

## Por una vuelta al federalismo ambiental Retaking Environmental Federalism

Por María Florencia Saulino

**Resumen:** La reforma de la Constitución de 1994 alteró sustancialmente la distribución de competencias ambientales entre el gobierno federal y los gobiernos provinciales, al otorgarle a la Nación la facultad de dictar normas de presupuestos mínimos en materia ambiental. Este trabajo explora ese cambio y las posibles justificaciones teóricas para optar por este sistema. Demostraré que la Constitución histórica dotó al gobierno federal de competencias suficientes para hacer frente a los problemas ambientales que requieren de su intervención. Analizaré los cambios introducidos por la reforma y argumentaré que no existen buenas razones que justifiquen una mayor centralización de la legislación ambiental. Concluiré señalando las limitaciones del nuevo sistema y la necesidad de retomar las facultades federales en materia ambiental.

**Palabras clave:** federalismo; derecho ambiental; competencias federales; competencias provinciales; subsidiariedad.

**Abstract:** The 1994 constitutional amendment substantially altered the distribution of environmental powers between the federal and state governments, by granting the federal government the power to enact minimum environmental standards. This paper explores this change and the possible theoretical justifications for choosing this distribution of powers. I will show that the historical Constitution endowed the federal government with sufficient powers to deal with the environmental problems that require its intervention. I will analyze the changes introduced by the 1994 amendments and argue that there are no good reasons to justify a greater centralization of environmental legislation. I will conclude by pointing out the limitations of the system introduced by the 1994 amendment and the need to retake federal environmental powers.

**Keywords:** federalism; environmental law; federal powers; state powers; subsidiarity.

Fecha de recepción: 29/09/2021  
Fecha de aceptación: 10/11/2021



## Por una vuelta al federalismo ambiental

Por María Florencia Saulino\*

### I. Introducción

En la Constitución Nacional de 1853/60, las provincias no delegaron expresamente la competencia de legislar en materia ambiental. Al momento de sancionarse la Constitución, los temas que hoy conforman el derecho ambiental eran considerados asuntos eminentemente locales y, por ende, reservados a las provincias y municipios como parte de su poder de policía de seguridad y salubridad. Sin embargo, a medida que empezó a reconocerse la trascendencia y magnitud del impacto de las actividades humanas en la naturaleza, una interpretación amplia de las cláusulas del Art. 75 permitió al Congreso Nacional dictar legislación para dar respuesta a algunos de los problemas ambientales que no podían ser resueltos por las unidades que componen la federación. Asimismo, el Congreso Nacional favoreció el establecimiento de estándares provinciales, al invitar a las provincias a adherirse a las leyes ambientales que sancionaba para los territorios nacionales; y propició la creación de organismos regionales para la gestión de ecosistemas compartidos. Por otra parte, el dictado de la Ley de Parques Nacionales permitió al gobierno federal intervenir para proteger especies y ecosistemas especialmente valiosos. Es decir que, durante la vigencia de la Constitución de 1853/60, la descentralización de las competencias ambientales fue la regla, pero con intervenciones del Congreso Nacional para regular los territorios sometidos a jurisdicción nacional, hacer frente a problemas interjurisdiccionales o proteger ecosistemas especialmente valiosos.

---

\* Doctora en Derecho por la Universidad de Buenos Aires. Profesora de Derecho, Universidad de San Andrés. Global Clinical Professor of Law, New York University. Agradezco los comentarios y sugerencias de Sebastián Elías, Alberto Garay, Julio Rivera (h), y de los participantes en el Congreso Internacional de Teoría Constitucional, el Seminario de la Suprema Corte de Justicia de Mendoza, el primer encuentro de ICONN Argentina y el Seminario del Centro de Estudios en Derecho Público de la Universidad de San Andrés. Asimismo, agradezco a Ariana Kissner por su valiosa asistencia en la investigación de este trabajo y a Nadia Dziejczapolski por su cuidadoso trabajo de corrección del texto. Correo electrónico: saulino@gmail.com

Este esquema de distribución de competencias se vio sustancialmente alterado por la reforma de 1994. El nuevo Artículo 41 reconoció expresamente el derecho a un ambiente sano y le otorgó a la Nación la competencia para dictar normas de presupuestos mínimos de protección ambiental y a las provincias las necesarias para complementarlas. Esta nueva distribución de competencias permitió al Congreso Nacional legislar sobre cualquier cuestión ambiental, aún aquellas eminentemente locales como la recolección de residuos domiciliarios o el ordenamiento ambiental del territorio provincial. Asimismo, a diferencia de las normas ambientales federales dictadas durante la vigencia de la Constitución histórica, las leyes de presupuestos mínimos son consideradas legislación común ("Roca c/ Prov. Buenos Aires," 1995). Por tanto, la facultad de aplicarlas y vigilar su cumplimiento permanece en cabeza de los estados provinciales, quienes además pueden incrementar el nivel de protección establecido por la normativa nacional a través de la facultad de complemento que retienen.

Uno de los objetivos de la reforma fue fortalecer el sistema federal<sup>1</sup> y dada la amplitud de los poderes de policía de seguridad y salubridad que se le reconocen a las provincias en la Constitución de 1853/60 ("Plaza de Toros," 1869; "Nobleza Picardo c/ Provincia de Santa Fe," 2015), debía existir una justificación fuerte para realizar un cambio tan radical en la distribución de competencias ambientales. Este trabajo explora el cambio introducido por la reforma y las posibles justificaciones teóricas para optar por este sistema. Para ello, la Sección II presenta la discusión sobre cuál es la mejor forma de distribuir las competencias ambientales. Argumentaré que la distribución de competencias en materia ambiental debe responder a dos principios: subsidiariedad y correspondencia territorial. Esta discusión nos permitirá analizar la distribución de competencias propuesta por la Constitución de 1853/60 y los cambios introducidos por la reforma de 1994. Sostendré que la Constitución histórica dotó al gobierno federal de competencias

---

<sup>1</sup> Entre las fuentes de la reforma de 1994 se encuentra el Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia que señala entre sus objetivos la necesidad de fortalecer el federalismo (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986). Asimismo, durante los debates de la Ley 24.309 los legisladores mencionaron la necesidad de fortalecer el federalismo entre las causales para impulsar una reforma constitucional (Debate parlamentario de la Ley 24.039, 1993).

suficientes para hacer frente a los problemas ambientales que requerían de su intervención. Sin embargo, no existen buenas razones que justifiquen los cambios introducidos por la reforma de 1994, ni el uso que de ella ha hecho el Congreso Nacional. Concluiré señalando las limitaciones de la legislación de presupuestos mínimos y la necesidad de retomar las facultades federales en materia ambiental.

## **II. Federalismo ambiental: subsidiariedad y correspondencia territorial**

El federalismo es una forma de organización en la cual las diferentes funciones estatales están distribuidas entre un gobierno central y uno o más niveles de descentralización territorial. Cada uno de los niveles tiene autoridad para regular la actividad económica: el gobierno federal establece regulaciones para el país como un todo, mientras que cada uno de los niveles de descentralización pueden regular —en alguna medida— la actividad de sus respectivas jurisdicciones. Asimismo, los componentes de la federación han aceptado establecer un mercado común en el que el comercio interjurisdiccional fluye libremente; y han establecido un tribunal supremo para arbitrar las disputas entre sus miembros (Kelemen, 2004). Por fuera de estas características comunes, cada uno de los países federales ha establecido una distribución de competencias que le es propia, y que en gran medida se explica por razones históricas, sociológicas y geográficas (Hernández, 2018). Sin embargo, desde un punto de vista teórico, es posible señalar dos principios que deberían informar la distribución de competencias en materia ambiental: el principio de subsidiariedad y el principio de correspondencia territorial.

### **II.1. El principio de subsidiariedad**

El principio de subsidiariedad promueve la descentralización de los procesos de toma de decisiones, de forma tal que la unidad de gobierno más descentralizada que tenga capacidad para dar solución al problema sea la que asuma la tarea (Calabresi & Bickford, 2014). Barber (2018) propone considerar a la subsidiariedad como un principio del constitucionalismo, que no se encuentra limitado a los países

federales, sino que debe aplicarse a todos los estados y en todos los tiempos. En su opinión, el principio de subsidiariedad juega un rol estructural en el proceso democrático, ya que desarrolla la máxima que sostiene que “aquello que afecta a todos debe ser aprobado por todos.”

La formulación más clara de este principio aparece en el Tratado de la Unión Europea. El Art. 5(3) establece que “en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local” (“Tratado de la Unión Europea,” 2008). El principal objetivo de la subsidiariedad es aproximar el ejercicio de las competencias al ciudadano en la mayor medida posible. El Artículo 1 del Tratado reafirma esta idea al establecer que las decisiones “serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible” (“Tratado de la Unión Europea,” 2008).

Esta presunción en favor de los gobiernos locales puede rastrearse también en la Convención Federal de Filadelfia, que dio origen a la Constitución de los Estados Unidos. En efecto, en el “Plan de Virginia”, Madison propuso que se le diera al Congreso Federal el poder “de legislar en todos los casos en los cuales los estados por separado son incompetentes, o en los cuales la armonía de los Estados Unidos pueda verse interrumpida por el ejercicio de la legislación individual” (“The Virginia Plan,” 1787). Esta fue la idea rectora de la delegación de poderes en la Constitución de los Estados Unidos (Adler, 2005; Halberstam, 2012), que luego serviría de base para nuestro federalismo (García-Mansilla & Ramírez Calvo, 2006; Ramírez Calvo, 2012).

En efecto, Frias (2004) señala que la subsidiariedad es un principio constitucional implícito en nuestro derecho. Con base en el modelo estadounidense, nuestra Constitución reconoció el principio de que las provincias retienen todo el poder no delegado al gobierno federal (CN 1853/60, Art. 121). Gorostiaga, uno de los redactores del anteproyecto de Constitución, expuso con claridad el rol subsidiario que debía otorgarse al gobierno central:

“el Gobierno Nacional ha sido formado para responder a grandes necesidades generales, y a atender a ciertos intereses comunes, sus poderes han sido definidos y son un pequeño número. Como el Gobierno provincial, por el contrario, penetra en todos los detalles de la sociedad, sus poderes son indefinidos y en gran número, se extienden a todos los objetos que siguen el curso ordinario de los negocios y afectan la vida, la libertad y la propiedad de los ciudadanos . . . El Gobierno de Provincia viene a ser la regla por tanto y forma el derecho común; —el Gobierno Nacional es la excepción” (Congreso Nacional, 1863).

Si bien en la práctica nuestro federalismo ha tendido a la centralización (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1986, p. 65; Ramírez Calvo, 2012, p. 63), esto no ocurrió en cuestiones ambientales ni en la gestión de los recursos naturales, áreas en las que históricamente hemos favorecido la subsidiaridad.<sup>2</sup>

### II.1.1. Subsidiariedad y protección del ambiente

Existen diversos argumentos teóricos en apoyo al principio de subsidiariedad. En lo que hace a la distribución de competencias ambientales, la descentralización debe preferirse ya que (i) aumenta la probabilidad de que las preferencias ambientales de los ciudadanos sean satisfechas; (ii) incrementa la participación pública y el control en la implementación de las decisiones adoptadas; y (iii) parte de información más detallada y precisa sobre la situación del territorio.

En primer lugar, la descentralización de los procesos de adopción de decisiones aumenta la probabilidad de que las preferencias de los ciudadanos sean satisfechas. En efecto, en un contexto de recursos limitados, la adopción de cualquier decisión de política ambiental implicará balancear la protección del ambiente con otros bienes y servicios que consideramos importantes, o decidir qué bienes ambientales priorizar en la asignación de recursos limitados. En un país tan vasto como el nuestro, es muy probable que las preferencias, intereses y prioridades de los ciudadanos varíen considerablemente de una región a otra<sup>3</sup>. La descentralización

---

<sup>2</sup> Desarrollaré este punto en más detalle en la sección III, *infra*.

<sup>3</sup> Las diferencias entre Mendoza y San Juan en el desarrollo de la minería son un buen ejemplo.

de los procesos de toma de decisión permite reflejar más fielmente estas variaciones en intereses y preferencias ambientales, y en los costos de adoptar una determinada política pública<sup>4</sup>. Asimismo, la descentralización facilita la experimentación con distintos tipos de políticas ambientales y aumenta la posibilidad de los ciudadanos de residir en una localidad que satisfaga sus preferencias (Stewart, 1977).

En segundo lugar, dadas las implicancias que la regulación ambiental puede tener para la calidad de vida, la actividad económica, la regulación del uso de la tierra, el transporte, la recolección de residuos y otros asuntos de central importancia para las comunidades locales, es muy importante asegurar que sean escuchadas la mayor cantidad de voces. La descentralización de los procesos de toma de decisión favorece la participación pública ya que permite que esas decisiones se adopten en el nivel más cercano a la gente y, de ese modo, aumenta la probabilidad de que reflejen los intereses de la población afectada. Así, se preserva la identidad social y cultural de la unidad política que las adopta y se promueve la autodeterminación de las comunidades (Bermann, 1994; Stewart, 1977).

En tercer lugar, la cercanía entre representantes y representados permite un control más directo de los encargados de diseñar las políticas públicas. En efecto, cuanto más pequeña sea la unidad política que adopta la decisión, más sencillo será para los ciudadanos monitorear el trabajo de sus representantes, criticarlo o elogiarlo, e influir en las políticas que se adoptan (Adler, 2005).

Finalmente, para encarar el proceso regulatorio ambiental será necesario un conocimiento profundo y contextual del ecosistema. Habrá que recolectar información sobre el estado del ambiente, los factores de estrés a los que está sometido, las actividades económicas que se realizan en el área, sus sinergias e interacciones y el impacto acumulado de las decisiones adoptadas. Generalmente, la unidad de gobierno más cercana al problema que se busca regular será quien esté en mejor situación para recolectar los datos necesarios para darle solución. Así, por ejemplo, en el caso de la contaminación del aire en las ciudades, las mejores

---

<sup>4</sup> Antes de la reforma de 1994, Valls (1992) señalaba que “No *todo* lo ambiental *merece* la uniformidad legislativa nacional . . . pues las prioridades ambientales son distintas en cada unidad federal.”

estrategias deben tener en cuenta las fuentes fijas y móviles que están presentes en la ciudad, la antigüedad del parque automotor y las condiciones meteorológicas locales (Adler, 2003). Obviamente las ciudades estarán en mejores condiciones para obtener esta información, que resultaría prácticamente inabarcable para un regulador centralizado.

Todos estos argumentos apuntan, entonces, a otorgar competencias para proveer bienes y servicios ambientales al nivel de gobierno más descentralizado que esté en condiciones de encarar estas tareas. Para determinar cuál es ese nivel, debemos recurrir al principio de correspondencia territorial.

## II.2. El principio de correspondencia territorial

La mayoría de los autores considera que resulta más eficiente y efectivo hacer frente a los problemas ambientales a través de instituciones que se correspondan con el ámbito geográfico del problema en cuestión (Esty, 2008; Olson, 1969). Este principio de correspondencia territorial encuentra apoyo tanto en argumentos ecológicos como económicos.

Desde un punto de vista ecológico, dado que los ecosistemas son sistemas complejos y dinámicos, que se superponen e interrelacionan entre sí, es necesario adoptar como unidad de manejo el ecosistema como un todo. En efecto, las interdependencias entre sus componentes son tan múltiples y variadas, que resultaría muy difícil manejarlas de forma aislada o parcializada. Al mismo tiempo, las consecuencias del accionar humano son muy diferentes dependiendo del ecosistema del que se trate y de los factores de estrés a los que esté sometido. Por tanto, la repuesta legal que demos a estos impactos debe estar diseñada en la medida de las necesidades, demandas y restricciones del ecosistema en cuestión (Karkkainen, 2001-2002).

Por otra parte, desde el punto de vista económico, la eficiencia regulatoria se alcanza cuando el regulador internaliza por completo los costos y beneficios de la política que adopta. Es más probable lograr este objetivo cuando la regulación se encara a través de instituciones que se corresponden con el ámbito geográfico del

problema, ya que quienes pagan todos los costos y quienes obtienen todos los beneficios de la regulación ambiental serán quienes determinarán la solución a adoptar (Adelman & Engel, 2008; Adler, 2005). En cambio, cuando la cuestión excede los límites geográficos de la competencia para regularla, las unidades de gobierno tenderán a adoptar decisiones sin tener en cuenta los costos y beneficios que se generan por fuera de los límites de su territorio (Esty, 2008). Así, por ejemplo, si se delega la regulación de calidad de agua a una unidad de gobierno que no abarca la totalidad de la cuenca, es probable que los reguladores no tomen en cuenta el costo que la contaminación transfronteriza generará en los ciudadanos de otras provincias y, en consecuencia, establecerán un estándar de emisiones menor al que sería deseable.

Algo similar ocurre cuando la política pública beneficia solo a un subconjunto de la población. En este caso, si los beneficios son locales pero los costos son soportados a nivel nacional o provincial, es posible que la población que no obtiene los beneficios de la política pública resista su adopción o implementación. Olson (1969) sostiene que cuando existen estas “internalidades” es probable que los bienes públicos locales no se provean en cantidades adecuadas, aun cuando sus beneficios excedan los costos. Sin embargo, a diferencia de lo que sucede con las externalidades, existen posibles soluciones regulatorias (como las tasas y contribuciones extraordinarias) que podrían aproximarse a la correspondencia entre costos y beneficios (Esty, 1997).

En consecuencia, como regla general, la autoridad regulatoria debería estar en cabeza de instituciones que se correspondan con el ámbito territorial del problema ambiental que se intenta regular. Esto implica dejar la regulación de la mayoría de los problemas ambientales en cabeza de las autoridades provinciales, las cuales a su vez deberían delegar una gran parte de esas responsabilidades en los gobiernos municipales (Adler, 2005).

Sin embargo, la principal dificultad con el principio de correspondencia territorial es que los límites geográficos de las distintas jurisdicciones rara vez se

corresponden con los límites de los ecosistemas<sup>5</sup>. En efecto, generalmente los límites geográficos son establecidos en base a accidentes geográficos, como ríos o cadenas montañosas, o líneas rectas que se corresponden con paralelos y meridianos. En ambos casos, este tipo de divisiones implica separar en dos o más jurisdicciones a los ecosistemas que atraviesan, con las correspondientes dificultades para la gestión ambiental.

Dado que es prácticamente imposible modificar las divisiones geográficas existentes, las únicas alternativas disponibles serán la creación de instituciones regionales o la regulación en un nivel más centralizado de gobierno, cuando esto no sea posible. En consecuencia, bajo el principio de correspondencia territorial, la intervención del gobierno federal solo estaría justificada en aquellos casos en los cuales: (i) el ámbito geográfico excede los límites de una jurisdicción; y (ii) las unidades que constituyen la federación son incapaces de resolverlo por sí solas —ya sea a través de la negociación de acuerdos interjurisdiccionales o de la creación de entidades regionales (Calabresi & Bickford, 2014).

Estas condiciones se cumplen en al menos cuatro escenarios que serán analizados en la siguientes sección: (a) la presencia de externalidades interjurisdiccionales que las unidades locales no pueden resolver por sí mismas; (b) la circulación de productos a través del territorio nacional; (c) la protección de ecosistemas y especies cuyo valor de preservación excede los límites de la provincia; y (d) la existencia de economías de escala que solo pueden aprovecharse a través de la intervención federal.

### **II.3. Casos en los que la centralización debe preferirse**

#### **II.3.1. Problemas ambientales interjurisdiccionales**

---

<sup>5</sup> Nuestra Corte Suprema ha reconocido este problema en "Provincia de La Pampa c. Provincia de Mendoza" (2017) donde señaló la necesidad de "conjuguar la territorialidad ambiental, que responde a factores predominantemente naturales (como el que demarca la extensión de la cuenca de un río) con la territorialidad federal, que expresa una decisión predominantemente histórica y cultural (aquella que delimita las jurisdicciones espaciales de los sujetos partícipes del federalismo argentino.)". En igual sentido, puede verse "Provincia de Buenos Aires c. Provincia de Santa Fe" (2019).

La federalización de la política ambiental está justificada en aquellos casos en los cuáles existen impactos ambientales interjurisdiccionales, que no puedan resolverse a través de la coordinación o concertación entre las distintas unidades descentralizadas (Revesz, 1997b). Como mencionamos anteriormente, cuando dos o más provincias comparten un ecosistema, las decisiones aisladas de una provincia pueden tener impactos sustanciales en áreas bajo el control de otras provincias; o pueden acumularse a las decisiones adoptadas por otras jurisdicciones y generar daños considerables al ecosistema. Los funcionarios locales tienen pocos incentivos para tomar en cuenta estos impactos transfronterizos al momento de establecer un estándar ambiental o controlar su cumplimiento. En efecto, dado que los ciudadanos de su provincia solo juzgarán su gestión en base a los resultados económicos y ambientales en su territorio, no existen incentivos para que el impacto interjurisdiccional sea tomado en cuenta a la hora de establecer la legislación local.

Si se sigue el principio de correspondencia territorial, la mejor alternativa será que la cuestión sea abordada por una entidad con competencia territorial sobre la totalidad del ecosistema o problema ambiental que se quiere regular. Estos entes pueden crearse sin la intervención del gobierno federal, a través de la negociación y la celebración de tratados interprovinciales<sup>6</sup>. Sin embargo, en algunos casos los costos de transacción<sup>7</sup> o la situación geográfica desventajosa en la que se encuentran una o varias provincias respecto del resto conspirará en contra de la creación o del buen funcionamiento de estos organismos.

En efecto, la probabilidad de éxito de estos acuerdos depende en gran medida de la dirección con la que ocurre la externalidad. Si los daños son recíprocos, ambas partes tendrán incentivos para colaborar en la creación de instituciones y normas para darles solución. Por el contrario, cuando los daños son unidireccionales será muy difícil lograr una solución consensuada sin la intervención del gobierno federal.

---

<sup>6</sup> Existen abundantes ejemplos de la creación de autoridades de cuenca para la gestión de recursos hídricos compartidos. Los resultados, sin embargo, han sido variables.

<sup>7</sup> Los costos de negociación serán elevados cuando el problema en cuestión involucre a muchas provincias o no exista una regla de asignación de derechos que sienta las bases para la negociación (Revesz, 1997b). El establecimiento de normas federales que establezcan los niveles de contaminación interjurisdiccional que son permisibles pueden sentar las bases para que se produzcan dichos acuerdos.

Así, por ejemplo, la provincia que se encuentra aguas abajo generalmente no tiene mucho poder de negociación con la provincia situada aguas arriba, a no ser que existan otros bienes y servicios (ambientales o de otro tipo) que puedan ponerse en la mesa de negociación (Revesz, 1997b). El conflicto entre La Pampa y Mendoza por el caudal del río Atuel es un claro ejemplo de este tipo de desventaja geográfica.

Sin embargo, es importante aclarar que la presencia de externalidades interjurisdiccionales solo justifica una intervención federal destinada a eliminarlas, pero no el desplazamiento de las competencias locales para fijar su política ambiental. Si se siguen los principios de correspondencia territorial y subsidiariedad, la mayor parte de la política ambiental seguiría en manos de los estados locales, y las intervenciones federales estarían limitadas a dar solución a los problemas ambientales interjurisdiccionales que no pueden resolverse a través de la negociación o creación de entidades regionales. Así, por ejemplo, estaría justificado que el gobierno federal establezca normas sobre qué niveles de contaminación interjurisdiccional son permisibles, pero no que regule lo que sucede hacia adentro de cada provincia (Revesz, 1997b).

### **II.3.2. Especies y ecosistemas únicos o de especial valor de conservación**

Más allá de la contaminación interjurisdiccional, también pueden existir buenos argumentos para la intervención del gobierno federal cuando las externalidades son de carácter psicológico. La pérdida de áreas naturales o de especies en peligro de extinción afecta el bienestar de individuos de otras provincias, que valoran la posibilidad de visitar dichas áreas o que desean su preservación por razones ideológicas (Stewart, 1977). Cuando una especie en peligro de extinción se encuentra localizada en una o más provincias, los costos de su protección les corresponderían a los estados locales, mientras que la Nación como un todo se vería beneficiada de su conservación. En estos casos, la intervención del gobierno federal puede estar justificada para asegurar que todos los beneficios que genera la conservación de la especie sean tenidos en cuenta a la hora de adoptar una decisión (Revesz, 1997b).

En igual sentido, la protección de lugares que poseen recursos naturales únicos genera beneficios que en muchos casos exceden a la provincia en la que están ubicados. Es posible que muchos ciudadanos le otorguen un valor de opción o de existencia a ecosistemas que se encuentran fuera de la jurisdicción en la que habitan. Dado que las provincias que poseen esos recursos no pueden cobrarles impuestos a los vecinos de otras provincias, probablemente no puedan recuperar los costos involucrados en su preservación. Esto llevará a la provincia a adoptar un estándar de protección menor del que sería deseable desde el punto de vista de la Nación como un todo. En este contexto, existe una justificación para el control federal de dichos espacios, que puede materializarse en la creación de parques nacionales y reservas naturales (Revesz, 1997a).

### II.3.3. Circulación de productos en el territorio

Como mencioné anteriormente, una de las características típicas de las estructuras federales es el establecimiento de un mercado común en el que el comercio de bienes y servicios fluye libremente. Para asegurar que esto sea así, las estructuras federales generalmente dejan la regulación del comercio interjurisdiccional en manos del gobierno federal, ya que la negociación entre las distintas unidades de la federación para el establecimiento de estándares uniformes implicaría incurrir en altísimos costos de transacción.

Así, por ejemplo, tanto en la Argentina como en los Estados Unidos, la Constitución establece que el Congreso Nacional es el responsable de regular el comercio con las potencias extranjeras y de las provincias (o estados) entre sí. En igual sentido, el Tratado de Roma que estableció la Comunidad Europea (2002), le otorgó facultades al Consejo para adoptar directivas que armonicen la legislación nacional para remover distorsiones a la competencia y barreras al comercio dentro del mercado común. De esta forma, se busca evitar que la adopción de normas locales perjudique la libre circulación de bienes y servicios a través del territorio — ya sea por la diversidad de requisitos o por el establecimiento de medidas proteccionistas.

Trasladado al contexto ambiental, en nuestro país la potestad para regular el comercio incluye también la potestad del Congreso Nacional para establecer estándares ambientales federales para los productos que circulan por el territorio y los servicios públicos interjurisdiccionales ("Líneas de Transmisión del Litoral S.A. c. Provincia de Corrientes," 1999; "Telefónica Móviles c. Municipalidad de General Güemes," 2019). En efecto, la existencia de un mercado común y la libre circulación de bienes y servicios sería dificultosa si una provincia pudiera excluir un producto de su territorio por razones ambientales o de salud y seguridad. El establecimiento de estándares ambientales uniformes es especialmente deseable en aquellos casos en los que el proceso de producción tiene economías de escala importantes (como por ejemplo el caso de los automóviles o los pesticidas). Cuando esto ocurre, la diversidad de regulaciones puede generar enormes costos para el mercado nacional (Revesz, 1997b). En nuestro país se han establecido estándares uniformes para automóviles, combustibles, agroquímicos, etiquetado de productos, residuos peligrosos, funcionamiento del servicio telefónico y establecimiento de líneas de electricidad de alta tensión, entre otros<sup>8</sup>.

#### II.3.4. Economías de escala

Por último, la existencia de economías de escala también ha sido una razón para justificar la intervención del gobierno federal en materia ambiental. Así, por ejemplo, los procesos de análisis y manejo de riesgos, previos al establecimiento de legislación ambiental pueden ser muy costosos. La investigación, recolección de datos, el análisis y la selección de medidas de control que involucran cuestiones técnicas complejas pueden realizarse de forma más económica a nivel nacional. Más allá de que las variaciones en las condiciones locales pueden aconsejar medidas diferentes en las distintas provincias, el conocimiento científico sobre los impactos de un cierto contaminante en la salud humana (o sobre las medidas para reducir o

---

<sup>8</sup> Los argumentos a favor de estándares uniformes se refieren a los estándares impuestos para al producto terminado y no son trasladables a las normas que requieren ciertos procesos de producción (Revesz, 1997a).

eliminar las emisiones) puede generarse a nivel federal para evitar duplicar esfuerzos y aprovechar las economías de escala en recursos y experiencia técnica (Adler, 2005; Butler & Macey, 1996; Revesz, 1997b).

### III. La distribución de competencias en la Constitución de 1853/60

Esta sección analiza la distribución de competencias previstas por la constitución histórica a la luz de los principios teóricos presentados en la sección anterior. Argumentaré que las competencias delegadas al gobierno federal en la Constitución de 1853/60 eran suficientes para llevar adelante una política ambiental consistente con los principios de correspondencia territorial y subsidiariedad. En efecto, como se verá a continuación, la Constitución histórica otorgó amplias facultades al gobierno federal para hacer frente a los problemas ambientales que requieren de su intervención, a la vez que facultó a las provincias para celebrar tratados interprovinciales que permitieron crear entidades regionales para la gestión de los ecosistemas compartidos.

#### III.1. La cláusula de comercio de la Constitución

El artículo 75 inc. 13 establece que corresponde a la Nación “reglar el comercio con las naciones extranjeras, y de las provincias entre sí”. Nuestra Corte Suprema, siguiendo la jurisprudencia de la Corte de los Estados Unidos ha adoptado un concepto amplio de comercio que incluye “el tráfico mercantil y la circulación de efectos visibles y tangibles para todo el territorio de la Nación, la conducción de personas y la transmisión por telégrafo, teléfono u otro medio, de ideas, órdenes y convenios” y ha definido “el poder para regularlo como propio del Congreso Nacional, cuyo ejercicio le corresponde de una manera tan completa como en un país de régimen unitario” (“Harengus S.A. c. Provincia de Santa Cruz,” 1994; “The United River Plate Telephone Cia. Ltda Unión Telefónica c. Provincia de Buenos Aires,” 1929).”

En los Estados Unidos, la Cláusula de Comercio ha sido la principal base para la adopción de legislación ambiental federal (Fitzgerald, 1996). En efecto, la Corte Suprema de ese país ha sostenido que

“la competencia del Congreso Federal bajo la Cláusula de Comercio es lo suficientemente amplia como para permitir la regulación federal de actividades que causan la contaminación del aire o del agua u otros riesgos ambientales que puedan tener efectos en más de un estado” (“Hodel v. Va. Surface Min. & Reclamation Ass’n Inc.,” 1981).

Esta interpretación permitió al Congreso Federal establecer normas ambientales para regular la calidad del aire y del agua, proteger especies en peligro de extinción, establecer estándares para el agua potable, la contaminación con residuos peligrosos, y la explotación minera a cielo abierto, entre otras (Revesz, 2008).

Si bien en nuestro país el Congreso Federal no ha hecho un uso extensivo de esta competencia, mucho antes de la reforma de 1994, ya había dictado leyes y regulaciones federales para abordar problemas ambientales interjurisdiccionales. Así, por ejemplo, la Ley de Residuos Peligros 24.051 (1991) se aplica a la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos que: (i) “ubicados en territorio de una provincia estuvieren destinados al transporte fuera de ella”; o (ii) “pudieran afectar a las personas o el ambiente más allá de la frontera de la provincia en que se hubiesen generado”; o (iii) “cuando las medidas higiénicas o de seguridad que a su respecto fuere conveniente disponer, tuvieren una repercusión económica sensible tal, que tornare aconsejable uniformarlas en todo el territorio de la Nación, a fin de garantizar la efectiva competencia de las empresas que debieran soportar la carga de dichas medidas.” De igual forma, el Congreso estableció legislación federal para las emisiones de fuentes móviles (“Ley 20.284,” 1973), el uso de fertilizantes y pesticidas (“Ley 18.073,” 1969), la protección de bosques (“Ley 13.273,” 1948) y la preservación de especies autóctonas en peligro de extinción (“Ley 22.421,” 1981), entre otras. Nuestra Corte Suprema ha convalidado este tipo de legislación. Al analizar la Ley de Pesca, el tribunal entendió que:

"el poder de regulación de la pesca integra el comercio en su concepción abierta y creciente y que su legislación en situaciones semejantes excede el marco local y justifica la competencia nacional porque ... se trata de uno de 'los asuntos que los estados individuales, con sus limitadas jurisdicciones territoriales, no están en condiciones plenas de regir'" ("Harengus S.A. c. Provincia de Santa Cruz," 1994).

### III.2. Fondos federales y políticas de estímulo.

El Art. 75 inc. 18 establece que el Congreso de la Nación tiene competencia para proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, por leyes protectoras de estos fines y por concesiones temporales de privilegios y recompensas de estímulo<sup>9</sup>. La Corte Suprema ha entendido que esta norma le permite al Congreso eximir a determinadas actividades del pago de impuestos y tasas, tanto nacionales como locales ("Ferrocarril Central Argentino c. Provincia de Santa Fe," 1897); y otorgar subsidios a determinadas personas o actividades ("Camuzzi Gas del Sur S.A. c. Provincia de Tierra del Fuego," 2004). En materia ambiental, el Congreso Nacional ha utilizado estas competencias, por ejemplo, para eximir de impuestos a las ganancias a ciertos sujetos que realizan actividades de disposición de residuos ("Ley 20.628," 1973, Art. 26), para conceder subsidios y exenciones impositivas a las energías renovables ("Ley 25.019," 1998), para subsidiar a los productores agropecuarios que realicen inversiones y gastos directamente vinculados con la conservación o recuperación del suelo ("Ley 22.428," 1981, Art. 9 y 21) y para fomentar la conservación de los bosques protectores ("Ley 13.273," 1948, Art. 3).

### III.3. Facultades impositivas

---

<sup>9</sup> Según ha señalado nuestra Corte Suprema, los fines específicos que se enumeran en dicho artículo son meramente enunciativos ("Ferrocarriles del Sud c. Municip. de Juárez", 1939).

En la Constitución Nacional, las provincias delegaron en la Nación la potestad para imponer contribuciones indirectas y directas (CN, 1994, Art. 75 inc. 2). Existen distintos ejemplos de cómo esta facultad puede ser utilizada con fines ambientales. Quizás el más claro sea el de los llamados “impuestos pigouvianos”, que permiten forzar a quien contamina a internalizar los costos de su actividad al establecer un impuesto equivalente al daño ambiental que genera una unidad de producto. Así, por ejemplo, el impuesto al dióxido de carbono, contemplado por la Ley 23.966 y luego modificado por la Ley 27.430, recae sobre diez tipos de combustibles líquidos y dos combustibles sólidos, con base en las emisiones de dióxido de carbono que generan. Si su monto fuera lo suficientemente alto, este impuesto serviría para disminuir el consumo de combustibles y, por tanto, las emisiones de dióxido de carbono a la atmósfera. Las facultades tributarias del gobierno federal también le han permitido establecer impuestos y tasas para financiar fondos de afectación específica, como por ejemplo la “Tasa Hídrica de Infraestructura” creada por la Ley 26.181, que se destina en parte a la recuperación de tierras productivas y al control y mitigación de inundaciones (Salassa Boix, 2019).

#### **III.4. Facultad de celebrar tratados**

Las provincias delegaron en el gobierno federal el manejo de las relaciones exteriores. El Art. 75 inc. 22 establece que el Congreso Nacional tiene competencia para “[a]probar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con organizaciones internacionales”. En uso de estas facultades, el gobierno federal ha suscripto una gran cantidad de tratados con contenido ambiental. En algunos casos, estos tratados incluyen obligaciones directamente relacionadas con facultades que fueron delegadas al gobierno federal por los estados provinciales. En otros casos, sin embargo, el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas implica legislar sobre materias en las que no se delegaron competencias expresas. Sin embargo, dado que el inc. 32 le otorga al Congreso la facultad de “hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la Constitución al Gobierno Federal”,

es posible sostener que el Congreso Nacional tiene facultades para dictar la legislación federal necesaria para asegurar el cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas. Así lo entendió la Corte Suprema de los Estados Unidos al interpretar una cláusula muy similar al Art. 75 inc. 22<sup>10</sup>.

### III.5. Creación de establecimientos de utilidad nacional

La Constitución de 1853/60 otorgó al Congreso Nacional competencia para “[e]jercer una legislación exclusiva en todo el territorio de la Capital de la Nación, y sobre los demás lugares adquiridos por compra o cesión en cualquiera de las provincias, para establecer . . . establecimientos de utilidad nacional (CN 1853/60, Art. 67 inc. 27). Esta facultad fue utilizada para la creación de áreas naturales protegidas, lo cual permitió al Estado Nacional salvaguardar ecosistemas naturales únicos y aquellos que constituían el refugio de especies amenazadas. Si bien la primera Ley de Parques Nacionales se centró en la creación de parques o reservas en el territorio federal; se previó específicamente que la creación de parques en territorios provinciales debía partir de la cesión del dominio y jurisdicción del terreno por parte de las provincias (“Ley 12.103,” 1934). Este requisito se mantuvo en la actual Ley de Parques Nacionales (“Ley 22.351,” 1980).

### III.6. Regulación de los territorios sometidos a jurisdicción federal y leyes de adhesión

Como parte de la competencia para ejercer legislación exclusiva sobre la Capital Federal y los territorios sometidos a jurisdicción nacional, el Congreso Nacional dictó normas ambientales sobre contaminación del aire (“Ley 20.284,” 1973), gestión de residuos peligrosos (“Ley 22.428,” 1981), bosques protectores (“Ley 13.273,” 1948), protección del suelo (“Ley 22.428,” 1981) y especies en peligro de extinción (“Ley 22.421,” 1981), entre otras. Estas leyes contienen una

---

<sup>10</sup> Pese algunas diferencias en la redacción, ambas cláusulas son muy similares y los tribunales argentinos han recurrido a la jurisprudencia norteamericana para delimitar el contenido de este artículo (Gelli, 2011; Podlieszewski, 2019).

cláusula por la que se invita a las provincias a adherir a la norma nacional, adhesión que se materializaba a través de una norma local que “hace propio” el texto de la ley. De esta forma, el Congreso Nacional encontró un vehículo para la unificación de legislación ambiental en algunas materias, a través de la invitación a adherirse y el ofrecimiento de incentivos económico para las provincias que formaran parte del régimen nacional.

### III.7. Tratados interjurisdiccionales

Finalmente, la posibilidad de celebrar tratados interjurisdiccionales (CN, 1994, Art. 125) permitió dar respuestas consensuadas a los problemas ambientales compartidos por dos o más provincias, a través de la creación de autoridades de cuencas,<sup>11</sup> la celebración de acuerdos para la gestión conjunta de residuos domiciliarios,<sup>12</sup> para la alerta y colaboración en incendios rurales que afecten el límite común a las provincias ("Ley provincial 7.717," 2007), para la elaboración conjunta de planes de riego ("Ley Provincial 8.209," 1974), para la creación centros de investigación y extensión forestal ("Ley Provincial 2.500," 1992), entre otros. Estos acuerdos permitieron a los estados locales establecer medidas para la gestión de problemas regionales, sin necesidad de recurrir a la intervención del gobierno federal.

### III.8. Subsidiariedad y correspondencia territorial en la Constitución de 1853/60

En conclusión, aún sin proponérselo, la Constitución de 1853/60 estableció una distribución de competencias que respeta los principios de subsidiariedad y correspondencia territorial. En efecto, el poder de policía local permitió a las provincias abordar las cuestiones ambientales que se suscitaban en su territorio, a

---

<sup>11</sup> Ej., el Comité Interjurisdiccional del Río Colorado ("Acta de la VI conferencia de gobernadores del río Colorado," 1976).

<sup>12</sup> Así por ejemplo, el acuerdo de creación del CEAMSE ("Convenio celebrado entre la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires," 1977).

la vez que se le otorgó herramientas al gobierno federal para intervenir frente a la existencia de un daño ambiental interjurisdiccional, una afectación al comercio, o la necesidad de proteger un ecosistema especialmente valioso. Para dichos casos, el Congreso cuenta con las facultades que enumeramos en los apartados anteriores.

Si bien es cierto que el Poder Legislativo Federal hizo un uso limitado de estas facultades, la Constitución histórica le proveyó una caja de herramientas completa para abordar los problemas ambientales que requerían de su intervención. Prueba de ello es la copiosa legislación ambiental establecida por el Congreso de los Estados Unidos, a partir de potestades similares. Asimismo, la facultad de celebrar tratados interprovinciales se utilizó para la creación de autoridades intermedias para la gestión conjunta de recursos compartidos, lo que permitió seguir el principio de correspondencia territorial, aún cuando el problema ambiental excedía los límites de la provincia.

Es decir que, hasta la reforma de 1994, la normativa ambiental respondió, al menos parcialmente, a los principios de subsidiariedad y correspondencia territorial y priorizó las respuestas locales y regionales por sobre la centralización.

#### **IV. La reforma de 1994 y la nueva distribución de competencias**

##### **IV.1. Cambios introducidos por la reforma de 1994**

La reforma de la Constitución de 1994 modificó sustancialmente la distribución de competencias existentes. En efecto, el artículo 41 reconoció expresamente el derecho a un ambiente sano, apto para el desarrollo humano y sustentable; y le otorgó a la Nación la competencia para “dictar las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental” y a las provincias “las necesarias para complementarlas”, sin que “aquellas alteren las jurisdicciones locales”. De esta forma, el constituyente optó por una estructura cooperativa, en donde ambos niveles de gobierno tienen competencias para regular los problemas ambientales: la Nación establece un piso mínimo uniforme para todo el país y las provincias pueden

complementarlo según sus necesidades y preferencias, siempre que dicho complemento no implique perforar el piso mínimo.

Un primer interrogante que surge a partir de la incorporación del Art. 41 es cómo se articulan estas nuevas competencias con las que ya existían en la Constitución histórica. ¿Reemplaza el Art. 41 a las competencias ambientales existentes? ¿Toda norma ambiental dictada por el Congreso Nacional debe considerarse de presupuestos mínimos? En mi opinión, las nuevas competencias deben entenderse como complementarias de las que ya habían sido delegadas en la Constitución histórica. Más allá de la necesidad de interpretar el artículo 41 de forma armónica con el resto de las disposiciones de la Constitución Nacional, considerar que a partir de la reforma de 1994 las competencias ambientales del gobierno federal quedaron limitadas a la legislación de presupuestos mínimos nos llevaría a una situación absurda que frustraría el fin de hacer “un solo país para un solo pueblo” (“Bressani c. Provincia de Mendoza,” 1937).

En efecto, si toda norma ambiental dictada por la Nación fuera considerada de presupuestos mínimos, el resultado sería la interrupción del comercio interprovincial y la frustración de los fines previstos al delegar competencias al Congreso Nacional en el Art. 75. Imaginemos, por ejemplo, que para mejorar la calidad del aire una provincia decidiera exigir una determinada composición de los combustibles (por encima de la exigida por el gobierno nacional) o establecer estándares ambientales más exigentes para los automóviles que circulan en su territorio. Imaginemos ahora que todas las provincias deciden hacer lo mismo. En un contexto así, la libre circulación de bienes y servicios a lo largo del territorio nacional sería terriblemente dificultosa.

En este sentido, la Corte Suprema ha sostenido en el precedente “Líneas de Transmisión del Litoral S.A. c. Provincia de Corrientes” (1999) que

“las previsiones contenidas en materia ambiental en las leyes [federales] de energía, como así también la función de ‘velar por la protección de la propiedad, el medio ambiente y la seguridad pública, en la construcción y operación de los sistemas de generación, transporte y distribución de electricidad ...’, atribuidas al

Ente Nacional Regulador de la Electricidad ... no se ven modificadas por el nuevo art. 41 ni se contradicen con él.”

Por tanto, consideró inconstitucionales las leyes provinciales que modificaban el trazado de una línea de alta tensión por razones ambientales, ya que interferían con las facultades que le corresponden al Estado Nacional para la concreción de un servicio público nacional.<sup>13</sup>

Más recientemente, en "Telefónica Móviles c. Municipalidad de General Güemes" (2019), el tribunal concluyó que la norma municipal que modificaba la ubicación de las antenas de telefonía móvil era inconstitucional por invadir facultades delegadas por las provincias a la Nación (Art. 75 inc. 13 y 18). En su voto concurrente, el ministro Lorenzetti explicó que

“de admitirse la validez de la regulación municipal en materia de localización de antenas de telefonía móvil ‘podría configurarse el absurdo de que en cada ciudad exista una regulación distinta sobre el tópico en cuestión, imposibilitando no solo el referido normal desarrollo de la telefonía móvil sino también la integración y modernización de la Nación y afectando el comercio interprovincial y regional”.

Es claro entonces que la normativa ambiental federal, dictada en uso de los poderes delegados en el Art. 75, no es susceptible de ser complementada por las provincias,<sup>14</sup> por lo que ambos sistemas conviven a partir de la reforma de 1994. Es decir que bajo el sistema de la Constitución de 1994 existen: (i) competencias ambientales federales (75 inc. 2, 13, 18, 22, 30, 32); (ii) competencias nacionales para establecer normas de derecho común respecto al daño ambiental y a los delitos ambientales (75 inc. 12); y (iii) competencias nacionales para establecer normas de presupuestos mínimos que pueden ser complementadas por las provincias.

---

<sup>13</sup> El tribunal consideró que “la policía ambiental no debe escapar a las condiciones exigibles a toda facultad concurrente, esto es, no resultar incompatible con el fin nacional perseguido, que debe prevalecer. La jurisdicción federal ya reconocida, que contiene exigencias para la preservación ecológica que, por otro lado, no han sido impugnadas por insuficientes, conduce a la admisión de la demanda.” (Considerando 12).

<sup>14</sup> Salvo que la norma en cuestión permita expresamente esa complementación.

## IV.2. Federalismo y cooperación en el establecimiento de estándares ambientales

La estructura de piso mínimo nacional y complemento local introducida por la reforma de 1994 no es atípica en otros países federales. La cooperación en el establecimiento de estándares ambientales es común en el federalismo norteamericano, aún sin que exista una cláusula que expresamente lo prevea ("New York v. United States," 1992). De hecho, solo en dos ocasiones el Congreso de los Estados Unidos ha optado por dictar legislación que prohíbe a los estados establecer estándares diferentes a los contemplados por la legislación federal: la regulación de la contaminación del aire por las emisiones de automotores; y algunos aspectos de la regulación de insecticidas (Kelemen, 2004, p. 60). En el resto de los supuestos ha utilizado lo que se conoce como *partial preemption*, que implica un esquema similar al de nuestro país: el estado federal establece estándares ambientales mínimos, pero permite a los estados locales diseñar e implementar sus propias leyes y programas para alcanzar los objetivos establecidos por la legislación federal, siempre que estos sean al menos tan exigentes como el estándar federal (Adelman & Engel, 2008; Kelemen, 2004). El gobierno federal supervisa la implementación de la norma por parte de los estados locales y puede accionar judicialmente para asegurar su cumplimiento, e incluso retomar las facultades delegadas en aquellos casos en los que los estados incumplen los estándares federales.

Algo similar sucede en la Unión Europea. La enmienda al tratado de Roma de 1987 establece explícitamente las bases de la política ambiental y permite a los países miembros mantener o adoptar regulaciones ambientales más estrictas que las aprobadas por la Comunidad. La implementación de las directivas comunitarias queda en manos de los Estados miembros, pero la Comisión supervisa su implementación, asegura que las regulaciones sean aplicadas en la práctica y, en caso de incumplimiento (detectado por la Comisión o denunciado por individuos u organizaciones), puede llevar el caso ante la Corte Europea de Justicia (Kelemen, 2004).

Las leyes de presupuestos mínimos, sin embargo, tienen dos diferencias importantes con las previstas en el régimen anterior a la reforma y con el

federalismo de cooperación de los Estados Unidos y la Unión Europea: (i) no son leyes federales; y (ii) no están limitadas en cuanto a las materias que pueden abarcar<sup>15</sup>. Analizaremos a continuación estas dos diferencias y sus principales consecuencias.

#### IV.2.1. Las leyes de presupuestos mínimos no son leyes federales

La primera diferencia importante entre el Art. 41 y las estructuras cooperativas utilizadas en el derecho comparado es que las leyes de presupuestos mínimos no son leyes federales sino leyes comunes. En efecto, el tercer párrafo del Art. 41 repite la fórmula del 75 inc. 12 al dejar establecido que las normas de presupuestos mínimos que dicte el Congreso no pueden alterar las jurisdicciones locales. Este último buscó unificar el derecho de fondo, pero manteniendo en las provincias la facultad de organizar sus propios tribunales y dictar las leyes procesales (González, 1897).

Al seguir esa estructura, la fórmula elegida por el Art. 41 implica que las normas de presupuestos mínimos dictadas por el Congreso Nacional serán aplicadas e interpretadas por los poderes provinciales, excepto cuando las personas o las cosas caigan bajo la jurisdicción federal. Es decir que el control de la justicia federal de dichas normas quedará reservado a los supuestos en que (i) exista un problema ambiental interjurisdiccional (“Ley 25.675”, 2002); (ii) las personas o las cosas estén sometidas a la jurisdicción federal (CN, Art. 75 inc. 12); o (iii) exista una cuestión federal involucrada de magnitud tal que permita a los actores llegar a la Corte Suprema por vía del recurso extraordinario federal, luego de haber obtenido una decisión del máximo tribunal provincial (“Ley 48”, 1863).

En consecuencia, en aquellos supuestos en los que los Estados locales se resistan a aplicar la legislación de presupuestos mínimos en su territorio o dicten normas que estén por debajo del piso mínimo establecido por la Nación, el gobierno

---

<sup>15</sup> Ramírez Calvo (2012) señala que esto puede deberse a que la norma fue “trasplantada” de la constitución española, que establece un régimen centralista muy distinto al de los países federales.

federal carecerá de herramientas para garantizar su efectivo cumplimiento. En efecto, a diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos o la Unión Europea, nuestro gobierno federal no tiene facultades para forzar el cumplimiento de las leyes de presupuestos mínimos en los territorios provinciales, ya que estas no son normas federales.

Un claro ejemplo de esta situación puede verse en la implementación de la Ley de Bosques Nativos. Recientemente, la provincia de Salta creó excepciones que permitieron el desmonte de bosques nativos en su territorio, en violación de la legislación de presupuestos mínimos. Más allá de que dichas disposiciones son claramente inconstitucionales por incumplir el piso mínimo de protección establecido a nivel nacional, la Secretaría de Ambiente Nacional solo puede “instar” a la provincia a “dar cumplimiento con la legislación nacional y dejar sin efecto las disposiciones contrarias a la ley” (“Resolución MAyDS 56-E,” 2018). Pero, por fuera de esa resolución, carece de facultades para dejar sin efecto las autorizaciones de desmonte otorgadas por Salta, sancionar a quienes prosigan con el desmonte, o tomar las riendas de la administración de los permisos directamente desde el gobierno federal.

Esta es una grave deficiencia de las leyes de presupuestos mínimos, que limita fuertemente su poder para dar respuesta a aquellos problemas que requieren la intervención del gobierno federal, en ausencia de una actitud cooperativa por parte de los gobiernos provinciales.

#### **IV.2.2. Las leyes de presupuestos mínimos no están limitadas en cuanto a las materias que pueden abarcar**

En segundo lugar, a diferencia de lo que ocurría antes de la reforma de 1994, el Art. 41 permite al Estado Nacional establecer legislación ambiental sin necesidad de justificar su sanción en la existencia de un problema ambiental interjurisdiccional, la preservación de áreas de especial valor de conservación, la necesidad de mantener un mercado común o la existencia de economías de escala. De hecho, en ocasiones, esta potestad se ha utilizado para establecer legislación nacional en cuestiones

eminentemente locales como la gestión de residuos domiciliarios, el ordenamiento ambiental del territorio, o la eliminación de PCB dentro del territorio de la provincia.

Al otorgarle poderes tan amplios al gobierno nacional, la Constitución de 1994 dejó de lado los principios de subsidiariedad y correspondencia territorial y permitió al Gobierno Nacional establecer legislación de presupuestos mínimos sobre todas las cuestiones ambientales, sin importar cuán locales sean. En la siguiente sección analizaremos si existen otros argumentos teóricos que justifiquen este nivel de centralización en un país federal.

### **IV.3. ¿Existe una justificación teórica para la nueva distribución de competencias?**

A partir de las competencias delegadas en la cláusula comercial, la cláusula del progreso, la facultad de suscribir tratados internacionales, crear establecimientos de utilidad nacional y establecer impuestos y contribuciones, el gobierno federal tuvo hasta 1994 competencias similares a las que detenta el gobierno federal de Estados Unidos o la Unión Europea. La reforma de 1994 le permitió además dictar legislación común de piso mínimo sobre cualquier temática ambiental, sin importar si se trata de un tema acotado al ámbito municipal o provincial.

Esta intervención nacional en asuntos eminentemente locales solo parece encontrar su justificación en dos argumentos: (i) la “carrera hacia el fondo”; y (ii) el reconocimiento del derecho a un ambiente sano. Sin embargo, como se verá a continuación estos argumentos no son suficientes como para dejar de lado los principios de subsidiariedad y correspondencia territorial; y, en cualquier caso, no sirven para justificar la legislación de presupuestos mínimos dictada hasta la actualidad.

#### **IV.3.1. La carrera hacia el fondo**

El argumento de la carrera hacia el fondo es una variante de la “tragedia de los recursos comunes” (Hardin, 1968), según la cual, en ausencia de intervención

federal, las provincias competirán para atraer a aquellas actividades económicas que pueden moverse libremente a través del territorio, de forma tal de beneficiarse con más puestos de trabajo o con el pago de tasas y contribuciones (Stewart, 1977). Para ello, relajarán sus estándares ambientales por debajo del nivel óptimo para sus comunidades y generarán, de esa forma, incentivos para que las actividades económicas se localicen en su territorio. Sin embargo, si todas provincias razonan de la misma manera, correrán una “carrera hacia el fondo”, relajando sucesivamente sus estándares ambientales para atraer industrias. Al final de esta carrera, todas las provincias terminarán con estándares ambientales más bajos que los que hubieran elegido si no hubiera existido esta competencia nociva entre los miembros de la federación.

La posibilidad de negociar un acuerdo interjurisdiccional que ponga un freno a la carrera hacia el fondo es poco probable, dado que los costos de transacción podrían ser muy altos. Por ende, según este argumento, la única solución posible es la intervención del gobierno federal a través de regulación centralizada. Es decir que, al establecer un piso mínimo para la regulación de residuos domiciliarios, el ordenamiento ambiental del territorio local, o gestión de PCB, el Estado Nacional estaría asegurando que las provincias no rebajen sus estándares ambientales para fomentar la localización de empresas e industrias.

Se ha demostrado, sin embargo, que es muy difícil replicar los presupuestos teóricos en los que ocurre la carrera hacia el fondo (Revesz, 1997a). A diferencia de lo que sus proponentes sugieren, el costo de transacción involucrado en la mudanza de jurisdicción en muchos casos será lo suficientemente alto como para que la carrera no pueda correrse. En efecto, para muchas industrias resultaría muy costoso mover su planta y todo su personal para responder a los incentivos que podría generar una legislación ambiental más laxa. Asimismo, muchas industrias reguladas dependen de la existencia de ciertos recursos naturales o condiciones geográficas para su instalación, lo que dificultaría aún más las posibilidades de competencia.

El argumento de la carrera hacia el fondo tampoco tiene en cuenta que las preferencias de los ciudadanos por determinados niveles de calidad ambiental también podría llevarlos a mudarse de jurisdicción, si los estándares disminuyesen

más allá de cierto piso. En este sentido, el argumento de la carrera hacia el fondo funciona si suponemos que los ciudadanos que tienen preferencias ambientales más elevadas que las establecidas por la legislatura local no tienen posibilidades de mudarse, son demasiado pocos o no pueden organizarse para oponerse a la legislación (Revesz, 1997a). Sin embargo, en la práctica, los ciudadanos tienden a ser muy reticentes a aceptar cambios que aumenten los riesgos ambientales de sus comunidades o disminuyan el valor de su propiedad (aun cuando estos cambios signifiquen menos impuestos). Las polémicas generadas por la localización de rellenos sanitarios son solo un ejemplo de esta resistencia.

Por otra parte, aun si suponemos por hipótesis que existe una carrera hacia el fondo para atraer industrias mediante la relajación de los estándares ambientales, las leyes de presupuestos mínimos no serían el mejor vehículo para detenerla. En efecto, como señalé en la sección IV.2.1. *supra*, al tratarse de legislación común (y no de legislación federal) el estado federal cuenta con limitadas facultades para lograr el cumplimiento de las normas de presupuestos mínimos. La carrera hacia el fondo podría entonces correrse simplemente relajando el control del cumplimiento de las normas ambientales, competencia que permanece en cabeza de los gobiernos provinciales.

Finalmente, aun si funcionaran correctamente, las leyes de presupuestos mínimos no evitarían que la competencia se trasladase a otros ámbitos regulados a nivel local (como podrían ser los impuestos, las normas procesales, la legislación municipal, etc.). Por lo tanto, si tomamos este argumento en serio, el gobierno federal debería tomar a su cargo la totalidad del derecho público local para evitar que las provincias corran algún tipo de carrera hacia el fondo (Revesz, 1997a). Es decir, la única forma de evitar este problema (si es que efectivamente existe<sup>16</sup>) sería eliminar por completo la autonomía de los estados provinciales.

---

<sup>16</sup> Adler (2005) señala que no existe evidencia de que la carrera hacia el fondo ocurra en la práctica.

### IV.3.2. El reconocimiento del derecho al ambiente sano

Otra posible justificación a la legislación nacional de piso mínimo puede encontrarse en el reconocimiento del derecho al ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y sustentable. Según este argumento, al reconocerse el derecho al ambiente sano, el Estado Nacional estaría obligado a asegurar un mínimo de calidad ambiental a todos los habitantes de la Nación, para asegurar su derecho de igualdad ante la ley (Gartenstein-Ross, 2003). Este argumento estuvo entre las razones que dio la constituyente Roulet para defender la formulación del artículo:

En el texto que hemos adoptado, donde se establece una legislación de base que está a cargo de la Nación y que fija los requisitos mínimos de los niveles de protección, creo que tenemos que tener en cuenta en primer lugar, que todos los habitantes del país tengan esta mínima protección, debemos cuidar que no existan vacíos legislativos en ninguna jurisdicción que dejen desprotegidos a los habitantes del país (*Versiones Taquigráficas de la Convención Constituyente*, 1994, p. 4093).

En primer lugar, cabe destacar que el reconocimiento de un derecho en la Constitución Nacional no justifica por sí solo la delegación de competencias en el gobierno federal. Nuestra Corte Suprema ha sostenido que "la existencia de distintas regulaciones [...] dentro de las respectivas jurisdicciones de la Nación y las provincias es consecuencia del sistema federal adoptado por la Constitución Nacional, de modo que cada una de ellas es libre de dictarlas con la sola limitación . . . de que deben constituir una reglamentación razonable del derecho" ("López Rega, José s/ incidente de excarcelación," 1989).

No obstante, sería posible que, dadas las particularidades del derecho al ambiente sano, el constituyente haya querido asegurar un mínimo de protección común en todo el territorio. Si esta fuera la justificación para el dictado de legislación de presupuestos mínimos, el marco regulatorio actual podría ser a la vez subinclusivo y sobreinclusivo. (Revesz, 1997b).

En efecto, el Art. 41 de la Constitución Nacional garantiza a todos los habitantes de la Nación el derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y sustentable. Tal como señaló nuestra Corte Suprema el

ambiente no es una mera acumulación de elementos sino un sistema integrado que tiene un punto de equilibrio ("Provincia de La Pampa c. Provincia de Mendoza," 2017). Sin embargo, la legislación ambiental de presupuestos mínimos adoptó un enfoque que no se basa en los niveles agregados de contaminación, sino que regula cada componente del ecosistema o cada problema ambiental por separado. Este mecanismo puede no ser suficiente para prevenir la existencia de niveles de contaminación que violen el derecho al ambiente sano en algunas o todas las comunidades. En efecto, aún si todas las normas de presupuestos mínimos fueran respetadas, el efecto agregado de la contaminación permitida podría llevar a que determinadas comunidades padezcan niveles demasiado altos de contaminación. De igual modo, la regulación de piso mínimo podría aplicarse en áreas en las cuales los niveles de contaminación agregada son suficientemente bajos como para que no exista, en la práctica, una violación al derecho (Gartenstein-Ross, 2003).

Si lo que nos preocupa son los impactos agregados de la contaminación, es claro que los gobiernos locales son los que están en mejores condiciones de establecer normas que propendan a la efectiva garantía del derecho al ambiente sano. En este contexto, el rol del gobierno federal podría estar dado por el monitoreo de los impactos ambientales acumulados, para asegurar que las condiciones ambientales de ninguna comunidad estén en un nivel que viole el derecho al ambiente sano de sus integrantes (Gartenstein-Ross, 2003). De ocurrir esto, el gobierno federal debería intervenir para asegurar que la región en cuestión alcance los estándares mínimos. De esta forma, el gobierno federal estaría asegurando la efectiva garantía del derecho al ambiente sano en todo el territorio nacional, sin por ello desconocer los principios de subsidiariedad y correspondencia territorial.

## **V. Conclusión: Por una vuelta al federalismo ambiental**

Si bien es cierto que antes de 1994 solo existía un incipiente desarrollo del derecho ambiental federal, esto no se debió a un problema de diseño institucional. Como se demostró a lo largo de este trabajo, la Constitución histórica dotó al

Gobierno Federal de una caja de herramientas completa para resolver los problemas ambientales que requerían de su intervención. De acuerdo con los principios de subsidiariedad y correspondencia territorial, el Congreso Nacional utilizó dichas herramientas para hacer frente a problemas interjurisdiccionales, establecer estándares para los productos que circulan en el territorio y proteger ecosistemas especialmente valiosos. Por su parte, las provincias suscribieron acuerdos interprovinciales y crearon entidades regionales para la gestión conjunta de ecosistemas compartidos. De esta forma, se priorizaron las respuestas locales y regionales por sobre la centralización.

La incorporación de las normas de presupuestos mínimos en la reforma de 1994 optó por fortalecer el centralismo en materia ambiental, sin una justificación teórica clara. En efecto, el Art. 41 otorgó nuevas competencias al Congreso Nacional para dictar legislación ambiental común, sin justificar su sanción ni en la existencia de un problema interjurisdiccional, ni en la necesidad de mantener un mercado común o la protección de especies y ecosistemas valiosos.

Como se vio durante el desarrollo de este trabajo, la centralización de competencias ambientales en el gobierno federal no puede ser justificada por la necesidad de evitar la competencia interjurisdiccional. Por otra parte, si lo que se buscó fue asegurar un piso mínimo de derechos, se debió haber optado por normas que abordaran el riesgo ambiental agregado y no por leyes sectoriales que atacan por separado los distintos problemas ambientales.

No obstante, la legislación de presupuestos mínimos es una herramienta excelente para abordar aquellos problemas ambientales que sí requieren la intervención del gobierno federal, ya que deja espacio para que las legislaciones locales establezcan normas más estrictas o rellenen los vacíos legislativos. Esto permite adaptar los estándares nacionales para hacer frente a las realidades, climas y biomas más disimiles. Sin embargo, como se ha mostrado a lo largo del artículo, al tratarse de normas de derecho común la legislación de presupuestos mínimos resulta doblemente deficiente. Por un lado, permite al gobierno nacional inmiscuirse en cuestiones locales, en contra de los principios de subsidiariedad y correspondencia territorial. Por el otro, depende de la cooperación de los gobiernos

provinciales para su efectividad y, por lo tanto, es una herramienta débil para dar solución a los problemas ambientales interjurisdiccionales, cuando no se cuenta con la cooperación de las provincias.

La buena noticia es que no es necesario una reforma constitucional para corregir estos problemas. Dado que el gobierno federal ha conservado las competencias atribuidas por la Constitución histórica, lo único que se necesita es retomar las competencias ambientales federales. En efecto, alcanza solo con que el Congreso se enfoque en el dictado de normas federales para los problemas que requieren su intervención. Cabe destacar que retomar las competencias ambientales federales no quiere decir dictar legislación uniforme. Como muestra con claridad el ejemplo de Estados Unidos es posible dictar legislación federal que deje lugar para la complementación e implementación local. Normas de este tipo, para hacer frente a los problemas que justifican la intervención del gobierno federal, probablemente resulten más deseables que el esquema actual que nos lleva a un centralismo injustificado.

## Bibliografía

### Libros y artículos

- ADELMAN, David E. y ENGEL, Kiursten H. (2008). "Adaptative Federalism: The Case Against Reallocating Environmental Regulatory Authority", *Minnesota Law Review*, 92, 1796-1850.
- ADLER, Jonathan H. (2003). "Letting Fifty Flowers Bloom: Using Federalism to Spur Environmental Innovation", en CHEN, Jim (Ed.), *The Jurisdynamics of Environmental Protection: Change and the Pragmatic Voice in Environmental Law*. Washington D.C.: Environmental Law Institute.
- ADLER, Jonathan H. (2005). "Jurisdictional Mismatch in Environmental Federalism", *NYU Environmental Law Journal*, 14, 130-178.
- BARBER, Nick W. (2018). *The Principles of Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press.

- BERMANN, George (1994). "Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States", *Columbia Law Review*, 94(2), 331-456.
- BUTLER, Henry N. y MACEY, Jonathan R. (1996). *Using Federalism to Improve Environmental Policy*. Washington D.C.: The AEI Press.
- CALABRESI, Steven G. y BICKFORD, Lucy D. (2014). "Federalism and Subsidiarity", en FLEMING, James E. y LEVY, Jacob T. (eds.), *Federalism and Subsidiarity: Nomos LV*. New York: NYU Press.
- CONSEJO PARA LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA (1986). *Reforma Constitucional: Dictamen Preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia*. Buenos Aires: Eudeba.
- ESTY, Daniel C. (1997). "Revitalizing Environmental Federalism", *Michigan Law Review*, 95, 570-653.
- ESTY, Daniel C. (2008). "Breaking the Environmental Law Logjam: The International Dimension", *NYU Environmental Law Journal*, 17, 836-853.
- FITZGERALD, Edward A. (1996). "The Constitutional Division of Power with Respect to the Environment in the United States", en HOLLAND, Kenneth M., MORTON, F.L. y GALLIGAN, Brian (eds.), *Federalism and the Environment*. Connecticut: Greenwood Press.
- FRIAS, Pedro (2004). *El Federalismo Argentino*. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Disponible en <https://www.acaderc.org.ar/2004/11/26/el-federalismo-argentino/>
- GARCÍA-MANSILLA, Manuel José y RAMÍREZ CALVO, Ricardo (2006). *Las Fuentes de la Constitución Nacional*. Buenos Aires: Lexis Nexis.
- GARTENSTEIN-ROSS, Daveed (2003). "An Analysis of the Right-Based Justification for Federal Intervention in Environmental Regulation", *Duke Environmental Law & Policy Forum*, 14(1), 185-243.
- GELLI, María Angélica (2011). *Constitución Comentada*. Buenos Aires: La Ley.
- GONZÁLEZ, Joaquín V. (1897). *Manual de la Constitución Argentina*. Buenos Aires: Angel Estrada y Ca. Editores.

- HALBERSTAM, Daniel (2012). "Federalism: Theory, Policy, Law", en ROSENFLED, Michael y SAJÓ, Andrés (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford: Oxford University Press.
- HARDIN, Garrett (1968). "The Tragedy of the Commons", *Science*, 162(3859).
- HERNÁNDEZ, Antonio María (2018). *Estudios de Federalismo Comparado. Argentina, Estados Unidos y México*. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni.
- KARKKAINEN, Bradley C. (2001-2002). "Collaborative Ecosystem Governance: Scale, Complexity, and Dynamism", *Virginia Environmental Law Journal*, 21, 189-243.
- KELEMEN, R. Daniel (2004). *The Rules of Federalism*. Cambridge: Harvard University Press.
- OLSON, Mancur (1969). "The Principle of 'Fiscal Equivalence': The Division of Responsibilities among Different Levels of Government", *The American Economic Review*, 59(2), 479-487.
- PODLIESZEWSKI, Tatiana (2019). "Comentario al Art. 75 inc. 32. Los poderes implícitos del Congreso de la Nación", en GARGARELLA, Roberto y GUIDI, Sebastián (eds.), *Comentarios a la Constitución Nacional*, vol. 2. Buenos Aires: La Ley.
- RAMÍREZ CALVO, Ricardo (2012). "Sub-National Constitutionalism in Argentina. An Overview", *Perspectives on Federalism*, 4(2).
- REVESZ, Richard L. (1997a). "Federalism and Environmental Regulation: A Normative Critique", en FERREJOHN, John A. y WEINGAST, Barry R. (eds.), *The New Federalism. Can States be Trusted?* California: Hoover Institution Press.
- REVESZ, Richard L. (1997b). "The Race to the Bottom and Federal Environmental Regulation: A response to Critics", *Minnesota Law Review*, 82(2), 535-564.
- REVESZ, Richard L. (2008). *Environmental Law and Policy*, 4<sup>a</sup> ed. New York: Foundation Press.

SALASSA BOIX, Rodolfo (2019). “El marco jurídico de los tributos ambientales en la Argentina: una especial mención sobre el impuesto al dióxido de carbono”, *Revista de Derecho Ambiental*, 59.

STEWART, Richard B. (1977). “Pyramids of Sacrifice? Problems of Federalism in Mandating State Implementation of National Environmental Policy”, *Yale Law Journal*, 86.

VALLS, Mario. (1992). *Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.

### **Jurisprudencia**

BRESSANI C. PROVINCIA DE MENDOZA, Fallos: 178:9 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 1937).

CAMUZZI GAS DEL SUR S.A. C. PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, Fallos: 327:5012 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 2004).

EMPRESA PLAZA DE TOROS C/ GOBIERNO DE BUENOS AIRES, Fallos: 7:150 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 1869).

FERROCARRIL CENTRAL ARGENTINO C. PROVINCIA DE SANTA FE, Fallos: 68:227 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 1897).

FERROCARRILES DEL SUD C. MUNICIPAL. DE JUÁREZ, Fallos: 183:190 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 1939).

HARENGUS S.A. C. PROVINCIA DE SANTA CRUZ, Fallos: 317:397 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 1994).

HODEL V. VA. SURFACE MIN. & RECLAMATION ASS'N INC., 425 U.S. 264 (Corte Suprema de los Estados Unidos 1981).

LÍNEAS DE TRANSMISIÓN DEL LITORAL S.A. C. PROVINCIA DE CORRIENTES, Fallos: 322:2862 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 1999).

LÓPEZ REGA, JOSÉ S/ INCIDENTE DE EXCARCELACIÓN, Fallos: 312:772 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 1989).

NEW YORK V. UNITED STATES, 505 U.S. 144 Corte Suprema de los Estados Unidos 1992).

NOBLEZA PICARDO C/ PROVINCIA DE SANTA FE, Fallos: 338:1110 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 2015).

PROVINCIA DE BUENOS AIRES C. PROVINCIA DE SANTA FE, Fallos: 342:2136 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 2019).

PROVINCIA DE LA PAMPA C. PROVINCIA DE MENDOZA, Fallos: 340:1695 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 2017).

ROCA, MAGDALENA C/ PROVINCIA DE BUENOS AIRES, Fallos: 318:992 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 1995).

TELEFÓNICA MÓVILES C. MUNICIPALIDAD DE GENERAL GÜEMES, Fallos: 342:1061 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 2019).

THE UNITED RIVER PLATE TELEPHONE CIA. LTDA UNIÓN TELEFÓNICA C. PROVINCIA DE BUENOS AIRES, Fallos: 154:104 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 1929).

### Fuentes y Documentos

ACTA DE LA VI CONFERENCIA DE GOBERNADORES DEL RÍO COLORADO (1976).

CONGRESO NACIONAL. (1863). *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados del año 1862*. Buenos Aires: Imprenta de la Tribuna

CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (1853/60).

CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (1994).

CONVENIO CELEBRADO ENTRE LA MUNICIPALIDAD DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, Ordenanza No. 33.691, B.M. 15.577 del 8 de agosto. (1977).

DEBATE PARLAMENTARIO DE LA LEY 24.039, Cámara de Diputados de la Nación (1993).

LEY 48, sancionada el 25 de agosto, (1863).

LEY 12.103, B.O. 29 de octubre (1934).

LEY 13.273, B.O. 6 de octubre (1948).

LEY 18.073, B.O. 27 de marzo (1969).

LEY 20.284, B.O. 3 de mayo (1973).

LEY 20.628, B.O. 31 de diciembre (1973).

LEY 22.351, B.O. 12 de diciembre (1980).

LEY 22.421, B.O. 24 de junio (1981).

LEY 22.428, B.O. del 20 de marzo (1981).

LEY 25.019, B.O. 26 de octubre (1998).

LEY 25.675, B.O. 28 de noviembre (2002).

LEY PROVINCIAL 2.500, B.O. de la Provincia de Río Negro 20 de julio (1992).

LEY PROVINCIAL 7.717, Ratificación del decreto 578/04 sobre convenios con las provincias de Mendoza, La Pampa y San Luis sobre Avisos y alertas de incendios rurales, B.O. de Mendoza 12 de junio (2007).

LEY PROVINCIAL 8.209, B.O. de la Provincia de Buenos Aires 22 de agosto (1974).

RESOLUCIÓN MAYS 56-E, B.O. del 25 de enero (2018).

TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, C 326/13 C.F.R. (2008).

*Versiones Taquigráficas de la Convención Constituyente*, Convención Nacional Constituyente, (1994).

THE VIRGINIA PLAN (1787), en Founders Online, U.S. National Archives.