



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

“ECOBLEND S.A. c/ Organismo Provincial
para el Desarrollo Sostenible s/ Pretensión
declarativa de certeza”

A 74.595

Suprema Corte de Justicia:

El Dr. Gonzalo V. Esses, en su carácter de apoderado de ECOBLEND S.A., y con patrocinio letrado, interpone recursos extraordinarios de inconstitucionalidad y de inaplicabilidad de ley contra la sentencia dictada por la Cámara en lo Contencioso Administrativa con asiento en la ciudad de La Plata, del día 29 de marzo de 2016 (fs. 415/422; 428/449).

Corresponde a esta Procuración General intervenir ante el recurso extraordinario de inconstitucionalidad que ha sido interpuesto por la parte actora (v. art. 302 del CPCC; fs.462).

I.

I.1.- Respecto a la admisibilidad del presente recurso, explica que la sentencia es definitiva, en el sentido de que pone fin a la controversia en forma contraria a la pretensión de la parte aquí recurrente; fue presentado en el plazo determinado en el artículo 330 del Código de rito; el recurso fue interpuesto por escrito, en forma separada los fundamentos de los respectivos recursos extraordinarios; y por último —este constituye un requisito de admisibilidad del recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley— efectuó el depósito previo previsto en el artículo 280 del mismo código (v. fs. 428 vta./229 vta.).

I.2.- En lo que se refiere a los hechos que motivaran el presente caso, expresa que la firma actora interpuso una demanda contencioso administrativa en los términos del artículo 12 inciso 4 del Código Procesal en lo Contencioso Administrativo y 322 del Código Procesal en lo Civil y Comercial contra el Organismo Provincial para el Desarrollo Sustentable (OPDS) de la Provincia de Buenos Aires.

Explica que la firma ECOBLEND S.A. posee una habilitación nacional, otorgada en los términos de la Ley N° 24.051, que según el recurrente la autorizaría para efectuar el tratamiento de los residuos peligrosos generados en una Provincia pero destinados al transporte fuera de ella para su tratamiento y/o disposición final, a tenor de lo previsto en los artículos 1 y 5 de dicha ley.

Agrega que en la demanda hizo referencia a que la citada habilitación nacional autorizaría a la empresa a tratar en su planta ubicada en la Provincia de Córdoba los residuos peligrosos que se generen en la Provincia de Buenos, “que se encuentren sujetos a transporte interprovincial para su tratamiento, sin necesidad de obtener una ‘nueva’ o ‘doble’ habilitación o autorización de parte de la Provincia de Buenos Aires” (fs. 430).

Añade que al momento de demandar dejó planteado que en el hipotético caso en que se considerara que la inscripción a la que alude el artículo 7 del Decreto 806/97, respecto de los operadores y transportistas ubicados fuera del ámbito de la Provincia de Buenos Aires, detenta para dichos operadores y transportistas el carácter de una habilitación necesaria para operar respecto de residuos sujetos a tránsito interprovincial, se le solicitó al *a quo* que declare la inconstitucionalidad de dicho artículo, ya que interpretado de ese modo, el mismo resultaría contrario y violatorio de la Constitución Nacional (art. 75 inc.13 - cláusula de comercio- y arts. 14, 17 y 31 entre otros), amén de colisionar también con la Ley Nacional 24.051, y constituir un exceso reglamentario respecto de la Ley provincial 11.720 (v. fs. 431 vta.).

Respecto a los hechos, expresa que la empresa posee una planta en la Provincia de Córdoba, habilitada desde el año 2001 como “Operador” ante el Registro Nacional creado por la Ley 24.051. Agrega que dicha autorización nacional, la habilitaría “para recibir y tratar residuos peligrosos sujetos a transporte interprovincial” (fs. 430 vta.).

Manifiesta que por tratarse de “exigencias meramente formales”, constituyó domicilio en la Provincia de Buenos Aires, y desde el año 2001 “...periódicamente presentó en el expediente 2145 - 5568/01 copia de su habilitación nacional y de sus sucesivas renovaciones” (fs. 431 vta.).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Añade que en esas condiciones la firma recurrente habría operado, efectuando el tratamiento de los residuos especiales provenientes de la Provincia de Buenos Aires en otras provincias, "...habiendo aclarado expresamente la OPDS a fs. 88 del referido expediente que no correspondía el cobro de la tasa, ni otorgar Certificado de Habilitación, a operadores ubicados fuera de la Provincia de Buenos Aires" (lo subrayado se corresponde con el original, fs. 431 vta.).

Afirma que en el mes de marzo de 2011 el Órgano Provincial de Desarrollo Sustentable "en forma sorpresiva" envió cartas documento a las empresas clientes de ECOBLEND S.A. ubicadas en la Provincia de Buenos Aires (ESSO, PROLAC y Monsanto) por las que se las habría intimado a suspender el envío de residuos especiales generados en nuestra provincia a tratadores ubicados en extraña jurisdicción no habilitados por el Órgano Provincial de Desarrollo Sustentable.

Continúa relatando que, por los motivos antes expuestos, la empresa efectuó una presentación ante el órgano provincial, por el que la intimó a que se expidiera "...aclarando que ECOBLEND, al detentar la habilitación nacional, se encontraba debidamente habilitada para dar tratamiento a residuos generados en la Provincia, pero destinados al transporte fuera de ella para su tratamiento" (lo subrayado figura en el original, fs. 431).

Señala que ante el silencio por parte del órgano provincial, y por el estado de incertidumbre generado por las cartas documentos enviadas por dicho organismo provincial a sus clientes, es que "con fecha 2 de junio de 2011 ECOBLEND S.A. inició la presente acción declarativa de certeza" (fs. 431).

Explica que iniciada la presentación judicial, la parte demandada acompañó copia de la respuesta a la carta documento librada al Órgano Provincial de Desarrollo Sostenible. En dicha respuesta se expresa que "...en el Certificado Ambiental Nacional N° 3901 (vigente entre el 23/5/2008 y el 23/5/2009) no se autorizaba a ECOBLEND a tratar residuos categorizados como Y4, y que con fechas octubre, noviembre y diciembre de 2008, ECOBLEND recibió residuos categorizados como Y4 de la empresa Monsanto". Que también se le respondía a la parte aquí recurrente que ECOBLEND no se encontraba habilitada por la Autoridad Nacional

para tratar "esa categoría de residuos", concluyendo que "...no se encuentran reunidos los requisitos técnicos y legales para otorgar a la firma 'Ecoblend' la renovación en el Registro provincial de Operadores y Transportistas de Residuos Especiales en carácter de Operador de otra jurisdicción" (fs. 431 y vta.).

Asevera que en su oportunidad se explicó que no era cierto que la firma no se encontrara autorizada para tratar residuos Y4. En sentido opuesto sostuvo que a tenor de la constancia de fs. 239, del expediente OPDS N° 2145-5568/01, se acreditaría que se encontraba autorizada por la Autoridad Nacional con respecto a dicha categoría; a mayor abundamiento aduna que luego de esa fecha, dicho Certificado Nacional habría sido renovado en dos oportunidades por la Autoridad Nacional "...incluyendo obviamente la categoría Y4...", estando el organismo provincial en perfecto conocimiento de estas circunstancias (fs. 431 vta.).

Manifiesta que con posterioridad al inicio de esta acción, en el Boletín Oficial se publicó el Decreto 650/11, por el que se modificó al artículo 7 del Decreto 806/97, a través del cual se comenzó a exigir a los operadores ubicados fuera de la Provincia de Buenos Aires, "...el cumplimiento de todos los requisitos exigidos por la ley provincial de residuos especiales a los operadores instalados en la Provincia de Buenos Aires, lo que incluye obtener un Certificado de Habilitación" (fs. 431 vta.).

Indica que esta modificación normativa "...acrecentó el estado de incertidumbre" sobre los alcances de su habilitación nacional otorgada por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en los términos de la Ley 24.051 (fs. 431 vta.).

Continúa el recurrente exponiendo que por esa razón la firma amplió la demanda, oportunidad en la que solicitó la declaración de inconstitucionalidad del artículo 7 del Decreto 806/07, modificado por el Decreto 650/11. Fundó esta pretensión en el hecho de que "...la modificación normativa desconoce el valor del Certificado de Habilitación Nacional, invade competencias de la Nación (Art. 75 inc. 13 y Ley 24.051), y pretende el absurdo de que las Plantas de Tratamiento de Residuos ubicados fuera de la jurisdicción provincial, que operan con residuos sujeto a tráfico interprovincial) queden sujetas al cumplimiento de los mismos requisitos que la ley provincial" (v. fs. 432).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

También entendió que era inconstitucional el Decreto 650/11, al generar una "duplicación" de exigencias administrativas, permisos, y de Tasas, lo que arrojaría una colisión normativa con la Ley Nacional 24.051, desnaturalizando, por otra parte a la Ley 11.720, "que dice reglamentar" (fs. 432; el subrayado corresponde al original).

De allí que, prosigue, "...a partir del dictado del Decreto 650/11, el objeto de esta acción quedó circunscripto a que se despeje el estado de incertidumbre provocado por la existencia de dos regímenes normativos distintos y contradictorios sobre la misma situación jurídica y, en consecuencia, declare el derecho aplicable sosteniendo la suficiencia de la habilitación nacional prevista en la Ley 24.051 para que tratadores ubicados fuera de la Provincia de Buenos Aires, efectúen el tratamiento de residuos peligrosos sujetos a transporte interprovincial, sin necesidad de obtener una "nueva" o "doble" habilitación o autorización de parte de la Provincia de Buenos Aires; declarando, asimismo, la inconstitucionalidad del art. 7 del Decreto 806/07, modificado por el Decreto 650/11" (fs. 432; el subrayado no me pertenece).

Continúa el recurrente señalando que la sentencia de primera instancia fue en sentido contrario a su pretensión, en el sentido de que el juez rechazó la acción meramente declarativa o de certeza interpuesta. Frente a esta decisión, interpuso recurso de apelación, solicitando la revocación de la sentencia.

Frente a este recurso de apelación en los términos del artículo 55 del Código Procesal en lo Contencioso Administrativo, la Cámara de Apelaciones interviniente rechazó el mismo, confirmando, por lo tanto, lo resuelto en la instancia anterior (fs. 435).

Contra esta sentencia, se alzó la firma ECOBLEND S.A., por medio de sendos recursos extraordinarios, de inconstitucionalidad y de inaplicabilidad de ley. Explica que en oportunidad de ampliar la demanda a propósito de la entrada en vigencia del Decreto 650/11, el aquí recurrente planteó la inconstitucionalidad del artículo 7 de dicho decreto, por considerar que el mismo desnaturaliza a la Ley N° 11.720, "que dice reglamentar" (fs. 448).

Enuncia que el artículo primero de la Ley N° 11.720 dispone que *“La generación, manipulación almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, quedan sujetos a las disposiciones de la presente Ley”* (subrayado en el original, fs. 448).

Afirma que la Ley N° 11.720 regula todas las actividades vinculadas a la gestión de los residuos especiales dentro del territorio de la Provincia de Buenos Aires y que por ello, según su parecer, no puede legalmente regular la gestión de estos residuos fuera del territorio provincial, ni tampoco los sujetos a transporte interprovincial.

Y al respecto alude que justamente el Decreto 650/11 interfiere en la Ley 11.720, toda vez que regularía el tratamiento de residuos especiales que tiene lugar fuera del territorio de la Provincia de Buenos Aires, *“...exigiendo habilitación provincial a establecimientos ubicados en otras provincias”*, lo que considera como una pretensión *“absurda”*, y que *“desnaturaliza”* a la Ley N° 11.720, lo que, según el apoderado de la parte recurrente, determinaría su inconstitucionalidad *“por exceso reglamentario”* (v. fs. 448).

Manifiesta que la potestad reglamentaria en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires recae en el Poder Ejecutivo, debiendo realizar esta competencia en los términos del artículo 144 inciso 2 de la Carta Magna local, es decir, sin desnaturalizar a la ley que viene a reglamentar. Cita jurisprudencia de V.E. que entiende aplicable al presente caso (fs. 448 vta.).

También asevera que *“...cualquier inspección que autoridades de la Provincia de Buenos Aires pretendieran efectuar en la Planta de Tratamiento de mi mandante ubicada en la Provincia de Córdoba, comportaría un acto administrativo nulo de nulidad absoluta...”*, además de los hipotéticos conflictos interprovinciales o con el Estado Provincial que dicho obrar podría llegar a producir (fs. 448 vta.).

Para completar los fundamentos por los cuales, según el recurrente, V.E. debería hacer lugar al presente recurso extraordinario, refiere que el Decreto N° 650/11 contradice también al artículo 60 de la Ley 11.720 por el que se establece que la *“...Autoridad de Aplicación propiciará acuerdos con la Nación*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

tendientes a la homologación del certificado de habilitación especial creado por el artículo 11° de la presente con el de aptitud ambiental (Ley 24.051) que otorga la Nación en el mismo sentido. Asimismo procurará la celebración de los correspondientes acuerdos o convenios con la Nación, a los fines de evitar la superposición de jurisdicciones” (fs. 448 vta.).

Para finalizar, solicita a V.E. dicte sentencia haciendo lugar a los recursos extraordinarios intentados, y en consecuencia reconozca “...*la suficiencia de la habilitación nacional prevista en la Ley 24.051 para que operadores ubicados fuera de la Provincia de Buenos Aires traten los residuos peligrosos sujetos a tránsito interprovincial, y declarando además la inconstitucionalidad del art. 7 del Decreto 650/11, con costas”*. Hace expresa reserva del caso federal (fs. 449 y vta.).

II.-

La Cámara de Apelaciones interviniente resolvió conceder el presente recurso extraordinario de inconstitucionalidad (v. fs. 456/457). A fojas 462 se dispuso el pase a esta Procuración General (Art. 302 CPCC).

III.-

III.1.- En primer lugar trataré la admisibilidad del presente recurso extraordinario.

Desde el punto de vista formal entiendo que el presente recurso extraordinario es admisible.

En efecto, el recurso extraordinario de inconstitucionalidad establecido en el artículo 161 inciso 1° de la Constitución Provincial y artículo 299 del Código Procesal Civil y Comercial tiene como objeto el análisis de aquellos planteos que cumplen con determinados recaudos técnicos. Y ellos imponen que los argumentos recursivos contengan un explícito y concreto embate contra una norma provincial; que manifiesten en forma explícita su contraste con algún precepto de la Carta Local; demuestren, además, en forma nítida cómo se estaría violando esta última y finalmente, acrediten el perjuicio que tal postura acarrea al quejoso (Conf. SCJBA, Ac.

32.929, “Fisco de la Provincia de Buenos Aires”, sentencia de 30-XI-84; Ac. 38.455, “Registro de contratos públicos número 4 localidad San Pedro...”, sentencia de 6-IX-1988; P. 39.680, “M. M. s/ Robo calificado”, sentencia de 12-II-1991; P. 53.961, “V. o V., C. N. s/ Infracción art. 96, ley Nro. 8.031”, sentencia de 19-IV-1994; P. 56.147, “C., J. s/ Infracción ley Nro. 8.031”, sentencia de 25-X-1994, entre muchos otros).

Por otra parte, es procedente declararlo admisible toda vez que se alza contra una sentencia fundada en un decreto que la parte recurrente considera inconstitucional a tenor de lo establecido en el artículo 161 inciso 1º de Constitución provincial.

En efecto, ha dicho el máximo tribunal provincial que “...el recurso deducido se abre en el único supuesto en que en la instancia ordinaria se haya controvertido y decidido la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos confrontados con normas de la Constitución local” (conf. Ac. 55.865, “Gómez”, sentencia de 20-XII-1994; L. 65.137, “Cabral”, sentencia de 24-III-1998; Ac. 75.910, “Scharf...”, sentencia de 30-V-2001, entre otras). Tal es el caso bajo análisis.

En este orden de ideas, considero que el apoderado de la parte actora se alza contra una sentencia de la Cámara de Apelaciones por la que se dispuso el rechazo del recurso de apelación interpuesto por esa parte, fundada, entre otros argumentos, en el contenido del artículo 7 del Decreto 650/11. Esta última norma, según el aquí recurrente, estaría en colisión con una norma de jerarquía constitucional como es el artículo 166 de la Carta Magna de la Provincia de Buenos Aires.

De este modo, atento los alcances que la ley procesal bonaerense le confiere al recurso extraordinario de inconstitucionalidad y tal como lo recordara el entonces Subprocurador Señor Doctor Juan Martín Nolfi al dictaminar en la causa Ac. 60.684, “Registro de Contratos Públicos nro. 14 de Chivilcoy...” (dictamen del 13 de agosto de 1996) expuso: “...claramente la doctrina ha indicado que ‘este medio extraordinario no tiene por objeto determinar si la ley ha sido bien o mal aplicada como en el recurso de inaplicabilidad de ley, ni si en la sentencia se han observado las normas constitucionales, como en el de nulidad, sino que lo impugnado es la ley misma, decreto, etc., cuya aplicación al caso concreto se considera repugnante a la



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Constitución local”; con cita de Jofré y García Quiroga.

A su vez, el recurso fue interpuesto dentro del plazo previsto en el ordenamiento ritual -arts. 279 y 302 del CPCC- y por el apoderado legal en uso de un mandato vigente (v. fs. 428/449).

III.2.- Despejada la admisibilidad del presente recurso, pasaré a referirme a la cuestión de fondo planteada.

Conviene recordar, en primer término, ciertos principios generales acuñados por la jurisprudencia del Alto Tribunal en materia de control de constitucionalidad.

En tal sentido, es conocida doctrina de la Corte Suprema que la declaración de inconstitucionalidad es una de las más delicadas funciones que puede encomendarse a un tribunal de justicia; es un acto de suma gravedad, última *ratio* del orden jurídico, al que sólo debe recurrirse cuando una estricta necesidad lo requiera, en situaciones en las que la repugnancia con la cláusula constitucional sea manifiesta e indubitable y la incompatibilidad inconciliable (conf. Fallos 247:121 y sus citas; 324:3219). En tal comprobación los tribunales de justicia deben imponerse la mayor medida, mostrándose tan celosos en el uso de sus facultades como del respeto que la Ley Fundamental asigna, con carácter privativo, a los otros poderes (conf. Fallos 327:5723). Además, cuando exista la posibilidad de una solución adecuada del litigio, por otras razones que las constitucionales comprendidas en la causa, corresponde prescindir de estas últimas para su resolución (conf. Fallos 300:1029; 305:1304).

En este mismo orden de ideas, se ha señalado que la invalidez constitucional de una norma sólo puede ser declarada cuando la violación de aquélla sea de tal entidad que justifique la abrogación, en desmedro de la seguridad jurídica (conf. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fallos 324:3219).

El Alto Tribunal ha tenido oportunidad de sostener que “... la descalificación constitucional de un precepto normativo se encuentra supeditada a que en el pleito quede palmariamente demostrado que irroga a alguno de los contendientes un perjuicio concreto en la medida en que su aplicación entraña un desconocimiento o una restricción manifiestos de alguna garantía, derecho, título o prerrogativa fundados

en la Constitución; es justamente la actividad probatoria de los contendientes así como sus planteos argumentales los que deben poner de manifiesto tal situación”; “... cuanto mayor sea la claridad y el sustento fáctico y jurídico que exhiban las argumentaciones de las partes, mayores serán las posibilidades de que los jueces puedan decidir si el gravamen puede únicamente remediarse mediante la declaración de inconstitucionalidad de la norma que lo genera”; y que “... la revisión judicial en juego, por ser la más delicada de las funciones susceptibles de encomendarse a un tribunal, solo es practicable como razón ineludible del pronunciamiento que la causa requiere, de manera que no debe llegarse a una declaración de inconstitucionalidad sino cuando ello es de estricta necesidad” (conf. *in re* “Rodríguez Pereyra, Jorge Luis y otra c/ Ejército Argentino s/ daños y perjuicios”, Fallos 335:2333, consid. 13 y 14).

También se ha dicho que la declaración judicial de inconstitucionalidad no sólo requiere que la norma impugnada pueda causar un gravamen constitucional, sino que se haya afirmado y acreditado fehacientemente que ello ocurre en el caso concreto sometido a decisión (conf. Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fallos 256:602; 258:255; 297:108; 299:368; 300:352; 301:410; 302:355, entre otros).

III.3.- Sentado ello, observo que en la ciudad de Santa Fe el constituyente de 1994, al sancionar el artículo 41, claramente reconoció a la materia medioambiental como una prioridad, estableciendo su concurrencia, del Estado Federal con las provincias. Así determinó la Constitución Nacional en el citado artículo que es competencia de 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 esas condiciones, tanto las provincias provinciales como así el Estado Nacional están facultados por la Constitución Nacional para legislar en materia ambiental y ejercer atribuciones propias en tanto y en cuanto no invadan efectiva y concretamente los aspectos reglados por cada jurisdicción en su esfera de injerencia.

Al respecto, puntualizo que la Corte Suprema ha sostenido recientemente en un conflicto de naturaleza ambiental: “...4º) Que conforme a los



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

rasgos distintivos con los que la Constitución Nacional ha revestido la configuración político institucional de naturaleza federal, la regla y no la excepción consiste en la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las provincias, debiendo en consecuencia ser interpretadas las normas de aquella de modo que las autoridades de la una y de las otras se desenvuelven armoniosamente, evitando interferencias o roces susceptibles de acrecentar los poderes del gobierno central en desmedro de las facultades provinciales y viceversa, y procurando que actúen para ayudarse y no para destruirse...5º) Que el ejercicio de las competencias concurrentes que la Constitución Nacional consagra en los arts. 41, 43, 75, incs. 17, 18, 19 y 30, y 125, entre otros, no implica enervar los ámbitos de actuación de ninguna órbita del gobierno, sino que importa la interrelación, cooperación y funcionalidad en una materia común de incumbencia compartida, como es el caso de la protección del medioambiente, sin perjuicio del poder de policía que, en primer término, está en cabeza de las provincias. Este tipo de complementación a nivel constitucional es el que se dispone en el art. 41 de la Constitución Nacional. Las obligaciones que incumben a la Nación en la tutela ambiental no son exclusivas ni excluyentes de las que competen a sus unidades políticas en sus esferas de actuación sino que, en estados de estructura federal, pesan sobre ellas responsabilidades semejantes, que también se proyectan sobre las entidades públicas y privadas que se desenvuelven en este ámbito, ya que de lo contrario, las leyes sancionadas en la materia no dejarían de ser sino enfáticas enumeraciones programáticas vacías de operatividad (arg. Fallos: 331:2135). En esas condiciones, los estados provinciales y el Estado Nacional están facultados por la Constitución Nacional para legislar en materia ambiental y ejercer atribuciones propias en tanto y en cuanto no invadan efectiva y concretamente los aspectos reglados por cada jurisdicción en su esfera de injerencia (...) las relaciones de convergencias entre distintos niveles de gobierno se exteriorizan en políticas públicas de tutela y control del medio ambiente, con la acción provincial en primer término según las específicas circunstancias locales, tal como lo establece el art. 41 de la Constitución Nacional, al consagrar a todos los habitantes “el derecho 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". En esa inteligencia, el Tribunal tiene dicho 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 para la que gobiernan, así como valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido, pues si bien la Constitución Nacional, establece que le cabe a la Nación "dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección", reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia (art. 41, tercer párrafo; Fallos: 329:2280 y 331:699). En tales condiciones, la Nación legisla las pautas mínimas de protección, y al ser esta una facultad compartida por su objeto, la autoridad provincial ejerce la porción del poder estatal que le corresponde con base constitucional; extremo que implica que la provincia en su ámbito propio realiza con plenitud una atribución que traduce un grado de valoración con relación al fin especial de carácter preventivo que persigue, la protección del medio ambiente" (Fallos 338:1183, "Papel Prensa S.A. c/ Estado Nacional (Buenos Aires Pcia. Citada 3°) s/ Acción meramente declarativa").

Asimismo, la Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires (1994) estableció en el artículo 28 de su Constitución la obligación —por parte de nuestra provincia— de controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema, como así promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo, a los efectos de hacer operativo el derecho de los habitantes de la Provincia de gozar de "...un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras...".

De esta cláusula surge el ejercicio del poder de policía, entendido como potestad reguladora de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales del individuo, el cual —para su debido ejercicio y así poseer validez constitucional— debe respetar el principio de razonabilidad que relacione los medios elegidos con los propósitos perseguidos (CSJN, "Fallos", T. 319:1934 "Irizar, José Manuel c/ Misiones, Provincia de s/ inconstitucionalidad").

La potestad provincial conlleva la elección de los medios, forma y alcance que considere más conveniente para la protección del ambiente, en



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

tanto no contraríen principios consagrados en la Constitución Nacional, pudiendo por lo tanto ser ejercida esta competencia en forma amplia y discrecional.

Que en este marco general, la Legislatura provincial sancionó la Ley 11.723 (B.O. Bue del 22-12-1995) de Medio Ambiente, por cuyo artículo 1° se determinó que: “La presente ley, conforme el artículo 28° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, a fin de preservar la vida en su sentido más amplio; asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica”.

A su vez, previamente también fue sancionada la Ley 11.720 (B.O. Bue del 13-12-1995) referida a la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales en el territorio de la Provincia de Buenos Aires.

La Suprema Corte de la Provincia ha expresado en varios pronunciamientos su preocupación acerca de las consecuencias de un deficitario manejo de la cuestión ambiental. Así recordó que debe protegerse un medio ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras y tienen el deber de preservarlo, siendo relevante la prevención del daño al medio ambiente, y el eventual daño obliga a su recomposición. (SCJBA, Ac. 77.608, sentencia de 19-II-2002, “*Ancore S.A. y otro c/ Municipalidad de Daireaux s/ Daños y perjuicios*”).

Es claro también que la competencia de las autoridades de prevenir el eventual daño ambiental, cuya responsabilidad recae en las autoridades estatales, las que “...en el ejercicio de sus poderes de policía de seguridad, salubridad y bienestar de la comunidad deben preservar la calidad de vida del hombre, su existencia, su salud, su integridad física y moral y sus valores culturales” (SCJBA C. 90.020, “*Yane, Salvador c/Municipalidad de General Alvarado s/Materia a categorizar*”, sentencia de 14-XI-2007, voto del Dr. Negri).

También dijo V.E. que la protección "... no tiene por finalidad la tutela del interés de un sujeto en particular sino de un interés general o indeterminado en cuanto a su individualidad" (SCJBA C. 90.020, "Yane", sentencia citada).

Ley 11.720 regula todas las actividades vinculadas a la gestión de los residuos especiales dentro del territorio de la Provincia de Buenos Aires, incluyendo la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de residuos especiales. En el título II de la citada Ley ("de los Registros de Residuos Especiales"), se establece en el artículo 7 que "...la Autoridad de Aplicación llevará y mantendrá actualizado un Registro Provincial, en el que deberán inscribirse todas las personas físicas o jurídicas responsables de la generación, transporte, tratamiento, almacenamiento y disposición final de residuos especiales".

El Poder Ejecutivo reglamentó esta ley por medio del Decreto 806/97, de fecha 14 de abril de 1997, publicado el 22 de abril del mismo año. Dicho decreto fue modificado por medio del Decreto 650/11 de fecha 16 de junio de 2011, y entre otros artículos, dejó sin efecto el artículo 7 del Decreto 806/97, quedando en la actualidad redactado de la siguiente manera:

Artículo 7º: "El Registro Provincial de Generadores y Operadores a que hace referencia la Ley Nº 11.720 deberá ser de carácter público en cuanto a la información de identidad, ubicación y actividad de los inscriptos. Los operadores y transportistas de residuos especiales instalados fuera del ámbito de la Provincia de Buenos Aires que presten servicios a generadores de la misma deberán solicitar la inscripción en el Registro respectivo. A tal fin, los mismos deberán acreditar el cumplimiento de todos los requisitos exigidos a los operadores y transportistas instalados en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires por la Ley Nº 11.720, su reglamentación y normativa complementaria, de acuerdo a lo que la Autoridad de Aplicación establezca. Cuando los establecimientos fueren infraccionados en sus respectivas jurisdicciones con las penas de clausura, inhabilitación, o cualquiera que implique el cese de las actividades del mismo, la Autoridad de Aplicación podrá darlos de baja de los respectivos Registros".

Frente a este marco normativo, en el remedio extraordinario de inconstitucionalidad el aquí recurrente manifiesta que el transcripto artículo 7 del



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Decreto 650/11 violentaría el artículo 144 inciso 2 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que establece, como competencia del gobernador "...promulgar y hacer ejecutar las leyes de la Provincia, facilitando su ejecución por reglamentos y disposiciones especiales que no alteren su espíritu".

Esta competencia del titular del Poder Ejecutivo provincial de reglamentar leyes sancionadas por la Legislatura es similar a la cláusula prevista en el artículo 99 inciso 2 de la Constitución Nacional. A su vez, esta norma de la Ley Suprema de la Nación encuentra su origen en el proyecto constitucional que Alberdi propusiera conjuntamente con la segunda edición de "*Las Bases*". Juan Bautista Alberdi respecto a este tema se apartó del modelo de la Constitución de Estados Unidos, que no prevé la potestad reglamentaria en cabeza del Presidente, siguiendo sobre esta cuestión lo regulado en la Constitución de Chile del año 1833.

Ahora bien, la potestad reglamentaria consiste en la competencia del órgano de integrar la ley con los detalles u otras cuestiones necesarias, atinentes a los fines de su cumplimiento y efectividad en pos de satisfacer los objetivos previstos por el legislador. La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el caso "Delfino" (Fallos 148:430), tuvo la primera oportunidad de resolver sobre la interpretación que debía darse a la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo. Allí dijo que no debería confundirse esta competencia, —esto es la de "conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo o a un cuerpo administrativo a fin de reglar los pormenores y detalles necesarios para la ejecución de aquélla"—, con una delegación de carácter legislativo, competencia que en ese entonces no estaba prevista en la Constitución Nacional.

Esta cláusula de la Constitución Nacional posee un límite claro, que consiste en establecer la prohibición al Presidente de la Nación de alterar el espíritu de la ley con excepciones de carácter reglamentario. De esta forma, mientras que el Congreso de la Nación no puede alterar la norma constitucional que reglamente, tal como surge del artículo 28 de la Constitución Nacional, el titular del Poder Ejecutivo, tampoco puede hacer lo propio al momento de reglamentar una ley emanada del Poder Legislativo (v. art. 99 inc. 2).

Resalto a continuación algunos principios sentados por la Corte Suprema en materia reglamentaria: “El decreto reglamentario dictado por el poder ejecutivo en uso de facultades constitucionales forma parte de la ley misma, y su violación o interpretación errónea afecta al régimen creado por ella” (Fallos: 190:301, 417). “Las normas reglamentarias, si bien subordinadas a la ley, la completan, regulando los detalles indispensables para asegurar, no sólo su cumplimiento, sino también los fines que se propuso el legislador” (Fallos: 241:384). “El poder ejecutivo no se excede en su facultad reglamentaria cuando se aparta simplemente de la estructura literal de la ley siempre que se ajuste al espíritu de ella, cuyo texto puede ser modificado en sus peculiaridades de expresión, con tal de que no afecte su acepción sustantiva ni introduzca disposiciones contrarias a los preceptos legales” (Fallos: 178:224; 182:244; 183:116; 199:442; 246:221).

También ha sostenido nuestro más alto Tribunal que “En el ejercicio de su facultad reglamentaria el poder ejecutivo puede apartarse de los términos de la ley siempre que las disposiciones que adopte no sean incompatibles con las de ella, propendan al mejor cumplimiento de los fines de la misma o constituyan medios razonables para evitar su violación y sean ajustadas a su espíritu” (Fallos: 200: 194; 232:287). “El órgano dotado de potestad reglamentaria está habilitado para establecer condiciones, requisitos, limitaciones o distinciones que respeten el espíritu de la norma, sirvan razonablemente a su finalidad, y no rebasen el ámbito en que la interpretación es opinable y posible la solución entre varias alternativas” (Fallos 313:433).

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires tuvo la oportunidad de resolver sobre un decreto emanado del Poder Ejecutivo provincial que fuera cuestionado porque supuestamente no respetaba la ley que venía a reglamentar. Y al respecto entendió V.E. que el Poder Ejecutivo “...no se excede en su facultad reglamentaria constitucional cuando simplemente se aparta de la estructura literal de la ley, siempre que se ajuste al espíritu de la misma”, y que “el texto legal es susceptible de ser modificado en sus modalidades de expresión en tanto con ello no se afecte su acepción sustantiva” (SCJBA, I. 2162 “Fernández, Viviana”, sentencia de 23-XII-2003, voto del Dr. De Lázzari).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

A tenor de los antecedentes reseñados observo —permitiéndome volver a transcribir las normas bajo análisis para su mejor entendimiento— que el artículo 7 de la Ley N° 11.720 establece que “la Autoridad de aplicación llevará y mantendrá actualizado un Registro Provincial, en el que deberán inscribirse todas las personas físicas o jurídicas responsables de la generación, transporte, tratamiento, almacenamiento y disposición final de residuos especiales”.

Por el otro lado, el artículo 7 del Decreto Reglamentario N° 650/11 prevé que “El Registro Provincial de Generadores y Operadores a que hace referencia la Ley N° 11.720 deberá ser de carácter público en cuanto a la información de identidad, ubicación y actividad de los inscriptos. Los operadores y transportistas de residuos especiales instalados fuera del ámbito de la Provincia de Buenos Aires que presten servicios a generadores de la misma deberán solicitar la inscripción en el Registro respectivo. A tal fin, los mismos deberán acreditar el cumplimiento de todos los requisitos exigidos a los operadores y transportistas instalados en jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires...” (el subrayado me pertenece).

Del cotejo de ambas normas no encuentro razones para sostener que el Decreto 650/11 vulnera la letra ni el espíritu de la Ley 11.720.

Ello así, toda vez que, a través del mismo, se regularon ciertos detalles o pormenores de la manda establecida por el legislador en torno a la obligación por parte de los generadores y operadores de inscribirse en un Registro Provincial.

En este sentido, considero que la reglamentación impugnada fue dictada en términos que no exceden el límite de lo razonable, a través de un adecuado celo en el cumplimiento de la referida ley provincial; norma que, reiterando palabras de la Corte Suprema en el citado caso “Papel Prensa”, fue sancionada “bajo la vigencia del art. 41 de la Constitución Nacional, del art. 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, y de acuerdo a los estándares previstos en el Convenio de Basilea” (considerando 10). Este convenio internacional trata sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, constituyendo el tratado multilateral de medio ambiente referido a ese tipo de desechos, a los efectos de proteger la salud y el medio ambiente.

En esta línea de pensamiento, entiendo que el Poder Ejecutivo provincial ha aplicado un razonable criterio de protección ambiental, conducente para el bienestar de la comunidad para la que gobierna (Fallos: 330:549).

En este punto es relevante destacar que no compete a los jueces apartarse de las normas vigentes e instituir un régimen diferente que la parte estima más favorable a sus intereses (Fallos: 270:74); ni que la modificación de normas por otras posteriores no da lugar a cuestión constitucional alguna, pues nadie tiene un derecho adquirido al mantenimiento de leyes ni reglamentos, ni a su inalterabilidad (Fallos 336:2307; 338:757; 339:245, entre muchos otros).

Máxime que la congruencia de una norma con los principios constitucionales no ha de ser apreciada exclusivamente dentro del marco del sistema particular de que forma parte, sino en el conjunto del orden jurídico y conforme a sus fines y razón de ser en función del bien común general (Fallos 300:1087).

Nótese que en un país organizado en forma federal, resulta una tarea ardua determinar los límites de actuación de las distintas jurisdicciones, y más aún cuando se trata de la materia medio ambiental. A ello se suma la concurrencia establecida en la propia Constitución Nacional en el artículo 41 que, utilizando las palabras de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, "...no implica enervar los ámbitos de actuación de ninguna órbita del gobierno, sino que importa la interrelación, cooperación y funcionalidad en una materia común de incumbencia compartida, como es el caso de la protección del medioambiente, sin perjuicio del poder de policía que, en primer término, está en cabeza de las provincias..." (Fallos: 338:1183, citado *supra*).

Asimismo, en torno a la aducido con respecto a una supuesta invasión de competencias propias de la Provincia de Córdoba por parte de la Provincia de Buenos Aires (fs. 448 vta.), señalo que cada una en pleno ejercicio de sus competencias constitucionales, ejercen el poder de policía ambiental. En efecto, cabe aclarar que la Provincia de Córdoba no posee restricciones al momento de recibir residuos peligrosos (conf. <http://ambiente.gob.ar/mapa-de-restricciones-de-ingreso-jurisdiccionales-en-materia-de-residuos-peligrosos/>), rigiéndose dicha provincia, en primer lugar por la Ley Nacional N° 24.051, y en segundo lugar, por los términos de



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

la Ley de la Provincia de Córdoba N° 8973 y su Decreto Reglamentario N° 2149/03, como así también por la Resolución de la Secretaría de Medio Ambiente N° 1378/09 que establece el “Régimen de Transportes de Residuos Peligrosos”.

Por medio de estas normas dicha provincia diseñó el marco regulatorio ambiental vigente, respecto a la temática aquí analizada, que abarca entre sus medidas “la prevención y el control de los problemas derivados de la generación, transporte, manipulación, operación y disposición final de los residuos peligrosos” (v. <http://www.cba.gov.ar/residuos-solidos-urbanos-y-peligrosos/>). En este marco, la empresa “ECOBLEND S.A.” aquí recurrente, estableció su planta de tratamiento en aquella provincia mediterránea.

III.4.- Por otro lado, encuentro aplicable en la especie la doctrina del caso “Desler S.A.” sentenciado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En dicho pronunciamiento se resolvió —en el marco de una medida cautelar concedida en un caso similar al aquí analizado, y estando vigente como marco normativo la redacción originaria del artículo 7 del ya citado Decreto 806/97—, que dicha norma constituía el legítimo ejercicio del poder de policía ambiental, en una materia “vinculada al Derecho Público local” (“Desler S.A. c/ Buenos Aires, Provincia de - Secretaría de Política Ambiental- s/ medida cautelar”, D. 6. XXXVI, res. del 21-XI-2000, que remite al dictamen de la Procuradora Fiscal de fecha 23 de agosto de 2000).

IV. En virtud de lo expuesto, opino que V.E. debería rechazar el presente recurso extraordinario de inconstitucionalidad (cf. art. 302 del CPCC).

La Plata, 11 de octubre de 2017


Julio M. Conte Grand
Procurador General

