



DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 9060/2020.

INICIADOR: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN – SUBSECRETARÍA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA VIOLACIÓN A LA LEY N° 24051, Y A LA LEY PROVINCIAL N° 1466, POR PARTE DE LA EMPRESA FERROEXPRESO PAMPEANO S.A. POR TRANSPORTE DE BIDONES CON 2,4 D EN LA CIUDAD DE GENERAL PICO EL DÍA 03/10/2019

T.I: FERRO EXPRESO PAMPEANO S.A.

DICTAMEN ALG N° 366/2019

Señor Secretario General de la Gobernación:

Las presentes actuaciones administrativas han sido sometidas a consideración de este Órgano Consultivo a los efectos de analizar el Recurso Jerárquico interpuesto subsidiariamente al Recurso de Reconsideración por FERROEXPRESO PAMPEANO S.A.C. -FEPSA- contra la Disposición N° 298/2020 de la Subsecretaría de Ambiente.

I- Recuérdese que por la Disposición cuestionada (fs. 59/67), la Subsecretaría de Ambiente rechazó el descargo presentado por la recurrente y dispuso aplicar una multa de PESOS TRESCIENTOS MIL (\$ 300.000) por violación de lo prescripto en los artículos 4° y 5° de la Ley Nacional de Residuos Peligrosos N° 24.051 y artículos 4°, 5°, 12, 14 y 23 del Decreto N° 2054/00, Reglamentario de la Ley Provincial N° 1466.

Así, rechazada la reconsideración mediante Disposición N° 400/20 de la Subsecretaría de Ambiente (fs. 83/88) y previo pago de las tasas retributivas de servicios administrativos correspondientes a esta instancia (fs. 69/70), las presentes actuaciones se encuentran en condiciones de ser dictaminadas por este Órgano Asesor.

II- Ahora bien, a través del presente recurso la quejosa considera inadecuadas las imputaciones achacadas y la

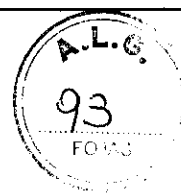




Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 9060/2020.

INICIADOR: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN – SUBSECRETARÍA DE AMBIENTE.

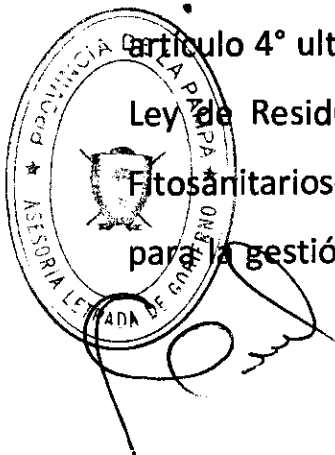
EXTRACTO: S/PRESUNTA VIOLACIÓN A LA LEY N° 24051, Y A LA LEY PROVINCIAL N° 1466, POR PARTE DE LA EMPRESA FERROEXPRESO PAMPEANO S.A. POR TRANSPORTE DE BIDONES CON 2,4 D EN LA CIUDAD DE GENERAL PICO EL DÍA 03/10/2019

T.I: FERRO EXPRESO PAMPEANO S.A.

DICTAMEN ALG N° 366/2019

sanción impuesta en el marco de la Ley N° 24051 -De Residuos Peligrosos-, alegando que dicha ley regula a los generadores y/transportistas de residuos peligrosos, en tanto que FEPSA tiene el carácter de “Usuario” de productos fitosanitarios según la Ley N° 27279 y, como tal, se encuentra inscripta en el Registro de Aplicadores de Agroquímicos. Asimismo, arguye una vulneración del principio jurídico non bis in ídem, ya que considera que es doblemente juzgado por los mismos hechos que tramitan en expediente N° 13691/2019, en el cual ya abono la multa respectiva. Por último, aduce la inexistencia de daño ambiental por falta de afectación de los recursos naturales y, en consecuencia, solicita la reducción de la multa establecida y la suspensión de los efectos del acto administrativo cuestionado.

Respeto de la primera objeción jurídica consistente en rechazar el procedimiento llevado a cabo por la Subsecretaría de Ambiente so pretexto de no serle aplicable la Ley de Residuos Peligrosos -N° 240551- a la cual la provincia de La Pampa adhirió mediante Ley N° 1466, reglamentada por Decreto N° 2054/00, cabe señalar que sin perjuicio que FEPSA se encuentra registrado como usuario conforme lo establece el artículo 4° ultima parte de la Ley N° 27279, ello no obsta a la aplicación de la Ley de Residuos Peligrosos, en tanto que la Ley N° 27279 –de Productos Fitosanitarios- establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de envases vacíos de fitosanitarios en virtud de su toxicidad,





DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 9060/2020.

INICIADOR: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN – SUBSECRETARÍA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA VIOLACIÓN A LA LEY N° 24051, Y A LA LEY PROVINCIAL N° 1466, POR PARTE DE LA EMPRESA FERROEXPRESO PAMPEANO S.A. POR TRANSPORTE DE BIDONES CON 2,4 D EN LA CIUDAD DE GENERAL PICO EL DÍA 03/10/2019

T.I.: FERRO EXPRESO PAMPEANO S.A.

DICTAMEN ALG N° 366/2019

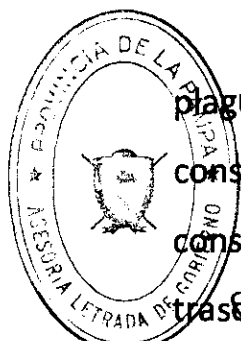
entendiendo como "Residuo" *al fitosanitario remanente en el envase una vez vaciado el contenido del mismo.* (conforme artículo 4° de la Ley N° 27279).

Nótese aquí, que el concepto de residuo referenciado no es aplicable a la situación de autos en tanto que no existió vaciamiento de envases de plaguicidas, sino por el contrario, según las circunstancias fácticas expuestas en el Acta de Constatación N° 156 obrante a fs. 3/13, se verificó el transporte de 11 bidones de producto 2,4 D cuya comercialización, almacenamiento y aplicación se encuentra prohibida en nuestra provincia, conforme lo establece el artículo 2° de la Disposición N° 18/19 de la Dirección de Agricultura.

Adviértase que incluso el propio recurrente en su descargo reconoce el transporte de bidones con ciertos productos que se encontraban prohibidos (fs. 14/14vta.).

Pero además de ello, no siendo un dato menor, del Acta de Constatación surge que además de ser herbicidas prohibidos, los mismos se encontraban vencidos, estando alguno de éstos abiertos con el 50% de capacidad.

En este punto, cabe señalar que los plaguicidas obsoletos o caducos, conforme los denomina la doctrina, constituyen un riesgo para la salud y el ambiente, dado que son un residuo constituido por sustancias químicas peligrosas que al degradarse con el transcurso del tiempo resultan aún más tóxicas que el producto inicial,





DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO

Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno



EXPEDIENTE N°: 9060/2020.

INICIADOR: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN – SUBSECRETARÍA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA VIOLACIÓN A LA LEY N° 24051, Y A LA LEY PROVINCIAL N° 1466, POR PARTE DE LA EMPRESA FERROEXPRESO PAMPEANO S.A. POR TRANSPORTE DE BIDONES CON 2,4 D EN LA CIUDAD DE GENERAL PICO EL DÍA 03/10/2019

T.I: FERRO EXPRESO PAMPEANO S.A.

DICTAMEN ALG N° 366/2019

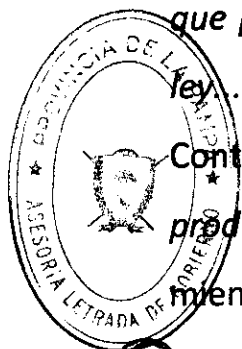
sumando a ello el usual mal almacenamiento de los recipientes, su deterioro y las consecuentes pérdidas.

En consecuencia, los productos transportados por FEPSA, los cuales se encuentran prohibidos y/o restringidos y además vencidos son considerados residuos peligrosos.

Sobre este punto, la Ley Provincial N° 1466, por la cual La Pampa adhirió a la Ley Nacional N° 24051, y su Decreto reglamentario N° 2054/00 acogieron el mismo criterio que el legislador nacional al definir residuo peligroso, al establecer en el Artículo 2° de la reglamentación citada que *"Son residuos peligrosos los definidos en el Artículo 2° de la Ley N° 24051"*.

Por su parte, la Ley Nacional de Residuos Peligrosos califica de manera autónoma lo que es considerado peligroso, estableciendo que: *"Artículo 2°.- 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 serán considerados peligrosos los residuos indicados en el Anexo I o que posean alguna de las características enumeradas en el Anexo II de esta Ley...*"

Consecutivamente, el Anexo I reconoce como Categoría Sometida a Control a los desechos "Y4", los cuales son los *"...resultantes de la producción, preparación y utilización de biocidas y productos fitosanitarios"*, mientras que el Anexo II contiene una lista de características peligrosas

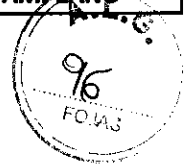




Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 9060/2020.

INICIADOR: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN – SUBSECRETARÍA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA VIOLACIÓN A LA LEY N° 24051, Y A LA LEY PROVINCIAL N° 1466, POR PARTE DE LA EMPRESA FERROEXPRESO PAMPEANO S.A. POR TRANSPORTE DE BIDONES CON 2,4 D EN LA CIUDAD DE GENERAL PICO EL DÍA 03/10/2019

T.I.: FERRO EXPRESO PAMPEANO S.A.

DICTAMEN ALG N° 366/2019

donde se clasifica como H12 a los *“Ecotóxicos: Sustancias o desechos que, si se liberan, tienen o pueden tener efectos adversos inmediatos o retardados en el medio ambiente debido a la bioacumulación o los efectos tóxicos en los sistemas bióticos”*.

En consecuencia, no cabe dudas respecto a la calificación de residuos peligrosos de los productos prohibidos y vencidos transportados por FEPSA, independientemente que dicha situación haya sido un hecho aislado, tal como sostiene la empresa en su descargo.

En tal sentido, el artículo 14 del Decreto N° 2054 prescribe que *“...Toda persona física o jurídica que como resultado de sus actos o de cualquier otro proceso, operación o actividad, produjera residuos calificados como peligrosos en los términos del Artículo 2º de la Ley N° 24051, en forma eventual (no programada) o accidental, también está obligada a cumplir lo dispuesto por la citada Ley y esta reglamentación. La situación descrita en el párrafo anterior deberá ser puesta en conocimiento de la Autoridad de Aplicación en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha en que se hubiera producido. La notificación deberá acompañarse de un informe técnico, elaborado por un profesional competente en el tema, y será firmada por el titular de la actividad. En el mencionado informe deberá especificarse: ...”*.

Obsérvese en el caso, que el procedimiento descrito por el artículo transcrito no fue cumplimentado

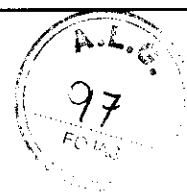




Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 9060/2020.

INICIADOR: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN – SUBSECRETARÍA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA VIOLACIÓN A LA LEY N° 24051, Y A LA LEY PROVINCIAL N° 1466, POR PARTE DE LA EMPRESA FERROEXPRESO PAMPEANO S.A. POR TRANSPORTE DE BIDONES CON 2,4 D EN LA CIUDAD DE GENERAL PICO EL DÍA 03/10/2019

T.I: FERRO EXPRESO PAMPEANO S.A.

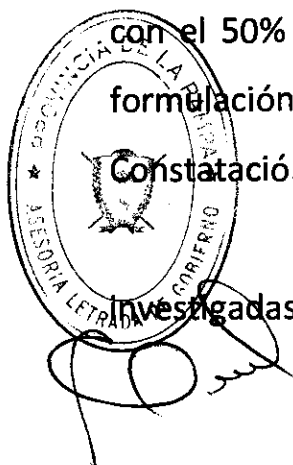
DICTAMEN ALG N° 366/2019

por la empresa recurrente como tampoco lo fueron las demás obligaciones impuestas por la ley en pos de lograr una gestión adecuada de residuos peligrosos conducente a minimizar la peligrosidad y los impactos negativos en el ambiente (artículos 4, 5, 12, 14 y 23 del Decreto 2054/00). En razón de ello se la sancionó mediante la Disposición recurrida.

Por lo tanto, corresponde desestimar la impugnación articulada al respecto.

En cuanto a la vulneración del principio jurídico “non bis in ídem” basado en el doble juzgamiento contra FEPSA, cabe señalar que se trata de supuestos fácticos distintos.

Es decir, el hecho que genera la iniciación de actuaciones administrativas y la consecuente sanción en el Expediente N° 13.691/19, radicó en el almacenamiento de trescientos (300) bidones de agroquímicos vacíos sin el triple lavado siendo constatado en el Acta de Inspección labrada por la Autoridad de Aplicación el día 04/10/2019, mientras que el hecho que motiva las presentes actuaciones consiste en el traslado de once (11) bidones, diez (10) de ellos vencidos y tres (3) abiertos con el 50% de su contenido que a su vez contenían producto 2,4 D en su formulación Éster Butílico o Isobutílico, tal cual surge de Acta de Constatación N° 156 (fs. 4/5) de fecha 03/10/2019.



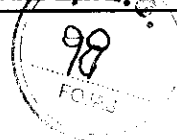
En consecuencia, las conductas investigadas y sancionadas son completamente diferentes atento que, por un



Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO.



EXPEDIENTE N°: 9060/2020.

INICIADOR: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN – SUBSECRETARÍA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA VIOLACIÓN A LA LEY N° 24051, Y A LA LEY PROVINCIAL N° 1466, POR PARTE DE LA EMPRESA FERROEXPRESO PAMPEANO S.A. POR TRANSPORTE DE BIDONES CON 2,4 D EN LA CIUDAD DE GENERAL PICO EL DÍA 03/10/2019

T.I: FERRO EXPRESO PAMPEANO S.A.

DICTAMEN ALG N° 366/2019.-

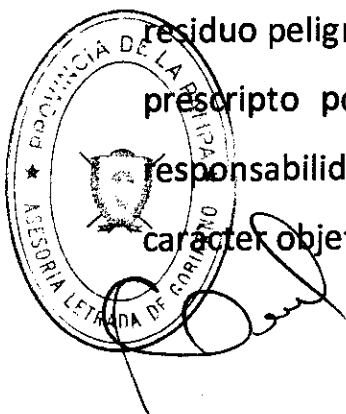
lado, la acción consiste en el almacenamiento y, por otro, en el transporte de productos fitosanitarios.

En consecuencia, la examinada objeción corresponde que sea rechazada.

Por otra parte, respecto a la objeción planteada por la impugnante relativa a la inexistencia de daño ambiental por falta de afectación a los recursos naturales, cabe señalar que ello no lo exime de responsabilidad ambiental en el marco de la Ley N° 24051 ya que en el caso el factor de atribución es objetivo en virtud del riesgo ínsito que la actividad vinculada a los residuos peligrosos representa para el medio ambiente.

Dicha normativa establece la responsabilidad de todo daño producido por residuos peligrosos de los generadores, trasportistas y los titulares de plantas de tratamiento y/o disposición final en razón de la calidad de dueños de los primeros y en la calidad de guardianes de residuos de los dos restantes.

En efecto, la ley presume que todo residuo peligroso es, salvo prueba en contrario, cosa riesgosa de acuerdo a lo prescripto por el artículo 1757 del Código Civil y Comercial, siendo la responsabilidad por cualquier daño causado por residuos peligrosos de carácter objetivo.

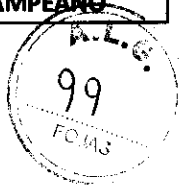




Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 9060/2020.

INICIADOR: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN – SUBSECRETARÍA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA VIOLACIÓN A LA LEY N° 24051, Y A LA LEY PROVINCIAL N° 1466, POR PARTE DE LA EMPRESA FERROEXPRESO PAMPEANO S.A. POR TRANSPORTE DE BIDONES CON 2,4 D EN LA CIUDAD DE GENERAL PICO EL DÍA 03/10/2019

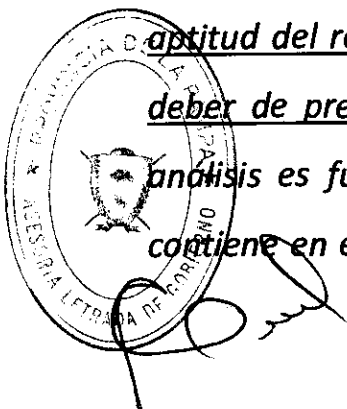
T.I: FERRO EXPRESO PAMPEANO S.A.

DICTAMEN ALG N° 366/2019.-

De igual manera, en materia ambiental no es necesario la verificación de un daño ambiental para sancionar una conducta disvaliosa por parte del Administrado; de lo contrario, la falta de cumplimiento al deber de prevención impuesto por la normativa ambiental (art. 4 Ley 25.675) basta para sancionar siendo innecesaria la prueba de dolo o culpa en la configuración de la infracción.

Vinculado a ello, resulta ilustrativo traer a colación lo sostenido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto de la prevención y recomposición del daño ambiental (art. 41 CN, art. 27 Ley 25.675), quien expresó que: *“La presente causa tendrá por objeto exclusivo la tutela del bien colectivo. En tal sentido tiene prioridad absoluta la prevención del daño futuro,”* (Corte Sup., “Mendoza, Beatriz S. y otros v. Estado Nacional y otros”, Fallos: 326:2316, LA LEY, 2006-D, 281).

Por su parte, en autos caratulados *“YPF SA c/PROVINCIA DE NEUQUEN s/SANCIONES”*, el Superior Tribunal de Justicia de Neuquén dijo que *“...IV.- a FS. 2364/271 obra el dictamen del Señor Fiscal General. Expresa que, no obstante, la conducta que dio lugar a la multa no deriva del impacto ambiental general, ni de la específica afectación de la aptitud del recurso suelo en particular, sino de la falta de cumplimiento del deber de prevención que impone la normativa ambiental. Resalta que ese análisis es fundamental para la resolución del caso y que la sentencia lo contiene en el punto IV.E), en donde deja en claro que la multa no se aplica*

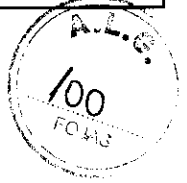




Provincia de La Pampa
 Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
 ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
 TAMBIÉN ES
 PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 9060/2020.

INICIADOR: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN – SUBSECRETARÍA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA VIOLACIÓN A LA LEY N° 24051, Y A LA LEY PROVINCIAL N° 1466, POR PARTE DE LA EMPRESA FERROEXPRESO PAMPEANO S.A. POR TRANSPORTE DE BIDONES CON 2,4 D EN LA CIUDAD DE GENERAL PICO EL DÍA 03/10/2019

T.I: FERRO EXPRESO PAMPEANO S.A.

DICTAMEN ALG N° 366/2019.

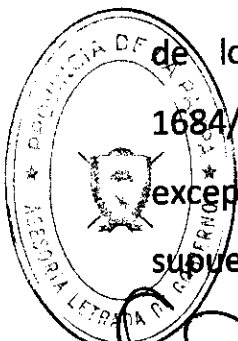
por una afectación ambiental concreta, la que debe ser remediada, sino por el mero incumplimiento de la relativa prohibición y deber de prevención prevista en el artículo 10 de la Ley..., siendo innecesaria la prueba de dolo o culpa para la configuración de la infracción, ya que basta con el incumplimiento. Advierte que la cuestión debe abordarse desde la perspectiva de la Ley N° 25675, sobre todo en lo que respecta en la aplicación en toda decisión de los principios que la misma establece, en especial el de prevención”.

De lo expuesto, resulta desacertado el argumento expuesto por la Empresa FERROEXPRESO PAMPEANO S.A. en tal sentido y, en consecuencia, corresponde su rechazo como así también la solicitud de reducción de la multa.

Por último, corresponde analizar la objeción planteada por la quejosa relativa a la suspensión de los efectos de la Disposición cuestionada, petición que no tiene cabida en el marco de los Principios Básicos del Derecho Administrativo.

Recuérdese brevemente que los actos administrativos se presumen legítimos y en consecuencia ejecutorios. A consecuencia de dichos caracteres se infiere la regla del efecto no suspensivo

de los recursos administrativos y jurisdiccionales (Conforme Decreto 1684/79, Artículo 93 y Artículo 55); estimando que la ley solo admite excepcionalmente la suspensión de la ejecución del acto en determinados supuestos, los cuales no se configuran en el presente.

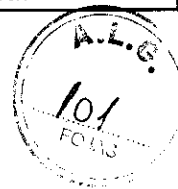




Provincia de La Pampa
Asesoría Letrada de Gobierno

DONAR ÓRGANOS
ES SALVAR VIDAS

EL RÍO ATUEL
TAMBIÉN ES
PAMPEANO



EXPEDIENTE N°: 9060/2020.

INICIADOR: SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN – SUBSECRETARÍA DE AMBIENTE.

EXTRACTO: S/PRESUNTA VIOLACIÓN A LA LEY N° 24051, Y A LA LEY PROVINCIAL N° 1466, POR PARTE DE LA EMPRESA FERROEXPRESO PAMPEANO S.A. POR TRANSPORTE DE BIDONES CON 2,4 D EN LA CIUDAD DE GENERAL PICO EL DÍA 03/10/2019

T.I: FERRO EXPRESO PAMPEANO S.A.

DICTAMEN ALG N° 366/2019

Dicha postura es sostenida por este Órgano Asesor en numerosos dictámenes (Dictamen ALG N° 10/09 y Dictamen ALG N° 28/16, punto V) a los cuales remitimos a mayor abundamiento.

III. Por lo expuesto, habiéndose demostrado en los presentes actuados una serie de transgresiones a la legislación provincial en materia de residuos peligrosos y ambiente, las cuales se constituyen en la causa fundante de la Disposición N° 298/20, y por su parte, habiéndose rebatido cada uno de los argumentos articulados por la empresa recurrente sin lograr convencer a esta instancia jerárquica sobre la ilegitimidad de la Disposición atacada, este Órgano Consultivo recomienda rechazar en todas sus partes el Recurso Jerárquico interpuesto de modo subsidiario por la Empresa Ferroexpreso Pampeano S.A.C., obrante a fs. 71/73vta. de autos.

ASESORÍA LETRADA DE GOBIERNO – Santa Rosa, 30 NOV 2020



Griselda OSTERTAG
ABOGADA
Asesora Letrada de Gobierno
Provincia de La Pampa