

Poder Judicial de la Nación

///Martín, de diciembre de 2004.

VISTOS Y CONSIDERANDO :

En su resolución de fecha 30 de septiembre de 2004, fs. 270/271 de las actuaciones que en copia se tienen a la vista, el Señor Juez Federal dispuso "ordenar la clausura preventiva y total de la Empresa Landnort S.A....la cual no podrá realizar ningún tipo de actividad relacionada con la recepción, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos en el predio que ocupa". Hizo saber lo resuelto a la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires y a la Dirección de Medio Ambiente de la Municipalidad de Campana.

En los "resultandos" que preceden a su resolución el magistrado señala:

"...2. La Secretaría de Política Ambiental de la Provincia de Buenos Aires tiene conocimiento de infracciones cometidas por dicha empresa, a tal punto que con fecha 9 de agosto de este año intima a Landnort S.A. a subsanar las deficiencias que le fueran detectadas. Esta intimación fundamentalmente se basó en el hallazgo de excesivas concentraciones de plomo, hidrocarburos y demás sustancias peligrosas, notándose que desde el último muestreo realizado dichas concentraciones aumentaron. La empresa mencionada no adoptó medida alguna tendiente a subsanar las mismas".

"3. Más allá de citar aquí las anomalías detectadas, ya mencionadas en el expediente, los hechos y constancias incorporadas

a la causa son suficientes como para advertir que con el paso del tiempo la actividad de dicha empresa se vuelve más peligrosa, siendo ello en razón de la clara situación que se nota con los sucesivos muestreos que progresivamente arrojan mayores concentraciones de sustancias peligrosas. Por lo demás existen incorporadas a la causa constancias que reflejan las diferentes infracciones que fueran detectadas en el marco de las actividades cumplidas por dicha firma".

En los dos primeros "considerandos" expone:

"I- La actividad judicial que se inició en el legajo tiene por objeto no sólo verificar la comisión de los posibles delitos investigados, sino también adoptar más medidas tendientes a hacer cesar los efectos de los mismos. Técnicamente se demostró que desde el inicio de este sumario y hasta hace poco tiempo atrás, la empresa Landnort S.A. realizó actividades riesgosas para el medio ambiente sin haber adoptado, en todo ese tiempo, medida alguna que tenga por objeto intentar remediar esta situación. Sólo se agregó un informe que explica las medidas que en un futuro la empresa tomará con relación a algunos de los puntos que le fueran cuestionados por el órgano de control.

II- Que conforme se adelantara, es obligación de este Juzgado Federal adoptar las medidas tendientes a poner fin a la comisión del delito causado. Es por ello que haciendo uso de las atribuciones que me otorga la ley 25.675, impediré el funcionamiento de la empresa Landnort S.A. en todo aquello que esté relacionado con la recepción, tratamiento y eventual disposición final de residuos peligrosos. Ello será así hasta

Poder Judicial de la Nación

tanto se adopten las condiciones de seguridad necesarias tanto para el medio ambiente como para las personas que trabajan en la planta o que se domicilian en proximidades de ésta. La medida se instrumentará disponiendo la clausura de dicho establecimiento industrial".

Con anterioridad a su recurso abajo tratado, el presidente de Landnort S.A. presenta el escrito de fs. 343 en la copia citada, bajo el título: "manifiesta -solicita urgente medida", donde se expresa en estos términos: "Que mediante resolución judicial de fecha 30 de septiembre del corriente, se ordenó la clausura del establecimiento". El Juez Federal desestima dicho pedido a fs. 359 en la copia, fundándose en que la apelación concedida en el mismo lugar cuestiona la totalidad de lo resuelto por lo que "deberá mantenerse lo dispuesto hasta tanto el superior se expida al respecto". Pero agrega no obstante ello frente a los intereses en pugna y teniendo en cuenta lo declarado por el subcomisario Fabio Bloise respecto a la existencia de residuos peligrosos en zonas destinadas al tratamiento de desechos orgánicos y toda vez que con la medida adoptada se procura resguardar el medio ambiente y la salud de las personas que habitan en proximidades de la firma denunciada, conforme las atribuciones otorgadas emergentes del art. 32 párrafo tercero de la ley 25.675, a lo peticionado no ha lugar".

En su recurso de apelación contra la medida de clausura (fs. 347/257vta, en la copia

referida), detalla como gravámenes que surgen de la resolución, que considera "infundada, injusta y arbitraria" y violatoria de las garantías constitucionales de trabajar y ejercer industria lícita y de propiedad, que anticipa presentándolos en estos términos.

a) El a quo ha excedido su competencia, según el juego de las disposiciones de la ley 24.051 y 25.675, avasallando competencias exclusivas de la jurisdicción de la Provincia de Buenos Aires.

b) En la investigación sobre la existencia de un presunto delito considera sin hesitación alguna que el mismo ya se encuentra consumado, y dicta medida preventiva para evitar que el mismo continúe. Todo ello lo hace sin oír a la firma.

c) No toma en consideración que los valores de hidrocarburos y de plomo han ido en notoria disminución en el tiempo, en especial en el último par de años y no en aumento como lo señala en la resolución.

d) No tiene en consideración los elementos de prueba y convicción que obran en el expediente, entre ellos -y al mero efecto ejemplificatorio- los numerosos acordes y contestes resultados de estudios de muestras de agua y suelo que siempre arrojaron valores permitidos por la normativa legal aplicable.

e) No tiene en consideración los informes médicos que detectan el origen de las supuestas patologías que eventualmente podrían haber llegado a motivar las denuncias que constan en el expediente.

f) Pasa por alto el importantísimo hecho que no existe relación de causalidad alguna

Poder Judicial de la Nación

entre las posibles enfermedades denunciadas y la actividad de la empresa".

En el punto g) reitera agravios de índole fáctica y el desconocimiento de cláusulas constitucionales ya citadas a las que agrega el art. 19 de la Constitución Nacional.

La reforma constitucional de 1994 incorpora a la Primera Parte, Sección Primera, un Capítulo Segundo, "Nuevos Derechos y Garantías", donde se encuentra el actual art. 41, que en lo que al caso interesa dispone: "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 peligroso, y de los radiactivos".

El Congreso Nacional, dictó en su

consecuencia diversas leyes (25.612, 25.670, 25.675, 25.688, 25.916). Con anterioridad había dictado la 24.051, sobre residuos peligrosos.

Esta última es una ley de las llamadas "mixtas" pues contiene pasajes de derecho común, de legislación local de potestad del Congreso Nacional, de derecho federal de carácter administrativo destinados a reglar el funcionamiento de la administración nacional y obligaciones de los administrados, así como establece sanciones ante infracciones, o de derecho federal *lato sensu* como las referidas al tráfico interjurisdiccional. Estos diferentes órdenes normativos se originan en el ejercicio por el Congreso Nacional de distintos órdenes de poderes que le otorga la Constitución Nacional (Corte Suprema, Fallos: 193:115; 245:455; 248:781; 317:605; 319:3.241; sobre los decretos reglamentarios confr. Fallos: 148:430; 187:449; 190:301, 417; 234:166; 308:382; 310:896; 315:1.209; 323:2.395). La 25.675 es básicamente una ley federal (categoría también denominada "leyes especiales del Congreso" o "leyes federales") pues establece directivas aplicables en todo el territorio nacional, en ejercicio de una política nacional en el caso, ambiental; conf. su art 1º, aunque contenga también normas propias del dictado de los códigos de fondo, p. ej, civiles. También de carácter procesal destinadas a asegurar el mandato constitucional del art. 43 de la Constitución Nacional.

Caben en lo esencial dos órdenes de consideraciones a realizar ante los argumentos que el apelante presenta.

Uno se refiere a la habilitación de la competencia del Juez Federal en autos, a la luz

Poder Judicial de la Nación

de las disposiciones constitucionales y legales que rigen el caso. La otra se refiere a qué hechos pueden considerarse suficientemente acreditados en la causa.

Los argumentos enderezados a poner en duda la constitucionalidad de la ley 25.675 no tienen andamio. La facultad que la Constitución Nacional reconoce al Congreso para establecer los "presupuestos mínimos de protección" no debe confundir: en el punto lo "mínimo" en extensión es lo máximo en importancia, aquello que no puede desconocerse en todo el territorio nacional, "las necesarias para complementarlas" son las que deben dictar las provincias, que atendiendo a las peculiaridades locales podrán disponer otras normas que extiendan las mínimas pero no desconocerlas. Así, la afirmación de que "excedería el marco de presupuestos mínimos avasallando jurisdicciones provinciales" aparece como una opinión gratuita que no pormenoriza adecuadamente en dónde residiría aquel exceso (fs. 351 en la copia). Especialmente al sentar principios en la materia la ley comienza a operar una unidad al derecho ambiental argentino -siendo la dispersión una característica del derecho ambiental comparado- (ver la opinión negativa en la cuestión, de Camilo Cessamo Goenaga en la obra coordinada por Teresa Vicente Jiménez, *Justicia ecológica y protección del medio ambiente*, Trotta, Madrid, 2002, pág. 217 y sig.). La afirmación de que en nuestro país "aumenta su dispersión" parece

comparable a afirmar que el Código Civil al regular el derecho real de dominio, aumenta la dispersión de las normas que rigen la materia porque "agrega" una más a la plétora de regulaciones que a su vez se refieren, en variados niveles, a los diversos posibles campos de ejercicio de aquel derecho. Especialmente extensiva es su argumentación en torno al veto del término "operativas" en el art. 3º de la ley, como se evidencia al leer su texto, en el que permanece que la ley regirá en todo el territorio de la Nación, sus disposiciones son de orden público y se utilizarán para la interpretación y aplicación específica de disposiciones sobre la materia la cual mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en esta.

Asiste empero un principio de razón al recurrente que nace claramente de las mismas normas a que se refiere tan negativamente. El art. 32 de la ley 25.675 dispone que "la competencia judicial ambiental será la que corresponda a las reglas ordinarias de la competencia". El tema es tratado con más extensión en el art. séptimo que dispone: "La aplicación de esta ley corresponde a los tribunales ordinarios según corresponda por el territorio, la materia o las personas. En los casos que el acto, omisión o situación generada provoque efectivamente degradación o contaminación en recursos ambientales interjurisdiccionales, la competencia será federal. De la norma transcripta, en consonancia con las disposiciones constitucionales arriba citadas, no se ve en el caso cómo podría surgir la competencia federal, al no advertirse

Poder Judicial de la Nación

especialmente la nota aquí definitoria de interjurisdiccionalidad".

Es la ley 24.051 la que en su art. 58 dispone: "será competente para conocer de las acciones penales que deriven de la presente ley la justicia federal", detrayendo así a los delitos que crea en sus arts. 55 y 56 de la competencia ordinaria. Esta facultad de detraer excepcionalmente materias propias del derecho común o local y establecer sobre ellas la jurisdicción federal ha sido reconocida por la Corte Suprema (Fallos: 248:181; 292:534; 300:1159).

Las medidas que adopta el Juez Federal que culminan con la clausura aquí cuestionada, se fundan en facultades que otorga la ley 25.675, la cual en su art. 4º dispone: "Principio precautorio: cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

La llegada de la causa al Juzgado federal se produce bajo la finalidad de conocer de una supuesta infracción a la ley 24.051. Esta prevé en su capítulo sobre "régimen penal": art. 55 "Será reprimido con las mismas penas establecidas en el art. 200 del Código Penal, el que, utilizando los residuos a que se refiere la presente ley, envenenare, adulterare o contaminare de un modo peligroso para la salud,

el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general. Si el hecho fuere seguido de la muerte de alguna persona, la pena será de diez (10) a veinticinco (25) años de reclusión o prisión”.

Art. 56: “Cuando alguno de los hechos previstos en el artículo anterior fuere cometido por imprudencia o negligencia o impericia en el propio arte o profesión o por inobservancia de los reglamentos u ordenanzas, se impondrá prisión de un (1) mes a dos (2) años. Si resultare enfermedad o muerte de alguna persona, la pena será de seis (6) meses a tres (3) años”.

Abierta la causa por el Juez Federal, ¿este adquiere las facultades de la ley 25.675?.

Si esta ley regirá en todo el territorio de la Nación y es de orden público (art. 3º ya referido), pareciera que las previsiones penales de la ley 24.051 no son sino una especie del genero daño ambiental y en consecuencia aplicables los principios de la ley 25.675, por cualquier juez que se halle ante el conocimiento de algún posible daño ambiental, lo que así incluye los casos de la 24.051.

Es claro que esta posibilidad descansaría en que la intervención de ese juez tenga fundamento en los términos de ella, esto es que se esté ante alguno de los delitos que tipifica, cosa que en el caso se halla aún en el estadio de investigación.

Aunque no ha sido referida en primera instancia, ni invocada por la parte, cabe que esta Alzada tenga en cuenta la vinculación de los hechos de la causa con la ley 25.612 (conf. especialmente art. 1º y 2º), que es de orden público (art. 63), es de aplicación en todo el territorio nacional (art. 1º, citado, primer

Poder Judicial de la Nación

párrafo) y que tiene como objetivos los que enuncia en su art. 4º, incisos d) y e): "promover la utilización y transferencia de tecnologías limpias y adecuadas para la preservación ambiental y el desarrollo sustentable", y "promover la cesación de los vertidos peligrosos para el ambiente". Cabe observar así mismo que una directiva que el Legislador impone a la autoridad de aplicación nacional es "tener en cuenta los procesos de potencial degradación ambiental que puedan generar, la afectación de la calidad de vida de la población... y el sitio en el cual se realiza la gestión de los residuos industriales y actividades de servicios" (art. 7º).

Las facultades de las autoridades de aplicación nacional y locales (art 7º citado y 8º) no pueden implicar el tomar a la cuestión en no justiciable, sólo de posible atención por vía administrativa local máxime que la ley, en la forma en que salió del Congreso Nacional incluía un capítulo III, "De la responsabilidad penal", cuyos artículos 21 a 24 fueron vetados, atendiendo a deficiencias técnicas que contendrían, por lo que el Poder Ejecutivo Nacional consideró "que resulta prudente entonces mantener la vigencia del régimen penal establecido por la ley 24.051"; por ello vetó asimismo el primer párrafo del art. 60, que disponía, "derógase la ley 24.051 y toda otra norma que se oponga a la presente" (confr. el decreto 1.343/2002, dictado en Acuerdo General de

Ministros).

En consecuencia dicha ley 24.051 es, hasta el presente, central en materia penal de contenido ambiental.

Lo expuesto no implica que el juez competente en el caso deba desoír mandatos constitucionales y legales de protección del ambiente y utilice los remedios para tal fin que surgen de la Constitución y leyes nacionales, como ya se señaló.

Aduce la parte que "...resultaría ilegítimo basar toda la resolución judicial en la actuación administrativa (fs.352)". Tampoco es lícito que habilitaciones de esa índole y el cumplimiento de exigencias formales, basten para dejar de lado judicialmente la cuestión, como si se hubiera colocado bajo el mero arbitrio de autoridades no judiciales para decidir en ella, lo que no es admisible ni aún con habilitación del Legislador confiriendo aquellas facultades jurisdiccionales apartándolas de los jueces (confr. C.S., Fallos:244:458; 245:531; 247:646; 249:715; Klaus Tiedemann, *Lecciones de Derecho Penal Económico*, PPU, Barcelona, 1993, cap. V, esp.p. 178).

Todo esto implica que mediando la imputación de delitos cuya sanción legal es propia del Congreso Nacional (art.75, inc.12 de la Constitución Nacional), podrá caber el planteo de todas las contiendas e impugnaciones de competencia que puedan fundarse en el ordenamiento jurídico, pero no pretender llevar la cuestión de los estrados judiciales a instancias administrativas so color de repartos de competencias entre la Nación y las provincias que no han intentado alterar la división de

Poder Judicial de la Nación

poderes, cosa que nunca se ha propuesto el constituyente argentino y que es atributo del sistema republicano de gobierno. Por ello, aún admitido un deslinde entre las jurisdicciones federal y locales él podrá hacerse sólo entre Poderes Judiciales, y un conflicto de tal índole (contienda de competencias judiciales) no se ha planteado debidamente en el caso, no pudiendo suplir tal conflicto los argumentos de la parte en orden a cuál sea su derecho. La incoherencia se supone que no es defecto del legislador; menos puede serlo del Constituyente, especialmente frente a la unidad del derecho común que es una de las claves de bóveda, sobre la que se ha edificado la unión nacional en 1853, unidad que en 1860 no se altera en este aspecto.

De los elementos acompañados a la causa surge, cuanto menos, un estado de conmoción pública generado por la actividad de la empresa (confr. recortes periodísticos de fs.34/35; 172/173, 204; disposición del Secretario del Gobierno de la Municipalidad de Campana, fs. 171; pedido de informes del Consejo Deliberante de Campana fs. 246/247); el propio recurrente no desconoce las frecuentes quejas (informe de fs. 391 y sgtes, en especial fs. 393, punto 3). También la presencia de olores desagradables (confr. escrito de fs. 373/375, fechado en La Plata el 4/10/04); resolución del Director Provincial de Control Ambiental, de fs. 249/251, en especial primer considerando. Ver también nota de la empresa a la Secretaría de Política

Ambiental Provincial, de la que surge las insuficiencias, a su decir, genéricas de la evaluación de olores, así como que el alto costo del control del aire, que la obliga -según manifiesta- a limitar el uso de los equipos (fs. 253/256, esp. fs. 253). Esto dejando provisoriamente de lado otras cuestiones de menor contundencia hasta el momento como las referentes a afecciones en la salud de la población y la determinación significativa de la afección al ambiente. Aquellos puntos, que no puedan hoy por sí solos constituirse en fundamento de una sanción penal, sí pueden servir de llamado de atención sobre la cuestión como para iniciar una investigación judicial cuyo resultado en esta altura del proceso aún no se avizora en la causa. Abierta tal investigación, son valederas las medidas de protección dispuestas, que no son por su índole definitivas ni importan un prematuro ejercicio de facultades sancionatorias.

Sólo cabe pues en esta etapa analizar la razonabilidad de su extensión. No puede acá desatenderse la solicitud del recurrente al margen de su recurso que arriba se ha reseñado.

Con suficiente certeza actual puede afirmarse que la actividad de la empresa cuestionada es de un volumen económico y complejidad técnica considerables, según sus propias manifestaciones referidas y lo que se desprende de la resolución de la autoridad administrativa de la Prov. de Buenos Aires, Secretaría de Política Ambiental, n° 664 del 10 de octubre de 2000. Tal reunión de factores debería haber movido a sus gestores a una especial atención de sus intereses propios y de los comunes que el ordenamiento jurídico

Poder Judicial de la Nación

defiende. Esto torna poco explicable que se deslicen en aquella gestión inadvertidamente en ella deficiencias que puedan implicar la generación de lo que, en la hipótesis más favorable a la recurrente serían al menos molestias -que aún así podrían llegar a la imposición por los jueces de la cesación de tales molestias, art. 2618 del Código Civil-.

Lo resuelto implica de momento un cese en la actividad de remediación que realizaba la empresa, ínterin se determina más acabadamente su entidad. Tal cese, al margen de su extensión no podría producirse abruptamente, atento lo que requiere el "principio de progresividad" del art. 4 de la ley 25.675; en empresas de tal magnitud y complejas características técnicas y sin atender debidamente a las consecuencias de tal decisión, que podrían perjudicar por su propio carácter súbito los bienes cuya protección se busca. Así lo permiten suponer las previsiones para situaciones de cierre, equiparables en alguna medida a la situación de autos, de los arts. 41/43 de la ley 24.051 que se refieren a plantas de tratamiento. Y de la legislación local, ley 11.459 y Resolución SPA 664/2000, ésta especialmente en cuanto se refiere a liberación de parcelas, la necesidad de un "plan de cierre", conf. su art. 10 (sobre la aplicabilidad por la justicia federal de normas provinciales en la materia, conf. Alberto Natale, que fue convencional constituyente en 1994, "Legislación, administración y jurisdicción en materia

ambiental", LL Actualidad, del 26/12/96 y "Protección del medio ambiente en la reforma constitucional", LL 1994-E-1385 y sigs.). Tales previsiones para un cierre definitivo no pueden desatenderse en forma absoluta, por alguna de sus posibles consecuencias, ante clausuras provisorias, pero totales, como la que aquí se ha impuesto.

Ello impone dejar sin efecto lo resuelto a fs. 359, acceder a lo peticionado a fs. 343 -con excepción de la parcela F4 (donde se habrían detectado hidrocarburos) hasta tanto se recepcione la pericia -cuya conclusión deberá ser informada al Tribunal; confirmar lo resuelto a fs. 270/271, con la salvedad de que el Sr. Juez deberá adecuar la clausura dispuesta conforme a previsiones que tengan por efecto la efectiva seguridad del bien protegido en la resolución citada; a lo que deberá proveer en un plazo de 60 días. Implicando en cumplimiento del punto cuestiones de gran complejidad técnica el Juez deberá requerir el asesoramiento de las autoridades locales que han actuado en los autos a través de la Secretaría de Política Ambiental y la Municipalidad de Campana, así como de la autoridad administrativa nacional, Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (Confr. ley 25.675, art. 4, Principio de subsidiariedad), las que deberán ser puestas en conocimiento de todo lo actuado en autos. Tal multiplicidad de puntos de vista desde diversos niveles de gobierno -nacional, provincial y municipal- parece adecuado en el estado actual de la causa y a los hechos que la han originado. Cumplido el plazo el magistrado deberá informar de su resolución a este Tribunal.

Poder Judicial de la Nación

Por todo lo expuesto, el Tribunal

RESUELVE :

I. DEJAR SIN EFECTO lo resuelto a fs. 359 -punto I-, y acceder a lo peticionado a fs. 343 -continuar sus labores con residuos no peligrosos en las parcelas pertinentes-, con excepción de la parcela señalada como F4 (donde se habrían detectado hidrocarburos) hasta tanto se recepcionen los resultados de la pericia sobre el particular -cuya conclusión deberá ser informada al Tribunal-.

II. CONFIRMAR lo resuelto a fs. 270/271 -teniendo presente lo dispuesto en el dispositivo que antecede-, con la salvedad de que el Sr. Juez deberá adecuar la clausura dispuesta conforme a previsiones que tengan por efecto la efectiva seguridad del bien protegido en la resolución citada, a lo que deberá proveer en un plazo de 60 días con observancia de lo dispuesto en el último párrafo de la presente resolución. Cumplido el plazo el magistrado deberá informar de su resolución a este Tribunal.

Tómese razón, adelántese vía fax la presente al Juzgado, notifíquese y devuélvase.

El Dr. Jorge Eduardo Barral no firma la presente por hallarse en uso de licencia. Conste.