



**Los residuos peligrosos, y la dificultad en la determinación de su interpretación y alcance terminológico**

*Nuñez Clyde María Gabriela*

*DNI N° 32446678*

*Legajo: VABG 14904*

*Tutor: Bosch Mirna Lozano*

*Modelo de Caso - Nota a Fallo - Medio Ambiente*

Corte de Justicia de Catamarca - Minera del Altiplano S.A. - C/ Pcia. De Catamarca - Poder Ejecutivo, Secretaría del Estado del Ambiente y Desarrollo Sustentable - s/ Acción Contencioso Administrativa - Sentencia: N° 090/2013. (17 de agosto de 2016)

Sumario: I. Introducción. II. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y decisión del tribunal. III. Análisis de la *ratio decidendi*. IV. Análisis y postura de la autora. V. Conclusiones. VI. Referencias.

## **I. Introducción**

La importancia de la causa “Minera del Altiplano S.A. - C/ Pcia. de Catamarca - Poder Ejecutivo, Secretaría del Estado del Ambiente y Desarrollo Sustentable - s/ Acción Contencioso Administrativa” (2016) radica en que la misma se produce como consecuencia del ejercicio de una actividad sumamente controvertida en el campo del derecho ambiental, por ser juzgada en reiteradas oportunidades, como contraria al derecho de gozar de un ambiente saludable que se encuentra previsto en el Art. 41 de la Constitución Nacional desde la reforma del año 1994.

Consecuentemente, se puede entrever la relevancia de un análisis enfocado en una problemática que subsiste en numerosas provincias argentinas, y que en este caso en particular, pone en foco de discusión, la imposición de una multa y sus respectivos fundamentos legales que implicaron la procedencia de un recurso judicial en miras de resolver estas liberalidades y determinar la veracidad de los hechos vertidos en la causa ut-supra mencionada.

Presente en esta causa, se encuentra un claro problema de relevancia, vinculado con la identificación inicial de la norma aplicable al caso. Este hecho se verifica tras la lectura de la defensa esgrimida por la acusada, quien alega la inaplicabilidad de la Ley N° 24.051 (con la que fue juzgada en la instancia previa).

Argumenta en su favor, que esta norma prevé solamente sanciones para los incumplimientos vinculados a los residuos peligrosos, pero no así para otras cuestiones como las que se le atribuyeron.

Tras lo cual, este análisis será dirigido a la determinación de la aplicabilidad o no, que pudiera resultar de la aducida norma, según lo sentenciado por la Corte, de lo que se podrá aseverar la correspondencia o no con la realidad, de las afirmaciones esgrimidas por la acusadas, según los argumentos sostenidos por el Máximo Órgano Judicial de la Provincia de Catamarca.

Estas páginas en consecuencia, han sido pensadas como una fuente de conocimiento, un instrumento de lucha y de concientización dirigido a la sociedad, con

claras miras de informar y educar en materia ambiental, apostando a un futuro de compromiso social y desarrollo sustentable.

## **II. Descripción de la plataforma fáctica, historia procesal y resolución del Tribunal**

En los orígenes de esta causa, la firma Minera del Altiplano S.A, dedujo una demanda contencioso administrativa de ilegitimidad en contra del Poder Ejecutivo Provincial, con la finalidad de que se declare la nulidad absoluta de la Disposición N° 089/13 y de los Actos Administrativos que la confirmaron y que se le impusiera una multa económica por supuestas infracciones a la Ley N° 24.051.

La actora relató que la Dirección de Gestión Ambiental de la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable emitió en su contra un acta de infracción, que derivó luego en una disposición donde se la acuso entre otros de la omisión de denunciar una falla en la barrera de impermeabilización de la pileta de almacenamiento de hidrocarburos, la falta del permiso de vuelco y la omisión de inscribirse como generador de residuos patogénicos, imponiéndosele una severa multa y obligándola a contratar un seguro ambiental.

Por lo que en su defensa el demandado alegó que en el ámbito provincial no había un régimen de faltas ambientales que tipifique como infracción la mayor parte de los incumplimientos que le fueron atribuidos, lo cual importó la violación de principios esenciales, toda vez que la Ley N° 24.051 prevé solamente sanciones para los incumplimientos vinculados a los residuos peligrosos, pero no para otras cuestiones como ser el seguro ambiental y el permiso de vuelco de efluentes líquidos, cuando ni siquiera se había probado que los efluentes líquidos de la empresa sean residuos peligrosos en los términos de la ley citada, excluyendo la posibilidad de utilizar el régimen sancionatorio previsto en esa norma.

Finaliza así su presentación ofreciendo prueba documental e informativa, haciendo reserva del caso federal y solicitando que al revocarse la Disposición N° 089/13 se deje sin efecto la multa impuesta o subsidiariamente se reduzca considerablemente su monto, tras lo cual, amplía la demanda y ofrece nuevas pruebas.

Acto seguido, la Corte de Justicia resuelve declarar prima facie la jurisdicción y competencia para entender en la causa.

Con posterioridad, los apoderados del Estado Provincial contestan demanda, argumentando que resultaba inatendible el argumento de la falta de tipicidad, ya que rige en el caso la Ley N°24.051 que establece un régimen de protección de los recursos naturales y del medio ambiente, alegando además que la multa no era severa, teniendo en cuenta que existía una base cercana al estipulado como sanción, y a su vez que los incumplimientos formales no eran ni más ni menos que el falseamiento de datos en las declaraciones juradas sobre el material contaminante, solicitando consecuentemente, el rechazo de la acción.

Una vez abierta la causa a prueba, las partes produjeron las mismas, agregándose luego los alegatos de ambas partes.

Tras el análisis de las antedichas circunstancias, la Corte de Justicia de Catamarca, por votación unánime, resolvió Rechazar la Acción Contencioso Administrativa interpuesta por Minera del Altiplano S.A. en contra de la Provincia de Catamarca - Poder Ejecutivo - Secretaría del Estado del Ambiente y Desarrollo Sustentable.

### **III. Análisis de la *ratio decidendi***

La Corte argumentó que, en primer lugar, las provincias tienen la facultad, de complementar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del medio ambiente, y siendo ello así, es que se encuentra un contexto normativo provincial imposible de obviar, y que importa a la Provincia, el deber de garantizar a todos los habitantes el derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano, en el cual las actividades productivas se lleven a cabo en el marco de un desarrollo sostenible.

Los magistrados a su vez consideraron que era muy particular la apreciación que tenía el recurrente al sostener que el acto administrativo se encontraba viciado en el objeto, en la causa, básicamente porque la sanción se aplicaba sin un presupuesto básico, ya que no existían las infracciones imputadas y que las conductas constatadas habían sido calificadas como antijurídicas, sin la suficiente tipificación legal, siendo que en realidad se trataba de irregularidades cometidas, solo que la actora había intentado avizorar otra salida más airosa, insistiendo en que se trataba de cuestiones de distintos criterios interpretativos o de reproches meramente formales, cuando en realidad se pudo

comprobar que las irregularidades existieron y se verificaron en el trámite del procedimiento administrativo.

Al respecto, el Sr. Procurador se daba cuenta de que la resolución dictada donde se impuso la multa, respondía a la correspondiente aplicación de la Ley N° 25.675 y la ponderación de los principios de prevención y precaución.

Tal y como se resaltó, no había que perder de vista, que de lo que se trataba era de garantizar el derecho humano de gozar de un ambiente sano y que dicho derecho tiene consagración constitucional y plena aplicación para todos los Tribunales del país.

Que resultaba además, que en tal contexto era dable considerar la oportuna aplicación de la Ley N° 24.051 que brindaba la caracterización de residuos peligrosos, y de su decreto Reglamentario N°831/93.

Y en tal contexto no puede aducirse ausencia de normas provinciales, si la Provincia ejerciendo su poder de policía en materia ambiental, lo que hace es aplicar principios plasmados en normas nacionales y federales -como ser la obligación de contratar el seguro ambiental establecido en el Art.22 de la Ley N°25.675, o la caracterización de los residuos como peligrosos conforme a la Ley N°24.051, y su Decreto Reglamentario N°831/93 y de todas las normas que la complementen. Ya que en definitiva, estos presupuestos surgen de la normativa de fondo que tiene operatividad como he señalado, en todo el territorio de la República Argentina, agregando que en el análisis de la cuestión no se podía en modo alguno utilizar cualquier argumento de orden procesal o instrumental para evitar que prevalezca el derecho ambiental a una vida sana, tal y como lo dicta la Constitución Nacional.

Es decir, que la Corte consideró que nada podía obstaculizar a la Constitución Nacional y a los principios que la misma consagra como libertad, igualdad y al derecho ambiental a una vida sana, siendo que ni las leyes, ni los decretos, ni reglamentaciones, ni ordenanzas podían quitarle relevancia ni protagonismo al derecho humano de gozar de un ambiente sano, ya que estos principios valen absolutamente y trascienden a cualquier ordenamiento territorial.

Por último, los votantes refirieron a la consideración efectuada por la recurrente respecto a la falta de tipicidad de sus actos y que implica la determinación precisa de las tipologías o conductas ilícitas susceptibles de sanción; aquí los magistrados sostuvieron que en esta materia, existía cierta flexibilidad, ya que se trata de resguardar bienes que

trascienden a los ordenamientos territoriales, resultando una tarea compleja lograr detallar todos los comportamientos que podrían llegar a ser susceptibles de sanción, razón por la cual, se afirma que la norma legal puede establecer solo genéricamente la conducta reprochable que podrá ser explicitada por vía reglamentaria.

Tal y como se consideró, en conclusión, la sanción aplicada no hacía más que poner en práctica el principio que regía universalmente y que hace referencia a que "el que contamina paga", dejando en claro que lo obrado por la Administración resultaba completamente legítimo en tanto se integró perfectamente al orden jurídico.

#### **IV. Análisis y postura de la autora**

##### **IV. A) Marco general doctrinario, legislativo y jurisprudencial**

La llegada de lo que se ha denominado el nuevo paradigma ambiental, ha sido introducido a la legislación nacional, por medio del art. 41 de la Constitución Nacional; un plexo sumamente importante que marcaría un nuevo rumbo en la historia del derecho ambiental argentino.

Al respecto, Novo Villaverde explica que este nuevo paradigma ambiental involucra una encrucijada de valores, visiones y modelos socio-económicos que se abren a nuevas formas de relación Humanidad-Naturaleza, donde en verdad exista la posibilidad de constituir nuevas alternativas de actuación que sean viables en el mediano y largo plazo (Novo Villaverde, 2003).

Y desde esta nueva perspectiva, resulta ser evidente, que el operador jurídico juega un nuevo rol crucial a la hora de resolver un caso ambiental utilizando una pluralidad de fuentes que lleva a un imprescindible dialogo entre ellas (Lorenzetti, 2008).

Este denominado ‘diálogo de fuentes’ ha sido denominado por Cafferatta, como “la necesidad de armonizar o coordinar, mediante la prioridad conceptual, basada en principios, la vigencia de principios tales como in dubio pro homine, de libertad, permisión, de precaución, etcétera” (Cafferatta, 2015, pág. 11).

En esta línea de pensamiento, se impone la necesidad de retomar el contenido del artículo 2 del Código Civil y Comercial Argentino (2014), cuyo contenido refiere a el deber de interpretar la ley en base a sus palabras, finalidad, leyes análogas, tratados internacionales e incluso valores y principios, de modo que se permita llegar a entender y aplicar el ordenamiento de un modo coherente.

A ello hace referencia Cafferatta cuando habla de que esta norma (Art. 2 del C.C.C.) introduce de manera expresa una labor del juez desde un análisis enfocado en todo el ordenamiento como una sola cuestión, de donde debe rescatarse que el derecho ambiental es un derecho humano fundamental, y cuyos principios se encuentran receptados en los artículos 4º y 5º de la ley 25.675 General del Ambiente, presentándose como un anclaje de determinación de bienes y valores colectivos (Cafferatta, 2015).

De este modo, la Ley General del Ambiente (LGA) se incorporó al mundo procesal, con una finalidad concreta para el amparo ambiental: lograr el cese de actividades que generen daños ambientales colectivos; no obstante, se está en condiciones de confirmar una clara inclinación a la actividad de recomposición del daño ambiental (Basterra, 2013).

A su vez, se hace preciso destacar que el concepto de daño ambiental ha sido tipificado por el art. 27 de la referida norma, al expresar que “(...) Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos”

Ahora bien, es necesario abordar, a los fines del presente estudio, un conocimiento algo más amplio de lo que es la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos, y su íntima relación con los preceptos ambientales impuestos por la Constitución Nacional y la Ley General del Ambiente.

Así se puede observar que la misma fue sancionada en el año 1991, y cuyo alcance regula en concreto respecto de la “manipulación, generación, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos peligrosos, esto es, todo el proceso de los residuos “de la cuna a la tumba”” (Bonaveri, 2013, pág. 941).

En esta causa, se ha podido observar como una cuestión de interpretación, lleva a las partes a estar enfrentadas en cuanto al alcance de esta norma, y su correspondiente aplicación, lo cual se comprende claramente al leer una líneas de Cornejo quien ha formuló una acertada crítica a la norma al decir:

Contrariamente al innegable acierto que importó incorporar a la Reforma de 1994 el artículo 41 de la Constitución Nacional, la legislación en materia de residuos peligrosos no alcanzó, ni por asomo, a receptar el propósito del constituyente. (Cornejo, 2006, pág. 02).

Este mismo escritor, expuso que debe entenderse al término residuo como aquello que ha quedado o resultado luego de la descomposición o destrucción de algo, lo que queda, lo descartable, el resto de algo que ha sido utilizado por cualquier razón (sin importar su origen) y que ya no sirve para quien se hizo: basura en sentido literal. Y que, conforme a ello, resulta simple comprender que los mismos pueden ser derivados de la industria o de un domicilio, y aun así será un residuo, y en consecuencia una fuente de contaminación (Cornejo, 2006).

En igual sentido expone la reconocida Nonna, que lo ateniende a prohibiciones existentes en materia de residuos peligrosos, poseen una amplia diversificación de jerarquía y alcance, tornando sumamente complejo el escenario interno al momento de lograr una adecuada gestión de los mismos (Nonna, 2002).

En un interesante estudio formulado por Rodríguez Campos, referido exclusivamente a la ley 24.51, se puede observar que el bien jurídico tutelado es la salud pública; por lo que cuando la misma, en su articulado refiere al suelo, agua, atmosfera y medio ambiente, lo hace claramente para con el objeto de definir objetivamente al delito desde su perspectiva material, en las que ha de recaer la conducta punible. Y que, además, el hecho de que la norma refiera al precepto “medio ambiente”, refleja claramente una total ausencia de su autonomía y su consecuente protección indirecta mediante el amparo de la salud pública (Rodríguez Campos, 2008).

Por último se “Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia de, citada 3º) s/ acción meramente declarativa” (2015), donde en el considerando 14 la Corte esgrimió que:

(...) es propio de la exégesis buscar el verdadero sentido de la ley mediante un estudio atento de sus términos que consulte la racionalidad del precepto y la voluntad del legislador. De ahí, que lo importante es no ceñirse a rígidas pautas gramaticales sino computar el significado profundo de las normas, pues el cometido judicial no concluye con la remisión a la letra de estas, toda vez que los jueces, en cuanto servidores del derecho y para la realización de la justicia, no pueden prescindir de la ratio legis y del espíritu de aquellas.

Mientras por su parte, en el año 2018, la Cámara Federal de Casación Penal de Buenos Aires, se expidió en la causa “Rocchia Ferro, Jorge Alberto s/Recurso de



casación”, una causa donde también se trataba la correspondiente imputación de hechos relacionados con la violación a la ley 24.051.

En esta oportunidad los camaristas se expidieron diciendo que lo imprescindible era proteger la naturaleza y el medio ambiente, ya sea por la importancia de la salud humana, así como también de todos los demás organismos vivos, que también merecen protección legal. Y en este sentido, la Cámara reafirmo el deber estatal de adoptar las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que repela cualquier amenaza al derecho a la vida, lo cual implicaba dar paso a un sistema de justicia; establecer un sistema de justicia efectivo que garantice una vida digna por medio de la adopción de medidas positivas para prevenir la violación de este derecho.

#### **IV. B) Postura de la autora**

Téngase presente que esta causa se originó como parte de un procedimiento donde la firma Minera del Altiplano S.A, dedujo una demanda contencioso administrativa de ilegitimidad en contra del Poder Ejecutivo Provincial, con la finalidad de que se declare la nulidad absoluta de la Disposición N° 089/13 y de los Actos Administrativos que la confirmaron y que se le impusiera una multa económica por supuestas infracciones a la Ley N° 24.051, argumentando en su defensa que tal normativa (24.051) no le era aplicable.

Sin embargo, tras el análisis de dichas circunstancias, la Corte de Justicia de Catamarca, resolvería por voto unánime, Rechazar la Acción Contencioso Administrativa interpuesta por Minera del Altiplano.

En primer lugar me voy a expedir respecto de bien colectivo puesto en peligro, con lo cual resulta oportuno considerar que tanto la doctrina en manos de grandes concedores de la temática, así como la insalvable imposición de la Constitución Nacional, imponen el deber humanitario de preservar la naturaleza del país.

Así, resulta sumamente interesante observar como desde el año 2002 diversas leyes han sido sancionadas en este sentido, y claro ejemplo de ello es la ley 25.675.

Que además, y respecto a lo que el termino residuos peligrosos llega a abarcar, resulta sumamente esclarecedor lo antedicho por Cornejo (2006), quien pusiera de manifiesto la extensión y magnificencia de este elemento para el mundo jurídico, logrando así dar perspectiva y sostén a lo resuelto por esta Corte.

La Suprema Corte provincial, en esta causa, ha logrado reencausar el sentido que el legislador ha dado a la norma 24.051, toda vez que ha formulado un acabado análisis de la perspectiva con la que han de ser analizados los hechos vertidos en la causa, logrando de modo congruente con la realidad, soslayar cualquier asomo de duda respecto del obrar de la justicia.

El problema de relevancia planteado al inicio de estas páginas queda consecuentemente resuelto: corresponde, y sin lugar a dudas, dar la participación que amerita a la causa a la ley 24.051, toda vez que la misma es la herramienta fundamental con la que cuenta el Juez para resolver conflictos de este tipo, donde el obrar humano, ya sea por medio de una figura jurídica o de modo personal, actúa en total contraposición con el deber de cuidado ambiental que le atañe en carácter de ciudadano.

## **V. Conclusiones**

Este análisis, enfocado netamente en las cuestiones ambientales nacionales y su correspondientes regulaciones, logra vislumbrar claramente que muchas veces, las normas suelen ser algo escasas como elemento protector ambiental. Es por ello que la función doctrinaria resulta tan relevante a los fines de apalear conflictos donde lo que se discute es la correcta interpretación de normas.

Claramente, la problemática de relevancia en que se ha visto envuelta esta sentencia ha quedado resuelta tras la resolución abordada por los magistrados. Pero ciertamente, es evidente, que la realidad diaria pone a los jueces a trabajar en pro del resguardo ambiental, y que la herramienta legislativa no siempre alcanza para ejercer su función. No cabe lugar a dudas que existe y se ha producido un importantísimo desarrollo en la materia ambiental nacional, pero sin embargo resulta evidente que aún existe una ardua tarea por llevar adelante.

Estas páginas han pretendido significar una herramienta más para que ese nuevo paradigma ambiental; somos conscientes que este es mucho más lo que en realidad se necesita, pero no por ello debemos omitir la tarea que considero poseemos en nuestro carácter de sujetos participes del derecho.

## **VI. Referencias**

### **Legislación**

Ley n° 24.430, (1994). Constitución Nacional Argentina. (15 de diciembre de 1994). Infoleg. Recuperado el 20 de 05 de 2020, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley n° 24.051, (1991). Residuos Peligrosos. (17 de diciembre de 1991). Infoleg. Recuperado el 15 de abril de 2020, de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/450/texact.htm>

Ley n° 25.675, (2002). Política Ambiental Nacional - Ley General del Ambiente. (06 de noviembre de 2002). Infoleg. Obtenido de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>

### **Doctrina**

Basterra, M. I. (2013). El amparo ambiental. Revista de Derecho ambiental, Págs. 1-22.

Bonaveri, A. B. (2013). Alcance de la aplicación de la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos en un caso de Derecho Administrativo Ambiental. Bs. As., Argentina: Asociación de Docentes -.

Cafferatta, N. (2015). Revista de Derecho Ambiental. Buenos Aires: Abeledo Perrot.

Cornejo, A. (2006). El régimen jurídico de los desechos peligrosos. Revista de la Asociación de Magistrados y Funcionarios de la Justicia de la Nación, Págs. 1-6.

Lorenzetti, R. L. (2008). Teoría del Derecho Ambiental. México: Porrúa.

Nonna, S. (2002). La Argentina: un escenario de prohibiciones internas en materia de residuos peligrosos. Bs. As., Argentina: Ed. Lexis Nexis.

Novo Villaverde, M. (2003). El desarrollo sostenible: sus implicaciones en los procesos de cambio. Polis: Revista Latinoamericana, Págs. 1-21.

Rodríguez Campos, E. (2008). Régimen penal de residuos peligrosos. Capítulo IX. Ley 24051. Revista de la Universidad de Belgrano, Págs. 1-60.

### **Jurisprudencia**

C.F.C.P. Bs. As., (2018). "Rocchia Ferro, Jorse Alberto s/REcurso de casación", Fallo:FTU400619/2007/CFC1. Recuperado el 08 de 06 de 2020, de <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-iberoamerica-argentina-residuos-peligrosos-vertidos>

C.J. Catamarca, (2016). "Minera del Altiplano S.A. - C/ Pcia. de Catamarca - Poder Ejecutivo, Secretaría del Estado del Ambiente y Desarrollo Sustentable - s/

Acción Contencioso Administrativa", Fallo:090/2013. Recuperado el 08 de 06 de 2020, de <https://revistaelectronica.unlar.edu.ar/index.php/iniure/article/viewFile/315/297>

C.S.J.N., (2015). "Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires, Provincia", Fallo:338:1183. Recuperado el 08 de 06 de 2020, de <https://sj.csjn.gov.ar/sj/suplementos.do?method=ver&data=dam2016>