

2020



EL ESTADO DE INCERTIDUMBRE EN MATERIA AMBIENTAL

- Abogacía
- Chavero Brenda Vanina
- D.N.I.:40.680.716
- Dr. Carlos Isidro Bustos
- Modelo de caso
- Derecho ambiental
- Fallo: CSJN, “Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires Provincia de, citada 3º) s/ Acción Meramente Declarativa.”

Sumario: I. Introduccion **II.**Problema Jurídico. **III.** Justificación del fallo y relevancia **IV.** Cuestiones Procesales **a.** Hechos **b.** Historia Procesal **c.** Decisión **V.** Ratio Decidendi **VI.** Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales **a.** El principio precautorio **b.** Las esferas del estado y el reparto de competencias en materia ambiental **c.** La responsabilidad **VII.** Postura de la autora. **VII.** Conclusión

I. Introducción

La necesidad de preservar un ambiente sano, es clave para poder seguir conviviendo con la sociedad que hoy existe, y para mantenerla para el disfrute y utilización de la que nos procederá.

La Constitución Nacional, en sus esfuerzos por lograrlo, establece el deber de preservarlo y de no comprometer las actividades productivas de las generaciones futuras.

Cumplir tales deberes es indispensable para, además de esas razones, salvar nuestro mundo que a cada año viene siendo más destruido por acción del hombre. Y es allí en donde la justicia y los organismos creados para controlar, y hacer cumplir, juegan un papel fundamental.

Los entes mencionados, se desarrollan trabajando en lograr encaminar a todos y cada uno de los habitantes que necesiten información y el rumbo respecto de cualquier actividad que pueda llevarse adelante y dañar nuestro medio ambiente.

En el fallo Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires Provincia de, citada 3º) s/ Acción Meramente Declarativa, se encontró una disyuntiva ya que debía la Corte Suprema de Justicia de la Nación decidir respecto de a quien le correspondía ejercer el poder de policía sobre Papel Prensa S.A. Los organismos del Estado Nacional continuaban sus trabajos de inspección en la planta de la firma, y, según el art. 1 de la Ley de Residuos Peligrosos podría haber sido éste competente, pero cumpliendo un requisito: presentar una prueba clave para la decisión de los justiciables.

Los esfuerzos por establecer la competencia en un sistema jurídico siempre fueron necesarios para el buen funcionamiento de la justicia. Es por eso que, como más adelante se expone, debe ser llevada adelante de una manera minuciosa, pues de esta dependerán todos quienes se encuentren en su territorio.

A su vez, en sus letras, el principio precautorio nos indica que no es necesaria la certeza científica absoluta de que haya un daño irreversible o grave para proceder a tomar medidas que eviten dicho daño.

El problema axiológico expuesto es la difícil decisión a la que se enfrentó el Tribunal en el fallo elegido. A continuación, expondré cual fue su dictamen, y mi crítica como autora de este trabajo.

II. Problema Jurídico

En este fallo, el problema jurídico que encontramos es axiológico. Un principio jurídico superior del sistema en contradicción con una regla. En el derecho ambiental, los principios marcan los presupuestos mínimos para gestionar el ambiente. La guarda de los derechos fundamentales depende, concretamente, de la aplicación por parte de los juzgadores de la norma correcta que otorgue la competencia.

En este caso, se ha suscitado un problema entre los principios ambientales, y el artículo 1º de la Ley 24.051 Ley de Residuos Peligrosos respecto de a quien le corresponde ejercer el poder de policía sobre la actividad de la firma, el Tribunal Superior de Justicia de la Nación debió, según su criterio, sus valores y su interpretación, resolver para establecer su adecuada aplicación sobre la distribución de competencia en este caso concreto.

III. Justificación del fallo y relevancia

El problema que nos ocupa a todos quienes vivimos en este siglo y aquellos que nos procederán, es, la gran contaminación a nuestro mundo. Como hombres de derecho, nos corresponde la ardua y disciplinada tarea de hallar una forma de convivencia donde podamos desarrollarnos sin perjudicar a nuestros pares. El aporte al mundo jurídico del fallo elegido, se da en la importancia de establecer a quien y en qué medida le corresponde llevar adelante ese difícil camino de legislación para convivir en un

ambiente “sano” y “equilibrado”. Ambas esferas del Estado, no se excluyen. Cada una responde a responsabilidades análogas, las cuales serán destinadas para los habitantes de cada territorio. Pero el Estado Nacional, dicta las leyes que serán la demarcación de los límites, para que luego las provincias legislen dentro de aquellas pautas.

IV. Cuestiones Procesales

a. Hechos

La empresa Papel Prensa S.A., cuenta con una planta dedicada a la producción de papel para diarios, en el partido de San Pedro, provincia de Buenos Aires. Ésta, como parte actora, ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, interpuso una acción declarativa de certeza, frente al estado de incertidumbre en el que se encuentra, ya que, la autoridad nacional, específicamente la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, en reiteradas ocasiones concurrió a la planta con el fin de efectuar procedimientos de inspección por la contaminación que genera la planta, oponiéndose la parte demandante demostrando que contaba con el permiso provincial correspondiente, y, considerando que el vuelco de efluentes se realiza en el Río Baradero que pertenece a la jurisdicción local, la situación no configuraría los supuestos de excepción contemplados en el artículo 1 de la ley nacional 24.051 por no existir pruebas que demuestren la contaminación fuera de dicho territorio. Por dicho motivo, se solicitó también citar como tercero a la Provincia de Buenos Aires, ya que es quien ejerce el poder de policía ambiental en su jurisdicción.

Cabe aclarar que no está en debate la contaminación y la actividad que la empresa lleva adelante, sino a qué autoridad le corresponde su competencia y control.

b. Historia procesal

Esta acción fue presentada en los Tribunales Federales de San Nicolás, Provincia de Buenos Aires, pero el juez se declaró incompetente explicando que la causa era de naturaleza federal por ser parte una provincia, por lo que la Corte Suprema de Justicia de la Nación se consideró competente para actuar en estos autos.

c. Decisión

Los justiciables hicieron lugar a la demanda interpuesta por parte de Papel Prensa S.A., declarando la certeza de que le compete al estado provincial de la de Buenos Aires la fiscalización de dicha firma.

V. Ratio decidendi

El artículo 1 de la ley nacional 24.051 reza “Art. 1- 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...**”

El estado de incertidumbre que llevo a la firma a interponer acción declarativa fue, a pesar de los intentos del Estado Nacional de demostrar su competencia, aclarada por los justiciables, quienes consideraron que, al no quedar demostrada la contaminación fuera de Buenos Aires, la competencia le correspondía a la provincia. Por ende, al no existir pruebas de ello, la situación no estaba contemplada en la letra del artículo citado anteriormente, en el cual se amparaba la demandada.

Pero la Corte Suprema de Justicia de la Nación, agrega, que se está en “ausencia de interjurisdiccionalidad”, y considera que “se debe proceder precautoriamente obteniendo la información necesaria para actuar balanceando riesgos y beneficios”.

Si bien la autoridad nacional encuadro las muestras del Rio Baradero en las categorías de residuos peligrosos, porque tendrían entidad ecotóxica, no fue suficiente para considerarlo un caso estipulado en la ley por no constatarse la afectación más allá del territorio provincial. Cito del texto del fallo “Si se verifica que el acto, omisión o situación producida provoca degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales (art. 1º, ley 24.051 y su reglamentación), la cuestión planteada

corresponderá al control de la autoridad federal, por presentarse el presupuesto que la habilita (confr. Fallos: 329:2469 y 331:1243, y sus citas).”

El principio precautorio, el cual está regulado en la Ley General del Ambiente 25.675 produce una obligación de previsión anticipada a cargo de las autoridades correspondientes. Por ende, este no se cumple si se actúa luego de manifiestos los daños en el medio ambiente.

“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” expresan los justiciables al argumentar sobre su decisión, seguido de “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),”

Concluyendo con los argumentos, la Corte señaló que las autoridades nacionales intentaron ampararse en el incumplimiento de normas ambientales por parte de la empresa, y si bien existe la contaminación, esto, no constituye una justificación para la actuación del estado nacional.

VI. Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales

a. El principio precautorio

El principio precautorio, es considerado uno de los pilares fundamentales en materia ambiental, y una herramienta de vital importancia para solucionar aquellas circunstancias en que el regulador se enfrenta a un posible daño ambiental. (Ferla, 2016)

El juicio de ponderación al que obliga la aplicación del principio precautorio, exige a los justiciables considerar que todo aquel que cause daño ambiental es

responsable de volver las cosas al estado anterior a su producción. El reconocimiento constitucional del derecho al goce de un ambiente sano, así como la expresa y prevé la obligación de recomponer el daño ambiental no configuran una mera expresión de esperados propósitos para las generaciones que nos precederán, supeditados en su eficacia no solo a una potestad de los poderes federales o provinciales, sino también a la precisa y positiva decisión de los constituyentes del año 1994 de enumerar y jerarquizar con rango constitucional a un derecho preexistente (Fallos: 329:2316). (Cruz, Felipa y Otros c/ Minera Alumbreira Limited y Otro s/ Sumarísimo , 2016)

“La evaluación del impacto ambiental es una institución muy difundida y normada con mucha dispersión en el sistema jurídico argentino. La imponen constituciones y muchas leyes provinciales.” (Valls, 2016, pág. 140)

Para comprender de una manera fina el significado y alcance de este principio, considero oportuno analizar las letras que reza en la Ley General del Ambiente 25.675 “Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”

Esta etapa, nos muestra una instancia necesaria previa para poder llevar adelante un proyecto. El estudio del impacto ambiental debe arrojar resultados positivos sobre nuestro hábitat, para poder realizarse. Siguiendo a Valls (2016) el concepto de impacto ambiental queda limitado a los efectos que cause la actividad humana, sobre todo los negativos por sobre el medio ambiente. Lo que nos hace suponer, si somos técnicos y rigurosos, que todas las actividades que dejan una huella en el medio ambiente, y que se desarrollan actualmente, han sido revisadas previo a concretarse, y han superado esta primera instancia, regida específicamente en la ley citada anteriormente.

Con respecto a este punto, quiero exponer un principio clave en la materia: el principio de equidad intergeneracional, al disponer que los responsables de la protección ambiental velen por el uso y el goce apropiados del ambiente por las generaciones presentes y futuras, que reitera el precepto constitucional (art. 41), que

determina que el ambiente debe ser apto para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las generaciones futuras. (Valls, 2016)

b. Las esferas del estado y el reparto de competencias en materia ambiental

Sagues (2007) sostiene, que, siguiendo una perspectiva axiológica, la declaración de los derechos de las personas en la constitución se presenta como condición que da legitimación al Estado de derecho, y cita a Pérez Luño quien dice que, si no hay un régimen constitucional adecuado y organizado en materia de derechos y garantías, el Estado no tiene razón de ser, ni es constitucional.

Las competencias en el territorio de la República Argentina, son aquellas fijadas en la Constitución Nacional. Cada esfera del estado es investida de ciertas competencias que les corresponderán y ejercerán en armonía una con la otra.

Así bien lo describe el artículo 41 que, con respecto a la materia ambiental, corresponde al Estado Nacional dictar las normas que contengan presupuestos mínimos, y a las provincias las necesarias para complementarlas.

Los presupuestos mínimos son la base a partir de la cual las provincias podrán regular todos los temas que crean necesarios para lograr el fin común que es el ambiente sano.

En este punto, expresa claramente Cafferatta (2004) que la subsidiariedad posee dos aspectos, uno positivo y otro negativo. El aspecto positivo, el cual significa que el Estado Nacional tiene la obligación de colaborar, y la intervención de la autoridad nacional debe ejercerse sólo cuando sea necesario. Y el aspecto negativo, que la autoridad nacional debe abstenerse de asumir funciones que pueden ser cumplidas eficientemente por los particulares. Es decir, que el principio de subsidiariedad se aplica teniendo en cuenta dos criterios diferentes: complementariedad, y criterio de colaboración y de necesidad.

Desde antiguo se sostuvo, que la misión más delicada de los jueces es la de saber mantenerse dentro de su órbita de jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a otros poderes, toda vez que el Poder Judicial es el indicado por la ley para sostener y mantener la observancia de la Constitución Nacional. De ahí surge, la clásica advertencia de que un avance de ese poder en desmedro de las facultades de los demás

revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público (Fallos: 311:2580; 321:1252 “Thomas, Enrique c/ E.N.A.”, votos de la mayoría y votos concurrentes del juez Petracchi y de la jueza Argibay, Fallos: 333:1023 (Fundación Medio Ambiente c/ EN - PEN - Dto. 1638/12 - SSN - Resol. 37.160 s/ Medida cautelar autónoma, 2014).

En este punto, quiero exponer, siguiendo lo que postula Nonna (2017) que el federalismo, ha sido el espíritu que motivo que, en la Constitución de 1994 se reafirmara el dominio original de las provincias sobre los recursos naturales, distinguiendo esto de los presupuestos mínimos de protección del medio ambiente. Dichos lineamientos consensuan la política ambiental sobre una base de normas comunes y mínimas que serán el soporte del convenio a nivel federal entre Provincias y Nación. Expone que los poderes no facultados al Estado Nacional, corresponden a la esfera de las Provincias. Por lo tanto, esta es la regla, y la excepción es la regulación por parte de la Nación.

c. La responsabilidad

Las funciones de la responsabilidad civil pueden clasificarse en 4 funciones: de prevención, de precaución, de reparación y de sanción. (Augusto, 2017)

Pero para entender si estamos frente a un agente responsable, y definir cuál será la clasificación en la cual se encuadrará, debemos dar profunda importancia y relevancia a la prueba. En el fallo elegido, la competencia será atribuida por los justiciables valorando específicamente la prueba de la que depende la decisión.

El concepto de “enunciado verdadero” y el de “enunciado probado” respecto de la prueba o del enunciado probado refieren a un ideal, y la distinción entre estos es fundamental para comprender las acotaciones con respecto al proceso probatorio y la averiguación de lo que realmente ha existido en la realidad. Los hechos probados, y la verdad procesal son lo que se valora como jurídicamente relevante, pero es indiscutible que existen limitaciones procesales para arribar a lo sucedido. Por eso, es que necesariamente deben considerarse estos dos conceptos por separado, pues colabora con la metodología, resaltando que es menester establecer garantías para lograr arribar a la mayor proximidad entre los hechos y la verdad. (Gascón Abellán, 2008)

Cuando hablamos de la prueba concretamente en el proceso, la atribución de ésta, será oportuna si, entre otras cosas, prestamos atención exclusiva al nexo de causalidad entre el hecho y la consecuencia.

Siguiendo a Montory (2008), determinar la imputabilidad del daño a un sujeto determinado, puede llegar a convertirse en una injusticia, entendiendo que en muchas oportunidades se da lo que él llama “contaminación en cadena” resultado de un conjunto de actos que, cada uno de estos por sí solo no necesariamente son contaminantes, y pertenecen a distintos agentes, pero que agrupados si generan una contaminación ambiental. En estos casos, los peritajes no resultarían eficaces, pues podría caerse en una atribución errónea de la responsabilidad.

VII. Postura de la autora

La organización y la armonía entre nosotros, los seres humanos, se vuelve un ideal difícil de alcanzar. Una de las causas de este fenómeno que hemos creado, depende, nada más y nada menos, que del acato a nuestras normas.

Todos alguna vez nos hemos encontrado en una situación en la cual tuvimos que decidir cómo actuar teniendo en cuenta las consecuencias que acarrearíamos si eligiéramos desacertadamente.

Esto sucede cuando tenemos en claro bajo que ordenamiento estamos conviviendo. Pero, ¿qué sucede cuando las que no están en armonía son las normas?, ¿o cuando aun estándolo, no son suficientemente claras entre estas?

Resulta que, frente al problema planteado, se debe proceder ante la justicia para aclarar el estado en el que se encuentra una situación incierta.

En el fallo elegido, los justiciables hacen lugar a la acción de aclaratoria interpuesta por la firma Papel Prensa S.A., por considerar que el Artículo 1 de la Ley de Residuos Peligrosos no operaba por no probarse el carácter interjurisdiccional de la contaminación.

El problema axiológico que se ha comentado previamente en este trabajo, se da entre la ley ya mencionada y el principio precautorio, que es eficaz y oportuno aplicarlo

previo al comienzo del funcionamiento de cualquier proyecto. El estudio riguroso al cual nos somete este principio, es adecuado para continuar defendiendo y preservando nuestro medio ambiente, pues es esta la razón de ser de nuestras leyes en materia ambiental.

Y en este punto, ocupan un papel fundamental las pruebas que serán acercadas a los jueces para que puedan juzgar y aclarar de manera pertinente el caso. De ellas dependerá, no solo el futuro de acatamiento de normas de parte de la firma, sino que el dilema a futuro es bastante más profundo, a mi parecer.

El problema de fondo, si la decisión fuere equivocada, sería posiblemente dejarles a nuestras generaciones futuras – propósito considerado en nuestras leyes – un medio ambiente poco cuidado, y una sensación de seres humanos desinteresados.

Es por esto, que el primer artículo de la ley 24.051 debe ser rigurosamente estudiado para, en su caso, llegar a aplicarlo. En sus letras expresa que, la competencia nacional será considerada dependiendo del criterio de la autoridad de aplicación cuando los residuos pudieren afectar de una forma interjurisdiccional a las personas o al ambiente.

Pero claro está, que nuestro sistema judicial no deja al criterio libre de las autoridades la decisión y esclarecimiento de los casos que se le presenten en los juzgados. Las decisiones estarán sólidamente apoyadas en las pruebas que sean parte del expediente, y estas serán las que desarrollarán el criterio aplicable, orientando en el sentido en que las leyes las hagan valer. Pero también serán orientadoras la falta de pruebas. Y es por eso que los jueces no se valdrán literalmente de “su criterio”, es que, siguiendo ese aforismo jurídico viejo, diremos que “lo que no está en los autos, no está en el mundo”.

Una posible afectación no es suficiente para direccionar una sentencia. No estaba en manos de los jueces decidir si se afectaba o no al medio ambiente, sino atribuir la competencia a la autoridad que le correspondiere.

Es por todo esto, que coincido con los justiciables en la decisión que tomaron. Es necesario que, en la actualidad, seamos rigurosos frente a los casos en donde la atribución de la responsabilidad es clave para determinar una resolución. La fundamentación de ésta, - y su eficacia - estaría vacía de razones si las letras de la ley indicaren a los justiciables un qué hacer y, éstos, aun obviando estas indicaciones (por la razón que sea, incluso fuera no poder visibilizar al agente responsable) siguieran adelante decidiendo no hacer lugar a la pretensión de la empresa Papel Prensa S.A., según su criterio, y sin basarse en pruebas sólidas.

VIII. Conclusión

Para concluir, considero necesario destacar una idea clave que he venido estudiando a lo largo de mi carrera y, durante este trabajo he afianzado firmemente: la letra de la ley debe ser clara, precisa y con un solo propósito.

Claro está que las partes en el derecho leerán y entenderán las leyes según el lugar en el que se encuentren, para obtener su ventaja y beneficio, y es totalmente válido pues de eso se trata esta profesión. Pero en materia ambiental, estos lugares a dudas no deberían existir porque el medio ambiente es irremplazable y único. Por lo tanto, debemos repasar las leyes que lo protejan y conserven para no seguir avanzando con opiniones diversas que puedan derivar en su perjuicio.

Es por eso que en esta ocasión coincido con la decisión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, ya que con el estudio preciso de las letras del artículo 1 de la ley de Residuos Peligrosos, pudo arribar a una conclusión justa para la planta Papel Prensa S.A. y subsanar ese estado de incertidumbre en el que esta se encontraba.

REFERENCIAS

»Doctrina

Augusto, S. W. (Junio de 2017). *SAIJ*. Obtenido de <http://www.saij.gob.ar/waldo-augusto-sobrino-cuatro-4-funciones-responsabilidad-civil-su-relacion-seguro-responsabilidad-civil-dacf170267-2017-06/123456789-0abc-defg7620-71fcanirtcod?&o=11&f=Total%7CFecha/2017%5B20%2C1%5D%7CEstado%20de%20Vigencia%5B5%2C1%7C>

Cafferatta, N. A. (2004). *Introduccion al Derecho Ambiental*. México D.F: Instituto Nacional de Ecología

Ferla, N. (12 de Febrero de 2016). *abogados.com.ar*. Obtenido de <https://abogados.com.ar/el-principio-precautorio-en-el-derecho-ambiental/17761>

Gascón Abellán, M. (2008). *Concepciones de la prueba. Observacion a proposito de Algunas consideraciones sobre la relacion entre prueba y verdad, de Michele Taruffo*. Obtenido de <http://www.cervantesvirtual.com/obra/concepciones-de-la-prueba-observacion-a-proposito-de-algunas-consideraciones-sobre-la-relacion-entre-prueba-y-verdad/>

Montory, A. C. (2008). El daño ambiental en la ley de bases del medio ambiente ¿innovacion o reiteracion de las normas comunes? *Revista de derecho y ciencias penales*, 19-28. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3344151> el día 14/06/2020

Nonna, S. (2017). La proteccion del ambiente. Esquema constitucional y de presupuestos minimos. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales*, 1-30. Obtenido de <https://revistas.unlp.edu.ar/RevistaAnalesJursoc/article/view/4206/3972> el día 14/06/2020

Sagues, N. P. (2007). *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

Valls, M. F. (2016). *Derecho Ambiental*. Abeledo Perrot S.A. Ciudad Autonoma de Buenos Aires.

»*Jurisprudencia*

Cruz, Felipa y Otros c/ Minera Alumbrera Limited y Otro s/ Sumarísimo , 339:142 (Corte Suprema de Justicia de la Nación 23 de 02 de 2016).

Fundación Medio Ambiente c/ EN - PEN - Dto. 1638/12 - SSN - Resol. 37.160 s/ Medida cautelar autónoma (Corte Suprema de Justicia de la Nación 11 de 12 de 2014).

»*Legislación*

Constitución Nacional Argentina (1994). Obtenido de Informacion Legislativa - infoLEG el día 14/06/2020 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley 24.051 (1991). Ley de Residuos Peligrosos. Obtenido de Informacion legislativa - infoLEG el día 14/06/2020 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/450/texact.htm>

Ley 25.675 (2002). LEY GENERAL DE AMBIENTE. Obtenido de Informacion Legislativa - infoLEG el día 14/06/2020 <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>