



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein

Dictamen Jurídico

Número:

Referencia: EX-2021-50304005-APN-DGAYF#MAD

SEÑOR MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE:

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible consulta a esta Procuración del Tesoro de la Nación, acerca del alcance de su competencia para realizar la obra de Cobertura de Celda V en el Ex Relleno Sanitario de Residuos Sólidos Urbanos y Centro Ambiental de Reciclado del Municipio de San Martín de los Andes.

- I -

ANTECEDENTES

1. En el orden 4, la Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (*en adelante, el Ministerio de Ambiente*) incorporó el documento denominado "Resumen Proyecto Cobertura Celda V", Año 2021, San Martín de los Andes.

Allí mencionó la información general, datos geográficos, económicos, topológicos y demográficos del lugar.

También destacó los Componentes Urbanos Significativos: el Casco Histórico, Chacra 30 y Cordones de Chapelco, Villa Lago Lolog, Cerro Chapelco y su centro de esquí, Hospital Nuevo, Terminal Nueva y el Ex Relleno Sanitario de RSU (por Residuos Sólidos Urbanos) y Centro de Reciclado SIRVE (por Separación Inteligente de Residuos Vecinales).

Asimismo, agregó un apartado de relevamiento planialtimétrico, de caracterización de suelos y de hidrogeología.

En cuanto a las obras a realizar, indicó que el costo estimado es del orden de veinticinco millones de pesos (\$25.000.000) y agregó mapas que concluyen el documento.

2. El 24 de junio de 2021, el intendente de la Municipalidad de San Martín de los Andes solicitó al titular del Ministerio de Ambiente, su intervención para ejecutar el proyecto denominado

Cobertura Celda V – Vertedero RSU San Martín de los Andes (v. orden 6).

3. En el orden 7, la Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental del Ministerio de Ambiente agregó el documento caratulado *Proyecto de Cobertura de Celda V en el Ex Relleno Sanitario de RSU y Centro Ambiental de Reciclado - Municipio de San Martín De Los Andes - Provincia De Neuquén, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación - Plan Federal de Erradicación de Basurales a Cielo Abierto.*

En el mismo manifestó la necesidad de realizar un proyecto ejecutivo completo e integral, que tenga por objeto terminar las obras de saneamiento del territorio del predio referido, a fin de lograr mejoras en las zonas aledañas y en la calidad del sitio.

También indicó que el proyecto busca beneficiar a 27.960 habitantes y agregó precisiones sobre el alcance de las obras necesarias, memorias descriptivas, especificaciones técnicas y los planos necesarios para el proyecto.

Asimismo, adjuntó los planos y diagramas de corte (v. orden 8), así como el Papel de trabajo “Presupuesto Ejecución de cierre final de Celda V San Martín de los Andes”, indicando que el monto total de diseño y construcción alcanzaría la suma de cuarenta y un millones trescientos veintisiete mil ciento cincuenta pesos con veintiséis centavos (\$41.327.150,26) -v. orden 9-.

4. El 27 de agosto de 2021, la Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental del Ministerio de Ambiente, mediante informe técnico, manifestó la necesidad del reconocimiento explícito de las facultades y autonomía funcional que posee dicho Ministerio para realizar todo tipo de obras de Remediación Ambiental y Acciones tendientes a prevenir la contaminación del aire, suelo, agua, flora y fauna en toda la República Argentina (v. orden 10).

Sostuvo, además, que el Ministerio de Obras Públicas tiene competencias que no se relacionan con la temática específica del Ministerio de Ambiente, sino que entiende *en la formulación, elaboración y ejecución de la política nacional relacionada con obras de infraestructura habitacionales, viales, públicas e hídricas y en la construcción, habilitación y fiscalización de las infraestructuras correspondientes a transporte, en particular vías terrestres, aeropuertos, puertos y vías navegables* (el subrayado es del original).

Luego de enumerar, el tipo de obras que realiza el Ministerio de Obras Públicas, concluyó que ellas *distan claramente de las obras de saneamiento y recomposición de Basurales a Cielo Abierto.*

Asimismo, detalló la problemática de los Basurales a Cielo Abierto y transcribió el artículo 23 octies de la Ley de Ministerios, donde se identifican las competencias del Ministerio de Ambiente.

Finalmente, manifestó que el Ministerio de Ambiente es el Organismo Responsable de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por lo que cuenta con trayectoria en la ejecución de proyectos físicos de esta naturaleza.

Por último, citó numerosos dictámenes de esta Procuración del Tesoro de la Nación, referidos a la temática.

5. El 7 de septiembre de 2021, la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de origen tomó la intervención de su competencia (v. orden 14).

Luego de analizar los antecedentes y la normativa aplicable al caso, citó profusamente doctrina de esta Casa y concluyó que el Proyecto de Cobertura de Celda V en el ex relleno sanitario de RSU y Centro Ambiental de Reciclado, Municipio de San Martín de los Andes-Provincia de Neuquén, que se financiará con fuente Nacional, guarda similares características a una contratación en el marco de la Ley de Obras Públicas N.º 13.064.

Concluyó, entonces, que el proyecto presentado por el Municipio debía seguir el procedimiento administrativo propio de un Contrato de Obra Pública en el marco de la Ley N.º 13.064.

Asimismo, manifestó que no siendo suficiente la normativa descripta para otorgarle competencia al Ministerio de Ambiente, resultaría conveniente reconocerle de modo expreso las atribuciones y obligaciones establecidas en la Ley N.º 13.064.

6. El 27 de octubre de 2021, la Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental del Ministerio de Ambiente, mediante informe técnico complementario al de fecha 27 de agosto de 2021 (IF-2021-79872590-APN-SCYMA#MAD, v. orden 10), reiteró la necesidad del reconocimiento de la facultad de realizar obras públicas de remediación ambiental y acciones tendientes a prevenir la contaminación de suelos, aguas y aire, toda vez que son acciones esenciales para poder cumplir con las funciones inherentes a su competencia específica (v. archivo embebido en el orden 24).

Sostuvo, asimismo, que la problemática de los basurales a cielo abierto está definida como uno de los aspectos ambientales prioritarios y urgentes para nuestro país, debido a la generación de grandes volúmenes de residuos sólidos urbanos (RSU).

Además, expresó que la disposición inadecuada de RSU genera efectos negativos en forma de contaminación, latencia de riesgos sanitarios y sociales.

Luego, manifestó que el Ministerio de Ambiente tiene como meta erradicar los basurales a cielo abierto, mejorar la disposición final de los residuos sólidos urbanos y mejorar las condiciones de trabajo de los recuperadores urbanos.

Así las cosas, detalló el plan integral que se llevará a cabo con el fin de prevenir la contaminación ambiental y la creación de los centros ambientales en los diferentes municipios de las distintas provincias que integran el país.

Luego, citó la normativa relativa a las competencias del Ministerio de Ambiente y las competencias del actual Ministerio de Obras Públicas.

Agregó que los proyectos y acciones de intervención del Ministerio de Obras Públicas distan claramente de las obras de saneamiento y recomposición de Basurales a Cielo Abierto, como así también obras de remediación ambiental y acciones tendientes a prevenir la contaminación ambiental.

Por último, destacó la experiencia y *expertise* del Ministerio de Ambiente en el desarrollo de proyectos de Obra Pública Nacional, debido al nivel de conocimiento y especificidad que posee respecto al debido tratamiento y ejecución de obras ambientales.

7. Con tales antecedentes corresponde que me expida.

MARCO NORMATIVO INVOLUCRADO

Encuentro necesario, en forma previa, reseñar algunas normas constitucionales, legales y reglamentarias que guardan vinculación con la consulta que se realiza.

1. La Constitución Nacional prescribe, en su artículo 41, que *Todos los habitantes gozan del derecho a 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; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.*

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

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.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

2. Ley de Obras Públicas N.º 13.064 (B.O. 28-10-47, en adelante la “LOP”):

En su artículo 1.º establece *Considerase obra pública nacional toda construcción o trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del Tesoro de la Nación, a excepción de los efectuados con subsidios, que se regirán por ley especial, y las construcciones militares, que se regirán por la ley 12.737 y su reglamentación y supletoriamente por las disposiciones de la presente.*

En su artículo 2.º prevé que *Las facultades y obligaciones que establece la presente ley, **podrán ser delegadas por el Poder Ejecutivo en autoridad, organismo o funcionario legalmente autorizado*** (el resaltado me pertenece).

2.1. Decreto N.º 19.324/1949 (B.O. 23-8-49), que reglamenta la LOP:

En su artículo 3.º establece que *La aprobación de proyectos y presupuestos, elección del sistema para su ejecución, autorización, aprobación y adjudicación de licitaciones y celebración de contrataciones directas para la ejecución de obras públicas **estará a cargo de las autoridades determinadas por la Ley N° 12961 de Contabilidad, y sus normas reglamentarias, en los ministerios y reparticiones que estuvieren autorizados para la realización de obras o trabajos públicos por la ley especial o por el Poder Ejecutivo en virtud del art. 2 de la Ley N° 13064*** (el resaltado me pertenece).

3. Competencia del Ministerio de Obras Públicas:

La Ley N.º 22.520 (B.O. 23-12-81), texto ordenado por el Decreto N.º 438/92 (B.O. 20-3-92) y sus modificaciones -en particular las resultantes del Decreto de Necesidad y Urgencia N.º 7/19 (B.O. 11-12-19)-, estableció en su artículo 21 bis que *Compete al MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros, en orden a sus*

competencias, en todo lo inherente a la política de obras públicas y la política hídrica nacional, enumerando pormenorizadamente una serie de acciones que se derivan de la competencia material asignada.

4. Competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

4.1. La Ley N.° 22.520, texto ordenado por el Decreto N.° 438/92 y sus modificaciones -en particular las resultantes del Decreto de Necesidad y Urgencia N.° 7/19, estableció en su artículo 23 octies que *Compete al MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en todo lo inherente a la política ambiental y el desarrollo sostenible y en la utilización racional de los recursos naturales, y en particular:*

1. *Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia elaborados conforme las directivas que se le impartan.*
2. *Asistir al Presidente de la Nación en la formulación, implementación y ejecución de la política ambiental y su desarrollo sostenible como política de Estado, en el marco de lo dispuesto en el artículo 41 de la CONSTITUCIÓN NACIONAL, en los aspectos técnicos relativos a la política ambiental y la gestión ambiental de la Nación, proponiendo y elaborando regímenes normativos relativos al ordenamiento ambiental del territorio y su calidad ambiental.*
3. *Intervenir en el Consejo Federal de Medio Ambiente, integrando y proporcionando los instrumentos administrativos necesarios para una adecuada gestión del organismo.*
4. *Entender en la gestión ambiental sostenible de los recursos hídricos, bosques, fauna silvestre y en la preservación del suelo.*
5. ***Entender en la promoción del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos, mediante acciones que garanticen la calidad de vida y la disponibilidad y conservación de los recursos naturales.***
6. *Entender en el relevamiento, conservación, recuperación, protección y uso sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables.*
7. *Intervenir desde el punto de vista de su competencia en el desarrollo de la biotecnología.*
8. *Entender en las relaciones con las organizaciones no gubernamentales vinculadas a los temas ambientales y al desarrollo sostenible, y establecer un sistema de información pública sobre el estado del ambiente y sobre las políticas que se desarrollan.*
9. *Entender en la preservación de los bosques, parques y reservas nacionales, áreas protegidas y monumentos naturales.*
10. *Entender en la planificación y ordenamiento ambiental del territorio nacional, su espacio costero marino y su plataforma continental.*
11. ***Entender en el control y fiscalización ambiental y en la prevención de la contaminación.***
12. *Entender en la administración de programas de financiamiento internacional dedicados a proyectos sobre medio ambiente, cambio climático y preservación ambiental.*
13. *Entender en el lineamiento de estrategias de innovación ambiental que fomenten la conservación, recuperación, protección y uso sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente.*
14. *Entender en la incorporación de nuevas tecnologías e instrumentos para defender el medio*

ambiente.

15. Entender en la elaboración e implementación de planes y acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.

16. Entender en la materia de su competencia en lo relacionado a las acciones preventivas y ante las emergencias naturales y catástrofes climáticas.

17. Ejercer el control de la ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES (los destacados me pertenecen).

5. Ley N° 25.675 – Ley General del Ambiente (B.O. 28-11-02, en adelante la “LGA”):

La LGA establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable (artículo 1.º).

En su artículo 2.º establece que *La política ambiental nacional deberá cumplir los siguientes objetivos: ...b) Promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria;... k) Establecer procedimientos y mecanismos adecuados para la minimización de riesgos ambientales, para la prevención y mitigación de emergencias ambientales y para la recomposición de los daños causados por la contaminación ambiental.*

En su artículo 3.º establece que *regirá en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público, y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta.*

5.1. El Decreto N.º 481/03 (B.O. 6-3-03), reglamentario de la LGA, en su artículo 1.º designa como autoridad de Aplicación de la Ley N.º 25.675, a la SECRETARÍA DE AMBIENTE Y DESARROLLO SUSTENTABLE del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL.

- III -

ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN

Como se adelantó, la consulta a esta Casa se centra en determinar si el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es competente para realizar la obra de Cobertura de Celda V en el Ex Relleno Sanitario de Residuos Sólidos Urbanos y Centro Ambiental de Reciclado del Municipio de San Martín de los Andes.

1. En primer lugar, las constancias obrantes en el expediente me persuaden de que la obra en cuestión se encuentra conceptualmente alcanzada por la previsión contenida en el artículo 1.º de la LOP, más arriba transcripto, por lo que comparto las apreciaciones efectuadas en tal sentido por la Dirección General de Asuntos Jurídicos y la Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental.

Al respecto, esta Procuración del Tesoro tiene dicho, en torno a esta norma, que la ley define al contrato de obra pública como *toda construcción o trabajo o servicio de industria que se ejecute con fondos del tesoro de la Nación* siendo que, *aunque la ley no lo diga, el contrato de obra*

pública es una locación de obra (...) que tiene por objeto una construcción contratada por una Repartición del Estado, cuyos pagos se efectúan con fondos del Tesoro Nacional (Dictámenes 81:244 y sus citas).

En igual forma, se indicó que si esta obra es financiada *con fondos del Tesoro Nacional (...) debe considerarse obra pública regida por la ley 13.064* (Dictámenes 103:155).

Más cercano en el tiempo, este Organismo Asesor, manifestó que *todas las obras públicas ejecutadas con fondos del Tesoro Nacional por el Estado Nacional, sea por sus dependencias centralizadas, descentralizadas o autárquicas, se encuentran comprendidas dentro de la Ley N.º 13.064* (Dictámenes 227:202).

Por su parte, la doctrina de los autores ha precisado que *en el contrato de obra pública el resultado buscado por las partes es el producto terminado, la obra resultante del trabajo del contratista, y por lo tanto, el mismo es una locación de obra* (Gordillo, Agustín, "Obra pública y contrato de obra pública" publicado en AA.VV., *Contratos Administrativos*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1988, Tomo I, págs. 57 y 58), para así definirlo como *todas las locaciones de obra celebradas en nombre y por cuenta propia por el Estado nacional, centralizado o descentralizado, con otro sujeto de derecho* (ídem, pág. 71).

Se ha dicho también, que la obra pública es *el resultado corporal de un proceso de fabricación, instalación, montaje, construcción o elaboración física o intelectual, solventado directa o indirectamente con fondos públicos o afectados a la disposición de un ente público, destinada a servir directa o indirectamente a un cometido público y cuya ejecución es de competencia de un ente público*, la que es llevada a cabo *a través de la figura del contrato de obra pública* (Barra, Rodolfo Carlos, *Contrato de Obra Pública*, T. 1., Editorial Abaco, Buenos Aires, 1984, Tomo I, págs. 67-68).

Si bien del expediente no surge cuál sería el origen de los fondos para el financiamiento de la obra a llevar a cabo, en el dictamen jurídico obrante en el orden 14, se refiere que éstos provendrían de *fuentes nacionales*.

Es por ello que, en el caso que nos ocupa, se trataría de una obra pública, tanto por el tipo de obras que se realizarán como por la fuente de su financiamiento, resultando aplicable el régimen de la LOP y sus modificatorias y complementarias.

2. Sentado lo expuesto, debo analizar si el Ministerio de Ambiente cuenta con atribuciones para realizar, por sí mismo, las obras públicas que son motivo de esta consulta, para lo cual resulta necesario recordar, en primer término, que la competencia es el conjunto de atribuciones y funciones que un órgano o un ente público pueden ejercer legítimamente.

Así, el concepto de competencia permite determinar el alcance de los cometidos que corresponden a cada órgano o ente de la Administración, de acuerdo al ordenamiento jurídico. La competencia es, en definitiva, la aptitud legal de obrar de los órganos o entes estatales; es una distribución de tareas o bien una regla que determina las materias que entran en la esfera propia de cada autoridad.

La asignación de competencias entre los órganos que componen la Administración Pública centralizada y las personas jurídicas públicas estatales que integran la Administración Pública descentralizada, constituye un principio básico de la organización administrativa, pues se trata de la distribución de tareas o funciones para cumplir con los fines estatales.

Ello no solo debe justificarse en el principio metajurídico de división del trabajo, sino también en la raíz misma del Estado de Derecho que, en tanto garante de los derechos de los particulares, asegura tal protección delimitando el campo de actuación de los órganos y entes públicos.

Desde antaño esta Procuración del Tesoro ha expresado que la competencia es el complejo de funciones atribuido a un órgano administrativo, la medida de la potestad atribuida a cada órgano o, dicho de otro modo, el conjunto de facultades, poderes y atribuciones que corresponden a un determinado órgano en relación a los demás (v. Dictámenes 244: 510, con cita de Marienhoff, Miguel S., *Tratado de Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995, Tomo I, pág. 390).

Ahora bien, dicha competencia reviste un carácter objetivo, en tanto requiere de una norma constitucional, legal o reglamentaria que la atribuya, representando a la vez una autorización y una limitación para actuar (v. Dictámenes 306:342, 311:244, 312:407).

De este carácter objetivo de la competencia, se derivó inicialmente, y dentro del más estricto postulado lógico-positivista que los órganos estatales sólo podían hacer aquello que les había sido específicamente atribuido, con lo que la incompetencia, en este esquema, venía a ser la regla y la competencia la excepción (*quae non sunt permisae, prohibita intelligentur*).

La referida concepción, también denominada postulado de la permisión expresa o de vinculación positiva a la legalidad, se consideró un medio asegurativo idóneo de las libertades individuales.

Sin embargo, tal premisa, que se ponderó como básica y excluyente para el Derecho Público durante mucho tiempo, debió ser matizada a fin de no entorpecer la dinámica de la Administración y permitirle, así, alcanzar una mayor eficacia en la gestión de los asuntos públicos (v. Dictámenes, 306:342).

En ese sentido ha opinado esta Casa que, superando el postulado de la permisión expresa, el inevitable paso siguiente fue reconocer que la idea de que la norma fuese la fuente exclusiva de atribución no debía significar que todas y cada una de las actividades específicas del órgano estuviesen taxativamente explicitadas dentro del texto.

Lo que se debía entender, entonces, era que la competencia también comprendía todo aquello que, dentro de los límites expresamente atribuidos, resultase imprescindible o necesario para que el órgano del que se tratase pudiese alcanzar los fines cuya atención le hubiese sido confiada, sin que ello significase llegar a desconocer o sobrepasar la competencia asignada.

Desde una postura iusfilosófica, pero de innegable concreción práctica, se ha partido de una premisa denominada “axioma ontológico de la libertad” que se expresa en la regla según la cual “todo lo que no está prohibido está permitido”, de aplicación tanto para las personas humanas y jurídicas de derecho privado (y ahí se habla de capacidad) como para los órganos y personas jurídicas de derecho público (competencia). El ordenamiento jurídico establece el órgano y la persona pública, no siendo concebibles éstos sin la norma atributiva, pero una vez creado el órgano o el ente, ellos pueden hacer todo lo no prohibido dentro de su competencia, con lo cual la competencia comprende no sólo lo expreso, sino también lo razonablemente implícito en la norma (v. Linares, Juan Francisco, “La competencia y los postulados de la permisión”, en *Revista Argentina de Derecho Administrativo, Plus Ultra*, Buenos Aires, 1971, N° 2, pág. 13 y ss.; ídem en *Derecho Administrativo, Astrea*, Buenos Aires, 1986, pág. 243 y ss.).

Es este el criterio seguido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación

(Fallos, 171:349, 193:116, 254:56, entre otros) y que también aparece reflejado en el plenario Multicambio S.A. del 1-10-1985, de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (JA, 1986-I, pág. 140; Dictámenes 312:407).

Adicionalmente a lo expuesto, encuentro que este criterio interpretativo de la competencia de los órganos u entes estatales aparece complementado por otras dos nociones que, sin desbordar los confines que aquélla marca, confieren un ámbito de libertad más amplio para la actuación de estos últimos.

En efecto, por un lado, como certeramente se ha señalado, la competencia de un órgano o ente estatal se halla estrechamente ligada al principio de *especialidad* entendido como el elemento “sustantivo”, constituido por su materia, objeto y cometido, así como por las funciones que éstos pueden realizar de acuerdo a su objeto y a las potestades para la ejecución de los cometidos atribuidos (v. Méndez, Aparicio, *La teoría del órgano*, Amalio M. Fernández, Montevideo, 1971, pág. 128). La doctrina nacional ha seguido este criterio, entendiendo que la especialidad deriva de la norma objetiva que establece las finalidades para las cuáles el órgano o ente estatal fueron creados, o bien, de su objeto institucional (v. Cassagne, Juan C., *Curso de Derecho Administrativo*, La Ley, Buenos Aires, 10ª edición, 2011, pág. 209).

Por el otro, y bajo el mismo norte, se ha considerado a los “poderes inherentes”, que en la terminología del derecho norteamericano se conocen como “poderes resultantes” (*resulting powers*), como aquellas facultades o potestades propias de la naturaleza de un órgano o institución determinada; una condición sustancial, inseparable de la esencia misma del órgano (v. Aja Espil, Jorge A., *Constitución y Poder. Historia y Teoría de los poderes implícitos y de los poderes inherentes*, TEA, Buenos Aires, 1.º edición, 1987, págs. 159-160).

En una postura de síntesis, que comparto, se ha definido el contenido de los poderes razonablemente implícitos mediante la especialidad, de modo tal de precisar los poderes inherentes que son los que se derivan de la propia naturaleza y existencia del órgano, aun sin norma expresa (v. Comadira, Julio R. y Monti, Laura –colaboradora-, *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y Comentada*, La Ley, Buenos Aires, 2003, Tomo I, pág. 156 y Dictámenes 306: 342).

Así las cosas, todas las consideraciones efectuadas en los asesoramientos, jurisprudencia y doctrina precitadas en relación a la competencia de los órganos y entes estatales, resultan aplicables al Ministerio de Ambiente.

Como ya he mencionado, el Ministerio de Ambiente es la autoridad de aplicación de la LGA, y entre sus principales objetivos se encuentran la preservación del suelo; la realización de acciones que garanticen la calidad de vida y la disponibilidad y conservación de los recursos naturales; la preservación de los bosques, parques y reservas nacionales; y la prevención de la contaminación.

De la lectura de los informes técnicos acompañados, surge con claridad que con las obras que el Ministerio de Ambiente pretende realizar se apunta a preservar el suelo y prevenir una futura contaminación ambiental.

En ese orden, estimo que la realización de la obra de Cobertura de Celda V en el Ex Relleno Sanitario de Residuos Sólidos Urbanos y Centro Ambiental de Reciclado del Municipio de San Martín de los Andes, así como también la de los trabajos a los que se hace referencia en el informe técnico complementario de fecha 27 de octubre de 2021 (v. archivo embebido orden 24)

se encuentran dentro del contenido de las competencias razonablemente implícitas del Ministerio consultante, definidas mediante la especialidad y ejercidas dentro de sus poderes resultantes o inherentes, que surgen de la Ley de Ministerios N.º 22.520 y modif., de la LGA y del artículo 42 de la Constitución Nacional.

Arribo a tal conclusión, teniendo en cuenta que, en este caso, la obra objeto de análisis se condice con los objetivos del Ministerio de Ambiente, *supra* citados y reviste de especiales características que le confieren especificidad.

3. Con respecto a la delegación de facultades y obligaciones, el artículo 2.º de la LOP expresa que *Las facultades y obligaciones que establece la presente ley, podrán ser delegadas por el Poder Ejecutivo en autoridad, organismo o funcionario legalmente autorizado.*

Al respecto, esta Procuración consideró que era necesario realizar la delegación en forma expresa para que la autoridad, organismo o funcionario pudiera ser considerado legalmente autorizado a ejercer las facultades y obligaciones de la LOP (Dictámenes 61:249, 248:385 y 262:198).

3.1. En el informe técnico agregado como archivo embebido en el orden 24 (v. IF-2021-103280016-APN-SCYMA#MAD), complementario al que obra en orden 10, la Secretaría de Control y Monitoreo Ambiental indicó que el Ministerio de Ambiente tiene como meta erradicar los basurales a cielo abierto y mejorar la disposición final de los residuos sólidos urbanos, realizando para ello un trabajo conjunto con los distintos municipios del país, prestándoles asistencia en la realización de las obras acordes para prevenir la contaminación ambiental.

Indicó, además, que los proyectos y acciones en los que interviene el Ministerio de Obras Públicas distan claramente de las obras de saneamiento y recomposición de Basurales a Cielo Abierto, como así también de las obras de remediación ambiental y acciones tendientes a la prevención de la contaminación ambiental.

Así las cosas, el Ministerio de Ambiente posee una evidente competencia implícita, resultante de la especificidad de la materia, para la realización de las obras públicas mencionadas en los informes técnicos acompañados (v. órdenes 10 y 24).

Pero, para el ejercicio concreto de las facultades respectivas, en orden a la ejecución de trabajos bajo el régimen de la LOP, requiere de la delegación expresa prevista en el artículo 2.º de esa ley.

Una decisión de tal índole es privativa del Poder Ejecutivo Nacional, y su eventual adopción supone la ponderación de aspectos de oportunidad, mérito y conveniencia, la que se encuentra librada al prudente criterio de su titular.

4. En cuanto a las aristas técnicas, económicas y financieras que involucra el tema que se analiza, esta Procuración del Tesoro tiene dicho en reiteradas oportunidades que no entra a considerar los aspectos técnicos de las cuestiones planteadas, por resultar ello ajeno a su competencia. Su función asesora se encuentra restringida al análisis de las cuestiones de Derecho y su aplicación al caso concreto, quedando libradas las apreciaciones sobre cuestiones técnicas a la autoridad administrativa con competencia en la materia (v. Dictámenes 245:359 y 245:381; entre otros); y que ...el dictamen legal de este Organismo Asesor no se pronuncia sobre aspectos técnicos, financieros o económicos, ni sobre la equidad o inequidad de las

fórmulas contractuales o respecto de cuestiones de oportunidad política, por ser ajenos a su competencia funcional (Dictámenes 258:214; 260:50; 262:459; entre otros).

- IV -

CONCLUSIÓN

Por todo lo expuesto, en mi opinión, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación resulta competente para realizar las obras de Remediación Ambiental y de Saneamiento y Recomposición de Basurales a Cielo Abierto, a las que alude la consulta formulada en estas actuaciones.

Pero para el ejercicio concreto de las facultades y la asunción de las obligaciones que contempla la Ley N.º 13.064, resulta necesaria la previa delegación expresa cuyo otorgamiento compete al Poder Ejecutivo Nacional, conforme lo establece el artículo 2.º de dicho cuerpo legal.