

*Procuración General de la Nación*

Suprema Corte:

-I-

Papel Prensa SA promovió acción declarativa contra el Estado Nacional, con el objeto de que se determine si corresponde a las autoridades del Estado Nacional el ejercicio de las prerrogativas de control ambiental —en el marco de la ley nacional 24.051 de “Residuos Peligrosos”— sobre la actividad industrial que ésta desarrolla en el ámbito de esa Provincia (fs. 5/24).

En su presentación, la actora indicó que en agosto de 2007, funcionarios de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) se presentaron en la planta de Papel Prensa SA —ubicada en la localidad de San Pedro, provincia de Buenos Aires— con el objeto de llevar a cabo tareas de fiscalización.

Expone que cuando la SAyDS la intimó —bajo apercibimiento de iniciar actuaciones sumariales— a exhibir el permiso de vuelco de efluentes expedido por la autoridad provincial y le requirió la toma de muestras de efluente líquido industrial, los representantes de Papel Prensa SA se negaron a la inspección pretendida, por considerar incompetente a la autoridad nacional.

Ello así, por cuanto, a su juicio, la jurisdicción en materia ambiental corresponde de manera exclusiva a la provincia de Buenos Aires —donde se encuentra ubicada la planta—, lo que así quedó plasmado en las actas labradas los días 29 y 30 de agosto de 2007.

En su relato, la parte actora afirmó que los residuos generados a raíz de la actividad que desempeña en el territorio bonaerense son vertidos en el río Baradero, contando para ello con el permiso otorgado por la provincia. Dicha situación descarta, a su parecer, toda injerencia de la autoridad nacional, en los

términos de lo dispuesto por la Ley de Residuos Peligrosos, por no servir el río Baradero a la comunicación internacional o interprovincial.

En ese contexto, Papel Prensa SA promovió esta acción meramente declarativa contra el Estado Nacional a fin de obtener una decisión judicial que elimine la incertidumbre, originada con motivo de la intervención de la SAyDS, acerca de la jurisdicción en materia de control de efluentes a la que se encuentra sometida, y declare que dicha jurisdicción corresponde de manera exclusiva a la Provincia de Buenos Aires, con exclusión de las autoridades nacionales.

En esa línea, desarrolló las razones por las cuales considera que su actividad no se halla alcanzada por el ámbito de aplicación de la ley 24.051.

Así, remarcó que el Estado Nacional, mediante la SAyDS, sólo podría justificar el ejercicio de su competencia para controlar la planta, si demostrara — fehacientemente— la *interjurisdiccionalidad*. Es decir, que los residuos vertidos al río Baradero traspasan los límites de la jurisdicción provincial en la que se originan y que, por las concentraciones y cantidades que tienen, resultan peligrosos para el ambiente de la jurisdicción a la que arriban.

Señaló que dichos extremos no fueron demostrados ni invocados por la autoridad de aplicación nacional en oportunidad de realizar las inspecciones en la planta.

Asimismo, puntualizó que los residuos generados no encuadran en la categoría de peligrosos, según lo previsto por la ley nacional, y que, de los estudios realizados y las aprobaciones extendidas por la Provincia de Buenos Aires, surge que los efluentes no producen efectos nocivos dentro de la provincia, por lo cual, menos aún, dicha nocividad podría extenderse a otra jurisdicción.

Por último, solicitó que se cite como tercero a la Provincia de Buenos Aires, para que ésta fije su posición en la cuestión controvertida, y requirió el

*Procuración General de la Nación*

dictado de una cautelar genérica que ordene a la SAyDS a abstenerse de dictar cualquier medida o acto administrativo que implique el ejercicio de las facultades derivadas de la Ley de Residuos Peligrosos, sus normas reglamentarias o complementarias, como así también, de continuar con el sumario administrativo iniciado en razón del incumplimiento de lo requerido, hasta tanto se dicte sentencia sobre el fondo del asunto.

—II—

El juez federal compartió las conclusiones del dictamen del fiscal subrogante y se declaró incompetente para intervenir en la presente causa, al entender que el proceso debía tramitar ante la instancia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (fs. 28).

En su primera intervención, la Corte —en sentido concordante con los fundamentos del dictamen de este Ministerio Público (fs. 77/79)— declaró que la causa correspondía a su competencia originaria, corrió traslado de la demanda al Estado Nacional, citó como tercero a la Provincia de Buenos Aires y rechazó la medida cautelar peticionada por la actora (v. fs. 80/83).

—III—

A su turno, el Estado Nacional —Jefatura de Gabinete de Ministros— contestó la demanda y solicitó su rechazo.

Fundó la competencia de la SAyDS para fiscalizar la actividad que realiza Papel Prensa SA en el artículo 41 de la Constitución Nacional y en las leyes nacionales 24.051 (Residuos Peligrosos), 25.688 (Régimen de Gestión Integral de Aguas) y 25.675 (General del Ambiente).

Alegó que el artículo 1° de la ley 24.051 confiere al Estado Nacional la facultad de determinar el grado de afectación de los residuos y le permite actuar

cuando, según su criterio, éstos pudieran afectar a las personas o al ambiente más allá de la provincia en que se hubieran generado.

En tal sentido, sostuvo que la SAyDS contaba, al momento de realizar la fiscalización, con elementos suficientes que le permitían presumir la posible contaminación de una vía fluvial navegable e interjurisdiccional —el río Paraná de las Palmas— en virtud de los residuos volcados por Papel Prensa SA al río Baradero

En consecuencia, afirmó que, toda vez que dicha fuente de contaminación fluvial *podría* afectar a las personas o al ambiente más allá de los límites de la Provincia de Buenos Aires, la actividad de control y fiscalización de la autoridad de aplicación federal se hallaba plenamente justificada, sin perjuicio de la intervención de la autoridad administrativa local.

En esa línea, manifestó que del informe elaborado por la Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Sustentable de la Nación, a raíz de una inspección anterior en la planta de Papel Prensa SA —consentida por la actora— y de sendas muestras tomadas a distintas distancias de su zona de descarga, surge que: i) existían dificultades para el vuelco de efluentes en el río Baradero; ii) los vertidos poseían DBO y DQO con valores que superaban ampliamente los límites de vuelco fijados por la autoridad de aplicación local; y, iii) los residuos poseían entidad ecotóxica, conforme la definición de Naciones Unidas recogida por el anexo II, código H12 de la ley 24.051.

En tal sentido, destacó que las conclusiones de dicho informe *no permitían descartar de plano una afectación interjurisdiccional*.

Destacó que su actuación ha sido respetuosa de la competencia local, atendiendo a principios de cooperación y complementación en un marco de concertación interjurisdiccional.

*Procuración General de la Nación*

Señaló, en consecuencia, que ante 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.

Puso de resalto que, en virtud de lo requerido, la autoridad provincial advirtió que la actora se encontraba en infracción a la normativa local, por no poseer certificado vigente referido a la factibilidad de la explotación de recurso hídrico subterráneo para uso industrial, ni permiso de vuelco provisorio de líquidos residuales —al no adecuarse su calidad a lo previsto en la legislación vigente—. 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.

De modo contrario a lo desarrollado por Papel Prensa SA, adujo que la actora conocía las facultades invocadas por la autoridad nacional y no presentó objeciones a las diversas inspecciones de la SAyDS realizadas con anterioridad, sino hasta el momento en que no pudo exhibir ciertos certificados ambientales que le requirió. Concluyó, entonces, que la contraparte se amparó en una pretendida incompetencia del Estado Nacional para eludir el control de la autoridad nacional.

Por lo expuesto, concluyó que las circunstancias ponderadas no permitían descartar de plano una afectación interjurisdiccional y constituían suficiente sustento para presumir fundadamente que la actividad industrial desarrollada por Papel Prensa SA tenía una potencialidad de impacto ambiental significativo con posibles efectos fuera de la jurisdicción de la provincia.

—IV—

Citada como tercero, la Provincia de Buenos Aires se presentó a fs. 151/153.

Destacó que la incertidumbre propia de la acción intentada no existía a su respecto, pues no se había controvertido la jurisdicción ambiental local para regular y controlar la actividad de la actora.

Relató que los residuos generados por Papel Prensa SA son transportados dentro de la provincia para su tratamiento y disposición final, procesos que también tienen lugar dentro del territorio bonaerense.

Asimismo, explicó que el río Baradero es un curso de agua provincial, y que en virtud de la actividad de política ambiental desarrollada por los organismos locales, se había impedido afectar —directa o indirectamente— a personas o al ambiente más allá de su jurisdicción.

Hizo referencia a la normativa provincial aplicable y al ejercicio de policía ambiental que venía desarrollando sobre la actividad industrial de la actora.

Reconoció que, en virtud de lo establecido en el artículo 1° de la ley nacional de Residuos Peligrosos, en determinados supuestos, dicho régimen puede ser aplicado a empresas radicadas en el territorio provincial —según circunstancias fácticas y características propias del caso— correspondiéndole a la autoridad nacional la tarea de su interpretación. Sin embargo, desconoció —por no constarle— que los presupuestos fácticos previstos en tal artículo se configuren en el caso.

Concluyó que sólo podría admitirse la concurrencia de las facultades locales y nacionales en el ejercicio de la policía ambiental si la demandada llegara a demostrar, en el presente caso, haber cumplido los supuestos de excepción que habilitan la procedencia de la competencia federal previstos en la ley 24.051.

*Procuración General de la Nación*

—V—

Por los fundamentos expuestos en el dictamen de fojas 77/79, considero que la Corte continúa siendo competente para entender en forma originaria en las presentes actuaciones.

—VI—

Es necesario examinar, en primer término, si la demanda cumple con los requisitos que el artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación establece para la admisibilidad de las acciones declarativas (Fallos: 304:310; 307:1379; 310:606 y 325:474).

Es doctrina del Tribunal que siempre que la cuestión no tenga un carácter meramente consultivo ni importe una indagación simplemente especulativa, sino que responda a un caso que busque precaver los efectos de un acto al que se le atribuye ilegitimidad y lesión al régimen constitucional federal, la acción constituye un recaudo apto para evitar los eventuales perjuicios que se denuncian (Fallos: 318:2374, considerando 5º, y 326:4774, entre muchos otros).

En mi criterio, las cuestiones en debate no tienen un mero carácter consultivo ni importan una indagación especulativa sino que, antes bien, responden a un “caso” que busca precaver los efectos de actos en ciernes, en tanto ha mediado actividad —en ejercicio de su poder de policía ambiental— de un órgano de la Administración Nacional (SAyDS), cuyo proceder fue considerado ilegítimo por parte de Papel Prensa SA, quien se negó a acceder a lo requerido, por entender que se hallaba sometida a la jurisdicción ambiental de la Provincia de Buenos Aires con exclusión de la correspondiente a la autoridad federal.

Como resultado, esa actividad sumió a la actora en un “estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance y modalidad de una relación jurídica”,

entendiéndose por tal a aquélla que es “concreta” al momento de dictarse el fallo (Fallos: 310:606 y 311:421).

En ese contexto, estimo que la vía elegida resulta procedente, toda vez que existe una controversia definida, concreta, real y sustancial sobre el alcance del ejercicio del poder de policía del Estado Nacional sobre la actividad industrial desarrollada por Papel Prensa SA en la Provincia de Buenos Aires, que admite remedio específico por medio de una decisión de carácter definitivo de la Corte.

Pienso, asimismo, que la presente acción constituye la vía legal más idónea de la cual dispone la interesada para proteger sus derechos.

Sobre la base de tales premisas, en mi parecer, se encuentran cumplidos los requisitos fijados por el artículo 322 del código de rito para la procedencia de la acción intentada.

–VII–

Despejado ello, corresponde analizar la cuestión en debate, cuyo objeto consiste en determinar si, en virtud de las atribuciones conferidas por la Ley de Residuos Peligrosos (ley 24.051), el Estado Nacional tiene facultades para fiscalizar la actividad industrial que desarrolla Papel Prensa SA en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

En primer término, cabe resaltar que la cuestión que aquí se ventila involucra el derecho humano fundamental de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (art. 41 de la Constitución Nacional).

La consagración constitucional de este derecho y deber fundamental conlleva la obligación de las autoridades estatales, tanto nacionales como provinciales, de proveer a él.



### *Procuración General de la Nación*

A su vez, la protección del medio ambiente, cuya mejora o degradación beneficia o perjudica a toda la población —por tratarse de un bien que pertenece a la esfera social y trasciende la individual—, trae aparejados deberes a cargo de todos los ciudadanos, como correlato del derecho a disfrutar de un ambiente sano, para sí y para las generaciones futuras (cf. doctrina de Fallos: 329:2316).

Por consiguiente, puede afirmarse, sin ambages, que la protección ambiental no sólo implica un mandato a la autoridad estatal sino que exige, además, la responsabilidad empresaria e individual de cada uno de los habitantes para su preservación. Pues de ello depende, como ha declarado la Corte, que el derecho a gozar de un ambiente sano no constituya una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones del porvenir (Fallos: 329:2316).

—VIII—

Dicho lo anterior, cabe recordar que la Corte ha expresado en reiteradas oportunidades que las normas constitucionales deben ser interpretadas de modo tal que el ejercicio de la autoridad nacional y provincial se desenvuelvan armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en detrimento de las facultades provinciales y viceversa (Fallos: 271:186; 293:287; 296:432; 322:2598).

Del logro de ese objetivo depende —ha dicho el Tribunal en Fallos: 186:170 y otros posteriores— la coexistencia de dos órdenes de gobierno cuyos órganos actúan en órbitas distintas; debiendo encontrarse sólo para ayudarse pero nunca para destruirse (Fallos: 330:1114; 322:2598).

Como se expresara, el artículo 41 de la Constitución Nacional establece que las autoridades públicas deben proveer a la protección del derecho humano fundamental a un ambiente sano y, a tal fin, distribuye las competencias entre el Estado Nacional y las provincias, encomendándole a aquél elaborar y sancionar los

presupuestos mínimos de protección, y a las últimas dictar las normas complementarias. Asimismo, se aclara que las facultades del Estado Nacional no podrán alterar las jurisdicciones locales.

En tales condiciones, la Ley 25.675 General del Ambiente ha consagrado la jurisdicción *residual* del Estado Nacional, circunscripta a los casos en que exista un interés federal, ya sea en razón del territorio, de la materia o de las personas, o bien ante la afectación del ambiente que se propague por dos o más jurisdicciones —*interjurisdiccionalidad*— (v. art. 7º, ley cit.).

Lo hasta aquí expuesto lleva a desestimar el argumento de la actora en cuanto a que el ejercicio de la jurisdicción por parte de la provincia sobre la actividad desarrollada por Papel Prensa SA excluye *per se* las facultades ambientales del Estado Nacional.

Así, no puede desconocerse que en materia medio ambiental la regla consiste en la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias (Fallos: 322:2862), de modo tal que el poder de policía en este aspecto también compete a la autoridad federal, siempre que se ejerza coordinada y razonablemente, guardando adecuada proporción con relación al bien jurídico que se pretende tutelar y siempre que no se alteren las jurisdicciones locales.

En la especie, lejos de haberse suscitado un conflicto de competencia entre ambas órbitas de gobierno —toda vez que la provincia ni siquiera controvertió la intervención de la SAyDS— se ha verificado una actividad concurrente, conjunta y coordinada, de ambas jurisdicciones, que resulta plenamente acorde con el mandato constitucional.

En este sentido, no puede perderse de vista que en esta materia, es justamente el ejercicio concurrente de facultades, en cuanto robustece la protección del medio ambiente, lo que contribuye a dar cumplimiento a la manda constitucional

### *Procuración General de la Nación*

relativa a que “se satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras” (art. 41 de la Constitución Nacional), además de resultar afín con el principio de desarrollo progresivo consagrado en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con los principios de progresividad y equidad intergeneracional dispuestos en el artículo 4° de la Ley General del Ambiente.

-IX-

Sentado lo anterior, el siguiente punto a considerar consiste en determinar si el Estado Nacional —en virtud de las atribuciones conferidas por la ley 24.051— tiene facultades, en ejercicio de su poder de policía ambiental, para fiscalizar la actividad industrial que desarrolla Papel Prensa SA en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

La actora sostiene, sobre la base de interpretar dicha ley, que el ejercicio de la potestad de control por parte de las autoridades nacionales sólo resulta admisible cuando el organismo competente tiene la certeza de que la empresa contamina el ambiente de, al menos, dos provincias (o de una provincia y de la Ciudad de Buenos Aires) y que, por ende, ante la mera probabilidad, los funcionarios nacionales deben abstenerse de actuar para no afectar el poder de policía de la jurisdicción provincial.

A mi juicio, la interpretación que sostiene Papel Prensa SA no se compecede con el espíritu ni con la letra de la Ley de Residuos Peligrosos (ley 24.051), cuyo artículo 1° dispone que la regulación nacional será aplicable a la generación, manipulación, transporte y disposición final de esos residuos cuando, entre otros supuestos, “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”.

Dicho artículo, parcialmente transcripto, es suficientemente claro en cuanto dispone que es la autoridad nacional la competente para controlar lo relativo a los residuos peligrosos cuando la naturaleza de la actividad desarrollada pudiera llegar a afectar a las personas o el ambiente trascendiendo el ámbito del territorio local, y, a tal fin, le proporciona un amplio margen de discrecionalidad.

Por lo demás, observo que exigir “certeza” como presupuesto para el ejercicio de la policía ambiental nacional contradice, de forma manifiesta, los principios rectores de política ambiental previstos en el artículo 4º de la ley nacional 25.675, cuya eficacia se proyecta a la interpretación y aplicación de toda norma mediante la cual se ejecute la política ambiental (cf. art. cit.).

En particular, la interpretación de la actora no es conciliable con el principio precautorio allí previsto e incorporado, también, en el artículo 3.3. de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, aprobada por la ley 24.295.

Justamente lo que el principio precautorio exige es que, ante el peligro de daño grave o irreversible al medio ambiente, la ausencia de información o la falta de certeza científica no puedan ser utilizadas como razones para postergar la adopción de medidas eficaces tendientes a impedir la degradación del medio ambiente.

Consecuentemente, este principio obliga a actuar, aun cuando exista una ausencia de información o certeza científica, debiéndose efectuar un juicio de ponderación con otros principios y valores en juego.

Sobre este punto, tiene dicho la Corte que ante la existencia de un peligro de daño irreversible y la ausencia de información relativa a dicho perjuicio, el principio precautorio produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público. La aplicación de este principio implica armonizar la

### *Procuración General de la Nación*

tutela del ambiente y el desarrollo, mediante un juicio de ponderación razonable (cf. doctrina de Fallos: 331:2925, 332:663).

Al respecto, la Corte Internacional de Justicia de Naciones Unidas ha dicho que “el principio de prevención, en tanto norma consuetudinaria, tiene sus orígenes en la diligencia debida que se requiere de un Estado en su territorio. (...) Un Estado está así obligado a usar todos los medios a su alcance a fin de evitar que las actividades que se llevan a cabo en su territorio, o en cualquier área bajo su jurisdicción, causen un perjuicio sensible al medio ambiente del otro Estado. La Corte ha establecido que esta obligación ‘es ahora parte del *corpus* de derecho internacional relacionado con el medio ambiente’ (*Legalidad de la Amenaza o Uso de Armas Nucleares, Opinión Consultiva, CIJ Registro 1996 (I)*, p. 242, para. 29)” (cf. Corte Internacional de Justicia de Naciones Unidas en la causa “Plantas de celulosa en el río Uruguay”, Argentina c. Uruguay, de fecha 20 de abril de 2010).

Por otra parte, cabe destacar que esa Corte Suprema ha hecho suya la doctrina del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (observaciones generales n° 18, párr. 21 y n° 17 párr. 27, entre otras) referente al *principio de progresividad* en la plena efectividad de los derechos humanos, a tenor del cual todas las medidas estatales de carácter deliberadamente regresivo en materia de derechos humanos —como la interpretación pretendida por la actora— requieren la consideración más cuidadosa y deben justificarse plenamente con referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto Interamericano de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que el Estado disponga (cf. “Asociación de Trabajadores del Estado s/ acción de inconstitucionalidad”, S.C. A. 598 XLIII, sentencia del 18 de junio de 2013, considerando 9).

En este sentido, estimo que —como principio— existe una obligación activa del Estado Nacional de control de la materia ambiental y de no restricción de las medidas que estén a su alcance material y sean conducentes para la protección del ambiente, toda vez que, en algunos casos, su omisión podría traducirse en una reducción de la protección del derecho humano al ambiente sano.

A la luz de las citadas pautas hermenéuticas, se advierte que las causas y las fuentes de los problemas ambientales deben atenderse en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir cualquier efecto negativo que sobre el ambiente se pueda producir. Así, en el campo de la protección ambiental, la vigilancia y la prevención son especialmente requeridas en vista del carácter usualmente irreversible del daño al medio ambiente (cf. Corte Internacional de Justicia de Naciones Unidas, en la causa “Plantas de celulosa en el río Uruguay”, Argentina c. Uruguay, de fecha 20 de abril de 2010).

-X-

Las premisas expuestas otorgan legitimidad al accionar del Estado Nacional, toda vez que, ante una posible afectación a las personas y al ambiente más allá de la jurisdicción local, no podía descartarse de plano su competencia para actuar (Fallos: 326:1598, 328:1993).

Así, no puede pasarse por alto que los residuos arrojados por la actora al río Baradero, que desemboca en el río Paraná de las Palmas, de carácter interjurisdiccional, encuadran en la categoría de peligrosos, por poseer entidad ecotóxica, de conformidad con lo previsto en el anexo II (código H 12) de la ley 24.051 (según el informe elaborado por la Subsecretaria de Promoción del Desarrollo Sustentable de la Nación cit. a fs. 126 vta./127 y el informe de la Dirección de Residuos Peligrosos agregado a fs. 88/111 del expediente administrativo JMG:0066103/2010).

*Procuración General de la Nación*

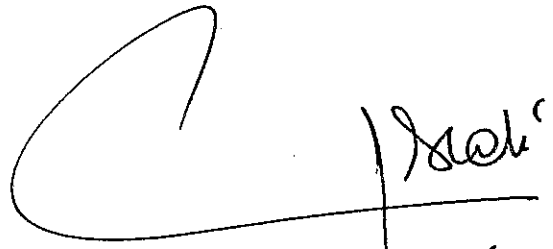
En este sentido, la información con que contaba la SAyDS en agosto de 2007, acerca de la entidad ecotóxica de los residuos arrojados por la actora al río Baradero (cf. inf. cit.), era suficiente para fundar una presunción sobre la posible contaminación de una vía fluvial interjurisdiccional.

En razón de lo expuesto, considero que el Estado Nacional, en virtud de las atribuciones conferidas por la Ley de Residuos Peligrosos (ley 24.051) y sus disposiciones reglamentarias, tiene facultades para efectuar la actividad de control en aras a determinar si los efluentes que Papel Prensa SA vierte en el Río Baradero, provocan daños ambientales que se extiendan más allá de los límites de la provincia de Buenos Aires.

-XI-

Por las consideraciones precedentes, considero que cabe rechazar la demanda.

Buenos Aires, 22 de octubre de 2013.



ALEJANDRA GILS CARBÓ  
PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN



AURIANA N. MARCHISIO  
Prosecretaría Administrativa  
Procuración General de la Nación

