



Carrera: Abogacía

Alumno: Paula Marcela Palacios

DNI 24.424.933

Legajo: VABG51847

Nota a Fallo

Medio Ambiente

“Aplicación del principio precautorio en la determinación de la competencia federal en materia de control de manejo de residuos peligrosos”

Autos PAPEL PRENSA S.A. c/ ESTADO NACIONAL (Buenos Aires, Provincia de, citada 3º) s/acción meramente declarativa. CSJ 1045/2007 (43-P) /CSJN Originario, Fallo 338:1183, 3 de noviembre de 2015

Entrega N°4

Fecha de entrega: 5 de julio de 2019

Tutora: Dra. Romina Vittar

Materia: Trabajo Final de Graduación

Sumario

I. Introducción. - II. Los hechos - III. Dictamen de la Procuración General de la Nación. - IV. Fundamentos del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación— instancia originaria- V. Principios del Derecho Ambiental y su aplicación como materialización de la voluntad del legislador en la determinación de la competencia federal para la eficaz custodia del derecho a un medio ambiente sano. Antecedentes. - VI. Conclusión.

I. Introducción:

La normativa en lo relativo a Residuos Peligrosos data del año 1992 -ley 24.051- siendo reglamentada dicha norma al siguiente año mediante Decreto Reglamentario 831/93. Esta ley y su reglamentación dieron marco de referencia legal no solo a la clasificación de los residuos peligrosos, sino también a la determinación del manejo aceptado de los mismos, determinando además cuáles son las responsabilidades de quienes los ocasionen, cuáles las sanciones por la infracción a las obligaciones previstas en la norma y cuál es la autoridad de aplicación, siendo esta última “el organismo de más alto nivel con competencia en el área de la política ambiental, que determine el Poder Ejecutivo.”¹ (ley 24.051) Se otorgó de este modo la competencia de orden federal para la materia en los casos alcanzados y previstos por esta ley.

Motivaron la elección de la competencia las características de la materia ya que el legislador entendió que el cuidado del medio ambiente solo es exitoso si es atendido mediante una gestión integral que implique el trabajo mancomunado del Estado Nacional y los Estados Provinciales. Asimismo, motivó la opción por la competencia federal la

¹ Ley 24.051 Residuos Peligrosos. BO Nro. 27307, Buenos Aires, 17 de enero de 1992

necesidad de controlar la aplicación de la norma y promover la utilización de una penalización homogénea en todo el territorio de la Nación. (Vaca, 1991, p. 3438)

En tal sentido expresó el Senador Vaca durante las sesiones parlamentarias:

Otro elemento interesante que considero ha modificado este senado es el que se refiere a la competencia, fijándose ahora la federal. Es por todos sabidos que la contaminación no admite fronteras jurisdiccionales, las aguas contaminadas en Santa Fe no dejan de estarlo cuando ingresan a la provincia de Buenos Aires; y cualquier otro podría ser el ejemplo... Finalmente, se tuvo en cuenta que el tratamiento distinto en diferentes jurisdicciones podía facilitar la utilización de una inadecuada penalización de la generación de residuos como un elemento de competencia desleal. Esto es lo que en definitiva motivó la necesidad de plantear la competencia federal en esta materia. (Vaca, 1991, p. 3438)

Esta ley es producto de la convergencia de varios proyectos, numerosas investigaciones, revisión de Comisiones y como es lógico de un exhaustivo debate parlamentario, los cuales terminaron por forjar una norma que reviste absoluta adherencia a los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución de la Nación Argentina, así como en los Pactos Internacionales que hacen referencia a la materia suscriptos por la República Argentina.

Esta ley integra la normativa federal en materia de Medio Ambiente argentina junto a otras normas como la Ley 25675, General del Ambiente, (2002) y la Ley 25.688, Régimen de Gestión Ambiental de Aguas (2002), dando marco de referencia a la normativa provincial ya que han sido concebidas en contemplación de los principios y regulaciones contenidos en la Constitución Nacional y en los Pactos Internacionales a los cuales nuestro país adhiere y que integran la cúspide de la normativa nacional.

Existen materias específicas en las cuales el Estado Nacional y los Estados Provinciales deben cooperar en el ejercicio de su potestad². (Constitución Nacional arts. 41, 43, 75, inc. 17, 18, 19 Y 30, y 125) la protección del medio ambiente se encuentra comprendida entre éstas. Esto fue resaltado en el Dictamen de la Procuración General de la Nación en el fallo bajo análisis, indicándose en dicho dictamen que precisamente mediante el trabajo en común de los Estados Provincial y Nacional se robustece la protección del medio ambiente siendo la competencia concurrente una herramienta que permite lograr cumplir “la manda judicial relativa a que se satisfagan necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras”³ (Fallo 338:1183, 2013, p.10).

En concordancia con la manda constitucional de cooperación interestatal el artículo 67 de la ley de Residuos Peligrosos invita a las provincias a crear normas concordantes a lo consagrado en la misma y por su parte el art. 1 de esta ley prevé los casos en los cuales la competencia será federal debiendo intervenir el Estado Nacional por medio del ente Nacional de mayor jerarquía en materia ambiental, uno de esos casos es la sospecha de daño interjurisdiccional.⁴ (Ley 24.015, 1992)

La importancia del fallo está dada por que al confirmar la competencia provincial para el control de efluentes potencialmente dañosos a nivel interjurisdiccional negando al mismo tiempo la competencia federal mediante la determinación de la no aplicación de la ley de Nacional de Residuos Peligrosos 24.051, representa un antecedente jurisprudencial que no solo atenta contra la manda judicial de cooperación entre los Estados Nacional y Provincial sino que ignora la aplicación de importantes principios que rigen nuestra legislación medioambiental.

² Constitución de la Nación Argentina, Ley 24.430, Santa Fe, 15 de diciembre de 1994

³ Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3°) s/acción meramente declarativa. CSJ 1045/2007 (43-P) /CS1 Originario CSJN. (s.f.). Fallo 338:1183

⁴ Ley 24.051 Residuos Peligrosos. BO Nro. 27307, Buenos Aires, 17 de enero de 1992

II. Los hechos

La planta de producción de Papel Prensa S.A., construida a 7 km de la ciudad de San Pedro a la vera del río Baradero, uno de los brazos del delta del Paraná ocupa un predio de más de 150 hectáreas en el que se producen miles de toneladas de papel de diario por año. Para dicha producción se utilizan miles de toneladas de madera y miles de litros de agua. (<http://www.papelprensa.com>) Como resultado de la producción se ocasionan muchos residuos, todos de alta toxicidad. La planta arroja efluentes al río Baradero y esa agua necesita diez veces más oxígeno para volver a su estado natural que lo exigido en la reglamentación vigente. Según los estudios de la SAYDS presentados a la Cámara de Diputados de la Nación en el Informe 78 de la Jefatura de Gabinete, los valores de Papel Prensa que fueron auditados en el marco del Plan de Reversión de la Industria Celulosa y del Papel (PRICEPA) superaban los valores tolerables presentando “Demanda Biológica de Oxígeno (DBO): 440 mg/l y Demanda Química de Oxígeno: 2347 mg/l (DQO)” (Fernandez, 2010, p. 18-23)

Por otra parte, al momento de los hechos, Papel Prensa no contaba con certificado de aptitud ambiental ni permiso de la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires para arrojar químicos al río según lo informo la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires a la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable en el año 2007. (CSJN Fallo 338:1183,2015, p.6)⁵

El 29 de agosto de 2007 inspectores de la SAYDS, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, realizaron una evaluación de las instalaciones de Papel Prensa en el marco del Plan de Reversión para el Sector de la Industria Celulosa y del Papel (PRICEPA) con el cual la empresa Papel Prensa S.A. colaboró por pertenecer

⁵ Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3°) s/acción meramente declarativa. CSJ 1045/2007 (43-P) /CS1 Originario CSJN. (s.f.). Fallo 338:1183

a este sector industrial. Durante esta evaluación los inspectores intentaron tomar muestras del agua que la planta devolvía al río Baradero como efluente oponiéndose la empresa Papel Prensa S.A. a dicha inspección. Como fundamento la compañía papelera esgrimió que el control ambiental era competencia del Estado Provincial. Ante esta negativa los inspectores de la SAYDS intimaron a presentar a Papel Prensa S.A. a presentar el permiso de vuelco en 24 hs. bajo apercibimiento de iniciar acciones sumariales. En esa ocasión la empresa solo presentó el original de la nota presentada ante el administrador de Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires relativo a una ampliación de la planta. El 30 de agosto del mismo año se confeccionó una tercera acta en la cual se hizo constar la negativa de la empresa. Papel Prensa S.A. promovió entonces en noviembre de 2007 ante el Juzgado federal de San Nicolás, una acción declarativa de certeza, art 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, cuyo objetivo fue cesar en el estado de incertidumbre respecto de si la autoridad Nacional SAYDS se encuentra legitimada para inspeccionar y controlar la actividad de su planta que según su entender se encuentra sujeta a la jurisdicción provincial. La empresa sostuvo su posición fundamentando estar ubicada en la provincia de Buenos Aires y por tal motivo al volcar sus residuos en un río de jurisdicción local no se configuraba contaminación inter-jurisdiccional lo cual constituye uno de los presupuestos previstos para declarar los residuos industriales como peligrosos y someterlos a la legislación nacional. La actora solicitó se cite como tercero a la Provincia de Buenos Aires en los términos del art 90 inc. 1° y 94 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y pidió el dictado de una medida cautelar que ordene a las autoridades nacionales no dictar medidas o actos administrativos en virtud de la competencia federal solicitando la interrupción del sumario administrativo. (CSJN Fallo 338:1183, 2015, p. 2-4)⁶

⁶ Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3°) s/acción meramente declarativa. CSJ 1045/2007 (43-P) /CS1 Originario CSJN. (s.f.). Fallo 338:1183

El juez federal de San Nicolás, Martín Alberto Martínez, Juzgado Federal Nro. 1 se declaró incompetente en virtud de la materia y el dictamen del fiscal confirmó la competencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

La Corte Suprema de Justicia se declaró competente confirmando el dictamen de la Fiscalía y el expediente tramitado en instancia originaria por ante ese Tribunal siendo partes Papel Prensa S.A. –actora- y Estado Nacional-demandada- así como la Provincia de Buenos Aires –citada como tercera-. (CSJN Fallo 338:1183, 2015, p.4)¹

III. Dictamen de la Procuración Federal de la Nación

El 22 de octubre de 2013 en su Dictamen la Procuradora General de la Nación, Dra. Alejandra Gils Carbó se refirió a la facultad del Estado Nacional para efectuar el control sobre si los efluentes que Papel Prensa S.A. vierte en el Río Baradero provocan daños ambientales interjurisdiccionales. Esto en virtud de las atribuciones que le otorga la Ley de Residuos Peligrosos (Ley 24051) así como las disposiciones de su reglamentación. La Procuración fundamentó en su dictamen que la información con que contaba la SAYDS en agosto del 2007 era suficiente para presumir dicho daño y la contaminación de la vía fluvial interjurisdiccional. (CSJN Fallo 338:1183, Dictamen de la Procuración General de la Nación, 2015, p. 15)⁷

Dijo en su dictamen la Procuradora General de la Nación:

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. (CSJN Fallo 338:1183, Dictamen de la Procuración General de la Nación, 2015, p. 12)¹

⁷ Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3°) s/acción meramente declarativa. CSJ 1045/2007 (43-P) /CS1 Originario CSJN. (s.f.). Fallo 338:1183

Aclaró también que el principio precautorio exige que la ausencia de información científica no sea excusa para postergar la implementación de medidas eficaces que eviten el daño ambiental ante el peligro de daño grave o irreversible. Reafirma asimismo que el principio obliga a la autoridad Nacional a actuar aun existiendo falta de certeza científica o ausencia de información ponderando siempre los demás principios rectores y aquellos valores que se hallen en juego. (CSJN Fallo 338:1183, Dictamen de la Procuración General de la Nación, 2015 p. 12) ¹

De este modo vemos como la Procuración General de la Nación aplica el principio precautorio a su análisis realizando una crítica de la interpretación de la parte actora.

Más allá de ello la Procuradora General de la Nación, Dra. Gils Carbó, también pone de resalto cual es el bien tutelado, lo cual no debe ser perdido de vista y junto con referirse al mismo como “un 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” (CSJN Fallo 338:1183, Dictamen de la Procuración General de la Nación, 2015, p. 8)⁸ recuerda que el mismo se encuentra consagrado en el artículo 41 de nuestra Constitución Nacional y que debe ser tutelado por el Estado Nacional y el Estado Provincial y recuerda más adelante en su Dictamen que la CSJN ha consagrado en varias oportunidades que las normas constitucionales, como el aludido artículo 41, deben ser interpretadas de manera que el ejercicio de la autoridad de ambos estados se desarrolle armoniosamente sin excluirse. (Fallos: 330:1114⁹; 322:2598¹⁰).

⁸ Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3°) s/acción meramente declarativa. CSJ 1045/2007 (43-P) /CS1 Originario CSJN. (s.f.). Fallo 338:1183

⁹ De Narváez Steuer, Francisco c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa. D. 1305. XLII. ORI (CSJN 20/3/2007) Fallo 330:1114

¹⁰ Agua y Energía Sociedad del Estado en liquidación c/ Entre Ríos, Provincia de s/ acción declarativa.A. 1304. XXXII.26/10/1999 Fallos: 322:2598

Resalta la Procuración que en este caso no se estaría discutiendo tampoco un conflicto de competencia debido a que la Provincia de Buenos Aires nunca controvertió las atribuciones del Estado Nacional en la materia, lo cual es acorde a la manda constitucional. Asimismo, la Procuradora confirma la competencia federal cuando invoca lo dictaminado por la Corte Internacional de Justicia de Naciones Unidas en "Plantas de celulosa en el río Uruguay", Argentina c. Uruguay, de fecha 20 de abril de 2010:

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”. (CSJN Fallo 338:1183, Dictamen de la Procuración General de la Nación, 2015 p. 13)¹¹

La intención perseguida por este análisis tiene como objetivo resaltar y comentar los problemas jurídicos hallados en los argumentos del Tribunal, así como también llamar la atención al lector sobre el peligro que supone este fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como antecedente jurisprudencial en la materia.

IV. Fundamentos del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación— instancia originaria

El fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación cuyo análisis motiva este trabajo sustrae de la mano de la Autoridad Federal el control de los Residuos Peligrosos vertidos por Papel Prensa S.A. al Río Baradero, afluente del Río Paraná, ubicado en la Provincia de Buenos Aires fundamentando su decisión en que “()... de la compulsión del

¹¹ Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3°) s/acción meramente declarativa. CSJ 1045/2007 (43-P) /CS1 Originario CSJN. (s.f.). Fallo 338:1183

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” (CSJN Fallo 338:1183, 2015 p. 22)¹, resaltando que tampoco se ha podido confirmar que los efectos de dicha contaminación se propaguen mas allá de los límites de la provincia de Buenos Aires. En virtud de ello, dijo la CSJN en su fallo, que los hechos no pueden ser subsumidos a la ley federal de Residuos Peligrosos por no configurarse este presupuesto básico de afectación a territorios y aguas interjurisdiccionales propagando su toxicidad desde el Rio Baradero, río afluente, hacia su río efluente y a cuya cuenca pertenece, Rio Paraná y que en virtud de ello no se configura el presupuesto que hace a los hechos subsumibles a la normativa federal (Ley 24051 de Residuos Peligrosos) siendo la materia de análisis competencia de la autoridad provincial.

En refuerzo de su argumento la Corte Suprema de Justicia de la Nación hace referencia a lo expresado por el Senador Molina en las sesiones del Senado correspondientes respecto de que la norma federal aplica a aquellos que puedan pasar los límites de la provincia (CSJN Fallo 338:1183, 2015, p. 21-22)¹².

Por otra parte, confirma su decisión argumentando que el Estado Nacional no pudo demostrar el extremo que considera presupuesto para la aplicación de la ley 24051 – la contaminación de aguas interjurisdiccionales- mediante estudios de las aguas río arriba y río abajo. (CSJN Fallo 338:1183, 201, p. 24)¹⁰

Aunque el Tribunal reconoce la competencia compartida del Estado Nacional y el Estado Provincial en la materia la CSJN invoca que debe reconocerse a las autoridades locales la facultad de dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, aplicar dichos criterios, así como también el control del ejercicio de los actos

¹² Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3°) s/acción meramente declarativa. CSJ 1045/2007 (43-P) /CS1 Originario CSJN. (s.f.). Fallo 338:1183

de gobierno que ejerzan sus autoridades. (art 41, tercer párrafo CN y fallos 329:2280 y 331:699). En este sentido dice el máximo tribunal que la ley provincial 11.720 se sanciona bajo la vigencia del artículo 41 Constitución Nacional y de acuerdo a los estándares del Convenio de Basilea y que solo si se demostrara incompatibilidad insalvable con los requisitos de la Carta Magna podría cuestionarse la competencia provincial. (CSJN Fallo 338:1183, 2015, p. 19)¹⁰

V. Principios del Derecho Ambiental y su aplicación como materialización de la voluntad del legislador en la determinación de la competencia federal para la eficaz custodia del derecho a un medio ambiente sano. Antecedentes.

¿Cuáles son los principios del Derecho Ambiental y cuál es su función? Néstor Cafferatta nos enseña en su exposición respecto a Principios y Reglas del Derecho ambiental en el marco del Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales que los principios del Derecho Ambiental son precisamente “la clave de la materia” y que ellos se configuran como ideas rectoras, directrices, pautas de valoración que dan unidad al sistema. Están consagrados en la Ley general del ambiente y son: el de prevención, el precautorio, el de integración, el de congruencia o régimen jurídico integral; el de gobernanza ambiental; el de sostenibilidad, el de equidad intergeneracional, el de cooperación y el de solidaridad. Señala Cafferatta que cumplen función de interpretación y aplicación de la norma cubriendo vacíos legislativos procurando integración. (Cafferatta, 2009)

Voy a detenerme particularmente y porque interesa al análisis de este fallo en el principio precautorio. Mientras el principio de prevención opera sobre un riesgo conocido y comprobado, el principio precautorio lo hace sobre un riesgo que se presume, pero del cual no hay confirmación científica. (Cafferatta, 2009) En los hechos analizados, la razón

por la cual la SAYDS solicitó auditar los efluentes de Papel Prensa S.A. era precisamente la duda razonable y fundamentada en estudios previos de la confirmación de este extremo.

Dijo Pastorino que la prevención tiene pretensión de evitar una consecuencia que debería ser conocida al mismo tiempo que la precaución refiere a daños temidos. (Pastorino, 2005, p. 42)

El fallo de la CSJN en los autos anotados hace prosperar la acción declarativa de certeza en función de que no existen certezas respecto de la contaminación de aguas interjurisdiccionales olvidando que es precisamente la incertidumbre un requisito para la aplicación del principio precautorio. Dice el fallo al respecto que: en el proceso “no existen pruebas que permitan afirmar que el volcado que se denunció alcance a más de un territorio”.¹³ (Fallo 338:1183, 2015, p. 28)

Es precisamente la ausencia de la confirmación respecto de la calidad del efluente el motivo que justifica que el Estado Nacional, en atención a los estudios realizados en inspecciones y mediciones previas, así como al hecho de que el vertido a gran escala, persistente y prolongado en el tiempo merece al menos la sospecha de contaminación interjurisdiccional futura, realice las mediciones que confirmen la inocuidad o peligrosidad de los efluentes. Debió haberse fallado en favor de esa posibilidad que además no atenta contra otro requisito de aplicación del principio precautorio al análisis de los hechos y la toma de decisión jurídica. Tal como nos enseña Andorno, la proporcionalidad de la medida requerida resulta imprescindible como condición para la aplicación de este principio. (Andorno, 2004, p. 17-33)

Se configura de esta manera un doble problema jurídico. Por un lado un problema de relevancia ya que el tribunal en su fallo y desestimando la aplicación del principio

¹³ Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3°) s/acción meramente declarativa. CSJ 1045/2007 (43-P) /CS1 Originario CSJN. (s.f.). Fallo 338:1183

precautorio inhibe la aplicación la norma federal, Ley 24051 de Residuos Peligrosos que prevé en su art. 1 que serán considerados residuos peligrosos y estarán alcanzados por la ley 24051 aquellos residuos “...que pudieren (el subrayado me pertenece) afectar a las personas o el ambiente más allá de la frontera de la provincia en que se hubiesen generado...” (Ley 24.051, 1992) ¹⁴ utilizando claramente el verbo en modo subjuntivo expresando posibilidad de la producción de los hechos. Era este precisamente el extremo que la SAyDS quería constatar debido a que las mediciones anteriores habían arrojado resultados desfavorables para Papel Prensa S.A. (Fernandez, 2010, p 18-23).

De igual manera lo prevee el Decreto Reglamentario de esta norma 831/93. Aunque esta observación tenga la apariencia de estar brindando un argumento lingüístico, existe sobrado fundamento que proviene del debate parlamentario que basa la creación y aplicación de la norma para la evitación del daño ambiental en una instancia previa a su efectiva producción y constatación científica atendiendo situaciones que potencialmente pudieran convertirse en dañosas. Al respecto ha dicho el Diputado Blanco durante los debates parlamentarios “Basicamente se pretende promover conductas empresarias tendientes a la minimización de la producción de residuos peligrosos” ... “De hecho es necesario prevenir nuevos daños...” (Blanco, 1991, p.3349)

Asimismo expresaba el Senador Vaca “El objetivo de este proyecto es impulsar la reducción en la generación de residuos, alentando cambios en la tecnología y en la utilización de insumos que los produzcan en menor medida.” (Vaca, 1991, p. 3533).

De estos extractos del debate parlamentario se desprende con claridad la intención de subsumir la norma rectora federal a esta potencialidad para que sea instrumento de control y evitación del daño debido a lo peligroso, difícil de contener e irreversible del

¹⁴ Ley 24.051 Residuos Peligrosos. BO Nro. 27307, Buenos Aires, 17 de enero de 1992

daño ambiental ocasionado por la incorrecta disposición o vertido de Residuos Peligrosos, máxime cuando no existan certezas científicas de la magnitud.

La decisión de subsumir la aplicación de norma Federal a un potencial riesgo de daño ambiental otorgando poder de policía al Poder Ejecutivo demuestra además que la Ley de Residuos Peligrosos ha sido redactada no solo aplicando el principio precautorio sino también el principio de progresividad al cual la República Argentina adhirió mediante la suscripción a la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹⁵ que refiere a garantizar “la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos”¹⁵ entre los cuales la República Argentina como miembro del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral se ha comprometido a “...promover, coordinar y responsabilizar la ejecución de programas y proyectos de desarrollo a los órganos subsidiarios y organismos correspondientes, con base en las prioridades determinadas por los Estados miembros” entre estos se nombra en primer término al Desarrollo económico y social que incluye entre otras las actividades medio-ambientales. (Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1984)¹⁵

La decisión del tribunal atenta contra la premisa del principio precautorio que establece que en caso de duda científica razonable respecto del daño que una actividad humana pueda provocar al medio ambiente, esta sea discontinuada y evaluada científicamente para lograr la obtención de certezas que permitan determinar la existencia de peligros y la capacidad de responder a los mismos. (Drnas de Clément, 2008, p. 10)

Aparece aquí el segundo problema jurídico que deseo poner de resalto en este fallo, se trata de una cuestión compleja de tipo axiológico y se configura en la falta de

¹⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ley 23054 BO 2539, Buenos Aires 27 de marzo de 1984

atención por parte del Tribunal a la jerarquía del orden jurídico nacional por cuanto al no considerar como premisa del razonamiento que da origen a su argumento la potencialidad del daño sino subsumir la aplicación de la norma a la comprobación efectiva del daño -lo cual no es exigido para la aplicación de la ley 24.051- falla desatendiendo el principio precautorio y de desarrollo progresivo que son fundamento de la ley 24.051 de Residuos Peligrosos y que se encuentran consagrados en el art 4 la ley General del ambiente, Ley 25.675¹⁶ como rectores de toda aplicación de todas las normas por medio de las cuales se ejecuten políticas ambientales. También consagran estos principios la Constitución Nacional en su art. 41¹⁷, el Código Civil y Comercial en sus art 240 y 241¹⁸, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático¹⁹ y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos²⁰ suscriptas por la República Argentina y aprobadas por leyes 24.295 y 23.054 respectivamente. Téngase presente que tanto la Carta Magna como los Tratados Internacionales gozan de supremacía constitucional y los principios en ellos establecidos son rectores de las normas de inferior jerarquía y así lo establece el artículo 31 de nuestra Constitución Nacional. Del mismo modo estos principios deben gobernar la interpretación del derecho que realicen los jueces. Recuérdese que si una norma pertenece a un sistema que constituye un esquema mayor, como es el caso de la Constitución Nacional y los Pactos Internacionales consagrados con supremacía constitucional, esta debe ser interpretada a la luz del sistema en el cual surge y tiene vigor. (McCormick, 2010)

¹⁶ Ley 25.675 General del Ambiente. BO Nro. 30036, 28 de noviembre de 2002

¹⁷ Constitución de la Nación Argentina, Ley 24.430, Santa Fe, 15 de diciembre de 1994

¹⁸ Código Civil y Comercial de la Nación, Ley 26.994. Buenos Aires, 2014

¹⁹ Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) . (1994).

²⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ley 23054 BO 2539, Buenos Aires 27 de marzo de 1984.

Sorprende este fallo en particular porque la jurisprudencia nacional se ha hecho eco de la aplicación del principio precautorio considerando la CSJN al mismo “un principio de derecho sustantivo”. (Fallo 333:1849, 2010, p. 7)²¹

Dijo la Corte Suprema “el principio precautorio 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 el efecto...” (Fallos 332:663, 2009, p.2)²²

Por otra parte, en su fallo en la causa Mendoza Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios la Corte Suprema de Justicia de la Nación afirmó que es importante señalar que en cuestiones de medio ambiente al perseguirse la tutela de un bien colectivo debe darse prioridad a la prevención del daño difuso (Fallos 329:2316, 2006, p. 6)²³

Del mismo modo en el orden internacional existen numerosos ejemplos de aplicación e inclusión del principio precautorio desde la temprana inclusión en la legislación alemana realizada en la década del 80 (Sands,2003, p. 267) hasta el Protocolo de Montreal sobre Bioseguridad, el cual es el documento internacional que mejor expresa la configuración de cautela (Drnas de Clément, 2001, p.8)

²¹ Alarcón, Francisco y otro c. Central Dock Sud S.A. y otro, Fallo 333/1849 (CSJN 28 de Septiembre de 2010)

²² Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ Amparo, Fallo 332:663, (CSJN, 26 de marzo de 2009)

²³ Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo). M. 1569. XL. ORI20/06/2006 Fallos: 329:2316

VI. Conclusión:

Atendiendo en primer lugar a la manda constitucional relativa a la concurrencia de la competencia y a la cooperación requerida entre el Estado Nacional y el Estado Provincial en materia ambiental (Constitución Nacional art. 41, párrafo tercero)²⁴; considerando en segundo lugar la intención del legislador de establecer la competencia del Estado Federal para el caso que “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 la que se hubiesen generado” (Ley 24.051,1992)²⁵ con fundamento ello en el irrefutable argumento de que la contaminación no conoce fronteras -máxime cuando se trata del vertido de residuos eco tóxicos en ríos que forman parte de una cuenca interprovincial- y poniendo especial foco en tercer lugar en la importancia de la aplicación de los principios precautorio y de progresividad que son rectores en materia de legislación medioambiental nacional e internacional de carácter constitucional, concluyo que: Existiendo sospecha del Estado Nacional fundada en estudios previos realizados sobre los efluentes vertidos por Papel Prensa S.A al Rio Baradero, cuya eco toxicidad se había podido determinar mediante informe de la Subsecretaria de Promoción de Desarrollo Sustentable de la Nacion y el informe de la Dirección de Residuos Peligrosos de conformidad con lo previsto en el Anexo II código H12 de la Ley de Residuos Peligrosos 24.051 (CSJN Fallo 338:1183, Dictamen de la Procuración General de la Nación, 2015, p. 12)²⁶, correspondió determinar la competencia del Estado Federal establecida en la ley 24.051 para el control de los efuentes de Papel Prensa S.A. La letra de la norma y de su decreto reglamentario aluden a la potencialidad del daño, valorada como tal por la

²⁴ Constitución de la Nación Argentina, Ley 24.430, Santa Fe, 15 de diciembre de 1994

²⁵ Ley 24.051 Residuos Peligrosos. BO Nro. 27307, Buenos Aires, 17 de enero de 1992

²⁶ Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3º) s/acción meramente declarativa. CSJ 1045/2007 (43-P) /CS1 Originario CSJN. (s.f.). Fallo 338:1183

autoridad de aplicación, como factor determinante para otorgar al Estado Nacional facultades jurisdiccionales que en este caso hubieran sido suficientes para habilitarlo a llevar adelante las actividades tendientes a ejercer control de la calidad de los efluentes vertidos por Papel Prensa S.A.

Por otra parte, concluyo que la interpretación que tanto Papel Prensa S.A. como la CSJN hacen del texto de la Ley de Residuos Peligrosos 24.051 y en la cual está basada la sentencia de ese tribunal altera el sentido de la norma. Esto es así ya que como mencioné, según la interpretación que hace la CSJN, la norma exige como requisito para su aplicación y la consecuente determinación de la competencia del Estado Federal la certeza relativa extremo de que “el volcado que se pretende controlar abarque a más de una jurisdicción” (CSJN Fallo 338:1183, 2015 p.22)²⁷ mientras que la norma y su decreto reglamentario confirman la competencia federal en caso de potencialidad de la confirmación de ese extremo. Esta particular interpretación de la norma no es inofensiva porque la misma se contrapone al principio precautorio consagrado en la Constitución Nacional limitando la potestad del Estado Nacional en materia de policía ambiental configurando ello también una falta a la aplicación del principio de progresividad de acuerdo a lo establecido por la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁸

Considero este fallo de la Corte Suprema de Justicia un antecedente jurisprudencial que corresponde revisar y refutar atendiendo a que son fuente del derecho las leyes, las costumbres y la jurisprudencia (Rivera, 2016, p. 52) y que la aplicación de este fallo - que en mi opinión adolece de estos dos defectos jurídicos en su ratio decidendi - como argumento, fundamento y antecedente jurisprudencial para la resolución de

²⁷ Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3°) s/acción meramente declarativa. CSJ 1045/2007 (43-P) /CS1 Originario CSJN. (s.f.). Fallo 338:1183

²⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ley 23054 BO 2539, Buenos Aires 27 de marzo de 1984.

conflictos de similares características en los cuales se controvierta la competencia del Estado Nacional en el control de actividades potencialmente contaminantes dentro de las Provincias amenaza no solo la autoridad del Estado Nacional en materia de cuidado del medio ambiente por medio de sus órganos de Policía Ambiental, sino también el cumplimiento eficaz de la obligación del Estado Nacional de aplicar el principio precautorio en la protección del medio ambiente en su carácter de suscriptor de pactos internacionales, comprometiendo así el acatamiento de compromisos suscriptos por la República en su carácter de representante de todas las provincias que la integran y cuyos habitantes merecen el cuidado de la biodiversidad de sus ambientes por sobre los intereses económicos de los particulares.

Termino estas conclusiones recordando las palabras de Zampai Ferraz Jr. en las Jornadas Argentinas de Filosofía Jurídica y Social en el año 2000 “Al aplicar un principio jurídico a un caso, el juez da vida a ese principio, da vida al derecho.”

Bibliografía

Andorno, R. (2004) *Principio de Precaución, biotecnología y derecho* (1ra. ed.)– Coord.

Romeo-Casaboba, C. Universidad Deusto Comares, Bilbao

Asociación Argentina de Abogados Ambientalistas c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ acción de recomposición y saneamiento del Río Reconquista s/ medida cautelar, Fallo 331:699 (CSJN 8 de abril de 2008).

Blanco, O., Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones Reunión 40°, Continuación de la 11° Sesión Ordinaria, 27 de Septiembre de 199a, pág. 3340

Cafferatta, N (2009) *Los Principios y reglas del Derecho ambiental*, Disertación en Programa de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales, PNUMA, Buenos Aires,

Carta de la OEA, Ley 22.247, Buenos Aires, 1980

Código Civil y Comercial de la Nación, Ley 26.994. Buenos Aires, 2014

Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, Ley 17.454, Buenos Aires, 1981

Complejo Textil Bernalesa S.R.L. Lonolino S.A., Fallo:307:398 (CSJN 1985).

Constitución de la Nación Argentina, Ley 24.430, Santa Fe, 15 de diciembre de 1994

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Ley 23054 BO 2539, Buenos Aires
27 de marzo de 1984.

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) .
(1994).

Decreto 831/93 Reglamentación de la Ley N° 24.051. (20 de abril de 1993).

De Narváez Steuer, Francisco c/ Buenos Aires, Provincia de s/ acción declarativa. D.
1305. XLII. ORI (CSJN 20/3/2007) Fallo 330:1114

Dnas de Clément, Z (2001) *Los principios de prevención y precaución en materia
ambiental en el sistema internacional y en el interamericano*, publicado en
Jornadas de Derecho Internacional, Secretaría General de la OEA, Washington
p. 81-92.

Dnas de Clément, Z. (Dir.). (2008). *El Principio de Precaución Ambiental - La
Práctica Argentina*-(1era.ed.) Córdoba:Lerner Editora S.R.L.

I., C. F. c/ provincia de Buenos Aires s/amparo, 331:2135 (CSJN 30 de Septiembre de
2008).

Irizar, José Manuel c/ Misiones, Provincia de s/ inconstitucionalidad., Fallo 319:1934
(CSJN 12 de Septiembre de 1996).

Fernandez, A. (2010) *Informe N° 78 - 09/2010 - H. Cámara de Diputados de la Nación*

Leiva, Martín c/ Entre Ríos, Provincia de s/ inconstitucionalidad ley 8144., Fallo
315:1013 (CSJN 19 de mayo de 1992).

Ley 11720, Generación, Manipulación, Almacenamiento, Transporte, Tratamiento y
Disposición Final de Residuos Especiales. BO 13 de diciembre de 1995

Ley 24.051 Residuos Peligrosos. BO Nro. 27307, 17 de enero de 1992

Ley 25.675 General del Ambiente. BO Nro. 30036, 28 de noviembre de 2002

Ley 25.688 Regimen de Gestión Ambiental de Aguas. BO Nro. 30060, 3 de enero de
2003.

MacCormick, N. (2011), *Argumentación e Interpretación en el derecho*, Mexico, Doxa
Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños
derivados de l contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo). M. 1569.
XL. ORI20/06/2006 Fallos: 329:2316

Molina, Cámara de Senadores de la Nación. Diario de Sesiones Reunión 36°, 18°
Sesión Ordinaria, 30 de Octubre de 1991

Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3°) s/acción
meramente declarativa. CSJ 1045/2007 (43-P) /CS1 Originario. CSJN. (s.f.).
Fallo 338:1183

Papel Prensa Sitio Oficial, <http://www.papelprensa.com>

Pastorino L. (2005) *El Daño al Ambiente*, Lexis Nexis, Buenos Aires

Rivera, J.C. y Covi, L.D. (2016) *Derecho Civil Parte General*, (1era. ed - reimpresion-
) AbeledoPerrot, Buenos Aires

Salas, Dino y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ Amparo, Fallo 332:663,
(CSJN, 26 de marzo de 2009)

Sands, Ph, (2003) *Principles of International Environmental Law*- (2da. ed), Cambridge,
Cambridge International Press

Vaca, E., Cámara de Senadores de la Nación. Diario de Sesiones Reunión 36°, 18° Sesión
Ordinaria, 30 de Octubre de 1991, Inserciones solicitadas a Senador Vaca.

Verga, Angela y otros c/ Tagsa S.A. y otros s/ daños y perjuicios., Fallo 329:2280 (CSJN
20 de Junio de 2006).

Zampaio Ferraz Jr, Tercio: “O justo es o belo”, ponencia presentada en las XIV Jornadas
Argentinas de Filosofía, jurídica y Social, Mar del Plata, Octubre de 2000

ANEXO E – FORMULARIO DESCRIPTIVO DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR Y DIFUNDIR TESIS DE POSGRADO O GRADO A LA UNIVERIDAD SIGLO 21

Por la presente, autorizo a la Universidad Siglo21 a difundir en su página web o bien a través de su campus virtual mi trabajo de Tesis según los datos que detallo a continuación, a los fines que la misma pueda ser leída por los visitantes de dicha página web y/o el cuerpo docente y/o alumnos de la Institución:

Autor-tesista <i>(apellido/s y nombre/s completos)</i>	Paula Marcela Palacios
DNI <i>(del autor-tesista)</i>	24424933
Título y subtítulo <i>(completos de la Tesis)</i>	"Aplicación del principio precautorio en la determinación de la competencia federal en materia de control de manejo de residuos peligrosos" Autos PAPEL PRENSA S.A. c/ ESTADO NACIONAL (Buenos Aires, Provincia de, citada 3°) s/acción meramente declarativa. CSJ 1045/2007 (43-P) /CSJN Originario, Fallo 338:1183, 3 de noviembre de 2015
Correo electrónico <i>(del autor-tesista)</i>	Pcorpa2014@gmail.com
Unidad Académica <i>(donde se presentó la obra)</i>	Universidad Siglo 21

Otorgo expreso consentimiento para que la copia electrónica de mi Tesis sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21 según el siguiente detalle:

Texto completo de la Tesis <i>(Marcar SI/NO)^[1]</i>	SI
Publicación parcial <i>(Informar que capítulos se publicarán)</i>	

Otorgo expreso consentimiento para que la versión electrónica de este libro sea publicada en la página web y/o el campus virtual de la Universidad Siglo 21.

Lugar y fecha: Buenos Aires 12 de marzo de 2021


Firma autor-tesista


Aclaración autor-tesista

Esta Secretaría/Departamento de Grado/Posgrado de la Unidad Académica:
_____ certifica
que la tesis adjunta es la aprobada y registrada en esta dependencia.

Firma Autoridad

Aclaración Autoridad

Sello de la Secretaría/Departamento de Posgrado

[1] Advertencia: Se informa al autor/tesista que es conveniente publicar en la Biblioteca Digital las obras intelectuales editadas e inscriptas en el INPI para asegurar la plena protección de sus derechos intelectuales (Ley 11.723) y propiedad industrial (Ley 22.362 y Dec. 6673/63. Se recomienda la NO publicación de aquellas tesis que desarrollan un invento patentable, modelo de utilidad y diseño industrial que no ha sido registrado en el INPI, a los fines de preservar la novedad de la creación.