

UNIVERSIDAD  
**SIGLO**

La educación evoluciona



*Abogacía*

*La contaminación ambiental y la interjurisdiccionalidad  
como condición relevante para determinar competencia*

*Alumna: Lourdes Sofía Garay Núñez*

*D.N.I.: 33.753.230*

*Legajo: VABG 44470*

*Tutor: María Laura Foradori*

**Sumario: I. Introducción. II. Plataforma fáctica e historia procesal.III. Fundamentos de la resolución de la C.S.J.N.IV. Análisis conceptual, doctrinario y jurisprudencial. V. Postura personal. VI. Conclusión. VII. Bibliografía.**

## **I. Introducción.**

A los fines de entrañar al lector en el análisis del caso “Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3º) s/ acción meramente declarativa”, comenzaremos por explicar que el reparto de competencias entre la nación y las provincias en materia ambiental está contemplado en el art. 41 de la Constitución Nacional que reza: “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales”. En este orden de ideas, en relación a los residuos peligrosos a nivel nacional se dictó la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos y en la Provincia de Buenos Aires la Ley 11.720.

No obstante la claridad de la ley, ciertas actuaciones pueden originar injerencias indebidas, alteraciones o desentendimiento de la distribución de competencias. Ello acontece en el caso bajo estudio, donde la empresa duda sobre cuál es la autoridad a la que debe responder, si la provincial en función del territorio o la federal por estimar la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) la configuración de los presupuestos que habilitan la intervención del Estado Nacional en el control de la actividad industrial desplegada por una supuesta contaminación fluvial al Río Baradero que afecta al ambiente y a las personas por fuera de la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires.

Como bien manifiesta Grafeuille (2018) “el ambiente (...) es responsabilidad de quien tiene la autoridad del entorno ambiental y en la acción de las personas que inciden en tal lugar” (s.p.). De allí la importancia del análisis de esta sentencia, en la que para determinar la competencia se debió prestar especial atención a los hechos, los cuales no son

discutidos, pero si analizados a los fines de establecer el alcance de la ley 24.051 y el ejercicio del poder de policía ambiental.

Este fallo pone de manifiesto lo imprescindible que es actuar con fundamento, es decir, actuar teniendo certezas respecto a los hechos y no en base a meros elementos que permitan presumir, pues de ello puede derivar un acto ilegítimo contrario a la Constitución Nacional. Aquí lo necesario fue tener certeza respecto de la contaminación fluvial interjurisdiccional, por eso la prueba de los hechos cobró vital trascendencia pese no ser el eje de la cuestión en autos.

La relevancia de la presente nota al fallo gravita en la certeza y la seguridad jurídica que se otorgará a lo largo de este trabajo. En función de ello primeramente se desarrolla los hechos relevantes del caso y la historia procesal, seguidamente los fundamentos de la decisión de la CSJN para luego ahondar en los mismos a través del estudio de conceptos, doctrina y jurisprudencia pertinente y relativa a la cuestión. Continuamente brindaremos nuestra postura personal y concluiremos respecto de la resolución del fallo en análisis.

## **II. Plataforma fáctica e historia procesal**

Con motivo del “Acuerdo Compromiso para el Desarrollo e Implementación de un Plan de Reconversión para el Sector de la Industria Celulosa y del Papel (PRICEPA)”, contraído entre la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) y la Asociación de Fabricantes de Celulosa y Papel, los funcionarios de tal Secretaria concurren a la planta productora de papel para diarios radicada en la Provincia de Buenos Aires, propiedad de Papel Prensa S.A. (integrante de la Asociación antes dicha), a los fines de relevar información necesaria para implementar dicho Plan.

Papel Prensa S.A. da por culminada su colaboración en fecha 27 de agosto de 2007, oportunidad en la que consintió el contenido del acta respectiva, en el marco de tal Acuerdo.

No obstante, dos días después y sin previo aviso, los funcionarios se presenciaron en la planta para inspeccionar, solicitando “autorización para tomar una muestra de efluente líquido industrial” la cual fue negada por la empresa, que sostuvo que es la provincia quien debe efectuar el control ambiental en función de la actividad industrial desplegada conforme las leyes provinciales<sup>1</sup>, de ello se dejó constancia en el acta de inspección labrada. Acto seguido, Papel Prensa S.A. es intimado a presentar la autorización “bajo apercibimiento de iniciar actuaciones sumariales” y ante su negativa labran una tercera acta.

Por ello la empresa promovió acción declarativa de certeza, demandando al Estado Nacional ante el Juzgado Federal de San Nicolás, Provincia de Buenos Aires, para superar la incertidumbre objetiva producida por estas inspecciones, dado que entiende que sobre su establecimiento rige la jurisdicción local, y que los efluentes que se vuelcan en el Río Baradero (Buenos Aires) por permiso de la provincia no transgrede sus límites territoriales. Requirió citar como tercero al Estado Local, por su ejercicio de poder de policía ambiental y por concederle el permiso de vuelco en tal río, a los fines de que intervenga y ejercite su derecho de defensa.

El juez federal del juzgado en que se había interpuesto la acción se declaró incompetente “por ser parte una provincia en una causa de naturaleza federal, resultante del estado de incertidumbre que alega la actora”, discurrió que es competencia originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien se declaró competente, corrió traslado de la demanda y citó al tercero solicitado.

El Estado Nacional compareció y solicitó el rechazo de la demanda. Argumentó que su competencia para fiscalizar la labor de Papel Prensa S.A. surge de la normativa

---

<sup>1</sup>Leyes provinciales 5965 (sobre efluentes líquidos y gaseosos), 7229 (sobre radicación de industrias), 11.459 y 11.720 (sobre residuos especiales) y 11.723 (de protección de medio ambiente y los recursos naturales).

nacional<sup>2</sup>. Expresó que la SAyDS tenía indicios que llevaban a suponer la posible contaminación fluvial del Río Baradero por acción de la actora, lo cual fundó su intervención conforme el art. 1 de la ley 24.051 que

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

La Provincia citada como tercero alegó que no tiene incertidumbre respecto de la acción planteada, pues ejerce el control de policía ambiental por imperio de ley 11.720 de residuos especiales y su decreto reglamentario 806/97. Citó variadas actuaciones administrativas que acreditan la inscripción y el seguimiento de su labor diligente y pertinente, de las que surgen que “los residuos especiales generados por Papel Prensa S.A.de la planta de San Pedro son transportados y tratados por las firmas Recycomb S.A. y Recovering S.A.y no salen del territorio de la Provincia de Buenos Aires”.

Formulados los alegatos y previo dictamen de la señora Procuradora General sobre las cuestiones constitucionales propuestas, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resuelve acoger la demanda interpuesta. Declara que “el control de efluentes al que se encuentra sometida la actora corresponde a la Provincia de Buenos Aires” ya que no se probó la contaminación por fuera de los límites provinciales.

### **III. Fundamentos de la resolución de la C.S.J.N.**

Para decidir de tal manera, los jueces argumentaron que la Provincia de Buenos Aires ostenta un régimen normativo especial<sup>3</sup>en relación a los residuos peligrosos, en el que establecen “estándares de tratamiento, control y fiscalización de residuos especiales, e

---

<sup>2</sup> Art. 41 de la Constitución Nacional y en las leyes 24.051 de residuos peligrosos, 25.688 del régimen de gestión ambiental de agua, y 25.675 General del Ambiente.

<sup>3</sup> Integrado por las leyes 5965 de efluentes líquidos y gaseosos; 7229 de radicación de industrias, 11.459 y 11.720, sobre residuos "especiales", y 11.723 Ley Integral del Medio Ambiente y los Recursos Naturales.

industriales dentro de su territorio, y el correlativo régimen sancionatorio”, lo cual ratifica la atribución provincial de reglamentación, que por regla debe respetarse.

Como el Estado Nacional fundó su actuar en el art.1 de la Ley 24.051 de residuos peligrosos, correlativamente los jueces procedieron a esclarecer y verificar lo que establece tal disposición a través de la valoración de su letra, del análisis del decreto reglamentario 831/93 que contiene su alcance, de los términos y de la voluntad del legislador para vislumbrar su sentido. Arribaron que “la aplicación directa de la ley 24.051 por la autoridad de aplicación nacional operaría si se verificara un supuesto de afectación de recursos interjurisdiccionales”, y con ello la condición relevante para determinar quién tiene jurisdicción sobre la actividad ambiental efectuada por la actora.

Razonaron que de las pruebas y de los informes esgrimidos no se deriva que el volcado de residuos efectuados por Papel Prensa S.A. ni sus efectos traspasen los límites de la Provincia de Buenos Aires, ya que el Estado Nacional “no ha acreditado la configuración del presupuesto ineludible de su intervención”, la interjurisdiccionalidad. Más aún, del informe elaborado por el Instituto Nacional del Agua se obtuvo que las muestras no contribuyen a confirmar “la presencia de sustancias que se expandan más allá del territorio de la provincia”. Por todo ello, el Estado Nacional “no tiene la autoridad de control que pretende atribuirse”.

Otro fundamento que lo llevó a resolver en tal sentido fue el principio precautorio, íntimamente relacionado con la interpretación y aplicación de toda la normativa ambiental, que vela por el acatamiento de las cargas y obligaciones ambientales, por el gobierno de la prudencia en relación al medio ambiente, principio ausente en la actuación de la demandada.

#### **IV. Análisis conceptual, doctrinario y jurisprudencial.**

Según Madozzo (s.d.) la acción meramente declarativa se substancia a los fines de alcanzar un pronunciamiento judicial que suprima la incertidumbre respecto la existencia, eficacia e interpretación de una relación jurídica, y exprese la existencia de un derecho. Dicha acción se identifica por la idoneidad con la que se satisface la pretensión de quien la interpone, ya que se agota con el cometido de la función jurisdiccional que otorga certeza jurídica.

Esta acción requiere de una fundada incertidumbre que “pudiera producir un perjuicio o lesión actual al actor” frente a la inexistencia de “otro medio legal para ponerle término inmediatamente” (art.322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación), y tiene por finalidad prevenir las consecuencias de “un acto en ciernes al que se le atribuye ilegitimidad o lesión al régimen constitucional federal” (Berra, 2010, s.p.).

En relación a ello es dable mencionar que el sistema federal argentino divide la competencia, siendo la regla la competencia provincial y la excepción la competencia federal, pues todo aquello que no está expresamente cedido por las provincias a la nación en la Constitución Nacional pertenece a ellas (Rosatti, 2007). Más en materia ambiental, tras la reforma constitucional del año 1994, “las provincias han delegado en la Nación la potestad de sancionar leyes que fijen los estándares mínimos de protección de los recursos ambientales”(Zudaire, 2013,s.p). Así, por imperio del artículo 41 de este cuerpo normativo, le corresponde al Estado federal dictar las leyes de presupuestos mínimos, esto es establecer exiguas salvaguardas ambientales, y a las provincias maximizar tales disposiciones a través de normas locales que las complementen “de acuerdo a las necesidades, requerimientos y políticas que tengan sobre el tema” (Grafeuille, 2018, s.p.).

La razón de ello radica en que todo lo concerniente a las necesidades ambientales es de interés general de la Nación, por ello estos estándares mínimos de protección pueden ser

perfeccionados por las provincias aumentándolos en consideración a la situación y los requerimientos locales (Zudaire, 2013). Al respecto, agrega Bidart Campos (2013) que el cuidado, “la protección del ambiente conlleva una responsabilidad que recae sobre quien tiene jurisdicción, más también existen cuestiones que superan dicho contorno y, en tanto los problemas ambientales no pueden ser divisibles, las circunstancias contaminantes requieren la intervención de jurisdicciones más allá de la suya” (p.64).

Esto último constituye el supuesto en el que se ampara la demandada, en virtud de lo dispuesto por el art. 1 de la Ley Nacional 24.051<sup>4</sup> de residuos peligrosos, ya expuesto. También acoge su pretensión en el principio precautorio, el cual según Zaffaroni (citado por Falbo, 2019)

produce una obligación de previsión extendida y anticipatoria a cargo del funcionario público (...) el administrador que tiene ante sí dos opciones fundadas sobre el riesgo debe actuar precautoriamente, y obtener previamente la suficiente información a efectos de adoptar una decisión basada en un adecuado balance de riesgos y beneficios (CS, "Salas", Fallos 332:663).

Suficiencia previa y presunción no son sinónimos claramente. Cabe recordar que el conflicto si bien versa sobre una cuestión de competencia, fue necesario estarse a los hechos para comprobar si la contaminación ambiental era tal y si trasgredía los límites de la Provincia de Buenos Aires. Con todo ello, queda claro que no corresponde la intervención federal “si el problema ambiental se encuentra localizado y sus efectos no pueden extenderse a las jurisdicciones vecinas” (Zudaire, 2013, s.p.).

Quiroga Lavié (1985) expresa que el derecho a la jurisdicción procede “como garantía de eficiencia de todos los otros derechos subjetivos reconocidos en el ordenamiento jurídico” (s.p.). La contracara de este derecho lo constituye el poder de policía, que encuentra fundamento en el artículo 14 de la Constitución Nacional, y tiene como función limitar “el ejercicio de los derechos de los ciudadanos” a la normativa que lo reglamenta

---

<sup>4</sup>Ver p. 4 del presente trabajo.

(Zudaire, 2013, s.p.). Ahora bien, Zudaire (2013) reconoce que este poder emana de la Constitución Nacional, y que como no fue “delegado por las provincias a la nación es una competencia de las primeras” (s.p.).

De acuerdo a ello, la Provincia de Buenos Aires en plena competencia dictó en el año 1995 la Ley de Residuos Especiales 11.720 con similitudes a la mencionada ley nacional, y además “promueve una política de acuerdos o convenios con la Nación no sólo para la homologación recíproca de certificados (de aptitud- ambientales) sino muy especialmente a los fines de "evitar la superposición de jurisdicciones"” (Falbo, s.d., s.p.).

De esta manera evidenciamos que el problema en cuestión es “imputable al propio sistema jurídico” (Martínez Zorrilla, 2010). Fallar cuál es la norma aplicable al caso constituye un deber en cabeza de los jueces, quienes deben “superar estas dificultades (...) aportando las premisas normativas correspondientes” (Martínez Zorrilla, 2010, s.p.).

## **V. Postura personal**

Conuerdo con el resolutorio arribado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación y la forma en que superó el problema jurídico de relevancia. Mal puede sostenerse que manda la prudencia cuando los cimientos constituyen pretensiones, presunciones e indicios. El principio precautorio funda un actuar previsible, basado en constancias e informaciones anteriores y suficientes, que determinan una acción apropiada en función de los riesgos.

Rotundamente el caso analizado muestra que una mera presunción no puede equipararse a lo probado. Decidir de manera contraria sería ilegítimo y opuesto a las disposiciones constitucionales. Más, pone de manifiesto que el sistema federal puede verse oscuro frente al pésima técnica legislativa, pues el “a su criterio, se pueda afectar” (artículo 1 de la Ley 24.051) denota discreción, arbitrariedad frente a una posible contingencia que

de acaecer o no otorga igualmente responsabilidad, competencia, poder de policía, jurisdicción.

Acertadamente, considerando el ordenamiento jurídico en su conjunto, los jueces han primado el tener por acreditado el presupuesto ineludible, en este caso que se configure primero la contaminación y luego que la misma sobrepase los límites de la provincia de Buenos Aires. Esta interjurisdiccionalidad está expresamente reglada en la Constitución Nacional al igual que el reparto de competencias en materia ambiental, por ello, tras analizar lo hasta aquí expuesto ya unque exceda este trabajo, cabe preguntarnos ¿es constitucional la disposición del artículo 1 de la Ley 24.051?

## **VI. Conclusión**

En la presente nota al fallo se ha analizado los fundamentos trascendentes del caso “Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3º) s/ acción meramente declarativa”, los cuales emergen para determinar a quién corresponde el control de la actividad industrial desplegada por la empresa mencionada frente a una supuesta contaminación fluvial que afecta al medio ambiente y a las personas traspasando los límites de la Provincia de Buenos Aires. Por tal razón los jueces debieron valorar la prueba para expedirse respecto de la competencia.

Entre los aspectos principales examinados se encuentran el régimen de reparto de competencia entre la nación y las provincias en materia ambiental, la potestad de la Nación de sancionar leyes con estándares mínimos de protección de los recursos ambientales que pueden ser complementadas por disposiciones provinciales (por caso, la nación dictó la Ley 24.051 y la Provincia de Buenos Aires la Ley 11.720), y el principio precautorio que obliga a los funcionarios públicos a prever el riesgo en base a la obtención de información suficiente que sustente su accionar.

De modo que no se pudo comprobar que el problema ambiental y sus efectos transgredan otras jurisdicciones el caso no incumbe a la competencia federal. La interjurisdiccionalidad constituía el presupuesto ineludible para aplicar la ley 24.051. Por esta razón expresamos acuerdo con la resolución de la C.S.J.N., que aplicó las premisas normativas respectivas zanjando el problema jurídico de relevancia. La Corte sentó que la Provincia de Buenos Aires cuenta con una norma especial sobre residuos peligrosos que reglamenta la ley 24.051, conforme en artículo 41 de la Constitución Nacional, y que el Estado Nacional en este caso carece de autoridad de control.

La atribución que se arrogaba este último se fundaba en el principio precautorio y en la interpretación del artículo 1 de la ley antedicha, la cual no cuenta con una buena técnica legislativa. Palabras como “a su criterio” y “se pueda afectar” pueden hacer que la actuación de funcionarios públicos se base en pareceres, conveniencias, opiniones, y en meras posibilidades, presunciones o probabilidades.

Debiera el legislador en una futura reforma modificar estas expresiones, pues la ley nacional analizada atribuye competencia federal y poder de policía ambiental a la Nación en caso de interjurisdiccionalidad de una afectación ambiental. Sería correcto suplantar tales expresiones por otras que denoten como requisito de procedencia tener por acreditada la contaminación ambiental en base a estudios científicos que la avalen, esto es fundamento, conocimiento y veracidad. Esta constatación evitaría el desgaste jurisdiccional, favorecería a la economía procesal en relación a la prueba, y contribuiría a dar certezas.

El proceder de los funcionarios públicos en circunstancias como las analizadas constituye la trascendencia de este fallo, pues pone de manifiesto que la vaguedad de los términos empleados en la ley puede ocasionar conflictos judiciales en torno a una cuestión importantísima como lo es la preservación del medio ambiente.

## VII. Bibliografía

**Atienza, M.** (2005). *Las razones del derecho* (2da Ed.). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado el 02/09/2019 de: [http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasjuridicas/oj\\_20151108\\_01.pdf](http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasjuridicas/oj_20151108_01.pdf) .

**Berra, E.** (2010). La acción meramente declarativa. *Revista jurídica UCES*, 90-101. Recuperado el 24/10/2019 de: [http://dspace.uces.edu.ar:8180/dspace/bitstream/handle/123456789/903/La\\_accion\\_Berra.pdf;jsessionid=D2C9E85D1C1B4B9577D111C465C97824?sequence=1](http://dspace.uces.edu.ar:8180/dspace/bitstream/handle/123456789/903/La_accion_Berra.pdf;jsessionid=D2C9E85D1C1B4B9577D111C465C97824?sequence=1) .

**Bidart Campos, G. J.** (2013). *Manual de la Constitución Reformada* (T.2, pp.64-65). Ed. Ediar. Recuperado el 24/10/2019 de: <https://alumnos-ucalp-info-y-material.webnode.com.ar/file/200000093-b7962b88fa/Bidart%20Campos%2C> .

**Falbo, A. J.** (s.d.). “Los residuos especiales en la ley 11720 de residuos especiales de la Provincia de Buenos Aires y su decreto reglamentario”. *Jurisprudencia Argentina*. Recuperado el 24/10/2019 de: <https://informacionlegal-com-ar.ebook.21.edu.ar/maf/app/document?&src=laley4&srguid=i0ad82d9a0000016dff5088ef31d6f2d9&docguid=i10D64D416A2A4840B2B96B3290D5EF03&hitguid=i10D64D416A2A4840B2B96B3290D5EF03&tocguid=&spos=18&epos=18&td=22&ao=i0ADFAB8AC74B1D1F81C755DFD042D199&searchFrom=&savedSearch=false&context=10&crumb-action=append&> .

**Falbo, A. J.** (2019). Jurisprudencia conceptual de derecho ambiental. Con especial referencia a opiniones pronunciadas en votos del Dr. Ricardo L. Lorenzetti, Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. *Revista Derecho Ambiental*, 58, 1-ss. Recuperado el 02/09/2019 de: <https://informacionlegal-com-ar.ebook.21.edu.ar/maf/app/document?&src=laley4&srguid=i0ad82d9a0000016cf29649e5>

