referimos a intereses, fundamentalmente patrimoniales, de otros interesados que podrían oponerse a la creación del vínculo con el fallecido por razones sucesorias -por ej. otros hijos del fallecido o sus

padres-. Ver la sentencia de la CS, “M. D. R. y otra s/ nulidad de sentencia e impugnación de herederos” 26/09/2012, AR/JUR/48008/2012. En el caso, que encierra un conflicto entre los derechos al niño y los intereses de los padres de la guardadora fallecida, el máximo Tribunal revocó la sentencia que había declarado nulas la sentencia de adopción dictada luego del fallecimiento de la guardadora y la declaratoria que tuvo como heredero de esta al niño adoptado.

(4) Nos referimos a la determinación de efectos patrimoniales del emplazamiento filial, la creación de lazos de parentesco, el respeto de la identidad forjada a partir de la guarda preadoptiva, entre otras.

(5) El juicio de adopción también se podría haber tramitado ante el juez del centro de vida del niño (art. 615 Cód. Civ. y Com.)

(6) Hemos ahondado sobre este tema en el trabajo

titulado “El encuentro entre el niño y su adoptante”, *Microjuris*, 28/08/2015.

(7) La frustración de la vinculación entre pretensos adoptantes y adoptados es una situación dolorosa y generadora de efectos, también en el plano legal, siempre privilegiando el interés prevalente del niño o adolescente. Ver el caso de imposición de una cuota alimentaria a cargo de los exguardadores con fines de adopción, resuelto por la CCiv. y Com., San Martín, “L. M. A. y otro s/ adopción - acciones vinculadas”, 29/09/2015, DFyP 2016-1, 04/02/2016, 51; LA LEY, 2016-A, 328, con nota de BASSET, Úrsula C. “Cese intempestivo de la guarda preadoptiva: ¿responsabilidad civil o alimentos?”.

La *socioafectividad* es una categoría que se ha instalado con fuerza en la argumentación doctrinal y jurisprudencial en materia de filiación, tanto en la de fuente natural, como en la basada en la reproducción humana asistida o en la adopción (8). La sentencia en comentario realiza reiteradas referencias, que hemos recogido en el apartado II. Sin abrir juicio sobre antecedentes del caso concreto que no surgen de la misma, observamos sí que se enlaza la *socioafectividad* a los hechos consumados, de modo que se convierte en un legitimante de relaciones conformadas por fuera o con prescindencia de las normas creadas para asegurar la adopción por vías legítimas.

(8) Trabajamos estos temas en la obra colectiva "Balance a cinco años de vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación" (2015-2020) Capítulo de nuestra autoría La regla del doble vínculo puesta en crisis, p. 211 a

Creemos que la voluntad de ser progenitor adoptivo no puede sanear la toma de atajos para lograr la constitución de vínculos. El peso del principio del interés superior del niño es indiscutible (9), pero no debe ser invocado para justificar la consolidación de relaciones fácticas en cualquier caso.

Sostenemos y defendemos esta posición, pero no dejamos de observar los déficit en las intervenciones de los distintos actores estatales que, a veces por desidia y otras por verse superados por las complejas situaciones familiares que tienen que abordar, no dan respuesta oportuna a los niños y adolescentes que esperan una familia

225. *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNL*. Nueva Época. Núm. 11 (2020) DOI: <https://doi.org/10.14409/ne.v0i11>

(9) Guiará al magistrado al momento de declarar la

adoptiva. El manejo de los tiempos —que son nada menos que tramos de vida de los niños— es un tema que debe estar en agenda de todos los órganos administrativos y judiciales implicados.

## VI. Adoptantes y redes familiares

Todos los niños y adolescentes que han transitado historias de rupturas y carencias tienen derecho a crecer y desarrollarse en una familia. Múltiples actores desde el ámbito estatal —órganos de protección, registros de adoptantes y jueces de familia— tienen que trabajar coordinadamente para que ese derecho se materialice por vías de la adopción.

situación de adoptabilidad, de designar guardadores preadoptivos y de otorgar la adopción como simple o plena —con las diferencias que acarrearán en materia de vínculos— o incluso para ajustar la creación o no extin-

El destino de M. tras la muerte de sus guardadores hubiera sido distinto si estos no hubieran tenido una red familiar que brindó contención. Por eso es tan importante considerar los recursos familiares o afectivos que rodean a las personas que se postulan como aspirantes a guarda con fines adoptivos en los Registros respectivos. Porque un proyecto adoptivo no es una postulación que se sostiene en soledad; se piensa, se concreta y se mantiene junto con otros, que acompañan durante la espera y auxilian cuando es necesario.

Cita on line: AR/DOC/813/2021

Texto completo de fallo de p. 12

**1ª Instancia.**- San José de Metán, diciembre 28 de 2020.

*Resulta:*

Que a fs. 08/09 de autos se presenta por ante la Proveyente el Dr. F. G. S. M. P., en su carácter de apoderado del Sr. W. L. P. P. DNI N°..., quien actúa por sus propios derechos a fin de iniciar juicio de Adopción Plena del niño M. P. DNI N°... nacido 14 de agosto de 2011 en el Hospital Materno-Infantil Dpto. Capital, Pcia. de Salta.

Expone los hechos, funda el derecho que hace a su pretensión y ofrece pruebas.

Que a fs. 10 de autos se da curso legal a la presente acción, otorgando intervención a la Asesoría de Menores y al Ministerio Fiscal.

A fs. 13 rola acta de audiencia:... "a los 30 días del mes de septiembre de 2019, siendo hs. 10:00, comparecen a los fines decretados en los autos caratulados: "P. P., W. L. por adopción", Exp. 45.157/19, que se tramita por ante este Juzgado de 1º Instancia en lo Civil de Personas y Familia del Distrito Judicial del Sur Metán, el Sr. P. W. L., DNI N°..., junto al menor M. P., acompañado del Dr. F. S. G., en presencia de la Sra. Asesora de Menores e Incapaces N° 2 Dra. Karina Patricia Singh. Abierto el acto por S. S. Dr. Carlos A. Graciano Juez Subrogante y Secretaría actuante. La elección efectuada por las partes de llevar a cabo la adopción, se celebra la presente audiencia, también se deja constancia de lo dispuesto por el Art. 605 del (Fallecimiento de Madre). Puesto en uso de la palabra al Sr. W. L., manifiesta que, cuando murió su esposa, M. lloró mucho, hizo un tratamiento con una psicóloga, que trabaja con los niños con yoga, musicoterapia, cromoterapia, mantras, mandalas y otras disciplinas dentro de la psicología que ayudan a superar la situación, y ella a su vez le dio 5 ejercicios que hagan a la noche antes de dormir para armonizar, para sacar la ira y termina con un mantra para dormir relajado y armónico. Expresa que se siente identificado con el apellido materno desprendiéndose esto de la manera que el niño contesta cuando se le pregunta por su nombre. Manifiesta que en el mes de abril la psicóloga le dio de alta. Que en el colegio que asiste a través del gabinete psicológico se le da contención todos los días, que el dicente tiene reuniones trimestrales con el gabinete y M. anda muy

bien académicamente. Que su hijo siente mucha pertenencia en el Colegio y el Club. Puesto en uso de la palabra a M. P. K. manifiesta que vive en Buenos Aires en Tigre, que lo pasa lindo, que tiene muchos amigos y juegan al Fútbol en el recreo, que también juega al Rugby en un club, que su padre es el entrenador, que en realidad son 12 entrenadores ya que son 60 chicos los que juegan. Que va al Colegio M. H., que asiste a segundo grado. Expresa que le gusta estar con su padre, que tiene 19 primos algunos en Rosario de la Frontera. Se puede apreciar que existe una plena integración entre el niño y padre adoptante..." Siguen firmas (*sic*).

Que a fs. 20/22 rola Informe Social en el que se concluye que:... "Consideraciones: Se infiere que el matrimonio P. - K. y M. se han conformado como familia. Ante la muerte de su madre, el Sr. P. pudo brindarle a M. los recursos necesarios para afrontar su pérdida. Surge de la entrevista que tanto la institución educativa como familiares y amigos acompañan al niño y al padre frente a la muerte de la Sra. K. Se advierte claramente la construcción de un vínculo paterno-filial entre el Sr. P. P. y M..." (*sic*).

Que a fs. 32/37 el Dr. F. G. S. apoderado de los actores adjunta acta de defunción de los Sres. M. K. y W. L. P. P. Hace saber que M. se encuentra al cuidado de la madre de la difunta Sra. M. K.

A fs. 38 se ordena correr vista de lo manifestado a la Sra. Asesora de Menores e Incapaces quien a fs. 39 solicita se constate la situación actual del menor M.P., persona a cargo del mismo, grupo familiar conviviente y todo otro dato de interés.

A fs. 43 rola acta de audiencia del 24 de Julio de 2020 mediante la utilización de medios tecnológicos atento la pandemia COVID-19, que impide ser realizada en forma presencial..." siendo hs. 12:00, comparecen a los fines decretados en los autos caratulados: "P. P., W. L. por adopción - F" Exp. 45.157/19, que se tramita por ante este Juzgado de 1º Instancia en lo Civil de Personas y Familia del Distrito Judicial del Sur Metán, la Sra. N. A. G. G. DNI N°... de 74 años de edad (abuela) en compañía de la Tía Sra. J. K. y en presencia de la Sra. Asesora de Menores e Incapaces N° 2 Dra. Karina Singh.

Abierto el acto por S. S. Dra. Frida Borsernitzán Juez y Secretaría actuante, S. S. comienza a realizar la audiencia del día de la fecha mediante *zoom* a los fines de

establecer contacto con el niño M. quien manifiesta estar acompañado de su abuela N. A. G. G. DNI N°... de 74 años de edad y su tía J. K. A preguntas realizadas por S. S. M. manifiesta que vive con su abuela a quien le dice N. y con la cual se encuentra muy bien y que son sus deseos de seguir viviendo con ella. M. refiere que tiene primos con los cuales comparte su tiempo libre todos los días ya que la cuarentena la pasan en familia. Que su tía J. vive a tres cuadras, su tía S. (quien es la madrina) a seis cuadras y cerca también su tío A., todos de apellido K. Refiere que tiene clases virtuales y que el 3 de agosto recomienzan las clases. Que tiene el apoyo de dos psicopedagogas que van a su domicilio una a la mañana que lo acompaña con las tareas en inglés y la otra psicopedagoga a la tarde para las tareas en castellano, porque el colegio al que concurre es bilingüe. Que a veces, cuando está en la casa de su tía J. ella lo ayuda con las tareas, ya que ella es psicopedagoga de profesión. M. manifiesta que tiene muchos amigos y estos le regalaron una bicicleta con cambios y salen a dar una vuelta en bicicleta o caminando. Que en su barrio comparten con sus ocho primos que viven en el mismo lugar, pero que en total tiene quince primos y los restantes viven en la misma localidad, pero no en su barrio. Manifiesta la Sra. J. K. que M. cumple años el 14 de agosto y le van a hacer una linda fiesta. A preguntas realizadas por la Sra. Asesora de menores e Incapaces a M., si se siente bien con su abuela: el mismo manifiesta que se siente bien y quiere quedarse con ella. A preguntas realizadas a la Sra. G.: La misma refiere que la peticionante es ella. Manifiesta M. que considera que todos son su familia y que está rodeado de mucho afecto. A pregunta realizada de cómo le gustaría llamarse el mismo responde M. P. K., solo así. A preguntas realizadas a la Sra. J. la misma manifiesta que cuando comiencen las clases M. va a ir con una de las maestras que lo llevaría o quizás en el transporte escolar ya que algunos de sus primos van al mismo colegio y que su abuela también lo podría llevar ya que tiene auto y maneja; que a las reuniones de la escuela la que iría es la Sra. N. A. G. G. Preguntado el menor respecto de si tiene contacto con sus familiares de Rosario de la Frontera el mismo manifiesta que tiene contacto con su abuelo paterno W. P. mediante mensajes, y llamadas, también con su tía T. a quien llama T. Que se organizaron en un grupo de WhatsApp entre todos los familiares de Bs. As. y de Rosario de la Frontera y que hace poco lo llamo a su abuelo por su cumpleaños. Puesta en posesión de la palabra la Sra. N. manifiesta que quiere

de vínculos a la situación de cada niño o adolescente en particular.

que todo el trámite legal se termine así M. tenga su propio DNI y que además ese es el deseo del niño. Se deja constancia por Secretaría que todo el tiempo que duró la audiencia el niño buscaba contacto con su abuela, se los ve abrazados lo cual denota el cariño que la misma le dispensa y da cuenta del lazo afectivo que los une"... (*sic*).

A fs. 64/65 rola presentación de la Sra. N. G. G. DNI N°... quien pone en conocimiento que la misma es madre de M. K. quien fuera madre de M. Refiere que M. se casó con W. L. P. P. y que M. llegó a sus vidas el 14 de agosto de 2011, desde ese momento M. fue parte de su familia como M. P. K. Ante el fallecimiento de su hija el 24 de noviembre de 2018 y de su yerno el 30 de mayo de 2020 M. vive con ella, ya que su domicilio es centro de reunión familiar, donde se encuentra muy cómodo y con muchos amigos y está absolutamente integrado a su familia. Manifiesta que: ... "Tanto él como todos nosotros nos encontramos a la espera del dictado de la sentencia... de adopción"... (*sic*).

Que a fs. 77 vta. y 78 rola informe socioambiental realizado en el domicilio de la Sra. N. G. G. DNI N°...

Que a fs. 87/91 rola dictamen de la Sra. Asesora de Menores N° 1, Dra. Karina Patricia Singh, quien se expide favorablemente a la acción interpuesta de Adopción Plena.

Que a fs. 41 rola dictamen del Ministerio Fiscal quien estima que puede hacerse lugar a la Adopción del niño M.

*Considerando:*

Que vienen los presentes obrados a los fines de expedirme respecto de la de la Adopción Plena del niño M. DNI N°..., solicitada oportunamente por los Sres. M. K. y W. P. P.

Entrando en el análisis de la cuestión planteada, cabe señalar que se debe resolver las presentes actuaciones teniendo en cuenta que el Instituto de la Adopción es un instrumento legal establecido para la protección del niño y conforme con la misión específica que les compete en el ámbito del derecho de familia, donde se dirimen problemas humanos cuyas soluciones se instrumentan a través del análisis del caso concreto y no mediante la aplicación de fórmulas o modelos predispuestos por consecuencias lógicas previamente establecidas del entramado normativo. Es

por ello que para apreciar si corresponde la adopción de un niño, no es posible prescindir del estudio de los antecedentes de la causa, como así también de valorar el mejor interés del Niño consagrado en los art. 3.1 y 21 de la de la Convención de los Derechos del Niño.

En este orden de ideas el Cód. Civ. y Com. de la Nación es en lo que respecta al Instituto de Adopción, en su Art. 594 establece que "...La adopción es una institución jurídica que tiene por objeto proteger el derecho de niños, niñas y adolescentes a vivir y desarrollarse en una familia que le procure los cuidados tendientes a satisfacer sus necesidades afectivas y materiales, cuando estos no le pueden ser proporcionados por su familia de origen. La adopción se otorga solo por sentencia judicial y emplaza al adoptado en el estado de hijo, conforme con las disposiciones de este Código...". Dicha norma señala, en cumplimiento del principio del interés superior del niño, el derecho del niño a tener una familia donde pueda encontrar lazos afectivos que le permitan cristalizar su personalidad en formación, cuando ello no pueda ser proporcionado por su familia de origen.

En el caso *sub examine* el niño M. se encontraba contenido por el matrimonio P. - K. conforme constancia de acta de audiencia de fs. 13 que en su parte pertinente dice: "... Puesto en uso de la palabra a M. P. K. manifiesta que vive en Buenos Aires en Tigre, que la pasa lindo, que tiene muchos amigos y juegan al Fútbol en el recreo, que también juega al Rugby en un club, que su padre es el entrenador, que en realidad son 12 entrenadores ya que son 60 chicos los que juegan. Que va al Colegio M. H., que asiste a segundo grado. Expresa que le gusta estar con su padre, que tiene 19 primos, algunos en Rosario de la Frontera"... Es decir que el niño M. se encontraba contenido junto al matrimonio P. - K. y actualmente debido al hecho luctuoso de ambos padres su realidad vital se desarrolla con su abuela, tíos y primos maternos.

La doctrina entiende que: "...La concepción de la adopción ha variado durante el siglo pasado y ha tomado un rumbo diferente al que traía desde sus orígenes: ya no se pone el acento en las necesidades del adoptante, ni en su imposibilidad de tener hijos biológicos, sino que el instituto hace centro en la necesidad de amparo de los niños, y en crear entre estos y sus adoptantes un vínculo signado por el amor con similares características al de la relación natural..." (Código Civil y Comercial de la Nación Comentado / Julio César Rivera y Graciela Medina - 1ª ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, LA LEY, 2015, p. 594).

En el ámbito de los derechos del niño se reconoce a la adopción como un instrumento necesario para la protección de los menores, institución esta que tiene justificación y fundamento en los valores de justicia, solidaridad y paz social. En este sentido CSJN precisó que "...La adopción es una institución de protección familiar y social especialmente establecida en interés superior del menor, para dotarlo de una familia que asegure su bienestar y desarrollo integral. El interés superior del niño representa el reconocimiento del menor como persona, la aceptación de sus necesidades y la defensa de los derechos de quien no puede ejercerlos por sí mismo y, a fin de evitar subjetividades en procura de superar la relativa indeterminación de la expresión, resulta útil asociar dicho "interés del niño" con sus derechos fundamentales. Así resultará en interés del menor toda acción o medida que tienda a respetar sus derechos y perjudicial la que pueda vulnerarlos..." (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 02/08/2005, S., C. s/

adopción; Actualidad Jurídica de Córdoba - Familia y Minoridad, vol. 17, septiembre de 2005, p. 1753).

El Cód. Civ. y Com. de la Nación ha establecido condiciones y principios en resguardo del interés superior del niño, ello se justifica por la trascendencia de la institución y la importancia de sus efectos, dado que con la adopción se emplaza al adoptado en el estado de hijo del adoptante; y en particular en la adopción plena el adoptado adquiere el mismo parentesco que tendría un hijo biológico del adoptante con todos los parientes de este, todo ello conforme lo establece el art. 535 del Cód. Civ. y Com. de la Nación. En virtud de lo expresado corresponde analizar si se cumplen en las presentes actuaciones las condiciones y principios que regulan la institución.

En este sentido, podemos deducir que cuando un menor se encuentra desamparado, entiéndase privado de su entorno familiar o cuando el que tiene no resulta adecuado para su desarrollo, la mejor opción escogida por el legislador, con preferencia sobre cualquier otro tipo de medida, como podría ser la permanencia en instituciones públicas, es su inserción en un nuevo entorno familiar. Para ello, en nuestro sistema jurídico se arbitró el instituto de la adopción como instrumento jurídico que establece entre el o los menores y su o sus adoptantes un vínculo de filiación equiparable a la biológica en todos sus efectos. Con ello se pretende unir real y filialmente al menor con quienes de hecho no son sus progenitores biológicos.

La normativa vigente que encuadra jurídicamente en el instituto de la adopción establece que cuando la situación de desamparo se verifica de manera irreversible, la adopción es el medio más adecuado para proteger los intereses del menor. De allí, tal como lo dispone el art. 594, la adopción solo puede concederse por resolución judicial, la que tendrá siempre en cuenta el interés del adoptado, que se sobrepone con el necesario equilibrio a cualquier otro interés legítimo subyacente en el proceso de constitución y la idoneidad de los adoptantes para el ejercicio de la responsabilidad parental; es decir su capacidad de otorgar al menor el entorno más adecuado para su protección integral, de modo tal que queda fuera de toda duda que el sustrato de la adopción, como en el resto de las normas jurídicas que se ocupan del menor, persigue primordialmente una finalidad tuitiva, es decir, que estamos ante un mecanismo singular de protección del menor que se encuentra en una situación de desvalimiento, en la que también confluyen lógicamente los intereses de los adoptantes.

Es por ello que se debe entender que la voluntad del matrimonio K. - P. P. de adoptar al niño M. en forma inobjetable, se encuentra plasmada en los autos caratulados Guarda Judicial con fines de adopción del menor M. P. Expte. N° 41.424/15, en la sentencia de fs. 389/397. La voluntad adoptiva de las personas que en vida fueron los pretendidos adoptantes se desprende de sus permanentes manifestaciones a lo largo del proceso, a través del cual oportunamente peticionaron la adopción del menor, de quien ya tenían otorgada hace un tiempo la guarda Judicial y a quien en vida le prodigaron trato y cuidado inherente al de un hijo. Dichas expresiones crean la más íntima convicción de que la adopción plena es la que mejor se condice con la realidad circundante del menor, que con una marcada madurez manifestó en acta de audiencia de fs. 43 de los presentes obrados, su indudable intención de ser hijo del matrimonio P. K., donde salta a la vista los lazos socioafectivos con su fa-

milia extensa, que le ha otorgado al niño el estado de nieto, primo, sobrino: "...A preguntas realizadas por S. S. M. manifiesta que vive con su abuela a quien le dice N. y con la cual se encuentra muy bien y que son sus deseos de seguir viviendo con ella. M. refiere que tiene primos con los cuales comparte su tiempo libre todos los días ya que la cuarentena la pasan en familia. Que su tía J. vive a tres cuadras, su tía S. (quien es la madrina) a seis cuadras y cerca también su tío A. Todos de apellido K. Refiere que tiene clases virtuales y que el 3 de agosto recomienzan las clases..." Que a veces cuando está en la casa de su tía J. ella lo ayuda con las tareas, ya que ella es psicopedagoga de profesión. M. manifiesta que tiene muchos amigos y estos le regalaron una bicicleta con cambios y salen a dar una vuelta en bicicleta o caminando. Que en su barrio comparten con sus ocho primos que viven en el mismo lugar, pero que en total tiene quince primos y los restantes viven en la misma localidad pero no en su barrio"... (sic).

Que el interés superior de M. comprende la máxima satisfacción de su derecho a tener una familia, que se encuentra realizado mediante la concesión de la adopción *post mortem* de sus padres M. K. y W. L. P. P., otorgando de este modo un marco legal a su situación socio afectiva con su familia extensa atento el hecho luctuoso del fallecimiento de ambos adoptantes. La Convención de los Derechos del Niño con respecto a la preservación de la identidad en su art. 8 entiende que..." el derecho a la identidad debe ser preservado como un valor en sí mismo a través de diferentes medidas de acción positiva; y siempre teniendo en cuenta que la identidad involucra dos aspectos, uno estático, conformado por el genoma humano (y que en el tema de la adopción se vincula con la familia de origen) y otro dinámico, derivado del despliegue temporal y fluido de la personalidad, que compromete los aspectos éticos, religiosos y culturales (que son provistos por la familia adoptiva) —cfr. aut. cit., "Tratado de Derecho de Familia" Rubinzal-Culzoni Edit., 2014, T. III, ps. 50/51—. En este contexto se debe entender que no hay dudas, conforme a constancias de autos, que la preservación de la identidad dinámica de M. se encuentra consolidada y desarrollada dentro del entorno familiar proporcionado por la familia extensa del matrimonio K. - P., ante su lamentable deceso, ya que dicha construcción se fundó desde su nacimiento el 14 de agosto de 2011 hasta la fecha y subsiste el lazo socioafectivo con la familia extensa (conforme arts. 8 de la Convención de los Derechos del Niño; 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Observación General N° 14, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, párrs. 55 y 56; CIDH, caso "Gelman c. Uruguay, Fondo y Reparaciones", párrs. 121 y 122, arts. 8 y 25 de la Convención Americana).

Asimismo, el Art. 599 del Cód. Civ. y Com. de la Nación establece que "...el niño, niña o adolescente puede ser adoptado por un matrimonio, por ambos integrantes de una unión convivencial o por una única persona. Todo adoptante debe ser por lo menos dieciséis años mayor que el adoptado, excepto cuando el cónyuge o conviviente adopta al hijo del otro cónyuge o conviviente..." tal recaudo normativo se encuentra acreditado en el acta de matrimonio de fs. 05 de los autos caratulados "Guarda Judicial con Fines de Adopción Expte. N° 41.424/15. Del Informe Social rolante a fs. 78 vta. y 79, realizado por el servicio social del Juzgado de Familia N° 4 de San Isidro "...Durante la presencia del suscripto en el lugar, pudo observar un excelente ambiente de contención para M.,

quien se explayara sobre sus actividades escolares y deportivas. Claramente expresó su deseo de vivir junto a su abuela, bajo la responsabilidad de ella. La Sra. N., a su vez, manifestó también su deseo de ser la persona a cargo de M., dejando en claro que son equipo con sus otros hijos y resto de la familia, en lo que respecta a la contención y cuidado de M."... (sic).

En el caso bajo análisis, la institución de la adopción es el último recurso ante situaciones que de plano son irreversibles, por lo que nos vemos obligados, como operadores de justicia y garantes de pleno ejercicio de los derechos, a encontrar respuestas superadoras para devolver al niño su derecho a crecer y a desarrollarse en familia. Todo ello en el entendimiento de que para lograr el desarrollo integral de un niño, niña y adolescente es fundamental que crezcan en un ambiente protector y nada mejor que el familiar donde el afecto, el respeto, el cuidado y el amor les permita desarrollarse plenamente hasta lograr una vida independiente y autónoma dentro de los lazos socio afectivos creados desde el año 2011 con la familia K. - P. que hace al desarrollo de su historia vital ahora con su familia extensa.

En este contexto es menester resaltar que a fs. 389/397 y vta. se dictó resolución en el Expte. N° 41.424/15 que rola por cuerda separada al presente, por la que fue otorgada la Guarda Legal con Fines de Adopción del niño M., a los actores W. L. P. P. DNI N° ... y M. K. DNI N° ..., quienes habían quedado legitimados en consecuencia para iniciar la acción de Adopción Plena.

A través de dicha Guarda Legal con fines de adopción, la Judicente ha podido conocer, analizar y valorar las condiciones personales y aptitudes de los futuros adoptantes para ejercer tal rol, y de los informe socioambientales de fs. 77 vta./78 se ha realizado un control de legalidad y también de mérito sobre las personas que han recibido al niño de autos, teniendo en cuenta que M. actualmente se encuentran totalmente integrado al grupo familiar extenso, habiéndose creado un vínculo familiar y siempre en miras a la aplicación del principio rector en todas aquellas cuestiones atinentes a menores de edad, cual es el interés superior de los mismos, conforme lo establece el Art. 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño "...En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las Instituciones Públicas o Privadas del bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos una consideración primordial a la que atenderá será el Superior Interés del Niño..." Adelanto mi postura en el sentido de que corresponde hacer lugar a la presente acción de Adopción Plena *post mortem*.

Debo señalar que la constitucionalización del Derecho Privado y en este caso la enunciación de los principios de Derechos Humanos, entre ellos el principio rector del Interés Superior del Niño, viene a efectivizar un cambio de paradigma en el ámbito de la adopción, afirma Marisa Herrera que en el ámbito de la adopción "...no son la familia de origen ni la adoptiva los principales protagonistas de la filiación adoptiva, sino el niño..." (Código Civil y Comercial de la Nación Comentado / Dirigido por Ricardo Luis Lorenzetti - 1ª ed. - Santa Fe, Rubinzal - Culzoni, año 2015, T. IV, p. 19).

Del mismo modo, otro principio humano receptado expresamente por los Art. 595 y 596 del Cód. Civ. y Com. de la Nación, es el Derecho a Conocer los Orígenes, es por ello que se debe tener presente que el adoptado "...con edad y gra-

do de madurez suficiente tiene derecho a conocer los datos relativos a su origen y puede acceder, cuando lo requiera, al expediente judicial y administrativo en el que se tramitó su adopción y a otra información que conste en registros judiciales o administrativos..." (Art. 596, Cód. Civ. y Com. de la Nación).

Conforme al art. 620 del Cód. Civ. y Com. de la Nación el mismo define la Adopción Plena como aquella que "...Confiere al adoptado la condición de hijo y extingue los vínculos jurídicos con la familia de origen, con la excepción de que subsisten los impedimentos matrimonia-

les. El adoptado tiene en la familia adoptiva los mismos derechos y obligaciones de todo hijo...". Otorgándole el carácter de irrevocable (Art. 624 Cód. Civ. y Com. de la Nación). En este marco jurídico del Cód. Civ. y Com. de la Nación el parentesco adoptivo se genera con la sentencia judicial que otorga la adopción, y en el caso de la Adopción Plena se emplaza al adoptado en el estado de hijo de aquel, creando el nexo jurídico de parentesco con todos los parientes del adoptante. Así también conforme al art. 626 Cód. Civ. y Com. de la Nación b) si se trata de una adopción conjunta, se aplican las reglas generales relativas al apellido de los hi-

jos matrimoniales, debiendo valorar el juez la opinión del adoptado al respecto, es por ello que al momento de instituir el emplazamiento de estado filial y la consecuente modificación del apellido debe otorgarse suma importancia la opinión de los niños, en tal sentido es oportuno tener presente la manifestación en acta de audiencia de fs. 43 vta. el niño manifestó: "...A pregunta realizada de cómo le gustaría llamarse el mismo responde M. P. K., solo así"...

La misión específica de los tribunales en cuestiones de familia resulta desvirtuada si se limitan a resolver los problemas humanos mediante la aplicación de fórmulas o modelos prefijados, desatendiéndose de las circunstancias del caso (CSJN, Fallos: 328:2870; 331:147; entre otros; asimismo, Dictamen del Procurador Fiscal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación que esta hace suyo en CIV 90032/2013/CS1 "M., M. S. s/ guarda", cit., p. 7).

Habiéndose cumplimentado en autos con los requisitos legales exigidos y surgiendo claramente de los presentes obrados que la adopción plena resulta adecuada al interés del niño M., por lo que es procedente su otorgamiento a los pretensos adoptantes fallecidos durante el proceso, por prevalecer el principio de realidad familiar, al haberse probado que aquel se encuentra plenamente integrado al grupo familiar al haber vivido allí desde sus primeros días de vida, que los actores demostraron su aptitud a tal fin y sobre todo por ser ese el deseo genuino de M. a quien tengo la obligación fundamental de oír y de tener en cuenta no solo porque la ley lo dice sino porque así lo indica el corazón y ese es el camino en este proceso.

La ley nos impone el compromiso de hacerle conocer tu realidad biológica y quisiera M. que cuando puedas y desees acceder a este expediente, sepas que todos los que trabajamos para que tu deseo se haga realidad, no solo te escuchamos atentamente, sino que lo hicimos con todo nuestro ser, entendiendo desde lo más profundo tus sentimientos y valorando cada una de tus palabras dando prioridad siempre a tu bienestar y a tu felicidad. Saber escu-

charte es saber comprenderte y esa es una misión que estamos cumpliendo, haciendo lugar a lo que con tanto amor nos estas pidiendo y así puedas construir tu propia historia.

Por lo que la Proveyente estima procedente tal como lo adelantara precedentemente hacer lugar a la demanda de Adopción Plena peticionada, en virtud de lo establecido por el art. 7, 594, 595, 596, 615, 617, 618, 620, 624, 625, 626 y cctes. del Cód. Civ. y Com. de la Nación (Ley 26.994). Art. 3, 11, 24, 27 y cctes. de la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas Niños y adolescentes. Art. 5, 9, 12, 18 y cctes. de la Convención sobre los derechos del Niño, y los dictámenes favorables de la Asesora de Menores e Incapaces y el Ministerio Fiscal intervinientes en autos.

Por ello, fallo: I. Hacer lugar en todas sus partes a la adopción póstuma solicitada a fs. 08/09 de autos, en consecuencia otorgar la Adopción plena del niño M. DNI N°... nacido 14 de agosto de 2011 en el departamento Capital, Pcia. de Salta a favor de los Sres. M. K. DNI N°... fallecida el 24 de noviembre de 2018 (conf. constancia de fs. 32) y W. L. P. P. DNI N°..., fallecido 30 de mayo de 2020, retrotrayéndose este vínculo al día 26 de diciembre de 2018, fecha del otorgamiento de la Guarda con fines de Adopción. Expte. N° 41.424/15 rolante a fs. 389/398. II. Disponer el cambio de apellido del niño quien pasará a llamarse M. P. K. III. Ordenar que oportunamente la familia extensa haga conocer al niño los datos relativos a su origen, dando así cumplimiento con lo preceptuado por el Art. 596 del Cód. Civ. y Com. de la Nación. IV. Firme y consentida la presente sentencia librese oficio a la Dirección General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas para la inscripción de la misma, de conformidad y en los términos establecidos por los Arts. 48, 49, 50 y cctes. de la Ley 26.413. V. Dese cumplimiento a lo ordenado en el Art. 7 Anexo Acordada N° 8640/01, librándose en consecuencia el pertinente oficio a la Secretaría Tutelar de la Corte de Justicia a fin de hacerle conocer el dictado la presente sentencia. VI. Regístrese, notifíquese y cúmplase. — *Frida Bosernitzán.*

#ANSWERTON



## WEBINAR GRATUITO GÉNERO Y NIÑEZ

### INTERSECCIONES Y DECONSTRUCCIONES



MIÉRCOLES 14/04 • 18:00H.



DRA. SILVIA EUGENIA  
FERNÁNDEZ

Abogada especialista  
en Derecho de Familia.

Directora del "Tratado  
de derechos de niñas,  
niños y adolescentes"



¡INSCRIBITE YA!

## Edictos

El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil N° 109, a cargo del Dr. Guillermo Dante González Zurro, Secretaría a cargo del Dr. Alejandro Lionel Iriarte, sito en Talcahuano 490 4º, en autos caratulados "AGUILERA VIDAL, FRANCISCO FERNANDO c/ GANOZA DOMÍNGUEZ JACQUELINE FLORENCIA YOTRO s/DAÑOS Y PERJUICIOS (ACC. TRAN. SIN LESIONES)" (Expte. N°48479/2019) cita y emplaza a JAQUELINE FLORENCIA GANOZA DOMÍNGUEZ (DNI 95.175.914) y RAMIRO TACURIPUITA (DNI 94.285.926) a fin de dar

cumplimiento con la notificación del traslado de demanda dispuesta el 18/07/2019 bajo apercibimiento de designarse Defensor Oficial que lo represente en juicio. El presente edicto debe publicarse por dos días en el Diario La Ley.

Buenos Aires, 15 de marzo de 2021  
Alejandro L. Iriarte, sec.

LA LEY: I. 06/04/21 V. 07/04/21

El Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal N° 8, secretaria N° 15, sito en Libertad 731 7º piso de esta ciudad, infor-

ma que GABRIEL ANTONIO GARCÍA QUINTERO de nacionalidad venezolana con 94.617.896 ha iniciado los trámites tendientes a obtener la ciudadanía argentina. Por ello cualquier persona que tuviere conocimiento de algún acontecimiento que estimara podría obstar a dicha concesión, deberá hacerlo saber a este Juzgado. Publíquese por dos días.

Buenos Aires, 24 de noviembre de 2020

Felipe Cortés Funes, sec.

LA LEY: I. 06/04/21 V. 07/04/21

