

ALCANCE DE LA APLICACIÓN DE LA LEY 24.051 DE RESIDUOS PELIGROSOS EN UN CASO DE DERECHO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL

AGUSTÍN BERNARDO BONAVERI

I. INTRODUCCIÓN. LA LEY DE RESIDUOS PELIGROSOS

El presente trabajo tiene por objeto indagar sobre las posibles interpretaciones jurídicas –y los razonamientos que sustentan esas interpretaciones– respecto de un caso de Derecho Administrativo ambiental relativo al alcance del ámbito de aplicación de la Ley de Residuos Peligrosos 24.051.

En primer término, a efectos de una mejor presentación y desarrollo del tema, es útil señalar los contornos principales de ley en cuestión, sus objetivos y principales características.

En tal virtud, cabe señalar que la ley 24.051 de residuos peligrosos regula la manipulación, generación, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos peligrosos, esto es, todo el proceso de los residuos “de la cuna a la tumba”¹.

El art. 1 de la ley establece el ámbito de aplicación de conformidad con cuatro supuestos:

a) “...cuando se tratare de residuos generados o ubicados en lugares sometidos a jurisdicción nacional...”;

b) “... aunque ubicados en territorio de una provincia (los residuos) estuvieren destinados al transporte fuera de ella...”;

¹ Sancionada el 17 de diciembre de 1991, promulgada de hecho el 8 de enero de 1992. Se trata de una ley de naturaleza jurídica mixta: regula aspectos de derecho común previstos en el art. 75 inc. 12 de la Constitución nacional (como ser el capítulo VII relativo a la responsabilidad civil y el capítulo IX sobre el régimen penal), aspectos de Derecho Administrativo (capítulo VIII sobre infracciones y sanciones) y es una ley nacional de aplicación ante los supuestos previstos en el art. 1 que invita a la adhesión por parte de las jurisdicciones locales.

c) "... cuando, a criterio de la autoridad de aplicación, dichos residuos pudieren afectar a las personas o el ambiente más allá de la frontera de la provincia en que se hubiesen generado...";

d) "... cuando las medidas higiénicas o de seguridad que a su respecto fuere conveniente disponer, tuvieren una repercusión económica sensible tal, que tornare aconsejable uniformarlas en todo el territorio de la Nación, a fin de garantizar la efectiva competencia de las empresas que debieran soportar la carga de dichas medidas".

Por su parte el art. 2, sin definir lo que debe entenderse por residuo, establece que "será considerado peligroso, a los efectos de esta ley, 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", excluyendo del ámbito de aplicación a los residuos domiciliarios, los radiactivos y los originados en las operaciones normales de buques².

A trazos gruesos, el sistema previsto en la ley dispone que los residuos peligrosos deben ser retirados del establecimiento generador por medio de un transportista habilitado, el cual se encarga de llevarlos a la planta de tratamiento o al sitio de disposición final, según el caso, los cuales, en carácter de operadores de residuos peligrosos, también deben encontrarse habilitados.

La habilitación se acredita mediante el Certificado Ambiental Anual, "... instrumento que acredita, en forma exclusiva, la aprobación del sistema de manipulación, transporte, tratamiento o disposición final que los inscriptos aplicarán a los residuos peligrosos", conforme surge del art. 5 de la ley. Este certificado es otorgado por la autoridad de aplicación de la ley una vez cumplimentados los distintos requisitos de la norma ante el Registro Nacional de Generadores y Operadores de residuos peligrosos, que funciona en la órbita de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

Por su parte, el transporte de los residuos peligrosos desde el establecimiento generador hacia la planta de tratamiento o disposición final debe hacerse portando un instrumento que otorga el Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos que se denomina "manifiesto". Dice el art. 12 de la ley: "la naturaleza y cantidad de los residuos generados, su origen, transferencia del generador al transportista, y de este a la planta de tratamiento o disposición final, así como los procesos de tratamiento y eliminación a los que fueren sometidos, y cualquier otra operación que

² Tuvimos oportunidad de referirnos a la amplitud del concepto de residuos peligroso previsto en la ley 24.051 en nuestro trabajo "Naturaleza jurídica y ámbito de aplicación de la ley 24.051. Revisión de algunos de sus aspectos a veinte años de su vigencia", Jurisprudencia Argentina Número Especial "Derecho Ambiental a 20 años de la ley 24.051 de Residuos Peligrosos", Buenos Aires, 12/12/2012.

respecto de los mismos se realizare, quedará documentada en un instrumento que llevará la denominación de ‘manifiesto’”.

Sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto, es menester resaltar que el régimen de los residuos peligrosos es eminentemente local, de conformidad con las previsiones del art. 121 de la Constitución nacional. En tal virtud, la ley nacional 24.051 sólo se aplicará en la medida que se verifique alguno de los cuatro supuestos previstos en su art. 1 y referidos *ut supra*; caso contrario, corresponde la aplicación del régimen que cada provincia haya previsto para abordar la cuestión relativa a los residuos peligrosos generados en su jurisdicción.

II. EL CASO BAJO ANÁLISIS

La propuesta de análisis parte del siguiente supuesto de hecho: un establecimiento industrial, ubicado en la localidad de Lanús, Provincia de Buenos Aires, en su proceso productivo normal *genera* residuos especiales³ en los términos de la ley provincial 11.720. Para su tratamiento, contrata los servicios de una empresa *operadora* de residuos especiales ubicada en la localidad de Campana, Provincia de Buenos Aires. A su vez, para transportar los residuos especiales desde su establecimiento hacia la planta operadora de los residuos, contrata los servicios de una empresa transportista debidamente inscripta ante el organismo de contralor de la ley 11.720, esto es, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS).

Toda vez que los residuos son generados en la provincia de Buenos Aires y destinados a su tratamiento dentro de la misma jurisdicción local, el transporte se realiza de conformidad con la normativa provincial que regula la materia; esto es, mediante la utilización del manifiesto de transporte previsto en el art. 20 de la ley, que dice: “El manifiesto es el documento en el que se detalla la naturaleza y cantidad de residuos, su origen, transferencia del generador al transportista y de este a la planta de tratamiento, almacenamiento o disposición final, así como los procesos de tratamiento y eliminación a los que fueren sometidos y cualquier otra operación que respecto de los mismos se realice”.

Asimismo, se da cumplimiento para ello a lo establecido en el art. 29 de la ley provincial que dispone que “el transportista, solo podrá recibir del generador residuos especiales, si los mismos vienen acompañados del correspondiente manifiesto a que se refiere el Título III. Estos deberán ser entregados en su totalidad y, solamente, a las plantas de almacenamiento,

³ Los residuos especiales regulados por la ley provincial y los residuos peligrosos regulados por la ley nacional son asimilables en sus características físico-químicas y en el manejo, transporte y tratamiento que se les debe dispensar.

tratamiento o disposición final debidamente autorizadas que el generador hubiere indicado en el manifiesto”.

El vehículo de transporte parte de la localidad de Lanús con destino a Campana, y utiliza durante el recorrido las autopistas que atraviesan la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Es allí donde el vehículo es detenido en un operativo de control y fiscalización por Gendarmería Nacional e inspectores de la autoridad nacional de control de los residuos peligrosos, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS). En ese acto, se procede a requerir la documentación correspondiente para el transporte de los residuos de marras, exhibiendo el conductor del vehículo aquella establecida por la ley provincial 11.720.

La autoridad de control requiere la exhibición del Manifiesto de transporte ley 24.051, así como las habilitaciones que esa norma otorga para el transporte de residuos peligrosos, de conformidad con lo normado en el art. 12: “La naturaleza y cantidad de los residuos generados, su origen, transferencia del generador al transportista, y de este a la planta de tratamiento o disposición final, así como los procesos de tratamiento y eliminación a los que fueron sometidos, y cualquier otra operación que respecto de los mismos se realizare, quedará documentada en un instrumento que llevará la denominación de ‘manifiesto’” y en el art. 26: “El transportista sólo podrá recibir del generador residuos peligrosos si los mismos vienen acompañados del correspondiente manifiesto a que se refiere el art. 12, los que serán entregados, en su totalidad y solamente, a las plantas de tratamiento o disposición final debidamente autorizadas que el generador hubiera indicado en el manifiesto”.

En tanto el conductor del vehículo no posee esas habilitaciones nacionales, se labra un acta y posteriormente se inicia un procedimiento administrativo en el marco de la ley 19.549 y de la ley 24.051 que concluye con la aplicación de una sanción de multa, tanto a la empresa transportista como a la empresa generadora de los residuos, por infracción a la ley 24.051, como así también con la intimación al generador y al transportista a inscribirse en el Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos, bajo apercibimiento de proceder a su inscripción de oficio (conforme art. 9 de la ley nacional).

III. BREVE DIGRESIÓN: ALGO SOBRE LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY

Con carácter previo a adentrarnos en el tema central del presente estudio, resulta adecuado hacer algunas referencias al tema de la interpretación de la ley. Ello toda vez que el objeto de estudio trata, precisamente, de interpretar el sentido de una norma, y según los criterios que apliquemos a esa tarea, podremos

obtener diversos resultados. Se trata, entonces, en primer término de verificar si hay más de una vía interpretativa posible en el caso y, de resultar así, explicitar cuáles son esos caminos y las argumentaciones que los sustentan.

En su origen, el vocablo interpretar refiere a una interposición entre dos partes que no se entienden. Actualmente ése es uno de los sentidos posibles del término: el intérprete es quien ayuda a hacer inteligible la comunicación.

Por su parte, la Real Academia Española presenta seis acepciones del vocablo interpretar, de las cuales la primera resulta apropiada para un primer acercamiento a nuestro objeto de estudio. Interpretar es “explicar o declarar el sentido de algo, y principalmente el de un texto”. Sin embargo, esto no resulta suficiente, toda vez que la interpretación que nos interesa, esto es la interpretación jurídica, es algo más de lo que estipula el organismo español de las letras.

Entrando en materia específica, se ha dicho que “la interpretación que interesa al Derecho es una actividad dirigida a reconocer y a reconstruir el significado que ha de atribuirse a formas representativas, en la órbita del orden jurídico, que son fuente de valoraciones jurídicas, o que constituyen el objeto de semejantes valoraciones. Fuentes de valoración jurídica son normas jurídicas o preceptos a aquellas subordinados, puestos en vigor en virtud de una determinada competencia normativa. Objeto de valoraciones jurídicas pueden ser declaraciones o comportamientos que se desarrollan en el círculo social disciplinado por el Derecho, en cuanto tengan relevancia jurídica según las normas y los preceptos en aquel contenidos y que tengan a su vez contenido y carácter preceptivo, como destinados a determinar una ulterior línea de conducta”⁴.

Por su parte, para el jurista italiano FRANCISCO MESSINEO, interpretar “es la investigación y la penetración del sentido y del alcance efectivo de la norma (o sea, de la voluntad de la misma), esto es, ‘la atribución de un significado’ a la norma para medir su extensión precisa y la posibilidad de aplicación a la determinada relación social a regular. Es, pues, una operación lógica, de conocimiento”⁵.

La jurisprudencia se ha expedido en innumerables ocasiones respecto a las pautas de interpretación de la ley. Dentro de esa pléyade de posiciones, puede extraerse un criterio que no se rige exclusivamente por las palabras (criterio literal), sino que tiene presente la totalidad del ordenamiento jurídico

⁴ Cfr. EMILIO BETTI, *Interpretación de la Ley y de los Actos Jurídicos*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, España, p. 95.

⁵ Cfr. FRANCISCO MESSINEO, *Manual de Derecho Civil y Comercial*, T. I, Ediciones Jurídicas Europa-América, 1954. Buenos Aires, p. 95.

de un modo armónico e integrado, el contexto general de la norma y la consecución de la finalidad prevista de un modo razonable⁶.

Existen diversos criterios de interpretación de la ley, en nuestro sistema jurídico positivizados en el art. 16 del Código Civil⁷, pero que pueden ser sistematizados con un criterio unificable, al menos en los ordenamientos jurídicos de tradición continental europea, en los siguientes:

a) criterio gramatical: refiere tanto al sentido semántico como sintáctico de la regla jurídica;

⁶ En esa línea argumental, se ha dicho que "...La primera fuente de interpretación de la ley es su letra, pero, por encima de lo que las leyes parecen decir literalmente, corresponde indagar lo que dicen jurídicamente, y si bien no cabe prescindir de las palabras, tampoco resulta adecuado ceñirse rigurosamente a ellas cuando así lo requiera la interpretación razonable y sistemática..." (Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema- C. 2327. XLI "caso RHE Corporación Financiera Internacional c/Aragón, Luis Alberto Facundo. 3/7/2007 T. 330, P. 2892). Asimismo, "... La interpretación de las leyes debe hacerse armónicamente teniendo en cuenta la totalidad del ordenamiento jurídico y los principios y garantías de raigambre constitucional, para obtener un resultado adecuado, pues la admisión de soluciones notoriamente disvaliosas no resulta compatible con el fin común, tanto de la tarea legislativa como de la judicial (Voto del Dr. GUSTAVO A. BOSSERT). S. 131. XXI; Santa Cruz, Provincia de c/ Estado nacional s/ nulidad (decr. 2227). 8/4/1997 T. 320, P. 495) En el mismo sentido: "...Es principio básico de la hermenéutica atender en la interpretación de las leyes, al contexto general de ellas y a los fines que las informan, no debiendo prescindirse de las consecuencias que se derivan de cada criterio, pues ellas constituyen uno de los índices más seguros para verificar su razonabilidad y su coherencia con el sistema en que está engarzada la norma (O. 466. XXXIX; ORI Obra Social para la Actividad Docente (OSPLAD) c/Catamarca, Provincia de s/acción declarativa de inconstitucionalidad 20/5/2008 T. 331, P. 1262). "...Por encima de lo que las leyes parecen decir literalmente es propio de la interpretación indagar lo que ellas expresan jurídicamente, en conexión con las demás normas que integran el ordenamiento sin prescindir por cierto de las palabras de la ley, pero efectuando una interpretación razonable y sistemática -Del dictamen de la Procuración General, al que remitió la Corte Suprema-. C. 4043. XXXVIII; REX Comisión Nacional de Valores c/Establecimiento Modelo Terrabusi S.A. s/transferencia paquete accionario a Nabisco. 24/4/2007 T. 330, P. 1855). "...La interpretación de las leyes debe practicarse teniendo en cuenta el contexto general y los fines que las informan, y en ese objeto la labor del intérprete debe ajustarse a un examen atento y profundo de sus términos que consulte la racionalidad del precepto y la voluntad del legislador, extremos que no deben ser obviados por las posibles imperfecciones técnicas de la instrumentación legal, precisamente para evitar la frustración de los objetivos de la norma..." (D. 675. XXXI. REX; Díaz Cabral, Marcelo Gonzalo y otros c/ Estado nacional (Min. de Justicia) s/ empleo público. 18/7/2006 T. 329, P. 2890).

⁷ Art. 16: "Si una cuestión civil no puede resolverse, ni por las palabras, ni por el espíritu de la ley, se atenderá a los principios de leyes análogas; y si aún la cuestión fuere dudosa, se resolverá por los principios generales del derecho, teniendo en consideración las circunstancias del caso".

- b) criterio sistemático: considera al contexto como elemento fundamental para la interpretación de la norma;
- c) criterio histórico: atiende a los antecedentes históricos y legislativos.
- d) criterio sociológico: privilegia la realidad social del momento histórico en que las normas deben ser aplicadas;
- e) criterio finalista: atiende al espíritu o finalidad de la ley.

Finalmente, en esta breve digresión, resulta plausible enfatizar que el objeto de la interpretación jurídica resulta ser los enunciados jurídicos, esto es, los enunciados pertenecientes al derecho⁸ —en un sentido amplio del término, pero excluyente de otras ramas o disciplinas del saber científico y también de los saberes no científicos.

IV. POSIBLES SOLUCIONES AL CASO PROPUESTO

Enfocados en la solución al caso propuesto en el apartado II del presente trabajo, podemos señalar, cuando menos, dos posibles líneas de respuesta a la cuestión central sobre si la autoridad nacional se encuentra habilitada para intervenir y en su caso aplicar las sanciones de multa y las intimaciones de inscripción de oficio de las empresas generadora y transportista de marras, con causa en el hecho de transportar los residuos desde Lanús a Campana, Provincia de Buenos Aires, atravesando la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Plantaremos un primer supuesto, *a*) en el cual se expresan los argumentos por los cuales corresponde la intervención de la autoridad nacional y otra posible interpretación, *b*) por la cual dicha intervención no es aplicable al caso.

a) De resultados de esa actividad de control y fiscalización, la autoridad de aplicación nacional entiende que resulta competente para intervenir de conformidad con el segundo supuesto del art. 1 de la ley "... aunque ubicados en

⁸ Dentro del sentido jurídico, se ha dicho que "la doctrina suele distinguir dos tipos de interpretación según el objeto: la interpretación subjetiva, si el objeto de la interpretación es la voluntad del legislador, y la interpretación objetiva, según la cual el objeto de interpretación es el texto de la ley. La denominada "interpretación subjetiva" proviene de una concepción imperativista de la ley, según la cual, la ley es un mandato del soberano, concepción que hoy en día ha encontrado eco en la doctrina americana; de tal manera que lo que debe ser indagado por el intérprete es cual ha sido la voluntad que guió al legislador al promulgar la norma. Esta manera de concebir que ése sea el objeto de la interpretación, puesto que requisito sine qua non de existencia de los enunciados normativos es su publicación, y, por tanto, es el texto legal el único objeto de interpretación", en VICTORIA ITURRALDE SESMA, *Sistema jurídico, validez y razonamiento judicial*, ARA editores, Lima, Perú, 2010, p. 188.

territorio de una provincia (los residuos) estuvieren destinados al transporte fuera de ella...”.

Se trata, en este caso, de subsumir los hechos a la regla jurídica. La norma establece la competencia de la autoridad ambiental nacional cuando los residuos peligrosos estuvieren destinados al transporte fuera de la provincia de origen.

De este modo, es causa suficiente el hecho de que durante la etapa de transporte de los residuos desde la planta generadora hacia la planta de tratamiento se atravesase una jurisdicción distinta –aunque solo sea circunstancialmente por la utilización de la autopista como es el presente caso– independientemente de que luego se reingrese a la jurisdicción originaria y los residuos terminen en ese territorio su ciclo de vida.

Puede fundarse esta decisión, basada en el art. 1 de la ley 24.051, recordando la antigua máxima jurídica *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*: donde la ley no distingue, nosotros no debemos distinguir.

En este estado, no habría mayores cuestiones a elucidar, toda vez que mediante la actividad de control y fiscalización se constató la existencia de uno de los supuestos de aplicación de la norma (art. 1 de la ley 24.051). A continuación, siendo competente la autoridad nacional, se verifican infracciones cometidas por el transportista (y también por el generador), por lo que se concluye en la aplicación de las sanciones previstas en la ley nacional de residuos peligrosos para el caso⁹.

b) La segunda posible interpretación –que no quita que exista incluso alguna o algunas otras más–, requiere un mayor despliegue argumental.

En primer lugar, corresponde señalar lo que se entiende por el espíritu de la ley. Esto es, más allá de la literalidad del texto, cuál es el sentido que, interpretando de modo sistemático la totalidad de la norma, quiso darle el legislador.

Específicamente, en relación con el caso bajo análisis, se trata de desentrañar –si es posible y si existe– el objetivo que tuvo en miras el legislador al regular cuándo la autoridad nacional resulta competente para controlar el manejo y gestión de los residuos peligrosos.

Así, puede señalarse que la finalidad de la norma es intervenir regulando y controlando a los generadores, transportistas y operadores cuando se produce

⁹ De conformidad con lo establecido en el art. 49 de la ley, “toda infracción a las disposiciones de esta ley, su reglamentación y normas complementarias que en su consecuencia se dicten, será reprimida por la autoridad de aplicación” con las sanciones de a) apercibimiento; b) multa; c) suspensión de la inscripción en el Registro de treinta días hasta un año; d) cancelación de la inscripción en el Registro. La suspensión o cancelación de la inscripción en el Registro, implicará el cese de las actividades y la clausura del establecimiento.

un movimiento interjurisdiccional, esto es, cuando los residuos generados en una provincia (o jurisdicción más precisamente, que puede ser la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) son enviados para su tratamiento a un operador cuya planta se encuentra ubicada en una provincia diferente.

Como se expresara arriba, el segundo supuesto del art. 1 de la ley que otorga la competencia a la autoridad nacional se refiere a los residuos "... aunque ubicados en territorio de una provincia estuvieren *destinados* al transporte fuera de ella..." (el resaltado nos pertenece).

En este sentido, y como primer análisis de interpretación semántica del art. 1, corresponde detenerse en el término "destinado". Al respecto, es posible interpretar a través de dicho término que la voluntad del legislador fue dotar de competencia a la autoridad nacional cuando efectivamente el destino, esto es "la meta o punto de llegada" según el Diccionario de la Real Academia Española, sea un establecimiento distinto al de la jurisdicción de origen.

Esto es congruente con el principio general de la competencia local en materia ambiental y a su vez respetuoso de las autonomías provinciales al respecto. Cada provincia posee un régimen propio en materia de residuos peligrosos –sin perjuicio de que muchas han adherido a la ley nacional y su decreto reglamentario, otras solo a la ley y otras solo al decreto¹⁰– y en la medida que el residuo se genere en su territorio y se trate en el mismo, debería resultar la autoridad de aplicación para el control y fiscalización.

Asimismo, aplicando un criterio sistemático y contextual de interpretación, de la propia norma puede extraerse el carácter excepcional –residual– de la intervención del órgano nacional, como así también tener presente la función del control de la trazabilidad del residuo, que puede perfectamente hacerse por el órgano de control provincial cuando el residuo es generado y tratado en su propia jurisdicción, resultando un dispendio administrativo el hecho de proceder a inscribir y renovar anualmente la habilitación por parte de la autoridad nacional a generadores y operadores provinciales cuyos residuos son generados y destinados para su tratamiento en el propio ámbito provincial.

En relación con este criterio interpretativo, resulta aplicable, entonces, la doctrina del Máximo Tribunal que sostiene que "es conveniente recordar, asimismo, las reglas para la interpretación de las leyes reseñadas en Fallos 307:1018, que indican que debe darse pleno efecto a la intención del legislador, computando la totalidad de sus preceptos de manera que armonicen con el ordenamiento jurídico restante y con los principios y garantías de la

¹⁰ Para un estudio de la aplicación a nivel nacional y provincial de las normas relativas a residuos peligrosos ver SANTIAGO ALONSO y AGUSTÍN BERNARDO BONAVERI, "Prohibiciones provinciales de ingreso de residuos peligrosos. Análisis de su constitucionalidad", La Ley, Buenos Aires, 11 de diciembre de 2009.

Constitución nacional. Aquellas también señalan que tal propósito no puede ser obviado por los jueces con motivo de las posibles imperfecciones técnicas de su instrumentación, toda vez que ellos no deben prescindir de la ratio legis y del espíritu de la norma; y advierten que la exégesis de la ley requiere la máxima prudencia, cuidando que la inteligencia que se asigne no pueda llevar a la pérdida de un derecho, o que el excesivo rigor de los razonamientos no desnaturalice el espíritu que ha inspirado su sanción” (Fallos 302:973; 312:1484). Y también que “en efecto, es principio reconocido desde antiguo por el Tribunal que, en la interpretación de las leyes, no es recomendable atenerse estrictamente a sus palabras, ya que el espíritu que la informa es lo que debe rastrearse en procura de una aplicación racional, que avenge el riesgo de un formalismo paralizante, pues lo que ha de perseguirse es una valiosa interpretación de lo que las normas, jurídicamente, han querido mandar” (Fallos 300:417).

V. REFLEXIÓN FINAL

A modo de conclusión, puede destacarse en primer lugar que el caso propuesto permite aceptar como plausibles las dos soluciones propuestas en el punto IV.

Ello puede resultar inquietante por la eventual afectación a la seguridad jurídica, entendida como el *saber a qué atenerse* por parte del administrado en relación con la actividad desplegada por el Estado al momento de ejercer el poder de policía.

Sin embargo, el caso pone a la luz algunas cuestiones relevantes al respecto.

Una de ellas es que, a partir de la textura abierta del lenguaje –atravesado por la ambigüedad y vaguedad semántica, incluso tratándose de un lenguaje *científico* como sería el jurídico– las conclusiones que pueden extraerse de los términos empleados para formular las normas jurídicas no son unívocas.

A ello es menester agregar que la interpretación jurídica requiere no solo desentrañar el sentido semántico de los vocablos utilizados y superar las ambigüedades sintácticas de las construcciones normativas, sino además, interpretar el texto normativo en su conjunto, de un modo sistemático, como un todo¹¹.

¹¹ A modo de ejemplo, puede trazarse un paralelismo con algunas corrientes de entomología que señalan que una hormiga, una termita o una abeja no resultan objetos de estudio relevantes en forma aislada, ya que más bien son parte de un organismo que resulta ser la sumatoria de todos los miembros de esa comunidad –radicada en un hormiguero, termitero o panal–.

Pero, además, el análisis del presente caso y sus posibles respuestas revelan una realidad que, en muchos casos, desde la práctica de los órganos administrativos, aparece distorsionada. Se trata de la tarea interpretativa que realiza el órgano administrativo al momento de aplicar la norma¹².

En efecto, la tarea interpretativa de la ley no es tarea exclusiva del órgano jurisdiccional cuando debe dirimir un conflicto traído a su conocimiento. También corresponde a la Administración, como una actividad necesaria para el cumplimiento de su cometido. Es dable entonces recordar la definición de MESSINEO citada *ut supra*, donde sostiene que la interpretación es “‘la atribución de un significado’ a la norma para medir su extensión precisa y *la posibilidad de aplicación a la determinada relación social a regular*” (el resaltado nos pertenece).

Entendemos que no se trata de un acto discrecional, como sería la posibilidad de elegir entre dos o más vías de acción que resultan indiferentes al Derecho, sino de aplicar la norma –interpretada previamente, por definición–. En el caso analizado, la consecuencia no es menor, ya que, según la aplicación que se haga de la norma –y, si se quiere, según la interpretación que se haga de esta– corresponderá la aplicación de una sanción a los administrados o no.

Por otra parte, cabe recordar las palabras de ALBERDI, cuando sostenía que “saber leyes no es saber derecho”, de donde se remarca la relación de género y especie que rige entre el derecho y la ley. Esta relación suele desdibujarse cuando las cuestiones jurídicas tienen una estrecha relación con cuestiones técnicas, como es por caso, la regulación de los residuos peligrosos. En el ámbito de la Administración, ello conlleva, necesariamente, a un trabajo interdisciplinario (o transdisciplinario, aunque este nivel de vinculación suele ser más difícil de alcanzar) entre los operadores jurídicos y los técnicos –químicos, biólogos, etc.–. Es en estos diálogos entre distintas disciplinas donde muchas veces las dificultades respecto a una interpretación sistemática e integral de la norma jurídica se exacerban, toda vez que, con facilidad, puede caerse en una lectura exclusivamente literal –y a veces lineal– de una ley, de su decreto reglamentario o de sus normas complementarias, pero sin una adecuada interrelación entre ellas ni tampoco con el resto del ordenamiento jurídico –normas de jerarquía superior, doctrina, jurisprudencia, técnicas de interpretación jurídica, etc.–.

¹² Circula como *vox populi* en ciertos ámbitos de la Administración Pública que el órgano administrador no tiene por función interpretar la ley, sino aplicarla. Ahora bien, ¿cómo es posible aplicar una norma sin previamente interpretarla? Hasta la norma más clara y simple (si es posible que una norma sea clara y simple) requiere una tarea intelectual para revelar su sentido: esto es la interpretación.

Se ha dicho que “... hay cierto acuerdo en el sentido de que las reglas interpretativas no cumplen la función que les es propia, esto es, la de dirigir y, en definitiva, poner límites a la libertad del intérprete”¹³. Siguiendo a ITURRALDE SESMA, es posible concluir que los criterios de interpretación enumerados en el punto 3. del presente trabajo –criterio gramatical, sistemático, histórico, sociológico y finalista– “no son *métodos* para la interpretación, sino *argumentos* interpretativos; esto es, instrumentos para justificar una determinada decisión interpretativa”.

El caso analizado muestra, independientemente de la solución que se adopte, las dificultades que entraña la tarea interpretativa y también las distintas –y a veces contradictorias– consecuencias prácticas que de ella pueden originarse.

¹³ Cfr. VICTORIA ITURRALDE SESMA, *Sistema jurídico...*, op. cit., p. 264, quien amplía diciendo que “... no hay en absoluto ninguna razón justificada para preferir ni en términos generales ni en situaciones singulares, un método interpretativo a los otros métodos”.

ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO

Director

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA

Prólogo

ALBERTO ANTONIO SPOTA (h)

Autores

ÁBALOS - ACUÑA - ALONSO REGUEIRA - ALTERINI -
ÁLVAREZ TAGLIABUE - AMAYA - ASCÁRATE - BASTERRA -
BESTARD - BONAVERI - BUTELER - CALDERÓN - CANDA -
CARDACI MÉNDEZ - CARLÍN - CARNOTA - CASARINI -
CAYSSIALS - CHIACCHIERA CASTRO - DAMSKY - DANESI -
DIANA - DUBINSKI - FERRARA - FERRER ARROYO -
FREEDMAN - GALLEGOS FEDRIANI - GARCÍA RAJO -
GONZÁLEZ MORAS - GUSMAN - IVANEGA - KODELIA -
LAVIÉ PICO - LÓPEZ MENDOZA - MAQUEDA FOURCADE -
MARANIELLO - MÁRQUEZ - MARTÍNEZ - MIGLINO - MONTI -
MORENO - MUÑOZ - OLMOS SONNTAG - PALACIOS -
PÉREZ HUALDE - REJTMAN FARAH - RIQUERT - ROSATTI -
SÁ ZEICHEN - SACRISTÁN - SANABRIA - SPOTA -
THEA - TREACY - URRESTI - URTUBEY - VÍTOLO -
VITTADINI ANDRÉS - VIVACQUA - VOCOS CONESA -



ASOCIACIÓN
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

1ª Edición: Diciembre de 2013

Estudios de Derecho Público / Edgardo Tobías Acuña ... [et.al.] ; prólogo de Alberto Antonio Spota. - 1a. ed. - Buenos Aires : Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UBA, 2013.

1200 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-97935-7-2

1. Derecho Público. I. Regueira, Enrique Alonso, coord. II. Spota, Alberto. Antonio, prolog.

CDD 340

Edición:

© Asociación de Docentes
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página. Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES
Av. José Figueroa Alcorta 2263
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina