

LEY 24051. ¿UNA LEY DEROGADA O VIGENTE?

por María Clara Pardo

I. Introducción. — II. La reforma constitucional de 1994. — III. El concepto de “presupuesto mínimo” y el nuevo reparto de competencia. — IV. La ley 25.612. — V. La cuestionada vigencia del Registro Nacional de Residuos Peligrosos. — VI. Conclusiones.

I. Antecedentes

La ley 24.051 (Adla, LII-A, 52) de residuos peligrosos, sancionada en el año 1992, estableció las normas administrativas aplicables a las actividades de generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos en lugares sometidos a jurisdicción federal, invitando a las provincias y a los municipios a dictar normas de igual naturaleza. Asimismo, reguló la responsabilidad civil y penal por daños ocasionados con los residuos peligrosos (1).

Al establecer tanto normas administrativas -de aplicación local- como normas civiles y penales aplicables uniformemente en todo el territorio nacional, la ley 24.051 ha sido considerada por la jurisprudencia y la doctrina (2) como una ley mixta. En este sentido, la Cámara Federal de San Martín señaló que "el carácter federal o no federal de una ley no abarca necesariamente todas sus disposiciones; dentro de una misma ley pueden coexistir disposiciones de carácter federal con otras de carácter común o local", por lo que consideró que "la ley 24.051 es una de aquellas leyes mixtas, pues contiene disposiciones federales, disposiciones de derecho común, e incluso algunas que se emplean en uno y otro carácter" (3).

Es suma, las normas civiles y penales de la ley 24.051 fueron dictadas por el Congreso Nacional en uso de las atribuciones conferidas por el antiguo artículo 67, inciso 11 (que establecía que corresponde al Congreso Nacional el dictado de los Códigos de fondo, entre ellos los Códigos Civil y Penal); y las normas administrativas fueron sancionadas para ser aplicadas en la Capital Federal (4) y en los territorios sometidos a jurisdicción nacional, y sólo por vía de excepción, ante supuestos de interjurisdiccionalidad, tales como el transporte interprovincial de residuos peligrosos, o la afectación a la salud humana o el medio ambiente más allá de la jurisdicción donde los residuos fueran generados.

La ley fue reglamentada mediante Decreto PEN N° 831 del año 1993.

Luego de la sanción de la ley 24.051, las provincias en su mayoría adhirieron al texto de la ley 24.051, en tanto algunas pocas han sancionado sus propias normas de gestión de residuos peligrosos, industriales o especiales (5).

II. La reforma constitucional de 1994

Con posterioridad a la sanción y reglamentación de la ley 24.051, sobrevino la reforma constitucional de 1994 que incorporó la materia ambiental a la Carta Magna, y reconoció el derecho de todo habitante a vivir en un ambiente sano y equilibrado, estableciendo además 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 aquéllas alteren las jurisdicciones locales" (artículo 41, Constitución Nacional).

Claramente, la reforma constitucional de 1994 implicó un cambio en el reparto de competencias entre la Nación y las provincias en materia de protección ambiental. A partir de ella, el Congreso Nacional tiene a su cargo el dictado de los presupuestos mínimos de protección ambiental, de forma de uniformar criterios de base en todo el país, mientras que la complementación de tales presupuestos, así como el poder de policía en la materia, corresponde únicamente a las autoridades locales.

En este contexto, y tal como lo desarrollaremos seguidamente, la ley 24.051, sancionada antes de la reforma, entró en colisión con la cláusula ambiental de la Constitución, por exceder el concepto de norma de presupuestos mínimos, y por alterar inadmisiblemente las jurisdicciones locales (6). Esta situación dio lugar a extensos debates sobre la necesidad de la derogación de la ley 24.051, y el consecuente dictado de una norma nacional de presupuestos mínimos en la materia, que cumpliera con los parámetros del Artículo 41° de la Constitución Nacional.

III. El concepto de "presupuesto mínimo" y el nuevo reparto de competencias

Mucho se ha debatido respecto de la naturaleza y alcance de las "normas que contengan los presupuestos mínimos de protección".

A este respecto, ya durante el debate sobre el texto del artículo 41° en el marco de la Convención Constituyente, la convencional Elba Roulet indicó que las normas de presupuestos mínimos representan "la facultad para la Nación de legislar sobre lo mínimo necesario, constituido por aquellos valores que aseguren el goce en forma uniforme para todos los habitantes del país de una protección ambiental, quedando a las

provincias las atribuciones de legislar por encima de ese mínimo, o de hacerlo en las materias específicas de cada provincia"(7) (la bastardilla nos pertenece).

En el mismo sentido, la ley 25.675 -ley general del ambiente, sancionada en 2002-, definió el concepto de presupuesto mínimo como "toda norma que concede 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 el desarrollo sustentable"(8) (la bastardilla es propia).

Sostiene Quiroga Lavié que el precepto del artículo 41 ha cambiado la dinámica del federalismo en nuestro país (9). Así, señala el autor que con anterioridad a la reforma constitucional, el dictado de las normas ambientales era de competencia concurrente entre Nación y Provincias, en tanto que a partir de la reforma, el Congreso Nacional tiene competencia exclusiva para el dictado de los presupuestos mínimos de protección ambiental, y compete a las provincias complementarlos. De este modo, ya no existe concurrencia de potestades en materia ambiental, sino por el contrario, hay un claro deslinde de potestades (10).

Advierte sin embargo el autor que "... dictar bases no puede significar la regulación completa de la materia ..." sino que los presupuestos mínimos deben establecer los fines, los objetivos de protección ambiental, y no los medios, los que serán regulados por cada provincia de acuerdo a sus necesidades (11). Y aclara que "En todos los casos deben ser las legislaturas locales las encargadas de dictar las leyes complementarias, y no un decreto reglamentario", dado que en ningún caso la facultad de complementar los presupuestos mínimos puede ser una potestad reglamentaria de carácter ejecutivo (sea el Ejecutivo Nacional o los Ejecutivos provinciales), sino que es una actividad legislativa exclusiva de las legislaturas provinciales (12).

En este mismo sentido, señala Guido Tawil que el correcto ejercicio de las competencias ambientales de cada jurisdicción debiera garantizar a todos los habitantes de la Nación, de manera uniforme, una protección ambiental adecuada, evitando que "exigencias dispares entre las distintas jurisdicciones actúen como verdaderos sistemas de promoción industrial inversa, en abierta contradicción con el principio de la igualdad ante las cargas públicas receptado en el art. 16 de nuestra Ley Suprema"(13).

Observa sin embargo, que "la clara superposición de competencias actualmente existente -ante la tendencia manifestada por las autoridades nacionales de regular aspectos de detalle y la oposición de las provincias de aceptar las pautas generales sentadas por la Nación- permite deducir que el proceso de adaptación resultará lento y de extrema complejidad"(14). Y cita como ejemplo de ello, "la reforma efectuada a la Constitución de la provincia de Buenos Aires escasos días después de la Convención de Santa Fe, al desconocer el art. 28 de la Ley Suprema bonaerense las facultades de la Nación para establecer las pautas generales que deben regular el tránsito de los residuos peligrosos en el ámbito interprovincial"(15).

En suma, podemos afirmar que las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental serán aquellas que establezcan las condiciones mínimas y necesarias para garantizar el disfrute, por parte de todos los habitantes de la Nación y de manera uniforme, del derecho constitucional al ambiente. Todo lo que exceda dichas condiciones mínimas y necesarias para garantizar el ejercicio de ese derecho, así como las normas y procedimientos para la implementación de los presupuestos mínimos -el cómo-, corresponderá sin embargo a las provincias, y no a la Nación.

El argumento a favor de esta interpretación cobra mayor sentido si tenemos en cuenta la preocupación de los convencionales, y las objeciones y aclaraciones presentadas durante el largo debate del texto del artículo 41, con el objeto de prevenir la invasión, por parte de la Nación, de competencias propias de las provincias.

Una visión aún más estricta de lo que se entiende por presupuestos mínimos, es la presentada por José Sierra y Néstor Posse (16). Para los autores, existe una diferencia entre los conceptos de "legislación básica sobre la protección del medio ambiente", como erróneamente suele entenderse al mandato del artículo 41, y el dictado de "normas que contengan los presupuestos mínimos de protección"(17). Así, el artículo 41º de la Constitución Nacional -al referirse a "las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección"-, aludiría a normas con especificaciones técnicas de protección ambiental, normas de calidad ambiental, y niveles guía (similares a los estipulados por la Organización Mundial de la Salud -OMS-, la Organización Panamericana de la Salud -OPS-, el Instituto Argentino de Normalización y Certificación -IRAM-, la American Society for Testing and Materials -ASTM-, etc.), y no a normas jurídicas en un sentido amplio, que incluyan normativa procesal y administrativa, cuyo dictado es de competencia netamente local (18).

Señalan asimismo los autores que a este respecto, las "Guías de Calidad Ambiental" de la OMS y de la OPS son definidas como un conjunto de concentraciones ambientales (específicas para aire, agua, etc.) y tiempos de exposición asociados con efectos específicos sobre el hombre, animales, vegetales y el ambiente en general (19). Esto es, según Sierra y Posse, lo que constituye una norma de presupuestos mínimos de protección ambiental conforme el artículo 41, dado que "a menudo establecen concentraciones máximas que no deberían excederse salvo en circunstancias excepcionales"(20). A su vez, las mismas no deben confundirse "con las normas de emisión o de efluentes, las cuales especifican niveles máximos permisibles de descargas

contaminantes, pero no especifican los niveles máximos de calidad ambiental"(21).

Cualquiera sea la interpretación que se dé al concepto de presupuestos mínimos, ya sea la interpretación más amplia de Roulet, Quiroga Lavié y Tawil, o la más restringida de Sierra y Posse, lo cierto es que antes de la reforma de 1994, el Congreso Nacional legislaba extensivamente en materia ambiental, invitando a las provincias a adherirse a las mismas (22), y que la adhesión por parte de las provincias a la ley nacional ambiental, implicaba el reconocimiento, por parte de aquéllas, del poder de policía federal sobre la materia legislada. Luego de la reforma, en cambio, el Congreso Nacional debe dictar las normas mínimas de protección ambiental o presupuestos mínimos para todo el país, aunque ello deba hacerlo sin alterar las jurisdicciones locales (23). Esto último implica que las jurisdicciones locales deben dictar las normas complementarias a las normas de presupuestos mínimos, así como las normas de procedimiento y sancionatorias, y que las autoridades de aplicación de la normativa ambiental serán las provinciales o locales, no las federales (24).

A mayor abundamiento, destaca María Angélica Gelli, que "hasta la reforma constitucional de 1994 y en los hechos, el Congreso de la Nación en su calidad de legislatura local de la ciudad de Buenos Aires, señalaba las pistas de la protección ambiental", conteniendo en sus normas, disposiciones que invitaban a las provincias a adherir al régimen legal establecido (25). Tal fue el criterio de la ley 24.051 de residuos peligrosos. Sin embargo, luego de la reforma constitucional de 1994, y "-sin necesidad de esperar a que las provincias acojan el régimen establecido para la Capital Federal y los lugares sujetos a esa jurisdicción- el Congreso de la Nación puede y debe dictar la normativa ambiental mínima para todo el país, aunque su aplicación -administrativa o jurisdiccional- corresponda a los gobiernos locales"(26) (la bastardilla nos pertenece).

En conclusión, podríamos definir los presupuestos mínimos como aquellas normas ambientales básicas, dictadas por el Congreso Nacional, con el fin de sentar las bases mínimas de la protección ambiental a ser aplicadas uniformemente en todo el país. Dichas normas deberán ser tomadas en cuenta por las legislaturas provinciales al momento de dictar su propia legislación de protección ambiental. En este marco, entendemos que la ley N° 24.051 no reúne los requisitos de una ley de presupuestos mínimos, por exceder ampliamente las facultades otorgadas al Congreso Nacional en virtud del artículo 41 de la Constitución Nacional, en lo que refiere al reparto de competencias en materia ambiental.

Como veremos seguidamente, el dictado de la ley 25.612 (Adla, LXII-D, 3965), que estableció los presupuestos mínimos de gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios, tuvo como fin solucionar tal desfase entre la ley y la nueva cláusula constitucional, sin mucho éxito.

IV. La ley 25.612

En julio de 2002, el Congreso Nacional sancionó la ley de presupuestos mínimos de gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios.

La ley 25.612 fue dictada con el objeto de reemplazar íntegramente a la ley 24.051 de residuos peligrosos -tanto en sus disposiciones de carácter administrativo, como en las normas de carácter civil y penal- ordenando en su artículo 60° -luego observado por el Poder Ejecutivo- la derogación de la ley 24.051 en todas sus partes. La observación de dicho artículo 60° se fundó en que la ley establecía, en sus artículos 51, 52, 53 y 54, figuras penales que fueron consideradas "abiertas" desde una perspectiva dogmática de análisis, por lo que se consideró prudente no convalidar el nuevo régimen penal de la ley 25.612, sino mantener la vigencia del régimen penal establecido en la ley 24.051 (27). A estos fines, se observaron solamente los artículos de la ley conteniendo la normativa penal cuestionada, así como el artículo 60° que derogaba la ley 24.051, aunque ello sin alterar "el espíritu ni la unidad del proyecto de Ley sancionado por el Honorable Congreso de la Nación"(28).

Es claro entonces que la normativa penal de la ley 24.051 se encuentra plenamente vigente, dada la expresa ratificación de la misma a través del decreto de promulgación de la ley 25.612, y la observación de los artículos 51 a 54 de la nueva ley que la reemplazaría.

No obstante lo expresado, es importante destacar que la observación -por parte del Poder Ejecutivo Nacional- del artículo 60° de la ley 25.612 que derogaba íntegramente la ley 24.051, tuvo por fundamental objeto preservar el régimen penal de la ley 24.051. Es decir, la observación al artículo 60 devino necesaria, dado que debía mantenerse vigente el régimen penal estipulado por la ley anterior, la que -de no observarse dicho artículo 60-, sería derogada íntegramente.

Por otra parte, es de destacar que no sólo no fueron observadas las disposiciones de carácter administrativo y aquellas de carácter civil de la nueva ley de residuos industriales y de actividades de servicios, sino que la observación del artículo 60, que derogaba íntegramente la ley 24.051, se hizo sin perjuicio del reconocimiento del espíritu y la unidad del sistema creado por la nueva ley 25.612.

En este sentido, entendemos que del análisis de la ley 25.612 se desprende que la misma crea un sistema de gestión y fiscalización de residuos industriales distinto del diseñado por la ley 24.051, sistema que además ha sido concebido como un sistema integral de gestión de residuos industriales en todas sus etapas, de la cuna a la tumba. De la lectura de la norma se desprende que el sistema de la N° ley 25.612 no fue concebido como complementario de la ley 24.051, sino que por el contrario, la intención del legislador fue la de reemplazar

íntegramente el sistema de gestión y fiscalización creado por la ley anterior. No olvidemos que la ley 25.612 intentó la derogación expresa -en todas sus partes- de la ley 24.051, por lo que ideó un marco regulatorio completo y diferenciado del previsto por la ley 24.051, a pesar de las similitudes entre el nuevo marco regulatorio y el marco revisto por la ley anterior. Así, consideramos que el sistema administrativo ideado por ley 25.612, derogó orgánicamente el sistema administrativo diseñado por la ley 24.051.

Señala Marienhoff en su "Tratado de Derecho Administrativo", que es unánimemente aceptado por la doctrina que una ley administrativa pueda ser derogada, tanto expresa como tácitamente (29). Y destaca una tercera forma de derogación de una ley administrativa: la llamada "derogación orgánica" o "institucional" (30).

Esta "derogación orgánica" o "institucional" tendría lugar, al decir del autor, "cuando una nueva ley, sin derogar expresamente la ley anterior, ni ser totalmente incompatible con las disposiciones de aquélla, regla de modo general y completo una determinada institución u organismo jurídico" (31). En las palabras de Marienhoff, "no pueden coexistir dos legislaciones simultáneas y completas sobre una misma materia". Funda esta derogación "orgánica" en el supuesto de que "si el legislador creyó del caso reglar en forma armónica todo un cuerpo de disposiciones, no sería lógico suponer que haya estado en su mente hacer subsistir disposiciones que figuraban en un cuerpo legal anterior y análogo" (32). Para Marienhoff, entonces, la aceptación de la "derogación orgánica" de la ley administrativa es simplemente la interpretación "racional o lógica" de la derogación tácita, por lo que aquélla sería una especie de ésta (33).

Es importante recordar en este sentido, que la derogación de las leyes, salvo disposición expresa en contrario, se produce en forma instantánea y definitiva, al entrar en vigencia la nueva ley abrogante (34).

Por ello, nos animamos a afirmar que tanto las normas administrativas de la ley 24.051, como las que se refieren al régimen de responsabilidad civil, han sido orgánicamente derogadas por la ley 25.612, al haber sido reemplazadas por una normativa que, sin contraponerse totalmente, sin embargo difiere de la anterior (35).

Así lo entendió el Juzgado Federal N° 4 de La Plata en los autos "Municipalidad de Magdalena c/ Shell C.A.P.S.A. s/disposición de residuos peligrosos" (Expte. N° 31813), un resonante caso en el que la Municipalidad reclamó a Shell que disponga adecuadamente -y de acuerdo con el régimen de la ley 24.051 y Decreto Reglamentario 831/93 -de los residuos peligrosos de hidrocarburos generados como consecuencia de un derrame ocurrido en las costas de Magdalena en 1999, esto es, con anterioridad a la sanción de la ley 25.612. El tribunal, cuyo pronunciamiento tuvo lugar luego de la sanción de la ley 25.612, entendió que no era la ley 24.051 la ley aplicable al caso, sino la ley provincial, en este caso la ley N° 11.720 de residuos especiales de la provincia de Buenos Aires (Adla, LVI-A, 1226), conforme lo dispuesto por la nueva ley marco 25.612, y aún cuando los residuos hayan sido generados con anterioridad a la sanción de dicha ley marco, con el siguiente fundamento:

"Con posterioridad a los hechos que se ventilan en esta causa, la Nación ha dictado la ley 25.612. Respecto al régimen de responsabilidad civil, tanto por el manejo de residuos peligrosos generados durante la vigencia de la ley 24.051, cuanto por la reparación de los daños causados con ellos con anterioridad a la sanción de la ley 25.612, es de aplicación el sistema de la ley 24.051, vigente al momento de los hechos que se ventilan en la causa (principio de irretroactividad de las leyes, Art. 3° del Código Civil); En cambio, con relación al procedimiento administrativo y técnico que debe observar el manejo y la disposición adecuada de los residuos peligrosos o especiales (obligación de hacer que se demanda en autos), habrán de regirse en adelante por la ley 25.612 (principio de aplicación inmediata), aún cuando hayan sido generados con anterioridad a la sanción de ésta norma. Ahora bien, la ley 25.612 se presenta como una "ley de presupuestos mínimos", al amparo de lo dispuesto por el artículo 41 de la Constitución Nacional. Esta categoría normativa novedosa introducida por la reforma constitucional de 1994, importa el establecimiento de un régimen legal aplicable a todo el territorio de la Nación, sin perjuicio del derecho de las legislaturas locales de contar con normas complementarias que establezcan parámetros, estándares o requisitos mayores -nunca menores- que los de la ley nacional, o que establezcan institutos, procedimientos, mandatos u otras disposiciones complementarias de la legislación nacional, en tanto no se opongan a aquella. En tal sentido, considerando que la ley 11.720 fue dictada por la legislatura provincial al amparo de sus facultades constitucionales, y que, además, no se opone a las disposiciones de la ley nacional 25.612 ni de su reglamentación (aun no dictada), entiendo que aquella permanece vigente y es de aplicación a la materia en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires" (36).

En suma, consideramos que con la sanción de la ley 25.612, el sistema de gestión integral de residuos industriales ideado por ésta derogó en forma integral e inmediata el sistema de gestión de residuos peligrosos de la ley 24.051. Por ello, entendemos que es de aplicación plena el nuevo régimen que -entre otros preceptos-, reconoce el poder de policía para fiscalizar la gestión integral de residuos industriales en cabeza exclusiva de las provincias, en un todo de acuerdo con el reparto de competencias establecido por la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994.

En una postura diametralmente opuesta a la nuestra, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación -en adelante, SAyDS- ha manifestado expresamente que la ley 24.051 se encuentra "ultra-activamente vigente" (37) hasta tanto se sancione la reglamentación de la ley 25.612 (38).

Discrepamos con esta visión de la SAyDS y señalamos que, en este sentido, la doctrina ha sostenido que "la facultad de reglamentar las leyes no significa que obligatoriamente deban reglamentarse; ellas entran en vigencia y deben ser aplicadas a los casos particulares, aun cuando el órgano administrativo no hubiera hecho uso de la competencia atribuida para reglamentarla" (39). La Corte Suprema, por su parte, tiene dicho que el carácter programático de una ley "...no es causa que por sí sola justifique una inacción sine die del estado en hacer efectivas sus disposiciones ..." (40).

A este respecto, y partiendo de la base de sostener que no es admisible que dos sistemas administrativos de gestión de residuos se encuentren simultáneamente vigentes, consideramos además que una ley de presupuestos mínimos no requiere -y tal vez no debiera- ser reglamentada, sino fundamentalmente requiere ser complementada por la normativa provincial, aunque sí puedan dictarse normas complementarias a nivel nacional, en la medida en que éstas establezcan estándares mínimos de calidad a aplicar de manera uniforme en todo el país.

A mayor abundancia, reiteramos que la derogación orgánica de una norma anterior por una norma posterior se produce de manera inmediata, salvo que la norma prevea lo contrario, lo que en el caso bajo análisis no ha ocurrido.

V. La cuestionada vigencia del Registro Nacional de Residuos Peligrosos

Es cierto que la ley 25.612 señala, en referencia a la ley 24.051, que "hasta que la reglamentación establezca la creación de los diferentes registros determinados por la presente, se mantendrán vigentes los anexos y registros contenidos en dicha ley" (artículo 60°, segundo párrafo). Sin embargo, consideramos que esta provisión no faculta al Registro Nacional a ejercer facultades inexistentes bajo la nueva ley.

En primer lugar, destacamos que los anexos de la ley 24.051 y su reglamentación que se mantienen temporariamente vigentes, se refieren a (i) las categorías sometidas a control, (ii) las características de peligrosidad de un residuo, y (iii) las operaciones de eliminación (incluyendo la reutilización y el reciclado de los desechos), que la ley 25.612 toma de la ley 24.051 hasta tanto aquélla se reglamente. Se trata de meros estándares de calidad, aplicables como complemento de la nueva ley.

En segundo lugar, señalamos que el hecho de que continúe vigente el Registro Nacional creado por la ley 24.051, no implica de por sí que dicho Registro mantenga el poder de policía que le fuera otorgado por aquélla ley, pero que luego de la reforma constitucional de 1994 y de la sanción de la ley 25.612, le ha sido expresamente vedado en favor de las autoridades locales.

En efecto, la ley 25.612, bajo el Capítulo V, "De los Registros", establece expresamente que "las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, llevarán y mantendrán actualizados los registros que correspondan, en el que deberán inscribirse todas las personas físicas o jurídicas responsables de la generación, manejo, transporte, almacenamiento, tratamiento y disposición final de residuos industriales. La información obtenida por los mismos deberá integrarse en un Sistema de Información Integrado, que será administrado por la autoridad ambiental nacional y de libre acceso para la población, a excepción de la información que deba considerarse de acceso restringido, por afectar derechos adquiridos o a la seguridad nacional" (41).

De este modo, la ley 25.612 eliminó el Registro Nacional, y con ello sus facultades de fiscalizar y aplicar sanciones, limitándose la Autoridad de Aplicación Nacional a tareas de administración del Sistema de Información Integrado (conforme artículos 19 y 57, ley 25.612) y a fijar y coordinar políticas ambientales. La vigencia temporal del Registro de la ley 24.051 -hasta tanto se creen los registros de la ley 25.612-, no implica entonces el reconocimiento de un poder de policía nacional para fiscalizar las actividades que ahora se encuentran regladas por la ley 25.612 (42).

A mayor abundamiento, el poder de policía en cuestiones interjurisdiccionales ha sido transferido -tanto por la Constitución Nacional reformada, como por la ley 25.612-, de la Nación a las provincias. De este modo, la ley 25.612 prevé la celebración de convenios interprovinciales para el supuesto de transporte interjurisdiccional de residuos, en un todo de acuerdo con los preceptos de los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional.

Ya ha sido señalado que toda ley posterior deroga a la anterior, en la medida en que ésta se oponga o contradiga a aquélla, y que tal derogación opera de forma inmediata. Pues bien, dado que la nueva ley prevé en cabeza de la Nación ciertas facultades similares, aunque algunas facultades distintas, a las previstas por la ley anterior; y dado que la principal razón de ello es la reforma constitucional y el nuevo reparto de competencias en materia ambiental, es que no puede pensarse que la Nación conserva las facultades otorgadas por la ley anterior, sumadas a las facultades otorgadas por la nueva ley. De ser así, no sólo existirían contradicciones imposibles de dirimir entre facultades otorgadas a la Nación y las provincias por la ley 24.051 y por la 25.612, sino que además se estarían vulnerando los preceptos de los artículos 41 y 124 de la Constitución Nacional.

En suma, si bien la ley establece que el Registro Nacional de Residuos Peligrosos se mantendrá vigente hasta la reglamentación de la nueva ley, entendemos que es así sólo respecto de la información que coordina entre las distintas jurisdicciones, conforme lo estipulado por la nueva ley, lo que de ningún modo implica la retención del poder de policía para inscribir y fiscalizar establecimientos industriales que se encuentren en

jurisdicciones provinciales (siempre y cuando exista, en cada jurisdicción, un Registro provincial que cumpla tales funciones).

Por el contrario, los Registros que sí gozan de absoluta vigencia y de un poder de policía intacto, son los Registros Provinciales. La sanción de la ley 25.612 y la consecuente derogación orgánica del sistema de la ley 24.051 en nada afectarían la vigencia de las leyes provinciales sobre residuos peligrosos o industriales, su reglamentación, y los Registros creados en virtud de las mismas, en tanto y en cuanto no colisionen con los presupuestos mínimos fijados por la ley 25.612.

En este sentido se pronunció el Juez Federal de la Plata en el fallo de autos "Municipalidad de Magdalena c/Shell C.A.P.S.A. y otros s/ disposición de residuos peligrosos" anteriormente citado, en cuanto dispuso que la ley 25.612 es una ley de aplicación inmediata, manteniendo las leyes provinciales su plena vigencia en cuanto no se opongan a aquélla. Ello con fundamento en que tanto la ley 24.051 como ahora la ley 25.612, reconocen el carácter de autoridad competente en materia de registro, control y fiscalización del manejo de residuos peligrosos e industriales, a la autoridad local de aplicación.

Una nota aparte merece el informe de la Auditoría General de la Nación sobre las actividades de la SAyDS, de fecha diciembre de 2005, que señala que "en el año 1998 se objetó a la Unidad Registro el bajo porcentaje de certificados otorgados a los generadores de residuos peligrosos. En estos años la Unidad no sólo consolidó la práctica de dar prioridad a la actividad certificadora en relación a los transportistas y operadores sino que, al legislarse en el sentido de la descentralización conforme la ley 25.612, resulta evidente que la Unidad volcó sus limitados recursos a actividades de descentralización antes que a otorgar certificados a sujetos que pasarán a estar en los registros provinciales en cuanto se implemente la nueva legislación plenamente" (Informe Especial Actuación N° 840/2003 AGN s/seguimiento de las recomendaciones efectuadas en el Informe de Auditoría de Gestión Ambiental - Actuación N° 684/95 AGN, Res. N° 257/96 AGN). La doctrina de los propios actos impediría a la SAyDS, intentar ejercer un poder de policía inexistente, en contraposición a la posición fijada por este organismo ante la AGN en 2005.

A mayor abundamiento, el Informe de la AGN reconoce que "la nueva normativa sobre residuos peligrosos/industriales complica asimismo las tareas de la Unidad [Registro], no sólo por la mayor actividad a la que la obliga, sino por la orientación de descentralización que impone, la que en la práctica orienta la gestión a tareas de fortalecimiento de las provincias", y agrega que la Unidad Registro "menciona el resto de las tareas involucradas en la operatoria habitual de la Unidad vinculadas con el Movimiento Transfronterizo de Residuos Peligrosos y la aplicación de Convenios Internacionales (Basilea, Rotterdam, Estocolmo) ...". Es decir, el Registro continuaría vigente para ejercer todas esas tareas que no sean incompatibles con las disposiciones emanadas de la ley 25.612.

VI. Conclusiones

La ley 25.612 crea un nuevo marco regulatorio de gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicio de la cuna a la tumba, que al igual que la ley 24.051, reconoce las figuras del generador, operador y transportista de residuos industriales y prevé el uso de manifiestos para el transporte de los residuos, pero que sin embargo constituye un sistema autónomo y distinto del régimen de la ley 24.051. Por ello, el antiguo régimen de la ley 24.051 habría quedado "orgánicamente" derogado.

Asimismo, el nuevo marco regulatorio de gestión de residuos industriales no otorga competencias a la autoridad nacional en materia de fiscalización y control, esto es, no concede a la Nación la facultad de autorizar, controlar y fiscalizar las actividades de generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos industriales y de actividades de servicio. Del mismo modo, la ley sólo alude, en el artículo 19°, a la existencia de Registros provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, no haciendo referencia alguna a un Registro Nacional, sino meramente a la Autoridad Ambiental Nacional, por lo que cabe interpretar que el Registro Nacional de Generadores, Operadores y Transportistas de Residuos Peligrosos no jugaría papel alguno en el marco de la nueva ley, al menos en lo que hace a la autorización y fiscalización de la gestión de residuos industriales. Esto ha sido además reconocido por la SAyDS, tal como consta en un Informe de la AGN arriba citado.

De este modo, el Registro Nacional creado por la ley 24.051, carecería actualmente de competencia alguna sobre las actividades llevadas a cabo por industrias radicadas en territorios provinciales, ni aún en los supuestos de interjurisdiccionalidad ya que, conforme el nuevo régimen, sólo las provincias podrían aprobar o reprobar, fiscalizar y aplicar sanciones en todo lo atinente a la gestión de los residuos industriales en sus respectivos territorios.

En conclusión, a pesar de que conforme la ley 25.612, el Registro de Residuos Peligrosos Nacional creado por ley 24.051 continúa vigente hasta tanto se reglamente dicha ley, consideramos que dicha vigencia no implica reconocerle a la SAyDS un poder de policía que la ley 25.612 no le concede. El Registro Nacional se encontraría entonces vigente, meramente a los fines de ejercer aquellas funciones que no se contrapongan con lo preceptuado por la nueva ley de residuos industriales y de actividades de servicio.

(1) Las normas de responsabilidad civil y penal por daños acaecidos con residuos peligrosos, complementaron los Códigos Civil y Penal respectivamente

(2) Ver: Malm Green, Guillermo, "Análisis de la ley general del ambiente ¿Avances en el derecho ambiental argentino?", La Ley, 2005-C, 1389.

(3) "Wentzel, Mochen Ernst y otros s/ley 24.051", JA, 1993 III-9.

(4) El dictado de la ley 24.051 tuvo lugar en 1991, antes de la creación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (la que ocurrió en ocasión de la reforma Constitucional de 1994). Hoy la Ciudad Autónoma de Buenos Aires no pertenece a la jurisdicción federal.

(5) La provincia de Buenos Aires sancionó la ley 11.720 de residuos especiales, evitando utilizar la palabra "peligrosos" para evitar una connotación negativa de los residuos.

(6) Por ejemplo, mediante el ejercicio de competencias de fiscalización de actividades de generación, tratamiento o disposición final de residuos, que se llevan a cabo en jurisdicciones locales.

(7) Ponencia de la convencional Elba Roulet, "Obra de la Convención Nacional Constituyente", Ed. La Ley, T.V, p. 4632.

(8) Artículo 6º, ley Nº 25.675.

(9) Quiroga Lavié, Humberto, "El estado ecológico de derecho en la Constitución Nacional", La Ley, 1996-B, 950.

(10) Id.

(11) Id.

(12) Id.

(13) Tawil, Guido S. "La cláusula ambiental en la Constitución Nacional", La Ley, 1995-B, 1291.

(14) Id.

(15) Id.

(16) Sierra, José L. y Posse, Néstor P., "¿Qué son normas que contengan presupuestos mínimos? ¿Qué alcances tienen?", LLGran Cuyo, 2004-171.

(17) Id.

(18) Id.

(19) Conf. Sierra y Posse, op cit, citando a la "Asociación Española de Toxicología, Glosario de Términos Toxicológicos", Versión española ampliada por M. Repetto y P. Sanz, Sevilla, AET 1995.

(20) Sierra y Posse, op cit.

(21) Id.

(22) Estas normas eran conocidas como leyes de adhesión.

(23) Conf. artículo 41, 3er párrafo, Constitución Nacional.

(24) Conf. Tawil, Guido S., "La Cláusula Ambiental en la Constitución Nacional", La Ley 1995-B, 1291.

(25) Gelli, María Angélica, "Constitución de la Nación Argentina", 2da. Edición, Fondo Editorial de Derecho y Economía, 2003, p. 364.

(26) Id.

(27) Ver considerandos, Decreto 1342/2002

(28) Ver penúltimo considerando, Decreto 1342/2002

(29) Miguel S. Marienhoff, "Tratado de Derecho Administrativo", t. I, p. 221, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1965; citando a Salvat, Tratado de Derecho Civil Argentino, Parte General, números 236-239, Buenos Aires, 1931.

(30) Miguel S. Marienhoff, "Tratado de Derecho Administrativo", t. I, p. 221, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1965.

(31) Id. p.s. 221-222.

(32) Id, p. 222, citando a "Patricio Aylwin A., Manual de Derecho Administrativo, p.inas 42-43, Santiago de Chile 1952; Enrique Silva Cimma, Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Tomo 1, p.ina 104.

(33) Marienhoff, op cit, p. 222.

(34) Id. p. 223.

(35) En lo que respecta al régimen de responsabilidad civil, la ley 25.612 repicó las normas de responsabilidad civil de la ley 24.051, y además agregó nuevos eximentes de responsabilidad del generador de los residuos (artículo 43º).

(36) Juzgado Fed. Nº 4, Secretaría 11, La Plata, Fallo del 14/11/2002.

(37) El concepto de ultra actividad de la ley, es un concepto derivado del derecho penal. Se refiere a la

aplicación de la ley más benigna, cuando ha operado un cambio legislativo entre la comisión del delito y el momento de la sentencia. A este respecto, el artículo 2º del Código Penal establece que "si la ley vigente al tiempo de cometerse el delito fuere distinta de la que exista al pronunciarse el fallo o en el tiempo intermedio, se aplicará siempre la más benigna". Claramente, este principio no es aplicable a la materia en cuestión, dado que no estamos ante un asunto de índole penal o sancionatoria, y dado además que el principio de ultra actividad debe aplicarse caso por caso, y no de manera general ante un vacío reglamentario, como pretende la SAyDS.

(38) Conf. considerandos de la Disposición 1/2003 de la Dirección Nacional de Gestión Ambiental de la SAyDS y dictamen de la Unidad de Residuos Peligrosos de Septiembre de 2005.

(39) Conf. CASSAGNE, Juan Carlos, "Derecho Administrativo", Séptima Edición, LexisNexis Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2002, Tomo I, p. 181.

(40) CSJN, 10-12-87, in re "Hotel Internacional Iguazú S.A. c/ Estado Nacional s/ ordinario", publicado en Fallos 310:2653).

(41) Art. 19º, ley 25.612

(42) Así, el artículo 8º de la ley 25.612 señala que "las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, responsables del control y fiscalización de la gestión integral de los residuos alcanzados por la presente, deberán identificar a los generadores y caracterizar los residuos que producen y clasificarlos, como mínimo, en tres categorías según sus niveles de riesgo bajo, medio y alto". Asimismo, entre las facultades de la autoridad de aplicación nacional, se encuentra la de "asesorar y apoyar a las jurisdicciones locales en los programas de fiscalización y control de los residuos" (art. 57º, inc. d), ley 25.612) (el resaltado es nuestro). Sin embargo, nada dice la ley respecto de facultad de fiscalización alguna, en poder de la autoridad nacional.