



## **PORTADA**

***Poder de Policía ambiental: análisis sobre la competencia del poder de policía ambiental en el fallo “papel prensa SA c/ estado nacional, acción meramente aclarativa”***

**AUTORA:** SOULIER SOFIA VICTORIA

**LEGAJO:** VABG60334

**DOCUMENTO:** 38. 4770.72

**AÑO:** 2019

**TEMÁTICA:** Medio Ambiente

**FALLO ELEGIDO:** “Papel Prensa S.A c/ Estado Nacional, acción meramente aclarativa” – Corte Suprema de Justicia de la Nación. 2015

**SUMARIO:** **I-** Introducción **II-** Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal. **II.I** Premisa fáctica **II.II.** Historia procesal **II.III.** Decisión del tribunal **III-**Ratio Decidendi. **IV-**Argumentos Doctrinarios y Jurisprudenciales. **V-** Postura del Autor. **VI-** Conclusión **VII-** Listado Bibliográfico.

## **I. INTRODUCCIÓN:**

El poder de policía ambiental no encuentra regulación expresa en la Constitución Nacional por lo que, es posible sostener que se trata de un derecho no enumerado.

Asimismo, del artículo 121 de la Constitución Nacional podemos inferir que este le corresponde a las provincias, en tanto y en cuanto no exista una afectación de la competencia nacional. Este poder debe ser ejercido por las provincias en sus territorios y por la Nación en territorios nacionales.

En este contexto el fallo seleccionado pretende determinar mediante una acción declarativa de certeza si el Poder de Policía Ambiental, es correspondiente a la esfera Provincial o Nacional.

Papel Prensa S.A, quien es en este fallo la parte actora, es una de las empresas productoras de papel más grandes de la Argentina, y la cual en reiteradas ocasiones ha sido acusada de monopólica. Por esta razón, en los últimos tiempos esta firma ha sido protagonista de grandes conflictos legales, siendo uno de ellos el analizado en este trabajo.

El conflicto en cuestión trata sobre definir qué esfera del Estado - Nacional o Provincial- es el correspondiente para ejercer el poder de policía ambiental sobre la actividad que ejerce Papel Prensa S.A. Mi interés por este caso, surge a raíz de la magnitud que adquirió dicho conflicto por verse inmerso en cuestiones de índole política, dejando en evidencias los grandes problemas ambientales en los que se ve envuelto este tipo de empresas.

Por otro lado, del análisis del fallo, he detectado una serie de problemas jurídicos, siendo el primero de ellos un problema jurídico de relevancia, el cual podemos verlo materializado en los considerandos 3 ° y 18 ° en tanto queda establecido

que hay una norma que es perteneciente al sistema jurídico -Ley n° 24.051- pero no es aplicable en tanto no se dan los requisitos que establece la Ley, a saber:

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 (Ley n° 24.051, 1991, art.1).

Asimismo, se llega a esta conclusión, a partir de que identifique un problema de prueba, el cual podemos advertirlo en el considerando 17 ° “(...) La autoridad nacional no ha acreditado la configuración del presupuesto ineludible de su intervención, cual es, como se ha dicho, la alegada afectación en más de una jurisdicción territorial” (Corte Suprema de Justicia, 1045/2007, 2015), se entiende que existe este problema ya que el juez debe resolver la causa aplicando presunciones legales y cargas probatorias; En este caso la parte actora fue la que ofreció o aportó las pruebas necesarias para determinar la no afectación de la jurisdicción nacional, mientras que la parte demanda aportó pruebas que resultaron vagas

## **II. RECONSTRUCCIÓN DE LA PREMISA FÁCTICA, HISTORIA PROCESAL Y DECISIÓN DEL TRIBUNAL**

### **II.I. Premisa fáctica:**

La problemática se remonta al 29 de Agosto de 2007 en donde personal de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación concurre a la planta de Papel Prensa S.A, para efectuar una inspección y piden autorización para tomar una muestra del efluente líquido que vuelca en el Rio Baradero, a lo que la empresa se opuso con fundamento de que dicho control corresponde a las autoridades provinciales como las leyes lo prevén; ante esto las autoridades la intiman a que se presente el permiso dentro del plazo de 24 hs.

### **II.II. Historia procesal**

Atento a los fundamentos negativos de la actora, interpone acción declarativa y se cita como tercero a la Provincia de Buenos Aires en virtud de los artículos 90 inc.1, 94 del Código Procesal Civil y Comercial. La empresa solicitó una medida cautelar genérica y la presentó ante el juez federal de San Nicolás, el cual se declaró incompetente por considerar que en el proceso intervenía una Provincia como parte y por esta razón, debía tramitar ante la instancia originaria de la Corte.

### **II. III: Decisión del tribunal:**

El máximo tribunal hizo lugar a la demanda admitiendo que el control de efluentes al que está sometida la misma corresponde a la Provincia de Buenos Aires, firmando todos los jueces a favor y ninguno en disidencia.

### **III. RATIO DECIDENDI:**

Tal y como sostiene los considerandos 1° y 4° la Corte comienza basando su decisión en que la demanda iniciada por la empresa Papel Prensa S.A le corresponde a la Corte de manera originaria en virtud de los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional. La misma se basa en que hay una jurisdicción compartida entre nación y provincia y se deben desenvolver armoniosamente evitando interferencias. Este ejercicio de competencias concurrentes importa interrelación, cooperación y funcionalidad en virtud de los arts. 41, 43,75 incs. 17, 18, 19, 30 y art 125 de la Constitución Nacional.

Así, en este conflicto que se analiza, la Corte sostuvo que los Estados Provinciales y el Estado Nacional están facultados por la Constitución para legislar en materia ambiental en tanto no invadan los aspectos reglados por cada jurisdicción.

Asimismo, la Corte sostuvo en el considerando 6° que el ejercicio de ambos poderes de policía debe reconocer un principio de razonabilidad que relacione los medios elegidos con los propósitos perseguidos. Por esta razón, el tribunal sostuvo que corresponde reconocer a las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad.

Al respecto, en el considerando 14°, podemos observar claramente cómo las palabras del Senador Molina, en el tratamiento del proyecto de la ley n° 24.051, le han resultado de gran utilidad para fundar a esta Corte su resolución. En este sentido, el

senador se expresó señalando, que el artículo primero de esta ley fijaba el ámbito del proyecto y que la norma se aplica a los residuos generados en jurisdicción nacional y jurisdicción provincial que sean transportados fuera de la misma y aquellos que puedan pasar los límites de la provincia en que han sido generados.

El mismo tribunal continuó asintiendo que si hubiere una afectación de recursos ambientales interjurisdiccionales la acción correspondería a la autoridad federal por que se presentaría un presupuesto que lo habilitaría, pero que del expediente e informes no surge que la actividad de Papel Prensa S.A abarque a más de una jurisdicción y que sus efectos se extiendan más allá del territorio de la Provincia de Buenos Aires y que los rangos que se consignaron en el informe demuestran que está dentro del territorio provincial y no se expanden más allá del territorio de esta, ya que la autoridad nacional no aprobó el presupuesto de procedencia de la ley 24051 establecido en el art. 1. (Considerando 16, 17 y 18).

Finalmente, conforme los argumentos descritos anteriormente, el tribunal resolvió que la aplicación del poder de policía ambiental recae en primer lugar en la Provincia de Buenos Aires y que el alegado incumplimiento de normas ambientales que se le reprocha a la actora no autoriza la intervención de la autoridad federal y que tampoco se pudo probar de que los elementos tóxicos que se vuelcan en el río Baradero llegaran a otra jurisdicción. Por lo tanto, se hizo lugar a la demanda admitiendo que el control de efluentes al que está sometida la misma corresponde a la Provincia de Buenos Aires, firmando todos los jueces a favor y ninguno en disidencia.

#### **IV. ANTECEDENTES DOCTRINARIOS Y JURISPRUDENCIALES:**

En el fallo Papel Prensa S.A c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3º) s/ acción meramente declarativa, podemos observar en el visto punto I, párrafo 8º que el problema de este se centra en determinar la competencia en materia de Poder de Policía Ambiental. Para adentrarnos en el significado de este término, necesariamente debemos analizar primero la noción de poder de policía como figura del Derecho Administrativo. De esta manera, podemos entender el mismo como

La potestad del Estado, atribuida al Poder Legislativo, para dictar leyes que impongan limitaciones a los individuos por razones de interés público, con el objetivo de permitir la efectividad simultánea de los

derechos de todos, compatibilizándolos en la medida en que ello sea posible. (Durant, Julio)

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente es preciso advertir las diferentes vertientes que puede tener el concepto de Poder de Policía. En nuestro caso adquiere relevancia el estudio del Poder de Policía Ambiental y la competencia sobre el ejercicio del mismo que como a continuación expondré se ha visto inmerso en numerosos conflictos doctrinarios y jurisprudenciales.

En principio, es preciso señalar que “La Constitución Nacional realiza un reparto de atribuciones que determina la existencia de dos bloques de competencias, el de los Estados Locales y el del Estado Nacional” (Páez, María E. 2013). En este caso el conflicto se encuentra dado entre la competencia que tendría la Provincia de Buenos Aires como estado local, posición que sostiene la parte actora y la competencia nacional alegada por la parte demandada.

Por un lado, podemos encontrar autores que entienden que el ejercicio del poder de policía ambiental es una atribución exclusiva del Estado Nacional, así Canda (2018) sostiene que “es un deber primario ejercer competencias que hagan posible la preservación ambiental, entre las cuales se encuentra el poder de policía ambiental, a través del dictado de normas reglamentarias y de la aplicación del ordenamiento jurídico ambiental”.

Sin embargo, esta posición es rebatida por varios autores y en varios fallos jurisprudenciales donde se entiende que el ejercicio de este poder de policía, no le corresponde al estado si no, a los Estados locales:

En tanto en materia ambiental el Poder de Policía en virtud del Art. 41 de la Constitución Nacional está subordinado a la esfera Provincial y a la Nación le corresponde legislar sobre presupuestos mínimos de protección, sin alterar las jurisdicciones locales a menos que exista una afectación a las normativas nacionales” (Paez, María E. 2013).

En este mismo sentido se expresa Zarini (2001) en el comentario del Art. 41 de la Constitución Nacional cuando dice que:

El Estado Nacional debe sancionar las normas de protección mínima comunes a todo el territorio del País, estableciendo los resguardos sobre lo que debe ser imprescindible tutelar en todo el ámbito de la geografía Argentina; Allí legislara el Congreso Nacional, quedando a cargo de los Gobiernos Provinciales y Municipales la responsabilidad de aplicación de la legislación y la jurisdicción en esas orbitas.

Asimismo, la Ley de la Provincia de Buenos Aires 11.723 (LA 1996-A-757), contiene un capítulo "De la defensa jurisdiccional" que establece un control a través del contencioso- administrativo frente a acciones u omisiones de particulares habilita una acción preventiva de "protección "y otra de reparación.(Caferatta, N. 2011. Pág.780)

Desde el punto de vista jurisprudencial, encontramos que en la causa a "Comunidad del Pueblo Diaguita de Andalgalá c. Provincia de Catamarca y otros s/ Amparo ambiental" entendió que "el poder de policía está regido por el Derecho Público Local y corresponde la competencia a las autoridades locales" (Laplacette, Carlos J.2014, página 3).

A fin de declarar su incompetencia, la Corte Suprema debió analizar el papel que juegan las distintas regulaciones en materia ambiental. Así, Laplacette (2014) recordó que:

Aun cuando existan en la causa normas federales involucradas, la jurisdicción federal sólo procede cuando la demanda se basa directa y exclusivamente en aquellas, "pero no cuando, como sucede en el caso, se incluyen también temas de índole local y de competencia de los poderes locales como son los atinentes a la protección ambiental en la provincia afectada

En el mismo sentido el Tribunal Superior entendió que en relación al poder de policía local ha dicho que:

Con anterioridad a la puesta en vigencia del Código Civil, la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 1869 reconoció que es un hecho y también un principio de derecho constitucional, que la policía de la Provincia está a cargo de sus gobiernos locales, entendiéndose incluido en los poderes que se han reservado, el de proveer lo conveniente a la seguridad, salubridad y moralidad de sus vecinos (TSJ, Cámara de Apelaciones en lo Contravencional y de Faltas, Salas I y III, Expte. 1268/01)

En ese contexto, y tomando de ejemplo el fallo analizado anteriormente, podemos afirmar que las autoridades locales son “plenamente competentes para ejercer el poder de policía dentro de su territorio, el que se encuentra delimitado en el art. 8 de la Constitución local que, como hemos visto, abarca al Puerto de Buenos Aires” (Dellazuana, L. 2014, página 4)

Demostrado queda que la mayoría de opiniones y fallos dictados han establecido que el poder de policía ambiental le corresponde tal y como expresa Lucas Jose Zudaire (2013):

La Provincia de Buenos Aires ejerce el poder de policía sobre el medio ambiente y los recursos naturales de su territorio, incluyendo el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial, su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambiental adecuada para los habitantes

## **V. POSTURA DE LA AUTORA:**

Tal y como se ve en lo hasta aquí detallado el Fallo elegido analiza la disputa sobre la competencia del Poder de Policía ambiental y aunque el fallo no lo menciona

también se ve envuelto en cuestiones de índole política dado los conflictos en la que los actores se han visto involucrados, quedando a la vista en numerosos casos en los que estuvieron enfrentados.

A esto también le debemos sumar los problemas ambientales en los que se ha visto envuelta la parte actora y de las innumerables denuncias que ha recibido por violar leyes ambientales, siendo uno de estos supuestos los autos analizados en este trabajo.

Una vez hecha esta introducción necesaria desde mi punto de vista, nos adentraremos en el análisis que he efectuado.

Basándome en leyes ambientales que en el fallo se invocan y especialmente en el art. 1 de la Ley de Residuos Peligrosos, debo decir que lo alegado por Papel Prensa ha sido correcto ya que, en primer lugar, le corresponde a la Provincia de Buenos Aires la competencia del Poder de Policía ambiental, en tanto y cuanto no haya una afectación de territorio nacional como establece el Art. mencionado ut supra, el estado Nacional se encuentra fuera de la órbita de competencia ya que es un poder delegado a las Provincias en virtud de lo que establece la Constitución Nacional.

Descripto esto queda bien evidenciado que mi postura es a favor de cómo ha resuelto el tribunal si solo me quedara en lo que respecta a la competencia del poder de policía ambiental.

Sin embargo, como esta descripto en el considerando 16º, de encontrarme en la parte demandada como se encuentra en este caso el Estado Nacional, no hubiera tomado muestras de tan espacio limitado como quedó demostrado lo han hecho. Es en este punto en donde he establecido que hay un evidenciado Problema Jurídico como eh planteado en la introducción desarrollada anteriormente, ya que si la parte demanda se hubiera extendido más arriba de la cuenca y/o más abajo, podrían haber tenido resultados que arrojen distintas muestras y llegar en su caso a probar el supuesto que ellos exclaman que es una afectación de la Ley de Residuos Peligrosos.

Como dejo ver, tengo posiciones encontradas desde dos puntos de vistas diferentes.

Por un lado, si me paro desde el análisis de la competencia del Poder de Policía Ambiental, mi postura es muy definida y tal como lo establece la Constitución en su

Art.41 corresponderá a la Nación dictar las normas que contengan presupuestos mínimos de protección y a las Provincias las que sean necesarias para complementarlas, sin que las que hayan sido dictadas por el Estado alteren las jurisdicciones locales.

Por otro lado, posicionándome desde el interrogante de si hubo una afectación o no de tal Ley que habilitara al Estado a sentirse competente, es algo que me genera ciertas dudas, ya que, si este hubiera recolectado más pruebas para fundamentar la afectación de la ley, podríamos haber tenido un resultado diferente.

El Poder de Policía ambiental y su competencia sigue generando problemas de interpretación hasta el día de hoy, no solo lo podemos ver en Fallos, sino también en revistas jurídicas, etc.,. Como podemos apreciar esta problemática es tratada en este fallo dando lugar a diversas interpretaciones, encontrando en la jurisprudencia y/o doctrina posturas divididas, en contra y a favor de su competencia Provincial.

Atento todo esto, queda concluida mi postura dividida con este caso.

## **VI. CONCLUSION.**

Atento a todo lo expuesto y desarrollado ut supra, he llegado a las siguientes conclusiones:

- En primer lugar, como se ha observado en el análisis del fallo, uno de los problemas jurídicos es el de relevancia ya que encontramos una norma perteneciente pero no aplicable, en tanto el Estado Nacional pretendía ejercer el control de Poder de Policía haciendo valer los requisitos del art. 1 de la Ley de Residuos Peligrosos, sin tener pruebas que habiliten dicho supuesto de aplicación.
- De lo anteriormente expuesto, surge el otro problema jurídico detectado, que es el de prueba, en tanto la parte demandada no aportó prueba suficiente para demostrar una afectación al orden nacional.
- Que este fallo, no llego a esta instancia solo por una cuestión de competencia, si no también, por una clara cuestión de índole política como ya se ha dejado en claro varias veces y está a la vista de todos los ciudadanos, a través de los medios de comunicación y de los distintos reveses judiciales en los que se vieron envuelto ambas partes.

- Que pese a que la Constitución Nacional, delega competencias en las Provincias y la Ley de Residuos Peligrosos, establece cuando será de aplicación la jurisdicción nacional, nos encontramos con que esta materia no queda del todo aun resuelta
- En el proceso de investigación es claro que tenemos un vacío normativo respecto a la noción de Poder de Policía Ambiental, en tanto se ha observado que en diversos ámbitos y demandas judiciales que no haya normativa y definición legal respecto de la misma ha sido un problema.
- Atento a todo ello, es claro que, al no contar con una definición establecida, dicha noción se ha forjado a través de debates o posturas doctrinarias que se intentan acercar a lo que la misma significa, pero sin llegar a una definición completa.
- La solución sería redactar una Ley respecto al Poder de Policía Ambiental, con la cual quede establecida: su concepto, competencia, ámbito de aplicación, sanciones ante su incumplimiento y autoridades de aplicación de la misma.

Expuestas estas inquietudes que se plantearon y seguramente se les planteara a quienes investiguen este tema, tengo que sostener lo que ya he dicho en “la postura del autor” donde me encuentro frente a una posición dividida a la cual llegue por varias de las razones aquí expuestas.

## VII. BIBLIOGRAFIA

### Doctrina:

- Caferatta, Néstor A. (2011). *Revista de Derecho Ambiental. Jurisprudencia Argentina*. Tomo I. Editorial Abeledo Perrot.
- Canda, Fabián O. 1 de noviembre de 2018. Poder de policía ambiental. Recuperado de: [https://ar.lejister.com/articulos.php?Hash=eff8cf4c16ae70baa91732bcba20df0f&hash\\_t=6b60318f8849e1687efca6e546e64cce](https://ar.lejister.com/articulos.php?Hash=eff8cf4c16ae70baa91732bcba20df0f&hash_t=6b60318f8849e1687efca6e546e64cce)
- Dellazuana, Lisandro. Ejercicio de poder policía local en materia ambiental en el ámbito del Puerto de Buenos Aires. Recuperado de: [http://www.estudiowalsh.com.ar/news/24/documentos/novedad\\_01.pdf](http://www.estudiowalsh.com.ar/news/24/documentos/novedad_01.pdf)
- Durant, Julio C. Sobre los conceptos de “policía”, “poder de policía” y “actividad de policía”. Recuperado de

[http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/Sobre\\_los\\_conceptos\\_de\\_policia,\\_poder\\_de\\_policia\\_y\\_policia\\_administrativa\\_.pdf](http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/Sobre_los_conceptos_de_policia,_poder_de_policia_y_policia_administrativa_.pdf)

- Hilda. (26 de mayo de 2009). El Poder de Policía. Recuperado de <https://derecho.laguia2000.com/derecho-administrativo/poder-de-policia>
- Laplacette, Carlos J. 02 de octubre de 2010. La competencia territorial en materia ambiental. Recuperado de: [http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/161La\\_competencia\\_territorial\\_en\\_materia\\_ambiental.pdf](http://www.cassagne.com.ar/publicaciones/161La_competencia_territorial_en_materia_ambiental.pdf)
- Paéz, María Eugenia. 2013. Poder de policía: los efectos de la causa “mendoza” sobre los principios que rigen la competencia regulatoria y judicial en materia ambiental, con particular referencia a la ciudad autónoma de buenos aires. Recuperado de: <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/Iye/revistas/91/poder-de-policia-los-efectos-de-la-causa-mendoza-sobre-los-principios-que-rigen-la-competencia-regulatoria-y-judicial-en-materia-ambiental-con-particular-referencia-a-la-caba.pdf>
- Zarini, Helio Juan (2001). *Constitución Argentina comentada y concordada*. Editorial Astrea.
- Zudaire, J. (12 de agosto de 2013). El Poder de Policía en Argentina y en la Provincia de Buenos Aires. El caso particular del Poder de Policía Ambiental. Recuperado de <http://www.saij.gob.ar/lucas-jose-zudaire-poder-policia-argentina-provincia-buenos-aires-caso-particular-poder-policia-ambiental-dacf130228-2013-08-12/123456789-0abc-defg8220-31fcanirtcod>
- Zudaire, José Lucas. 12 de agosto de 2013. El Poder de Policía en Argentina y en la Provincia de Buenos Aires. El caso particular del Poder de Policía Ambiental. Recuperado de: <http://www.saij.gob.ar/lucas-jose-zudaire-poder-policia-argentina-provincia-buenos-aires-caso-particular-poder-policia-ambiental-dacf130228-2013-08-12/123456789-0abc-defg8220-31fcanirtcod>

### **Jurisprudencia:**

- TSJ, Cámara de Apelaciones en lo Contravencional y de Faltas, Salas I y III, Expte. 1268/01). (17 de septiembre de 2002) Sentencia 301:1041. ([http://www.estudiowalsh.com.ar/news/24/documentos/novedad\\_01.pdf](http://www.estudiowalsh.com.ar/news/24/documentos/novedad_01.pdf))

- TSJ, Cámara de Apelaciones en lo Contravencional y de Faltas, Salas I y III, Expte. 1268/01). (17 de septiembre de 2002) Sentencia 305:1672 ([http://www.estudiowalsh.com.ar/news/24/documentos/novedad\\_01.pdf](http://www.estudiowalsh.com.ar/news/24/documentos/novedad_01.pdf))

**Legislación:**

- Congreso de la Nación Argentina (17 de diciembre de 1991) Ley N° 24.051 Residuo peligrosos