



NACIONAL



**RESOLUCION 56/2006**  
**DEFENSORIA DEL PUEBLO (DP)**

Defensor del Pueblo de la Nación -- Recomendación al Poder Ejecutivo nacional para la reglamentación de la ley de presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de los PCBs, N° 25.670.

Fecha de Emisión: 23/05/2006 ; Publicado en: Boletín Oficial 24/05/2006

Que la actuación N° 2507/05 caratulada "CENTRO DE GESTION Y PARTICIPACION N° 10 SOBRE PRESUNTA CONTAMINACION DEL MEDIO AMBIENTE POR TRANSFORMADORES CON PCBs" y sus acumuladas 3129/05, 2346/05, 3643/05, 3934/05, 4315/03, 288/04, 1347/04, 1162/03, 5740/04, 5852/04 y 1715/03 se encuentran comprendidas por la ley N° 25.670 que establece los PRESUPUESTOS MINIMOS PARA LA GESTION Y ELIMINACION DE LOS PCBs, sancionada el 23 de octubre de 2002, promulgada el 18 de noviembre de 2002, que estableciera en su artículo 26 "in fine" el plazo de 60 días corridos para su reglamentación, contados a partir de su publicación en el Boletín Oficial, ocurrida el 19 de noviembre de 2002.

y CONSIDERANDO,

Que dicha ley dio respuesta en sus 27 artículos, a los reclamos de la comunidad del Gran Buenos Aires (caso conocido como la lista de Mabel, investigado por esta Defensoría del Pueblo de la Nación en la actuación de oficio N° 8647/00), cuando vecinos alertados por el incremento de las enfermedades relacionadas con sustancias y residuos peligrosos comprometieron a las autoridades respectivas de la Nación y de las Provincias, de los tres poderes del Estado en la búsqueda de soluciones definitivas, siendo esta ley la respuesta dada por el Poder Legislativo Nacional a la preocupación social.

Que su texto y su concepción responde, en general, al conjunto de normas de presupuestos mínimos de protección ambiental que el Congreso ha ido sancionando en los últimos años, en consecuencia de lo exigido por el nuevo texto del artículo 41 de la Constitución Nacional, siendo las mismas, las leyes N° 25.612, N° 25.675, N° 25.688, N° 25.831 y N° 25.916, a más de la nombrada N° 25.670.

Que en tal sentido, las normas imponen principios claros y ordenadores sobre la relación entre la Nación y las Provincias en materia ambiental, zanjando las antiguas discusiones doctrinarias, administrativas y judiciales sobre la cuestión, quedando claro que la Nación posee el deber de fijar los presupuestos mínimos de protección ambiental que deben garantizarse en todo el territorio nacional.

Que de acuerdo a lo previsto en el texto de la norma legal N° 25.670 específicamente la autoridad ambiental nacional queda a cargo del diseño de las políticas ambientales generales y sectoriales para el territorio argentino, quedando reservado a las provincias, la fiscalización y control de las actividades antrópicas degradantes (art. 11 inc i), siguiendo de esta forma las enseñanzas de Guillermo Cano (entre otros) en sus diversas obras.

Que en particular, la norma establece que compete a la autoridad nacional de aplicación llevar el Registro Nacional Integrado de Poseedores de PCBs, en el que deberán inscribirse todas las empresas, organismos o instituciones que detenten alguna de las sustancias englobadas en esta denominación genérica "PCBs".

Que sin perjuicio de las competencias que se asignan a la autoridad ambiental nacional, se

respetar el rol único de ámbito de concertación de políticas del Consejo Federal de Medio Ambiente (art. 11 inciso a) de la ley N° 25.670 y normas similares en las otras leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental.

Que en particular la ley N° 25.670 posee normas que pueden considerarse directamente operativas, por lo que pueden ser exigibles sin necesidad de reglamentación integral, siendo éstas a nuestro entender los artículos 5°: "Queda prohibido en todo el territorio de la Nación la instalación de equipos que contengan PCBs" y 6°: "Queda prohibida la importación y el ingreso al territorio de la Nación de PCB y equipos que contenga PCBs", los que efectivamente están siendo cumplimentados desde la vigencia de la norma.

Que sin embargo, la gran mayoría de los artículos de la ley N° 25.670, requiere una reglamentación positiva e integral para garantizar el cumplimiento de las prescripciones y su homogénea aplicación en todas las provincias argentinas, para evitar la violación de los principios de "igualdad ante ley" y de "presupuestos mínimos de protección ambiental" consagrados en los artículos 16 y 41 de nuestra Constitución Nacional.

Que, el resultado de la vigencia de esta norma jurídica no es menor, dado que impulsa y decide un cambio en los procesos tecnológicos en el campo de los servicios públicos (reemplazo de transformadores y de sustancias peligrosas), en el caso, el servicio eléctrico, de alta incidencia en el nivel de precio de los bienes y servicios en el país, siendo un sector de nuestra economía que se encuentra particularmente afectado por la política de privatizaciones desarrollada en el país y sujeta actualmente al proceso de renegociación con los inversores. Que esto obliga una vez más, a fijar condiciones certeras para el servicio eléctrico, especialmente de aquellos factores como los ambientales, capaces de incidir fuertemente en la ecuación económico-financiera de los servicios públicos.

Que la demora en la reglamentación de esta norma jurídica, pudo tener cierta consideración durante la crisis institucional y económica sufrida. Sin embargo, ya superada la misma, no se ha sancionado la norma reglamentaria correspondiente.

Que durante este extenso plazo transcurrido, los hechos de la realidad han recibido diversas respuestas de las autoridades competentes, sean administrativas o judiciales, soluciones que sin embargo se alejan, en algún caso, de los principios constitucionales de igualdad, racionalidad y justicia.

Que de las numerosas actuaciones que tramitaran en esta Defensoría surge claramente que las autoridades respectivas provinciales y nacionales han debido adoptar diversas medidas y dictar normas de menor rango expresadas en forma de resoluciones, disposiciones o actos administrativos, lo que si bien es útil para responder coyunturalmente a las situaciones conflictivas, no contribuye a desarrollar y sostener la vigencia del principio fundamental del derecho ambiental emanado del concepto de presupuestos mínimos contemplado en el artículo 41 de la Constitución Nacional, cual es garantizar la homogeneidad en la aplicación de las exigencias ambientales en todo el territorio nacional. Que basta ver en este aspecto, que por Resolución de Aduana del 14/6/05 se han debido sancionar las Instrucciones Generales 5/05 y 6/05, dando "operatividad" a la ley N° 25.670.

Que por otra parte, de la casuística trabajada en esta Defensoría surge como un antecedente directo de la decisión que será aquí adoptada, la actuación N° 8647/00, ya mencionada, en la que en su momento el Defensor del Pueblo de la Nación produce un Informe Especial con fecha 26 de marzo de 2001 y que, además, la consecuencia principal del citado informe fue el dictado de las Resoluciones Conjuntas 437/01 y 209/01 de los Ministerios de Salud y Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos. Que, las mismas dispusieron en su art. 1° la prohibición en todo el territorio del país de producción, importación y comercialización de Bifenilos Policlorados y productos y/o equipos que la contengan.

Que la citada actuación de oficio motivó la intervención de un amplio espectro de organismos y entidades con responsabilidad directa o indirecta en la cuestión PCBs, entre otros, el ENRE, EDENOR S.A., EDESUR S.A., LA SECRETARIA DE DESARROLLO SUSTENTABLE Y POLITICA AMBIENTAL DE LA NACION, LA SECRETARIA DE POLITICA AMBIENTAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, LA POLICIA

## FEDERAL ARGENTINA y LA SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS.

Que el método de narración de cada uno de los casos, que es la base empírica de la presente resolución, se agrega como Anexo I de la presente y forma parte integral de la misma, no obstante deviene necesario hacer algún relato general que informe el sentido imperante en aquellos.

Que, en general, en el estudio de cada uno de los casos se observa la existencia de un estado de incertidumbre muy amplio, por un lado en cuanto a la preocupación poblacional en la problemática de la contaminación propiamente dicha y por el otro respecto de los plazos incumplidos y de cuáles serán los finalmente determinados para la implementación de los planes de descontaminación o eliminación de los aparatos que contengan PCBs.

Que la temática de la contaminación por PCBs también está íntimamente relacionada con la casuística señalada, en numerosos casos de enfermedades terminales como el cáncer.

Que se observa en la generalidad de lo particular la palmaria necesidad de la sanción de la reglamentación de una norma tan necesaria para dar seguridad jurídica-ambiental, capaz de dar respuesta certera, confiable y respetable a las preocupaciones por las afecciones a la salud de la población y evitar la alteración del equilibrio ambiental. Inclusive se observa en la población temor o resistencia a la ampliación de las instalaciones eléctricas a realizarse con el fin de optimizar tan indispensable servicio público.

Que además, por la importancia que implica, surge de lo investigado en la provincia de Buenos Aires que la misma también ha "reglamentado" algunos aspectos de la ley nacional, estableciendo la obligatoriedad de realizar controles efectivos de los transformadores: mensualmente en el caso de los que poseen PCBs, bimestralmente los urbanos no contaminados y cuatrimestralmente los rurales no contaminados. Para el caso de detectarse pérdida de aceite en alguno de ellos, la empresa deberá corregirlo en un plazo máximo de 5 días corridos. Para ello la autoridad ambiental provincial ha sancionado diversas resoluciones que difieren con la norma nacional, ya no en el plazo de descontaminación sino en aspectos sustanciales, como es el límite exigible para considerar a un aceite libre o no de PCBs, para lo cual ha fijado la cantidad de 2 ppm en la resolución 1118/02, lo que ha generado importantes contradicciones en la aplicación y cumplimiento de las normas en el Area Metropolitana de Buenos Aires donde prestan servicio las principales empresas eléctricas del país.

Que, asimismo, surgen de esta investigación los siguientes elementos a destacar: 1) Información del IARC respecto de las sustancias denominadas PCBs que "son consideradas probable cancerígeno"; 2) el propio ENRE se ve obligado a aclarar a través de dictámenes del área jurídica del organismo, los alcances de la ley nacional no reglamentada, explicando primero que la fiscalización de la gestión de los PCBs corresponde a las provincias, para luego afirmar que " corresponde a la autoridad nacional ambiental reglamentar, fiscalizar y controlar el cumplimiento de las obligaciones ambientales " fijadas en las normas ambientales. Y a su vez, aclara que el ENRE debe deslindar su competencia de la de la autoridad ambiental nacional.

Que por su parte de la respuesta de la provincia de Bs. As, del Area de Generadores de Residuos Especiales de la Secretaría de Política Ambiental Provincial surge una posición jurídica diferente a la ya expuesta, que funciona una vez más como la grieta por la que se escapa el cumplimiento de la ley nacional. Responde que esa área " no realiza estudio sobre los transformadores pertenecientes a empresas o cooperativas de energía eléctrica, si su funcionamiento es normal o que se encuentran en depósitos. Sólo atiende denuncias o actúa de oficio ante posibles deterioros o pérdidas de dichos transformadores que puedan comprometer los recursos suelo y agua ", demostrando una clara visión restrictiva sobre su rol como autoridad de contralor de los presupuestos mínimos de la gestión de PCBs, dado que asume dicha tarea SI Y SOLO SI existe riesgo de contaminación del agua o suelo. Continúa esta Secretaría expresando que sólo " en el caso que se hallan detectado pérdidas o deterioros, este organismo puede realizar toma de muestras y su posterior análisis a fin de determinar el daño producido y de existir el mismo, aconsejar el tipo de remediación para el recurso comprometido ". Para terminar su informe, comunica que poseen realizada una

categorización de transformadores que refleja la cantidad de PCBs que posee cada uno y de acuerdo a ello, el grado de prioridad, lo que trasladado a las 24 provincias argentinas, determinaría que cada una podría fijar una categorización diferente en tanto esta norma no sea reglamentada, con las contradicciones que ello traería acarreado.

Que varias provincias proyectaron implementar las mismas acciones que la ley nacional impone a las autoridades nacionales, con la consecuente duplicación de normas, institutos y autoridades de control, quedando en evidencia una vez más, la omisión de la implementación de los institutos de la ley nacional que ha pretendido subsanar la autoridad provincial por sí, generando una duplicidad perjudicial.

Que todo lo relatado, no hace más que indicar que por un lado los habitantes de nuestros núcleos urbanos continúan sumamente preocupados por la presencia de esta sustancia altamente contaminante, considerada una de las 12 sustancias más peligrosas del planeta.

Que vale detenerse un instante para hacer una breve referencia a la afectación a la salud y al ambiente que provocan esta mezcla de compuestos, conocidos como PCBs o hidrocarburos bifenilos policlorados

Que, en este sentido, el nivel actualmente considerado "normal" en los seres humanos, luego de años de su incorporación en el ambiente, es del orden de 3ug en 100ml de sangre, aunque sin embargo, se han detectado en casos graves, como enfermedad profesional, hasta 200ug en operarios de plantas productoras de PCB's, mecánicos que trabajan con aceite lubricante y personas que emplean pinturas, selladores y plastificantes.

Que, por otra parte, cabe mencionar que el contacto directo con ese producto afecta inmediatamente la piel y la actividad de ciertas enzimas en el hígado; en algunos casos con consecuencias letales; y también posee efectos perjudiciales en los procesos reproductivos. Se lo considera un producto cancerígeno, teratogénico y mutagénico acorde a las últimas investigaciones en proceso desde 1970, en función de la dosis / exposición.

Que en el primer decenio del inicio de la fabricación en el ámbito industrial (1929) ya se conocieron casos de intoxicación entre los trabajadores de las plantas productoras; la naturaleza de esta enfermedad "profesional" en un principio considerada "leve" fue extendiéndose a otros ámbitos y aumentando su gravedad afectando al hombre y animales domésticos y a la biota acuática, ya mencionada, en la que se bioacumula. También en los niños a través de la leche materna, adquiriendo los efectos negativos, tal gravedad que su fabricación fue prohibida en los diversos países del mundo en la década del '70.

Que los PCB's son ahora integrantes de la categoría compuestos tóxicos bioacumulable en el ambiente y cuando su nivel supera las 50 ppm es considerado un riesgo para la salud, siendo uno de los productos más regulados, en especial, si la contaminación se da en inmediaciones de fuentes de agua superficiales cuyo destino es el suministro de agua potable (ingesta humana) a la población.

Que, por su parte, el Estado Nacional al omitir cumplir sus obligaciones, no contribuye ni a brindar la información ambiental adecuada, ni a compatibilizar los intereses en juego en la resolución y conducción de este cambio tecnológico tan trascendente que debe llevarse a cabo en todo el territorio nacional.

Que, retomando el análisis de las consecuencias jurídicas de la ausencia de reglamentación de la ley de gestión y eliminación de PCBs, es inevitable recordar las innovaciones que en materia ambiental, ha traído a nuestra Constitución Nacional, la reforma del año 1994. Principalmente se ha sentado la base fundamental del nuevo Derecho Ambiental Argentino, sustentado en el trípode constitucional-ambiental conformado por los nuevos artículos 41 y 43 y en el artículo 124 reformado del texto constitucional.

Que el artículo 41 es el que reglamenta los derechos ambientales individuales y colectivos, y define la categoría de poderes relacionales en materia ambiental, entre el Gobierno Nacional y los Provinciales, consagrándose a partir del mismo, poderes ambientales concurrentes entre ambos niveles de gobierno. Que en este sentido Bustamante Alsina ha dicho que con este artículo se ha puesto fin al problema de las competencias en el ejercicio del poder de policía ambiental, " correspondiendo en adelante a la Nación dictar las normas legales necesarias para la tutela del ambiente en toda la República que contengan los

presupuestos mínimos de protección ".

Que la incorporación de esta noción de "presupuestos mínimos de protección" obedeció a la necesidad de establecer un modelo funcional de distribución de competencias entre Nación y Provincias.

Que de acuerdo a las reglas constitucionales generales, el criterio básico es el que surge a partir de la aplicación del artículo 121, donde las Provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación. Y en refuerzo a esto, el

artículo 124, in fine establece que "Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio". La combinación y juego de los artículos 41 y 124, según SABSAY "induce a pensar que la delegación (a la Nación) se efectuó bajo la condición de que su ejercicio no importará un vaciamiento del dominio que tienen las Provincias sobre los mismos recursos "

Que "... esta diferenciación entre las "lógicas del territorio" en que se funda el federalismo y las "lógicas del ambiente" en que necesariamente deberá fundarse una regulación y ordenamiento de las políticas en materia ambiental..", ha sido señalado con acierto por Horacio ROSATTI.

Que fue la Ley General del Ambiente N° 25.675 la que ha definido el sentido del término Presupuesto Mínimo, en su artículo 6° expresando que "Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a 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 "

Que por tanto, el Presupuesto Mínimo de Protección Ambiental es un piso o umbral mínimo que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima, mas allá de la circunstancia geográfica o social en la cual se encuentre. Este umbral mínimo deriva lógicamente de la congruencia entre los derechos humanos ya garantizados por la Constitución Nacional (derecho a la vida, a la integridad física, igualdad ante la ley, etc.) y la incorporación del "nuevo derecho" al ambiente en la reforma de 1994.

Que justamente el objetivo tenido en miras por el "constituyente originario" es garantizar su aplicación homogénea en todo el territorio nacional, a fin de que todos los argentinos gocen del mismo derecho y seguridad jurídica, algo que como hemos dicho, no se está logrando en materia de Gestión de PCBs.

Que tratándose de normas de presupuestos mínimos, las mismas devienen obligatorias para todos los niveles jurisdiccionales que conforman el Estado Argentino.

Que por último, el propio artículo 75, inc. 32 de la Constitución Nacional faculta al Poder Legislativo a "hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes concedidos al Gobierno Nacional".

Que comprendemos la reserva de las jurisdicciones provinciales de dejar en manos del Poder Ejecutivo Nacional y eventualmente, en una autoridad ambiental subalterna, la posibilidad de reglamentar los presupuestos mínimos de una manera tal que, en la práctica, se termine desvirtuando el sentido real de la regla especial creada en la Constitución Nacional para la articulación de competencias entre la Nación y las Provincias. Creemos sin embargo, que este comprensible temor, puede ser despejado si se hace hincapié en el mecanismo de concertación oportuna que establece la propia Ley General del Ambiente.

Que lo dicho en el párrafo anterior se condice con el informe que remitió a manera de respuesta el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación a la requisitoria que le hiciera este organismo de control de la administración pública nacional (fs. 15/33 de la actuación 2507/05).

Que se desprende de los dichos del Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en la respuesta mencionada, que el proyecto de decreto reglamentario de la Ley N° 25.670 de Gestión y Eliminación de PCBs, que desde hace meses recorre diversas dependencias del Poder Ejecutivo Nacional, durante más de dos años de su gestión no

mereció trámite efectivo tendiente al cumplimiento de la manda constitucional de reglamentación.

Que abunda, el Secretario, manifestando que existe todo un informe técnico elaborado para justificar la aprobación y dictado de la medida reglamentaria. Que, asimismo, se menciona que hay diferentes dictámenes emitidos como el de la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Desarrollo Social, el de la Procuración del Tesoro de la Nación y hasta el Jefe de Gabinete de Ministros pidió dictamen al Departamento Legal de la Secretaría Legal y Técnica de Presidencia de la Nación, los que resultan favorables hacia el dictado de la medida propuesta.

Que lejos de corregir la actitud señalada anteriormente, Medio Ambiente de la Nación señala que a través de Coordinación de Gestión Ambiental y de la Dirección Nacional de Gestión Ambiental, instruye la conformación de una Comisión para la reglamentación de las leyes de presupuestos mínimos N° 25.670 y N° 25.612, con la idea de formar una Comisión por cada ley a reglamentar.

Que, en marzo de 2004, se celebraron las "Primeras reuniones de concertación del CO.FE.MA" con el objetivo consistente en lograr avances concretos hacia el diseño de un proyecto reglamentario, en este caso con real participación de las jurisdicciones locales, últimas ejecutoras de las leyes de presupuestos mínimos; más allá de las buenas intenciones aquí expresadas sigue sin cumplirse el compromiso de reglamentar la ley N° 25.670.

Que, así las cosas, no extraña que a fines de 2004, el Presidente del CO.FE.MA, informe al Secretario de Ambiente de la Nación lo resuelto en la Asamblea del CO.FE.MA con respecto al decreto reglamentario: "... La Nación, a través del Poder Ejecutivo Nacional, se encuentra obligada - de conformidad a las previsiones contenidas en el art. 99, inc. 2° de la Carta Magna - a dictar el reglamento de la ley analizada en el ámbito de su jurisdicción y competencia, sin que puedan alterarse las jurisdicciones locales (art. 41); tarea que de conformidad con sus respectivos ordenamientos jurídicos pueden efectuar las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires en sus jurisdicciones ..." , "... De la propia naturaleza de las reglamentaciones ejecutivas deriva su función de otorgar

operatividad a las partes de las leyes que de por sí no la tengan, careciendo de entidad suficiente para introducir modificaciones en las mismas, ya que un reglamento no puede ir más allá de lo previsto por el legislador ..."

Que, de manera inocua, Ambiente de la Nación responde a este pronunciamiento, esquematizando las competencias donde trata de explicar, redundando, el sistema competencial introducido luego de la reforma de la Constitución Nacional de 1994 en el art. 41; también hace una especie de juego normativo buscando la conexión entre los distintos artículos de la Constitución Nacional, que tendrían injerencia directa en la cuestión bajo examen (fs. 15 a 33).

Que, todas estas explicaciones de índole jurídico constitucional básicas a esta altura no sólo que tienen mucha relevancia, sino que es tanta la relevancia que tienen, que explicar hoy como divide las aguas competenciales el art. 41, está demás por exceso.

Que, finalmente, Ambiente de la Nación se expide diciendo: " No hace falta abundar en más detalles sobre el proceso de reglamentación de la Ley N° 25.670 que desde la Secretaría de Ambiente a mi cargo, y más específicamente desde diciembre de 2003, bajo mis instrucciones, se ha venido llevando adelante, ni sobre todas las acciones que con la profundidad que el tema merece se han desarrollado hacia la elaboración del proyecto de decreto reglamentario "; pero, lamentablemente, omite la cuestión de que se han dejado transcurrir más de tres años desde el vencimiento del plazo para reglamentar la Ley N° 25.670. Sin perjuicio de ello, nada aclara esta Secretaría de Estado, sobre las resoluciones N° 313/05 y 1677/05 dictadas, como autoridad de aplicación, pero al solo efecto registral, desvirtuando una vez más la letra de la ley N° 25.670.

Que, por su parte, la omisión que es objeto de esta resolución se torna insalvable, para el Poder Judicial, tanto en la esfera federal como en la local, quien se ha visto obligado de hecho a crear cuasi - legislación reglamentaria.

Que, en apoyo de esta línea de trabajo es que se reseñan a continuación una serie de

sumarios judiciales, los cuales en su parte pertinente llaman la atención de esta institución en el sentido aquí invocado y debería llamar la atención de la sociedad en su conjunto.

Que, a saber, en diciembre de 2005 la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín en la Provincia de Buenos Aires ha dicho en autos "Edenor s/ inf. ley 24.051" : " Es también misión de los jueces, en cumplimiento de su ministerio como órganos de aplicación del derecho, la preservación de los intereses que las leyes encomiendan a otros organismos gubernamentales cualquiera sea la naturaleza del poder que invistan...", ".. y cabe esperar de todas las autoridades de la República, en sus distintas jurisdicciones, un leal entendimiento y una eficaz colaboración...".

Que, en un sentido similar la jurisdicción local, en este caso la Corte Suprema de Justicia de la provincia de Buenos Aires expresa en autos "AJB c/ EDES S.A. y OCEBA S.A. s/ Acción de amparo": "... en síntesis, que la Cámara al fallar así ha modificado la normativa que rige en la materia, arrogándose facultades legislativas y violentando el principio de división de poderes...", vemos como otro Poder de la República adopta posiciones controvertidas cuando en realidad se encuentra totalmente compelido por la inacción del poder administrador, responsable único de dictar los decretos reglamentarios de las leyes de la Nación.

Que, siguiendo en la misma línea, la Cámara de Apelaciones en lo Civil de Corrientes, decidió en octubre de 2005, en autos" Cosimi, María del Carmen c/ DPEC s/ Acción de Amparo" que la Dirección Provincial de Energía de Corrientes deberá: "... II) presentar ante la autoridad de aplicación un programa de eliminación o descontaminación de los aparatos que contengan PCBs, con el objetivo que antes del año 2010 no quede equipo conteniendo PCBs (art. 15, Ley 25.670); III) Deberá rotular con la leyenda "APARATO DESCONTAMINADO DE PCBs", según el caso conforme lo establece el art. 16 de la Ley 25.670; IV) Deberá identificar claramente los equipos y recipientes que contengan PCBs y PCBs usados, expresando número y ubicación de los mismos, o indicando los lugares de almacenamiento (art. 17, Ley 25.670); V) Deberá tomar todas las medidas correctivas y preventivas para evitar explosiones y/o incendios de transformadores, escapes, fugas o pérdidas de PCBs, en cualquier equipo o instalación perteneciente a la empresa.....". Esta es sin duda, la parte más importante de este fallo, que bien leído, puede ser una de las reglamentaciones de hecho de las que ya se han mencionado en esta recomendación; es aquí donde más claramente se ve ya, no la necesidad sino la obligación del Poder Judicial de suplir en su tarea de orden constitucional más relevante al Poder Ejecutivo Nacional.

Que, es dable destacar que los actos emanados del Poder Legislativo, propios de la función legislativa, son tendientes a su perdurabilidad, correspondiendo al Poder Ejecutivo la definición de aspectos que por su propia dinámica, exigen otros plazos, para lo cual se encuentra debidamente facultado (art. 99 incisos 1 y 2 de la Constitución Nacional).

Que las reglamentaciones administrativas requieren rapidez en su sanción y permanentemente deben ser actualizadas, siendo los órganos administrativos los más aptos para ello, por el principio de la inmediatez que rige toda la actividad administrativa.

Que dentro de este contexto se postula la idea de que la potestad reglamentaria puede corresponder a la Administración en ejercicio de poderes propias en la medida de que no avance sobre la reserva de la ley.

Que el dictado de normas generales por parte de la Administración asegura el tratamiento igual de los administrados, garantizando así la vigencia del principio constitucional de igualdad (art. 16 de la C.N.), pero sin soslayar que la reglamentación de una ley no puede prescribir cargas u obligaciones que por su naturaleza sólo puedan ser dispuestas por la ley en sentido formal.

Que los decretos reglamentarios o de ejecución son los que dicta el Poder Ejecutivo (art. 99, inc. 2º, C.N.) en ejercicio de facultades constitucionales propias, para asegurar o facilitar la aplicación o ejecución de las leyes, llevando o regulando detalles necesarios para un mejor cumplimiento de las leyes y de las finalidades que se propuso el legislador.

Que a excepción de la actividad de fiscalización y control que la Ley N° 25.670 atribuye en su artículo 11, inciso j, a las provincias ("jurisdicciones locales"), la normativa en cuestión

(Ley N° 25.670 de Gestión y Eliminación de PCBs) debe necesariamente ser reglamentada por el Poder Ejecutivo Nacional.

Que por tanto, la autoridad competente para reglamentar las leyes, de acuerdo a la Constitución Nacional, es el órgano Presidente de la República.

EL DEFENSOR

DEL PUEBLO DE LA NACION

RESUELVE:

Artículo 1° - Recomendar al PODER EJECUTIVO NACIONAL la inmediata reglamentación de la ley de presupuestos mínimos de protección ambiental denominada Ley de Gestión y Eliminación de PCBs N° 25.670, que posee carácter de orden público, siendo que el plazo para dar cumplimiento a la obligación constitucional de reglamentación, expirara el 19 de enero de 2003.

Art. 2° - Recomendar al MINISTRO DE SALUD Y AMBIENTE DE LA NACION, en el ámbito de su competencia, la inmediata implementación de la ley N° 25.670, sin perjuicio de lo expresado en el artículo 1°.

Art. 3° - Regístrese, notifíquese y publíquese en el Boletín Oficial de la Nación. Archívese.  
EDUARDO MONDINO, Defensor del Pueblo de la Nación.

#### ANEXO I

1. Actuación N° 2507/05: iniciada por el Centro de Gestión y Participación N° 10 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aquí se investiga la denuncia referida a que en dicha jurisdicción, ubicada entre Juan B. Justo, Gaona, César Díaz, Bacacay, Alvarez Jonte, Gral. Paz y Reservistas Argentinos existen transformadores con presencia de PCBs. Esta Defensoría libró solicitudes de informes a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Ente Regulador de la Electricidad (ENRE) y a EDENOR S.A. De la respuesta de EDENOR S.A., surge que la empresa ya no utiliza PCBs sino aceite mineral del tipo transformador 65 (SSA- YPF LB-AT-2-05-1216 o SHELL ELECTRO AX 1.9.4.22). De la respuesta del ENRE surge con claridad que los transformadores del área del Centro de Gestión fueron estudiados y se concluyó que uno de los mismos no registra preocupación, pero el otro identificado como Centro de Transformación N° 88094 arrojó resultado de una concentración de 109 ppm de PCBs, siendo este límite superior al establecido en el artículo 3° de la ley N° 25.670. Sin perjuicio de ello, la empresa prestataria se encontraría dentro del plazo fijado en la ley para descontaminar el transformador que exceda dicho mínimo, en el caso de que dicho plazo fuera exigible. Que, claro está, no estando sancionada la reglamentación pertinente, por el Poder Ejecutivo Nacional, una vez más queda planteada la INCERTIDUMBRE respecto de qué plazos serán los finalmente determinados, para la implementación de los planes de descontaminación o eliminación de los aparatos que contengan PCBs (según art. 14 de la ley N° 25.670).

2. Actuación 3129/05: iniciada por un particular sobre la supuesta importación de calefactores con PCBs; se observa que el procedimiento aduanero establece que las importaciones se realizan a través de un acto complejo: declaración del fabricante de que el producto a comercializar no contiene PCBs, y declaración jurada del importador en el mismo sentido (fs. 20/26). Previamente interviene la Dirección de Lealtad Comercial, donde el importador acompaña un certificado del Organismo Internacional de Certificación de Productos Eléctricos. Se observa en la presente actuación, sobre importación de calefactores con PCBs se observa que el procedimiento aduanero establece que las importaciones se realizan a través de un acto complejo: declaración del fabricante de que el producto a comercializar no contiene PCBs, y declaración jurada del importador en el mismo sentido (fs. 20/26). Previamente interviene la Dirección de Lealtad Comercial, donde el importador acompaña un certificado del Organismo Internacional de Certificación de Productos Eléctricos. Es evidente que la falta de reglamentación ha agravado las consecuencias del hecho investigado en esta actuación, originada ya sea por un actitud ilícita deliberada o por mero desconocimiento respecto de la normativa nacional vigente,

dado que la falta de reglamentación ha impuesto un manto de duda sobre la obligación de cumplimiento de las disposiciones legales, por parte de los administrados.

3. Actuaciones 2346/05 y su acumulada 3643/05: vecinos denuncian inquietud por presencia de PCBs en los transformadores de la red eléctrica de Santiago del Estero y en la ciudad de La Banda, relacionando numerosos casos de cáncer con dicha sustancia peligrosa. De los pedidos de informes dirigidos a las autoridades provinciales respectivas ha surgido, que dicha provincia también ha dictado normas provinciales (la 240/02 y la 363/04), haciendo referencia parcial a artículos de la ley 25.670.

4. Actuación 3934/05: en la referencia se tramita denuncia de habitantes de la localidad de San Lorenzo, pcia. de Corrientes, surge que diversos vecinos han debido concurrir al Defensor del Pueblo de la Nación en razón de no encontrar claridad ni respuesta a la incertidumbre que surge de la sospecha de la existencia de esta sustancia en las redes eléctricas y la negación de los operadores empresarios, alimentada en la no reglamentación de la norma legal citada (la ley N° 25.670), que verdaderamente impide la implementación de las acciones que mínimamente protejan y tutelen los derechos de los habitantes del territorio nacional.

5. Actuación 4315/03: iniciada por denuncia de un habitante de la ciudad de Corrientes, pcia. homónima, se solicita el retiro de un transformador eléctrico instalado frente a su domicilio, para cuyo tratamiento se diligenciaron informes a la Subsecretaría de Recursos Naturales y Gestión Ambiental y a la Dirección Provincial de Energía de Corrientes (DPEC) y a posteriori al Instituto Correntino del Agua y el Ambiente (ICAA). Si bien de las respuestas recabadas de los organismos, resulta que el transformador no poseería PCBs, ni se encuentra en mal estado, el interesado no ha cesado en sus reclamos motivado por la desconfianza que provoca la falta de la eficacia de las medidas adoptadas y acciones realizadas, y esto una vez más ratifica que es oportuno reclamar la urgente reglamentación de la norma legal de presupuestos mínimos, único camino capaz de dar certeza y credibilidad a las diversas medidas a adoptar para dar cumplimiento a todas las disposiciones de la ley.

6. Actuación 1288/04: en la que tramita denuncia de habitantes de Gral. Belgrano, pcia. de Bs. As., por el presunto uso de PCBs en transformadores de dicho partido, a raíz de la cual se libraron informes a los organismos de control y a la empresa distribuidora EDEA, surge que la respuesta obtenida indica que 4 transformadores están contaminados con PCBs, pero dentro de los márgenes "permitidos por la norma legal" no reglamentada, que es más de 50 ppm por lo que se encontraría permitido hasta 31 de diciembre de 2009.

7. Actuación 1347/04: es la denuncia de un grupo de vecinos de la localidad de San Carlos, provincia de Salta, se investiga el deterioro de los transformadores instalados en la vía pública, con pérdida de los aceites refrigerantes. De esta investigación surge que la provincia de Salta por resolución de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, proyectó implementar las mismas acciones que la ley nacional impone a las autoridades nacionales, con la consecuente duplicación de normas, institutos y autoridades de control, quedando en evidencia una vez más, la omisión de la implementación de los institutos de la ley nacional que ha pretendido subsanar la autoridad provincial por sí, generando una duplicidad perjudicial.

8. Actuación N° 1162/03: de Mar del Plata, pcia de Bs. As., del mes de marzo de 2003 (posterior al vencimiento del plazo reglamentario) por presunta contaminación por un transformador con PCBs.

9. Actuación N° 5740/04: es una queja por mal estado de un transformador en Lanús Este, con pérdida de aceite, en área de Edesur, en la que luego de los pedidos de informes contestados se comprueba que no poseía PCBs.

10. Actuación N° 5852/04: en la presunta hay una denuncia por presunto uso de PCBs en San Justo, Pcia. de Bs. As. en un transformador, sobre el cual Edenor S.A. confirma que posee esta sustancia, por encima del límite impuesto en la ley nacional, por lo que debería estar incluido en los planes de descontaminación o reemplazo, antes del 2010.

11. Actuación 1715/03: tramita queja de vecinos de la ciudad de La Plata, por los efectos perjudiciales a la salud provocados por un transformador ubicado en calles 17 y 504 de

Gonnet. De la actividad investigativa realizada, en la que se consultó a Municipalidad de La Plata, UNLP, Hospital de Niños de la provincia, ENRE, EDELAP, Autoridad del Agua y Secretaría de Política Ambiental, resultó que si bien el transformador poseía PCBs, se repite esta confusión de roles, responsables, leyes aplicables y desorden institucional, que no hace más que dejar en absoluta indefensión a nuestros habitantes alertados por los riesgos derivados de los PCBs. El dictamen del servicio jurídico de la Municipalidad, refleja la incertidumbre que poseen las autoridades nacionales, provinciales y municipales respecto a las normas aplicables, autoridades de contralor, parámetros exigibles, cuando expresa que " conforme la naturaleza de la cuestión objeto de denuncia, en donde confluyen distintos ámbitos competenciales, nacional y provincial " considerando además el tratamiento de la sustancia como residuo, por lo que resulta de aplicación la ley N° 24.051.

