

## Procedimientos administrativos en materia Ambiental.

Gustavo Campobassi\*

I. Introducción. II. Distribución de competencias en materia ambiental. A. Competencia legislativa. B. Competencia Administrativa. III. Ley General del Ambiente. IV. Ámbito de aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. V. Procedimiento Sancionatorio ante la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación. VI. Procedimiento ante la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo. A. El caso "Mendoza". Ley 26.168 de creación de la ACUMAR. B. Procedimiento administrativo en la ACUMAR. VII. Conclusión.

### **I. Introducción.**

En el año 1994 al reformarse la Constitución Nacional se incorporaron al texto Constitucional los derechos que definen el estado social de derecho<sup>1</sup>, consagrándose en forma expresa el 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<sup>2</sup>.

El derecho a un ambiente sano es un derecho social y la obligación de preservar el ambiente es impuesta fundamentalmente al Estado sin perjuicio que esa obligación también se impone a toda la sociedad en el sentido que los individuos deben abstenerse de desarrollar conductas en perjuicio del ambiente.<sup>3</sup>

En el esquema constitucional, la protección del ambiente exige a la Administración actuar preventivamente, con una finalidad de concreción del interés público, de manera positiva, mediante acciones eficaces tendientes a cumplir y exigir a los particulares el deber de proteger el ambiente<sup>4</sup>.

Por tal motivo, las cuestiones ambientales tienen especial tratamiento dentro del Derecho Administrativo debido a que el mandato constitucional exige al Estado la responsabilidad primaria en la concreción del objetivo de protección ambiental y de los bienes colectivos que integran el ambiente.

---

\*

<sup>1</sup>GELLI, MARÍA ANGÉLICA, *A quince años de la reforma constitucional de 1994*, La Ley 2009-E-888.

<sup>2</sup> El artículo 41 de la Constitución nacional 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 aquellas alteren las jurisdicciones locales. Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos*".

<sup>3</sup> BADENI, GREGORIO, *Tratado de Derecho Constitucional*, t. I, p. 878.

<sup>4</sup> DÍAZ ARAUJO, MERCEDES, *La regulación ambiental: nuevas formas de intervención preventiva, represiva, compensatoria y estimuladora* - Doctrina JA 2002-III-939.

El Derecho Ambiental es un conjunto normativo de carácter microsistémico<sup>5</sup> que posee su propia racionalidad, sus principios y reglas derivados del Derecho Ambiental Internacional<sup>6</sup>, motivo por el cual no se trata de una especialidad del Derecho Administrativo<sup>7</sup>.

Lo expuesto no implica desconocer que el Derecho Administrativo tiene un rol importante<sup>8</sup> al vincularse horizontalmente con el Derecho Ambiental. Es a partir del Derecho Administrativo y de las herramientas que éste le brinda al Derecho Ambiental que el Estado concreta el mandato de prevención y protección que le fue asignado por el Constituyente del '94<sup>9</sup>.

A continuación nos vamos a referir al deslinde de competencias en materia ambiental a los efectos de delimitar el ámbito de aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Luego, a la competencia que tiene la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en materia de sanciones. Finalmente, nos referiremos por su actualidad, relevancia y complejidad al procedimiento ante la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) y su vinculación con la causa "Mendoza".

## **II. Distribución de competencias en materia ambiental. Ambito de aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.**

A los efectos de delimitar el ámbito de aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos en materia ambiental, nos vamos a referir brevemente al sistema ambiental de distribución de competencias en materia legislativa y administrativa, según las reglas constitucionales incorporadas en la reforma de 1994.

### *A. Competencia legislativa.*

El art. 41 de la Constitución Nacional prescribe en su tercer párrafo que "... *Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.*".

De acuerdo al texto transcrito, la competencia legislativa en materia ambiental le corresponde al Congreso de la Nación para el dictado de la legislación mínima<sup>10</sup>, sin

---

<sup>5</sup>SOZZO, GONZALO, *Las víctimas del daño ambiental (la construcción jurídica de una nueva subjetividad)*, p. 74, en *Daño Ambiental*, señala, que: "... *El principio de un microsistema es la autopreservación, lo que le otorgaría autosuficiencia, y la razón que justifica su existencia es la necesidad de regular de un modo específico una particular materia o campo social...*";

<sup>6</sup> FRANCO, HORACIO J., *Crítica de la concepción expansiva del Derecho Ambiental*, p. 21 y sigtes., RDAmb N° 24, Lexis Nexis, sostiene que el Derecho Ambiental conforma un sistema normativo autónomo y que tiene principios propios que derivan del Derecho Ambiental Internacional lo que demostraría que no deriva del Derecho Administrativo, aunque sostiene que esa autonomía es relativa por tener que recurrir al andamiaje jurídico de las restantes ramas del derecho.

<sup>7</sup>CASSAGNE, JUAN CARLOS, *Daño Ambiental Colectivo*, p. 1, La Ley 14/09/2004, sostiene que el Derecho Ambiental es una especialidad del Derecho Administrativo.

<sup>8</sup>CAFERATTA, NÉSTOR, *Derecho Administrativo y Derecho Ambiental*, LL 2005-A-1476

<sup>9</sup>HUTCHINSON, TOMÁS, *Daño Ambiental*, t. I, p. 217, obra conjunta con Mosset Iturraspe, Jorge y Donna Edgardo Alberto.

<sup>10</sup> A la fecha se sancionaron las siguientes leyes de presupuestos mínimos: (i) ley 25.675 – Ley General del Ambiente; (ii) ley 25.831 – Ley de Información Pública Ambiental; (iii) ley 25.670 – Ley de Gestión y eliminación de PCB's; (iv) ley 25.688 – Ley de Gestión Ambiental de Aguas; (v) ley 25.916 – Ley de Gestión de Residuos Domiciliarios, (vi) ley 26.331 – Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental

perjuicio de la facultad reglamentaria que pueda ejercer el Poder Ejecutivo Nacional, conforme a las previsiones del art. 99, inciso 2<sup>11</sup> de la Constitución Nacional.<sup>12</sup>

Las Provincias conservan competencia legislativa para complementar la norma nacional de presupuestos mínimos<sup>13</sup> y podrán elevar –nunca disminuir- en forma razonable y congruente<sup>14</sup> el nivel de protección ambiental dispuesto por la norma nacional de presupuestos mínimos.<sup>15</sup> Las Provincias entonces, participan en la formulación de la norma en el Congreso Nacional, y luego en la complementación<sup>16</sup> a través de las legislaturas provinciales<sup>17</sup>.

En cuanto al contenido de las Leyes de Presupuestos Mínimos, la ley 25.675 General del Ambiente, en su art. 6<sup>o</sup><sup>18</sup> contiene una definición de presupuesto mínimo que debe ser interpretada a la luz de lo dispuesto en los arts. 41, 121, 123 y 124 de la Constitución Nacional.

En tal sentido, sostenemos, que la delegación de las Provincias a la Nación ha sido sólo para fijar los presupuestos mínimos de protección de manera que se permita luego a cada

---

de Bosques Nativos; (vii) ley 26.562 – Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para control de Actividades de Quema y (viii) ley 26.639 – Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiental Periglacial.

<sup>11</sup> Constitución Nacional – Artículo 99: “*El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: ... inc. 2) Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.*”

<sup>12</sup> ROSATTI, HORACIO D., *Derecho Ambiental Constitucional*, p. 112

<sup>13</sup> BIDART CAMPOS, GERMÁN, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, t. VI, ps. 303 y 304, sostenía al comentar la reforma del '94 que “... *ha reconocido implícitamente que cuidar el ambiente es responsabilidad prioritaria del poder que tiene jurisdicción sobre él, o que equivale a asumir la regla de que la jurisdicción es, como principio, local -provincial y municipal-. No obstante, el perjuicio al ambiente no suele detenerse localmente, porque es movedizo y transferible más allá del lugar de origen, la interdependencia del ambiente es, entonces, un parámetro que sirve de guía, y que convoca al estado federal a fijar los presupuestos mínimos de protección...*”.

<sup>14</sup> La ley 25.675 – Ley General del Ambiente incorporó en su art. 4 como principio para la interpretación y aplicación de la Ley y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, el Principio de congruencia en los siguientes términos: *La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.*

<sup>15</sup> SABSAY, DANIEL ALBERTO, *El desarrollo sustentable*, p. 29, - Sup. Const. 2010 (junio), 25/06/2010, LA LEY2010-D-146, sostiene “... *las provincias y la Ciudad de Buenos Aires pueden elevar esos presupuestos básicos por medio de normas que eleven el "techo" de exigencias en el campo ambiental. Pero lo que nunca podrían hacer es disminuirlo incumpliendo las exigencias contenidas en la normativa nacional, que es precisamente lo que ocurre en el caso de marras...*”.

<sup>16</sup> CSJN - “*Villivar Silvana N. c/ Provincia del Chubut y otros s/amparo*” – Fallos 330:1791, en este caso se destaca el voto de los ministros Lorenzetti, Fayt y Petracchi quienes al fundar el rechazo al recurso extraordinario interpuesto por las demandadas sostienen: “... *corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las normas necesarias para complementarlas, ya que complementar supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada*”.

<sup>17</sup> ROSATTI, HORACIO D., *ob. cit.*, p. 118

<sup>18</sup> Artículo 6<sup>o</sup> de la ley 25.675: *Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que conceda una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y desarrollo sustentable.*

jurisdicción complementar de manera razonable la ley conforme los requerimientos de protección y soluciones específicas y propias<sup>19</sup>.

En consecuencia, conforme el texto constitucional, la Nación tiene facultades para regular el umbral mínimo que refiere el art. 41 de la CN y que será determinado en cada caso en función de la materia que se regule<sup>20</sup>. A tal fin, y en el marco de las competencias asignadas, es necesaria la concertación con las provincias, por la vía institucional del COFEMA<sup>21</sup>, por otros canales de concertación o en las comisiones del Congreso Nacional en el proceso de formación de la ley, de manera que luego de su promulgación, cada jurisdicción pueda complementarla de forma razonable y congruente a la norma nacional.

### *B. Competencia administrativa.*

En la faz administrativa se deben distinguir dos aspectos de la competencia administrativa: (i) competencia en materia de definición de políticas públicas mediante la generación de la política ambiental; y (ii) competencia en materia de ejecución administrativa del sistema legal ambiental<sup>22</sup>.

(a) competencia en materia de definición de políticas públicas mediante la generación de la política ambiental.

En el esquema constitucional nacional analizado, la competencia de la Nación en la definición de políticas públicas será concurrente y concertada, en un sentido institucional y político con las Provincias a través de los mecanismos institucionales de concertación. La gestión de los recursos naturales corresponde a cada Provincia.

(b) competencia en materia de ejecución administrativa del sistema legal ambiental.

---

<sup>19</sup>GELLI, MARÍA ANGÉLICA, *La competencia de las provincias en materia ambiental*, LA LEY 1997-E-805, sostiene que: "... la competencia ambiental fue delegada a la órbita federal sólo en lo referido a los presupuestos mínimos de protección. En todo lo demás, las provincias conservaron atribuciones para complementar y extender el resguardo ambiental. Y ello así, pues aunque existen necesidades y problemas comunes a todo el país, cada región requiere protección y soluciones específicas y propias...".

<sup>20</sup>CSJN – 03/07/2012 – B. 140 – XLVII – ORI - "Barrick Exploraciones Argentina S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad", la Corte resolvió dejar sin efecto una medida cautelar que suspendía los arts. 2º, 3º, 5º, 6º, 7º y 15 de la ley 26.339 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial y rechazar la ampliación de la cautelar solicitada por la Provincia de San Juan. Este fallo expone las tensiones en la determinación de los alcances de las leyes de presupuesto mínimos. En el caso, la Corte, sostuvo, que "...los jueces deben valorar de forma equilibrada los hechos del caso, así como las normas principios y jurídicos en juego, resolver las tensiones entre ellos mediante una ponderación adecuada ... la medida precautoria dispuesta por el quo no aparece como un remedio proporcionado la naturaleza relevancia de la hipotética ilegitimidad que se denuncia. Ello es así, no solo por la falta de adecuación entre la violación constitucional alegada y las consecuencias de la medida dispuesta, sino también porque, en la tarea de ponderación, el juez debió haber tenido en cuenta que una cautelar que suspende la vigencia de la parte esencial de la ley 26.639 tiene una significativa incidencia sobre el principio constitucional de división de poderes...".

<sup>21</sup>El Consejo Federal del Medio Ambiente (COFEMA), creado por la ley 25.675 Resolución 92/04 fijó su posición respecto del contenido de los presupuestos mínimos y sostuvo que: "...se entiende por presupuesto mínimo al umbral básico de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rige en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima más allá del sitio en que se encuentre ... La regulación del aprovechamiento y uso de los recursos naturales, constituyen potestades reservadas por las Provincias y por ello no delegadas a la Nación. En consecuencia el objeto de las leyes de presupuestos mínimos debe ser el de protección mínima ambiental del recurso y no el de su gestión, potestad privativa de las provincias...".

<sup>22</sup> ESAÍN, JOSÉ ALBERTO, *Competencias Ambientales*, p. 399 y sigtes.

En el plano de ejecución, la aplicación y puesta en práctica de las leyes de presupuestos mínimos dictadas por el Congreso Nacional se dará siempre por la autoridad local. La autoridad federal no tendrá intervención, excepto en casos de conflictos interjurisdiccionales, lo que incluye tanto los temas relacionados con relaciones internacionales, como aquellos que afecten a más de una jurisdicción provincial o los espacios de utilidad nacional.

Ese criterio es el que sostiene la Corte Suprema de Justicia de la Nación en tanto afirma que el ambiente es responsabilidad del titular originario de la jurisdicción<sup>23</sup>, que no es otro que quien ejerce la autoridad en el entorno natural y en la acción de las personas que inciden en ese medio, máxime si no se advierte un supuesto de problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción<sup>24</sup>.

En el caso “Roca Magdalena”<sup>25</sup> la CSJN sostuvo la competencia de la Provincia de Buenos Aires en materia ambiental en los siguientes términos: “... *corresponde reconocer en 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, como asimismo valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido. Tal conclusión cabe extraerla de la propia Constitución, la que, si bien 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, las que no pueden ser alteradas (artículo 41, tercer párrafo, Constitución Nacional).*”

En el caso “LITSA”<sup>26</sup> la CSJN sostuvo que las provincias no pueden interferir en la satisfacción del interés público nacional a cargo del Estado Federal: “*En lo concerniente al poder de policía ecológico, la regla -y no la excepción- consiste en la existencia de jurisdicciones compartidas entre la Nación y las Provincias, sin perder de vista que estas últimas, dada la posición que ocupan dentro del régimen constitucional, deben observar una conducta que no interfiera ni directa ni indirectamente con la satisfacción de servicios de interés público nacional. Sin desconocer las facultades que, en el derecho ambiental, le corresponden a cada uno de los estados provinciales, cabe tener presente que la policía ambiental no debe escapar a las condiciones exigibles a toda facultad concurrente, esto es, no ser incompatible con el fin nacional perseguido, que debe prevalecer.*”

La competencia en la ejecución por lo tanto es local, solo excepcionalmente será federal. En los casos de servicios interjurisdiccionales, el poder de policía ambiental debe ser ejercido por el Estado Nacional o, en su caso, por convenios que las provincias suscriban con el gobierno central en ejercicio de una acción conjunta concertada y ajustada a derecho.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> FRÍAS, PEDRO, *Política ambiental: modo de empleo*, JA, 1990-III-451, sostiene: “...*el ambiente es responsabilidad original del titular de la jurisdicción, o sea de quien ejerce la autoridad en el entorno creado por el hombre y que sus problemas ambientales divisibles jurisdiccionalmente son competencia de la autoridad local, a la vez autoridad normal de ejecución...*”.

<sup>24</sup> MONTI, LAURA M., *Competencia regulatoria y judicial en materia ambiental según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*. LL, 2011-B-881

<sup>25</sup>CSJN- “Roca, Magdalena c/ Buenos Aires, Provincia de s/ inconstitucionalidad”, Fallos 318: 992.

<sup>26</sup>CSJN- “LITSA Líneas de Transmisión del Litoral c. Corrientes, Provincia de s/acción meramente declarativa”, 18/11/99, Fallos 318:2314.

<sup>27</sup>MONTI, LAURA M., ob. cit., LL, 2011-B-881.

### **III. Ley General del Ambiente.**

El 27 de noviembre de 2002, fue promulgada la ley 25.675, reglamentaria de las disposiciones pertinentes del art. 41 de la Ley Fundamental<sup>28</sup>.

La ley 25.675 fija los objetivos de la política ambiental nacional (art. 2º), incorpora al ordenamiento positivo ambiental los principios que rigen la materia y a los que debe sujetarse la actuación administrativa con competencia en materia ambiental, en particular, como mandatos de actuación dirigidos al Estado, incorpora los principios de prevención<sup>29</sup>, precaución<sup>30</sup>, equidad intergeneracional<sup>31</sup>, progresividad<sup>32</sup> y sustentabilidad<sup>33</sup>. (art. 4º).

Es una ley de orden público que contiene: (i) normas de derecho comercial que se abocan a la regulación del seguro ambiental (art. 22); (ii) un sector de normas civiles dedicado a la responsabilidad por daño ambiental de incidencia colectiva (arts .27 a 34) y normas de derecho administrativo (arts. 9º a 21).

La Ley General del Ambiente crea el Sistema Federal Ambiental, otorgándole un importante rol al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) en la concertación de políticas con las Provincias.

### **IV. Ámbito de aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.**

El sistema de distribución de competencias expuesto nos permite entonces delimitar el ámbito de actuación de la administración nacional en materia ambiental y por lo tanto el de aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.

En orden a lo expuesto las carteras nacionales con competencia ambiental, intervendrán en la elaboración de las políticas nacionales en materia ambiental, en el desarrollo de los instrumentos de gestión que a través de las leyes de presupuestos mínimos hubieran sido asignadas a dependencias nacionales y a la ejecución de la legislación ambiental cuando tengan competencia para intervenir, la que será primordialmente local y solo excepcionalmente federal.

Cabe destacar que el plexo normativo constituido por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, su reglamentación y los principios que lo rigen, integran el bloque de legalidad al que deben someterse las autoridades nacionales con competencia ambiental, en tanto regula, entre otras materias, el régimen jurídico del acto administrativo, siendo de

---

<sup>28</sup> BADENI, GREGORIO, ob. cit., p. 882.

<sup>29</sup>Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir;

<sup>30</sup>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;

<sup>31</sup>Principio de equidad intergeneracional: Los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras.

<sup>32</sup> Principio de progresividad: Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectada en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondientes a las actividades relacionadas con esos objetivos.

<sup>33</sup>Principio de sustentabilidad: El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras.

aplicación a todo el ámbito estatal nacional en el que se ejerza la función administrativa federal<sup>34</sup>.

En consecuencia, los actos administrativos emanados de las autoridades nacionales ya sea en la faz de gestión o en la faz de ejecución, quedan sometidos, por aplicación directa o subsidiaria, a las normas y principios generales contenidos en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.

## **V. Procedimiento sancionatorio ante la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.**

En el año 2006 se dictaron los decretos de Necesidad y Urgencia. 828/06 y 830/06 por los que se dispuso que la SAyDS pase de la órbita del Ministerio de Salud de la Nación a la de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Luego se dictó el decreto 282/06 que modificó el art. 16 de la Ley de Ministerios (texto ordenado por decreto 438 del 12 de marzo de 1992) asignando competencia ambiental a la Jefatura de Gabinete de la Nación. El decreto 830/2006 fija los objetivos de la (SAyDS).

En lo que refiere a la faz de ejecución, control y fiscalización de las actividades reguladas, en el ámbito de la SAyDS, bajo la órbita de la Subsecretaría de Control y Fiscalización Ambiental y Prevención de la Contaminación, funcionan<sup>35</sup>: (a) la Unidad de Movimientos Transfronterizos y (b) la Dirección Nacional de Control de la que a su vez dependen – conforme al organigrama actual-: (i) la Dirección de Residuos Peligrosos, (ii) la Dirección de Prevención y Recomposición Ambiental y (iii) la Dirección de Infracciones Ambientales.<sup>36</sup>

En el esquema de competencias asignadas por la Constitución Nacional, la competencia en materia de ejecución control y fiscalización de la SAyDS es excepcional debido a que la competencia en materia ambiental es local y solo excepcionalmente federal.<sup>37</sup> La SAyDS tiene poder de policía en las siguientes materias:

- control de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y no peligrosos en el marco de las competencias otorgadas por la ley 23.922<sup>38</sup> y el decreto 181/92<sup>39</sup>;
- fiscalización y control de los residuos peligrosos de conformidad con las leyes 24.051<sup>40</sup>, (decreto reglamentario 831/93, normas complementarias) y 25.612<sup>41</sup>;
- entender en la aplicación de las sanciones previstas en las leyes ambientales de las que la Secretaría es autoridad de aplicación (leyes 22.421<sup>42</sup>, 24.051 y decretos 674/89<sup>43</sup> y 776/92<sup>44</sup>).

---

<sup>34</sup>COMADIRA, JULIO RODOLFO, *El Acto Administrativo en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*, p. 1.

<sup>35</sup> Fuente del Organigrama <http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=195>

<sup>36</sup> <http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=184>

<sup>37</sup> <http://www.ambiente.gov.ar/?idseccion=184>

<sup>38</sup> Ley 23.922 - Aprueba el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, suscripto en la ciudad de Basilea (Confederación Suiza).

<sup>39</sup> Decreto 181/92 - Prohíbe el transporte, la introducción y la importación definitiva o temporal al territorio nacional, al área aduanera especial y a áreas francas creadas o por crearse, de residuos, desechos o desperdicios procedentes de otros países.

<sup>40</sup> Ley 24.051 - Residuos peligrosos.

<sup>41</sup> Ley 25.612 - Presupuestos Mínimos de Gestión Integral de Residuos Industriales y de actividades de servicios.

La Dirección de Infracciones Ambientales tiene a su cargo principalmente: (i) sustanciar en la esfera administrativa las actuaciones infraccionales previas a la aplicación de las sanciones dispuestas en la leyes de las que en el aspecto ambiental la jurisdicción nacional sea autoridad de aplicación, (ii) sustanciar los sumarios infraccionales para la investigación de los hechos sobre cuyo conocimiento y sanción la jurisdicción nacional es autoridad competente y (iii) redactar los proyectos de resolución condenatorios o absolutorios que pongan fin al proceso de los sumarios ambientales.

El reglamento sumarial surge de la resolución 475/05 de la SAyDS<sup>45</sup>, disponiendo el art. 2º que se integrará supletoriamente con las disposiciones de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos 19.549 y sus modificatorias, del Reglamento de Procedimientos Administrativos, decreto 1759/72 (t.o. 1991), y del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. El procedimiento sumarial es el siguiente:

○ **Etapa Inicial del sumario**

➤ **Acta de Inspección:**

Los agentes a cargo de las tareas de inspección o fiscalización deberán labrar un acta de inspección. El contenido del acta puede estar establecido en la normativa aplicable. Sin perjuicio de ello, las Actas deben cumplir como mínimo las siguientes directivas:

- Individualización del infractor o, en su caso, los datos del establecimiento de que se trate;
- Descripción circunstanciada de los hechos de los que podría derivar alguna imputación por infracción a la normativa ambiental vigente, con tipificación de la conducta, indicando la relación entre ésta y la normativa presuntamente infringida, y mencionando la transgresión concreta que se imputa.

➤ **Negativa de ingreso al establecimiento:**

- En caso de negativa de ingreso al establecimiento, deberá dejarse expresa constancia de los datos de la persona que lo impide y los motivos en que funda su negativa.
- Cuando se constatare o se presumiere grave riesgo, deberá solicitarse el auxilio de la fuerza pública, dejándose expresa constancia de tal solicitud.
- Cuando la solicitud de auxilio de la fuerza pública fracasa, con la intervención con la intervención de la Dirección se debe solicitar orden de judicial de allanamiento.

➤ **Informe técnico ambiental:**

- El acta debe ser remitida dentro de las (72) horas subsiguientes a concluirse la inspección o, en caso de inspecciones prolongadas, desde que el agente retorne a su sede, al Director Nacional que corresponda, acompañada de un análisis técnico de la situación ambiental que indique los aspectos ambientales relevantes, así como la normativa presuntamente infringida de la que surja la irregularidad que cabrá imputar como cargo.

➤ **Intervención de los Directores Nacionales:**

---

<sup>42</sup>Ley 22.421 – Conservación de la Fauna.

<sup>43</sup>Decreto 674/89 – Recursos hídricos. Régimen al que se ajustarán los establecimientos industriales y/o especiales que produzcan en forma continua o discontinua vertidos industriales o barros originados por la depuración de aquéllos a conductos cloacales, pluviales o a un curso de agua.

<sup>44</sup>Decreto 776/92 – Recursos hídricos – Asigna a la SAyDS poder de control de contaminación de las aguas y la preservación de los recursos hídricos.

<sup>45</sup>El procedimiento está en revisión, a la fecha de publicación de este trabajo no fue modificado.

- El Director Nacional correspondiente analizará los antecedentes y ponderará el análisis técnico y, en un plazo de (72) horas, debe remitir las actuaciones, al Director de Infracciones Ambientales, junto con todos los antecedentes documentales que sustenten cada una de las posibles irregularidades e indicando el mérito para el inicio del procedimiento sumarial.

- En caso de grave peligro o de daño inminente para la salud y la vida de las personas y/o el ambiente, podrá recomendar o solicitar al Director de Infracciones Ambientales que se adopten, en el marco del sumario por instruirse, medidas preventivas, sin perjuicio de la comunicación que, en su caso, corresponda realizar ante la Justicia Penal.

➤ Comunicaciones de autoridades policiales y judiciales; denuncias de particulares:

- Cuando se tome conocimiento de presuntas infracciones a través de comunicaciones de autoridades policiales o judiciales o de denuncias de particulares, los antecedentes se remitirán a la Dirección Nacional que corresponda.

- El Director Nacional que intervenga dispondrá que los agentes de inspección o fiscalización de él dependientes labren un acta de inspección.

- En caso de tratarse de denuncias anónimas, merituará su seriedad o verosimilitud en forma previa a darle trámite.

- Las denuncias deberán contener, en cuanto fuera posible, la relación del hecho denunciado, con las circunstancias de lugar, tiempo y modo de ejecución y demás elementos que puedan conducir a su comprobación, como asimismo acompañar la prueba que tenga en su poder el denunciante.

- En caso de denuncia verbal, el funcionario que la reciba, labrará un acta en la que verificará la identidad del denunciante, asentará su nombre y apellido, edad, estado civil, profesión, domicilio y documento de identidad; se expresarán los hechos y se agregará la documentación u otros elementos de prueba que ofrezca, relativos a lo denunciado, firmándola ambos a continuación en todas las fojas de que constare.

○ **Etapa de Instrucción del sumario.**

➤ Imputación; notificación al presunto infractor:

- Recibidas las actuaciones de la Dirección Nacional que hubiera intervenido, la Dirección de Infracciones Ambientales, en aquellos casos en los que hubiere mérito para el inicio del procedimiento sumarial, las remitirá a la Mesa General de Entradas para que ésta proceda a caratularlas, abriéndose así el expediente administrativo del sumario.

- Si la Dirección de Infracciones Ambientales considera, no obstante la opinión en sentido contrario de la Dirección Nacional que previniente, que no existen razones suficientes para el inicio de un sumario o que las razones invocadas para ello carecen de mérito, elevará un informe detallado de las actuaciones al Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable, quien le impartirá las instrucciones correspondientes en orden al inicio o no de la investigación.

- Una vez caratuladas las actuaciones, el expediente será girado a la Dirección de Infracciones Ambientales, donde quedará radicado para su sustanciación.

- Se confecciona la imputación que es suscrita por el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable o por el Subsecretario que resulte competente según la materia.

- Suscrita la imputación, se la notificará al presunto infractor a fin de que, dentro de los DIEZ (10) días hábiles posteriores, efectúe su descargo, ofrezca la prueba que, según considere, haga a su derecho, y constituya domicilio en el radio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Auto de apertura a prueba; notificación al presunto infractor. El Instructor dictará el auto de apertura a prueba, ordenando las que considere conducentes y estableciendo el plazo para producirlas de acuerdo con la importancia y complejidad de ellas.
- En el mismo auto deberán rechazarse, sin recurso alguno para el sumariado y dando cuenta motivada de las razones del rechazo, aquellas pruebas que no reúnan los requisitos establecidos por los reglamentos o las que sean superfluas, inconducentes, manifiestamente improcedentes o dilatorias.
- Concluida la etapa probatoria, el Instructor deberá realizar, el cierre del período probatorio mediante providencia y se notifica otorgando un plazo de 48 horas para alegar, el instructor debe elevar un informe con sus conclusiones.
- Acto seguido, el Instructor realizará el pertinente análisis técnico jurídico de las actuaciones y arribará a una conclusión por medio del informe correspondiente.
- En caso de ausencia de descargo u ofrecimiento de prueba el Instructor procederá, sin más trámite, a la realización del informe pertinente.

○ **Medidas Preventivas**

➤ **Carácter excepcional.**

- En forma excepcional, frente a la existencia de grave peligro o de daño inminente para la salud y la vida de las personas y/o para el ambiente, podrá aconsejarse una resolución que suspenda preventivamente la inscripción del presunto infractor en los registros llevados por la SAyDS u otras medidas preventivas previstas en la normativa regulatoria correspondiente a la actividad del infractor. La suspensión preventiva no podrá superar el plazo de SESENTA (60) días corridos.
- Podrán disponerse durante toda la sustanciación del sumario.
- Serán fijadas por resolución del Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

○ **Conclusión del sumario. Criterios para la apreciación de sanciones. Control de legalidad.**

- El Instructor deberá concluir su informe, agregar el correspondiente certificado de reincidencia, si ella ocurriere, y elevar el proyecto de acto administrativo que imponga o exima de responsabilidad al infractor.
- Las sanciones se aplican de acuerdo al régimen legal correspondiente de acuerdo a la siguiente graduación: apercibimiento, multa, suspensión o cancelación en los registros.

➤ **Criterios para la apreciación de las sanciones.**

- Daño ambiental —real o potencial— ocasionado y la naturaleza de la infracción.
- Conducta del infractor durante la sustanciación del sumario, de modo que el reconocimiento de la infracción cometida o, en su caso, el voluntario ofrecimiento de un cronograma de actividades de recomposición o saneamiento de la situación que originara el procedimiento sumarial, serán conductas valoradas positivamente al momento de apreciarse la sanción que corresponda aplicar.
- Reincidencia en los casos en que el régimen particular prevé el agravamiento de la sanción por este motivo.

Sin perjuicio de lo expuesto por el reglamento, en materia de sanciones, rige el principio de razonabilidad y proporcionalidad<sup>46</sup> que informa la legalidad del acto administrativo

---

<sup>46</sup>COMADIRA, JULIO RODOLFO, *El exceso de punición del y su incidencia sobre la validez del acto administrativo*, p. 273, Revista de Derecho Administrativo, Nro. 4, 1990.

sancionatorio, más aún en casos como el presente en que los no surgen de la norma los criterios para la aplicación de sanciones. El reglamento se remite a la Comisión Asesora de Infracciones Ambientales prevista en el Capítulo VII pero esa Comisión no se constituyó en el ámbito de la SAyDS, motivo por el cual, se amplía el campo de discrecionalidad de la administración para la aplicación de la sanción y por lo tanto la necesidad de ajustar el control sobre la proporcionalidad y de las sanciones que se aplican<sup>47</sup>.

➤ Control de legalidad.

- La Dirección de Infracciones Ambientales eleva el proyecto a la Dirección de Asuntos Jurídicos con el proyecto de resolución y el sumario.

- El acto administrativo que absuelve o impone la sanción es suscripto por el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

- La resolución se notifica con indicación del o los recursos y plazo de interposición.

○ Recursos.

- Son procedente los recursos de reconsideración y jerárquico previstos en la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (arts. 84 a 93 de la LNPA), salvo respecto de las sanciones por infracciones a la ley 22.421 de Conservación de la Fauna en cuyo caso procede la interposición de un Recurso Directo dentro de los cinco (5) días de su notificación. El recurso deberá presentarse y fundarse ante la SAyDS. Tiene competencia para conocer del recurso la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

- Por vía jerárquica interviene la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

- La interposición de los recursos administrativos incoados por los infractores contra las resoluciones de la Secretaría mediante las cuales se les aplicó una sanción, así como, los recursos de apelación, (art. 29 ley 22.421), su posterior tratamiento y resolución administrativa o judicial, no pueden considerarse como causal de suspensión o interrupción del curso de la prescripción de la acción para el cobro de las multas impuestas.

- Con la salvedad hecha respecto de los casos de sanciones por infracciones a la ley 22.421, agotada la vía administrativa, procede la vía de impugnación judicial de actos administrativos prevista en los arts. 23 y sigtes. de la ley 19.549 por ante el fuero contencioso administrativo federal.

○ Procedimiento abreviado por infracciones formales.

---

<sup>47</sup>CNACAF, Sala II - 08/05/2012. "Edenor SA c/ DNCI-Disp 338/11 (Expte SO 1:242182/09) -elDial AA77D5, sostuvo, respecto a la aplicación del principio de razonabilidad en materia de sanciones: "... que la actuación administrativa debe ser racional y justa, y la circunstancia de que la Administración obre en ejercicio de facultades discrecionales no constituye justificativo de conducta arbitraria, pues es precisamente la razonabilidad con que se ejercen tales facultades el principio que otorga validez a los actos de los órganos del Estado, y que permite a los jueces, ante planteos concretos de la parte interesada, verificar el cumplimiento de dicho presupuesto (C.S.J.N., Fallos: 304:721; 305:1489; 306:126; y esta Sala -con otra integración-, in re: "Bellatore, Juan Alberto c/ E.N. - M° de Justicia s/ empleo público", del 13/06/1996 y -en actual integración-, in re: "Cablevisión S.A. c/ D.N.C.I. - Disp. 648/10 (Expte. S01:295125/10)" del 17/04/12). ... Es que si se considera discrecional la determinación del tipo de sanción y su monto, más fundamentación es necesaria para excluir la arbitrariedad (conf. CNac. en lo Cont. Adm. Fed., Sala I, in re: "Banco Credicoop Cooperativo Limitado c/D.N. C.I. ", del 21/10/2008 y sus citas). En consecuencia, la ausencia de razón suficiente en que se sustente el monto de la sanción, configura la existencia de un exceso de punición que se identifica con lo irrazonable... el exceso de punición se traduce en la ausencia de proporcionalidad entre el objeto y la finalidad del acto administrativo, lo que importa una violación al principio receptado en el art. 7, inc. f) de la ley 19.549, que expresamente establece que las medidas que el acto administrativo involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a la finalidad que resulte de las normas que asignan las facultades pertinentes al órgano que lo emite (conf. "Banco Credicoop", op. cit.)..".

- En los casos de infracciones al régimen del decreto 674, de fecha 24 de mayo de 1989 —modificado por el decreto 776, de fecha 12 de mayo de 1992—, se prevé un procedimiento simplificado que no prevé la apertura a prueba de la causa.

- Multas – Ejecución judicial.

- La SAyDS no tiene facultades para ejecutar multas. En caso que la sanción quede firme y el infractor no pague previa intimación por cinco días, la SAyDS debe perseguir su cobro en sede judicial. El fuero competente es el fuero Contencioso Administrativo Federal.

- Prescripción.

- Es doctrina de la Corte Suprema que la prescripción debe ser declarada de oficio y debe ser resuelta previamente a toda otra cuestión, dada su naturaleza jurídica, la razón de orden público que la fundamenta y que autoriza la declaración aun de oficio, debiéndose destacar además, la conveniencia de evitar la continuación de un juicio innecesario (Fallos:186: 396)<sup>48</sup>.

- El reglamento no contiene previsiones expresas respecto del cómputo de la prescripción rige entonces el Código Penal que, para las acciones contra hechos reprimidos con pena de multa (art. 65 inc 2) establece un plazo de 2 años (Dictámenes PTN 200:1, 223:255 y 83 del 5-5-2008), salvo que las norma particular que regula el régimen sancionatorio sectorial disponga un plazo mayor o menor<sup>49</sup>.

- En caso de infracciones por la violación de las obligaciones impuestas por la ley 24.051 de residuos peligrosos la prescripción se produce a los cinco (5) años.

- La prescripción se computa desde que ocurrió el hecho que se imputa al infractor.

- La prescripción se interrumpe en los siguientes casos:

- ❖ Notificación fehaciente al infractor del inicio del sumario y nuevamente con la notificación del acto administrativo sancionatorio de aplicación de la multa respectiva.

- ❖ La Comisión de otra infracción (art. 67 del CP)

- ❖ Producida una causal interruptiva debe reiniciarse el cómputo del plazo de prescripción. (Dictámenes PTN 130:281)<sup>50</sup>

- Reincidencia:

- Se considera que hay residencia a los efectos de su consideración al momento de emitir el acto sancionatorio cuando:

- ❖ el imputado haya sido sancionado por acto administrativo que se encuentre firme;

- ❖ que luego de ello haya cometido una nueva infracción dentro del plazo que fije la normativa aplicable para que se configure la reincidencia,

- ❖ que la segunda infracción sea sancionada por acto administrativo dentro de dicho plazo.

La Resolución 475/05 de la SAyDS remite a cada régimen legal sectorial respecto a las sanciones y a la graduación de las mismas. A continuación analizamos el régimen sancionatorio de la leyes 24.051 de Residuos Peligrosos, 22.421 de fauna y el de los decretos 674/89 y 776/92 de contaminación hídrica.

---

<sup>48</sup>DIAZ ARAUJO, MERCEDES, *Seminario sobre Control y Fiscalización Ambiental en Santa Fe* - Fuente: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=9508>.

<sup>49</sup>DIAZ ARAUJO, MERCEDES – *Seminario sobre Control y Fiscalización Ambiental en Santa Fe* - Fuente: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=9508>.

<sup>50</sup>DIAZ ARAUJO, MERCEDES – *Seminario sobre Control y Fiscalización Ambiental en Santa Fe* - Fuente: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=9508>.

## 1) Régimen sancionatorio de la ley 24.051 de Residuos Peligrosos.

La SAyDS es la autoridad de aplicación de la ley 24.051<sup>51</sup> de residuos peligrosos que es una ley de adhesión reglamentada por el decreto 831/1993. La autoridad federal es competente en los casos que la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos<sup>52</sup> en los siguientes casos:

- a) hubieren sido generados o ubicados en lugares sometidos a jurisdicción nacional,
- b) aunque ubicados en territorio de una provincia estuvieren destinados al transporte fuera de ella,
- c) cuando, a criterio de la autoridad de aplicación, dichos residuos pudieren afectar a las personas o el ambiente más allá de la frontera de la provincia en que se hubiesen generado,

Como en todo el sistema de distribución de competencias administrativa la regla general es que la gestión de residuos peligrosos es local, y excepcionalmente corresponde al Estado Federal. La ley 24.051 en el Capítulo VIII refiere a las sanciones e infracciones por violar la ley y que se aplican con prescindencia de la responsabilidad civil o pen al que pudiere imputarse al infractor y que se pueden graduar conforme el siguiente detalle:

- Apercibimiento;
- Multa<sup>53</sup>;
- Suspensión de la inscripción en el Registro<sup>54</sup> de treinta (30) días hasta un (1) año;
- Cancelación de la inscripción en el Registro.
- La suspensión o cancelación de la inscripción en el Registro, implicará el cese de las actividades y la clausura del establecimiento o local.
- Reincidencia: En caso de reincidencia los mínimos y los máximos de la multa como del plazo de suspensión de la inscripción se multiplican por una cifra igual a la cantidad de reincidencias aumentada en una unidad. Se considerará reincidente al que, dentro del término de tres (3) años anteriores a la fecha de comisión de la infracción, haya sido sancionado por otra infracción. Frente a la tercera infracción la autoridad de aplicación está facultada para cancelar la inscripción registral.

---

<sup>51</sup>En el 25.07.2002 fue sancionada la ley 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios para reemplazar a la ley 24.051 sin embargo, esa ley a la fecha no fue reglamentada y como al promulgarse el decreto 1343/02 vetó el art. 60 que disponía la derogación de la ley 24.051 ésta sigue vigente. Esta es la postura que tiene la SAyDS al respecto expresada en su página web y en la que sostiene que “... *pese a la coexistencia normativa de ambas regulaciones, hasta que no se concreten las condiciones establecidas por el art. 60 de la ley 25.612, y se derogue el veto contenido en el decreto 1343/02, se considera operativa y ultra-activamente vigente a la ley 24.051.*” (<http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/URP/File/Estado%20de%20situacin%20de%20la%20Ley%20nacional%20de%20residuos%20peligrosos3.pdf>). El art. 59 de la ley dispone que la SAyDS es la autoridad de aplicación de la ley 24.051.

<sup>52</sup>La LRP establece que será considerado peligroso todo residuo que pueda causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general. En particular son considerados peligrosos los residuos indicados en el Anexo I o que posean alguna de las características enumeradas en el Anexo II de la ley 24.051. Las disposiciones de la ley serán también de aplicación a aquellos residuos peligrosos que pudieren constituirse en insumos para otros procesos industriales. Quedan excluidos de los alcances de la ley los residuos domiciliarios, los radiactivos y los derivados de las operaciones normales de los buques, los que se regirán por leyes especiales y convenios internacionales vigentes en la materia.

<sup>53</sup>Actualmente el valor de la multa puede ser de un mínimo de \$ 5000 a un máximo de \$ 500.000.

<sup>54</sup>La ley 24.051 prevé la inscripción en los Registros que lleva la SAyDS de generadores, transportistas y operadores de residuos peligrosos. También lleva el Registro de Infractores y Reincidentes.

- Prescripción: Las sanciones prescriben a los cinco (5) años contados a partir de la fecha en que se hubiere cometido la infracción.
- Extensión de la infracción: cuando el infractor fuere una persona jurídica, los que tengan a su cargo la dirección, administración o gerencia, serán personal y solidariamente responsables de las sanciones establecidas.

## 2) Régimen sancionatorio y de impugnación de la ley 22.421 – Conservación de la Fauna.

Quedan sujetas bajo esta ley las actividades de caza, hostigamiento, captura o destrucción de sus crías, huevos, nidos y guaridas, tenencia, posesión, tránsito, aprovechamiento, comercio y transformación de la fauna silvestre y sus productos o subproductos. Cuando hay tráfico o comercio interjurisdiccional la SAyDS es competente. La norma prevé las siguientes sanciones posibles:

- Multa<sup>55</sup> que llevará aparejada el comiso de los animales, pieles, cueros, lanas, pelos, plumas, cuernos y demás productos, subproductos y derivados en infracción y el decomiso de armas o artes empleadas, cartuchos, trampas y otros instrumentos utilizados para cometer la infracción;
- Suspensión: un (1) mes a dos (2) años o cancelación de la licencia de caza deportiva, sanciones que serán graduadas de acuerdo a la naturaleza y gravedad de la infracción, el perjuicio causado y los antecedentes del infractor;
- Suspensión, inhabilitación o clausura de los locales o comercios, como asimismo suspensión o cancelación de licencias de caza comercial que podrán ser de un (1) año hasta cinco (5) años y se aplicarán sólo a los reincidentes.

## 3) Régimen sancionatorio del decreto 674/89 y del decreto 776/92.

El Régimen del decreto 674/89 se aplica a los establecimientos industriales y especiales que produzcan en forma continua o discontinua vertidos residuales o barros originados por la depuración de aquellos a conductos cloacales, pluviales o a un curso de agua, radicados en Capital Federal y en la Provincia de Buenos Aires en los Partidos de General San Martín, La Matanza, Morón, Hurlingham, Ituzaingó, Tres de Febrero, San Fernando, San Isidro, Vicente López y Tigre cualquiera sea el destino de sus vertidos; mientras que en los Partidos de Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Pte. Perón, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes, la obligatoriedad alcanza a los establecimientos que utilicen directa o indirectamente una red externa de desagües cloacales o cloaca máxima operada por AYSA o que se encuentren en el radio servido de cloacas de AYSA<sup>56</sup>.

El art. 14 del decreto 674/89 dispone que se consideran infracciones pasibles de las sanciones establecidas por los artículos 31 y 34 de la ley 13.577, modificada por la 20.324, las siguientes:

- a) Descargar vertidos de cualquier actividad exceptuando la doméstica a un cuerpo receptor, sin autorización previa de la SAyDS.
- b) Descargar vertidos no tolerados.

<sup>55</sup> La multa actualmente puede ser de \$ 300 a \$ 500.000 (decreto 1290/00).

<sup>56</sup> Disposición 79.190 de la ex Obras Sanitarias de la Nación. Por Resolución 25/2004 de la SAyDS se incluyeron como sujetos controlados: Terminales de ómnibus con Lavadero; Garages de Camiones con Lavadero; Servicios Urbanos de Limpieza con Lavadero; Garages de Autos con Instalaciones para el Lavado de Automotores; Concesionarias de autos con Instalaciones para el Lavado de Automotores.

- c) Descargar vertidos de cualquier actividad directa o indirectamente a la vía pública y napas freáticas.
- d) Falta de presentación de la declaración jurada anual o la falsedad u ocultamiento de la información solicitada por la SAYDS.
- e) Omisión en la presentación de la Documentación Técnica Obligatoria (D.O.T.)

El art. 15 dispone las sanciones aplicables en caso de violación a lo dispuesto en el art. 14 del decreto 674/89 y que pueden ser las siguientes:

- a) Multa<sup>57</sup> que están determinadas en el art. 34 de la de la ley 13.577, modificada por la 20.324.
- b) Clausura de los desagües de los establecimientos en caso de graves riesgos para la salud pública.
- c) La falsedad de datos en la declaración jurada será causa de denuncia penal por parte de la SAYDS.
- d) No se considerará reincidencia cuando hubiere transcurrido un plazo de 3 (tres) años de la última infracción constatada.
- e) Los plazos no son prorrogables.
- f) Los costos de inspección de vertidos, cuando de la misma resulte, la constatación de una infracción, serán satisfechos por el infractor.
- g) Estas sumas y las provenientes de multas deberán ser exigidas judicialmente por vía de apremio.
- h) Las multas se pueden aplicar en forma escalonada hasta el límite dispuesto por la normativa aplicable.

El reglamento de sanciones descripto es el actualmente vigente. El limitado alcance de sus funciones de control de la SAYDS responde al esquema de distribución de competencias dispuesto por la Constitución Nacional.

## **VI. Procedimiento ante la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).**

---

<sup>57</sup>\* "... c) Con sujeción a la reglamentación que dicte, imponer multas que no excedan de CINCUENTA MIL PESOS (\$ 50.000) a los propietarios, proveedores, usuarios y personas físicas o jurídicas que no que no cumplan con las obligaciones ya establecidas o que se establezcan en el futuro. Estas multas podrán ser hasta CIEN MIL PESOS (\$100.000) en el caso de infracciones cometidas por establecimientos industriales o especiales que motiven la contaminación de cursos de agua en el momento de su constatación." (art. 1º c) del decreto 776/92).

\* "...Fíjase una multa de PESOS CINCO MIL (\$ 5.000.-) a aplicarse a los establecimientos industriales y/o especiales alcanzados por el régimen del decreto 674/89 modificado por el decreto 776/92, que no presenten en término la Documentación Técnica Obligatoria y/o que no den cumplimiento en tiempo y forma a las observaciones y requerimientos de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros". (art. 5º – Resolución 555/2012 SAYDS).

\* "...Los titulares de los establecimientos industriales y/o especiales comprendidos en el artículo 2º del decreto 674/89 y su modificatorio que omitan realizar las obras establecidas en el artículo 1º (construcción de una Cámara de Toma de Muestra y Medición de Caudales) del presente acto, dentro de los plazos allí consignados o de su prórroga, serán sancionados por esta Secretaría con la suma de PESOS CINCO MIL (\$ 5.000)". (art. 3º - resolución 607/2012 SAYDS)

\* "...El incumplimiento de la intimación a la que alude el artículo anterior (incumplimiento del plazo para realizar las obras de Cámara de Toma de Muestras y Medición de Caudales), será sancionado con la imposición de las multas escalonadas de PESOS CINCO MIL (\$ 5.000) a PESOS CINCUENTA MIL (\$ 50.000), por cada mes de incumplimiento de dichas obligaciones, hasta alcanzar en conjunto el máximo previsto en el artículo 1º, inciso c), del decreto 776/92, por las razones expuestas en los considerandos de la medida." (art. 5º – resolución. 607/2012 SAYDS).

A. El caso “Mendoza”. Ley 26.168 de creación de la ACUMAR.

En sede originaria de la Corte Suprema de Justicia de la Nación tramita la causa “Mendoza, Beatriz y otros c/ Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental de la Cuenca Matanza-Riachuelo) promovida por un grupo de personas<sup>58</sup> contra cuarenta y cuatro (44) empresas, el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 14 municipios de la Provincia de Buenos Aires (Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras) y la Coordinación Ecológica Área Metropolitana S.E. (CEAMSE) que es una sociedad del estado. El objeto de la demanda se integra por tres rubros indemnizatorios: (i) daños individuales; (ii) daño ambiental colectivo provocado en la Cuenca Matanza-Riachuelo y (iii) daño moral colectivo.

En junio de 2006<sup>59</sup>, la CSJN se declaró competente para entender respecto de los reclamos concernientes a la prevención, recomposición y resarcimiento del daño ambiental colectivo en la Cuenca Matanza-Riachuelo, en los términos de la Ley General del Ambiente 25.675. Sin embargo, la CSJN, se declaró incompetente para conocer con respecto al reclamo por el resarcimiento de daños y perjuicios individuales planteados por los demandantes originarios, indicando que éstos debían canalizarse ante los tribunales ordinarios de primera instancia. En ese pronunciamiento, la CSJN decide también requerir al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires, a la ciudad de Buenos Aires y al Cofema, que en el plazo de treinta días y en los términos de la ley 25.675, presenten un Plan integrado que contemple las siguientes directrices: (i) Ordenamiento ambiental del territorio; (ii) Control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas, (iii) Estudio de impacto ambiental de las cuarenta y cuatro empresas involucradas, (iv) Un programa de educación ambiental, (v) Un programa de información ambiental pública a todo el que la requiera, especialmente los ciudadanos del área territorial involucrada. También convoca a una audiencia pública.

Tras ese pronunciamiento, y la primer audiencia pública celebrada en septiembre de 2006, el Poder Ejecutivo Nacional, envió al Congreso Nacional el proyecto de creación de la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) como respuesta política a la repercusión que tuvo la causa y que tomó estado público, por la magnitud del caso y porque la CSJN implementó un proceso colectivo inédito con audiencias públicas.

En ese contexto, el 4 de diciembre de 2006, fue sancionada la ley 26.168 que crea la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros<sup>60</sup>. La ley 26.168 es una Ley Convenio a la que

---

<sup>58</sup>El grupo se integra por: (i) vecinos de la Cuenca Matanza-Riachuelo (CMR), especialmente de la denominada “Villa Inflamable”, ubicada en Dock Sud, Partido de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires; y (ii) Profesionales (médicos; psicólogos; odontólogos; enfermeros) del Hospital Interzonal de Agudos Pedro Fiorito de la ciudad de Avellaneda, Provincia de Buenos Aires.

<sup>59</sup> CSJN - Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo) - 20-06-2006 - (Fallos: 329: 2316).

<sup>60</sup>CAFFERATTA, NÉSTOR, *Luces y Sombras en el Derecho de Daños Ambiental*, p. 51, en la obra conjunta, *Daño Ambiental*, Rubinzal – Culzoni, sostiene que la “... ACUMAR es un sujeto de Derecho Público, atípico, dentro del historial de la Argentina en cuanto acumula un poder mayor que los clásicos Comites de Cuencas, ... la existencia de una cuenca degradada o polucionada es el motivo por el cual los Estados ... cedieron algo de su poder político, para crear un organimos de cuenca fuerte ...”.

adhirieron posteriormente la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>61</sup>.

El artículo 5° de la mencionada ley otorga a la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la Cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales.

El 08.07.2008, la CSJN dictó sentencia<sup>62</sup> en forma definitiva respecto de las pretensiones de prevención y recomposición continuando el trámite del juicio en lo concerniente a la determinación de la responsabilidad por el pasado. En esta sentencia se condenó al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a recomponer la Cuenca Matanza Riachuelo y a adoptar medidas de prevención. Ello fue dispuesto en base a un programa cuya ejecución se impone a la ACUMAR, sin perjuicio de mantener intacta en cabeza del Estado Nacional, de la Provincia de Buenos Aires y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la responsabilidad que primariamente les corresponde en función del asentamiento territorial de la cuenca hídrica y de las obligaciones impuestas en materia ambiental por disposiciones específicas de la Constitución Nacional. Los objetivos del Plan que define la Corte son tres: 1) La mejora de calidad de vida de los habitantes de la cuenca; 2) La recomposición del ambiente en la cuenca en todos sus componentes (agua, aire y suelos) y 3) La prevención de daños con suficiente y razonable grado de predicción.

A los efectos del cumplimiento de los objetivos, la CSJN también dispuso las materias que debía contemplar el Plan, a los efectos que se implementen en los plazos previstos las acciones necesarias para cumplir los objetivos trazados en la sentencia: 1) Información Pública, 2) Contaminación de origen Industrial; 3) Saneamiento de Basurales; 4) Limpieza de márgenes del Río; 5) Expansión de la red de agua potable, desagües pluviales y saneamiento cloacal; 6) Plan Sanitario de Emergencia; 7) Manejo Patrimonial. Control Específico de Asignación de Fondos y Ejecución Presupuestaria; 8) Participación ciudadana en el control del cumplimiento del Programa; 9) Medición de resultados. En todos los casos impuso cursos de acción y plazos de cumplimiento obligatorio<sup>63</sup>. La ejecución de la sentencia fue delegada al Juez Federal de Quilmes.

Lo expuesto implica que si bien ACUMAR es un ente interjurisdiccional creado por ley cuyas facultades, poderes y competencias en materia ambiental prevalecen sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la cuenca, y cuya autonomía respecto de las jurisdicciones concurrentes ha sido reafirmada por la CSJN y el Juzgado Federal de Quilmes, lo cierto es que esa autonomía es relativa a partir del control judicial que ejercen sobre la ACUMAR la CSJN<sup>64</sup>, el Juzgado Federal de Quilmes<sup>65</sup>, la Auditoría General de la Nación<sup>66</sup> y el Defensor del Pueblo de la Nación<sup>67</sup>.

---

<sup>61</sup>Ley 13.642 de la Provincia de Buenos Aires y ley 2217 de la Ciudad de Buenos Aires.

<sup>62</sup>CSJN - Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo) - 08-07-2008 - (Fallos: 331: 1622)

<sup>63</sup>Estos plazos se fueron extendiendo debido a la imposibilidad fáctica de hacerlo en los que fueran originariamente previstos.

<sup>64</sup> La CSJN con posterioridad al fallo dictado en la Causa “Mendoza” el 08.07.2008 citó en varias oportunidades a la ACUMAR a audiencia pública a los efectos que explique el cumplimiento de los objetivos del Plan. Asimismo interviene en la revisión de los actos administrativos de ACUMAR por vía de recurso extraordinario.

## *B. Procedimiento administrativo en la ACUMAR.*

La ley 26.168 en su art. 2º dispuso que la ACUMAR debía dictar sus reglamentos de organización íntera y de operación. En cumplimiento de esa delegación, la ACUMAR dictó un conjunto de reglamentos que se denominan Digesto Normativo de ACUMAR y que se suman a la ley de creación y al decreto reglamentario 92/07. Asimismo dictó un Manual de Procedimientos Administrativos Internos de ACUMAR.

El procedimiento administrativo de la ACUMAR, vinculado a la actuación de ésta en sus funciones de control y fiscalización, es regulado por varias resoluciones que se fueron dictando desde su creación.

ACUMAR representa una síntesis de todos los instrumentos de gestión en materia ambiental, como también expone las dificultades en la implementación administrativa y de ejecución de las políticas ambientales.<sup>65</sup>

A continuación analizamos en particular los reglamentos actualmente vigentes que refieren al control industrial y el régimen de impugnación y revisión de los actos administrativos dictados por ACUMAR, advirtiéndose que en algunos casos se superponen numeraciones debido a que coexisten con el mismo número resoluciones dictadas por el Presidente de Acumar, y otras dictadas por el Consejo Directivo de ACUMAR, como también algunas desprolijidades<sup>69</sup> que entendemos deben ser superadas, mediante el dictado de un

---

<sup>65</sup> En el Expediente N° 01/09, caratulado: “MENDOZA, Beatriz Silvia y ots. c/ ESTADO NACIONAL y ots. s/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes dispuso el 21.06.2011 que: “... en lo sucesivo Funcionarios de éste Juzgado, especialmente asignados para cada objetivo remediador, se constituirán de manera periódica en cada uno de los lugares donde deban determinarse la fehaciente efectivización de acciones relacionadas con cada uno de los objetivos ordenados en la presente ejecución de sentencia, sin perjuicio de que tales funciones comprobatorias podrán ser suplidas por cualquier otro funcionario de éste Juzgado Federal o en forma conjunta, y de conformidad a las facultades que ésta Magistratura les ha brindado en pos del efectivo cumplimiento del presente proceso ejecutorio...”.

<sup>66</sup> En la sentencia del 08.07.2008, se impuso a la AGN la obligación de efectuar el control presupuestario de ACUMAR. El Juzgado Federal de Quilmes en el Expediente N° 01/09, caratulado: “MENDOZA, Beatriz Silvia y ots. c/ ESTADO NACIONAL y ots. s/ EJECUCIÓN DE SENTENCIA (en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, el 27.05.2011 dispuso: (i) *Requerir al Titular del Tribunal de Cuentas de la Pcia. de Buenos Aires, y al Titular de la Auditoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que auditan las asignaciones de obras y servicios comprendidos en el PISA* y (ii) *“Requerir al Sr. Presidente de la Auditoría General de la Nación, Dr. Leandro O. Despouy, que de acabado cumplimiento con lo que se desprende del considerando 18) del fallo “Mendoza” (fallos 332:2522), y por lo tanto se audite el 100% de las asignaciones destinadas al Saneamiento integral de la Cuenca Matanza-Riachuelo...”*.

<sup>67</sup>En la sentencia del 08.07.2008, se resolvió habilitar la participación ciudadana en el control del cumplimiento del Plan encomendando al Defensor del Pueblo de la Nación la coordinación de dicha participación, mediante la conformación de un cuerpo colegiado en el que participan los representantes de las organizaciones no gubernamentales que intervienen en la causa en condición de terceros interesados.

<sup>68</sup>A la fecha de cierre de este trabajo de acuerdo a lo que surge de la página de ACUMAR de los 22.756 establecimientos empadronados, 12.000 fueron inspeccionados, 1406 fueron declarados agentes contaminantes, 928 tienen PRI aprobados y 53 establecimientos fueron reconvertidos, lo que demuestra la dificultad en llevar a la práctica el plan de control y reconversión de las industrias de la Cuenca.

<sup>69</sup>Por ej., a la fecha de este artículo (Agosto de 2012), en la página web de normativa, hay un ítem que es Reglamento de Procedimientos Administrativos y Judicial. Al abrir ese cuadro aparece la resolución 5/09 indicándose que esa norma modifica la resolución 1/07 del 31.08.2007 que refiere a la aprobación de la tabla Consolidada de Límites Admisibles para descargas de Efluentes Líquidos. Sin embargo, la resolución 5/09

documento único y definitivo que contenga todas las normas dictadas actualizadas de manera de garantizar el derecho de defensa de los administrados, motivo por el cual, es aconsejable recurrir a la página del Ministerio de Economía de la Nación ([www.infoleg.com.ar](http://www.infoleg.com.ar)) que cuenta con una herramienta muy útil de referencias y antecedentes de las resoluciones que dicta ACUMAR.

#### 1) Competencia de ACUMAR.

Uno de los temas de mayor conflictividad a que ha dado lugar la actuación de la ACUMAR ha sido el vinculado a su competencia territorial, y por ende, al universo de empresas controladas. En este punto hay cuatro tipos de cuestiones a definir: (a) competencia territorial; b) competencia subjetiva y (c) competencia de los niveles organizacionales internos de ACUMAR.

##### (a) Competencia territorial.

El art. 2º de la ley de creación dispone en su art. 2º que la ACUMAR ejercerá su competencia “... en el área de la Cuenca Matanza Riachuelo en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras, de la provincia de Buenos Aires...”.

El art. 6º de la ley 26.168 a su vez dispone que “Las facultades, poderes y competencias de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo en materia ambiental prevalecen sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la cuenca, debiendo establecerse su articulación y armonización con las competencias locales.”.

El primer aspecto a considerar fue la interpretación del concepto “área”, teniendo en cuenta que ese concepto limitaba la competencia de ACUMAR a una parte de las jurisdicciones involucradas. Al respecto ACUMAR<sup>70</sup> interpreta que el concepto “área” contenido en la ley se vincula con el concepto de cuenca hídrica superficial que surge del art. 2º de la ley 25.688 de Gestión Ambiental de Aguas y así lo expone en las resoluciones que dicta al resolver planteos de incompetencia. El Juzgado Federal de Quilmes, hace su

---

no modificó esa resolución sino que modificó la resolución 1/07 que resulta ser el Reglamento Operativo para el dictado de Medidas Preventivas, aprobado por resolución de Presidencia de ACUMAR N° 1/07 del 23 de marzo de 2007 y que regulaba –actualmente está derogada- la forma de aplicar las medidas preventivas del art. 7º de la ley 26.168. Otra desprolijidad está dada en la reglamentación de la declaración de Agente Contaminante ya que no fue derogada la resolución 416/2010 aclaratoria de la resolución 278/2010 y que se contradice con la resolución 180/2012 que modifica la resolución 278/2010 sin derogar ni hacer mención a la Resolución 1416/2010.

<sup>70</sup>En la resolución 7/2009<sup>70</sup> de empadronamiento de industrias ACUMAR dispuso en su art. 2º que el empadronamiento comprendía a las industrias y actividades de servicios –en los términos de la ley 25.612<sup>70</sup>- ubicadas en el ámbito geográfico de la Cuenca Matanza Riachuelo, como también a las industrias ubicadas en la franja costera sur del Río de la Plata, que estuviere demandadas en la Causa "Mendoza Silvia Beatriz y otros contra Estado Nacional y otros s/ daños (Daños derivados de la Contaminación del Río Matanza Riachuelo). Luego ACUMAR dicta la resolución 29/2011 –reglamentaria de la resolución 7/2009- sostiene que ámbito geográfico, es el territorio de la Cuenca Hídrica Matanza Riachuelo, y de su entorno asociado, y divide la Cuenca en: "Cuenca Alta", formada por los Municipios de Cañuelas, San Vicente, Marcos Paz, Las Heras y Presidente Perón, "Cuenca Media", integrada por los Municipios de Almirante Brown, La Matanza, Merlo, Ezeiza, Esteban Echeverría, y Morón, y "Cuenca Baja", compuesta por los Municipios de Avellaneda, Lanús, Lomas de Zamora y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en este último caso, aclara, en las Comunas que corresponda conforme lo indicado en el Anexo I de la Resolución ACUMAR N°7/09.

interpretación del concepto de Cuenca hídrica y sostiene que se trata de una unidad de base para la planificación y gestión del agua; y que por tal motivo, la competencia territorial del Ente—y la del Juzgado— abarcaría la totalidad de los territorios de las jurisdicciones involucradas.

En efecto, el Juzgado Federal de Quilmes el 28 de diciembre de 2010 sostuvo en los autos “ACUMAR s/ Ordenamiento Territorial”<sup>71</sup> al requerir a ACUMAR que presente un Plan Integral de Ordenamiento Ambiental del Territorio a efectos de integrar las legislaciones de todas las jurisdicciones intervinientes, que la competencia de ACUMAR no podía circunscribirse al área ribereña sino que además, debía abarcar a toda la Cuenca Hídrica en general, ya que el concepto “Cuenca” debía ser ampliado tomando en consideración los factores de riesgo ambiental en su totalidad, a toda situación que tenga incidencia directa o indirecta con su saneamiento y por ello Cuenca implicaba o abarcaba la totalidad del territorio de cada partido que la compone. Como bien sostienen Gil Dominguez y García<sup>72</sup>, semejante interpretación de la competencia de ACUMAR implicaba para la Ciudad de Buenos Aires, vaciarla de contenido en materia de policía ambiental.

El 28.03.2011, el Juzgado de Quilmes dispuso declarar a la Cuenca Matanza Riachuelo, con sustento en el art. 8° de la ley 25.688, zona crítica de protección especial con servidumbre de paso ambiental, en especial el espejo de agua del río Matanza-Riachuelo y de los arroyos que en él confluyen, como así también las márgenes de ese río y esos arroyos, y su Traza Costera Ambiental (“camino de sirga”), y por lo tanto dispuso el desalojo inmediato de todas las obstrucciones al camino de sirga, la reorganización del tránsito vehicular en la zona conforme las pautas emanadas en la presente y la suspensión preventiva de la navegación fluvial comercial en el Río Matanza-Riachuelo incluyendo la inexistencia de toda embarcación dentro de su cuerpo de agua en estado de flotabilidad y/o hundimiento.

El criterio amplio de interpretación de la competencia de ACUMAR se refleja en los fallos dictados por el Juez de ejecución vinculados a conflictos vinculados al ejercicio concurrente del poder de policía ambiental. Al respecto el Juzgado Federal de Quilmes sostiene el desplazamiento de las jurisdicciones locales a favor de ACUMAR. En tal sentido se destacan los siguientes pronunciamientos además del ya citado de diciembre de 2010:

- Fallo del Juzgado Federal de Quilmes de fecha 22.05.2009 dictado en el Expediente N° 01/09, caratulado: “Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/ Estado Nacional y ots. s/ ejecución de sentencia”. El Tribunal substanció varias presentaciones realizadas por el Estado Nacional, la Provincia de Buenos y la Ciudad de Buenos Aires, con cuestionamientos a las facultades y competencias de ACUMAR, resolviendo lo siguiente:
  - Es un ente interjurisdiccional autónomo y autárquico, que posee competencia y facultades superiores a la de los estados que la conforman.

---

<sup>71</sup>La misma interpretación la sostuvo el 28 de marzo de 2011 en el expediente “ACUMAR s/ Limpieza de márgenes del río”.

<sup>72</sup>GIL DOMÍNGUEZ, ANDRÉS - GONZÁLEZ, ADRIÁN, *El caso "Mendoza", ACUMAR, el poder de policía ambiental y la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires*, p. 263, LLCABA 2011 (junio), quienes sostienen: “...La recomposición del daño y saneamiento ambiental de la cuenca Matanza Riachuelo, debe realizarse de forma armónica —sin que ello implique ninguna clase de dilaciones— tomando como cimiento los plexos normativos y las funciones locales, más allá de la creación de la Autoridad de Cuenca y el cumplimiento de la ejecución de la sentencia tal como fuere establecido por la Corte Suprema de Justicia en la causa "Mendoza".”

- Se debe asegurar la existencia de una sola autoridad de aplicación y con competencia ambiental exclusiva y excluyente sobre la cuenca hídrica en cuestión que resulta ser ACUMAR.
  - Prevalecerán las competencias de ACUMAR por sobre las competencias locales, lo que no significa una atribución de competencias pasando por encima de los poderes locales, sino y por el contrario, el suministro de la asistencia del gobierno a los municipios, que no pueden hacer efectivo sus regulaciones y contralor; frente el tema en cuestión.
  - Resulta de aplicación el principio de subsidiariedad como la intervención del orden nacional, para los casos en que el tamaño y la envergadura de los conflictos y soluciones, excedan la capacidad de actuación local.
- Fallo del Juzgado Federal de Quilmes de fecha 31.08.2010 dictado en Expediente N° 01/09, caratulado: “Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/ Estado Nacional y ots. s/ ejecución de sentencia”. Luego de analizar el grado de cumplimiento del Plan de saneamiento respecto a la “Contaminación de origen industrial”, dispuso:
    - Requerir a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a la Provincia de Buenos Aires, a través de sus organismos de control, se abstengan de realizar intromisiones que entorpezcan la labor de dicha autoridad, interfiriendo en su legal competencia, tendiendo a evitar con ello la duplicidad de actividades, que implica no sólo un inútil dispendio de recursos administrativos, sino también contradicciones, colisiones y obstaculizaciones en las actuaciones llevadas a cabo.
  - Fallo del Juzgado Federal de Quilmes de fecha 16.02.2012 “Dirección Nacional de Vialidad s/ incidente para determinación de competencia jurisdiccional”, perteneciente al expediente n° 01/09, caratulado: “Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/ Estado Nacional y ots. s/ Ejecución de sentencia (*en autos Mendoza, Beatriz Silvia y ots. c/Estado Nacional y ots. s/Daños y Perjuicios; daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo*)” dispuso ratificar la competencia de ACUMAR y del juzgado del Quilmes en todas las cuestiones vinculadas a la construcción de puentes aéreos sobre el cauce de los Ríos Matanza y Riachuelo en toda su extensión<sup>73</sup>.

Las decisiones del Juzgado Federal de Quilmes vinculadas al ámbito territorial de actuación de ACUMAR y al ejercicio del poder de policía implican el desplazando de las competencias locales circunscribiendo la concurrencia referida en el art. 6° de la ley 26.168; al ámbito administrativo de ACUMAR a través de la representación que corresponde a cada una de las jurisdicciones involucradas en el seno de dicho organismo.

En el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires, la interpretación amplia del Juzgado Federal de Quilmes respecto del ámbito de competencia territorial de ACUMAR no ha sido aceptada y ha quedado limitada a las Comunas 4, 7, 8 y 9<sup>74</sup> en coincidencia con la interpretación que surge del art. 5° de la resolución 29/2010 de ACUMAR.

---

<sup>73</sup> El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires en autos “Arenera Pueyrredón S.A. c/ AUSA S.A. s/amparo (art. 14 CCABA) s/ recurso de inconstitucionalidad concedido Expte. n° 8022/2011” (sentencia no firme), resolvió la jurisdicción de la justicia de la Ciudad de Buenos Aires, para entender en un amparo cuyo objeto era que se deje sin efecto la Licitación Pública N° 5/2010 de AUSA, relativa al “Proyecto ejecutivo, construcción y mantenimiento del nuevo puente sobre el Riachuelo Puente Roca-Patricios”. Fuente: <http://www.tsjbaires.gov.ar/> (Boletín de Jurisprudencia – Septiembre 2011).

<sup>74</sup>Ley 3947/11 de fecha 06.10.2011 dictada por el GCBA declara por cinco (5) años la emergencia social, urbanística, ambiental y sanitaria de la Cuenca Matanza-Riachuelo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y limita el ámbito territorial de ACUMAR a las comunas 4, 7, 8 y 9 del Anexo I de la ley 1777 (Ley Orgánica de Comunas).

(b) Competencia subjetiva.

En la resolución 29/2010 ACUMAR define tipos de actividades controladas. Al respecto, refiere que serán sujeto de control, los establecimientos o empresas agrupados, de acuerdo al rubro, en industriales<sup>75</sup>, de servicios<sup>76</sup>, extractivas mineras<sup>77</sup> y agrícola ganaderas<sup>78</sup>, como también todo establecimiento que produzca efluentes líquidos, sólidos o gaseosos susceptibles de requerir permisos ambientales para autorizar su habilitación, radicación o funcionamiento, en particular los establecimientos industriales de 2º y 3º categoría de nivel de complejidad ambiental, conforme la ley 11.459 y decreto reglamentario 1741/96 de la Provincia de Buenos Aires.

(c) Competencia de los niveles organizacionales internos de ACUMAR.

En cuanto a su organización interna, ACUMAR desde su creación dictó dieciseis resoluciones. La última de la que se tiene registro a la fecha de emisión de este trabajo es de fecha 01.06.2012, dictada por el Presidente de ACUMAR y lleva el número 770/2012. La estructura de organización interna de ACUMAR y la competencia de cada una de sus dependencias resulta importante a los efectos de determinar si en la integración del acto administrativo dictado por ACUMAR intervinieron las áreas cuyo dictamen requiere necesariamente la normativa, a los efectos de la emisión de la decisión pertinente en la materia reglamentada, y en su defecto si el acto administrativo es susceptible de impugnación.

Actualmente y conforme la Resolución del Presidente de ACUMAR 770/2012 de fecha 01.06.2012, la estructura organizativa de ACUMAR se integra principalmente por los siguiente niveles organizacionales: a) Consejo Directivo, b) Presidencia, c) Consejo Municipal, d) Comisión de Participación Social, e) Auditoría Interna, f) Consejo Ejecutivo, g) Presidencia Ejecutiva, h) Dirección General Técnica, i) Dirección General Administrativa Financiera, j) Dirección General de Asuntos Jurídicos, k) Dirección General de Salud Ambiental y l) Dirección General de Abordaje Territorial.

Las funciones y competencias surgen de la resolución del Presidente de ACUMAR 662/2012 de fecha 02.05.2012 modificada por la resolución del Presidente de ACUMAR 770/2012 de fecha 01.06.2012. En dichas resoluciones se indica el nivel de intervención que tienen y la competencia para dictar decisiones de cada dependencia.

El Consejo Directorio es el órgano superior de la ACUMAR y el Presidetne del Consejo Directivo es el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (conf. art. 2º de la ley 26.168). El art. 14 del Anexo I de la resolución 662/2012 de fecha 02.05.2012

---

<sup>75</sup>Resolución ACUMAR 1173/2011 – define Establecimiento Industrial como, toda unidad organizada donde se realiza toda o parte de la actividad, procedimiento, desarrollo u operación de conservación, reparación o transformación en su forma, esencia, calidad o cantidad de las materias primas, insumos y otros materiales para la obtención de un producto mediante la utilización de métodos industriales.

<sup>76</sup>Resolución ACUMAR 1173/2011 – define Establecimiento de Servicios, como toda unidad organizada donde se realizan actividades identificables que son resultado del esfuerzo humano o mecánico, que producen un hecho u efecto determinados y que no es posible apreciar físicamente, ni transportarlos o almacenarlos.

<sup>77</sup> Resolución ACUMAR 1173/2011– define Empresas Extractivas Mineras como toda unidad organizada dedicada a la explotación de recursos mineros.

<sup>78</sup>Resolución ACUMAR 1173/2011 define Empresas Agrícolas y/o Ganaderas como todo establecimiento organizado dedicado a la explotación de recursos que origina la tierra y/o a la crianza de animales para su aprovechamiento.

dictada por el Presidente de ACUMAR dispone que la ACUMAR se expedirá a través de resoluciones, promovidas por el Consejo Directivo, la Presidencia del Consejo Directorio, la Presidencia Ejecutiva, las Direcciones Generales o bien por iniciativa de las Comisiones Interjurisdiccionales, dentro del ámbito de su competencia.

## 2) Control de industrias.

El fallo de la CSJN en la causa “Mendoza”, tiene un capítulo en particular referido al Control Industrial<sup>79</sup>. A continuación señalamos las principales características y las herramientas de gestión utilizadas.

### (a) Empadronamiento de empresas.

ACUMAR por resolución 7/09 de fecha 30/12/2009 dispuso la obligación de empadronamiento de todos los establecimientos industriales y actividades de servicios en los términos de la key 25.612 radicados en la Cuenca. En el mismo reglamento crea el "Registro de Industrias de la ACUMAR" y a cada una de las empresas inscriptas se le entrega una Clave Unica de Reordenamiento Terriitorial (CURT), cuya presentación resulta obligatoria para la realización de cualquier tipo de trámite ante ACUMAR<sup>80</sup>. En una primera etapa que finalizó el 30.09.2010<sup>81</sup>, el empadronamiento fue voluntario mediante la presentación de un formulario aprobado por resolución 152/2010. Vencido el plazo, ACUMAR puede hacerlo de oficio (Resolución 365/2010), y dispone que una vez empadronada una empresa se le notifica que tendrá un plazo de treinta (30) días hábiles, para completar el trámite siguiendo las prescripciones del artículo 8° de la Resolución ACUMAR N° 29/2010, sin perjuicio de la facultad de la ACUMAR de aplicar las sanciones que corresponda por no esta inscripta.

### (b) Reglamento de Fiscalización y Control.

En el ANEXO I de la resolución ACUMAR 278/10 y sus modificatorias se regula el Reglamento de Fiscalización y Control de Establecimientos de la Cuenca Matanza – Riachuelo.

En breve síntesis, el reglamento dispone que puede haber dos tipos de inspecciones: programadas y de emergencia. En cada caso, los inspectores se deben identificar y completar el acta de inspección y, en su caso, requerir la documentación que acredite el estado de las instalaciones.

---

<sup>79</sup>En el Expediente N° 019/09, caratulado “ACUMAR s/ Control Industrial” (*en autos “Mendoza, Beatriz Silvia y Otros c/ Estado Nacional y Otros s/Ejecución de Sentencia”*) el Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes dispuso el 07.07.2010 requerir a ACUMAR dicte un Reglamento que prevea plazos concretos internos tanto para el dictado de los actos administrativos de declaración de agentes contaminantes y el estudio expedito de los programas de reconversión industrial presentados por los establecimientos declarados tales como también para cualquier otro proceso que sea creado para coadyuvar al control industrial.

<sup>80</sup> Resolución ACUMAR 373/2010.

<sup>81</sup>El plazo de empadronamiento tuvo sucesivas prórrogas. La última la dispuso la Resolución 122/2010 de ACUMAR que fijó el siguiente cronograma: 1° y el 31 de julio de 2010 para la Cuenca Alta (Municipios de San Vicente, Las Heras, Marcos Paz, Ezeiza y Cañuelas); el comprendido entre el 1° y el 31 de agosto de 2010 para la Cuenca Media (Municipios de Almirante Brown, Esteban Echeverría, Presidente Perón, La Matanza, Merlo, Morón); y comprendido entre el 1° y el 30 de septiembre de 2010 para la Cuenca Baja (Lomas de Zamora, Lanús y Avellaneda).

En caso de negativa de ingreso, ACUMAR se encuentra facultada a requerir el auxilio de la fuerza pública, sin perjuicio de las sanciones que puedan corresponder de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Sanciones. En el supuesto de segunda negativa de ingreso, ACUMAR puede disponer la clausura del establecimiento como medida preventiva.

En caso que fuera necesaria la toma de muestras, se debe seguir el procedimiento reglamentado actualmente por resolución ACUMAR N° 132/2010 que fija los requisitos de control y conservación de la cadena de custodia.

(c) Declaración de Agente Contaminante.

La resolución 366/2010 dispone que se considera “Agente Contaminante”<sup>82</sup> a todo establecimiento -radicado en la cuenca<sup>83</sup>- que genere emisiones gaseosas o residuos sólidos en contravención a la legislación aplicable, o que no permitan preservar u alcanzar los objetivos de calidad fijados para los mismos, o que no cumplan con los límites establecidos en la Tabla Consolidada de Límites Admisibles para Descargas de Efluentes Líquidos establecidos por la resolución ACUMAR N° 1/2007 y sus modificatorias, a excepción de lo previsto en la ley 26.221 para la prestataria del servicio de provisión de agua potable y colección de desagües cloacales. En el Anexo II de la resolución 278/2010 -Reglamento de Reconversión de Establecimientos- se define como Agente Contaminante a todo establecimiento declarado como tal, por acto administrativo de alcance particular, de conformidad al reglamento dictado la ACUMAR. El reglamento que dispone al procedimiento a seguir para declarar un establecimiento agente contaminante surge de la resolución ACUMAR 278/10 y sus modificatorias.

En cuanto al procedimiento de emisión del acto administrativo que declara a un establecimiento Agente Contaminante la Resolución ACUMAR 278/10 de fecha 14.09.2010 modificada por la resolución 180/2012<sup>84</sup> de fecha 10.02.2012 -ambas dictadas por la Presidente de la ACUMAR- dispone en su artículo 16 que una vez realizada la inspección, el Coordinador de la COFIS (Coordinación de Fiscalización) que depende de la Dirección General Técnica, examina el expediente remitido por el Inspector que hubiera recomendando la Declaración de Agente Contaminante, y prepara el acto administrativo correspondiente, elevando el proyecto a la Dirección General Técnica que procede a su análisis y lo remite a la Dirección general de asuntos jurídicos para su dictamen y posterior elevación al Sr. Presidente Ejecutivo para su aprobación y dictado del acto administrativo pertinente debiendo poner en conocimiento de lo actuado al Consejo Directivo en la reunión inmediata posterior a su suscripción.

El establecimiento declarado como Agente Contaminante se inscribe en el Registro de agentes Contaminantes y se publica en el sitio web de la ACUMAR.

---

<sup>82</sup> En la sentencia del 08.07.2012 la CSJN dispuso que debían identificarse los agentes contaminantes.

<sup>83</sup> Se establece un parámetro en función del riesgo de la empresa independientemente que esté o no inscrita en el Registro de Industrias.

<sup>84</sup> Actualmente también está vigente la resolución 416/2010 de Presidencia de ACUMAR de fecha 19.10.2010 que rectificó la Resolución ACUMAR 278/2010 modificando el procedimiento de Declaración de Agente Contaminante y que prevenía la intervención del Consejo Ejecutivo que debía intevenir a los efectos de aprobar la declaración de agente contaminante por unanimidad y luego remitir el expediente al Presidente del Consejo Ejecutivo y que en caso de dicidencia establecía la remisión al Consejo Directivo para su decisión. Interpretamos, que a pesar que la Resolución 416/2010 no fue derogada, como la resolución 180/2012 fue dictada con posterioridad también por el Presidente de ACUMAR, se debe aplicar el procedimiento de esta última resolución que directamente omite la intervención del Consejo Ejecutivo.

(d) Plan de Reconversión Industrial (PRI). Reglamento. Financiamiento.

Los titulares de establecimientos declarados como "Agentes Contaminantes" -dispone la resolución 366/2010- deberán presentar ante la ACUMAR un "Programa de Reconversión Industrial" (PRI), dentro del plazo de treinta (30) días hábiles de notificado el acto que lo declare como tal.

La resolución 278/2010, aprueba el Reglamento de Reconversión de Establecimientos en los Anexos II, II.a), II.b) y II.c) fijándose los requerimientos exigibles a lo establecimientos que deben reconvertirse, como también el proceso de seguimiento de los PRI aprobados. La resolución 366/2010 dispone que en caso que un establecimiento fuera declarado "Agente Contaminante" y (i) no presenta el PRI, o (ii) lo presenta pero es declarado inadmisibles o es desestimado, la ACUMAR está facultada para disponer: (a) el cese de los vertidos; (b) la clausura parcial o total del establecimiento, y (c) aplicar sanciones que se pueden acumular a las dos medidas anteriores.

Como aplicación de instrumentos de gestión financieros, a los efectos de hacer frente a los costos de los PRI, por resolución 874/11 se aprobó el Reglamento de Aportes no reembolsables (ANR) del Plan Producción Limpia para Todos (PPLT) dirigido a financiar los PRI de lo establecimientos que encuadren como Micro, Pequeñas o Medianas Empresas conforme Resolución SEPYME N° 21/2010 y sus modificatorias.

Finalizada la ejecución del plan de trabajos que integran el PRI presentado por un establecimiento, conforme lo dispone el art. 24 del Anexo II del Reglamento para la Reconversión Industrial de Establecimientos de la Cuenca Matanza Riachuelo, la resolución ACUMAR 278/2010 modificada por resolución ACUMAR 180/2012<sup>85</sup>, dispone que comprobado el cumplimiento pleno e integral del Plan de Actividades y que no persistan las causales por las cuales fuera declarado agente contaminante o no hubiera otras sobrevinientes, la Dirección General Técnica recomendará la declaración del establecimiento como reconvertido, remitiendo las actuaciones a la Dirección General de Asuntos Jurídicos, que luego de emitir el dictamen pertinente, eleva las actuaciones al Sr. Presidente Ejecutivo a efectos que tome conocimiento y se expida sobre lo actuado elevándolo posteriormente al Consejo Directivo para que en caso que apruebe la declaración del establecimiento como reconvertido, instruya al Presidente del Consejo Directivo para que dicte el acto administrativo correspondiente dejando sin efecto el registro del establecimiento como Agente Contaminante.

(e) Obligatoriedad de contratar un seguro ambiental. Obligación de denunciar incidentes.

La resolución ACUMAR 34/2010 dispuso la obligatoriedad de la contratación del seguro ambiental del art. 22 de la ley 25.675 para los casos de: (i) establecimientos declarados Agentes Contaminantes como requisito de admisibilidad del PRI, y (ii) para todos los establecimientos que de acuerdo a la normativa aplicable (resolución 177/2007 de la SAyDS y sus modificatorias) verifiquen un Nivel de Complejidad Ambiental (NCA) identificado como Categoría 2 o 3 (conf. resolución ACUMAR 661/2012). En tal caso,

---

<sup>85</sup>Como fuera expuesto en la nota al pie anterior si bien la resolución ACUMAR 180/2012 sustituyese el artículo 24 del Anexo II del Reglamento para la Reconversión Industrial de Establecimientos de la Cuenca Matanza Riachuelo aprobado por resolución 278/2010, nada dice respecto de la resolución ACUMAR 872/2011 de fecha 08.09.2011, que en línea con la resolución 416/2010 dispuso que para declarar un establecimiento como reconvertido la conformada unánime del Consejo Ejecutivo y que interpretamos no está vigente ya que la resolución 180/2012 es posterior y es dictada por la misma autoridad del organismo.

deben emitir algunas de las pólizas de seguro de caución aprobadas por la Superintendencia de Seguros nominando como beneficiaria a la ACUMAR. También se crea en el ámbito de ACUMAR un Registro de Pólizas Ambientales. La resolución 661/2012 también dispone que los establecimientos que verifican NCA Categoría 2 o 3 tiene la obligación de denunciar, dentro de las 24 horas, cualquier incidente o contingencia que se produzca en su establecimiento, y que fuera susceptible de producir un daño ambiental de incidencia colectiva.

(f) Sistema de gestión ambiental. Denuncia de vuelco discontinuo.

Se exige a las empresas que puedan causar impactos negativos para el ambiente un sistema de gestión ambiental que puede ser realizado por un organismo de certificación de sistemas de gestión ambiental acreditado por el Organismo Argentino de Acreditación (OAA) pudiéndose tomar como referencia el sistema de la Norma IRAM-ISO 14001<sup>86</sup>. Asimismo por resolución 686/2011, los establecimientos que hagan vuelcos discontinuos deben denunciarlo a ACUMAR con setenta y dos (72) horas de anticipación, indicando día y hora.

3) Medidas preventivas y sanciones.

(a) Medidas preventivas.

La ley 26168 previó que la ACUMAR “*podrá disponer medidas preventivas cuando tome conocimiento en forma directa, indirecta, o por denuncia, de una situación de peligro para el ambiente o la integridad física de los habitantes en el ámbito de la cuenca.*”. El decreto reglamentario 92/2007 dispuso que el Presidente de la ACUMAR puede ejercer las facultades previstas en el art. 7º. Las medidas preventivas previstas son las siguientes: a) Tomar intervención en procedimientos de habilitación, auditoría ambiental, evaluación de impacto ambiental y sancionatorios; b) Intimar a comparecer con carácter urgente a todos los sujetos relacionados con los posibles daños identificados; c) Auditar instalaciones; d) Exigir la realización, actualización o profundización de evaluaciones de impacto ambiental y auditoría ambiental conforme la normativa aplicable; e) Imponer regímenes de monitoreo específicos; f) Formular apercibimientos; g) Instar al ejercicio de competencias sancionatorias en el ámbito de la Administración; h) Ordenar el decomiso de bienes; i) Ordenar la cesación de actividades o acciones dañosas para el ambiente o la integridad física de las personas; j) Disponer la clausura preventiva, parcial o total, de establecimientos o instalaciones de cualquier tipo. Estas medidas se pueden adoptar independientemente de las sanciones previstas en la resolución 377/2011, que podrán aplicarse en forma conjunta o separada.

La ley 26.168 también dispuso que mientras no se dictase un reglamento específico para la adopción de las medidas resultaba de aplicación la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Actualmente está vigente

ACUMAR aprobó entonces el Reglamento Operativo para el dictado de Medidas Preventivas, aprobado por resolución de Presidencia de ACUMAR N° 1 del 23 de marzo de 2007. Ese reglamento fue derogado y actualmente está vigente la Resolución ACUMAR 180/2012 de fecha 10.02.2012 que dispone sustituir el art. 20 del Anexo I del Reglamento de Fiscalización y Control de Establecimientos aprobado por resolución 278/2010.

---

<sup>86</sup> Resolución ACUMAR 609/11

La Resolución ACUMAR 180/2012 dispone que en caso de una situación de peligro de daño grave e inminente para la salud y/o el ambiente, se podrán disponer las medidas preventivas previstas en el art. 7º de la ley 26168 que se consideren necesarias, conforme al procedimiento interno allí establecido y que se mantendrán hasta que cese la situación que hubiera justificado la medida o el establecimiento se someta a un PRI, en cuyo caso aplicará el Reglamento correspondiente.

(b) Sanciones.

En cuanto al reglamento de sanciones, la Resolución ACUMAR 377/2011<sup>87</sup> aprueba el Reglamento de sanciones de la ACUMAR y la fórmula para la determinación del Coeficiente que se utiliza para el cálculo de las sanciones. En el capítulo II del reglamento se estipulan las sanciones por incumplimientos formales, en el capítulo III las sanciones por incumplimientos de las obligaciones relacionadas con la fiscalización y control, en el IV las correspondientes por incumplimientos a los programas de reconversión industrial, y en el Capítulo V los incumplimientos que pueden derivar en un ilícito penal.

El reglamento prevé que de la imputación se de traslado al establecimiento a quien se le otorga un plazo de cinco (5) días<sup>88</sup> para efectuar el descargo -efectuado el descargo o no ejerciendo ese derecho el administrado- continúa el procedimiento interno hasta que el Presidente del Consejo Directivo dicta el acto administrativo que resuelve las actuaciones.

Las sanciones en caso que se trate de multas se gradúan por módulos que equivalen a una (1) asignación básica del nivel escalafonario "D" aplicable a los agentes del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) de la administración pública nacional aprobado por el decreto 2098/08, o el que en el futuro lo reemplace y sus modificatorias.

El monto de la multa se obtendrá de multiplicar la cantidad de módulos correspondientes a la infracción imputada por el coeficiente resultante de la aplicación de la fórmula del Anexo II del presente Reglamento de sanciones que en ningún caso podrá ser inferior a 0,5 ni superior a 6.

En el caso que la aplicación de la sanción se produzca en virtud de una actividad en la que haya intervenido un profesional y/o institución, la ACUMAR podrá efectuar la denuncia del hecho ante los Colegios Profesionales respectivos u organismos de regulación y control. Dicha denuncia es independiente de la responsabilidad administrativa, civil o penal que le correspondiere.<sup>89</sup>

La resolución 377/2011 crea el Registro de Sanciones de la ACUMAR disponiéndose que el establecimiento que cometa una infracción dentro de los DOS (2) años de haber quedado firme una sanción impuesta anteriormente en razón de un incumplimiento por igual

---

<sup>87</sup>La resolución ACUMAR 377/2010 de fecha 17.05.2011 deroga las resoluciones ACUMAR 110/2010 y 374/2010 y los arts. 7º de la resolución 132/2010, 3º de la resolución 366/2010 y 4º de la resolución 372/2010. Y fue modificad por las siguientes resoluciones de ACUMAR Nros. 609/2011, 686/2011, 873/2011, 1173/2011, 180/2012, 661/2012 y 770/2012.

<sup>88</sup>El art. 26 del Reglamento dispone que frente al vencimiento de cualquiera de los plazos previstos en el reglamento –que incluye al descargo- podrá solicitarse prórroga y ACUMAR otorgarla por única vez y por un máximo de DIEZ (10) días hábiles que se computan desde la fecha de notificación de su otorgamiento. La prórroga no podrá ser solicitada en el caso de impedimento u obstrucción a los procedimientos de inspección de la ACUMAR.

<sup>89</sup> Art. 24 de la Resolución de la Presidencia de ACUMAR N° 377/2011 de fecha 17.05.2011.

conducta, se lo considera reincidente. La reincidencia incrementará en un tercio el monto de la multa que corresponda.

4) Procedimiento Administrativo. Recursos Administrativos y Revisión judicial de las decisiones de ACUMAR.

(a) Manual de Procedimientos Administrativos.

La ACUMAR reglamentó por Resolución 852/2012 el Manual de Procedimiento Administrativo Interno que establece las pautas y reglas de aplicación obligatoria para todas las áreas que integran ACUMAR en el ejercicio de la función administrativa. En su art. 2º dispone que será de aplicación supletoria la ley 19.549 Nacional de Procedimientos Administrativos, su decreto reglamentario 1.759 de 1972, y el decreto 333/1985 para la elaboración, redacción y diligenciamiento de los proyectos de actos y documentación administrativa. El procedimiento contiene treinta y tres (33) artículos y resulta un instructivo para los funcionarios referidos a los recaudos a tener en cuenta para la formación de las actuaciones que se labran en sede de ACUMAR. De interés para los administrados resultan ser los artículos 17 a 22 referidos a vistas y acreditación de personería.

(b) Recursos Administrativos contra las decisiones de ACUMAR.

El procedimiento administrativo de impugnación respecto de los actos administrativos dictados por ACUMAR fue unificado a partir de la decisión del Consejo Directivo de ACUMAR de fecha 30.06.2009, al dictar la Resolución ACUMAR 5/2009 dando cumplimiento de esa forma a la decisión del Juzgado Federal de Quilmes de fecha 22.05.2009 por la que ese Tribunal intimó a ACUMAR a concretar entre otras cuestiones: (i) un esquema de organización interna unificado delimitando las funciones y las competencia de cada área, (ii) unificar el poder de policía ambiental de ACUMAR sobre la cuenca y (iii) unificar el sistema recursivo y de revisión de los actos administrativos de ACUMAR.

El reglamento dispone el siguiente régimen de impugnación de los actos administrativos dictados por ACUMAR:

- contra la decisiones de ACUMAR podrá interponerse recurso de reconsideración ante la Presidencia de ACUMAR, dentro del plazo de cinco (5) días de notificado el acto administrativo correspondiente;
- no procede interponer recurso jerárquico;
- la instancia administrativa se agota con la resolución emitida por la Presidencia de la ACUMAR que resuelve el recurso de reconsideración.

En cumplimiento de la unificación requerida por el Juez de Quilmes, se dejó sin efecto el último párrafo del artículo 2º, del Reglamento de "Agente Contaminante", aprobado por Resolución del Consejo Directivo de ACUMAR N° 1 del 22 del diciembre de 2008, (luego derogado por Resolución 278/2010) que disponía que se podía interponer recurso de alzada ante el Poder Ejecutivo Nacional contra el acto administrativo que declaraba a un establecimiento Agente Contaminante. También disponía la interposición de un recurso de alzada –y fue derogado por la Resolución ACUMAR 5/09 que se comenta- el art. 7º del Anexo I de la resolución de la Presidencia de ACUMAR 1/07 de fecha 23.03.2007

respecto de los actos administrativos de ACUMAR en ejercicio de la facultad de aplicar las medidas preventivas previstas en el art. 7º de la ley 26.168 de creación de ACUMAR.

Actualmente contra los actos administrativos que dicta ACUMAR solo procede la interposición de un recurso de reconsideración, que una vez resuelto, agota la vía administrativa. También se dispone en la resolución comentada –Resolución ACUMAR 5/09- que resulta de aplicación supletoria Ley Nacional de Procedimientos Administrativos

Finalmente la Resolución de la Presidencia de ACUMAR 91/09 reglamenta el procedimiento de notificaciones.

(c) Revisión judicial de las decisiones de ACUMAR.

En la sentencia de fecha 08.07.2008, la CSJN resolvió atribuir competencia exclusiva al Juzgado Federal de Primera Instancia de Quilmes para intervenir –agotada la vía administrativa- en la revisión de las decisiones finales tomadas por la ACUMAR. También dispuso la CSJN que correspondía la declinación de la intervención de los Tribunales de Alzada y que por tal motivo las decisiones tomadas por el magistrado se consideran dictadas por el superior tribunal de la causa a fin de abrir el recurso extraordinario federal si correspondiere sustrayendo de toda actuación a cualquier tribunal intermedio.

Al unificarse el procedimiento administrativo ante ACUMAR, la Resolución del Consejo Directivo de ACUMAR 5/2009 dispuso, respecto del régimen de revisión de todos los actos administrativos dictados por ACUMAR, que agotada a vía administrativa se podrá recurrir por ante el Juzgado Federal de Quilmes, de manera exclusiva y excluyente, siendo Tribunal de Alzada del mismo la Corte Suprema de Justicia de la Nación. También se reglamentó el procedimiento de impugnación:

- interposición y fundamento ante la Presidencia de la ACUMAR en el plazo perentorio de diez (10) días;
- admitido se eleva al Juzgado Federal de Quilmes;
- declarado inadmisibile se prevé la posibilidad de recurrir en queja directamente ante el Juzgado Federal de Quilmes dentro del plazo de cinco (5) días hábiles judiciales contados a partir del día siguiente a la notificación que deniega el recurso.
- Los recursos se conceden con efecto devolutivo.
- Contra las decisiones del juzgado federal de Quilmes solo procede el recurso extraordinario ante al CSJN debido a que se considera al Tribunal de ejecución superior Tribunal de la causa.

Un tema que ha dado lugar a controversias es el vinculado al sistema de revisión de las decisiones del Juzgado Federal de Quilmes vinculadas a la ejecución de la sentencia dictada en el caso “Mendoza” ya que se suscitaron diversos planteos y controversias vinculadas a los casos en que debían intervenir ese Tribunal por las reglas de litispendencia dispuesta por la CSJN en la sentencia del 08.07.2008. En particular con la Cámara Federal de la Plata, órgano natural de revisión de los fallos del Juzgado Federal de Quilmes<sup>90</sup>.

---

<sup>90</sup> En la causa “Liguoro y Zvik c/ Municipalidad de Esteban Echeverría s/ Amparo”, la Sala II de la Cámara Federal de La Plata, resolvió revocar un fallo del Juzgado Federal de Quilmes por el que éste se atribuía competencia en una acción de amparo interpuesta por los actores contra actos administrativos dictados por la Municipalidad por los que se había decidido suspender continuar las obras de un emprendimiento inmobiliario. La Cámara de La Plata consideró que no era un tema vinculado a la causa “Mendoza” sino de

Ello motivó que la CSJN dictase el 10.11.2009<sup>91</sup> un fallo aclaratorio de la sentencia del 08.08.2008 dictada en la causa “Mendoza”, respecto de la competencia del Juzgado Federal de Quilmes. Al respecto distinguió tres tipos de casos:

- a) Los concernientes a la ejecución de la sentencia condenatoria en los términos del art. 499 del ordenamiento procesal de los mandatos contenidos en el programa establecido en el pronunciamiento final, dictado exclusivamente sobre las pretensiones que tuvieron por objeto la prevención y la recomposición del medio ambiente dañado en la cuenca hídrica (considerando 20; parte resolutive, punto 7° de la sentencia del 08.07.2008).
- b) Los promovidos con el objeto de obtener la revisión judicial de las decisiones tomadas por la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (considerando 21; parte resolutive, punto 7° de la sentencia del 08.07.2008).
- c) Los litigios relativos a la ejecución del plan, por acumulación; y, tras declarar que la causa “Mendoza” produce litispendencia, la radicación de aquellos otros que encaucen acciones colectivas que tengan por objeto una controversia sobre el mismo bien jurídico, aunque sean diferentes el demandante y la causa petendi (considerando 22; parte resolutive, punto 8 de la sentencia del 08.07.2008).

Luego, en el mismo fallo y en lo que a esta exposición interesa, la CSJN aclaró también con respecto al régimen recursivo, que la vía recursiva “sui generis” implementada por la CSJN para atacar los fallos del Juzgado Federal de Quilmes por la vía del recurso extraordinario federal (art. 14 de la ley 48) sólo procedía respecto de las categorías a) y b) y que en esos casos no procedía la intervención de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata como Tribunal de Alzada natural del Juzgado Federal de Quilmes.

Lo expuesto implica que para la revisión judicial de las decisiones de ACUMAR, interviene exclusivamente el juzgado federal de Quilmes y contra las sentencias que dicte ese Tribunal solo procede el recurso del art. 14 de la ley 48.

Esta fue la postura que sostuvo la Cámara Federal de La Plata, el 09.06.2011 cuando dictó sentencia en autos “YPF S.A. c/ ACUMAR s/ Medida Cautelar Autónoma”<sup>92</sup>, en el que resolvió ratificar la instancia de revisión del Juzgado Federal de Quilmes respecto incluso de cuestiones incidentales vinculadas a la revisión de los actos administrativos dictados por ACUMAR. En el caso YPF cuestionaba que el rechazo a una medida cautelar de suspensión de un acto administrativo dictado por ACUMAR, tuviera que ser revisada por la CSJN por la vía del Recurso Extraordinario cuando no se trataba de una decisión final. La Cámara sostuvo que la decisión de ACUMAR atacada por YPF –pedido de suspensión de un acto administrativo por el que se intimaba a YPF a contratar el seguro ambiental- se encontraba directamente ligada a la actividad de ACUMAR en la ejecución de sentencia” y que en la revisión de ese acto y de sus efectos –aún cuando se tratase de una apelación vinculada a una cautelar y no era una decisión final-, debían intervenir la CSJN conforme el sistema recursivo previsto en el fallo del 08.07.2011 en la causa “Mendoza”.

## VII. Conclusión.

---

competencia de la justicia con competencia en lo contencioso administrativo local. Fuente: <http://www.pjn.gov.ar/Publicaciones/00010/00027879.Pdf>.

<sup>91</sup> CSJN - Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros s/daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza - Riachuelo) – 10.11.2009 - (Fallos: 332: 2522)

<sup>92</sup> Fuente: <http://www.cij.gov.ar/busador-de-fallos.html>.

En este trabajo hemos expuesto, a partir de la reforma constitucional del año 1994, el complejo sistema de competencias en materia ambiental y a partir de ese reparto de competencias el ámbito de aplicación de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos y el régimen sancionatorio de la SAyDS. Finalmente desarrollamos los procedimientos ante la ACUMAR.

Uno de los mayores problema que registra la regulación del ambiente y que se traduce en la falta de eficacia del control estatal, resulta ser la superposición normativa y de competencias. Esa superposición en un esquema federal de gobierno como el que rige la República Argentina genera tensiones. La declaración del COFEMA del año 2004 (nota 21) y el fallo comentado en la nota 20, exponen esas tensiones.

En el caso de ACUMAR la superposición de jurisdicciones, competencias y normativa fue solucionada implementado un sistema centralizado de gestión, en el que se descarta la concertación, y en el que, con sustento en la emergencia, se ha optado por la imposición a las jurisdicciones. Tal vez sea la opción más realista frente al fracaso del Estado en la gestión de la Cuenca y la necesidad de intervenir, pero la emergencia no justifica transgresiones institucionales como tampoco normativas.<sup>93</sup>

El derecho ambiental en materia administrativa debe navegar sobre el principio de legalidad que rige la actuación de la administración, cualquier atajo que implique desconocer ese principio, como los que informan el procedimiento administrativo, conspira sobre la estabilidad de los logros obtenidos en la materia y que han sido muchos.

La historia recién empieza, la reforma constitucional está por cumplir 20 años, y en ese lapso se dictaron ocho (8) leyes de presupuestos mínimos, el tiempo dirá si el esquema de competencias previsto por el constituyente en el art. 41 es realizable o si se termina en la centralización de las decisiones como expresión de un nuevo fracaso institucional y político del federalismo argentino.

---

<sup>93</sup> ESAÍN, JOSÉ ALBERTO – ob. cit., p. 588.