



GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL
2014. AÑO DE LAS LETRAS ARGENTINAS

Dictamen jurídico

C.E. N° 1.372.512/2012.-

DIRECCION GENERAL TÉCNICA ADMINISTRATIVA Y LEGAL

AGENCIA DE PROTECCION AMBIENTAL

Vienen las presentes actuaciones a esta Procuración General "...a los efectos de conferirle la pertinente intervención de conformidad a lo establecido en el artículo 111 de la Ley de Procedimientos Administrativos... por cuanto la Dirección General de Control dependiente de la Agencia de Protección Ambiental ha desestimado el Recurso de reconsideración con jerárquico en subsidio incoado por... la firma **COMBUSTIBLES VAZQUEZ HNOS S.R.L.**, en su carácter de... titular de la estación de servicio sita en la Av. Entre Ríos N° 1102/18 y la calle Humberto Primo N° 1774/84 de esta Ciudad..."-.

Mi opinión es la siguiente:

I.- ANTECEDENTES:

A fs. 31/32 de las presentes actuaciones obra copia certificada de la Disposición N° 2029-DGCONT-2011, de fecha 26 de Octubre de 2011, dictada por la Dirección General de Control quien procedió a intimar a la mencionada titular del establecimiento citado en el encabezamiento "... a que en el plazo de veinte (20) días hábiles, contados a partir... de la notificación, presente ante..." dicha dependencia "...a) Póliza de seguro ambiental previsto por el art. 22 Ley 25.675 (Arts. 1° y 4° de la Resolución N° 2521/SSGEyAF/10)" "**BAJO APERCIMIENTO DE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTS. 2° Y 3° DE LA CITADA RESOLUCION**" que consta en paréntesis.-

A fs. 35/36 obra la Disposición N° 1010/DGCONT/2012, donde la Dirección General de Control rechazó el recurso de reconsideración interpuesto por la administrada por extemporáneo, otorgándole un plazo ampliatorio de quince (15) días hábiles administrativos, contados a partir de la notificación de la misma, para acreditar ante esa Dirección General, lo requerido mediante la Disposición N° 2029-DGCONT-2011 **BAJO APERCIMIENTO DE LO ESTABLECIDO EN LOS ARTS. 2° Y 3° DE LA RESOLUCIÓN N° 2521/SSGEyAF/10**, MULTA Y/O CLAUSURA Conf. Art. 12.1.4 AD 700.66 Ordenanza N° 33.366 y Decreto N° 1363/GCBA/2002.-

IF-2014-11984023- -DGEMPP

A fs. 40/45 luce un pormenorizado informe de la Dirección General de Seguros, quien entre otras cosas destaca las diversas Pólizas de Caucción por Daño Ambiental existentes en el mercado aprobadas por la Superintendencia de Seguros de la Nación, detallando las Compañías que las ofrecen.-

Luego a fs. 46/48, luce una Nota con fecha 26-07-2013, emanada de la Superintendencia de Seguros de la Nación quien remite al Director General de Seguros las entidades aseguradoras habilitadas para operar el riesgo amparado por el seguro de daño ambiental de incidencia colectiva en los términos del artículo 22 de la Ley N° 25.675.-

En ese estado, se remiten las presentes actuaciones a esta Procuración General en función de lo previsto en el Art. 111 de la Ley de Procedimientos Administrativos y el Art. 13° de la Ley N° 1218.-

II.- ASPECTO FORMAL DEL RECURSO:

En cuanto a la admisibilidad formal del recurso impetrado debe estarse a lo prescripto en los Arts. 108, 109 y 111 de la Ley de Procedimientos de la Ciudad de Buenos Aires, Decreto 1510/GCBA/97, los cuales se transcriben a continuación.-

LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (BOCBA

N° 310)

Art. 108 - Recurso jerárquico. *El recurso jerárquico procederá contra todo acto administrativo definitivo o que impida totalmente la tramitación del reclamo o pretensión del administrado. No será necesario haber deducido previamente recurso de reconsideración: si se lo hubiere hecho, no será indispensable fundar nuevamente el jerárquico, sin perjuicio de lo expresado en la última parte del artículo anterior.*

Art. 109 - *El recurso jerárquico deberá interponerse ante la autoridad que dictó el acto impugnado dentro de los quince (15) días de notificado y ser elevado dentro del término de cinco (5) días y de oficio al Ministerio o funcionario competente del Jefe de Gobierno en cuya jurisdicción actúe el órgano emisor del acto. Los Ministros o Subsecretarios del Jefe de Gobierno resolverán definitivamente el recurso; cuando el acto impugnado emanare de un Ministro o Subsecretario del Jefe de Gobierno, el recurso será resuelto por el órgano ejecutivo, agotándose en ambos casos la instancia administrativa.*

Art. 111 - *Cualquiera fuera la autoridad competente para*

IF-2014-11984023- -DGEMPP



GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL
2014. AÑO DE LAS LETRAS ARGENTINAS

resolver el recurso jerárquico, el mismo tramitará y se sustanciará íntegramente en sede del Ministerio o Secretaría del órgano ejecutivo en cuya jurisdicción actúe el órgano emisor del acto. Previo a la decisión del recurso, se requerirá el dictamen pertinente de la Procuración General.-

Por ende, corresponde el tratamiento del recurso jerárquico que opera en subsidio del de reconsideración impetrado contra la Disposición N° 2029-DGCONT-2011, habiendo sido rechazado el mismo por la Dirección General de Control por la Disposición N° 1010/DGCONT/2012.-

III.- ANALISIS DE LA CUESTION:

Como surge de la reseña efectuada en el capítulo I del presente, resulta objeto de las presentes actuaciones el recurso jerárquico que opera en subsidio del de reconsideración impetrado contra la Disposición N° 2029-DGCONT-2011, habiendo sido rechazado el mismo por la Dirección General de Control por la Disposición N° 1010/DGCONT/2012

Ahora bien, mediante la primera de las Resoluciones mencionadas la Dirección General de Control dependiente de la Agencia de Protección Ambiental intimó al titular del emprendimiento llevado adelante en el predio sito en la intersección de *la Av. Entre Ríos N° 1102/18 y la calle Humberto Primo N° 1774/84 de esta Ciudad*, a que en el plazo de veinte días hábiles contados a partir de la notificación, presente ante dicha dependencia, entre otra documentación, la póliza de seguro ambiental vigente prevista por el Art. 22 Ley 25.675; ello, bajo apercibimiento de clausura.-

El mencionado acto resultó objeto de impugnación mediante la interposición de un recurso de reconsideración interpuesto por el Sr. Carlos A. Vázquez, socio Gerente de la empresa **COMBUSTIBLES VAZQUEZ HNOS S.R.L.**, conforme la documentación obrante a fs. 1/30 de las presentes actuaciones.-

La crítica efectuada por dicho representante de la firma recurrente se centra en las disposiciones de la Resolución N° 2521/SSGEYAF/10, que sirve de fundamento a lo ordenado en la Disposición N° 2029-DGCONT-2011.-

Además, el mencionado socio gerente de la empresa recurrente se centra en la imposibilidad material de contratar un Seguro tal cual lo prescribe el Art. 22 de la Ley Nacional N° 25.675, aduciendo que no existe, según él, en el mercado ninguna Compañía Aseguradora que posea tal cobertura.-

La cuestión en debate, remite necesariamente al análisis de

IF-2014-11984023- -DGEMPP

la normativa que en materia medioambiental rige en el territorio de la Nación y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.-

Al respecto, el Art. 41 de la Constitución Nacional establece en su parte pertinente que *"Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley..."*.-

Consecuentemente la Constitución de la Ciudad dedica el Capítulo Cuarto del Título Segundo a legislar sobre el ambiente, que constituye un patrimonio común, estableciendo que *"...Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de generaciones presentes y futuras. Toda actividad que suponga en forma actual o inminente un daño al ambiente debe cesar. El daño ambiental conlleva prioritariamente la obligación de recomponer..."* (Conf. Art. 26).

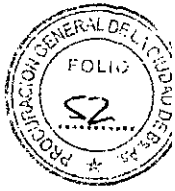
En atención a lo precedentemente expuesto, ninguna duda cabe que la obligación de salvaguardar el medio ambiente encuentra su fundamento en normas de raigambre constitucional, tanto en el orden nacional como en el local.-

En lo que atañe al reparto constitucional de competencias en materia ambiental, corresponde acudir nuevamente a las previsiones del Art. 41 de la Constitución de la Nación, cuando dispone en su parte pertinente que *"Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, la necesarias para complementarlas, sin que ellas alteren las jurisdicciones locales..."*.-

De tal modo, las provincias, y por extensión la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dado su status de autonomía, se reservan para sí el ejercicio del poder de policía en materia ambiental, resultando competentes para el dictado de normas, que sobre la base de los presupuestos mínimos establecidos a nivel nacional, puedan incluso superar las exigencias allí previstas, elevando el nivel de protección.-

En relación a la materia vinculada con la contratación de seguros ambientales, a nivel nacional, la Ley General del Ambiente, que lleva el N° 25.675, al establecer los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable, determinó en su art. 22 que *"Toda persona física o jurídica, pública o privada, que realice actividades riesgosas para el ambiente, los ecosistemas y sus elementos constitutivos, deberá contratar un seguro de cobertura con*

IF-2014-11984023- -DGEMPP



Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Procuración General
2014. AÑO DE LAS LETRAS ARGENTINAS

entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño que en su tipo pudiere producir; asimismo, según el caso y las posibilidades, podrá integrar un fondo de restauración ambiental que posibilite la instrumentación de acciones de reparación".-

Dada su naturaleza federal, revistiendo la precitada norma el carácter de orden público y resultando sus disposiciones operativas, según lo establecido por su art. 3º, la obligatoriedad de contratar un seguro sujeto a las condiciones allí previstas resulta aplicable en todo el territorio de la Nación, incluida naturalmente la Ciudad de Buenos Aires, para todas aquellas actividades que comporten un riesgo para el ambiente, debiéndose tener en cuenta que el bien jurídico protegido, en el caso, reconoce sustento en normativa de orden superior, tal como la que contiene la Constitución Nacional.-

Aún considerándola entonces plenamente vigente en la Ciudad de Buenos Aires por las razones expuestas, el Gobierno de la Ciudad, sobre la base de expresas disposiciones de raigambre constitucional de orden local que tienen por objeto la preservación del ambiente (Arts. 26 a 30), y en uso de las facultades concurrentes que devienen de lo normado en los Arts. 41, 42, 75 Incs. 18 y 19; 125 y 129 de la Constitución Nacional, se encuentra indiscutiblemente legitimado para disponer formal y expresamente la aplicación de dicha norma de presupuesto mínimo en su ámbito jurisdiccional mediante la vía que resulte idónea a tal efecto, aún elevando sus estándares si lo considerare procedente.-

En tal orden de ideas, el Presidente de la Agencia de Protección Ambiental, -organismo autárquico del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, creado por Ley N° 2628-, conjuntamente con el Subsecretario de Gestión y Administración Financiera, dictaron la Resolución N° 2521/SSGEYAF/10, (B.O.C.B.A N° 3563, de fecha 14/12/10), mediante la cual se dispuso "... la obligatoriedad de acreditar la contratación del seguro ambiental previsto por el art. 22 de la Ley Nacional N° 25.675 y reglamentado por las normas nacionales citadas en los Considerandos que forman parte de la presente, para todas las actividades, proyectos, obras o emprendimientos que se categoricen como de Impacto ambiental con relevante efecto en los casos que corresponda en los términos del Título IX de la Ley de la Ciudad N° 123 y normativa complementaria, que lleven a cabo personas físicas o jurídicas, públicas o privadas y que pretendan desarrollarse o se encuentren en ejecución en la jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires" (Conf. Art. 1º).-

Asimismo, se dispuso que "... a fin de obtener o mantener vigentes las respectivas habilitaciones, permisos e inscripciones que otorga esta Agencia, los titulares de las actividades, proyectos, obras o emprendimientos que se presuman como de Impacto ambiental con relevante efecto, deberán acreditar en los casos que

IF-2014-11984023- -DGEMPP

corresponda la contratación de un seguro con cobertura de entidad suficiente para garantizar el financiamiento de la recomposición del daño ambiental que su actividad pudiera producir, en observancia a lo establecido por el artículo 22 de la Ley Nacional N° 25.675 y las normas reglamentarias señaladas en el artículo anterior" (Conf. Art. 2°); y "...que el incumplimiento de lo establecido en esta Resolución será considerado una infracción a la Ley de la Ciudad N° 123 y normativa complementaria" (Conf. Art. 3°).-

Finalmente, se estableció "...que el único instrumento que se admitirá en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para acreditar el cumplimiento de la obligación prevista en el Art. 22 de la Ley Nacional N° 25.675, serán las pólizas de Seguro por Daño Ambiental emitidas por Compañías de Seguro que hayan sido aprobadas por la Superintendencia de Seguros de la Nación con la previa Conformidad Ambiental de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y que hayan acreditado su capacidad técnica para llevar adelante tareas de recomposición ambiental a través de operadores legalmente habilitados" (Conf. Art. 4°).-

De la lectura de la Resolución N° 2521/SSGEYAF/10, efectivamente se observa que se entroniza como condición a cumplir por aquellas actividades, proyectos, obras o emprendimientos que resulten categorizados como de Alto Impacto Ambiental, a desarrollarse o que se encuentren en ejecución en la Ciudad de Buenos Aires, en los términos de la Ley N° 123, la contratación del seguro ambiental contemplado en el Art. 22 de la Ley General del Ambiente.-

Conforme los principios jurisdiccionales y de competencia medio ambiental esbozados al comienzo de este análisis, nada obsta a que el Gobierno de la Ciudad disponga formalmente la obligación de contratar el seguro en cuestión en el ámbito local, por aplicación de una norma ya vigente en todo el ámbito nacional, cuyas disposiciones resultan plenamente operativas en cuanto a las exigencias que acarrea su aplicación.-

En otras palabras, aún si el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires no hubiera dispuesto expresamente aplicarla en el ejido local, la obligación que conlleva la contratación del seguro ambiental igual resultaría exigible en su ámbito jurisdiccional, por imperio de lo establecido en el art. 22° de la Ley N° 25.675, motivo por el cual la pretendida afectación del principio de legalidad no resulta tal, como sí hubiera ocurrido si *contrario sensu*, la Ciudad hubiere omitido considerar formalmente su aplicación.-

En cuanto a la competencia de los órganos emisores de la Resolución N° 2521/SSGEYAF/10, cabe acudir en principio a la norma de creación de la Agencia de Protección Ambiental, según Ley N° 2628, como entidad autárquica que tiene como objeto proveer a la protección de la calidad ambiental a través de la planificación,

IF-2014-11984023- -DGEMPP



Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Procuración General
2014. Año de las Letras Argentinas

programación y ejecución de las acciones necesarias para cumplir con la Política Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires, sin perjuicio de las funciones de Superintendencia General y el control de legalidad que ejerce el Ministerio de Ambiente y Espacio Público.-

Asimismo, mediante el Decreto N° 138/GCBA/08, se establece que la Agencia de Protección Ambiental en su carácter de organismo con mayor competencia ambiental actúa como autoridad de aplicación de las leyes vigentes relacionadas con la materia de su competencia y las que en el futuro se sancionen en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, velando por el cumplimiento de las normas en materia de regulación y control del ambiente de la Ciudad de Buenos Aires.-

En lo que atañe a la cuestión vinculada con los seguros ambientales, corresponde destacar que por Decreto N° 241/GCBA/10 se estableció que las contrataciones de seguros a efectuarse por parte de los organismos que conforman el Poder Ejecutivo del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se realizarían a través de la Dirección General de Seguros, organismo creado por Decreto N° 424/GCBA/08 con dependencia orgánica de la Subsecretaría de Gestión Operativa del Ministerio de Hacienda, teniendo como misión centralizar la contratación, información total y administración de la totalidad de los seguros que operen en el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.-

Con sustento en el precitado marco normativo y en las competencias propias de la Agencia de Protección Ambiental y de la Dirección General de Seguros dependiente de la Subsecretaría de Gestión Operativa del Ministerio de Hacienda de la Ciudad, se constituyó mediante Resolución Conjunta N° 2-APRA/SSGO/09, la Comisión Interorgánica de Seguros Ambientales, con el fin de efectuar el análisis, desarrollo e implementación de la normativa vigente en materia de seguros ambientales en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; en cuyo seno se determinó la obligatoriedad de contratar el seguro ambiental previsto por el art. 22 de la Ley Nacional N° 25.675, correspondiente a toda actividad, proyecto, obra o emprendimiento de impacto ambiental con relevante efecto que pretenda desarrollarse o se encuentren en ejecución en jurisdicción de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.-

De lo que va expuesto, no cabe sino concluir que los organismos emisores del acto cuestionado han actuado en el ámbito de sus competencias específicamente asignadas por la legislación vigente, asegurando el cumplimiento en el ejido de la Ciudad de Buenos Aires de una norma de policía ambiental de naturaleza federal e insoslayable en la obligación de su aplicación dado su carácter de orden público, que ya regía en todo el territorio de la Nación.-

Habida cuenta del análisis formulado precedentemente,

IF-2014-11984023- -DGEMPP

puede concluirse que resulta competente el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires para disponer la aplicación en su ámbito jurisdiccional de la exigencia relativa a la contratación del seguro ambiental previsto por el art. 22 de la Ley Nacional N° 25.675, tal como se ha procedido mediante el dictado de la Resolución N° 2521/SSGEYAF/10, razón por la cual la intimación cursada a través de la Disposición N° 2029-DGCONT-2011, resulta ajustada a derecho.-

En lo que concierne a los agravios formulados por el recurrente respecto de las características del seguro exigido, su introducción en esta instancia recursiva deviene improcedente, pues no es el Gobierno de la Ciudad quién debe hacer mérito de ello, siendo que en este aspecto la Resolución N° 2521/DDGEYAF/10, se trata de un norma de reenvío a la aplicación de la normativa nacional de seguros ambientales.-

Sin perjuicio de ello, en el Informe obrante a fs. 40/45 de la Dirección General de Seguros, se da cuenta del listado de Aseguradoras a las que puede acceder la recurrente.-

Finalmente y conforme surge del Dictamen recaído en el Expediente N° 199008/2012 *"respecto del dictado del decreto 1632/12 por parte del Ejecutivo Nacional, derogando la resolución conjunta SA y DS y SF 1937/07 y 98/07, que había aprobado las pautas básicas para las condiciones contractuales de la pólizas de seguro de daño ambiental de incidencia colectiva, cabe destacar que según surge de lo informado por la Dirección General de Seguros del Gobierno de la Ciudad en el IF. citado precedentemente, y la Superintendencia de Seguros de la Nación, la que informara en su sitio, su aplicación se encuentra suspendida en virtud de la resolución judicial de fecha 26/12/12, recaída en los autos caratulados "FUNDACION MEDIO AMBIENTE C/EN PEN DTO.1638/12 SSN RESOL.37160 S/PROCESO DE CONOCIMIENTO" (Causa N° 56.432/12, en trámite por ante el Juzgado en lo Contencioso Federal N° 9, Secretaría N° 17), razón por la cual se ha vuelto al sistema normativo reglamentario del Seguro Ambiental Obligatorio que regía con anterioridad.-*

Cabe señalar además, que la Superintendencia de Seguros de la Nación, en el mencionado sitio, da cuenta que en virtud de los efectos dispuestos por la resolución judicial antedicha, se han mantenido las autorizaciones de las entidades y de los planes de seguro que fueran otorgadas bajo el esquema jurídico anterior al dictado del decreto 1638/12 y Resolución SSN 37.160/12, enumerando las entidades aseguradoras que en la actualidad resultarían autorizadas para operar en los planes de seguro ambiental por daño de incidencia colectiva.".-

En esa inteligencia, corresponde en ese aspecto rechazar el planteo formulado por el representante de la empresa recurrente, desestimando recurso

IF-2014-11984023- -DGEMPP



GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL
2014. AÑO DE LAS LETRAS ARGENTINAS

jerárquico que tratan los presentes obrados.-

IV.- CONCLUSION:

Por todo lo expuesto, opino corresponde desestimar el recurso jerárquico que opera en subsidio del de reconsideración impetrado contra la Disposición N° 2029-DGCONT-2011, mediante el dictado de la resolución pertinente.-

En tal sentido se dictamina.-

Procuración General,

LR

TR

GSM

IF-2014-11984023- -DGEMPP



GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES
2014. Año de las letras argentinas

Hoja Adicional de Firmas
Dictamen jurídico

Número: IF-2014-11984023- -DGEMPP

Buenos Aires, Viernes 22 de Agosto de 2014

Referencia: -1372512-APRA-2012

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 9 pagina/s.

Digitally signed by Jorge De La Cruz
Date: 2014.08.22 12:25:13 -03'00'
Location: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

?

JORGE ENRIQUE DE LA CRUZ
DIRECTOR GENERAL
D.G. DE EMPLEO PUBLICO (PGA/AYEP)

1681 - 139

Digitally signed by Comunicaciones
Oficiales
DN: cn=Comunicaciones Oficiales
Date: 2014.08.22 12:25:13 -03'00'