



Provincia del Neuquén

1970-2020 50 Años del Plan de Salud de la Provincia del Neuquén

Número:

Referencia: Reclamo - Servicios HLB S.A. - Expediente N° 9100-000604/2018

VISTO:

El Expediente N° 9100-000604/2018 de la Secretaría General y Servicios Públicos, mediante el cual la empresa **SERVICIOS HLB S.A.**, interpuso reclamo administrativo, expediente acumulado N° 7100-005797/2017 del ex Ministerio de Seguridad, Trabajo y Ambiente; y

CONSIDERANDO:

Que el 27 de abril de 2018 la firma Servicios HLB S.A., mediante representante legal, interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial, por considerar denegado tácitamente el reclamo interpuesto ante el ex Ministerio de Seguridad, Trabajo y Ambiente, contra la Disposición N° 902/17 de la Subsecretaría de Ambiente dependiente de aquél organismo, que lo sancionó con multa por transgresión a la normativa ambiental provincial;

Que surge de los antecedentes que el 21 de julio de 2014, mediante la Resolución N° 849/14 de la ex Secretaría de Estado de Ambiente y Desarrollo Sostenible, se inscribió a la firma Servicios HLB S.A. en el Registro Provincial de Generadores, Transportista y Operadores de Residuos Especiales (en adelante RePGTyORE), bajo la modalidad de Transportista de Residuos Especiales. Asimismo, se autorizó a la empresa a transportar residuos especiales, encuadrados en las categorías sometidas a control: Y7, Y8, Y17, con las siguientes unidades habilitadas: FDH-708, FMQ-674, FXZ-544, GNO-690, HDR-212, HKW-323, HMF-207, LND-287, MPW-526 y MPW-527;

Que en igual fecha se emitió certificado del RePGTyORE, bajo el número de matrícula 321/14, se notificó a la firma la aprobación de su solicitud de inscripción en dicho registro y se le comunicó que en un plazo no mayor a quince (15) días de ser notificada debía presentar el material fotográfico relativo a la unidad LND-287 y que en caso de considerar el ingreso de residuos especiales a la Provincia, deberá solicitar autorización ante la Secretaría de Estado;

Que el 17 de junio de 2015 la empresa efectuó una presentación ante la ex Secretaría de Estado, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a fin de solicitar la renovación en el RePGTyORE;

Que el 01 de abril de 2016 la firma realizó una presentación ante la ex Secretaría de Estado, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, a fin de dar cumplimiento con la memoria anual 2015 y manifiestos efectuados también durante ese año;

Que el 07 de julio de 2016 la autoridad de aplicación realizó observaciones en torno a la memoria anual

2015, explicó que la empresa efectuó catorce (14) transportes de las categorías Y7, Y8 e Y17 y aclaró que mayoritariamente, se trataba de cenizas. Asimismo, especificó que la unidad JDR-266 había sido utilizada para dos (2) transportes durante febrero, con carácter previo a la autorización de dicha autoridad;

Que además, la autoridad consideró oportuno formar un alcance administrativo a fines de tratar presuntas infracciones detectadas al evaluarse la memoria anual mencionada;

Que mediante Dictamen N° 657/16 del 30 de septiembre de 2016 la entonces Dirección General de Infracciones de la Subsecretaría de Ambiente entendió configurada la infracción de no contar con la matrícula inscripta al momento de efectuar el transporte de residuos especiales. Por ello, consideró oportuno correr traslado a la firma respecto de aquella imputación para que ofreciera el descargo correspondiente dentro de los diez (10) días de notificada;

Que el 20 de marzo de 2017 la entonces Dirección Provincial de Protección del Recurso Hídrico y Control de Residuos Peligrosos, dispuso poner en conocimiento de la empresa de la tramitación de un procedimiento administrativo que la involucraba, a fin de investigar la presunta infracción a la normativa ambiental, librándose a tal fin la cédula de notificación N° 565/17;

Que el 24 de abril de 2017 la empresa efectuó una presentación ante la ex Dirección Provincial de Protección del Recurso Hídrico y Control de Residuos Peligrosos, en la que manifestó que los retiros de residuos realizados el 11 y el 20 de febrero de 2015, se habían efectuado con la confección de los manifiestos de residuos peligrosos expedidos por el ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, bajo el Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos, Ley 24.051, manifiestos de Nación N° 651938 y N° 651939;

Que asimismo, manifestó que dichos retiros fueron interjurisdiccionales, por lo que consideró cumplidos los requisitos exigidos por la Ley 24.051 y por tanto excluidos del alcance del Decreto N° 2656/99 en cuanto establece que quedan excluidos de su alcance los residuos sujetos a transporte interprovincial;

Que el 19 de septiembre de 2017 la Dirección de Registro Provincial de Prestadores Ambientales (RePPSA) y RePGTyORE de la Subsecretaría de Ambiente, dependiente del ex Ministerio de Seguridad, Trabajo y Ambiente, consideró que no obstante el descargo efectuado por la empresa, la falta endilgada seguía vigente puesto que efectivamente se había utilizado en dos (2) ocasiones una unidad para transporte provincial, que no estaba habilitada al efecto;

Que mediante Dictamen N° 771/17 del 22 de septiembre de 2017 el área legal de la Subsecretaría de Ambiente dependiente del ex Ministerio, sugirió sancionar a la empresa con la pena de multa por infracción al artículo 9° del Anexo XII del Decreto N° 2656/99, en el marco de lo dispuesto por el artículo 28° inciso 1) de la Ley 1875;

Que mediante la Disposición N° 902/17 del 04 de octubre de 2017 la Subsecretaría de Ambiente dependiente del ex Ministerio, sancionó a la firma con la pena de multa, por transportar residuos especiales sin la debida inscripción para ello, en la respectiva matrícula;

Que el 26 de octubre de 2017 la empresa impugnó la Disposición N° 902/17 ante el entonces Ministerio de Seguridad, Trabajo y Ambiente, por considerar que la misma había sido impuesta por autoridad incompetente, por cuanto sostuvo que el transporte bajo penalidad se había enrolado en el marco de un transporte interjurisdiccional, lo que haría caer la competencia de la autoridad de aplicación provincial;

Que el 30 de octubre de 2017 el Departamento de Asistencia Legal del mencionado ex Ministerio, elevó las actuaciones a la Subsecretaría de Ambiente a fin de que adjuntara los antecedentes del caso, para poder luego expedirse respecto del planteo efectuado;

Que el 19 de diciembre de 2017 la entonces Dirección General de Control Legal de la Subsecretaría de Ambiente emitió el Dictamen N° 1082/17;

Que mediante la Disposición N° 096/18 del 19 de febrero de 2018 la Subsecretaría de Ambiente dependiente de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente, rechazó el recurso administrativo interpuesto por la empresa, siendo notificada el 12 de abril de 2018;

Que el 27 de abril de 2018 la firma Servicios HLB S.A., mediante representante legal, interpuso reclamo administrativo ante el Poder Ejecutivo Provincial, lo que originó el caso bajo análisis. En su presentación replicó los argumentos vertidos en sus anteriores presentaciones y sostuvo la incompetencia de la autoridad de aplicación provincial;

Que mediante nota del 08 de mayo de 2018 la entonces Dirección General de Infracciones dependiente de la Subsecretaría de Ambiente remitió las actuaciones a la Dirección General de Asuntos Legales de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente, informando que por aplicación del artículo 182° de la Ley 1284, la Subsecretaría se había avocado al tratamiento de la impugnación interpuesta por la requirente ante el ex Ministerio de Seguridad, Trabajo y Ambiente contra la Disposición N° 902/17, emitiendo en consecuencia la Disposición N° 096/18;

Que por Nota N° 048/18 del 13 de junio de 2018 la Coordinación de Asesoramiento Jurídico dependiente de la Asesoría General de Gobierno, remitió las actuaciones a la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente para que tomase conocimiento del avocamiento realizado por la Subsecretaría de Ambiente a los fines de resolver la impugnación presentada por la requirente ante el entonces Ministerio de Seguridad, Trabajo y Ambiente;

Que a fin de brindar tratamiento al presente cabe advertir que el objeto se circunscribe a analizar la legalidad de la actuación efectuada hasta esta instancia, y en tal sentido evaluar si las Disposiciones N° 902/17 y N° 096/18 de la Subsecretaría de Ambiente, se encuentran ajustadas a derecho;

Que el marco legal aplicable es la Constitución Nacional, la Ley 1284, la Ley 24.051, la Ley 1875, Decreto N° 2656/99 y demás normas aplicables al caso;

Que así, el principio de legalidad es el pilar sobre el que se asienta toda la actuación administrativa. En razón de ello, en el Estado Constitucional de Derecho la actuación de todos sus órganos está subordinada al ordenamiento jurídico y debe adecuarse a la Constitución Nacional, a los Tratados Internacionales, a la Constitución Provincial y a las normas de rango inferior;

Que la firma solicitó que se dejara sin efecto la multa impuesta por la Subsecretaría de Ambiente con motivo de haber sido sancionada por transportar residuos especiales, en dos (2) oportunidades, con una unidad no registrada ante la autoridad de aplicación provincial, dominio JDR266. Al respecto, argumentó que el material transportado, si bien era de origen local porque había sido retirado en ciudad de Senillosa, tenía como destino final de su deposición la ciudad de Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires. Por ello, al tratarse de un transporte interjurisdiccional de residuos, la actividad estaba regida por la jurisdicción federal, conforme la Ley 24.051, careciendo la Provincia de Neuquén de competencia para legislar al efecto;

Que por su parte, la autoridad de aplicación provincial consideró que, en materia de transporte de residuos especiales situados en territorio de la Provincia del Neuquén, resultaba aplicable la legislación local, independientemente de la normativa federal, con sustento en que la sanción fue impuesta en ejercicio del poder de policía ambiental provincial, que resulta concurrente con Nación;

Que la infracción administrativa atribuida consistió en efectuar el transporte de residuos peligrosos (especiales) ubicados en la Provincia, mediante el empleo de unidades no inscriptas ante el RePGTyORE, pese a que el destino final de aquellos se hallaba en Buenos Aires;

Que el encuadre legal de la falta fue efectuado por la Subsecretaría de Ambiente en el marco del artículo 28° de la Ley 1875 y artículo 9° del Anexo XII del Decreto N° 2656/99;

Que la primera de las normas citadas dice: *“La autoridad de aplicación sancionará a quienes: 1) Infrinjan o incumplan las disposiciones de esta Ley o sus normas reglamentarias. 2) Incumplan o violen las órdenes o resoluciones impartidas o dictadas para el cumplimiento de esta Ley o sus normas reglamentarias. 3) Desobedezcan o rehúsen cumplir en tiempo y forma toda orden impartida por los funcionarios o inspectores ambientales en el ejercicio de sus funciones. Las mismas sanciones corresponderán a quienes incurrieren en el falseamiento u omisión de cualquier dato o información que sea requerido en el marco de dichas normas”*;

Que por su parte, el artículo 9º del Anexo XII del Decreto N° 2656/99 establece: *“Crease el Registro Provincial de Generadores, Transportistas y Operadores de Residuos Especiales donde deberá inscribirse toda persona física o jurídica responsable de la generación, transporte y eliminación de residuos especiales”*;

Que ante ello, la recurrente sostuvo básicamente que: *“... la autoridad ambiental pretende aplicar el sistema de control y registro provincial al transporte interjurisdiccional de residuos especiales. Dicha tesitura no se ajusta a la Constitución Nacional, a la jurisprudencia de la Corte Suprema, a la ley nacional 24051, a la ley provincial 1875 ni a su decreto reglamentario 2656/99...”*;

Que asimismo, en referencia al Decreto N° 831/93 que reglamenta la Ley Nacional N° 24051, esbozó que las actividades de generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos peligrosos quedan sujetas a las disposiciones de la Ley 24.051 y el respectivo Reglamento cuando se tratare de residuos que ubicados en territorio de una provincia, deban ser transportados fuera de ella. En ese marco, sostuvo: *“Por ende, en la medida que la unidad dominio JDR 266 estaba afectada al transporte jurisdiccional de residuos peligrosos o especiales, la misma debía estar registrada solo ante la autoridad nacional”*;

Que además, consideró que la actividad desplegada por la autoridad de aplicación provincial, transcurrió en clara contradicción al poder de policía que la Provincia puede desplegar, toda vez que remarcó que justamente el transporte interjurisdiccional, constituye una excepción al ejercicio del poder de policía Provincial no delegado;

Que conforme lo expuesto solicitó que se declarara la inexistencia del acto administrativo que impuso la sanción, o en subsidio que se declarase nulo por haber sido dictado por autoridad incompetente en razón de la materia, la cual a su entender debió ser federal;

Que así, el tema de fondo consiste en dilucidar si la Provincia del Neuquén posee competencia para exigir a la empresa transportista, que los vehículos utilizados para el transporte interjurisdiccional de residuos peligrosos o especiales deban estar inscriptos ante el RePGTyORE;

Que la cuestión analizada está relacionada con la distribución de competencias constitucionales, entre el gobierno federal y las provincias, en lo atinente al tráfico interprovincial y su necesaria vinculación con las cláusulas comercial y ambiental previstas en la Constitución Nacional;

Que en este sentido, jurídicamente el Estado Federal supone la existencia de más de un centro territorial con capacidad normativa, en el que se equilibran la unidad de un solo Estado con la pluralidad y autonomía de muchos otros, de forma tal de asegurar el ejercicio de las libertades públicas mediante la división territorial del poder (Gelli María Angélica, Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada, tercera edición, La Ley, página 28);

Que de esta forma, al coexistir diversos centros de acción política y normativa dentro de la unidad territorial nacional, resulta necesario establecer mecanismos de coordinación para evitar superposiciones que aparezcan incompatibles y conspiran contra los fines que se tuvieron en mira al momento de la institucionalización del país;

Que así, las provincias, tributarias del poder inicialmente, retuvieron para sí todas aquellas facultades que

no delegaron. Las delegadas en forma expresa son ejercidas por la Nación, con prohibición para los gobiernos locales de reasumirlas en adelante. Existen otras facultades, ciertamente, cuyo ejercicio es concurrente por ambos órdenes de gobierno, en tanto hagan al progreso y bienestar del país, conforme lo dispuesto por los artículos 1º, 5º, 75 incisos 2), 6), 10), 11), 12), 13), 14), 18) y 30); artículos 121º, 122º, 123º, 126º y concordantes de la Constitución Nacional;

Que el presente caso exige analizar el alcance de la facultad provincial para reglamentar aspectos relacionados con el transporte interjurisdiccional, cuya jurisdicción le corresponde con exclusividad al Estado Nacional. Ello así, en la medida en que no existe discusión en orden a que el material transportado, de origen provincial, tenía como destino final la ciudad de Bahía Blanca, Provincia de Buenos Aires;

Que conforme el análisis normativo citado, asiste razón a la recurrente al sostener que la Provincia del Neuquén se ha excedido en el ejercicio de su poder de policía ambiental y de transporte, al exigir a la empresa que la unidad en la que se trasladaba residuos especiales de origen local y con destino a la Provincia de Buenos Aires, deba estar inscrita ante el RePGTyORE, dado que aquella actividad se halla bajo jurisdicción exclusiva federal conforme lo dispone la Ley 24.051;

Que por esta razón, la infracción labrada con motivo del incumplimiento del artículo 9º del Anexo XII del Decreto Nº 2656/99, antes transcripto, carece de causa legal y de objeto válido, en tanto implica una indebida intromisión Provincial en la regulación de una actividad cuya jurisdicción le fue delegada a la Nación en forma exclusiva;

Que en este sentido, la Corte Suprema de Justicia de la Nación admitió el carácter interjurisdiccional de un transporte que comenzaba y finalizaba en territorio de la misma provincia, pero efectuaba un tramo de su recorrido en el territorio de otra. Para así resolver, tuvo en cuenta el Tribunal que: *"... esta norma conduce, como se desprende de su texto, a una conclusión unívoca: sólo el transporte entre puntos internos de una provincia está excluido del régimen nacional y sólo en la verdad de este principio se puede encontrar la razón de la existencia de una jurisdicción unitaria, esto es, de una autoridad indivisible..."* (CSJN Fallos: 316:2865);

Que por ello, tal como se señaló en el caso mencionado, los poderes locales se encuentran facultados para reglar el transporte cuando éste se efectúa entre puntos internos de su territorio, pero no cuando el recorrido excede sus límites y se interna en otra provincia;

Que el tránsito que se inicia en una provincia y concluye en otra, no atribuye jurisdicción local a cada una de ellas, por el contrario, es la jurisdicción Nacional la que alcanza a los servicios en los aspectos locales de su tráfico, en cuanto éste es inescindible del cometido nacional de la empresa (CSJN 257:159);

Que así, cabe destacar que el artículo 3º del Anexo VIII del Decreto Nº 2656/99 destinado a reglamentar el manejo de residuos especiales en el ámbito de la Provincia del Neuquén, excluye expresamente de su alcance a: *"... los sujetos a transporte interprovincial en tanto sean alcanzados por las normas de la Ley Nacional 24.051..."*, exclusión que se condice con el alcance del artículo 1º de la Ley 24051 antes citado. Por ello, resulta incorrecto exigir que la unidad de transporte que está trasladando residuos especiales desde Neuquén a Buenos Aires deba cumplir con la registración prevista en el artículo 9º del Anexo XII del Decreto Nº 2656/99. Ello así, máxime cuando el recaudo de inscripción ante el RePGTyORE, es igual a uno ya previsto por la legislación nacional, con lo cual no podría sostenerse que existe en el caso una regulación subsidiaria, siendo manifiesta la incompatibilidad o superposición de reglamentaciones;

Que así, en el aspecto indicado, es esencial atender a la imposibilidad de que los poderes locales dicten normas que obstaculicen o menoscaben el tráfico interprovincial, afectando de tal modo el objetivo constitucional de asegurar un régimen uniforme que mantenga y consolide la unión nacional;

Que en este sentido, cabe mencionar las palabras de Joaquín V. González, citadas por la Procuradora Fiscal en Fallos: 316:2865, quien al responder a una consulta acerca de las facultades jurisdiccionales nacionales y provinciales en materia ferroviaria, expresó: *"Luego, sería monstruoso como idea económica y absurdo"*

como régimen de explotación, que una línea que sale de Buenos Aires y recorre cinco provincias, fuese gobernada, inspeccionada, gravada y regida por cada uno de los gobiernos por cuyos territorios atraviesa. Lejos de ser un agente de comercio y prosperidad, lo sería de desorden, de ruina, de pleitos, de divergencias entre provincias...”;

Que a todo evento, resulta oportuno aclarar que no se ha omitido analizar la manda del artículo 14° del Anexo VIII del Decreto N° 2656/99 en cuanto establece que: *“Las personas físicas o jurídicas responsables del transporte de residuos especiales deberán inscribirse en el registro Provincial de Generadores y Operadores de residuos Especiales. En caso de operar en más de una jurisdicción deberán inscribirse en el registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Especiales (Ley 24.051). En ambos casos, los transportistas deberán acreditar de manera suficiente y veraz su capacidad operativa”;*

Que dicho artículo, en su coherente interpretación, indica que si una unidad de transporte es utilizada tanto para el transporte provincial como interprovincial, deberá contar con ambos registros, sin que pueda válidamente trasladar residuos especiales de un punto del territorio provincial a otro ubicado en el mismo, invocando únicamente la inscripción y certificado ambiental otorgado en el marco de la Ley 24.051;

Que desde otro vértice, no se advierte en el caso que el control efectuado por la autoridad de aplicación sobre el transporte de los residuos especiales en cuestión, hubiera implicado el ejercicio concreto del poder de policía ambiental, ya que la actividad que se consideró incumplida, es decir la falta de registración, se condice en su naturaleza con materia propia de transporte. Sin perjuicio de ello, aún de considerarse una medida innata de protección del medio ambiente, al ser igual o similar a la ya prevista por Nación, no se podría considerar subsidiaria o complementaria en los términos del artículo 41° de la Constitución Nacional en cuanto establece 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”;*

Que así, la sanción impuesta resulta ilegítima ya que se sustenta en un ejercicio indebido del poder de policía provincial en materia ambiental y de transporte;

Que desde otro vértice, previo a encuadrar el vicio que presenta la Disposición N° 902/17 que impuso la sanción recurrida, en función del control de legalidad y control jerárquico que el Poder Ejecutivo debe realizar respecto de sus inferiores, corresponde indicar que la Disposición N° 096/18 de la Subsecretaría de Ambiente resulta nula por incurrir en el vicio previsto en el artículo 67° inciso h) de la Ley 1284;

Que ello así, ya que conforme surge de los antecedentes, dicho organismo se avocó a resolver la impugnación formulada por la empresa ante el ex Ministerio de Seguridad, Trabajo y Ambiente el día 26 de octubre de 2017, en violación al artículo 13° de la Ley 1284. En efecto, le está prohibido al inferior arrogarse el ejercicio de competencias propias del superior jerárquico, en el caso, la resolución de la impugnación interpuesta contra la Disposición N° 902/17 de la Subsecretaría de Ambiente dependiente del citado Ministerio;

Que asimismo, se concluye que la Disposición N° 902/17 resulta nula por presentar los vicios graves previstos en el artículo 67° incisos a), e), y s) de la Ley 1284. Ello así, en la medida en que la infracción impuesta carece de causa legal válida, motivación debida y resulta violatoria del ordenamiento jurídico;

Que en virtud de las consideraciones de hecho y derecho expuestas corresponde revocar la Disposición N° 096/18 de la Subsecretaría de Ambiente, por resultar nula, y asimismo hacer lugar al reclamo administrativo interpuesto contra la Disposición N° 902/17 de la Subsecretaría de Ambiente dependiente del ex Ministerio de Seguridad, Trabajo y Ambiente, atento resultar igualmente nula, dejando sin efecto la multa impuesta a la firma Servicios HLB S.A.;

Que por último se declara agotada la vía administrativa, dejando expedito el ejercicio de la acción judicial para el supuesto que la solicitante se considere con derecho a promoverla;

Que de conformidad se ha expedido la Asesoría General de Gobierno, mediante Dictamen N° 260/2020;

Por ello;

EL GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN

D E C R E T A:

Artículo 1°: HÁGASE LUGAR al reclamo administrativo interpuesto por la empresa **SERVICIOS HLB S.A.** y **DECLÁRASE LA NULIDAD** de la Disposición N° 902/17 emitida por la Subsecretaría de Ambiente dependiente del entonces Ministerio de Seguridad, Trabajo y Ambiente y de la Disposición N° 096/18 de la Subsecretaría de Ambiente dependiente de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente, dejando sin efecto la multa impuesta a la firma, en virtud de los fundamentos expuestos en los considerandos.

Artículo 2°: REMÍTANSE las actuaciones a la Subsecretaría de Ambiente dependiente de la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente, para que tome razón de lo aquí resuelto y proceda en consecuencia.

Artículo 3°: Notifíquese a la interesada lo dispuesto en la presente norma.

Artículo 4°: El presente decreto será refrendado por la señora Ministra de Gobierno y Seguridad.

Artículo 5°: Comuníquese, publíquese, dese intervención al Boletín Oficial y archívese.