

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 3 de noviembre de 2015.

Vistos los autos: "Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3°) s/ acción meramente declarativa", de los que

Resulta:

I) A fs. 5/24, la empresa Papel Prensa S.A. promovió acción declarativa de certeza, prevista en el art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, ante el Juzgado Federal de San Nicolás, Provincia de Buenos Aires, contra el Estado Nacional (Jefatura de Gabinete de Ministros - Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable), a fin de obtener el cese del estado de incertidumbre -según sostuvo- en que se encuentra, originado en las inspecciones e intimación efectuadas por la autoridad nacional, por entender que la planta se encuentra sujeta a la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires y no a la del Estado Nacional, en tanto no se demuestre la verificación de los extremos establecidos en la ley 24.051, para su aplicación.

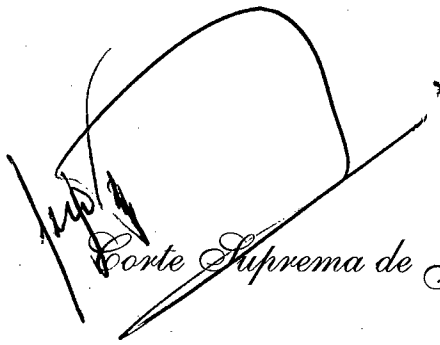
Recordó que Papel Prensa S.A., cuyos accionistas son La Nación S.A., Clarín S.A. y el Estado Nacional, tiene una planta dedicada exclusivamente a la producción de papel para diarios, en el partido de San Pedro, Provincia de Buenos Aires.

Relató que en el marco del "Acuerdo Compromiso para el Desarrollo e Implementación de un Plan de Reconversión para el Sector de la Industria Celulosa y del Papel (PRICEPA)", celebrado entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y la Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel, de la que Pa-

pel Prensa S.A. forma parte, la actora admitió en distintas oportunidades la presencia de funcionarios de la mencionada Secretaría en su planta industrial, con el objeto de colaborar en el relevamiento de información a los fines de su implementación, actividad que -según arguye- culminó el 27 de agosto de 2007, oportunidad en la que consintió la redacción del acta respectiva, dado que se acordó que se labraba en el marco del referido acuerdo.

Señaló que, sorpresivamente, el 29 de agosto de 2007, representantes de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación concurrieron nuevamente a la planta, e invocando la intención de efectuar una inspección, requirieron autorización para tomar una muestra de efluente líquido industrial, procedimiento al que se opuso la empresa, con fundamento en que el control ambiental en relación a la actividad que allí se lleva a cabo corresponde a las autoridades provinciales -argumento que quedó plasmado en el acta de inspección que se labró- tal como lo prevén las leyes provinciales 5965 (sobre efluentes líquidos y gaseosos), 7229 (sobre radicación de industrias), 11.459 y 11.720 (sobre residuos especiales) y 11.723 (de protección de medio ambiente y los recursos naturales).

Puntualizó que ante su oposición, los inspectores decidieron intimar a Papel Prensa S.A. a que "presente el permiso de vuelco solicitado dentro del plazo de 24 hs. bajo apercibimiento de iniciar actuaciones sumariales". Frente a ello, recordó que se limitó a exhibir el original de la nota presentada ante el Administrador General de Obras Sanitarias de la Provin-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

cia de Buenos Aires del 10 de mayo de 1996, vinculada con las obras de ampliación de la planta de efluentes líquidos.

Indicó que el 30 de agosto de 2007, se confeccionó una tercera acta en la que se hizo constar la negativa de la empresa a cumplir con la intimación formulada.

Al justificar su proceder, argumentó que la planta está ubicada en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, que el vuelco de efluentes se realiza en el río Baradero que pertenece a la jurisdicción local, y que el permiso se lo otorgó la provincia, razón por la cual -a su juicio- no se configuran los supuestos de excepción contemplados en el art. 1° de la ley nacional 24.051 sobre residuos peligrosos, sino que, por el contrario, se encuentra sometida en materia sanitaria y medioambiental al control de las autoridades provinciales y al régimen legal de igual carácter, y no a la autoridad nacional.

Por último, solicitó que se cite como tercero a la Provincia de Buenos Aires, en los términos de los artículos 90, inciso 1°, y 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, pues -a su criterio- es el Estado local quien ejerce el poder de policía ambiental en su jurisdicción territorial y el que le ha otorgado el permiso de vuelco que ostenta.

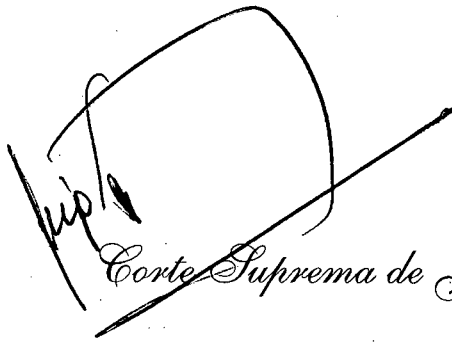
Explicó que la finalidad que se persigue mediante esa citación es dar intervención a la provincia interesada en el debate encaminado a determinar bajo qué jurisdicción corresponde encuadrar la planta de Papel Prensa S.A. en materia de policía ecológica o ambiental permitiendo, al mismo tiempo, asegurarle el ejercicio de su derecho de defensa.

Asimismo pidió, por las razones que adujo, que se dicte una medida cautelar genérica con el objeto de que se ordene a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación que se abstenga de dictar cualquier medida o acto administrativo que implique el ejercicio de las facultades de la ley nacional 24.051, sus normas reglamentarias o complementarias, y de continuar con el sumario administrativo al que se hizo referencia en el acta de inspección de fecha 29 de agosto de 2007, hasta tanto se dicte sentencia en autos.

II) A fs. 28, el juez federal de San Nicolás se declaró incompetente para actuar en este expediente por considerar que el proceso debía tramitar ante la instancia originaria de la Corte, según el dictamen del Fiscal Federal subrogante de fs. 26/27, por ser parte una provincia en una causa de naturaleza federal, resultante del estado de incertidumbre que alega la actora acerca de si es la autoridad nacional o la provincial la que tiene facultades para controlar la actividad de Papel Prensa S.A. en su planta industrial en materia ambiental.

III) A fs. 80/83, el Tribunal se declaró competente, conforme al dictamen de la Procuración General de fs. 77/79, corrió traslado de la demanda al Estado Nacional, citó como tercero a la Provincia de Buenos Aires y rechazó la medida cautelar pedida.

IV) A fs. 122/141, el Estado Nacional -Jefatura de Gabinete de Ministros-, con el patricinio letrado de la Procuración del Tesoro de la Nación contestó la demanda y solicitó su rechazo.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Tras las negativas de rigor, rechazó la pretensión de la actora de que se despeje su estado de "incertidumbre objetiva", que resultaría de la intervención de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) como consecuencia de las inspecciones realizadas.

Fundó la competencia del organismo nacional para fiscalizar la actividad que lleva a cabo la actora en el art. 41 de la Constitución Nacional y en las leyes 24.051, de residuos peligrosos, 25.688 del régimen de gestión ambiental de agua, así como en la ley 25.675, General del Ambiente.

Argumentó que por medio del art. 1° de la ley 24.051, se le reconoce al Estado Nacional la facultad de determinar el grado de contaminación de los residuos y se le permite tomar intervención cuando, a su criterio, se pueda afectar a las personas, o al ambiente más allá de la jurisdicción en que se hubieren generado.

Puntualizó que la autoridad de aplicación contaba con elementos suficientes que le permitían -al momento de realizar la fiscalización- presumir la posible contaminación del río Barradero, afluente del Paraná de las Palmas, en virtud del volcado de residuos por parte de la empresa en esa vía fluvial.

En ese entendimiento, asumió que a través de esa fuente de contaminación fluvial podría llegar a afectarse a las personas o al ambiente más allá de los límites de la Provincia de Buenos Aires, y que ello justificaba plenamente su intervención de control, sin perjuicio de la actuación de la autoridad

administrativa local, y de las facultades de coordinación que le asisten.

En apoyo de su postura, esgrimió el informe elaborado por la Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable de la Nación, realizado en una inspección previa a la planta de Papel Prensa S.A., que fuera consentida por la actora. Relató que de esa pieza surge que a resultas de sendas muestras tomadas a distintas distancias de su zona de descarga: i) existían dificultades para el vuelco de efluentes en el río Baradero; ii) los vertidos tenían DBO y DQO con valores que superaban ampliamente los límites de vuelco fijados por la autoridad de aplicación local; y, iii) los residuos exhibían entidad eco tóxica, conforme la definición de Naciones Unidas recogida por el anexo II, código H12 de la ley 24.051.

Puso de resalto en esa línea que las conclusiones de dicho informe no permitían descartar una posible afectación interjurisdiccional.

Dejó a salvo que su actuación había sido respetuosa de la competencia local, de acuerdo a los principios de cooperación y complementación en un marco de concertación entre ambas jurisdicciones.

Observó que frente a la negativa de la actora, la SAyDS solicitó a la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires la remisión de los permisos que respaldasen la legalidad del uso de agua y vuelco de efluentes por parte de la empresa. Señaló que en virtud de lo requerido, la autoridad provincial advirtió que la actora se encontraba en infracción a la normati-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

va local, por no contar con el certificado vigente relativo a la factibilidad de la explotación de recurso hídrico subterráneo para uso industrial, ni permiso de vuelco provisorio de líquidos residuales. Añadió que tampoco existían, en la división de control de obras de captación, registros de los antecedentes de la empresa referidos a la legalidad de extracción de agua.

Aseveró, a contrario sensu de lo sostenido por Papel Prensa S.A., que la empresa conocía las facultades invocadas por la autoridad nacional y no objetó las inspecciones de la SAYDS efectuadas con anterioridad, sino hasta el momento en que no pudo exhibir ciertos certificados ambientales que le fueron requeridos. A su entender, la actora se amparó en una pretendida incompetencia del Estado Nacional para eludir el control de la autoridad nacional.

Al reivindicar su actuación, concluyó en que las circunstancias ponderadas no permitían descartar de plano una afectación interjurisdiccional y constituían sustento suficiente para presumir que la actividad industrial desarrollada por Papel Prensa S.A. tenía un potencial impacto ambiental significativo con posibles efectos fuera de la jurisdicción de la provincia.

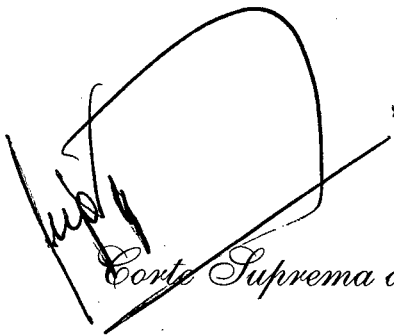
V) A fs. 151/153, la Provincia de Buenos Aires respondió la citación como tercero.

Primeramente señaló que la alegada incertidumbre propia de esta acción, no lo es para la provincia, ya que esta cuenta con normativa propia en materia de residuos especiales dada por la ley 11.720 y su decreto reglamentario 806/97, para regular y controlar la actividad de la actora.

Tras repasar los antecedentes fácticos y jurídicos del conflicto y el contexto del "Acuerdo Compromiso para el Desarrollo e Implementación de un Plan de Reconversión para el Sector de la Industria Celulosa y del Papel (PRI-CEPA)", ratificó la actuación de la autoridad provincial de aplicación del cuerpo normativo local en la materia y el efectivo ejercicio de policía ambiental ejercido por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS).

Detalló en ese sentido las diversas actuaciones administrativas en sede provincial que dan cuenta de la inscripción y seguimiento de la actividad de la empresa, en especial el expte. 2166-382/10, que adunó, en el que se acredita que los residuos especiales generados por Papel Prensa S.A. de la planta de San Pedro son transportados y tratados por las firmas Recycomb S.A. y Recovering S.A. y no salen del territorio de la Provincia de Buenos Aires.

Con respecto a la alegada incertidumbre que plantea la actora, desconoció que los presupuestos fácticos previstos en el art. 1° de la ley nacional 24.051 -que establece que en determinados casos, dicho régimen puede ser aplicado a empresas radicadas en territorio provincial- se configurasen en la presente causa. En particular, negó, por no constarle y no contar con documental que asevere la postura del Estado Nacional, que se encuentren presentes los presupuestos citados en los apartados 1° a 3° del art. 1° del decreto 831/93, reglamentario de la ley nacional.



Corte Suprema de Justicia de la Nación

Específicamente, con relación a los residuos especiales generados por Papal Prensa S.A., sita en la ruta 101 y acceso al Parque Industrial de la localidad y partido de San Pedro, Provincia de Buenos Aires sostuvo que según queda "...expresado y avalado con la documental adjunta, ellos son transportados dentro de la provincia para su tratamiento y/o disposición final en establecimientos de operadores de dichos residuos, localizados dentro del territorio bonaerense, y no surge que los mismos, ni siquiera en parte, salgan del ámbito de la provincia de Buenos Aires" (el énfasis es original, fs. 152 vta.).

Asimismo, puntualizó que el río Baradero es un curso de agua provincial y la actividad de policía ecológica, ejercida por los organismos ambientales locales impide afectar -directa o indirectamente- a personas o al ambiente más allá de la jurisdicción local en la cual los residuos se hubieran generado. En tal sentido sostuvo, que con la documental que adjuntó quedaba demostrada su diligencia, al aplicar sanciones y realizar las fiscalizaciones pertinentes según correspondieren.

En ese marco y a fin de evitar el avasallamiento de las autonomías provinciales, reivindicó las facultades locales de la OPDS, con competencia para fiscalizar la actividad industrial de la firma actora en su jurisdicción, tal como según señaló, lo ha venido haciendo hasta el presente.

Concluyó en que de los datos fácticos aportados no surge la aplicación de la ley nacional, la que -a su entender- solo podría habilitarse si la demandada llegara a demostrar que se dan los supuestos de excepción para su procedencia, al admi-

tirse la concurrencia del ejercicio de la policía ambiental a través de órganos nacionales y provinciales.

VI) A fs. 244/263; 270/281; 283/287, Papel Prensa S.A., el Estado Nacional y la Provincia de Buenos Aires presentaron sus respectivos alegatos.

VII) A fs. 294/301 obra el dictamen de la señora Procuradora General sobre las cuestiones constitucionales propuestas.

Considerando:

1°) Que esta demanda corresponde a la competencia originaria de esta Corte Suprema de Justicia de la Nación según los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional.

2°) Que la acción deducida constituye una vía idónea para motivar la intervención de este Tribunal, pues no se trata de dar solución a una hipótesis abstracta sino que se propone precaver la aplicación que se pretende de la ley 24.051 de residuos peligrosos, conducta estadual de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable a la que la empresa actora atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, en la medida en que altera las relaciones legales que vinculan a las partes en el conflicto (Fallos: 311:421; 318:30; 323:1206 y 327:1034 y CSJ 4/2009 (45-N)/CS1 "Navar S.A. c/ Misiones, Provincia de s/ acción declarativa de certeza", sentencia del 30 de diciembre de 2014).

En efecto, los alcances atribuidos a la ley nacional revelan la existencia, en la actora, de un interés real y con-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

creto, susceptible de protección legal actual, pues se configuran las exigencias fijadas para estos casos (arg. Fallos: 307:1379; 310:606; 316:2855; 318:2374, entre otros).

3°) Que en estas actuaciones no está en tela de juicio la índole de la actividad que la empresa desarrolla y si genera efectos contaminantes, sino a qué autoridad le corresponde su control y fiscalización, cuestión constitucional que remite a la preservación de las órbitas de competencia entre los poderes del Gobierno Federal y los de un Estado provincial en materia de protección del medioambiente.

La demandante sostiene que la planta de su propiedad, sita en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, está sujeta a la jurisdicción local y que su conducta se adecua al plexo normativo provincial que gobierna su actividad.

Sobre la base de los argumentos que se exponen en el escrito inicial para sostener la improcedencia del actuar del demandado, Papel Prensa S.A. arguye que en la especie no se dan los presupuestos de hecho que habilitan su intervención.

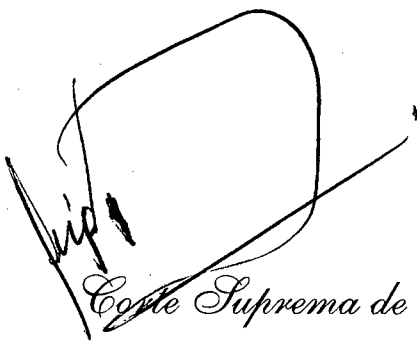
Ello importa, según sostiene la actora, invadir una esfera reglada por la ley provincial 11.720, que atiende el mismo asunto, lo cual además, significa una injerencia indebida por parte del Estado Nacional, que altera el reparto de competencias que la Constitución Nacional determina.

Por su parte el Estado Nacional, en virtud de lo establecido en el art. 1° de la ley 24.051 de residuos peligrosos, reivindica para sí el control y fiscalización de la planta, a

fin de determinar si efectivamente se incumplieron las disposiciones nacionales que considera aplicables frente a una posible contaminación de carácter interjurisdiccional.

4°) Que conforme a los rasgos distintivos con los que la Constitución Nacional ha revestido la configuración político institucional de naturaleza federal, la regla y no la excepción consiste en la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias, debiendo en consecuencia ser interpretadas las normas de aquella de modo que las autoridades de la una y de las otras se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en desmedro de las facultades provinciales y viceversa, y procurando que actúen para ayudarse y no para destruirse (Fallos: 306:1883; causa CSJ 1110/2003 (39-P)/CS1 "Pescargen S.A. y otra c/ Chubut, Provincia del s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia del 18 de septiembre de 2012, y CSJ 62/2010 (46-E)/CS1 "Empresa Pesquera de la Patagonia y Antártida S.A. c/ Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, Provincia de s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", sentencia del 29 de abril de 2015, y Fallos: 334:891, del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema).

5°) Que el ejercicio de las competencias concurrentes que la Constitución Nacional consagra en los arts. 41, 43, 75, incs. 17, 18, 19 y 30, y 125, entre otros, no implica enervar los ámbitos de actuación de ninguna órbita del gobierno, sino que importa la interrelación, cooperación y funcionalidad en una materia común de incumbencia compartida, como es el caso de la



CSJ 1045/2007 (43-P)/CS1

ORIGINARIO

Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3°) s/ acción meramente declarativa.

protección del medioambiente, sin perjuicio del poder de policía que, en primer término, está en cabeza de las provincias. Este tipo de complementación a nivel constitucional es el que se dispone en el art. 41 de la Constitución Nacional.

Las obligaciones que incumben a la Nación en la tutela ambiental no son exclusivas ni excluyentes de las que competen a sus unidades políticas en sus esferas de actuación sino que, en estados de estructura federal, pesan sobre ellas responsabilidades semejantes, que también se proyectan sobre las entidades públicas y privadas que se desenvuelven en este ámbito, ya que de lo contrario, las leyes sancionadas en la materia no dejarían de ser sino enfáticas enumeraciones programáticas vacías de operatividad (arg. Fallos: 331:2135).

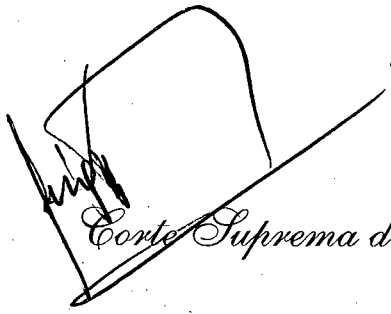
En esas condiciones, los estados provinciales y el Estado Nacional están facultados por la Constitución Nacional para legislar en materia ambiental y ejercer atribuciones propias en tanto y en cuanto no invadan efectiva y concretamente los aspectos reglados por cada jurisdicción en su esfera de injerencia.

6°) Que el ejercicio de ambos poderes de policía, en tanto potestad reguladora de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales del individuo, para asumir validez constitucional debe reconocer un principio de razonabilidad que relacione los medios elegidos con los propósitos perseguidos (Fallos: 319:1934), y de acuerdo a los principios especiales que rigen la materia ambiental.

De acuerdo a esta interpretación, las relaciones y convergencias entre distintos niveles de gobierno se exteriorizan en políticas públicas de tutela y control del medio ambiente, con la acción provincial en primer término según las específicas circunstancias locales, tal como lo establece el art. 41 de la Constitución Nacional, al consagrar a todos los habitantes "el derecho a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras".

En esa inteligencia, el Tribunal tiene dicho que corresponde reconocer a las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, así como valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido, pues si bien la Constitución Nacional, establece que le cabe a la Nación "dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección", reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia (art. 41, tercer párrafo; Fallos: 329:2280 y 331:699).

En tales condiciones, la Nación legisla las pautas mínimas de protección, y al ser esta una facultad compartida por su objeto, la autoridad provincial ejerce la porción del poder estatal que le corresponde con base constitucional; extremo que implica que la provincia en su ámbito propio realiza en plenitud una atribución que traduce un grado de valoración con relación



Corte Suprema de Justicia de la Nación

al fin especial de carácter preventivo que persigue, la protección del medio ambiente.

7°) Que con especial referencia al tema en debate, en el plano internacional, el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, es el tratado multilateral de medio ambiente que se ocupa exhaustivamente de los desechos de esa índole. Adoptado el 22 de marzo de 1989, propicia la cooperación internacional entre las Partes para asegurar la gestión adecuada de los residuos peligrosos y proteger el medio ambiente y la salud humana contra los efectos nocivos derivados de la generación, el manejo, los movimientos trasfronterizos y la eliminación de los desechos peligrosos y otros desechos. Recibió aprobación legislativa por medio de la ley 23.922 (B.O. 24.4.91).

8°) Que en el orden nacional, la ley 24.051 (B.O. 17.1.92), fue sancionada el mismo año en que nuestro país ratificó el Convenio de Basilea.

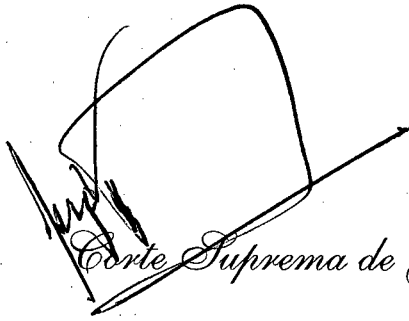
Dicha ley fue destinada a regular "La generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos quedarán sujetos a las disposiciones de la presente ley, cuando se tratare de residuos generados o ubicados en lugares sometidos a jurisdicción nacional o, aunque ubicados en territorio de una provincia estuvieren destinados al transporte fuera de ella, o cuando, a criterio de la autoridad de aplicación, dichos residuos pudieren afectar a las personas o el ambiente más allá de la frontera de la provincia en que se hubiesen generado, o 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" (art. 1°).

Del texto normativo transcrito se desprende la aplicación federal de la ley en las situaciones que expresamente se describen. Por ende, de lo que se trata, en definitiva, es de determinar el alcance específico de la norma y el ejercicio de las atribuciones que se le confieren a la autoridad nacional, ceñido al mandato establecido en los preceptos constitucionales.

Si bien la ley no trae una definición de residuos "peligrosos", en sus anexos se detalla una extensa lista de sustancias y elementos contaminantes o ecotóxicos (Anexo I: Categorías sometidas a control; Anexo II: Lista de características peligrosas, clase de las Naciones Unidas, y Anexo III: Operaciones de eliminación).

9°) Que la cuestión a resolver resulta entonces sumamente delicada, toda vez que se vincula con los poderes de policía, provinciales y nacionales, los que concurren en la especie en el ámbito propio de competencia de cada uno de ellos (arg. Fallos: 308:943 y sus citas). Además de derivar dicha conclusión de la propia naturaleza del tema en discusión, en el que -como se ha puesto de resalto- no cabe desconocer las facultades provinciales a su respecto frente a la necesidad de la defensa y afianzamiento del ambiente sano y la conveniencia colectiva o el interés de la comunidad, es la propia ley nacional 24.051 la que



CSJ 1045/2007 (43-P)/CS1

ORIGINARIO

Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3°) s/ acción meramente declarativa.

en su art. 67 ha invitado a "las provincias y a los respectivos municipios, en el área de su competencia, a dictar normas de igual naturaleza que la presente para el tratamiento de residuos peligrosos" (ADLA LII A 1992, página 52 y siguientes).

10) Que la Provincia de Buenos Aires sin perjuicio de las previsiones contenidas en la ley 24.051, ha prestado especial atención al tema sub examine, de lo que da cuenta un amplio régimen normativo especial integrado por las leyes 5965, de efluentes líquidos y gaseosos; 7229, de radicación de industrias, 11.459 y 11.720, sobre residuos "especiales", y 11.723, Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

La ley 11.720 fue sancionada en 1995, bajo la vigencia del art. 41 de la Constitución Nacional, del art. 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires; y de acuerdo a los estándares previstos en el Convenio de Basilea.

Por medio de su art. 1° se estableció el ámbito de validez espacial de la ley, en orden a que a ella se sujetan la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales en el territorio de la Provincia de Buenos Aires.

Su finalidad queda expuesta en el art. 2°: reducir la cantidad de residuos especiales generados, minimizar los potenciales riesgos del tratamiento, del transporte y su disposición y promover la utilización de las tecnologías más adecuadas, desde el punto de vista ambiental.


Por el art. 3° se fija el ámbito material de aplicación de la ley, al definir que se entiende por "residuos especiales" a los que pertenezcan a cualquiera de las categorías enumeradas en el anexo 1, a menos que no tenga ninguna de las características descriptas en el anexo 2; y todo aquel residuo que posea sustancias o materias que figuran en el anexo 1 en cantidades, concentraciones a determinar por la Autoridad de Aplicación, o de naturaleza tal que directa o indirectamente representen un riesgo para la salud o el medio ambiente en general; quedando excluidos del régimen de la ley aquellos residuos especiales que caracteriza a continuación, entre los que se hallan los patogénicos, los domiciliarios, los radioactivos -entre otros-; que reciben un tratamiento normativo especial.

En cuanto al régimen de responsabilidades, la ley remite a lo dispuesto por los arts. 45, 46, 47, 48, 55, 56 y 57 de la ley nacional 24.051.

Seguidamente, en el capítulo II, detalla el régimen de sanciones administrativas por infracciones a las disposiciones de la ley 11.720 (arts. 52 a 56).

11) Que por medio de las normas relacionadas, la Provincia de Buenos Aires estableció estándares de tratamiento, control y fiscalización de residuos especiales, e industriales dentro de su territorio, y el correlativo régimen sancionatorio.

Se reafirma, en definitiva, la atribución provincial de reglamentar la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales en su jurisdicción, siempre que con dicha reglamentación no



Corte Suprema de Justicia de la Nación

se alteren sustancialmente las pautas de normas superiores, en función de cuyos fines y del interés general en juego debe ser establecida la preeminencia de los órdenes normativos (conf. Constitución Nacional, arts. 31 y 41, y arg. Fallos: 315:1013; 323:1374).

La forma en que la provincia la ejerce debe ser respetada, salvo en los casos en que se demostrara una incompatibilidad constitucional insalvable frente a los requisitos exigidos en la norma nacional (conf. Constitución Nacional, art. 31, y Fallos: 320:86 y 2964, y 323:1374).

Es oportuno recordar que ello sucede solo cuando media una repugnancia efectiva entre una y otra facultad (Fallos: 315:1013; 321:1705; 324:1276 y 332:66, entre otros), extremo que no se verifica en la especie pues no ha sido planteado ni se advierte que exista una "efectiva" colisión entre la norma provincial y la nacional que regulan este aspecto de la materia ambiental, antes bien resultan afines.

12) Que descartado el supuesto de un conflicto entre los contenidos sustanciales de ambas leyes, restan examinar los casos de la aplicación de la ley nacional por la habilitación que esta anuncia en su art. 1°, al determinar su ámbito de validez espacial.

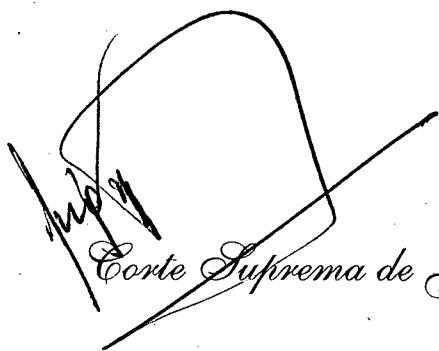
En lo que aquí interesa cabe detenerse en la expresión: "...o, aunque ubicados en territorio de una provincia estuvieren destinados al transporte fuera de ella, o cuando, a criterio de la autoridad de aplicación, dichos residuos pudieren afectar a las personas o el ambiente más allá de la frontera de

la provincia en que se hubiesen generado" (el énfasis es agregado).

13) Que en el sub lite no se trata de una hipótesis de transporte o traslado de residuos peligrosos, de manera que la solución del caso se centra en dilucidar si se verifica el segundo apartado del art. 1° de la referida ley, arriba transcrito, tal como ha sido invocado por el Estado Nacional para justificar su actuación.

Si bien la redacción de este punto parece reivindicar para la autoridad nacional una facultad de índole discrecional, el riguroso alcance de los términos del art. 1° de la ley 24.051 se encuentra explicitado en el decreto reglamentario 831/93, que viene a esclarecerlo.

En efecto y tal como surge del art. 1° del referido decreto, "Las actividades de generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos, desarrolladas por personas físicas y/o jurídicas, quedan sujetas a las disposiciones de la Ley N° 24.051 y del presente Reglamento, en los siguientes supuestos: 1- Cuando dichas actividades se realicen en lugares sometidos a jurisdicción nacional. 2- Cuando se tratare de residuos que, ubicados en territorio de una provincia, deban ser transportados fuera de ella, ya sea por vía terrestre, por un curso de agua de carácter interprovincial, por vías navegables nacionales o por cualquier otro medio, aun accidental, como podría ser la acción del viento u otro fenómeno de la naturaleza. 3- Cuando se tratare de residuos que, ubicados en el territorio de una provincia, pudieran afectar directa o indi-



Corte Suprema de Justicia de la Nación

rectamente a personas o al ambiente más allá de la jurisdicción local en la cual se hubieran generado. 4 -Cuando la autoridad de aplicación disponga medidas de higiene y/o seguridad cuya repercusión económica aconseje uniformarlas en todo el territorio nacional a fin de garantizar su efectivo cumplimiento por parte de los administrados, conforme las normas jurídicas establecidas en la Ley N° 24.051" (el énfasis es agregado).

14) Que es propio de la exégesis buscar el verdadero sentido de la ley mediante un estudio atento de sus términos que consulte la racionalidad del precepto y la voluntad del legislador. De ahí, que lo importante es no ceñirse a rígidas pautas gramaticales sino computar el significado profundo de las normas, pues el cometido judicial no concluye con la remisión a la letra de estas, toda vez que los jueces, en cuanto servidores del derecho y para la realización de la justicia, no pueden prescindir de la *ratio legis* y del espíritu de aquellas (Fallos: 307:398, voto del juez Fayt, y 330:1927).

En tal orden de ideas, resultan esclarecedores los conceptos vertidos en la Cámara de Senadores por el miembro informante con motivo del tratamiento del proyecto de la ley 24.051, así el senador Molina por la Provincia de Santa Cruz indicó que "El artículo 1° fija el ámbito del proyecto. Se entiende que esta norma se aplica a los residuos generados en jurisdicción nacional. También se aplica a los de jurisdicción provincial que sean transportados fuera de la provincia y a aquellos que puedan pasar los límites de la provincia en la que han sido generados" (Cámara de Senadores de la Nación. Reunión 36°, La Ley Tomo 1996-B, pág. 1859, párrafos 28 a 36).

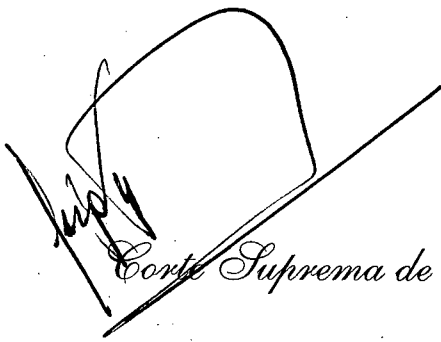
15) Que de la interpretación armónica del art. 1° de la ley 24.051, del debate parlamentario que precedió su sanción en la línea enunciada, y de su reglamentación, corresponde concluir que, al no tratarse en el sub lite de transporte o traslado de residuos peligrosos, la aplicación directa de la ley 24.051 por la autoridad de aplicación nacional operaría si se verificara un supuesto de afectación de recursos interjurisdiccionales, tal como lo expresa el parágrafo 3° del art. 1° del decreto 831/93.

El carácter interjurisdiccional es la condición relevante para determinar cuál de las dos jurisdicciones gobierna la conducta ambiental de la planta Papel Prensa S.A.

16) Que de los términos legales referenciados se desprende sin lugar a duda alguna que, si se verifica que el acto, omisión o situación producida provoca degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales (art. 1°, ley 24.051 y su reglamentación), la cuestión planteada corresponderá al control de la autoridad federal, por presentarse el supuesto que la habilita (confr. Fallos: 329:2469 y 331:1243, y sus citas).

17) Que de la compulsas del expediente y de los informes acompañados no surge que la actividad de la empresa actora y el volcado que se pretende controlar abarque a más de una jurisdicción y que sus efectos, en su caso, se extiendan más allá del territorio de la Provincia de Buenos Aires.

En realidad, a pesar del amplio marco de debate y prueba de que fue objeto este proceso, la autoridad nacional no



Corte Suprema de Justicia de la Nación

ha acreditado la configuración del presupuesto ineludible de su intervención, cual es, como se ha dicho, la alegada afectación en más de una jurisdicción territorial.

18) Que en ese contexto, y en el marco de las actuaciones judiciales y administrativas traídas como prueba, es dable poner de resalto las conclusiones del informe producido por el Instituto Nacional del Agua; adjuntado en copia a fs. 294/319 del expte. 122.417/2010 en trámite ante el Juzgado Federal Criminal y Correccional de San Nicolás.

El informe, en base a los parámetros fijados por la Resolución 336/03 de la autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires, arrojó lo siguiente:

'La muestra M1, descarga de la empresa Papel Prensa SACIF y de M., presentó valores de DBO5 DQO superiores a los fijados en la resolución 336/03 de la autoridad de Agua de la Pcia. de Buenos Aires.'

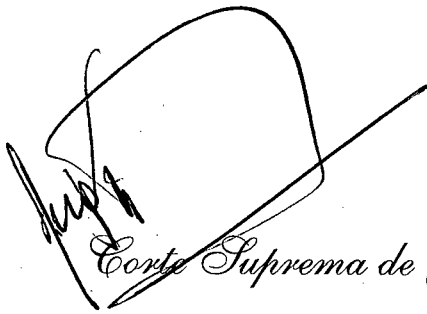
'La muestra M3, canal de descarga de efluente al Río Baradero, presentó valores de DBO5 y DQO algo inferiores a los valores medidos en la muestra M1. Esta diferencia entre M1 y M3 podría deberse a que las muestras fueron tomadas en momentos diferentes (espaciadas aprox. 1 hora), que se produjo alguna dilución por ingreso de aguas del Río Baradero dentro del canal y/o porque hay algún aporte de agua en algún punto intermedio del canal. De todas maneras, puede decirse que sus características son las de un líquido residual.'

'Los valores de DBO5 y DQO de las muestras M2 y M4, agua del Río Baradero aguas arriba y aguas abajo, respectivamente, del punto de descarga del efluente a través del canal tomadas de la vena líquida próxima a la ribera derecha, a la que descarga la empresa, indicarían que hay un aporte mensurable de materia orgánica del efluente a las aguas del Río Baradero, que se aprecia en esa margen derecha. Como se informa en los Protocolos adjuntos, la DBO5 en la muestra M2 es de 6 mg/L y pasa a 20 mg/L en la muestra M4. Asimismo, la DQO en la muestra M2 es de <10 mg/L y en la muestra M4 es de 18 mg/L.'

'Tal como puede verse en el Protocolo analítico de la muestra M4, Identificación interna N° 7156, el valor de DBO5 es algo superior a la DQO medida. Esta aparente incongruencia se atribuye a que dicha muestra fue tomada (al igual que las muestras M2 y M3) sumergiendo, sucesivamente, directamente las botellas en el Río''.

Por cierto, la potencial contaminación atribuida al vuelco de residuos especiales en el río Baradero, por parte de la empresa, con los rangos que arriba se consignan tiene origen en el territorio provincial; y, las diversas muestras que fueron obtenidas en distintos puntos de toma, nada aportan para afirmar que se ha probado la presencia de sustancias que se expandan más allá del territorio de la provincia.

A tal punto es ello así, que los elementos ya referidos y que fueron objeto de exámenes químicos, fueron extraídos: en la boca de vuelco; a 200 metros río arriba; y a 100 metros río abajo. Extremos absolutamente insuficientes para tener por



CSJ 1045/2007 (43-P)/CS1

ORIGINARIO

Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3°) s/ acción meramente declarativa.

configurada la interjurisdiccionalidad invocada, en un río de 40 km de longitud (fs. 298/300 del informe adjuntado y fs. 312/319, copia de las Actas de entrega y recepción de muestras, del expediente citado).

19) Que, asimismo se debe indicar que de las conclusiones del informe elaborado por la Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable de la Nación se desprende que no se podía "*descartar de plano una afectación interjurisdiccional*" (fs. 126 vta./127; informe de la Dirección de Residuos Peligrosos agregado a fs. 88/111 del expediente administrativo JMG: 0066103/2010); lo que no importa la aserción de que dicha interjurisdiccionalidad se configura en el caso.

Y si bien la autoridad nacional encuadró las muestras del río Baradero en la categoría de residuos peligrosos, porque tendrían entidad ecotóxica, según lo previsto en el Anexo II (código H 12) de la ley 24.051 ("*sustancias o desechos que, si se liberan, tienen o pueden tener efectos adversos inmediatos o retardados en el medio ambiente debido a la bioacumulación o los efectos tóxicos en los sistemas bióticos de los elementos consignados*"), no probó el presupuesto legal de su intervención, cual es la afectación "*más allá de la frontera de la provincia en que se hubiesen generado*" (art. 1°, ley 24.051, y arts. 1° a 3°, decreto reglamentario nacional 831/93).

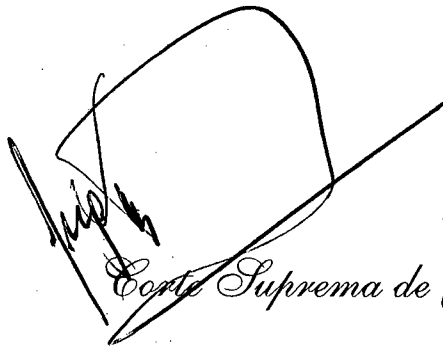
20) Que corrobora la afirmación antedicha el propio informe técnico de la Dirección de Residuos Peligrosos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (pre-

sentado en el expte. 3621/2007 - Asunto "Remisión de Protocolo de Análisis de referencia de Laboratorio N° 7150 a 7152").

De esa pieza se extrae que, como consecuencia de la actividad de fiscalización y control de la firma Papel Prensa S.A. realizada en el año 2012 con el fin de verificar el cumplimiento de la ley 24.051, decreto reglamentario 813/93 y ley 25.675 (expte. JGM: 0066103/2010-Organismo JGM, folio 43/47), los parámetros relevados en el tramo provincial del Río Baradero (Cuerpo Receptor) están por debajo de los niveles guías de referencia. De allí también se desprende que el demandado no realizó ninguna fiscalización más allá de los 200 metros río arriba del lugar de volcado, y 100 metros río abajo del mismo punto de referencia.

21) Que todo lo antedicho justificará la afirmación de que el demandado no tiene la autoridad de control que pretende atribuirse, en virtud de la ausencia de interjurisdiccionalidad; y no constituye un óbice a esa conclusión que autorice su intervención, el principio precautorio que en nuestro medio consagra la Ley General del Ambiente, 25.675, dado que a su cumplimiento se sujeta la interpretación y aplicación no solo de dicha ley sino de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental, entre las que se encuentra el robusto plexo normativo provincial.

Esta Corte ha señalado que ese principio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. Por lo tanto, no se cumple con la ley si se otorgan autorizaciones sin conocer su efecto, con el propósito



Corte Suprema de Justicia de la Nación

de actuar una vez que esos daños se manifiesten. Por el contrario, el administrador que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo, debe actuar precautoriamente, y obtener previamente la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios.

22) Que la aplicación de ese principio en la especie recae en primer lugar en la Provincia de Buenos Aires, que debe llevar a cabo las acciones necesarias para fiscalizar, y para actuar si la empresa actora incurre en actos u omisiones en el marco de su actividad o incumple sus obligaciones ambientales; extremo que no obsta a la colaboración que en este campo pueda establecerse con otras jurisdicciones, sin que tal coordinación determine la competencia que a cada una de ellas corresponde por mandato constitucional (expte. JGM 03621/07, II cuerpo, Informe de relevamiento ambiental, pto. IV, Requisitos normativos sugerencias, fs. 276 y ss. e Informe de la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires).

Al efecto es dable ponderar que el Estado provincial cuenta con los instrumentos legales que le permiten dar cumplimiento a las cargas y obligaciones que el principio en examen impone.

Así, y cabe añadirlo a título ejemplificativo, la resolución 335/2008 de la autoridad del agua de la Provincia de Buenos Aires, modificatoria de su similar 336/03, regula los máximos admisibles de sustancias diversas en los vertidos de agua a los cursos superficiales y a los terrenos absorbentes. En su Anexo V, incorpora directamente las tablas correspondientes

al Anexo II del decreto 831/93, reglamentario de la ley 24.051, como regulatorio de los máximos admisibles de residuos peligrosos en agua dulce para consumo humano, en agua para alimentación de ganado y en suelos.

Esas resoluciones otorgan virtualidad de legislación positiva provincial a una parte sustancial de la reglamentación de la ley 24.051; lo cual permite afirmar que se registra en la provincia una aplicación por vía indirecta por parte de la autoridad administrativa local de la ley nacional.

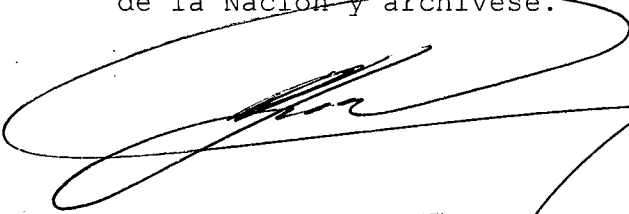
23) Que, frente a todo ello, se debe concluir que el alegado incumplimiento de normas ambientales que se reprocha a la empresa actora no autorizaba *per se* la intervención de la autoridad federal, extremo en el que el Estado Nacional pretendió justificar el accionar desplegado (fs. 280 *in fine*).

Es que, si bien podría encontrarse alguna justificación inicial en la intervención pretendida en virtud del principio precautorio señalado, y en el contexto de la ley 24.051 -sin perjuicio de advertir que lo delicado de la cuestión también exigía desde el principio un manejo prudencial que nada impedía ejercer, haciéndose de los elementos tóxicos que, según se arguyó, llegaban hasta otra jurisdicción, provenientes de la planta-; aquella no puede ser reconocida cuando a lo largo de todo el proceso no existen pruebas que permitan afirmar que el volcado que se denunció alcance a más de un territorio.

La acción entonces debe prosperar.

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Por ello y habiendo dictaminado la señora Procuradora General, se resuelve: Hacer lugar a la demanda seguida por Papel Prensa S.A., admitiendo que el control de efluentes al que se encuentra sometida la actora corresponde a la Provincia de Buenos Aires, en tanto no se ha demostrado la afectación directa o indirecta más allá del territorio provincial. Con costas al demandado (artículo 68, Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), y en el orden causado en lo que respecta a la intervención de la Provincia de Buenos Aires (artículo 1°, decreto 1204/01). Notifíquese, remítase copia a la Procuración General de la Nación y archívese.



RICARDO LUIS LORENZETTI



ELENA I. HIGHTON de NOLASCO



JUAN CARLOS MAQUEDA



CARLOS S. FAYT

Nombre del actor: **Papel Prensa S.A.**

Nombre del demandado: **Provincia de Buenos Aires y otro.**

Profesionales intervinientes: **doctores Enrique E. Pigretti, Juan Carlos Casagne, Máximo J. Fonrouge; Juan Pablo Martini y Patricia C. Evison; Angelina M.E. Abbona -Procuradora del Tesoro-, Daniel Alfredo Muñiz, Jorge Ricardo Grandin y Martín Oscar Monea; Alejandro Fernández Llanos, Luisa Margarita Petcoff y María Florencia Quiñoa.**

Ministerio público: **Dra. Alejandra Gils Carbó, Procuradora General.**