

Especialización en Derecho Ambiental

**Universidad Nacional de La Plata
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Secretaría de posgrado**



TIF¹

“Algunos antecedentes, vicisitudes y consideraciones sobre la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en el llamado “Consortio Región Capital” de la Provincia de Buenos Aires. El caso del relleno sanitario de Ensenada y las dificultades en la ejecución de la sentencia.”

Autora: Abog. Gabriela M. Cosentino²

Director del trabajo: Prof. Gustavo R. Serafini.

Jurado: Profesores Homero M. Bibiloni,

Analia G. Eliades y Lautaro M. Ramirez.

¹Trabajo Integrador Final: Expediente N° 400-5638/1. Plan de Trabajo Integrador Final (TFI) y director del TFI aprobados por acta N° 402 y Res. N° 179 del Honorable Consejo Directivo (HCD) de fecha 6 de septiembre de 2013 de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata (FCJyS-UNLP). Jurado aprobado por acta N° 438 correspondiente a las sesiones ordinarias del 23 y 30 de marzo de 2017 del HCD de la FCJyS-UNLP.

²Abogada. Escribana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP (FCJyS-UNLP). Especialista en Derecho Administrativo Municipal, Escuela de Abogados de Asesoría General de Gobierno, Pcia de Bs. As. Especialización en Derecho Ambiental, FCJyS-UNLP. Coordinadora de la Clínica Jurídica de Derecho Ambiental de la FCJyS-UNLP. Adscripta en la materia Derecho Administrativo II, de la FCJyS-UNLP. Se ha desempeñado como abogada en el sector público municipal y provincial; como consultora ambiental de asociaciones y como docente en los seminarios de grado “Conflictos Ambientales, Actores Involucrados y Respuesta Jurídica” y “Panorama Jurídico Ambiental Nacional y Provincial”, en los “Cursos de Adaptación Universitaria de la de la FCJyS-UNLP” y en la materia “Introducción al Estudio de las Ciencias Sociales”, de la FCJyS-UNLP.

ESQUEMA ELEGIDO Y METODOLOGÍA: Monografía con aporte doctrinario, jurisprudencial y trabajo de campo.

SUMARIO

INTRODUCCIÓN.....	3
CAPÍTULO I: EL CONFLICTO AMBIENTAL: LOS RESIDUOS.....	5
1. LA PROBLEMÁTICA DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS, PERSPECTIVA GLOBAL	5
1.1. LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN LA UNIÓN EUROPEA, BREVE REFERENCIA .	11
1.2. LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN AMERICA LATINA Y CARIBE - BREVE REFERENCIA	14
2. LA PROBLEMÁTICA DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS, CONTEXTO LOCAL	24
2.1. ALGUNAS REFERENCIAS SOBRE EL MANEJO ACTUAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN LA ARGENTINA	24
2.2. ACTORES INVOLUCRADOS Y SUS RESPONSABILIDADES	26
2.3. ALGUNAS REFERENCIAS SOBRE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN EL "ÁREA METROPOLITANA BUENOS AIRES", PARTICULARMENTE EN EL LLAMADO CONSORCIO REGIÓN CAPITAL	32
CAPÍTULO II. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL.....	38
1. ALGUNAS REFERENCIAS SOBRE EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL	39
2. NORMATIVA NACIONAL.....	40
3. MARCO NORMATIVO PROVINCIAL.....	47
CAPÍTULO III: JUDICIALIZACIÓN DEL CONFLICTO. LA CAUSA ASOCIACIÓN NUEVO AMBIENTE Y CENTRO VECINAL DE PUNTA LARA C/ CEAMSE DE ENSENADA. CONTEXTO Y DESARROLLO	58
1. PRESENTACIÓN DE AMPARO AMBIENTAL ANTE EL JUZGADO EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº 1 DE LA PLATA. 02/03/2006	58
2. APELACIÓN ANTE LA CÁMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LA PLATA. READECUACIÓN DE PLAZOS. 22/06/2006	60
3. RECURSO EXTRAORDINARIO ANTE LA SUPREMA CORTE DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES -SCBA-. DECISIONES DE LA CORTE PROVINCIAL. HOMOLOGACIÓN DE CONVENIOS. 20/12/2006 – 01/12/2011	61
4. INCUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS. 14 /11/2007	62
5. LA CEAMSE REQUIERE AUTORIZACIÓN PARA AMPLIACIÓN. INTIMACIONES DE LA SCBA SOLICITANDO INFORMES AL GOBERNADOR Y A LA CEAMSE. 23/08/2010.....	63
6. GESTIONES DE LA UNIDAD EJECUTORA AGENCIA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE LA PLATA	64
7. DETERMINACIÓN DE POLOS AMBIENTALES. IMPOSICIÓN DE ASTREINTES AL GOBERNADOR. 1º/12/2010.....	66
8. LOCALIZACIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE RSU. CESE DE ASTREINTES. 30/11/2011	68
9. DEMORA EN LA ASISTENCIA ECONÓMICA PARA EL INICIO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO LA CEAMSE INSISTE EN AMPLIAR EL RELLENO SANITARIO. 01/12/2011.....	69
10. HOMOLOGACIÓN DE CONVENIO POR LA SCBA. NUEVO PROYECTO PARA EL CIERRE DEL RELLENO SANITARIO. PROPUESTA DEL CEAMSE PLANTA DE TRATAMIENTO MECÁNICO BIOLÓGICA. NUEVAS DILACIONES. 1º/04/2015	71
REFLEXIONES FINALES.....	801

INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo, analizaremos sintéticamente algunos de los antecedentes, vicisitudes y consideraciones sobre la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en el llamado “**Consortio Región Capital**”³ de la Provincia de Buenos Aires, en la República Argentina.

Inicialmente y antes de avanzar, debemos resaltar que, en nuestro país, la cuestión atinente a la gestión de los residuos sólidos urbanos es competencia eminentemente municipal. Es decir que las dos temáticas centrales que hacen a la problemática de los residuos sólidos urbanos como lo son su gestión y los costos asociados a ella recaen sobre el la jurisdicción presupuestariamente más débil, los Municipios.

Desde esta perspectiva, nos centraremos en el análisis de la causa “**Nuevo Ambiente y Centro Vecinal de Punta Lara contra la Coordinadora Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE)**”⁴, proceso judicial en el marco del cual se intenta arribar a una solución a la problemática de los residuos sólidos urbanos (RSU) en el Consortio Región Capital, avizorándose las dificultades prácticas en la ejecución de la sentencia, uno de los principales desafíos en todo proceso de índole “ambiental”, tanto para las partes como para los jueces intervinientes en las distintas instancias.

En primer lugar, para comprender el contexto en el que se desenvuelven los hechos, formularemos algunas consideraciones respecto al conflicto ambiental que plantea el inadecuado tratamiento de los residuos, para ello señalaremos brevemente cual es el contexto global, regional y local, mencionando resumidamente a los actores sociales involucrados y sus roles.

Luego haremos algunas referencias a la gestión de los residuos sólidos urbanos en el “Área Metropolitana Buenos Aires”, particularmente en el denominado Consortio Región Capital.

Seguidamente, en otro capítulo nos ocuparemos del plexo normativo; enunciando sucintamente las normas más relevantes de la legislación internacional, nacionales y provinciales aplicables a la gestión de residuos, llamados **domiciliarios**

³ El 14 de Agosto de 2008 las Municipalidades de Brandsen, Berisso, Ensenada, La Plata y Punta Indio, celebraron un Convenio por cuya cláusula 1 se comprometieron a agruparse bajo el régimen legal contemplado en la Ley N° 13.580 –Consortio de Gestión y Desarrollo – constituyendo la Subregión que se denominará – CONSORCIO DE GESTIÓN Y DESARROLLO CAPITAL. **Fuente** “**Consortio de Gestión y Desarrollo Capital- Convenio de Creación**” **Municipalidad de La Plata**.

⁴ Causa N° 3131 CCALP “Asociación Civil Nuevo Ambiente y Centro Vecinal de Punta Lara C/ CEAMSE SA S/ AMPARO”.

en la legislación nacional argentina y sólidos urbanos en la ley provincial bonaerense, término que utilizaremos.

La normativa municipal marco se mencionará sucintamente, al referirnos sintéticamente a las gestiones llevadas a cabo por la ex Unidad Ejecutora Agencia Ambiental del Municipio de La Plata, vinculadas al caso judicial que analizaremos.

Formulado el encuadre legal nos avocaremos al análisis de la acción de amparo promovida por la Asociación Civil Nuevo Ambiente y Centro Vecinal de Punta Lara contra la CEAMSE. En ese capítulo se describirá como la participación de Organizaciones de la Sociedad Civil influye en la gestión ambiental local, generando efectos expansivos sobre las tres funciones en las que se desenvuelve el poder del Estado: jurisdiccional, legislativa y ejecutiva. Por otra parte, se vislumbrarán las dificultades en la ejecución de una sentencia en la índole de un proceso de tipo “ambiental”. Y se hará referencia a la puesta en funcionamiento de la nueva planta de tratamiento de residuos para la “Región Capital” en Ensenada, en el marco de la ejecución de la sentencia y como resultado del arduo y complejo proceso judicial precitado.

Finalmente concluiremos con algunas ideas y reflexiones.

CAPÍTULO I: EL CONFLICTO AMBIENTAL: LOS RESIDUOS

1. LA PROBLEMÁTICA DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS, PERSPECTIVA GLOBAL

Desde un enfoque sistémico podemos sostener que el ambiente es un sistema⁵ el cual los seres humanos integramos, siendo los residuos generados resultado de su funcionamiento y a la vez parte del sistema.

En este orden de ideas es posible afirmar que el tratamiento que una sociedad imparte a sus residuos es también el reflejo de su estilo de vida. Estilo de vida, que se desenvuelve en un contexto (social, económico, político y cultural) y, en el cual diferentes actores, toman decisiones económicas y políticas, que a la vez recaen sobre otros actores del sistema, incluido el ambiente.

Concretamente en la gestión de los residuos el tema central es determinar quien o quienes y en que medida asumen los costos en cada una de las etapas (generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final).

En este punto y antes de seguir avanzando es importante destacar la responsabilidad del Estado (Nacional, provincial y Municipal) en la Gestión Ambiental, (en el caso que nos ocupa en la gestión de los residuos). Ello por cuanto son las acciones u omisiones de las políticas públicas, las que tienen capacidad para incidir colectivamente en el funcionamiento de la sociedad (a través de planes, programas y proyectos), más allá de las acciones u omisiones de cada individuo tome aisladamente. Sumando a lo expuesto al Estado en sus funciones legislativa (para regular las conductas de los actores sociales) y jurisdiccional (para exigir el cumplimiento del ordenamiento jurídico en un proceso judicial).

En relación a la cuestión, el papa Francisco en la **Carta Encíclica *Laudato sí***,⁶ del 2015 "***Sobre el cuidado de la Casa Común***", se refiere en el capítulo I a la contaminación, la basura y la cultura del descarte, entre otros puntos.

⁵ Según explica Lorenzetti en "Teoría de la decisión Judicial. Fundamentos de derecho, Ed. Rubinzal-Culzoni, 2008, pág. 21 y sgtes, "La teoría sistémica se ha difundido en el campo de las ciencias. Desde el enorme avance que produjeron en el campo de la biología al incorporar la noción de sistemas autopoieticos (Maturana, Humberto y Varela, Francisco, "Autopoietic Systems, Illinois), hasta la misma noción en la informática (Wiener), en la antropología (Levy Strauss, Claude, "Antropología estructural", Eudeba, 1977), la autorreferencia lingüística de los procesos cognitivos (Neurath), el orden fundado en la fluctuación de estructuras disipativas de los procesos no reversibles (Prigogine), la circularidad lógica de las estructuras matemáticas (Godel), la autorregulación homeostática de los sistemas (Bertalanfy), los procesos de autoorganización de los procesos sociales (Hayek). Es necesario actualizar la ciencia jurídica en relación a estas mutaciones epistemológicas. En este sentido, Canaris es un modelo de iusprivatista con formación iusfilosofica (CANARIS, Claus Wilhelm, "Pensamiento sistematico e conceito de sistema na ciencia do direito", Trad Nemezes Cordeiro, 2da de. Fund Calouste Gulbenkian, Lisboa 1996)".

En tal sentido, el Sumo Pontífice explica que "(...) Se producen cientos de millones de toneladas de residuos por año, muchos de ellos no biodegradables: residuos domiciliarios y comerciales, residuos de demolición, residuos clínicos, electrónicos e industriales, residuos altamente tóxicos y radioactivos. La tierra, nuestra casa, parece convertirse cada vez más en un inmenso depósito de porquería (...).

En definitiva Francisco concluye que "(...) Estos problemas están íntimamente ligados a la **cultura del descarte**⁷, que afecta tanto a **los seres humanos excluidos como a las cosas que rápidamente se convierten en basura** (...) el sistema industrial, al final del ciclo de producción y de consumo, no ha desarrollado la capacidad de absorber y reutilizar residuos y desechos. Todavía no se ha logrado adoptar un modelo circular de producción que asegure recursos para todos y para las generaciones futuras, y que supone limitar al máximo el uso de los recursos no renovables, moderar el consumo, maximizar la eficiencia del aprovechamiento, reutilizar y reciclar (...). Finalmente afirma el papa que "(...) Abordar esta cuestión sería un modo de contrarrestar la cultura del descarte, que termina afectando al planeta entero, pero observamos que los avances en este sentido son todavía muy escasos (...)"

Concordantemente con lo expuesto, en el documental "**La Historia de las Cosas**"⁸, Annie Leonard, cita la frase del economista estadounidense Víctor Lebow, quien, en 1955 ya manifestaba que "*Nuestra economía enormemente productiva (...) pide que hagamos del **consumo nuestra forma de vida**, que convirtamos la compra y uso de los bienes en un ritual, que busquemos nuestra satisfacción espiritual, nuestra satisfacción del ego, en consumo (...) nosotros necesitamos cosas consumidas, quemadas, reemplazadas y descartadas a paso acelerado.*"

Asimismo, cabe citar el **Mensaje Ambiental a los Pueblos y Gobiernos del Mundo** de Juan Domingo Perón, quien ya en el año 1972, se pronunció respecto a la crisis ambiental.⁹ En los que hace al objetivo de este trabajo, seleccionamos los siguientes párrafos del discurso, donde se destaca un enfoque sistémico y ecocéntrico:

⁶ <https://assets.documentcloud.org/documents/2105205/laudato-si-spagnolo.pdf> pág. 19 y sgtes.

⁷ El resaltado es propio.

⁸ <https://www.youtube.com/watch?v=ykfp1WvVqAY>

⁹ Con agudeza y precisión el mensaje, difundido el 21/02/1972 desde Madrid, España, hace referencia al estado de situación ambiental mundial, sus causas y consecuencias (colonialismo, despilfarro masivo, espejismo de la tecnología, contaminación de la tierra, del mar y del agua potable, los alimentos, la llamada "revolución verde", la carrera armamentista y la política demográfica, entre otras cuestiones al respecto). Finalmente concluye con una propuesta de acción política colectiva considerando en particular a los países del "Tercer Mundo", y al rol de los diferentes actores sociales especialmente el del hombre de ciencia y los dirigentes políticos.

“ (...) El ser humano ya no puede ser concebido independientemente del medio ambiente que él mismo ha creado. Ya es una poderosa fuerza biológica, y si continúa destruyendo los recursos vitales que le brinda la Tierra, sólo puede esperar verdaderas catástrofes sociales para las próximas décadas.

La humanidad está cambiando las condiciones de vida con tal rapidez que no llega a adaptarse a las nuevas condiciones. Su acción va más rápido que su captación de la realidad y el hombre no ha llegado a comprender, entre otras cosas, que los recursos vitales para él y sus descendientes derivan de la naturaleza, y no de su poder mental. De este modo, a diario, su vida se transforma en una interminable cadena de contradicciones.

En el último siglo ha saqueado continentes enteros y le han bastado un par de décadas para convertir ríos y mares en basurales, y el aire de las grandes ciudades en un gas tóxico y espeso. Inventó el automóvil para facilitar su traslado, pero ahora ha erigido una civilización del automóvil que se asienta, sobre un cúmulo de problemas de circulación, urbanización, inmunidad y contaminación en las ciudades y se grava con las consecuencias de la vida sedentaria (...) ”

También, el mensaje se refirió a los que llamó **“Sistemas Sociales de Despilfarro Masivo”**, y a la hoy denominada **obsolescencia programada**:

*“(...) Las mal llamadas **“Sociedades de Consumo”**, son, en realidad, sistemas sociales de despilfarro masivo, basados en el gasto, por el gusto que produce el lucro. Se despilfarra mediante la producción de bienes necesario o superfluos y, entre estos, a los deberían ser de consumo duradero, con toda intención se les asigna cierta vida porque la renovación produce utilidades. Se gastan millones en inversiones para cambiar el aspecto de los artículos, pero no para reemplazar los bienes dañinos para la salud humana, y hasta se apela a nuevos procedimientos tóxicos para satisfacer la vanidad humana.*

Como ejemplo bastan los autos actuales que debieran haber sido reemplazados por otros con motores eléctricos, o el tóxico plomo que se agrega a las naftas simplemente para aumentar el pique de los mismos.

No menos grave resulta el hecho de que los sistemas sociales de despilfarro de los países tecnológicamente más avanzados, funcionen mediante el consumo de ingentes recursos naturales aportados por el Tercer Mundo. De este modo el problema de las relaciones dentro de la humanidad es paradójicamente doble: algunas clases sociales - la de los países de baja tecnología en particular – sufren los efectos del hambre, el analfabetismo y las enfermedades, pero al mismo tiempo las clases sociales y los países que asientan su exceso de consumo en el sufrimiento de los primeros, tampoco están racionalmente alimentados, ni gozan de una auténtica cultura

o de una vida espiritual o físicamente sana. Se debaten en medio de la ansiedad y del tedio, y los vicios que produce el ocio mal empleado (...)”.

Tanto la llamada “**cultura del descarte**”, como el estilo de vida “**consumista**”, y el “**sistema de despilfarro masivo**” al que se referían los autores citados, desde diferentes posturas, se han profundizado, e incrementado aceleradamente desde fines del siglo XX y en la actualidad, a comienzos del XXI. Lo cual, como veremos, ha redundado en la generación de residuos de todo tipo a nivel mundial, con las consecuencias que ello implica.

Por otra parte, salta a la vista que en la generación de residuos y en ausencia de su gestión y tratamiento hay una **externalización de costos**, cuyos daños si bien recaen sobre la sociedad en su conjunto, **afectan con mayor intensidad a los sectores más vulnerables**, los mismos sectores que no se benefician ni con la producción de bienes y servicios ni con el aparente bienestar que provee el sistema exacerbado de consumo.

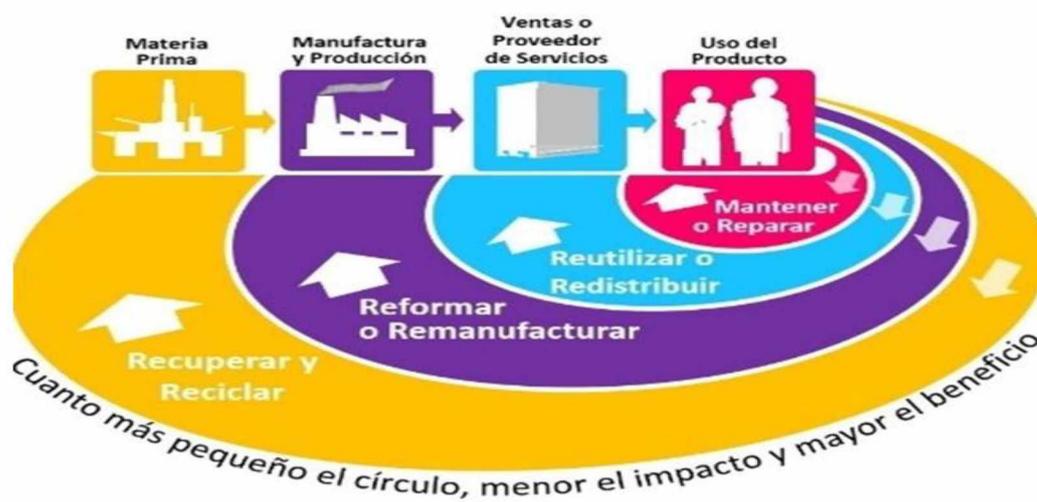
De acuerdo a un minucioso estudio elaborado por la **Universidad Nacional de la Plata** y la **Universidad Tecnológica Nacional**¹⁰ si nos remontamos al pasado y analizamos las costumbres relacionadas con la higiene pública en la Edad Media comprenderíamos el origen de las epidemias que diezmaron la población europea no era solamente una cuestión de malos hábitos de higiene individual prevaleciente en ciertas clases sociales con limitaciones económicas, sino que formaban parte de una concepción integral de esa época, también influenciaba la tecnología y hasta el diseño arquitectónico de las clases gobernantes.

Según el referido estudio **el modo como manejamos o gestionamos nuestros desechos o residuos depende de una concepción integral de los costos y beneficios asociados a ella**. Hasta mediados del Siglo XX, la producción de “basura” no superaba los 500 gramos por persona por día, siendo mayormente orgánica (restos vegetales, animales) que procesaban animales domésticos o de granja (gallinas), o que eran enterrados en el fondo de las casas o en basurales comunitarios en los cuales se degradaban rápidamente. El auge de la sociedad de consumo ha posibilitado el incremento en dos a cuatro veces la cantidad de residuos sólidos generados por persona (actualmente es de 1 a 2 kilogramos por persona por día, dependiendo de nivel socioeconómico), con un 50% de materiales orgánicos y el resto de diversa.

¹⁰ Fuente: PLAN DE GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS PARA EL CONSORCIO REGIÓN CAPITAL (Provincia de Buenos Aires, R. Argentina)”. FASE 1: FORMULACIÓN DEL PLAN. INFORME FINAL DOCUMENTO SÍNTESIS. UNLP-UTN. Noviembre 2009.

Antiguamente el hombre conocía dos únicas formas de tratar los residuos: mediante el vuelco incontrolado en el lugar o la quema. El concepto de “**Gestión de Residuos**” como se conoce actualmente no apareció hasta finales del siglo XX. Durante siglos, el hombre ha transportado los residuos hacia zonas periféricas de las ciudades. En esos años se dio cuenta de la necesidad de crear un sistema más organizado. La recolección, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos no podía seguir ese modelo de gestión. En 1906, en Estados Unidos, **Parsons** aportó una nueva visión al tratamiento de los residuos en su libro “**La Disposición de los Residuos Municipales**”. Por primera vez se abordaba el tema de los residuos desde el punto de vista de la Ingeniería. Junto con la necesidad global de un manejo sostenible de los residuos, cada vez es más claro que un solo método no puede tratar los diferentes tipos de residuos de una manera ambientalmente eficiente.¹¹

Gestión integral de residuos. Hacia una economía circular



Fuente: Página oficial del ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Argentina.¹²

No obstante, “(...) a nivel global, el relleno sanitario¹³ sigue representando hasta el presente un alto porcentaje en la gestión de residuos (...)” Sin embargo existen en Europa ciertas excepciones como Austria, Suiza, Alemania, Suecia, Dinamarca y Finlandia, sumado al “(...) consenso a nivel mundial respecto a que la

¹¹ Así lo explica Esain en: ESAIN, José. Competencias Ambientales. Ed. Abeledo Perrot., Bs.As 2008, pág. 514 y ss.
¹² <http://ambiente.gob.ar/gestion-integral-de-residuos/>

¹³ El ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Argentina en el documento “**Mapas críticos Gestión de Residuos marzo 2016**”, publicado en la página oficial de dicho organismo, considera **relleno sanitario** a la **técnica de ingeniería** para el confinamiento de los RSU. Comprende el esparcimiento, acomodo y compactación de los residuos sobre un lecho impermeable, su cobertura con tierra u otro material inerte por lo menos diariamente, para el control de la proliferación de vectores y el manejo adecuado de gases y lixiviados, con el fin de evitar la contaminación del ambiente y proteger la salud de la población. Los **vertederos controlados** se consideran en la publicación precitada como lugares para la disposición final de los RSU, que no cuenta con la infraestructura propia de un relleno sanitario, pero sí con algunas **medidas de control**. Los **basurales a cielo abierto** (BCA) se consideran a los **sitios sin control ni tratamiento sanitario**.

gestión de residuos sólidos debe ser efectuada contemplando tres condiciones básicas e imprescindibles: sostenibilidad ambiental, accesibilidad económica y aceptabilidad social.”¹⁴

*La estrategia del enterramiento es vista “(...) como la mejor opción, debido a su sencillez de implementación, a la experiencia local y a su costo operativo significativamente menor que otras opciones, que además requieren un cambio sustancial en el comportamiento de la población, con importantes inversiones, un mayor costo operativo y una mayor complejidad de gestión. La cuestión es si en esa estructura de **costos económicos** estamos incluyendo todos los costos asociados a una u otra opción. Es conocida la crítica a los rellenos sanitarios debido a que ellos constituyen un “pasivo ambiental”, que se transfiere a las futuras generaciones. Esto hace referencia al hecho que en el futuro tendrán que reparar el daño ambiental asociado al mismo (contaminación del agua o del suelo), o verán restringida sus posibilidades de desarrollo por restricciones de uso de esos terrenos degradados.”¹⁵*

Actualmente, por razones de salubridad colectiva, aceptamos la necesidad y asumimos los costos económicos asociados al manejo del agua, incluyendo cuantiosas inversiones en redes de agua potable y sistemas de cloacas y desagües pluviales. Más aún, hemos empezado a reconocer la necesidad de plantas de tratamiento de los líquidos cloacales previo a su vertido, pero es dable afirmar que en materia de gestión y tratamiento de RSU parecería que aún no ocurre lo mismo por cuanto ello no se refleja en las políticas ambientales locales y regionales implementadas, aunque la sociedad ha comenzado a exigirlo, como en el caso que veremos, a través de acciones judiciales¹⁶. Al respecto coincidimos con quienes se han expresado en tal sentido¹⁷.

Antes de avanzar debemos subrayar que cada contexto local y regional presenta particularidades propias en materia de RSU y que han de ser consideradas en cada caso específico para la toma de decisiones al respecto.

Por eso, si bien el conocimiento de las experiencias foráneas en materia de RSU constituye una herramienta más para el desarrollo de políticas públicas por parte del Estado y para los distintos operadores del mercado, tales **experiencias no pueden trasladarse mecánicamente de una región a otra.**

¹⁴ ESAIN, José. Ob. cit.

¹⁵ ESAIN, José. Ob. cit.

¹⁶ Otro caso judicial interesante respecto a la gestión de los residuos es el de la localidad de Mercedes, también en la provincia de Buenos Aires, comentado en COSENTINO, Gabriela Margarita. “El diseño de una sentencia ambiental para la efectiva gestión de los residuos sólidos urbanos en el municipio de Mercedes”. Revista de Derecho Ambiental. N° 41, Enero/Marzo 2015, pág. 296/321.

¹⁷ En este punto coincidimos con Esain quien lo expresa en ESAIN, José. Ob. cit.

Para la implementación de soluciones concretas, han de analizarse los datos duros de cada lugar y la idiosincrasia de cada sociedad. Es decir, han de construirse propuestas genuinas que se ajusten a las circunstancias propias de nuestra región.

Si desde el derecho pretendemos actuar, innovar y lograr cambios eficaces a través políticas públicas debemos hacerlo desde un enfoque sistémico y situado en el territorio donde se procura actuar. Es decir, han de considerarse los **datos de la realidad** (territoriales, culturales, sociales, económicos - presupuestarios, técnicos - operativos, normativos, e institucionales, entre otros) **del lugar** donde pretende aplicarse determinada política pública, que se plasmará en planes, programas y proyectos.

En igual sentido, son presupuestos elementales para desarrollo de cualquier política pública, en nuestro caso ambiental en GIRSU, el **acceso a la información** (su generación, procesamiento y sistematización, con los requisitos que debe reunir para que pueda ser por así considerada) y **la efectiva participación en la toma de decisiones de todos los actores involucrados**.

Sin información fehaciente (diagnóstico y líneas de base) y participación, será ineficaz cualquier acción, por cuanto, no se puede modificar ni solucionar un problema si no se conocen sus causas y consecuencias.

Sentado lo expuesto, seguidamente haremos una breve referencia a datos duros en materia de gestión de RSU en diferentes realidades como los son la europea y la latinoamericana (diferente ingreso per cápita, nivel de consumo per cápita, costo por los servicios en materia de GIRSU, entre otros) para luego avocamos en particular al caso de la gestión de los RSU en la llamada Región Capital en nuestro país, y al conflicto suscitado en relación a su gestión y tratamiento.

Para mayor información véase los datos actualizados publicados por los sitios web oficiales de cada región y de los organismos internacionales a los que se hace referencia más adelante.

1.1. LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN LA UNIÓN EUROPEA, BREVE REFERENCIA ¹⁸

La Unión Europea (en adelante UE) ha registrado un cambio evidente en la gestión de los residuos. En 2010, buena parte de los residuos sólidos urbanos (el

¹⁸ Fuente: **Agencia Europea de Medio Ambiente** (AEMA): <http://www.eea.europa.eu/es/themes/waste/intro>

37 %, que representa un 10 % de todos los residuos generados en la UE según depositándose en vertederos¹⁹.

Actualmente se tiende al reciclado o compostaje (38 %) o a la incineración con recuperación de energía (21 %) de diferentes flujos de residuos. Las Directivas de la UE sobre residuos desaconsejan la vía de los vertederos y promueven el reciclado y valorización de los residuos.

Los instrumentos jurídicos y estrategias más recientes de la UE priorizan la prevención, desvinculando la producción de residuos del crecimiento económico y de los impactos ambientales. Algunos ejemplos son la revisión de la **Directiva Marco sobre los Residuos (DMR) 2008/98/CE en la Estrategia temática de prevención y reciclado de residuos y el Sexto Programa de acción de la Comunidad Europea en materia de medio ambiente (PAMA)**.

La DMR insta el marco general para la prevención y gestión de los residuos en la UE. Introduce y define conceptos básicos y establece principios de gestión como la **jerarquía de los residuos**, donde la prevención es la opción preferente.

Asimismo, la DMR obliga a los Estados miembros a establecer programas de prevención estableciendo ambiciosos objetivos de reciclado de residuos domésticos de papel, metal, plástico y vidrio, así como residuos de obras de construcción y demolición. E insta a la **Agencia Europea de Medio Ambiente²⁰ (AEMA)** a analizar los progresos de cada país en la elaboración y aplicación de estos programas.

Según datos de la AEMA *“Austria, Alemania y Bélgica son los países que reciclaron la mayor proporción de residuos urbanos en Europa en 2010. Si bien algunos países han logrado un rápido aumento de las tasas de reciclado, Europa sigue desperdiciando grandes cantidades de valiosos recursos enviándolos a los vertederos, y muchos países corren el riesgo de incumplir los objetivos de reciclado que exige la ley (...) En total, en Europa se recicló el 35 % de los residuos urbanos en 2010, una mejora significativa respecto al 23 % registrado en 2001. Sin embargo, a muchos países les resultará extremadamente difícil alcanzar los objetivos impuestos por la UE de reciclar el 50 % de los residuos domésticos y similares para el año 2020”*.

La información detallada figura en un informe de la **Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA)** que analiza la gestión de los residuos sólidos urbanos, que

¹⁹ Según el ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Argentina en el documento “Mapas críticos Gestión de Residuos Marzo 2016”, ob, cit. se consideran **vertederos** a los lugares para la disposición final de los RSU, que no cuenta con la infraestructura propia de un relleno sanitario, pero sí con algunas medidas de control.

²⁰ La **Agencia Europea de Medio Ambiente** es un organismo de la Unión Europea. Su labor es ofrecer información sólida e independiente sobre el medio ambiente. Es la fuente principal de información para los responsables del desarrollo, la aprobación, la ejecución y la evaluación de las políticas medioambientales, y también para el gran público. En la actualidad, la AEMA tiene 32 países miembros. Para más información puede consultarse el sitio oficial: <http://www.eea.europa.eu/es/about-us/who>.

son principalmente residuos domésticos, en los 27 Estados miembros de la UE más Croacia, Islandia, Noruega, Suiza y Turquía. Las tasas de reciclado más elevadas se registran en Austria, con una tasa del 63 %, seguida de Alemania (62 %), Bélgica (58 %), los Países Bajos (51 %) y Suiza (51 %).

El 4 de marzo de 2013, Eurostat²¹ publicó los datos sobre residuos urbanos de 2011, ofreciendo nuevas posibilidades de análisis. Eurostat emplea categorías que difieren ligeramente de las utilizadas por la AEMA, **con lo que los datos no son directamente comparables.**²²

Según el informe síntesis de la AEMA sobre el estado y perspectivas del ambiente en Europa 2015²³, *“(...) A pesar de los recientes avances en materia de prevención y gestión, la Unión Europea sigue generando grandes cantidades de residuos, y el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos en virtud de las políticas varía de unos países a otros. La UE parece acercarse a su objetivo para 2020 de reducir los residuos generados per cápita. No obstante, es preciso introducir cambios sustanciales en la gestión para abandonar progresivamente y por completo las prácticas de vertido de residuos reciclables o valorizables energéticamente. Asimismo, los Estados miembros deben realizar un esfuerzo extraordinario para alcanzar el objetivo de reciclar el 50 % de determinados flujos de residuos municipales antes de 2020 (AEMA, 2013i, 2013m)”*.

Como adelantamos, la referencia a las experiencias foráneas (como el caso europeo) en modo alguno pretende significar que pueden ser copiadas o imitadas mecánicamente para su aplicación en nuestra región o país (América Latina o Argentina), por los contrastes que ya señalamos.

Puntual y concretamente se pretende ilustrar respecto a diferentes contextos a fin de visualizar diferencias y similitudes respecto a la génesis y abordaje de la problemática en cuestión.

²¹ Statistical Office of the European Communities, oficina europea de estadística.

²² Fuente: Agencia Europea de Medio Ambiente: <http://www.eea.europa.eu/es/pressroom/newsreleases/las-mayores-tasas-de-reciclado> Publicado el 19/03/2013.

²³ AEMA, 2015. El medio ambiente en Europa: Estado y perspectivas 2015 – Informe de síntesis. Agencia Europea de Medio Ambiente, Copenhague. Pág. 91 y ctes.

1.2. LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN AMERICA LATINA Y CARIBE - BREVE REFERENCIA²⁴

De acuerdo al informe del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y Caribe”, 2010, actualizado en 2018²⁵, la existencia de nuevos patrones de consumo, sumado al crecimiento económico ha llevado a un aumento en la producción de residuos sólidos por habitante en los países de América Latina (GEO Mercosur, 2008).

Por ejemplo, para la región, la producción de residuos sólidos por habitante se ha duplicado en los últimos 30 años, pasando de 0,2 – 0,5 a 0,5 – 1,2 Kg por día, con un promedio regional de 0,92 Kg (ILAC, 2004).

Cifras clave



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y Caribe”, 2018. ISBN N° 978-92-807-3715-8. Pág. 6 y ss.

²⁴ Fuente: Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y Caribe. GEO. Alc. 3. Publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) 2010, pág. 159 yss. y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y Caribe”, 2018. ISBN N° 978-92-807-3715-8.

Surge del informe mencionado que “(...) la disposición final y la eficacia del sistema de recolección de desechos sólidos es muy variable entre ciudades. Asunción (Paraguay) y Quito (Ecuador) eran, en 2000, las únicas capitales que no contaban con rellenos sanitarios. Actualmente todas las capitales latinoamericanas cuentan con este tipo de instalaciones, aunque esto no garantiza que todos los desechos se depositen en ellos, porque de manera paralela se utilizan botaderos o vertederos improvisados en sistemas naturales o en terrenos baldíos como lugares de disposición final, lo que genera problemas de emisión de gases, filtración de lixiviados, y desarrollo de vectores de diversas enfermedades. Aunque el reciclaje es aún insuficiente en la región, cabe destacar que se han implementado importantes programas impulsados por los gobiernos locales y, en algunos casos, en alianza con organizaciones civiles y privadas”²⁶.

Finalmente, respecto a la temática de los desechos sólidos, el **informe del PNUMA** concluye sosteniendo que “(...) Pese a los avances en el reciclaje organizado, en América Latina y el Caribe aún subsiste el reciclaje informal, lo cual pone en riesgo la salud de las personas involucradas, además de estar, frecuentemente, asociado a niveles serios de corrupción (...) En general, en la mayoría de los países de la región se han dado avances en el manejo de los desechos sólidos, cuando menos en la última década, tanto en el aspecto normativo como en el diseño e implementación de programas y proyectos que, sin embargo, aún son limitados y aislados inclusive al interior de cada país (...) Por ello, **el manejo de los desechos sólidos continúa siendo un tema crítico en la región, principalmente en Centroamérica, que enfrenta restricciones financieras, así como una limitada visión integral del problema (...)**”²⁷.

²⁶Explica el informe que “(...) en el rubro de segregación domiciliaria existen iniciativas no gubernamentales dignas de ser tomadas en cuenta. En Perú, por ejemplo, el Consejo Nacional del Ambiente (actual Ministerio del Ambiente) impulsó el Programa Recicla en el marco del proyecto SENREM/ USAID y logró trabajar exitosamente con más de 800 colegios para promover el manejo segregado de los desechos sólidos de los planteles; a partir de 2006 el programa se transforma a Sistemas de Gestión Ambientales Escolares (SIGAE). Adicionalmente, diversas acciones promovidas por la iniciativa privada tienden al reciclaje con la participación de capital privado”.

²⁷ El resaltado es nuestro.



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y Caribe”, 2018. ISBN N° 978-92-807-3715-8. Pág. 7.

Antes de seguir avanzando, cabe hacer un alto para referirnos a un tema central **LA FINANCIACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**²⁸ .

Según un el **Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)**, en el estudio denominado **“Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y Caribe (ALC)”**, 2018²⁹, ya citado, la financiación es un asunto fundamental para la sostenibilidad de los esquemas de gestión de los residuos, en especial en los países de América Latina y Caribe, donde prevalecen modelos financiados directamente por **las municipalidades** y en muchos casos no se recuperan **los costos** del servicio.

El estudio referido, en el capítulo 5 inicia analizando los **costos y beneficios de la gestión de residuos**, incluyendo el **costo de la inactividad** y los **beneficios para la sociedad y la economía** de llevar a cabo una gestión de residuos responsable (5.1). Después de presentar la gestión de residuos **como un servicio público** y como una **actividad económica** (5.2.), el capítulo expone los **modelos de financiación de la gestión de residuos** (5.3), y los modelos de **prestación del servicio** (5.4). Las dos secciones posteriores definen las **fuentes de ingreso** para la gestión de residuos sólidos (5.5) y **la financiación de las inversiones obtenidas** (5.6), y finaliza ofreciendo una serie de **herramientas que permiten decidir el modelo de financiación apropiado para la gestión de los residuos sólidos** (5.7). Finalmente, del documento podemos extraer las siguientes conclusiones:

Prevalecen esquemas de gestión financieramente insostenibles. Prevalecen modelos financiados directamente por las municipalidades y en muchos casos no se recuperan los costos y no se ejecutan las inversiones necesarias para mejorar la calidad, continuidad y cobertura del servicio.

Se desconocen los costos directos e indirectos de la gestión de residuos. Por regla general, no existe un claro conocimiento de los costos financieros y económicos asociados a la gestión de los residuos, y esto dificulta la sostenibilidad de los esquemas implementados. No existe una clara consciencia general de que el

²⁸ Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y Caribe”, 2018. Ob. Cit. Pág. 193 y ss.

²⁹ La Perspectiva de la gestión de residuos en América Latina y el Caribe ofrece una visión regional sobre las principales tendencias y desafíos relacionados con la gestión de residuos, con el fin de facilitar una guía para el diseño e implementación de políticas y programas en los países de la región. El documento, que responde al mandato del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, así como de la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, reúne los elementos necesarios para entender la situación actual en la región, analizando también los modelos y tendencias en la gobernanza y financiación de la gestión de residuos. Para ello, se recopiló y analizó información facilitada por los países de la región, incluyendo un conjunto de estudios de caso.

costo económico de los impactos negativos sobre la salud pública, el ambiente y el desarrollo económico de la falta de gestión adecuada a los residuos (costo de la inacción) **es mayor al costo financiero de un adecuado sistema de gestión.**

Diversificación de los modelos de prestación del servicio. En la región prevalecen los modelos públicos, algunos de los cuales generan altas cargas presupuestarias que dificultan la sostenibilidad de los esquemas y limitan las posibilidades de mejorar. Sin embargo, la participación privada en la prestación del servicio está ganando espacio en ALC. Existe una variedad de opciones para asociaciones públicas privadas o participación del sector privado en la gestión de residuos sólidos. **Las modalidades en uso son la contratación, la concesión, el arrendamiento, la franquicia y la libre competencia.**

Hacia la regionalización. Es de destacar que existen numerosos ejemplos de soluciones regionales mediante la agrupación de varias municipalidades que han conformado algún tipo de organismo operador. La regionalización en la prestación del servicio es la forma más común de lograr economías de escala en la gestión y de acceder a fuentes de financiamiento, entre otras ventajas. Además, fruto de ellas se reduce el impacto ambiental acumulado y constituye un claro ejemplo de enriquecimiento institucional en tanto el delicado proceso de concretar tales soluciones implica un ejercicio de diálogos y consensos inevitables para su concreción y operación.

El cobro efectivo del servicio: un elemento clave. Existen distintos esquemas de cobro del servicio de gestión de residuos. En general, este se efectiviza a través de la facturación de los servicios de agua potable y alcantarillado o junto con las facturas de electricidad o de impuestos prediales y, en menor medida, al usuario directamente. Se encuentran también ejemplos en que se encuentran sistemas mixtos. No obstante, es frecuente en muchos municipios de la región la carencia de esquemas de cobro por el servicio, o en ocasiones el desvío de parte de los fondos para el pago de otro tipo de servicios.

Nivel de inversión insuficiente. El nivel de inversión pública y privada no es en la actualidad suficiente para financiar la infraestructura necesaria para paliar las principales deficiencias anotadas previamente (cobertura de recolección variable, bajas tasas de reciclaje, disposición final inadecuada).

Del Anexo 3 del informe de referencia surgen los siguientes datos concretos, relativos a la financiación de los residuos en ALC:

Anexo 3

Datos e información sobre la financiación de residuos en América Latina y el Caribe

ANEXO 3.1

Principales modalidades de cobranza de la gestión de residuos sólidos en ALC

País	Principal modalidad de cobranza del servicio de gestión de residuos
Argentina	Impuesto predial
Belize	Impuesto predial
Bolivia	Factura de electricidad
Brasil	Impuesto predial
Chile	Impuesto predial o cuenta periódica al usuario
Colombia	Factura del servicio de agua o electricidad
Costa Rica	Cuenta periódica al usuario
República Dominicana	Cuenta periódica al usuario
Ecuador	Factura de electricidad
El Salvador	Factura de electricidad o cuenta periódica al usuario
Guatemala	Cuenta periódica al usuario
Honduras	Impuesto predial
Nicaragua	Cuenta periódica al usuario
Panamá	Factura del servicio de agua
Paraguay	Cuenta periódica al usuario
Perú	Impuesto predial
Trinidad y Tobago	Gobierno
Uruguay	Impuesto predial
Venezuela	Factura de electricidad

Fuente: Elaboración propia a partir de BID-ADDIS-COPS (2013). Nota: La información corresponde al porcentaje de población sustrada.

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y Caribe”, 2018. ISBN N° 978-92-807-3715-8. Anexo 3.1.

ANEXO 3.3

Principal modalidad de prestación de la actividad de recolección y transporte

País	Porcentaje de población cubierta / Tipo servicio (%)					Cobertura total	Modalidad que prevalece
	Servicio mun. directo	Contrato serv.	Cooperat.	Gob. central	Sin servicio		
Argentina	45,5	54,2	0,1	0	0,2	99,8	Mixto - Servicio municipal directo y contrato de servicios
Barbados	0	0	0	100	0	ND	Servicio directo proveído por gobierno nacional
Belize	30,6	54,6	0	0	14,8	85,2	Contrato de servicios
Bolivia	4,5	3,5	0	0	20,0	80,0	Mixto - Servicio municipal directo y contrato de servicios
Brasil	27,7	68,4	1,3	0	2,6	95,9	Mixto - Servicio municipal directo y contrato de servicios
Colombia	30,3	68,3	0,4	0	1,0	99,0	Contrato de servicios
Costa Rica	65,4	2,5	0	0	9,6	90,4	Servicio municipal directo
Chile	18,4	79,4	0	0	2,2	97,8	Contrato de servicios
Ecuador	67,3	16,7	0	0,1	15,9	84,1	Servicio municipal directo
El Salvador	62,6	16,2	0	0	21,2	78,8	Servicio municipal directo
Granada	ND	ND	ND	ND	ND	0,0	Sin información
Guatemala	43,2	19,6	14,9	0	22,2	77,7	Servicio municipal directo
Guyana	ND	ND	ND	ND	0	0,0	Sin información
Haití	ND	ND	ND	ND	0	0,0	Sin información
Honduras	22,9	41,7	0	0	35,4	64,6	Contrato de servicios
Jamaica	0	0	0	62	38,0	62,0	A cargo del gobierno central
México	62	23,6	7,6	0	6,8	93,2	Servicio municipal directo
Nicaragua	68	20,4	3,9	0	7,7	92,3	Servicio municipal directo
Panamá	44,5	40,4	0	0	15,1	84,9	Mixto - Servicio municipal directo y contrato de servicios
Paraguay	33,6	23,4	0	0	43,0	57,0	Mixto - Servicio municipal directo y contrato de servicios
Perú	55,5	28,5	0	0	16,0	84,0	Servicio municipal directo
República Dominicana	74,9	22,1	0	0	3,0	97,0	Servicio municipal directo
Santa Lucía	0	100	0	0	0	100	Contrato de servicios
Trinidad y Tobago	0	0	0	100	0	100	A cargo del gobierno central
Uruguay	76,9	20,8	0,5	0	1,8	98,2	Servicio municipal directo
Venezuela	59,8	24,2	1,2	4	0	100,0	Servicio municipal directo

Fuente: Elaborado a partir de BID-AIDIS-OPS (2011), y confirmación del presente estudio

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y Caribe”, 2018. ISBN N° 978-92-807-3715-8. Anexo 3.3.

ANEXO 3.4

Principal modalidad de prestación de la actividad de disposición final

País	Porcentaje de población cubierta / tipo servicio				Modalidad que prevalece
	Servicio mun. directo	Contrato serv.	Cooperat.	Gob. central	
Argentina	45,2	24,1	0	30,7	Mixto - Servicio municipal directo y gobierno central
Barbados	0	0	0	100	Servicio directo provisto por gobierno nacional
Belice	0	39	0	0	Mixto - Servicio municipal directo y control de residuos
Bolivia	70,8	29,2	0	0	Servicio municipal directo
Brasil	69,7	30,3	0	0	Mixto - Servicio municipal directo y control de residuos
Colombia	17,3	82,3	0,3	0	Contrato de servicios
Costa Rica	35	67,5	0	0	Contrato de servicios
Chile	17,1	82,9	0	0	Contrato de servicios
Ecuador	74,8	25,2	0	0	Servicio municipal directo
El Salvador	8,1	91,1	0,8	0	Contrato de servicios
Guatemala	80,8	1	0	18,2	Servicio municipal directo
Guyana	ND	ND	ND	ND	Sin información
Honduras	72,9	27,1	0	0	Servicio municipal directo
Jamaica	0	0	0	62	A cargo del gobierno central
México	65,7	22,2	0,3	11,7	Servicio municipal directo
Nicaragua	63	36,4	0,6	0	Servicio municipal directo
Panamá	37,9	62,1	0	0	Contrato de servicios
Paraguay	48,5	51,5	0	0	Mixto - Servicio municipal directo y contrato de servicios
Perú	67,4	32,6	0	0	Servicio municipal directo
República Dominicana	90	10	0	0	Servicio municipal directo
Trinidad y Tobago	0	0	0	100	A cargo del gobierno central
Uruguay	96,2	3,8	0	0	Servicio municipal directo
Venezuela	66,1	22,1	2,5	9,4	Servicio municipal directo

Fuente: Elaborado a partir de BID-AIDIS-OPS (2013)

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y Caribe”, 2018. ISBN N° 978-92-807-3715-8. Anexo 3.4.

ANEXO 3.5

Costos de la gestión de residuos sólidos por tonelada o kilómetro

País	Barrido (USD/km)	Recolección (USD/t)	Transferencia (USD/t)	Disposición final (USD/t)	Total unitario (USD/t)
Argentina	38,93	54,02	15,09	17,63	125,67
Belice	ND	ND	21	12,5	33,5
Bolivia	13,04	32,22	ND	16,43	61,69
Brasil	26,44	46,2	ND	31,48	104,12
Colombia	9,41	34,12	ND	9,0	52,53
Costa Rica	ND	22,65	ND	18,81	41,46
Chile	31,68	23,34	4,63	11,43	71,08
Ecuador	ND	30,05	ND	5,61	35,66
El Salvador	ND	30,42	ND	21,02	51,44
Guatemala	9,94	10,84	ND	ND	20,78
Honduras	6,62	20,81	ND	8,16	35,59
México	1,8 – 25,5	6,8 – 139,9	ND	1,1 – 39,4	9,7 – 204,8
Paraguay	4,92	6,59	ND	5,88	17,39
Perú	26,35	15,02	ND	5,98	47,35
Santa Lucía	ND	10,72	ND	23,27	33,99
Trinidad y Tobago	ND	ND	ND	16,4	16,4
Uruguay	16,73	47,85	ND	29	93,58

Fuente: BLD-AIDIS-OPS (2011); Semarnat-INECC (2012)

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y Caribe”, 2018. ISBN N° 978-92-807-3715-8. Anexo 3.5.

ANEXO 3.6

Principales modalidades de cobranza

País	Formas de cobranza (% población cubierta)					Modalidad que prevalece
	Impuesto predial	Electricidad	Agua potable y alcantarillado	Cuenta periódica al usuario	Otra	
Argentina	68,2	3,9	0	27,9	0	Impuesto predial
Belice	100	0	0	0	0	Impuesto predial
Bolivia	0	95,6	0	4,4	0	Electricidad
Brasil	90,1	0	08,5	0,3	1,0	Impuesto predial
Colombia	0	34,5	65,5	0	0	Agua potable y alcantarillado
Costa Rica	91,8	0	0	68,2	0	Cuenta periódica al usuario
Chile	58,6	0	0	41,4	0	Mixto - Impuesto predial y cuenta periódica al usuario
Ecuador	7,1	75,9	16,3	0,8	0	Electricidad
El Salvador	0	40,9	0	59,1	0	Mixto - Electricidad y cuenta periódica al usuario
Guatemala	0	0	0	100	0	Cuenta periódica al usuario
Guyana	ND	ND	ND	ND	ND	Sin información
Honduras	62,6	0	10,5	26,9	0	Impuesto predial
Jamaica	ND	ND	ND	ND	ND	Sin información
México	ND	ND	ND	ND	ND	Sin información
Nicaragua	0	0	0	100	0	Cuenta periódica al usuario
Panamá	3	0	69,4	27,7	0	Agua potable y alcantarillado
Paraguay	15,1	0	4,1	80,8	0	Cuenta periódica al usuario
Perú	85,1	0	0,2	14,7	0	Impuesto predial
República Dominicana	0	0	8,8	91,2	0	Cuenta periódica al usuario
Santa Lucía	0	0	0	0	0	Ninguno
Uruguay	100	0	0	0	0	Impuesto predial
Venezuela	0	90,9	0	9,1	0	Electricidad

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y Caribe”, 2018. ISBN N° 978-92-807-3715-8. Anexo 3.6.

2. LA PROBLEMÁTICA DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS, CONTEXTO LOCAL

2.1. ALGUNAS REFERENCIAS SOBRE EL MANEJO ACTUAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN LA ARGENTINA³⁰

Como veremos a continuación, la situación de Argentina respecto al manejo de los residuos sólidos, no es muy diferente a la del resto de los países de Latinoamérica y del Caribe.

Según datos publicados por la **ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación**³¹: Argentina con una superficie de 3.761.274 km², se divide en 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y tiene una población de 40.117.096 habitantes (Censo 2010). **La población, altamente concentrada en el sector urbano (90%), reporta una cobertura de recolección de RSU del 99,8%, una tasa de disposición final en Rellenos Sanitarios del 64,7%³ y una tasa de generación de 1,15 kg/hab/día de RSU (BID-AIDIS-OPS).**

El 54% de la población recibe el servicio de recolección en forma tercerizada y el restante 46% como prestación municipal directa. La frecuencia de recolección diaria es superior al 70%. La cobertura de disposición final en Rellenos Sanitarios del 64,7% de la población esconde inequidades geográficas. Esta cobertura es menor en las regiones Norte, 50,1% y del Cuyo-Mesopotamia, 15,2%¹, siendo que en el resto del país es de 79,4%. El remanente 35,3% de la población cuenta con una disposición final inadecuada: 9,9% en vertederos controlados, 24,6% en Basurales a Cielo Abierto. La disposición final del 45% de la población es atendida mediante servicio municipal directo, contratos de servicios que cubre al 24% y otras modalidades que cubre al 31%³. En las principales áreas metropolitanas se cuenta con plantas de separación, y se está desarrollando una industria para el procesamiento de los residuos recuperados (plásticos, vidrios, papel y cartón), los cuales son mayormente recolectados por trabajadores informales, tanto en la vía pública como en sitios de disposición final.

De acuerdo al documento que plasma la **Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en La Argentina (ENGIRSU)**³², en nuestro país la tasa

³⁰ Fuente: **Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable**: Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en La Argentina. (ENGIRSU) elaborado en el año 2005, proporciona una visión a futuro respecto a la gestión de los residuos en Argentina para el año 2025.

³¹ <http://ambiente.gob.ar/girsu/residuos-en-la-argentina/> 19-05-2016.

³² Los datos han sido tomados del último ENGIRSU publicado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en el sitio del Observatorio Nacional para la Gestión de Residuos Sólidos Urbanos: <http://www.ambiente.gob.ar/observatoriorsu/grupo.asp?grupo=8077&subgrupo=8482¬a=8482>, actual Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

de urbanización supera el 90%, y casi la mitad de la población nacional se distribuye en los cinco conglomerados más grandes del país (**Área Metropolitana de Buenos Aires, Gran Córdoba, Gran Rosario, Gran Mendoza y Gran La Plata**), recayendo la responsabilidad por el manejo de los RSU, en general, en los **gobiernos municipales**. Ello suele reducirse a la realización de la **recolección domiciliaria e higiene urbana** -barrido de calles y limpieza de otros sectores públicos-, y de la disposición final de los residuos efectuada, en muchos casos, en **Basurales a Cielo Abierto** con escasos controles ambientales y técnicos, y los consiguientes riesgos derivados para la salud y el ambiente.

En estos basurales se producen potenciales contaminaciones sobre el suelo, en las aguas subterráneas y superficiales circundantes por humos nocivos derivados de la quema incontrolada de basura, o por gases generados por la propia descomposición de los residuos. Asimismo, promueven la proliferación de vectores -potenciales transmisores de enfermedades-, el deterioro del paisaje y formas de vida no sostenible para quienes habitan en sus inmediaciones o manipulan los residuos allí depositados.

Por su parte, las **provincias** argentinas, donde se reparten los más de 2.200 municipios del país, en su carácter de **titulares de los recursos naturales existentes en sus jurisdicciones**³³, así como son las beneficiarias de los réditos por su explotación, quedan también obligadas a su cuidado y preservación. Por esta razón, deben evitar los potenciales impactos negativos para el ambiente y la salud de su población, que puedan surgir por un manejo inadecuado de los RSU.

Según la ENGIRSU, “esa situación **requiere de una planificación nacional que revierta y corrija** (en los casos necesarios) los **problemas derivados de manejos inadecuados de los residuos**, mediante la aplicación de un **modelo sistematizado de gestión, homogéneo y adaptable a cada lugar (...)**”

El documento mencionado define a La **Gestión Integral** como al **“conjunto de actividades interdependientes y complementarias que conforman un proceso para el manejo de los residuos domiciliarios, con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población. Sus etapas comprenden: Generación, Higiene Urbana, Recolección, Transferencia, Transporte, Tratamiento y Disposición Final.”**

La necesidad de emprender un cambio drástico en las prácticas actuales del manejo de residuos, se encuentra también fundamentada en el incremento de la generación de RSU. En Argentina, cada habitante produce entre **0,91 y 0,95 kg de**

³³ A partir de la reforma constitucional de 1994.

RSU por día³⁴, alcanzando un total aproximado de **12.325.000 tn/año**³⁵. Considerando sólo la tendencia actual del crecimiento poblacional y su relación directa con la producción de residuos, puede estimarse que para el 2025 habrá un incremento de un 29% en la generación de RSU. Sin embargo, la experiencia mundial muestra que ésta también varía con aspectos relacionados al crecimiento económico de los países, lo cual permite suponer que la generación de RSU se incrementará aún más, con la consiguiente intensificación de riesgos ambientales y para la salud humana.

2.2. ACTORES INVOLUCRADOS Y SUS RESPONSABILIDADES³⁶

El cambio de paradigma en la gestión de residuos, requiere el desarrollo de un proceso que promueva la articulación de los diferentes intereses y expectativas de los actores, y movilice, de este modo, los recursos necesarios para su implementación.

La ENGIRSU, menciona entre los actores intervinientes: al Sector Público, Gobiernos Nacional, Provinciales y Municipales; Sector Privado Formal; Sector Privado Informal; Ciudadanos; Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Formales, y explica acerca de sus roles y responsabilidades:

El Sector Público (Gobiernos Nacional / Provinciales / Municipales): Los organismos con competencia en materia ambiental son, en general, los que asumen la temática de los RSU.

La identificación clara de cual es el organismo competente sobre los RSU en cada jurisdicción, es un elemento indispensable que permite el establecimiento de un diálogo armónico con los demás actores que intervienen en la gestión de los residuos.

Sector Privado Formal (sector empresario de los servicios de RSU): Constituido por todas aquellas empresas o individuos que actúan como contratistas o concesionarios de las operaciones de los servicios relacionados con la GIRSU, en forma total o parcial, y además por las firmas consultoras dedicadas a la preparación de proyectos de ingeniería, asesoría técnica y gerencial, estudios de factibilidad y de impacto ambiental vinculados con la gestión de RSU.

Empresas recicladoras: Empresas productoras de insumos para otras industrias o bien de productos terminados a partir de la utilización de los materiales recuperados de los desechos como principal materia prima.

³⁴ Cifra similar a otros países de América Latina y el Caribe (GEO Argentina, 2004).

³⁵ Datos 2004, según un estudio realizado por la SAYDS en el marco de la preparación de la ENGIRSU.

³⁶ Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos en la Argentina... Ob. Cit.

Sector empresario en general (asociaciones y cámaras empresarias): Todas las empresas, ya sean industriales, de servicios o comerciales, las cuales, por ser generadoras de RSU, están vinculadas a la GIRSU.

Sector Privado Informal denominados en nuestro país “recuperadores” o “cartoneros”³⁷:

Este sector comprende las actividades no registradas ni reguladas realizadas por personas, familias, grupos o microempresas que actúan como recolectores o segregadores informales, tanto en la vía pública como en los basurales, motivados por razones de pobreza o por ausencia de fuentes más apropiadas de empleo. Estos grupos informales se pueden constituir en importantes colaboradores en el manejo de los RSU, tanto como recolectores en las zonas periurbanas como en las actividades de reciclaje, siempre y cuando reciban una adecuada asistencia en organización, concientización, capacitación y eventualmente soporte financiero.

La recuperación de materiales aprovechables de la basura es una actividad de antigua data en los países en desarrollo pero que se agudizó, en el caso de América Latina y el Caribe, con las sucesivas crisis económicas y la pobreza endémica de muchos de los países de la región. A esto es preciso añadir la carencia generalizada en las ciudades de la región de sistemas de gestión integral de los residuos que especialmente incluyan la recolección diferenciada, lo que favorece la recuperación informal.

Ambos factores –necesidad económica y la insuficiente gestión pública en relación con la recuperación de materiales proveniente de los residuos– crean un escenario propicio para el desarrollo de esta actividad por parte de los sectores más carenciados de la población.

Existen opiniones encontradas acerca de la inclusión de los recuperadores a los sistemas de gestión públicos: mientras hay sectores que reclaman su inclusión – y ciudades que han reconocido derechos muy concretos en este sentido en su normativa local–, otros sectores sostienen que la recuperación de materiales de la basura no es un trabajo digno ni seguro, y que los gobiernos deberían esforzarse para crear las condiciones económicas que permitan que ninguna persona deba dedicarse a esta tarea, o al menos no en las condiciones actuales, es decir, en la calle, sin protección ni regulación. También entre los propios recuperadores pueden advertirse dos posturas: aquellos que consideran que es preciso formalizar la actividad a fin de poder ingresar en el sistema público de gestión con las características de una pequeña empresa, incluyendo los derechos y garantías propios de cualquier ocupación formal, y

³⁷ Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y Caribe”, Ob. Cit. Pág. 182/186.

aquellos que defienden el derecho de cada uno a recuperar materiales sin formalización alguna.

Lo que no puede negarse es que la actividad ha crecido en la región, que el sector de los recuperadores es sumamente heterogéneo incluso dentro de una misma ciudad (conviven cooperativas registradas, grupos de personas o familias y recuperadores individuales) y que ha contribuido de manera diferencial al logro de una conciencia ambiental ciudadana en relación con el reciclaje y con “poner el tema en la agenda pública”, quizás de un modo que ni los propios gobiernos locales consiguieron. Tampoco es posible desconocer que los recuperadores, más allá de lograr un ingreso para la propia subsistencia, han brindado servicios a las ciudades, generándoles un beneficio económico al evitar la recolección y disposición paga de una cierta cantidad de residuos.

Desde otra perspectiva, también es evidente el hecho de que en numerosas ciudades de América Latina y el Caribe las tareas llevadas a cabo por los recuperadores, en condiciones de absoluta insalubridad e inseguridad, generan un peligro inadmisibles. Es muy frecuente ver en los basurales clandestinos –y aun en los rellenos sanitarios– familias enteras (incluyendo niños) buscando materiales para vender, sin ningún elemento de protección y hasta descalzos.

Aparecen entonces diferentes aristas en torno a la recuperación de materiales en contextos de pobreza: la seguridad y salud de los recuperadores y su derecho a procurarse un mínimo para la subsistencia; los beneficios ambientales y económicos que genera su actividad, tanto a nivel individual como colectivo; y la idoneidad de estas personas para proceder frente a los diversos tipos de residuos desechados, que podrían requerir una gestión especial tanto en resguardo de la salud del recuperador como respecto a la protección del ambiente. En este sentido, cada país, en nuestro caso Argentina, deberá asumir la responsabilidad de un análisis multidimensional y transparente del problema, con la intervención de los interesados, a fin de que las decisiones políticas resulten correctas y equitativas.

A nivel local, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires declaró por ley la actividad de los recuperadores como parte del servicio público de higiene urbana, creando dos registros: uno para recuperadores individuales y otro para cooperativas y pequeñas y medianas empresas vinculadas a la actividad (Ley 992 de 2002).

Ciudadanos: Comprende a la totalidad de la población, en su triple carácter de generadora de residuos sólidos urbanos, usuaria directa de los servicios de RSU, y contribuyente para el sostén y mejora de dichos servicios.

Organizaciones No Gubernamentales (ONGs): Comprende a las organizaciones nacionales y extranjeras dedicadas a proyectos sociales y ambientales relacionados con los RSU, y en particular con los trabajadores informales de la basura.

Organizaciones formales: Universidades, institutos de formación y capacitación, asociaciones profesionales, institutos de investigación y otros organismos académicos relacionados con el manejo de los RSU.

A continuación se describen algunas de las responsabilidades de los actores a los que hicimos referencia.

ROLES	ALGUNAS RESPONSABILIDADES
Gobierno Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer la dirección política estratégica para la gestión de los RSU, facilitando el ordenamiento del sector en el país y procurando desarrollar una verdadera Política de Estado en la materia, a la vez que respetando las competencias provinciales y municipales.
Gobiernos Provinciales	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer políticas y estrategias provinciales para la gestión integral de residuos sólidos urbanos.
Gobiernos Municipales	<ul style="list-style-type: none"> • Planificar e implementar la GIRSU en sus jurisdicciones, previendo la cooperación y acuerdos de gestión conjunta con otros municipios, asegurando que los servicios de RSU se brinden al conjunto de la población y en forma efectiva y eficiente.
Sector empresario de los servicios de RSU	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con la legislación, y proporcionar a su personal la capacitación y entrenamiento necesarios para asegurar dicho cumplimiento. • Realizar inversiones en instalaciones de GIRSU, con miras a la explotación racional del servicio. • Asumir la responsabilidad por la seguridad y la operación a largo plazo de las instalaciones. • Identificar oportunidades e incorporar nuevos enfoques o mejoras tecnológicas, que redunden en la mejora de los servicios que prestan, de acuerdo con las expectativas de la sociedad.

	<ul style="list-style-type: none"> • Priorizar, en la incorporación de personal sin requerimientos de calificación, el empleo de personas vinculadas al trabajo informal de los RSU. • Difundir conocimientos, proporcionar asistencia técnica, y llevar a cabo investigación y desarrollo para la mejora de los servicios, hasta donde les sea posible.
Empresas Recicladotas	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir con la legislación, y proporcionar a su personal la capacitación y entrenamiento necesarios para asegurar dicho cumplimiento. • Alentar las prácticas de valorización de desechos, Impulsar la transparencia de sus mercados de oferta y Demanda. • Fomentar, en la medida que les sea posible, el cooperativismo de los trabajadores informales.
Sector empresario en general	<ul style="list-style-type: none"> • Crear productos y servicios utilizando los recursos de manera más eficiente, asumiendo la responsabilidad por los residuos que se generan a partir del uso y consumo de sus productos y/o servicios, y proporcionando la correspondiente información a los usuarios de los mismos.
Ciudadanos	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar, donde sea necesario, los hábitos de uso y consumo de bienes y servicios, minimizando la generación de residuos, como así también asumir la responsabilidad por la generación de sus residuos, incluyendo el pago de tasas razonables por el goce de los servicios de RSU y la aceptación de las obras de ingeniería necesarias para su gestión y disposición final.
ONGs y otras organizaciones formales	<ul style="list-style-type: none"> • Difundir ante la opinión pública los problemas relacionados con la gestión inadecuada de los RSU. • Concientizar sobre situaciones críticas y poblaciones en Riesgo. • Desarrollar la capacidad organizativa y promover la formación de grupos comunitarios para la gestión de residuos. • Trabajar con las autoridades para apoyar las estrategias, planes y programas locales de gestión de residuos,

	<p>generando un canal de comunicación con la comunidad.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ayudar en la promoción de la minimización de los RSU, el reuso y el reciclado. • Colaborar en el diseño y liderar programas educativos, en particular los que involucren a niños y jóvenes en los aspectos de una adecuada gestión de los RSU. • Colaborar, hasta donde les sea posible, en la investigación, desarrollo y mejoras para la GIRSU y en la transferencia de experiencias y tecnología. <p>Promover la concientización y la participación ciudadana.</p>
--	---

En el marco de la **Estrategia Nacional de Gestión de Residuos**³⁸, la ex Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación³⁹- presentó en Septiembre 2015 el nuevo Observatorio Nacional para la GIRSU ⁴⁰.

El Observatorio es una herramienta diseñada por la ex Secretaria de Ambiente para promover la GIRSU a través del procesamiento de información, capacitación y difusión de recursos para fortalecer la política ambiental.

Este sitio digital (<http://observatoriorsu.ambiente.gob.ar/>) busca ser un espacio de referencia y un generador de vínculos que contribuyan a un trabajo articulado entre los distintos sectores clave de la GIRSU, así se podrá acceder a información actualizada para en todo el territorio argentino en base a la participación de los municipios. A partir de este espacio técnico los diferentes actores entre municipios, organismos provinciales, cooperativas, ONG's y público en general, tendrán acceso a información relativa a campañas de reciclado, empresas recicladoras, precios de referencia y matriz de costos, además del primer mapa crítico de residuos del país.⁴¹

³⁸ <http://observatoriorsu.ambiente.gob.ar/herramientas/7/el-sigirsu-istema-de-informacion-nacional-en-gestion-de-residuos-solidos>.

³⁹ El Decreto PEN N°13 del 10 de diciembre de 2015, reformó la Ley de Ministerios dando lugar a la creación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Arts. 1 y 23) y Decreto PEN N° 232 del 22 de diciembre de 2015, transfiere la Administración de Parques Nacionales, con sus unidades organizativas dependientes, de la órbita del Ministerio de Turismo, a la órbita del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Posteriormente se suscitaron sucesivas reformas a la Ley de Ministerios, entre ellas la dispuesta por el Decreto PEN 801/2018, que eliminó a varios Ministerios entre ellos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, en consecuencia se redujo nuevamente el rango del organismo con competencia ambiental nacional, denominándose a la fecha de redacción de este trabajo “Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable”.

⁴⁰En fecha 09/06/2015 según el sitio oficial de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable: <http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=noticias&idarticulo=14213&idseccion=12>.

⁴¹ El Observatorio aspira a convertirse en el "INDEC DE LOS RESIDUOS", un espacio que promueva la generación de material estadístico, trabajos de investigación e información de referencia vinculada a la gestión de RSU en todo el territorio nacional. Fuente: <http://observatoriorsu.ambiente.gob.ar/institucional>

El **Sistema de Información Nacional en Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (SIGIRSU)** se basa en el aporte anual de información que cada municipio suministra a través de su **Declaración Anual de Gestión Integral de Residuos**. Los datos consolidados de todos los municipios diseñan un **mapa crítico actualizado** de la realidad del sector a nivel local, provincial y nacional.⁴²

Esta herramienta está inspirada en el artículo 25 de la Ley 25.916 de presupuestos mínimos de protección ambiental para residuos sólidos domiciliarios y de la Ley General de Ambiente 25.675, en los artículos 8, 16 y 18 sobre sistemas de diagnóstico e información ambiental⁴³.

2.3. ALGUNAS REFERENCIAS SOBRE LA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN EL “ÁREA METROPOLITANA BUENOS AIRES”, PARTICULARMENTE EN EL LLAMADO CONSORCIO REGIÓN CAPITAL.

2.3.1. ANTECEDENTES Y CREACIÓN DEL CEAMSE

El caso que analizaremos en particular se sitúa en la Provincia de Buenos Aires, compuesta actualmente por ciento treinta y cinco partidos, de los cuales un grupo integra el “Área Metropolitana Buenos Aires”, donde se ubica el “Consortio Región Capital”⁴⁴, constituido a su vez por los Municipios de Berisso, Brandsen, Ensenada, La Plata y Punta Indio.

Como venimos explicando la generación de residuos sólidos urbanos es uno de los grandes desafíos de la gestión ambiental urbana en un área metropolitana. Desde la Buenos Aires colonial hasta la actualidad se han sucedido distintos sistemas de

⁴² Para mayor y actualizada información puede visitarse el sitio oficial del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable: <http://observatoriosu.ambiente.gob.ar/herramientas/7/el-sigirsu-istema-de-informacion-nacional-en-gestion-de-residuos-solidos>.

⁴³ <http://observatoriosu.ambiente.gob.ar/herramientas/7/el-sigirsu-istema-de-informacion-nacional-en-gestion-de-residuos-solidos>.

⁴⁴ Con fecha, 14 de agosto de 2008 se celebró el Convenio de creación del Consorcio de Gestión y Desarrollo Capital, integrado por los Municipios de Berisso, Brandsen, Ensenada, La Plata y Punta Indio. La cláusula tercera del Convenio citado fija entre los objetivos y metas del Consorcio: (I) “Construir protagonismo en la región, uniendo fuerzas, criterios, ideas, proyectos, para el tratamiento de aquellas cuestiones que por su naturaleza sean de resolución común a todos los municipios signatarios (...)”, (II) “ Promover la articulación, coordinación, e integración de las políticas públicas, actuando como facilitador para la resolución eficaz de cuestiones y problemas ambientales, de residuos (...) gestionando las fuentes para el financiamiento común de los municipios que la integran”, (III) “ Construir un espacio territorial en común, ligado al concepto de red, vinculando sistemas productivos y tecnológicos.”, (IV) “ Atender simultáneamente los dos frentes de demandas de la región, coyunturales y aquellos otros que emergen como válidos para una evolución a futuro, para una proyección sustentada en el tiempo, modificando el modelo de crecimiento cuantitativo, por el de crecimiento ligado a la calidad, potenciando al mismo”. (El resaltado y subrayado es propio) Fuente: Convenio de creación del Consorcio de Gestión y Desarrollo Capital, 2008. Municipalidad de La Plata.

tratamiento que cambiaron al ritmo de las prioridades tanto sociales como sanitarias y de la disponibilidad y accesibilidad a las tecnologías de tratamiento.

El primer sistema de tratamiento fue el de quema controlada con recuperación, luego el de incineración, más tarde el de disposición final en rellenos sanitarios y finalmente, en la actualidad, la gestión de los residuos se encuentra en un período de transición hacia la implementación de estrategias de minimización, recuperación y reciclaje y valorización.

En 1977, con la creación del CEAMSE por un Convenio entre la Municipalidad de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, la gestión de los residuos adquiere escala metropolitana, bajo la implementación del método de disposición final en rellenos sanitarios.⁴⁵

Hasta entonces regía el Decreto N° 10.961/61, que si bien prohibía los basurales y depósitos de elementos recuperados de la basura en espacios abiertos en la misma zona, no disponía nada respecto al sistema de eliminación de tales residuos.

En 1978, se sancionó el Decreto Ley N° 9.111⁴⁶, -hoy modificado por la normativa que detallaremos- norma que regula la disposición final de la basura de los partidos que conforman el Área Metropolitana aledaña a la Ciudad de Buenos Aires.

La nueva regulación establecía que el único método de disposición final de la basura admitido era el de su relleno sanitario, fijando como ente ejecutor de tal servicio público, al “Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado” -actualmente denominado “Coordinadora Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado- (CEAMSE).

En sus fundamentos el Decreto Ley 9.111/1978 destaca que “(...) la finalidad del Gobierno Provincial es la concreción de una intensa acción de saneamiento de los basurales existentes en los Partidos involucrados (...)”

Actualmente, conforme a lo establecido en el Decreto Ley 9.111/1978 los siguientes partidos: Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, General Sarmiento, General San Martín, Tres de Febrero, Morón, Merlo, Moreno, La Matanza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda, Lanús, Florencio Varela, Berazategui, Berisso, Ensenada y La Plata⁴⁷, realizan la disposición final de sus residuos en los predios pertenecientes a la CEAMSE ⁴⁸.

⁴⁵Fuente:http://www.atlasdebuenosaires.gov.ar/aaba/index.php?option=com_content&task=view&id=435&Itemid=73&lang=es

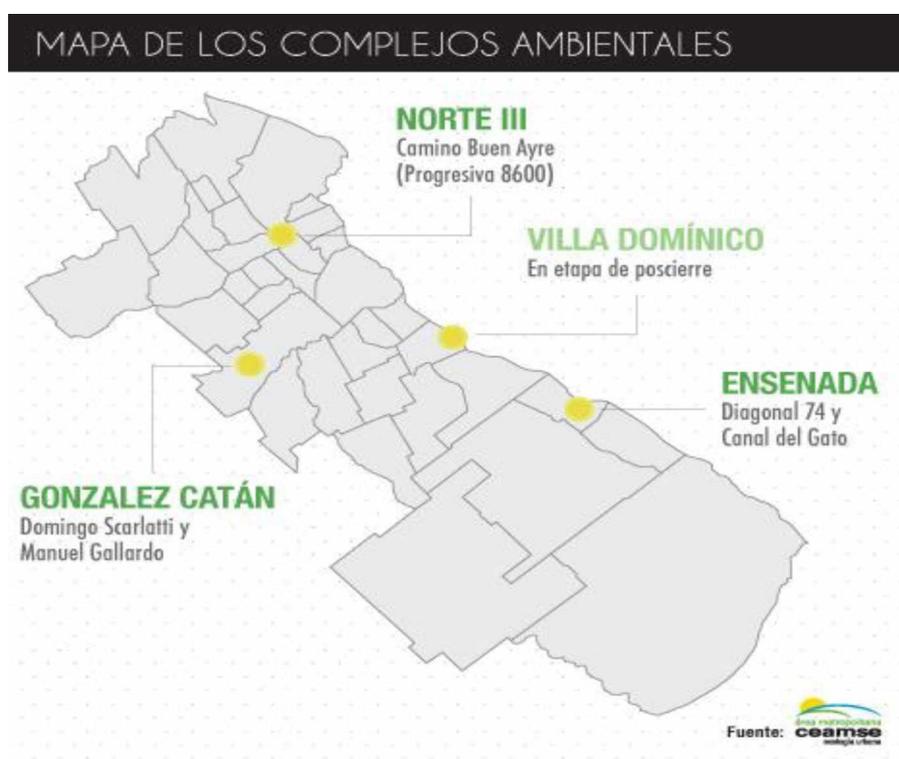
⁴⁶ Conforme surge de sus fundamentos.

⁴⁷ Decreto ley 9111/1978, artículo 1°: La disposición final de los residuos de cualquier clase y origen que se realice en los Partidos que se indican en el artículo siguiente o por las Municipalidades de esos mismos Partidos, sea directamente por sí o por terceros concesionarios, se regirá por la presente ley.

Decreto ley 9111/1978, artículo 2°: A los efectos de esta ley los Partidos comprendidos son los siguientes: Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, General Sarmiento, General San Martín, Tres de Febrero, Morón, Merlo,

La CEAMSE, “Resulta una empresa del estado de carácter interjurisdiccional, ya que su capital accionario lo comparte en partes iguales el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, habiendo sido creada durante el gobierno militar a través del referido decreto. El mismo tiene jurisdicción para el tratamiento y/o disposición final.”⁴⁹ de los residuos sólidos urbanos que los municipios, transportan desde cada uno de sus territorios hasta los centros de transferencia.

Todos los complejos ambientales de la CEAMSE: González Catan, Ensenada, Norte III, Villa Domingo⁵⁰ se encuentran localizados en el territorio de la provincia de Buenos Aires (Partidos de La Matanza, Ensenada, General San Martín y Avellaneda, respectivamente).



Moreno, La Matanza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda, Lanús, Florencio Varela, Berazategui, Berisso, Ensenada y La Plata.

Decreto ley 9111/1978, artículo 3º: En los Partidos comprendidos por la presente, la disposición final de los residuos se efectuará exclusivamente por el sistema de relleno sanitario.

⁴⁸ Sociedad llamada originariamente en el artículo 4 del decreto citado “Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado”

⁴⁹ BIBILONI, Máximo Homero.” Municipio, desarrollo local y residuos”. Documento realizado sobre la base de las exposiciones dadas durante el segundo semestre del 2006 en Bragado, San Nicolás y San Martín. Modulo VI. Año 2008.

⁵⁰ Que debido a su saturación se halla en la etapa de poscierre, luego de que fuera cerrado en forma definitiva en el año 2004 según informa el CEAMSE y se hiciera público el conflicto a través de los medios de comunicación, ver: <http://www.ceamse.gov.ar/glosario/complejo-ambiental-villa-dominico/> y <http://www.lanacion.com.ar/569776-cerro-el-basurero-mas-polemico-del-conurbano-en-villa-dominico>, entre otros.

Los restantes municipios, no incluidos en la CEAMSE, tienen la obligación de disponer finalmente sus residuos domiciliarios en los sitios que habiliten a tal fin dentro de sus propias jurisdicciones, y bajo su gestión y responsabilidad.”

Como explicaremos en los capítulos pertinentes, con la sanción de la Ley de Presupuestos Mínimos de Residuos Domiciliarios 25.916 y La Ley Provincial 13.592, de Residuos Sólidos Urbanos, se facultó a los Municipios a retirarse del sistema CEAMSE, siendo hasta el momento pocos los que han manifestado su voluntad de concretarlo.

2. 3. 2. LOS MUNICIPIOS EN EL “CONSORCIO REGIÓN CAPITAL” Y SU VÍNCULO CON LA CEAMSE

Según datos oficiales⁵¹ en el “Consortio Región Capital”, como se mencionó integrado por los Municipios de Berisso, Brandsen, Ensenada, La Plata y Punta Indio, se producen alrededor de 750 toneladas diarias de RSU, de los cuales un 90% de ellos se generan en el área central (La Plata, Berisso y Ensenada), los que se disponen casi en su totalidad en el relleno sanitario de la CEAMSE ubicado en Ensenada⁵², habilitando el nuevo marco normativo la posibilidad de implementar una gestión integral de los RSU.

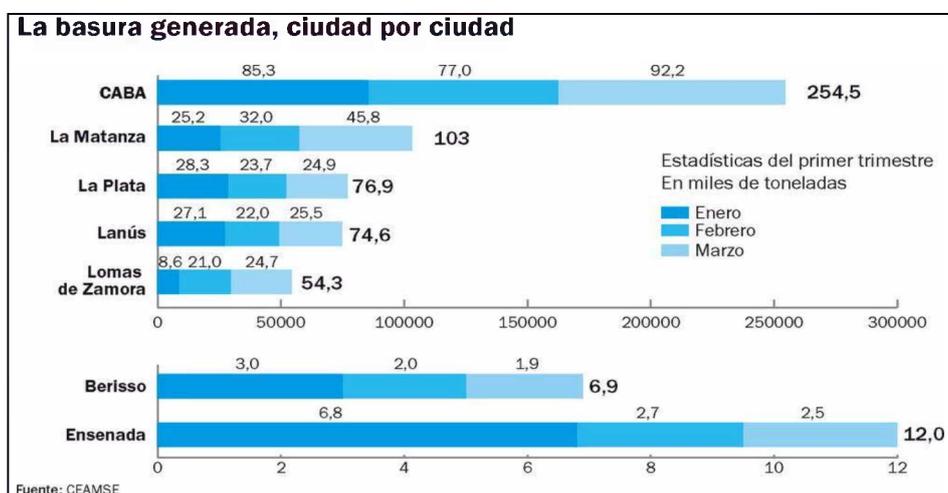


Gráfico: Fuente: Diario El Día - CEAMSE. <https://www.eldia.com/nota/2018-7-1-3-47-37-a-nivel-provincial-la-plata-esta-segunda-entre-las-ciudades-que-mas-residuos-generaron-este-año-la-ciudad>. Podemos observar la cantidad de residuos generada por los municipios de La Plata, Berisso y Ensenada (que integran el Consorcio Región Capital) - durante el año 2018- y compararla con otras ciudades. Puede observarse que la Ciudad de La Plata es la que mayor cantidad genera en la Región Capital, pero está por debajo de otros distritos del conurbano y de CABA.

⁵¹ Fuente: “PLAN DE GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS PARA LA REGIÓN CAPITAL (PROVINCIA DE BUENOS AIRES, R. ARGENTINA)”. Síntesis Ejecutiva del Informe final. 2009.

⁵² Decimos casi en su totalidad, dado a la existencia en los municipios mencionados de basurales a cielo abierto, y a que en el caso de La Plata de Cooperativas de trabajo que reciben un a fracción de residuos secos que allí se generan para su separación, acopio y re inserción al mercado.

El caso que al cual nos avocaremos -luego de efectuar una somera **reseña normativa**- será el del Centro de Disposición Final⁵³ ubicado en Punta Lara, Partido de Ensenada, donde surge manifiesta la oposición vecinal tanto a la continuidad en el funcionamiento del centro de disposición final de la CEAMSE ya existente como a la instalación de los denominados “polos ambientales”, sumado al clamor cada vez más generalizado para la erradicación de la innumerable cantidad de basurales a cielo abierto.⁵⁴

A través de los fallos de la Justicia Contencioso Administrativa de La Plata, de Primera instancia, de Cámara y de la Suprema Corte de La Provincia de Buenos Aires - que comentaremos - se conocerán algunos de los aspectos relacionados con la Gestión de los RSU en la “Región Capital”, reconociéndose la complejidad de la temática y las dificultades en la ejecución de una sentencia de tipo “ambiental”.

Como explicaremos las decisiones judiciales se originan en una acción de Amparo presentada por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Como lo sostiene la doctrina, “Si bien, algunas de las respuestas al problema urbano de la gestión de los residuos se vinculan con la generación de nuevos hábitos de consumo, el apuntalamiento de la participación comunitaria en todos sus aspectos, una mayor educación y educación ambiental disminución en la generación de los residuos, la reducción en la cantidad de estos, la separación y la clasificación en origen, lo cierto es que traspasada esta etapa (la generación), indefectiblemente el volumen de residuos generados es muy significativo, y respecto a ello es necesario **acudir a los restantes eslabones de la cadena de gestión: recolección , transporte, almacenamiento, tratamiento o procesamiento y disposición final.** Surge entonces el dilema de que hacer con el amplio volumen de residuos generados (...).

Aparece aquí la importancia que en los **programas de gestión** (a cargo de los municipios, de conformidad con la ley 13.592 de la Pcia de Bs. As) debe tener la **valorización de los residuos**, es decir su aprovechamiento económico, que se concreta **considerando el residuos como un recurso**, si se quiere, **como un insumo para la producción de nuevos bienes y servicios**; entendiéndose por

53 La Disposición final: comprende al conjunto de operaciones destinadas a lograr el depósito permanente de los residuos domiciliarios, así, como de las fracciones de rechazo inevitables resultantes de los métodos de tratamiento adoptados. Asimismo, quedan comprendidas en esta etapa las actividades propias de la clausura y postclausura de los centros de disposición final. (Art. 3, inc. g. ley de Gestión de Residuos Domiciliarios N° 25.916).

54 SPIRITO, Carlos. La gestión de residuos sólidos en la provincia de buenos aires. Herramientas de la política ambiental útiles para enfrentar la problemática. Algunas consideraciones sobre el área metropolitana Buenos Aires. Revista de Derecho Ambiental n° 15. Abeledo Perrot.

valoración a todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos, mediante el reciclaje en sus formas física, química, mecánica o biológica, y la reutilización⁵⁵. Así se puede transitar desde el reciclado y la reutilización de papel, cartón metales, plástico y vidrio hasta el aprovechamiento de la energía que se genera con los gases producidos por la descomposición de los residuos, pasando por actividades económicamente redituables como el compostaje, la lombricultura y la producción de biocombustibles. (...)”⁵⁶

⁵⁵ Conf. a la definición adoptada en su art. 3, inciso f), por la ley nacional 25.916 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios.

⁵⁶ Ver: SPIRITO, Carlos. La gestión de residuos sólidos en la provincia de buenos aires. Herramientas de la política ambiental útiles para enfrentar la problemática. Algunas consideraciones sobre el área metropolitana Buenos Aires. Revista de Derecho Ambiental n° 15. Abeledo Perrot..

CAPÍTULO II. MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONALIDAD AMBIENTAL

En este capítulo haremos una sucinta referencia a las normas se relacionan con la gestión de los residuos sólidos urbanos. Comenzaremos el abordaje haciendo mención de los algunos pronunciamientos en el ámbito internacional, para luego hacer una somera indicación de la legislación en el ámbito interno, nacional y provincial, mencionando sucintamente la cuestión de la autonomía municipal en la provincia de Buenos Aires y la institucionalidad ambiental en dicha provincia.

Antes de avanzar, debemos aclarar que, si bien existen numerosos países, como es el caso de los países de América Latina y el Caribe⁵⁷, con abundante normativa ambiental y de residuos, específicamente, tratándose incluso de buenas normas en un sentido técnico, ello no siempre garantiza resultados positivos que se traduzcan en la minimización de los residuos, la recuperación de materiales o la erradicación de basurales clandestinos.

El problema no se agota con la elaboración de la normativa perfecta, sino con el hecho muy concreto de que esta pueda ser aplicada y cumplida.

En este sentido, otras variables entran en juego, entre ellas las capacidades de los gobiernos para lograr que aquello que está prescripto en la ley se verifique luego en la realidad. Ello requiere establecer metas, preparación, recursos humanos y materiales y el desarrollo de diversas herramientas que cooperen de manera eficiente en el logro de esas metas y de los cambios deseados.

De manera que podemos hablar de un verdadero proceso de implementación o “puesta en marcha” de la normativa, en el cual el Estado será el principal responsable en lo que hace a la planificación y evaluación de ese proceso, incluyendo la determinación de plazos y recursos.

El cumplimiento de las normas en cuestión, también va de la mano con el acceso a los recursos económicos públicos para llevar adelante el diseño y la implementación del sistema de gestión de residuos. Se puede contar con una excelente norma jurídica y una gran estrategia que luego resulten impracticables por los costos de implementación o por los mecanismos legales existentes para la gestión de los recursos.

⁵⁷ Fuente: “Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y Caribe”, 2018. Ob. Cit. Pág. 151/154..

¿Cómo acceden los gobiernos locales a esos recursos? ¿Se trata de partidas presupuestarias que remiten los gobiernos nacionales a los locales o estos pueden generar sus propios recursos? ¿Estas partidas son suficientes y se distribuyen adecuadamente? ¿Tienen una afectación específica o los gobiernos locales pueden emplearlas discrecionalmente? ¿Existe un control posterior de la aplicación de los fondos? Responder todas estas preguntas durante el proceso de la elaboración de una norma y en la planificación de una estrategia puede resolver muchos problemas futuros.

1. ALGUNAS REFERENCIAS SOBRE EL MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL⁵⁸

En la Conferencia Mundial del Medio Ambiente, celebrada en Río de Janeiro en (Brasil) en 1992 en el marco de las Naciones Unidas, y bajo la denominación de “Agenda 21”, se proclamaron objetivos específicamente relacionados con los residuos sólidos urbanos, entre los cuales se encuentra el de “aumentar al máximo la reutilización y el reciclado ecológicamente racional de los desechos”. En similar sentido, se pronunció la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo (Sudáfrica) en 2002.

Entre las decisiones adoptadas en dicha cumbre se encuentra la de “prevenir y reducir al mínimo los desechos y aumentar al máximo la reutilización, el reciclado y el empleo de materiales alternativos inocuos para el medio ambiente, con la participación de las autoridades gubernamentales y todos los interesados, al objeto de reducir al mínimo los efectos adversos para el medio ambiente, y aumentar la eficiencia de los recursos, prestando asistencia técnica, financiera y de otra índole a los países en desarrollo.

La Agenda XXI de la Cumbre de Río 92⁵⁹ trata específicamente, en su Capítulo 21, el “Manejo Ecológicamente Racional de los Residuos Sólidos”, cuyos postulados fueron retomados y enfatizados en la Cumbre de Johannesburgo 2002⁶⁰. Las conclusiones de ambas cumbres, orientadas a la promoción de acciones, pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- Minimización de la generación.
- Maximización de la reutilización, el reciclado y su comerciabilidad.

⁵⁸ Fuentes: Programa Agenda XXI, Capítulo 21. “Conservación y Gestión de Los Recursos para el Desarrollo” y Estrategia Nacional Para La Gestión Integral De Residuos Sólidos En La Argentina. (ENGIRSU) De la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2005.

⁵⁹ Cumbre Mundial Sobre el Desarrollo Sustentable (CMDS), organizada por las Naciones Unidas en Río de Janeiro (1992).

⁶⁰ También conocida como “Río+10”.

- Ampliación del alcance de los servicios relacionados con los residuos.
- Tecnologías de eliminación, tratamiento y disposición final ambientalmente adecuadas, que incluyan recuperación de energía.
- Tecnologías de Producción Limpia y Consumo Sustentable.
- Investigación, experimentación, desarrollo e innovación tecnológica sobre el reciclado, abono orgánico y recuperación de energía.
- Educación pública, participación y apoyo de la comunidad en la gestión de los residuos.

2. NORMATIVA NACIONAL

2.1. CONSTITUCIÓN NACIONAL (ARTÍCULOS 41 y 42)

El artículo 41 de la Constitución Nacional, incorporado en la reforma constitucional de 1994 estableció expresamente, el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, con el correlativo deber de preservarlo; recayendo en cabeza de las autoridades de todos los niveles (nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma) la obligación de proveer a su protección.

Este artículo es central, pues, irradia su contenido sobre todo el ordenamiento jurídico (constitucional e infraconstitucional), erigiéndose en pauta interpretativa, en especial de toda norma que se halle relacionada con el ambiente⁶¹.

En materia de competencias, el artículo introduce una innovación al determinar que *“(...) Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales (...)”*. Así, puede concluirse entonces en que la temática ambiental podría encontrarse regulada en Argentina por tres “niveles” de normas –nacionales, provinciales y municipales- de las cuales las nacionales funcionan como un “piso” de exigencia en tanto que las provinciales podrían ser más rigurosas y aún abordar temas no regulados por la normativa nacional.⁶²

Como se verá a continuación la gestión de los RSU está regulada a nivel nacional, provincial y municipal, siendo la mecánica constitucional de presupuestos mínimos la que se utilizará para la aplicación e interpretación en cada caso concreto.

A su vez, cabe mencionar el artículo 42 de la Constitución Nacional, también incorporado en la reforma de 1994, establece:

⁶¹ FALBO, Anibal J. Derecho Ambiental. ...Ob. Cit. pág. 46.

⁶²FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS. Recomendaciones para la construcción de marcos regulatorios provinciales y acuerdos intermunicipales. Proyecto Financiado por Banco Mundial. Junio 2005.

“ Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas, en los organismos de control.”

En el caso de la gestión de los residuos, este artículo es central por cuanto en es un mandato constitucional garantizar la calidad y eficiencia de los servicios públicos, como así también la información, participación de los usuarios y el control.

La responsabilidad en la gestión de los residuos ha recaído tradicionalmente sobre el Estado debido al carácter de “bien público” que se le ha dado. El servicio recibe dicha clasificación porque es difícil controlar el acceso por parte de la ciudadanía; si algunos ciudadanos no cumplen sus responsabilidades con el sistema, pueden causar daños significativos a la salud de otros, al ambiente y la sociedad como un todo (UNEP-ISWA, 2015). Esta situación hace que sea necesario que el Estado garantice su prestación, pero esta gestión tiene un costo.⁶³

En líneas generales, no es habitual en la Argentina, ni en la región (América Latina y el Caribe, como se expresó más arriba), la percepción del ciudadano/generador de los residuos como usuario del sistema de gestión. Quizás esta percepción parta de la base de una concepción antigua pero que aún se constata, en el sentido de que los generadores particulares no consideran tener responsabilidad alguna respecto de la gestión de los propios residuos –excepto sacarlos a la vía pública para que sean recolectados– y que, al no pagar específicamente por ese servicio, *tal como lo hacen por el agua o la energía eléctrica, no pueden visualizarse como “usuarios” del sistema.*

Cuando se dice que los generadores domiciliarios no pagan específicamente por el servicio de gestión de los residuos, se hace referencia a los numerosos sistemas en la región en los cuales **los costos de la recolección, el tratamiento y el aseo urbano** (limpieza de las calles y veredas y, en general, de sitios públicos) se

⁶³ Fuente: “Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y Caribe”, 2018. Ob. Cit. Pág. 198 y sgtes..

encuentran incluidos en una **tasa genérica**, que contempla también otros servicios – como el de alumbrado público–, en la cual ni siquiera existe una distinción de los conceptos que se están abonando y cuánto corresponde a cada uno de ellos. Esta observación es importante porque la **falta de conocimiento acerca de los costos que implica para una administración local el servicio de gestión de los residuos** –que, por cierto, **en numerosos países es el más oneroso del presupuesto local**– contribuye también a la escasa consciencia sobre la necesidad de reducir, reusar y reciclar. Además, sin cambiar la idea colectiva de que la gestión de los residuos se completa solo con su retiro de la vía pública, se hará dificultosa la comprensión de los **elevados costos** que implican las siguientes etapas de la **gestión integral**.

En la última década esta idea se ha ido modificando en parte gracias a una incipiente información sobre el tema y a los conflictos generados, por ejemplo, como consecuencia del efecto NIMBY (siglas de la frase: NOT IN MY BACK YARD, “No en mi patio trasero, en ingles”). Al ser noticia el rechazo de los vecinos a la instalación de rellenos sanitarios o al modo de operación de estos, se comenzaron a conocer las implicancias del enterramiento indiscriminado, y más tarde –o asociado a ello– la posibilidad de reúso y reciclaje que tienen muchos de los residuos (Como en el caso del relleno sanitario de Ensenada al que más adelante nos referiremos). Sin embargo, parecería que la ciudadanía aún no se interesa de modo diferencial por el costo de la gestión en el presupuesto local, y tampoco los gobiernos se esfuerzan en determinar ese costo y comunicarlo.

Por lo anterior, parece sustantivo que se produzca un sinceramiento de los costos reales de una buena gestión local y cuánto **implica en dinero cada etapa de la gestión**. Luego, será preciso analizar cómo podrían reducirse esos costos con base en acciones concretas que puedan ponerse en práctica en cada ciudad e informar claramente esta situación.

Posiblemente, contando el ciudadano con información precisa y contundente (sobre los costos totales y desagregados de la gestión de residuos, aquello que puede ahorrarse, los impactos ambientales que se evitan o minimizan, la relación de este presupuesto con el de salud pública, el entramado económico y social ligado al mercado del reciclaje y cómo funciona o podría funcionar la Responsabilidad Extendida al Productor⁶⁴ en su comunidad), podrá ver por qué es imprescindible el cambio de hábitos a nivel personal y social y, particularmente, por qué y para qué está obligado a pagar esa cantidad de dinero.

⁶⁴ El principio que la sustenta se basa en el deber de prevenir la contaminación, en el concepto de ciclo de vida, en que quien contamina paga y en la debida internalización de los costos

La información es clave para el involucramiento y base de una adecuada participación. Quizás entonces el ciudadano sí pueda reconocerse como un auténtico usuario del servicio, con derecho a obtener información sobre su funcionamiento y eficiencia, a opinar sobre ello y a evaluarlo por medio de canales institucionalizados de participación. Mientras el ciudadano no comprenda que la gestión de los residuos tiene un valor que se abona como el consumo de agua, energía o transporte, difícilmente se verá como un usuario.

Uno de los problemas más comunes que enfrentan muchas ciudades en la región es que precisamente **las tasas que se establecen para el servicio de recolección de residuos e higiene urbana no llegan a cubrir los costos de este**. Ello se debe a que muy pocos países de ALC cuentan con sistemas de contabilidad que permitan determinarlos, algo fundamental para evaluar su eficiencia y para fijar tarifas adecuadas y justas. Durante décadas, simplemente no se ha trabajado en determinar esos costos ni estudiado el modo más equitativo de reflejarlo en tasas, o la vía más conveniente de percibirlos, y consecuentemente tampoco se ha informado a la sociedad sobre la composición de este valor y el ahorro público que supone contar con un sistema de gestión de residuos eficiente y adecuadamente financiado.⁶⁵

2. 2. LEY N° 25.675/2002 LEY GENERAL DEL AMBIENTE.

Esta Ley promulgada parcialmente en el mes de Noviembre del año 2002 establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente⁶⁶. La norma es mixta (contiene normas de presupuestos mínimos procedimentales, procesales y de fondo). En lo que hace a la gestión ambiental puede aplicarse como un manual de políticas públicas ambientales plenamente operativo. De acuerdo a su artículo 6 ***“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. (...)”***

“Esta norma obliga a una revisión permanente de las restantes normas nacionales, provinciales y municipales vigentes y futuras, y también de los actos administrativos y judiciales que pudieran de alguna manera contrariar el espíritu y las disposiciones de la ley. Se trata del marco general a través del cual deberán

⁶⁵ Fuente: “Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “Perspectivas del Medio Ambiente: América Latina y Caribe”, 2018. Ob. Cit. Pág. 176/177.

⁶⁶ Artículo 1 Ley 25.675.

interpretarse y aplicarse las normas sectoriales de presupuestos mínimos -y aún otras normas que por su objeto y efectos pudieran de algún modo comprometer al ambiente, bajo la óptica de principios tales como el de precaución, prevención, equidad intergeneracional, responsabilidad, subsidiariedad, solidaridad y cooperación, entre otros. (...) A partir del año 2002 –después de siete años de la reforma de la CN- el Congreso Nacional comenzó a dictar algunas leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental”, sancionando entre ellas la de Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios.”⁶⁷

2.3. LEY Nº 25.916 DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS DOMICILIARIOS⁶⁸

La Ley Nº 25.916 de Residuos Domiciliarios regula una problemática ambiental que no había sido abordada a nivel nacional hasta su entrada en vigencia, dado que la ley 25.612⁶⁹ (de Gestión integral de residuos industriales) sancionada en el año 2002, excluyó expresamente los desechos de tipo domiciliario.

La Ley que analizamos **define a los residuos domiciliarios mediante un concepto amplio, abarcativo de todo elemento, objeto o sustancia generado como consecuencia del consumo o el desarrollo de actividades humanas, y cuyo destino sea el desecho o abandono, sean éstos de origen residencial, urbano, comercial, asistencial, sanitario, industrial o institucional.**

Asimismo, clasifica a los generadores de residuos domiciliarios en **“individuales” y “especiales”**, sobre la base de la calidad, cantidad y condiciones de

⁶⁷ FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.... Ob. Cit.

⁶⁸ Fuentes: Ley Nº 25.916, Ley 25.612 y FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES... Ob. Cit.

⁶⁹ Ley 25612 de Gestión integral de residuos industriales:

Artículo 1: Las disposiciones de la presente ley establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental sobre la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio, que sean generados en todo el territorio nacional, y sean derivados de procesos industriales o de actividades de servicios.

Se entiende por proceso industrial, toda actividad, procedimiento, desarrollo u operación de conservación, reparación o transformación en su forma, esencia, calidad o cantidad de una materia prima o material para la obtención de un producto final mediante la utilización de métodos industriales

Se entiende por actividad de servicio, toda actividad que complementa a la industrial o que por las características de los residuos que genera sea asimilable a la anterior, en base a los niveles de riesgo que determina la presente.

Artículo 2: Se entiende por residuo industrial a cualquier elemento, sustancia u objeto en estado sólido, semisólido, líquido o gaseoso, obtenido como resultado de un proceso industrial, por la realización de una actividad de servicio, o por estar relacionado directa o indirectamente con la actividad, incluyendo eventuales emergencias o accidentes, del cual su poseedor productor o generador no pueda utilizarlo, se desprenda o tenga la obligación legal de hacerlo.

Artículo 5: Quedan excluidos del régimen de la presente ley y sujetos a normativa específica:

a) Los residuos biopatogénicos

b) Los residuos domiciliarios

c) Los residuos radiactivos

d) Los residuos derivados de las operaciones normales de los buques y aeronaves

generación de los mismos, abriendo la posibilidad de contemplar al generador industrial, comercial e institucional de residuos domiciliarios bajo una categoría específica, que sin agregarle una responsabilidad civil y penal más severa (este sería el caso de los residuos alcanzados por la Ley de Residuos Industriales), lo obligará sin embargo a gestionarlos bajo ciertas pautas, mediante la elaboración y el cumplimiento de planes que deberán ser aprobados previamente por las autoridades competentes.

Uno de los aportes fundamentales de la Ley de Residuos Domiciliarios ha sido plantear entre sus objetivos los siguientes: promover la valorización de los residuos, minimizar la cantidad que es derivada a disposición final, y reducir los impactos negativos que éstos producen al ambiente.

La Ley de Residuos Domiciliarios claramente coloca en cabeza de las jurisdicciones locales una precisa obligación, cuando establece que las mismas serán responsables de la gestión integral de los residuos domiciliarios generados en sus jurisdicciones, debiendo dictar las normas complementarias para el cumplimiento efectivo de la ley nacional.

Se interpreta que esta obligación pesa tanto sobre los gobiernos provinciales como sobre los municipales, ya que ambos deben enmarcar su accionar en las previsiones de la Ley de Residuos Domiciliarios; y en el caso de los últimos, ello se justifica no sólo en la situación de inmediatez entre el ambiente, los residuos generados, los vecinos y su municipio; sino también en las competencias municipales en lo que respecta al bienestar, aseo e higiene urbana y servicios públicos.

Así, la Ley de Residuos Domiciliarios establece que: Son autoridades competentes de la ley, los organismos que determinen las respectivas jurisdicciones locales (Art. 5). Estas autoridades son responsables de: La gestión integral de los residuos generados en su territorio (Art. 6); dictar las normas necesarias para el efectivo cumplimiento de la ley (Art. 6); garantizar que los residuos domiciliarios sean recolectados y transportados a sitios habilitados, estableciendo métodos y frecuencia de recolección, como así también métodos de tratamiento y disposición final (Arts. 13 y 18)

Además, la Ley de Residuos Domiciliarios establece que las autoridades locales: deberán establecer “**sistemas de gestión de residuos adaptados a las características y particularidades de su jurisdicción, los que deberán prevenir y minimizar los posibles impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población**”; podrán “suscribir convenios bilaterales o multilaterales, que posibiliten la implementación de estrategias regionales para alguna o la totalidad de las etapas de la gestión integral de los residuos domiciliarios” y deberán promover “la

valorización de residuos mediante la implementación de programas de cumplimiento e implementación gradual”.

En el ámbito nacional, la autoridad de aplicación prevista por la Ley de Residuos Domiciliarios posee funciones que abonan el deslinde de competencias en materia ambiental plasmados en la Constitución Nacional, no sólo porque las políticas que formule requieren el consenso de las provincias, sino porque estas funciones están dirigidas a la promoción de la información y educación ambiental, la participación ciudadana en programas de reducción y reciclaje de residuos y el fomento de programas de valorización, todas las cuales tienden a favorecer el cumplimiento de los objetivos de la ley, pero no a interferir con las potestades locales relativas a la gestión.

De modo coherente con la Ley General del Ambiente, el COFEMA⁷⁰ ha sido instituido por la Ley de Residuos Domiciliarios como el **“organismo de coordinación interjurisdiccional”** en cuyo seno se consensuarán las políticas de gestión de los residuos domiciliarios, acordándose criterios de tipo técnico y ambientales así como las metas de valorización de los residuos, todo ello con la finalidad de cooperar en el cumplimiento de los objetivos de la nueva ley.

Conforme lo anterior, el esquema previsto por esta ley para el juego entre las provincias y la Nación parte de una fuerte responsabilidad de las primeras - a cuyo cargo tienen la gestión integral de los residuos domiciliarios generados en sus territorios - ofreciendo a la vez una instancia de coordinación que permita la contemplación de las diferentes realidades y necesidades provinciales, las cuales deberán tratarse y definirse de modo solidario y cooperativo, plasmándose en acuerdos que favorezcan la **gestión regional** de residuos.

En cuanto a las características generales de la Ley de Residuos Domiciliarios, corresponde realizar un comentario acerca de aquellas normas provinciales que pudieran ser contrarias a los objetivos de la nueva ley de presupuestos mínimos, impidiendo la revalorización de residuos u obligando a disponer sin revalorizar. Conforme a la mecánica de aplicación dispuesta por la CN, las Provincias, deberán adecuarse a los postulados de la Ley 25.916, por ser esta de Presupuestos Mínimos, pudiendo en consecuencia regular de modo más tuitivo, pero nunca por debajo del nivel de protección que establece la norma nacional. Es el caso del Decreto Ley 9111/78 al cual nos referiremos al final de la reseña normativa, en parte derogado por la normativa nacional y como veremos por la provincial complementaria.

En este contexto, las provincias y sus municipios podrán elegir libremente el sistema de gestión integral de los residuos domiciliarios generados en sus respectivos

⁷⁰ Consejo Federal de Medio Ambiente

territorios ya que ello les compete absolutamente, pero no podrán prohibir la revalorización, debiendo, además, fomentarla, de acuerdo con la normativa de presupuestos mínimos.

3. MARCO NORMATIVO PROVINCIAL

3.1. ARTÍCULO 28 CONSTITUCIÓN DE LA PROVINCIA BUENOS AIRES

A nivel provincial, y siguiendo la línea nacional, la Provincia de Buenos Aires también establece expresamente en su artículo 28 el derecho a un ambiente sano y lo consagra como un deber-derecho para todos sus habitantes, ya que estos tienen a su vez, el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras. Asimismo, consagra: el ejercicio del dominio eminente de la Provincia sobre el ambiente y recursos naturales de su territorio, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada; los deberes de la Provincia en materia ecológica de preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos; y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, y la obligación de toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente de tomar todas las precauciones para evitarlo.

La Suprema Corte de La Provincia de Buenos Aires, manifestó expresamente que *“se infiere que es un deber de la Provincia de Buenos Aires, el de preservar el medio ambiente”*⁷¹

3.2. LEY 11.723: PROTECCIÓN, CONSERVACIÓN, MEJORAMIENTO Y RESTAURACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y DEL AMBIENTE EN GENERAL.

La Ley 11.723, fue promulgada en 1995 *“Conforme el artículo 28° de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, a fin de preservar la vida en*

⁷¹ Ver FALBO, Aníbal J...ob. Cit. Pág. 59. y SCBA, AC. 2078, 20-03-02, *“Copetro S.A contra Municipalidad de Ensenada. Inconstitucionalidad de Ordenanza 1887/95”*.

su sentido más amplio; asegurando a las generaciones presentes y futuras la conservación de la calidad ambiental y la diversidad biológica⁷²”.

Se ha dicho que la Ley 11.723 es el marco orientador de la política ambiental de la provincia de Buenos Aires. En relación al tema que abordamos podemos mencionar que su Capítulo VII se refiere específicamente a la gestión de los residuos.

Los artículos 66 y 67 establecen los lineamientos generales para la gestión de residuos, incluyendo muchas cuestiones, tales como la minimización, que hoy poseen rango de presupuesto mínimo.

Artículo 66°: La gestión municipal, en el manejo de los residuos, implementará los mecanismos tendiente a: la minimización en su generación, la recuperación de materia y/o energía, la evaluación ambiental de la gestión sobre los mismos y la clasificación en la fuente.

Artículo 67°: Los organismos provinciales competentes y el C.E.A.M.S.E⁷³ deberán: brindar la asistencia técnica necesaria a los fines de garantizar la efectiva gestión de los residuos., propiciar la celebración de acuerdos regionales sobre las distintas operaciones a efectos de reducir la incidencia de los costos fijos y optimizar los servicios.

3.3. LEY Nº 13.592 GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES⁷⁴

A modo de síntesis podemos decir que, esta norma trata centralmente el concepto de Residuo Sólido Urbano y la idea de gestión integral de los mismos.

Los Residuos Sólidos Urbanos: son aquellos elementos, objetos o sustancias generados y desechados producto de actividades realizadas en los núcleos urbanos y rurales, comprendiendo aquellos cuyo origen sea doméstico, comercial, institucional, asistencial e industrial no especial asimilable a los residuos domiciliarios. Quedan excluidos del régimen de la presente Ley aquellos residuos que se encuentran regulados por las Leyes N°: 11.347 (residuos patogénicos, excepto los residuos tipo “A”), 11.720 (residuos especiales), y los residuos radioactivos.

⁷² Art. 1 Ley 11.723.

⁷³ Nos referiremos al CEAMSE al tratar en los sucesivos capítulos la causa “ Nuevo Ambiente y Centro Vecinal de Punta Lara c/ CEAMSE ”

⁷⁴ Ver: ley 13.592 y BIBILONI, Máximo Homero.” Municipio, desarrollo local y residuos”. Documento realizado sobre la base de las exposiciones dadas durante el segundo semestre del 2006 en Bragado, San Nicolás y San Martín. Módulo VI. Año 2008.

La Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos: es el conjunto de operaciones que tienen por objeto dar a los residuos producidos en una zona, el destino y tratamiento adecuado, de una manera ambientalmente sustentable, técnica y económicamente factible y socialmente aceptable.

La gestión integral comprende las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transporte, almacenamiento, planta de transferencia, tratamiento y/o procesamiento y disposición final.” (Art. 2 Ley 13.592, el subrayado es nuestro.)

Seguidamente explicaremos resumidamente otras ideas rectoras que surgen de Ley:

Definición de un conjunto de principios sobre el tema y los objetivos de política ambiental (consideración de los residuos como un recurso, principio “de Responsabilidad del Causante”, separación en origen, valorización, reutilización, reciclaje, minimización, educación ambiental, y utilización de tecnologías amigables a cada situación regional y local, entre otros)

Rol protagónico de la Provincia en la política de instrumentación de la gestión integral de residuos sólidos urbanos estableciendo los objetivos, etapas, plazos, y contenido de las acciones por desarrollar mediante los Programas de Gestión Integral de residuos sólidos urbanos (Art. 5)

La obligación de los Municipios a de presentar ante la autoridad provincial su propuesta de tratamiento, incluyendo a los comprendidos por el CEAMSE..

La definición de los contenidos mínimos del Programa de Gestión de RSU que deben presentar los Municipios de la Provincia de Buenos Aires.

La celebración de acuerdos regionales, fomentándolos.

La selección de los sitios de disposición final a criterio municipal dentro de sus propias jurisdicciones salvo en donde ello no resulte posible, caso en el cual actuará la provincia determinando el adecuado.

Establece un conjunto adicional de medidas operativas, derogándose varios artículos del decreto ley 9111/78 de creación del CEAMSE.

Creación en su artículo 15 el Registro de Tecnologías encargado de inscribir los proyectos presentados por las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, aplicables al tratamiento o la disposición final de residuos sólidos urbanos.

La jerarquización de las áreas comunales que deberán atender lo relativo a la materia. “Se invita a los Gobiernos Municipales para que dentro de sus respectivas jurisdicciones conformen la estructura institucional necesaria para la ejecución de los planes o programas de gestión Integral de residuos sólidos urbanos.” (Art. 27 Ley 13.592)

Antes de continuar cabe abordar brevemente la cuestión de la autonomía municipal en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, ello para relacionar este punto con los anteriores y con las competencias ambientales -entre las que se encuentra la gestión de los RSU- atribuidas a los municipios.⁷⁵

Si tenemos municipios autónomos estos podrán darse sus propias competencias, en tanto que si son autárquicos sólo podrán llevar adelante lo que la provincia previamente les haya permitido por medio de una ley. **El desconocimiento de la autonomía municipal impacta de manera negativa en las capacidades de los gobiernos municipales para formular sus propias políticas públicas.** Esta situación debilita a los gobiernos municipales ya que fortalece la intervención del Estado Provincial en distintas áreas que son competencia de aquéllos.

En Argentina, la autonomía municipal goza de reconocimiento en la Constitución Nacional tras la reforma de 1994 en los artículos 5 y 123, que facultan a las provincias a dictar sus constituciones en el marco de las normas federales. El referido artículo 5 obliga a las provincias a asegurar su régimen municipal y el 123 califica a esta autonomía como de tercer grado en el “orden institucional, político, administrativo y financiero”. En concordancia con lo dispuesto constitucionalmente la autonomía municipal ha sido receptada también en la jurisprudencia de la CSJN⁷⁶ y la SCBA⁷⁷.

No obstante lo expuesto la Provincia de Buenos Aires no ha asegurado todos los aspectos de la autonomía municipal, por cuanto el artículo 191 de la Constitución Bonaerense, le asigna a la Legislatura la facultad de delimitar las atribuciones y responsabilidades de cada uno de los Departamentos que conforman la estructura gubernamental de los Municipios. Mientras que el artículo 192 establece las atribuciones de los municipios. El artículo 191 de la Constitución Bonaerense establece entre las competencias de la Legislatura Provincial, la de delimitar, marcar, deslindar, las atribuciones y responsabilidades de cada Departamento, y otorgar las facultades necesarias para que los municipios puedan atender eficazmente los intereses y servicios locales. Es decir que las atribuciones de los municipios surgen de la Ley Provincial que los rige y no de propias Cartas Orgánicas⁷⁸.

⁷⁵ Seguimos en este punto a Ramírez Lautaro M. 2007. ¿Autarquía o Autonomía Municipal Bonaerense? Competencia Municipal y vicisitudes atinentes a la disposición final de los residuos sólidos urbanos (R.S.U.), a propósito de la sanción de la Ley bonaerense N° 13.592. Publicado revista R.A.P. Provincia de Buenos Aires. Sección Actualidad. N° 57/58. Diciembre 2007/ Enero 2008. Año V.

⁷⁶ Martínez Galván de Rivademar, Angela D.B. v. Municip. de Rosario. Corte Suprema de Justicia de la Nación. Sentencia del 21/03/1989. JA 1989-II-616; Promenade SRL. v. Municipalidad de San Isidro s/ demanda contencioso - administrativa. Corte Suprema de Justicia de la Nación, sentencia del 24/08/1989; Municipalidad de la Ciudad de San Luis c/ Provincia de San Luis y Estado Nacional s/ Acción de Amparo, 2001; entre otros.

⁷⁷ SCBA sent. del 17-06-1997. “Municipalidad de La Plata s/ Inconstitucionalidad del Decreto Ley N° 9.111. Tercero CEAMSE”; SCBA sent. del 03-11-1998, “ G. M. s/ Infracción al artículo 89 Ley N° 11.430; SCBA sent. del 07-03-2005. “ Aguas Argentinas S.A. c/ Municipalidad de Lomas de Zamora s/ Inconstitucionalidad Ordenanza N° 7.751-1995”, entre otros.

⁷⁸ El resaltado es propio.

La Ley Orgánica Municipal, Decreto Ley N° 6769/58⁷⁹, dictada en ejercicio de tales atribuciones, en su artículo 25 define el alcance de las competencias municipales expresando que las ordenanzas deberán responder a los conceptos de ornato, sanidad, asistencia social, seguridad, moralidad, cultura, educación, protección, fomento, conservación y demás estimaciones encuadradas en su competencia constitucional que coordinen con las atribuciones provinciales y nacionales. Por su parte, en el artículo 26, establece el alcance que puede tener la función administrativa de policía según lo que establezcan en cada caso las ordenanzas⁸⁰.

Los Estados provinciales deben ejercitar su poder constituyente según el mandato de los artículos 5 y 123 de la Constitución Nacional, reconociendo y garantizando dicha autonomía en todos sus órdenes. Las constituciones provinciales que no reconocen la autonomía del Estado municipal, como es el caso de la Provincia de Buenos Aires, deben examinar sus textos para adaptarse a las nuevas pautas establecidas por la Constitución Nacional.⁸¹

En torno a la Autonomía Provincial y Municipal, Esaín⁸², manifiesta que para una adecuada mecanización de la competencia administrativa local, el municipio y la provincia – en su esfera de funcionamiento – deberán gozar de autonomía, es decir, facultad para construir -en su órbita- la política propia, aunque dentro del marco de las normas del orden superior y luego gestionarla. Sostiene dicho autor que *“Será la autonomía un presupuesto imprescindible para la adecuada gestión de los bienes colectivos en el ámbito de las comunidades jurídicas locales. Sin una institucionalidad adecuada para la elaboración propia de estas políticas, la facultad, que en teoría pertenece a cada ámbito, en la práctica no se podrá llevar adelante-. Este fenómeno de puede observa en los caso de provincias con municipios con y sin autonomía. La diferencia en la posibilidad de gestión local es enorme. Municipios autónomos son espacios con fortaleza política, con capacidad de adoptar decisiones en ese ámbito, y sobre todo, con capacidad para llevar adelante las acciones necesarias para concretar los hechos sin interferencias de otros espacios de poder.”*

En materia de RSU si bien ley de presupuestos mínimos 25.612 y la ley provincial bonaerense 13.592 le devuelven la facultad a los municipios para que estos dispongan sus residuos – dentro del marco normativo provincial mencionado – la norma provincial no se prevé un mecanismo que garantice la ayuda financiera ni

⁷⁹ Boletín Oficial de la Provincia de Buenos Aires: 30/04/1958.

⁸⁰ SABSAY, D, GARCIA, M., NAPOLI, A. y RYAN, D. “Hacia la Construcción de una Región Metropolitana Sustentable” Documento de Diagnóstico y Recomendaciones. FARN, Septiembre, 1999. Pág. 86.

⁸¹ García, María del Carmen- Alonso, María Esperanza. Participación Pública y Autonomía Municipal - Provincia De Buenos Aires. Ed. Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2001.

⁸² ESAIN, José. Competencias Ambientales. Ed. Abeledo Perrot., Bs.As 2008. Capítulo 3. Pág. 399 y sgtes.

partidas presupuestarias específicas para que estos puedan llevar a cabo dicha tarea. Es decir que los municipios bonaerenses sin plena autonomía deben hacer frente a la gestión integral de los residuos con los mismos recursos con los que contaban antes de que se les regresara la mentada facultad. La ley 13.592 sólo se refiere en su artículo 22 que el Poder Ejecutivo **podrá** gestionar la obtención de líneas de crédito, nacionales y/o internacionales, a efectos de financiar la implementación de los programas de gestión de residuos a que se refiere la ley.

En relación a este punto desde el ex Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación se propuso la creación de una Agencia Federal de Gestión de Residuos con dimensión federal, con miras a llevar adelante políticas de Estado con coherencia regional, prácticas homologadas autorizadas con innovación tecnológica y la cuestión de los fondos.⁸³

3.4. DECRETO REGLAMENTARIO 1215/10

El Decreto N° 1215/10, reglamentario de la Ley N° 13.592. Fija los lineamientos del Programa Básico Preliminar y del mencionado Programa de Gestión Integral, que deben presentar los Municipios de la Provincia de Buenos Aires pautando los contenidos mínimos en su Apéndice.

A su vez, autoriza a la Autoridad de Aplicación a la ampliación, modificación o incorporación de nuevos contenidos para los Programas de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos.

3. 5. Antecedentes de la institucionalidad ambiental en la Provincia de Buenos Aires, breve reseña

Antes de avanzar con el marco normativo, cabe hacer una sucinta reseña de sobre los **antecedentes de la institucionalidad en materia ambiental en la Provincia de Buenos Aires.**

Originariamente, la competencia ambiental, estuvo otorgada a **Ministerio de Salud y Acción Social Provincial**, creado en 1991 por ley 11175⁸⁴ -que asumió a su cargo lo normado por la ley 5965/58 de protección a las fuentes de provisión y a los cursos y cuerpos receptores de agua y a la atmósfera, la ley 7229/66⁸⁵ que establecía

⁸³<http://www.acumar.gob.ar/novedades/3313/se-propuso-crear-una-agencia-federal-de-gestion-de-residuos.2016/07/26>.

⁸⁴ B.O.11/12/1991.

⁸⁵ Derogada por la Ley 11.459.

las condiciones para la habilitación de industrias y la ley 10699/88, sobre agroquímicos-.

Posteriormente un paso importante fue la creación en 1993, por ley 11.469, del **Instituto Provincial del Medio Ambiente** dependiente de la Secretaría General de la Gobernación. A dicho Instituto lo suplanta la **Secretaría de Política Ambiental (SPA)** creada en 1995 por ley **11.737**⁸⁶, norma modificatoria de la anterior Ley de Ministerios.

En el año 2007 la Ley de Ministerios 13.757 crea al **Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS)** reemplazando a la SPA. En efecto, la Ley 13.757, en su artículo 31 establece que ese Organismo ejercerá la autoridad de aplicación en materia ambiental en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, como **entidad autárquica de Derecho Público en la órbita del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros**. Entre sus competencias enumera intervenir en los **procedimientos de prevención, determinación, evaluación y fiscalización en materia de residuos**, sin perjuicio de los lineamientos que establecen las leyes 11.347, 11.720, 13.592, de las obligaciones que en ellas se desprenden para los municipios y le decreto ley 9.111/78.

En el año 2015 y 2016 las Leyes 14.803⁸⁷, modificada por las leyes 14.805, y 14.808⁸⁸, modifica la Ley 13.757, y crea el **Ministerio de Coordinación y Gestión Pública**, estableciendo que el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) será la Autoridad de Aplicación en materia ambiental en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, como entidad autárquica de derecho público bajo la órbita de ese Ministerio, con capacidad para actuar de forma pública y/o privada dentro del ámbito de la competencia que le asigna la Ley (art. 35).

Posteriormente la Ley N° 14.853⁸⁹, deroga con excepciones la Ley 14.803, y establece que el OPDS, será la Autoridad de Aplicación en materia ambiental en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, como entidad autárquica de derecho público en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros (art. 36). Finalmente, a la fecha de redacción de este trabajo rige la Ley 14.989⁹⁰, que deroga la Ley 14.853, pero continúa manteniendo al OPDS, como entidad autárquica de derecho público, bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete (arts. 44 y 45)⁹¹.

86 B.O. 19-12-95

87 Promulgación: Decreto 2/2015 b del 10/12/2015 Publicación: 14/12/2015 B.O. 27680 suplemento 1 texto actualizado con las modificaciones introducidas por ley 14805.

88 Promulgación: Decreto 19/2016: del 15/01/2016. Publicación: B.O. 26/01/2016.

89 Promulgación: Decreto 1981 del 05/12/2016. Publicación: del 06/12/2016 BO N° 27923 (Suplemento 1)

90 Promulgación: Decreto 1101/17 E del 28/12/17. Publicación: del 29/12/17 BO 28185. Suplemento.

91 En concreto la Ley 14.989 prescribe: “(...) *El Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), será la Autoridad de Aplicación en materia ambiental en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, como entidad autárquica de derecho público en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con capacidad para actuar de forma pública y/o privada dentro del ámbito de la competencia que le*

Situados ya institucionalmente en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, seguidamente se mencionarán algunas resoluciones y disposiciones de la autoridad ambiental en materia de RSU que entendemos relevante para el tema que se aborda.

3.6. RESOLUCIÓN N° 367/10⁹² IMPLEMENTACIÓN DEL REGISTRO DE TECNOLOGÍAS DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

La Resolución N° 367/10 del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible⁹³, implementa el Registro de Tecnologías de Residuos Sólidos Urbanos previsto en el artículo 15 de la Ley N° 13.592 y su Decreto Reglamentario N° 1215/10; bajo la órbita de la Dirección Provincial de Residuos, estableciendo los requisitos que deberán observarse a los efectos de la inscripción.

La sola inscripción en el mencionado Registro no implica la autorización para su uso, debiendo obtener el correspondiente permiso de uso de la tecnología en cada caso en particular; ni la eximición de la obligación de cumplir con la normativa ambiental vigente.

La resolución enumera la documentación que deberá acompañarse a los fines de la obtención del los permisos de uso de la tecnología de disposición final inscripta,

asigna la presente ley. En especial, le compete: b1. Planificar, formular, proyectar, fiscalizar, ejecutar la política ambiental, y preservar los recursos naturales; ejerciendo el poder de policía, y, fiscalizando todo tipo de efluentes, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros organismos. 2. Planificar y coordinar con los organismos competentes, la ejecución de programas de educación y política ambiental destinada a mejorar y preservar la calidad ambiental, participando en la ejecución de la misma a través de la suscripción de convenios con otros organismos públicos y/o privados, nacionales o internacionales. 3. Intervenir en la conservación, protección y recuperación de reservas, áreas protegidas, y bosques, de los recursos naturales y de la fauna silvestre, del uso racional y recuperación de suelos, de protección y preservación de la biodiversidad, diseñando e implementando políticas a esos fines. 4. Desarrollar acciones para diversificar la matriz energética provincial a través de las energías generadas por medio de fuentes renovables, alternativas o no fósiles. 5. Promover la investigación, el uso de fuentes alternativas de energía, desarrollar políticas orientadas a la sustentabilidad y eficiencia energética en el sector público y privado como prevención del cambio climático; y acciones tendientes a la promoción y la instalación de unidades de generación energética a partir de fuentes renovables o no fósiles tendientes a disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero. 6. Ejecutar las acciones conducentes a la fiscalización de los elementos que puedan causar contaminación del aire, agua, suelo, como así también lo que pudiere afectar el ambiente e intervenir en los procedimientos para la determinación del impacto ambiental. 7. Fiscalizar, según su competencia, a los organismos que tengan a su cargo aspectos de la ejecución de la política ambiental que fije el Poder Ejecutivo. 8. Intervenir en los procedimientos de prevención, determinación, evaluación y fiscalización en materia de residuos, sin perjuicio de los lineamientos que establecen las Leyes N° 11347, 11720, 13592 y sus modificatorias, de las obligaciones que en ellas se establecen para los Municipios y del Decreto-Ley 9111/78 y sus modificatorias. 9. Elaborar y ejecutar programas sobre el ecosistema del Delta Bonaerense y de las demás cuencas del territorio de la Provincia, en coordinación con otros organismos competentes en la materia.” (Art. 44), “ (...) El Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible estará a cargo de un Director Ejecutivo, con rango equivalente a Secretario, designado por el Poder Ejecutivo y será la Autoridad de Aplicación de la Ley N° 11723 y sus modificatorias, y de las que en adelante se sancionen, en su carácter de sucesor institucional de la Ex Secretaría de Política Ambiental.” (Art. 45).

⁹² Ver texto de la Resolución.

⁹³ En uso de las atribuciones conferidas por el artículo 32 de la Ley N° 13.757.

y de tecnologías de tratamiento. La Autoridad de Aplicación, deberá evaluar la documentación acompañada. En su caso, otorgará el correspondiente permiso, el que podrá ser cancelado, cuando nuevos estudios así lo aconsejen.

3. 7. RESOLUCIÓN Nº 40/2011 DEL ORGANISMO PROVINCIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE. APRUEBA EL PROCEDIMIENTO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS Y DE SU PROGRAMA BÁSICO PRELIMINAR

Aprueba el procedimiento fijando una serie de plazos para la presentación del Programa de Gestión Integral de RSU y de su Programa Básico Preliminar, en los términos de la Ley Nº 13.592 y su Decreto Reglamentario Nº 1215/09, conforme los lineamientos establecidos en su Anexo I (Art.1).

Establece los requisitos que deberán cumplimentar los municipios de la Provincia de Buenos Aires a efectos del envío de estadísticas previsto por el artículo 25 de la Ley Nº 13.592⁹⁴, (Art 2).

Conforme al El Anexo I de la Resolución, todos los Municipios de la Provincia de Buenos Aires, deberán efectuar, la presentación del Programa Básico Preliminar. Una vez notificada la aprobación de la prefactibilidad del mismo, los municipios deberán presentar, el Programa de Gestión Integral de RSU de acuerdo a los lineamientos que ha establecido el Decreto Nº 1215/10 reglamentario de la Ley Nº 13.592, y la presente Resolución, el que deberá ser aprobado por la Autoridad de Aplicación.

Anualmente los Municipios deberán presentar un informe detallado del estado de avance de la implementación del Programa Básico Preliminar, en conjunto con la información estadística prevista en el ANEXO II.

Una vez evaluadas las presentaciones efectuadas, la Autoridad de Aplicación podrá requerir todos aquellos estudios y documentación ampliatoria que considere necesarios según el caso.

Además de las facultades de fiscalización, inspección y régimen sancionatorio previsto en la Ley Nº 13.592 y concordantes, el Organismo Provincial para el

⁹⁴ Ley Nº 13.592 Artículo 25.- Los Municipios deberán enviar información estadística al Poder Ejecutivo Provincial, según lo establezca la reglamentación, a fin de registrarla en los anuarios de estadísticas bonaerenses.

Desarrollo Sostenible podrá suplir la inacción, omisión o incorrecto cumplimiento de las acciones o programas pautados, con cargo al Municipio del cual se trate.

El Anexo II de la Resolución prescribe cuales son los datos estadísticos que los municipios de la Provincia de Buenos Aires deberán enviar (sin perjuicio de otros que la Autoridad de Aplicación considere necesarios): generación *per cápita* y toneladas diarias producidas de residuos sólidos urbanos; clasificación de acuerdo a porcentajes de fracción orgánica e inorgánica; indicador de cobertura de recolección, barrido de calles y de cobertura de tratamiento y disposición final; porcentaje de residuos recuperados y porcentaje de residuos dispuestos sobre el total generado, así como la modalidad empleada; porcentaje de inicio y porcentaje de avance en la separación en origen de los residuos sólidos urbanos, acorde a las metas prefijadas; situación actual de la salubridad de la población relacionada a incidencia del mal manejo de los residuos sólidos urbanos, basada en datos epidemiológicos, distinguidos en zonas o grupos sociales.

Los datos enviados deberán presentarse, en soporte papel y digital, en forma anual y en conjunto con la información requerida en el Anexo I.

3.8. RESOLUCIÓN 137/13. PLAN DE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS PARA CLUBES DE CAMPO Y BARRIOS CERRADOS.

Establece que los emprendimientos urbanísticos denominados **Clubes de Campo y Barrios Cerrados** (regulados por el Decreto-ley N° 8.912/77 y los Decretos N° 9.404/86 y N° 27/98), instalados en el ámbito del Área Metropolitana de Buenos Aires, deben implementar un Plan de Gestión diferenciada de los Residuos Sólidos Urbanos, debiendo hacerse cargo de su separación en origen y transporte de la fracción reciclable para su tratamiento.

II.3.h) Resolución 138/13. Plan de gestión diferenciada de los residuos sólidos urbanos de hoteles de cuatro y cinco estrellas, shoppings y galerías comerciales, hipermercados y cadenas de locales de comidas rápidas.

Establece que los grandes generadores, instalados en el ámbito del Área Metropolitana de Buenos Aires, deben implementar un Plan de gestión diferenciada de los residuos sólidos urbanos, debiendo hacerse cargo de la separación en origen, transporte, tratamiento y/o disposición final de los mismos.

Entiende por Grandes Generadores de Residuos Sólidos Urbanos: i) los hoteles de cuatro y cinco estrellas, ii) los shoppings y galerías comerciales, iii) los hipermercados, y iv) las cadenas de locales de comidas rápidas.

3.9. RESOLUCIÓN 139/13. PLAN DE GESTIÓN DIFERENCIADA DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES CONSIDERADOS GRANDES GENERADORES

Establece que los establecimientos industriales considerados grandes generadores conforme los términos del artículo 3° de la Ley N° 14.273; instalados en el ámbito del Área Metropolitana de Buenos Aires deberán presentar al momento de solicitar la renovación del Certificado de Aptitud Ambiental, un plan de gestión de residuos sólidos urbanos o asimilables a ellos.

Se consideran “grandes generadores” los super e hipermercados, los shoppings y galerías comerciales, los hoteles de 4 y 5 estrellas, comercios, industrias, empresas de servicios, universidades privadas y toda otra actividad privada comercial e inherente a las actividades autorizadas, que generen más de mil (1.000) kilogramos de residuos al mes (Artículo 3° de la Ley N° 14.273).

Los grandes generadores de residuos domiciliarios o asimilables a éstos, ubicados en los municipios comprendidos por el Decreto-Ley 9.111/78, así como los que se hayan integrado con posterioridad, se incorporarán al programa de generadores privados de la CEAMSE, debiendo hacerse cargo de los costos del transporte y la disposición final de los residuos por ellos producidos, de acuerdo al esquema tarifario vigente para dichos generadores privados(Artículo 1° de la Ley N° 14.273)..

Asimismo y de acuerdo a lo que dispone el artículo 4° y los incisos 2 y 8 del artículo 5° de la Ley 13.592, los grandes generadores ubicados en los municipios no alcanzados por el Decreto-Ley 9.111/78, o que no se hayan integrado con posterioridad, deberán hacerse cargo de los costos de transporte y la disposición final de los residuos por ellos producidos. (Artículo 2° de la Ley N° 14.273).

Analizada la normativa básica en materia de RSU, en el capítulo siguiente nos referiremos a la causa mencionada, "Asociación Civil Nuevo Ambiente y Centro Vecinal de Punta Lara C/ CEAMSE S.A. S/ AMPARO, en la cual, tras el impulso de organizaciones de la sociedad civil entra en juego su aplicación, en un caso concreto.

CAPÍTULO III: JUDICIALIZACIÓN DEL CONFLICTO. LA CAUSA ASOCIACIÓN NUEVO AMBIENTE Y CENTRO VECINAL DE PUNTA LARA C/ CEAMSE DE ENSENADA. CONTEXTO Y DESARROLLO

Como ya explicitamos en los capítulos precedentes, el caso que estudiaremos se referirá al Centro de Disposición Final⁹⁵ ubicado en Punta Lara, Partido de Ensenada.

1. PRESENTACIÓN DE AMPARO AMBIENTAL ANTE EL JUZGADO EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO N° 1 DE LA PLATA. 02/03/2006⁹⁶

Dos Organizaciones de la Sociedad Civil; “Asociación Vecinal Nuevo Ambiente” y el “Centro Vecinal de Punta Lara”; promovieron ante el Juzgado en lo Contencioso Administrativo n° 1 de ciudad de La Plata, una acción de amparo ambiental⁹⁷ contra la CEAMSE. Sostenían que el accionar de la demandada, comprometía derechos tutelados constitucionalmente.

La presentación se fundó en la Constitución Nacional, artículos 43 párrafo 1° (Amparo Ambiental), 41 (Derecho a un ambiente sano) y 75 inciso 22 (Tratados internacionales con jerarquía constitucional); la Ley General del Ambiente 25.675 (LGA); la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección para la Gestión de Residuos Domiciliarios 25.612; el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (Derecho a un ambiente sano); la Ley Provincial 11.723 (ley de protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general); el Decreto Ley 9.111/78 (que regula a la CEAMSE); el Código de Aguas Bonaerense y en ordenanzas municipales de Ensenada.

Las accionantes ofrecieron entre otros elementos probatorios: planos de ampliación de planta, informe de Universidad Nacional de La Plata, expediente

⁹⁵ La Disposición final: comprende al conjunto de operaciones destinadas a lograr el depósito permanente de los residuos domiciliarios, así, como de las fracciones de rechazo inevitables resultantes de los métodos de tratamiento adoptados. Asimismo, quedan comprendidas en esta etapa las actividades propias de la clausura y postclausura de los centros de disposición final. (Art. 3, inc. g. ley de Gestión de Residuos Domiciliarios N° 25.916).

⁹⁶ Causa “Asociación Civil Nuevo Am. Cen. Vec. P. Lara C/ CEAMSE S.A. S/ AMPARO”, en trámite ante el Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo n° 1 del Departamento Judicial La Plata (Expte. N° - 4559-).

⁹⁷ En los términos del **artículo 43 párrafo 1° de la Constitución Nacional**. “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. (...) Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización.”

administrativo de la Autoridad del Agua; y copia resumen de Estudio de Impacto Ambiental. **Pretendían se ordene a la CEAMSE:** el cese de las tareas de ampliación del Centro de Disposición Final de residuos (en adelante CDF de RSU) de la Planta ubicada en la localidad de Punta Lara, en el Partido de Ensenada; el cese de la disposición de residuos provenientes de otros partidos no previstos en el diseño original del CDF de RSU de Ensenada y situados a más de 20 kilómetros, conforme a las distancias previstas por la Dirección Provincial de Vialidad ; la adopción de medidas de prevención y mitigación para evitar la potencial contaminación producida por el depósito existente de residuos en la planta sin los recaudos adecuados y la incorporación de procedimientos de control relacionados con el ingreso de residuos no permitidos.

El 02 de marzo de 2006, la sentencia del juzgado, **hizo lugar al amparo**, ordenando: la **clausura del módulo “d” del CDF de RSU** ubicado en la localidad de Punta Lara, a partir del día 30 de octubre de 2006. Circunstancia que implicaba la **prohibición de recibir todo tipo de residuos** a partir de esa fecha y la **prohibición**, a partir del 30 de junio de 2006, **del ingreso** en el citado CDF de RSU, **de residuos generados en partidos, cuya ubicación supere la distancia prevista por el art. 4º del decreto-ley 9.111/78** : *“La disposición final de los residuos mediante el sistema de relleno sanitario se efectuará únicamente por intermedio de “Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado” – (CEAMSE.), (...) dentro de una distancia máxima de veinte (20) kilómetros fuera de los límites del Partido en el cual fueran aquéllos recolectados. (...)”*.

El fallo del magistrado de primera instancia se fundó en los siguientes puntos:

El **principio de congruencia** (Art. 4 LGA 25675): la legislación ambiental provincial y municipal deberán ajustarse a los principios fijados por la LGA 25.675, en caso de que así no fuera prevalecerá la LGA 25.675. “En tal caso, el decreto ley 9111/78 se encuentra en dicho proceso de adecuación “(sic). Los **aspectos negativos de la técnica del relleno sanitario**, los cuales surgían de la sentencia pronunciada por la **Sala 1º de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata**, el 28.VI.05.

El emplazamiento del CDF de RSU, y su **proximidad con diversos centros poblados y urbanizados, dentro de un área protegida** afectando sitios declarados como patrimonio cultural (“Fuerte Barragán y Palacio Piria”), y lugares turísticos con espacios lacustres adyacentes, en violación del artículo 20 de la ley 25.916 que prohíbe el emplazamiento en tales sitios.

La afectación de la **“Reserva Natural Integral de Punta Lara”** (leyes 11.544 y 12.814), no sólo por la existencia de acuíferos y su eventual contaminación, sino por alteración del ecosistema en su conjunto.

La falta de inspecciones de la Secretaría de Política Ambiental de la Provincia, al CDF de RSU aludido, que había posibilitado la elevación desproporcionada de la superficie.

El Estudio de Impacto Ambiental, que no reunía las condiciones exigidas por la ley 25.916, por cuanto no se refería al nuevo módulo construido en Ensenada, ni contaba con la aprobación de la autoridad ambiental provincial competente ⁹⁸

La modificación de la geomorfología y del paisaje de la zona, con una altura de 20 metros, en uno de los módulos que supera el nivel natural del terreno.

La presencia de elementos contaminantes como el "plomo y cadmio" en el arroyo adyacente.

La violación del artículo 4º del decreto ley 9111/78, la distancia allí fijada debía responder el itinerario real de los residuos transportados, desde los municipios de Berazategui, y Florencio Varela, hasta el Centro de Disposición Final.

Y, por último, ponderó el incremento poblacional registrado en la zona del Gran Buenos Aires, desde 1980 hasta el año 2001, reconociendo el derecho de los pobladores de las zonas aledañas a gozar de un ambiente sano y de una vivienda adecuada, conforme el artículo 11 inciso 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2. APELACIÓN ANTE LA CÁMARA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO LA PLATA. READECUACIÓN DE PLAZOS. 22/06/2006 ⁹⁹

La CEAMSE, apeló la sentencia de primera instancia ante la Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata. Por mayoría, el recurso fue rechazado confirmándose la sentencia. Los plazos fueron readecuados disponiéndose: la clausura del módulo "d" del CDF de RSU, a partir del 31 de diciembre de 2006 con la prohibición de recibir residuos a partir de dicha fecha; y la prohibición, a partir del 30 de septiembre del 2006, del ingreso en el citado centro de residuos generados en los partidos que se encuentren a una distancia superior a 20 kilómetros conforme las distancias consignadas por la Dirección Provincial de Vialidad en el ábaco dispuesto a tales fines.

⁹⁸ Art.18 in fine ley 25.916.

⁹⁹ Causa N° 3131 CCALP "Asociación Civil Nuevo Am. Cen. Vec. P. Lara C/ CEAMSE S.A. S/ AMPARO".Sent. del 02/03/2006.

3. RECURSO EXTRAORDINARIO ANTE LA SUPREMA CORTE DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES -SCBA-. DECISIONES DE LA CORTE PROVINCIAL. HOMOLOGACIÓN DE CONVENIOS. 20/12/2006 – 01/12/2011¹⁰⁰

Contra la sentencia de segunda instancia, la demandada promovió Recurso Extraordinario de Inaplicabilidad de Ley¹⁰¹, el cual fue concedido por la Cámara interviniente, elevándose las actuaciones a la SCBA.

La Corte Provincial convocó a las partes a tres audiencias, en las que participaron: el Presidente de la CEAMSE; representantes del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (el Escribano General del Gobierno, el Fiscal de Estado y la Secretaria de Política Ambiental) y representantes de las organizaciones de la sociedad civil demandantes (Nuevo Ambiente y Centro Vecinal de Punta Lara). Las partes coincidieron en **abrir una instancia de trabajo**, en donde acordarían lo relativo al **cierre ordenado** y a la **apertura de un nuevo complejo**.

La Provincia de Buenos Aires, a propuesta de la CEAMSE, declaró su intención de ocuparse en la elaboración y firma de un convenio comprensivo de la **localización y autorización para el funcionamiento de un nuevo centro de disposición final de residuos**. En esta etapa procesal, se presentaron a la SCBA tres convenios: **convenio entre la Asociación Civil Nuevo Ambiente, el Centro Vecinal Punta Lara y la CEAMSE**, **convenio entre la Provincia de Buenos Aires y la CEAMSE** **convenio entre la Municipalidad de Ensenada y la CEAMSE**.

El 20 de Diciembre de 2006, la Corte Provincial homologó judicialmente los convenios¹⁰². Respecto al convenio celebrado entre la Provincia de Buenos Aires y la CEAMSE, la SCBA, sostuvo, por una parte que el mismo lucía congruente con la Ley Provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos 13.592, en ese momento recientemente sancionada, cuyo objeto era (y es) fijar los procedimientos de gestión de los residuos sólidos urbanos, de acuerdo con las normas de la ley nacional 25.916 de "Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios"; y por otra que el compromiso asumido por la Provincia de Buenos Aires relativo a la localización de nuevos centros de disposición final de

¹⁰⁰ A 68.857. "Asociación Civil Nuevo Ambiente – Centro Vecinal Punta Lara C/ CEAMSE S.A. S/ AMPARO. Recurso Extraordinario de Inaplicabilidad de Ley. Sent. del 20/12/2006.

¹⁰¹ Arts: 278 y 279 del Código Procesal Civil y Comercial de la Pcia de Bs. As: " 278: (...) El recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley o doctrina legal procederá contra sentencias definitivas de las Cámaras de Apelaciones (...) se entenderá por sentencia definitiva la que, aún recayendo sobre una cuestión incidental, termina la litis y hace imposible su continuación ". "279: (...) El recurso (...) Tendría que fundarse necesariamente en alguna de las siguientes causas: (1) Que la sentencia haya violado la ley o doctrina legal. (2) Que la sentencia haya aplicado erróneamente la ley o la doctrina legal (...)"

¹⁰² El convenio al que arribaran la Municipalidad de Ensenada y la CEAMSE "en todo aquello que guarde vinculación directa con el conflicto de autos"

residuos, se inscribía en el marco de las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo para instalar los polos ambientales (Art. 12 ley 13.592).”

4. INCUMPLIMIENTO DE LOS CONVENIOS. 14 /11/2007¹⁰³

Las instancias judiciales no culminaron con la firma de los Convenios y su homologación judicial. Luego de la homologación, se dictó la ley 13.657 la cual suspendió la aplicación de lo dispuesto en el artículo 12 de la ley 13.592, por el plazo de doscientos diez (210) días¹⁰⁴.

El contenido de los convenios homologados se encontraba concatenado al señalamiento y habilitación, por parte de las autoridades de la provincia, de nuevos polos ambientales provinciales.¹⁰⁵

Según lo acordado, la CEAMSE debería seleccionar y adquirir los predios para la instalación de nuevos centros de disposición final de residuos¹⁰⁶, mientras la Provincia adoptaría las soluciones normativas para la autorización, habilitación y apertura de los referidos centros. Ello en tiempo y forma tal que la CEAMSE pudiera cumplir oportunamente con el cierre del CDF de RSU de Ensenada.

En concreto, se dispuso que la Secretaría de Política Ambiental, una vez efectuada la evaluación de impacto ambiental, emitiera la declaración y el certificado de aptitud habilitante para la operación de los nuevos centros antes del 9 de abril del 2007. Si ello no se verificaba antes de ese momento, la parte actora podría dar por decaído el acuerdo y solicitar la reanudación de los términos procesales¹⁰⁷.

Posteriormente, la parte actora denunció ante la SCBA el **incumplimiento del acuerdo** y a solicitud suya, el 28 de Mayo de 2007, se llevó a cabo una **nueva audiencia**.

El 14 de Noviembre de 2007 la SCBA sostuvo “(...) la lectura atenta de los convenios deja en claro que la parte demandada depende, para cumplir con los compromisos asumidos, de que las autoridades de la Provincia cumplan a su vez los suyos y que éstos, básicamente, estriban en la expedición de todas las certificaciones”

103 A-68857 "Asociación Civil Nuevo Ambiente - Centro Vecinal Punta Lara C/ CEAMSE S/ Amparo. Recurso de Inaplicabilidad de Ley". Sent. del 14/11/2007.

104 Como se mencionó, el artículo 12 facultaba al Poder Ejecutivo, en aquellos casos de jurisdicciones y/o ámbitos regionales, como el Área Metropolitana de Buenos Aires, a determinar la localización de sitios para el emplazamiento de Polos Ambientales Provinciales -PAP-.

105 La instalación y puesta en funcionamiento de los Polos Ambientales había sido contemplada como una vía de solución ambientalmente sustentable, no sólo del conflicto ventilado, sino también del acuciante problema que presentaba en el área la disposición de residuos urbanos.

106 Anexo I del convenio presentado por las partes, arts. 4, 5 y 6

107 Punto b2.

y habilitaciones necesarias para la puesta en funcionamiento de nuevos centros de disposición final de residuos. En ese contexto, resulta indudable que el punto sobre el que gira la estructura de estos acuerdos está dado por la posibilidad normativa y fáctica de dejar establecido en forma regular y definitiva el lugar donde han de establecerse esos nuevos centros de disposición”.

La Corte decidió que, ante la expiración de los términos que había operado sin que el Poder Ejecutivo diera cumplimiento al convenio celebrado con la CEAMSE, debía considerarse que la fecha determinada en esa cláusula debía reputarse prorrogada hasta el día del vencimiento del lapso de suspensión dispuesto por la mencionada ley 13.657, sin perjuicio de destacar que el hecho de la suspensión determinada por una ley posterior no impedía que la Administración provincial continuara llevando a cabo todas las tareas y estudios que correspondieran.

5. LA CEAMSE REQUIERE AUTORIZACIÓN PARA AMPLIACIÓN. INTIMACIONES DE LA SCBA SOLICITANDO INFORMES AL GOBERNADOR Y A LA CEAMSE. 23/08/2010¹⁰⁸

El 17 de Agosto de 2010 el Presidente del Directorio de la CEAMSE manifestó ante la Corte la necesidad de ampliación del Módulo “D” de CDF de RSU ubicado en Punta Lara, el cual sostenía colapsaría en el término de ocho (8) meses.

A fin de adoptar una decisión sobre el asunto, la SCBA intimó tanto al Gobernador como a la CEAMSE, a presentar informes dentro del término de cinco (5) días de la notificación. El Gobernador debía informar: si se había determinado¹⁰⁹, un lugar apto para la localización de un Polo Ambiental de aquellos a los que se refiere la ley 13.592 y su decreto reglamentario 1215/2010¹¹⁰; si se había determinado alguna localización, dentro del territorio de alguno de los municipios de la región (incluidos los municipios de La Plata, Berisso y Ensenada), y que no sea la del CDF de RSU de Ensenada, para la construcción y funcionamiento de una estación de transferencia¹¹¹ de residuos y alternativas de solución frente a la situación denunciada por el CEAMSE teniendo en consideración, expresa la Corte que es de “*público y notorio que ha encarado junto a los municipios de la región que incluye esta ciudad capital un **plan de gestión integral de residuos sólidos urbanos***”. En este caso, tiempo razonablemente estimado para su concreción”.

¹⁰⁸ A68857 "Asociación Civil Nuevo Ambiente – Centro Vecinal Punta Lara C/ CEAMSE S/ AMPARO. Sent. del 23/08/2010.

¹⁰⁹ Con las previas evaluaciones de impacto ambiental correspondientes.

¹¹⁰ En ese momento recientemente dictado.

¹¹¹ Transferencia: comprende las actividades de almacenamiento transitorio y/o acondicionamiento de residuos para su transporte (Art. 3, inciso d) de la ley 25.916.

6. GESTIONES DE LA UNIDAD EJECUTORA AGENCIA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE LA PLATA

En tanto se desarrollaba el litigio judicial y ante el inminente cierre ordenado por la SCBA, el Municipio de La Plata, institucionalizó por primera vez un área ambiental “La Agencia Ambiental La Plata”.

El área fue creada por **ordenanza 10.462** en Noviembre de 2008, con el *“objeto proteger la calidad ambiental a través de la planificación, programación y ejecución de las acciones necesarias para cumplir con la Política Ambiental de la Ciudad de La Plata”¹¹²*.

En ese contexto, en consonancia con la ley nacional de presupuestos mínimos de Gestión de Residuos Domiciliario (25.916) y la ley Provincial de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (13.592), se promulgó en La Plata en el año 2009 la **Ordenanza Municipal 10.661, llamada “Basura Cero”¹¹³**. La norma creó el “Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos -PGIRSU-”¹¹⁴, en cuyo marco, su autoridad de aplicación, la Unidad Ejecutora Agencia Ambiental, adhiriendo a los conceptos de aprovechamiento y reciclado de los residuos, propició el llamado a un **“procedimiento de licitación pública nacional e internacional para la contratación del servicio de Tratamiento Integral de Residuos Sólidos Urbanos en el Partido de La Plata”¹¹⁵**.

¹¹² Art. 2 Ordenanza Municipal de La Plata 10.462/08.

¹¹³ Autores han planteado que la idea de “Basura Cero” es un oxímoron, en tiempos en que el capitalismo estimula el mayor consumo y con el la generación de residuos.

¹¹⁴ El Programa conforme el artículo 1 de la **Ordenanza Municipal de La Plata 10.661/09** tiene por objeto:

- (a) La educación, información y capacitación ciudadana en todos los ámbitos públicos y privados sobre el tratamiento y disposición final de los Residuos Sólidos Urbanos (R.S.U.), para su óptima gestión.
- (b) La minimización y separación en origen; la recuperación, el reciclado y/o el compostaje de los R.S.U., debiendo ser recolectados en vehículos aptos para tal fin.
- (c) La reducción progresiva de los R.S.U. que se depositan en los predios de disposición final, la cual debe cuantificarse anualmente.
- (d) La ejecución del ciclo completo de la Gestión Integral de R.S.U en el territorio del Partido de la Ciudad de La Plata.

¹¹⁵ Resumimos cronológicamente etapas del procedimiento y acontecimientos llevados a cabo por la Unidad Ejecutora Agencia Ambiental de la Municipalidad de La Plata, Los Municipios de la Región Capital y la Provincia de Buenos Aires, paralelamente al proceso Judicial que analizamos.

Fecha 04/2010-29/07/2010: Elaboración del Anteproyecto y Proyecto de Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública Nacional e internacional para la contratación de la prestación del Servicio Público de Tratamiento Integral de Residuos Sólidos Urbanos en el Partido de la Plata.

Fecha 12/07/2010: Suscripción entre el Municipio de La Plata y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires del convenio en virtud de la “Licitación Pública Nacional e Internacional N° 1 para la contratación de la Prestación del Servicio de Tratamiento Integral de Residuos Sólidos Urbanos”, en el marco del Consorcio Región Capital. El objetivo del convenio fue dar cumplimiento a los convenios homologados en fecha 20/12/2006 por la sentencia de la Suprema Corte de La Provincia de Buenos Aires en la causa precitada, que ordenaba el cierre del Centro de Disposición Final de la Localidad de Punta Lara en Ensenada. A través del referido documento, aprobado por Decreto N° 2025/10, la Provincia se comprometió a (I) Solventar la financiación de la Construcción de la Planta de Tratamiento para el tratamiento de los residuos Sólidos que resulte ganadora del proceso licitatorio antes

La Ordenanza Municipal 10.721 del 11 de Agosto de 2010, autorizó el llamado a licitación y aprobó el pliego de bases y condiciones, estableciendo en su artículo 3 que: “ (...) *al momento de la adjudicación de la Licitación por parte del Concejo Deliberante, deberán haber sido celebrados los convenios pertinentes entre la Municipalidad de La Plata y la Provincia de Buenos Aires y sancionadas las leyes que correspondan, que aseguren de manera fehaciente el financiamiento de las obras correspondientes a la Fase I y el financiamiento de la Fase II del Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación* “, ello en virtud de que el artículo 23.5 del Pliego de Bases y Condiciones Generales hacía referencia a un **convenio institucional, celebrado el**

mencionado, y (II) Asistir económicamente en el pago de la tasa por tonelada de residuos sólidos urbanos tratada en el futuro.

Fecha 30/07/2010: Elevación del Proyecto de Pliego al Concejo Deliberante de La Plata.

Fecha 11/08/2010: Aprobación del Pliego y llamado a licitación por Ordenanza 10721/10 del Concejo Deliberante del Municipio de La Plata y Decreto 1522/10. Presentación de ofertas: Se presentaron nueve (9) empresas que adquirieron los pliegos.

Fecha 04/10/2012: Apertura de licitación: Ofertaron tres (3) empresas: Málaga Construcciones S.A. (Argentina); Unión Temporal de Empresas conformada por Parques Industriales Ecosustentables S.A., Grupo Florida Inversiones S.A., Land Nort S.A., Clear Green S.A. (Argentina); Unión Temporal de Empresas conformada por ESUR S.A., Emprendimientos MGM S. A. y SANEA Tratamiento de Residuos S.L.U. (España). Se rechazaron dos ofertas

En fecha 27/12/2010, mediante Ordenanza N° 10.772 del Concejo Deliberante de La Municipalidad de La Plata, resultó adjudicataria de la Licitación citada la Unión Transitoria de Empresas compuesta por las firmas “SANEA TRATAMIENTO DE RESIDUOS, S.L.U.”, “ESUR, S.A.” y “EMPREDIMIENTOS MGM, S.A.”, quien suscribió el respectivo contrato con ese Municipio.

En fecha 6/05/2011, La Municipalidad de La Plata cedió en favor de la Municipalidad de Ensenada el Contrato de Prestación de Servicio Público de Tratamiento Integral de Residuos Sólidos Urbanos suscripto con la firma adjudicataria. La cesión fue ratificada por las Ordenanzas 3.899/11 del Honorable Concejo Deliberante de Ensenada y 10.803/11 del Concejo Deliberante de La Plata, con sus respectivos decretos de promulgación. Adhirieron al Convenio los Municipios de Berisso, Brandsen y Punta Indio (integrantes del Consorcio de Gestión y Desarrollo Capital).

A raíz de la cesión, en fecha 1/06/2011, la Provincia de Buenos Aires suscribió un nuevo convenio con los municipios de La Plata y Ensenada, el cual fue aprobado por Decreto N° 1771/11 del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Por dicho convenio se dejó sin efecto el convenio anterior de fecha 12/07/2010 y se identificaron los predios de la Localidad de Ensenada en los que se construirá y funcionará la Nueva Planta de Tratamiento, comprometiéndose la Provincia de Buenos Aires a (I) Solventar su Construcción, y (II) Asistir económicamente a las Municipalidades de Ensenada y La Plata en el pago de la tasa por tonelada de residuos sólidos urbanos a tratar en el futuro, de manera equivalente al aporte que actualmente rige, en cada caso, para el subsidio de dicha tasa en el marco del CEAMSE, desde la puesta en funcionamiento de la Planta y hasta el y vencimiento del plazo del contrato de Prestación de Servicio Público.

En fecha 6/05/2011 mediante Disposición N° 1069 la Dirección Provincial de Residuos, se inscribió en el Registro de Tecnologías de Residuos Sólidos Urbanos, la tecnología presentada por la firma contratista “SANEA TRATAMIENTO DE RESIDUOS, S.L.U.”, “ESUR, S.A.” y “EMPREDIMIENTOS MGM, S.A.”, UTE.,

En fecha 8/08/2011 mediante Disposición N° 1789/11 de la Dirección Provincial de Evaluación de Impacto Ambiental, se otorgó la Declaración de Impacto Ambiental al Proyecto de obra denominado “Planta de Tratamiento y Valorización de RSU, a desarrollarse en Ensenada, presentado por la firma contratista “SANEA TRATAMIENTO DE RESIDUOS, S.L.U.”, “ESUR, S.A.” y “EMPREDIMIENTOS MGM, S.A.”, UTE, condicionando dicha habilitación al cumplimiento de los requisitos enunciados en el Anexo I de la referida Disposición.

En fecha 3/06/2011, el Gobierno de la Provincia efectuó una presentación, ante la Suprema Corte de La Provincia, en la causa mencionada, dando cuenta de los hechos relatados y documentos suscriptos con los Municipios de La Plata y Ensenada, entendiendo el Supremo Tribunal en su sentencia del 30/11/2011, que “ (...) **con las presentaciones efectuadas por el Gobernador de la Provincia antes referenciadas, (...) surge con precisión, a raíz de la labor desarrollada en forma conjunta con los municipios de la región, el emplazamiento de esta nueva planta, a la que cabe considerar como un “sitio de disposición final” o un “Polo Ambiental Provincial” de los mentados por los artículos 11 y 12 de la ley 13.592 (...)**” (El subrayado y resaltado son propios).

En fecha 20/06/2014 mediante Disposición N° 315 de la Coordinación Ejecutiva del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible se revocó la Declaración de Impacto Ambiental otorgada a las firmas “SANEA TRATAMIENTO DE RESIDUOS, S.L.U.”, “ESUR, S.A.” y “EMPREDIMIENTOS MGM, S.A.” para el proyecto denominado “Planta de Tratamiento RSU Ensenada”.

Fuente: Municipalidad de La Plata, Municipalidad de Ensenada, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires.

12 de julio de 2010, por el cual el Gobierno de la Provincia se comprometía a la asistencia económica del proyecto que resultara adjudicatario del procedimiento licitatorio emprendido por la Municipalidad de La Plata. A su vez, el artículo 1.4 párrafo segundo del Pliego de Bases y Condiciones Generales, prescribía: *“El servicio público se encuentra proyectado para el Municipio de La Plata, no obstante en razón de lo establecido en el artículo 16 de la Ordenanza 10661/09 “Basura Cero”, podrán participar del mismo, únicamente, los demás municipios que integran el Consorcio Región Capital (Municipios de Ensenada, Brandsen, Berisso y Punta Indio), en cuyo caso se realizarán los contratos/convenios pertinentes con los municipios mencionados”.*

El pliego contemplaba dos Fases 1 Construcción de planta de tratamiento integral de RSU, en el plazo de un año, Fase 2, puesta en marcha y operación de la planta.

En tanto, en el marco del proceso judicial, la CEAMSE debía acreditar la situación denunciada e informar, si existía alguna alternativa técnica de solución diferente de la que planteaba; en particular, si la construcción y puesta en funcionamiento allí de una estación de transferencia, evitaría la expansión del módulo D.

Conjuntamente la SCBA ordenó a la CEAMSE abstenerse de realizar tareas de ampliación en el módulo D (que estaba operativo) y/o de la construcción de uno nuevo módulo, pues, entendía que la denuncia formulada era intempestiva y carente de respaldo probatorio.

7. DETERMINACIÓN DE POLOS AMBIENTALES. IMPOSICIÓN DE ASTREINTES AL GOBERNADOR. 1º/12/2010 ¹¹⁶

Luego de las contestaciones de informes de la CEAMSE, de la Provincia y presentaciones de la parte actora, la SCBA resolvió no hacer lugar a la solicitud de ampliación del CDF de RSU de Punta Lara. Reiterando que la inequívoca finalidad de los convenios suscriptos era el cierre definitivo del CDF de RSU que la demandada gestiona. La Corte entendió que la CEAMSE no había acreditado debidamente la necesidad de ampliación, pues sólo acompañó informes técnicos elaborados por ella misma.

¹¹⁶ 16622"Asociación Civil Nuevo Ambiente - Centro Vecinal Punta Lara C/ CEAMSE S/ AMPARO. --Recurso de Inaplicabilidad de Ley--" Sent. del 01/12/2010.

Por su parte, el Gobierno de la Provincia manifestó entre otros puntos: la celebración de un **convenio con la Municipalidad de La Plata** en el que se comprometió a *“solventar la financiación”* de la construcción de la planta de tratamiento de RSU en el partido de La Plata que resulte fruto de la licitación pública nacional e internacional que la mencionada comuna llamara con el objeto de contratar el servicio de tratamiento integral de residuos sólidos urbanos y, también, a *“...asistir económicamente en el pago de la tasa por tonelada de residuos sólidos urbanos tratada en el futuro de manera equivalente al aporte que actualmente rige para el subsidio de dicha tasa en el marco del CEAMSE”*; **afirmó además que según el Pliego que regía la licitación, a los doce (12) meses de la firma del contrato, el nuevo centro de tratamiento de residuos de la región debería estar funcionando y, a raíz de ello, el CDF de RSU de Punta Lara estaría en condiciones de cerrarse definitivamente; expuso que existía la posibilidad cierta de utilizar parte de los fondos comprometidos por la Ciudad de Buenos Aires para financiar el proyecto de la Municipalidad de La Plata y que, de no ser ello posible la Provincia de Buenos Aires asumía el compromiso de solventar con recursos propios la construcción de la planta de tratamiento; y que , teniendo en cuenta el desarrollo del procedimiento licitatorio citado, resultaba prematuro establecer con precisión cuál predio sería finalmente afectado, pues ello dependería del proyecto que finalmente fuera seleccionado.**

A su vez, **las organizaciones actoras** denunciaron: en relación a la CEAMSE, obras de construcción de un nuevo módulo de disposición de RSU que la demandada estaría realizando desde antes de plantear la cuestión a la Corte; y en relación a la Provincia, la falta de instrumentación de los mecanismos legislativos para la financiación de la Planta de Tratamiento Integral de Residuos Sólidos Urbanos para la Región Capital Bonaerense.

Atento a todo lo expuesto, **la SCBA intimó al Gobernador Provincial a que, dentro del término de noventa (90) días corridos desde la notificación, determine¹¹⁷, la localización y habilitación del o los nuevos polos ambientales provinciales, en reemplazo del Complejo Ambiental de Ensenada**, momento a partir del cual comenzaría a correr el plazo de ocho (8) meses para el cierre de la CEAMSE previsto en el punto b.4 del convenio celebrado.

La intimación se efectuó con apercibimiento de la aplicación de sanciones conminatorias que deberían ser cumplidas por el titular del Poder Ejecutivo, en forma personal, y que se fijaron en la suma de pesos cinco mil -\$ 5.000- por cada día de

¹¹⁷ A través del correspondiente decreto, previo cumplimiento de los requisitos contemplados en la legislación aplicable, en ejercicio de la atribución conferida por el artículo 12 de la ley 13.592.

demora, más la responsabilidad penal que pudiera corresponderle en caso de incumplimiento.

8. LOCALIZACIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE RSU. CESE DE ASTREINTES. 30/11/2011 ¹¹⁸

El 3 de junio de 2011, el Gobernador de la Provincia informó a la SCBA sobre las gestiones efectuadas a fin de determinar la **localización de la Planta de Tratamiento de RSU en la región.**

Relató la **contratación, por parte de la Municipalidad de La Plata, de la gestión y disposición final de los residuos sólidos urbanos, con una Unión Transitoria de Empresas - UTE-**. Según detalló, la UTE había suscripto, con un particular, una carta compromiso para la adquisición de la heredad donde habría de funcionar la planta de tratamiento.

Posteriormente, mencionó la **transferencia del contrato a la Municipalidad de Ensenada y la celebración, con ésta y con la comuna de La Plata, de un convenio en el cual la Provincia de Buenos Aires se comprometía a solventar la financiación de la construcción de la mencionada planta y a asistir a ambas municipalidades en el pago de la tasa por tonelada de residuos sólidos urbanos a tratar en el futuro de manera equivalente al aporte que actualmente rige, en cada caso, para el subsidio de dicha tasa en el marco del CEAMSE.**

Asimismo, acreditó a través de copia certificada de la **Disposición N° 1789/2011, que el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible declaró ambientalmente apto el proyecto denominado "PLANTA DE TRATAMIENTO Y VALORIZACIÓN DE RSU", a desarrollarse en el partido de Ensenada.**

En base a lo expuesto, la SCBA consideró que de las presentaciones efectuadas surgía con precisión, el lugar de emplazamiento de una nueva planta, a la que cabía considerar como un **"sitio de disposición final" o un "Polo Ambiental Provincial"** de los mencionados por los artículos 11¹¹⁹ y 12 de la ley 13.592, por lo

¹¹⁸ "Asociación Civil Nuevo Ambiente - Centro Vecinal Punta Lara C/ CEAMSE S/AMPARO. -Recurso de Inaplicabilidad de Ley-" Sent. del 30/11/2011.

¹¹⁹ Artículo 11.- Los Programas de Gestión Integral de residuos sólidos urbanos incluirán la selección de los sitios de disposición final dentro de sus propias jurisdicciones municipales, ya sea en forma individual o teniendo en cuenta la regionalización a la que se refiere el artículo anterior.

Artículo 12.- **En aquellos** casos de jurisdicciones y/o ámbitos regionales, como el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), que no puedan dar cumplimiento con lo establecido en la presente respecto a la localización de los sitios de disposición final, sea porque no se garantizan condiciones técnico-ambientales adecuadas, ausencia de espacios aptos disponibles u otra razón que la autoridad de aplicación considere al respecto, la Provincia de Buenos

cual resolvió dar por cumplida la intimación formulada, dejando sin efecto las astreintes fijadas.

9. DEMORA EN LA ASISTENCIA ECONÓMICA PARA EL INICIO DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO LA CEAMSE INSISTE EN AMPLIAR EL RELLENO SANITARIO. 01/12/2011¹²⁰

Definido por la Provincia el lugar en el cual se emplazaría la nueva Planta de Tratamiento Integral de RSU, la CEAMSE insistió en la necesidad imperiosa de construir la infraestructura mínima para poder seguir recibiendo RSU en el CDF de RSU de Punta Lara, hasta tanto se ponga en funcionamiento la NUEVA PLANTA.

La Provincia informó que, requirió a los municipios de la región que le informen hasta qué fecha, estimativamente, continuarían efectuando descarga de residuos en el complejo de Punta Lara, respondiendo sólo la comuna de La Plata, quien manifestó que la necesidad de disposición final se extendería hasta mediados de 2012. Conjuntamente, acompañó un informe elaborado a su pedido por el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible del que surgía que la capacidad remanente del módulo en operaciones en el CDF de RSU de Ensenada se agotaría en el mes de diciembre del 2011.

Las organizaciones demandantes, expusieron que la situación denunciada por el CEAMSE era consecuencia directa de su propia conducta y la de las autoridades provinciales, que no instrumentaron los medios adecuados para el cumplimiento de la orden judicial pendiente sobre ellos.

Según su opinión, ello confirmaba la falta de una planificación sobre el tema y la intención de continuar dilatando los tiempos, con la finalidad de seguir con el sistema de enterramiento en el predio de Ensenada "...con maniobras desleales y enfrentadas con la ética ambiental". Finalmente, volvieron a recalcar que el mencionado CDF de RSU debía cerrarse y que, llegado el caso, hasta la puesta en marcha de la nueva Planta de Tratamiento, la CEAMSE debería garantizar la disposición de los RSU que se generen en la región en algún otro centro de disposición bajo su administración.

Aires conformará sitios para la instalación de polos ambientales provinciales (PAP) afectados a tal fin, de acuerdo a las pautas establecidas en el artículo 20 de la Ley Nacional N° 25.916, donde deberá aplicarse la mejor y más segura tecnología.

Las localizaciones de los sitios para el emplazamiento de los polos ambientales provinciales (PAP) referidos en el párrafo anterior, serán establecidas por el Poder Ejecutivo, con arreglo a las disposiciones de la presente Ley. El Municipio participará en el control de gestión.

120 "Asociación Civil Nuevo Ambiente - Centro Vecinal Punta Lara C/ CEAMSE S/AMPARO. -Recurso de Inaplicabilidad de Ley-"Sent. del 01/12/2011.

Expresó la SCBA que, "(...) la puesta en funcionamiento de una nueva planta de tratamiento (...), no es estrictamente aquello a lo que se comprometiera la Provincia de Buenos Aires en los tan mentados acuerdos, se ha constituido en la alternativa de resolución al conflicto sustanciado, en tanto actora y demandada han estado contestes en que la puesta en funcionamiento de esta nueva planta permitiría lograr el cumplimiento del objeto primordial de los acuerdos, que es el cierre del denominado 'Complejo Ambiental Ensenada'".

Así las cosas, antes de decidir sobre lo peticionado por la CEAMSE la SCBA intimó a responder: a la Municipalidad de Ensenada, acerca del grado de avance del procedimiento de contratación de las obras referidas a la construcción de la Planta de Tratamiento de RSU. En particular, la situación dominial del inmueble donde ha de ser emplazada, la fecha probable del comienzo de las obras y el tiempo estimativo para su puesta en marcha; a los municipios de La Plata, Ensenada, Berisso, Brandsen, Punta Indio y Magdalena, si han de continuar derivando los RSU generados en sus respectivos distritos al CEAMSE o si han previsto alguna forma alternativa de disposición de los mismos hasta el momento en que comience a funcionar la nueva planta de tratamiento a emplazarse en Ensenada, a la Dirección Provincial de Residuos de la Provincia de Buenos sobre la posibilidad y razonabilidad de que los RSU que se generen en la región hasta la puesta en funcionamiento de la planta de tratamiento sean trasladados a alguno de los otros centros de disposición final administrados por el CEAMSE y al Gobernador la Provincia de Buenos Aires acerca del cumplimiento de la cláusula primera del convenio por el cual se comprometía a solventar la construcción de la planta y a la asistencia económica a los Municipios de La Plata y Ensenada en el pago de la tasa por tonelada de RSU a tratar en el futuro, de manera equivalente al aporte que actualmente regía, para el subsidio de dicha tasa en el marco de la CEAMSE.

La SCBA deja establecido que la CEAMSE deberá **comenzar a llevar a cabo las obras estrictamente necesarias para mantener en operaciones el CDF de RSU que explota y administra en Punta Lara, hasta la puesta en funcionamiento de la nueva planta de tratamientos de RSU a instalarse.**

10. HOMOLOGACIÓN DE CONVENIO POR LA SCBA. NUEVO PROYECTO PARA EL CIERRE DEL RELLENENO SANITARIO. PROPUESTA DEL CEAMSE PLANTA DE TRATAMIENTO MECÁNICO BIOLÓGICA¹²¹. NUEVAS DILACIONES. 1º/04/2015. COMIENZO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA.

En síntesis, como se explicó, ante la trascendencia de la problemática, la SCBA dispuso la apertura de un ámbito de deliberación, con la participación de todas las partes interesadas. Se llevaron a cabo varias audiencias, en el marco de las cuales los involucrados arribaron a tres acuerdos, homologados por la SCBA¹²².

Según lo estipulado en esos convenios, al cabo de una serie de procedimientos se concretaría el cierre definitivo del CDF de RSU operado por el CEAMSE en Punta Lara. Específicamente, se estableció que a los ocho meses de determinada, por parte del Gobernador bonaerense, la localización y habilitación del o los nuevos polos ambientales provinciales, se procedería al cierre definitivo del referido CDF de RSU. No obstante el prolongado tiempo transcurrido, el objetivo primordial de los acuerdos (la localización y habilitación del o los nuevos polos ambientales) se hallaba incumplido.

Luego de diversas intimaciones, el Gobernador puso en conocimiento de la SCBA una serie de gestiones realizadas junto con las municipalidades de Ensenada y La Plata con la finalidad de instalar, en el ámbito territorial de la primera de las comunas mencionadas, una **NUEVA PLANTA DE TRATAMIENTO de RSU** cuya financiación sería solventada por la Provincia, comunicando a su vez el lugar donde habría de emplazarse.

Así las cosas, la SCBA decidió que resultaba inequívoco que las acciones llevadas a cabo por los municipios de la región y la Provincia, tendientes a la instalación, en un predio localizado en el Partido de Ensenada, de una planta de tratamiento de RSU que se generan en el área, **eran conducentes al fin perseguido en los acuerdos homologados**. Se dejó establecido entonces que a esta **NUEVA PLANTA** cabía considerarla como **un "sitio de disposición final" o un "Polo Ambiental Provincial"** de los mentados por los artículos 11 y 12 de la ley 13.592.

No obstante, la ejecución de las obras relativas a la planta de tratamiento en cuestión, según las constancias de autos, llevaba, **promediando el año 2014**, una

121 "Asociación civil Nuevo Ambiente - centro vecinal Punta Lara contra Ceamse. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley. Letra a 68.857". Sent. 01-IV-2015.

122 1) Convenio entre la Asociación Civil Nuevo Ambiente, el Centro Vecinal Punta Lara y la CEAMSE.

2) Convenio entre la Provincia de Buenos Aires y la CEAMSE.

3) Convenio entre la Municipalidad de Ensenada y la CEAMSE.

El 20 de Diciembre de 2006, la Corte Provincial homologó judicialmente los convenios.

IRRAZONABLE DILACIÓN, en términos descriptos por la SCBA, puesto que los plazos acordados se hallaban vencidos.

Por tal motivo, el Tribunal **convocó nuevamente a las partes interesadas a una audiencia**, llevada a cabo **el 4 de julio de 2014**. En el marco de esa audiencia, a propuesta de la Provincia y la Municipalidad de Ensenada, las partes aceptaron que dentro del plazo allí fijado se lleven adelante las tratativas tendientes a **presentar ante el Tribunal un escrito en el que se contemplarían entre otros puntos**:

- 1) Descripción del estado de situación actual del Contrato para la Construcción y Operación de la Planta de Tratamiento de RSU a llevarse a cabo en Ensenada;
- 2) Reprogramación del plazo de ejecución de obra;
- 3) Diagrama de flujo de financiamiento de las obras;
- 4) Introducción de **modificaciones operativas** al Proyecto que le otorguen mayor efectividad para el logro del cierre del CDF del CEAMSE en Ensenada;
- 5) Considerar la introducción de la variable de aprovechamiento energético de la Planta.

Ante ello el Tribunal dispuso emplazar a las partes a que efectúen una presentación que, además de desarrollar los puntos antes mencionados, precise de manera concreta la **metodología y fecha de cierre** del CDF de RSU de Ensenada, explotado y administrado por la CEAMSE¹²³.

En ese estado, las partes presentaron, **el 2 de diciembre de 2014**, un escrito al que acompañaron un acuerdo al que arribaron luego de una serie de reuniones en la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, que contemplaba **el procedimiento a seguir para la construcción de una NUEVA PLANTA de tratamiento de RSU - y el cierre definitivo del CDF de RSU del CEAMSE en Ensenada**.

Frente a esa presentación, la SCBA dispuso antes de pronunciarse sobre la homologación requerida por las partes, que las partes efectuaran **precisiones y rectificaciones**, debiendo contener el acuerdo **una regulación exhaustiva de los procedimientos a seguir luego del cierre definitivo del CDF de RSU del CEAMSE en Ensenada**; precisan la fecha de cierre del mentado **CDF** de RSU; y que, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires se expidiera sobre la factibilidad técnica del proyecto acordado y, eventualmente, emitiera la correspondiente Declaración de Impacto Ambiental.

El Presidente del Tribunal consideró que, con la documentación adjuntada se había dado cumplimiento a lo resuelto y convocó a las partes a una **audiencia con la**

¹²³ "Asociación civil nuevo ambiente - centro vecinal Punta Lara contra CEAMSE. Amparo. Recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley. Letra a 68.857". SCBA Sent. del 16-VII-2014.

finalidad de que éstas suscriban un acuerdo definitivo que contenga las cláusulas originariamente pactadas y las que luego se agregaron y reformularon.

En la **audiencia**, celebrada el 27 de marzo de 2015 ante la SCBA las partes suscribieron un convenio en el que manifestaron y acordaron. I. **Ratificar el cierre definitivo del CDF de RSU del CEAMSE en Ensenada.** II. **Determinar un nuevo plazo de transición.**

CEAMSE propuso reformular el procedimiento acordado y homologado por la SCBA, estableciendo a su entender **UNA ALTERNATIVA** superadora a la contemplada inicialmente en autos (Planta de Tratamiento integral de la Región Capital licitada por la Municipalidad de La Plata a construirse en Ensenada y propuesto en autos por la provincia de Bs As como la opción prevista para el cierre del relleno sanitario operado por la CEAMSE en Punta Lara), a desarrollar en dos etapas, (como lo estaba previsto para el anterior proyecto) . En tal sentido se comprometió a comenzar en:

La “Etapa 1” con la construcción de una Planta de Tratamiento Mecánico Biológico (en adelante TMB) a más tardar al día 1° de abril de 2015, destinada reemplazar el CDF de RSU, a fin de tratar la totalidad de los RSU generados en la Región Capital (La Plata, Berisso, Ensenada, Brandsen y Punta Indio) esto es, aproximadamente 700 toneladas diarias, teniendo capacidad para procesar alrededor de 900 toneladas diarias. Estimó la construcción de la Planta TMB en el plazo máximo de UN AÑO a contar desde el inicio de su construcción, es decir, desde el 1° de abril de 2015 (mismo plazo que había sido previsto para el caso del proyecto anterior). En cuanto a la localización de la Planta CEAMSE propuso utilizar el predio indicado en la documentación ya agregada a los autos (que fuera adquirido por el Municipio de Ensenada para la construcción de la Planta de Tratamiento integral anteriormente propuesta por la provincia de Bs. As en autos).

CEAMSE manifestó que la adjudicación del Proyecto será decidida por ella, conforme su Estatuto y reglamentos internos, mediante inversión de capitales privados, con intervención de las autoridades provinciales y municipales en la esfera de competencias establecida por la ley 13.592 con el tiempo suficiente **para dar comienzo a las tareas a más tardar el día 1ro de abril de 2015.** A esos efectos **CEAMSE** acreditó en autos haber obtenido del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible de la Provincia de Buenos Aires la Declaración de Impacto Ambiental aplicable al Proyecto y la Aprobación de la Tecnología correspondiente.

Durante la etapa constructiva, **“Etapa 1”**, de conformidad con lo resuelto por la SCBA en el interlocutorio del 1° de diciembre de 2011, provisoriamente seguirá

efectuándose la disposición final de los RSU en el CDF de RSU Ensenada, en la infraestructura actualmente disponible.

La “Etapa II”, consistirá en la puesta en marcha de la Planta:

Conforme al proyecto presentado en autos luego del aprovechamiento de los RSU que se efectuará en la Planta TMB, quedará subsistente un rechazo estimado en un 25 % del total generado. Este material de rechazo posterior al tratamiento continuará siendo depositado en la infraestructura del CDF del Ensenada a fin de optimizar el funcionamiento de la Planta TMB. **Esta Etapa II (gestión del material de rechazo de la Planta de Tratamiento) no podrá extenderse más de NUEVE (9) MESES contados desde el 1° de abril de 2016 o de la fecha de finalización de las obras de construcción de la Planta, lo que ocurra primero.** El rechazo será prensado/enfardado/embalado con film con el destino final que sea aprobado por la Autoridad Ambiental Provincial (relleno de canteras). Con el fin de la ETAPA DOS cesará de manera definitiva la disposición final de RSU en el Complejo Ambiental Ensenada".

Las restantes partes agregan que, durante el curso de la ETAPA UNO, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible deberá realizar un **relevamiento exhaustivo de las canteras susceptibles de utilización para el depósito del resultado del proceso operativo que surge de la propuesta formulada por CEAMSE (enfardado) y los estudios ambientales integrales que correspondan** (geológicos, hidrológicos, etc). Se deja establecido que el CEAMSE informará particularmente el cronograma de tareas proyectado y el alcance de las metas de construcción que correspondan a la ETAPA UNO y que, de no arribarse al cabo de dicha Etapa a un 50 % de la construcción de la obra, cesará la disposición final de RSU en el CDF de Ensenada. Las partes también acuerdan:

El Control del cierre definitivo del CDF: sujeto a una **Comisión de Auditoría Ambiental Externa** a las partes, que éstas encomiendan, de manera conjunta, al **CIMA (Centro de Investigaciones del Medio Ambiente de la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad Nacional de La Plata)** a propuesta de los actores, el **Instituto de Ingeniería Sanitaria de la Universidad Nacional de Buenos Aires**, el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible y la Autoridad del Agua de la Provincia de Buenos Aires. Esta Comisión deberá emitir informes con frecuencia trimestral durante el período de transición y anual con posterioridad al cierre, durante los tres años posteriores. El costo de dicha auditoría y de los estudios y de las obras necesarias que surjan de la misma, correrá por exclusiva cuenta y cargo de CEAMSE.

Por otra parte **CEAMSE se compromete a autorizar el ingreso al CDF de la Comisión de Auditoría Ambiental Externa** prevista en el párrafo anterior y de una

Comisión de Monitoreo conformada, por un representante de cada una de las ONG actoras y el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, un representante de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires y un representante del Municipio de Ensenada.

Asimismo, todos los firmantes acuerdan incorporar a la **Defensoría del Pueblo** para que participe en toda cuestión que corresponda a la oportuna ejecución de lo acordado.

Las partes convienen también en agregar **tres Anexos**, que forman parte integrante del acuerdo:

1. Programa para el período de transición, clausura y postclausura,
2. Declaración de Impacto Ambiental y
3. Permiso de Uso de la Tecnología presentada por CEAMSE respecto de la Planta TMB.

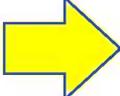
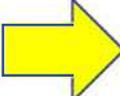
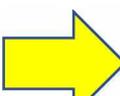
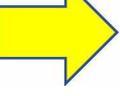
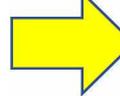
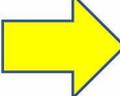
En fecha 1/04/2015 la SCBA homologó judicialmente el convenio al que arribaran las partes en la audiencia celebrada el 27 de marzo de 2015, con costas a la parte demandada.

Antes de avanzar hacia el final, cabe hacer un alto para destacar la complejidad del sistema de la gestión de los RSU, uno de los mayores problemas ambientales que enfrenta nuestra región como hemos expresado a lo largo de este trabajo.

Salta a la vista como una vez judicializado este tipo de conflicto, la complejidad que les es inherente se traslada al proceso, convirtiéndose el proceso en un “proceso ambiental”. En este estadio entrará en juego el rol del estado en función jurisdiccional con una clara misión en materia ambiental, la de adquirir frente a la complejidad la capacidad de interpretar el plexo normativo en su contexto y lograr el diseño, dictado y ejecución de una sentencia urgente, definitiva y eficaz ambientalmente justa, que tal vez no solucione el conflicto definitivamente, pero que al menos tenga como horizonte aproximarse al objetivo constitucionalmente impuesto, respecto de la tutela del ambiente, lineamientos que surgen del renombrado precedente Mendoza. CSJN, Causa M 1569. XL. “Mendoza, Beatriz Silvia y otros v. Estado Nacional y otros. Sent. del 08/06/2008.

Seguidamente sintetizamos gráficamente los principales hitos en el recorrido de la causa sobre la que venimos exponiendo, para luego relatar lo relativo al inicio de la ejecución de la sentencia.

EL PROCESO JUDICIAL: DESDE LA INTERPOSICIÓN DE LA SENTENCIA HASTA EL COMIENZO DE EJECUCIÓN DE LA SENTENCIA TRANSCURRIERON MÁS DE 10 AÑOS - FECHAS DE SENTENCIAS Y EVENTOS SIGNIFICATIVOS:

02/03/2006		INTERPOSICIÓN DE AMPARO AMBIENTAL.
22/06/2006		APELACIÓN. READECUACIÓN DE PLAZOS.
20/12/2006 01/12/2011		RECURSO EXTRAORDINARIO ANTE SCBA-. DECISIONES DE LA SCBA. HOMOLOGACIÓN DE CONVENIOS.
14 /11/2007		INCUMPLIMIENTO DE CONVENIOS.
23/08/2010		CEAMSE REQUIERE AUTORIZACIÓN PARA AMPLIACIÓN. INTIMACIONES DE LA SCBA AL GOBERNADOR Y A LA CEAMSE.
2008/2011		GESTIONES DE LA UNIDAD EJECUTORA AGENCIA AMBIENTAL DEL MUNICIPIO DE LA PLATA. LICITACIÓN.
1º/12/2010		DETERMINACIÓN DE POLOS AMBIENTALES. IMPOSICIÓN DE ASTREINTES AL GOBERNADOR.
30/11/2011.		LOCALIZACIÓN DE LA PLANTA DE TRATAMIENTO DE RSU EN ENSENADA. CESE DE ASTREINTES.
01/12/2011.		DEMORA EN LA ASISTENCIA ECONÓMICA PARA EL INICIO DE LA CONSTRUCCIÓN DE PLANTA DE TRATAMIENTO. LA CEAMSE INSISTE EN AMPLIAR EL RELLENO SANITARIO.
1º/04/2015.		HOMOLOGACIÓN DE CONVENIO POR LA SCBA. NUEVO PROYECTO PARA EL CIERRE DEL RELLENENO. PROPUESTA DEL CEAMSE OTRA PLANTA DE TRATAMIENTO. NUEVAS DILACIONES.
2015/2017		CONSTRUCCIÓN DE UNA PLANTA TMB- DESTINADA A REEMPLAZAR EL CDF DE RSU.
2017/2019		PROGRESIVA PUESTA EN FUNCIONAMIENTO DE PLANTA TMB EN ENSENADA.

Gráficos: Elaboración propia.

A la fecha de redacción de este trabajo, y luego de más de diez años del primer fallo que ordenó el cierre del relleno sanitario de Ensenada, (y tras convenios incumplidos, intimaciones y nuevos acuerdos homologados judicialmente por la SCBA que ordenaron la puesta en marcha de una alternativa tecnológica superadora para el tratamiento de los RSU en la región), finalmente ha comenzado el cumplimiento de la sentencia por parte de las obligadas. No obstante, el relleno sanitario aún no está cerrado.

De acuerdo a los medios oficiales (Gobierno de la Provincia, Municipalidad de Ensenada), Página de internet del CEAMSE y los periodísticos se ha puesto en marcha la nueva planta de tratamiento de RSU en Ensenada, “Planta de Tratamiento Mecánico-Biológico (TMB)” para el tratamiento de los residuos proveniente del servicio de recolección municipal de cinco Municipios (La Plata, Berisso, Ensenada, Magdalena y Brandsen) como así también los residuos de poda y jardín de las ciudades jurisdicciones.¹²⁴



¹²⁴ “(...) pasados más de tres mil días de la sentencia judicial que dispuso el cierre del relleno sanitario de Ensenada, Ceamse anunció ayer el inicio de las obras para la nueva planta de tratamiento de residuos domiciliarios de la Región. Sus instalaciones, enclavadas en diagonal 74 y arroyo *El Gato*, junto al predio en el que actualmente se entierra la basura, tendrían que estar operativas el primer día de 2017 y serían las primeras en el país en Tratar la totalidad de los residuos que reciban, una cantidad estimada en 900 toneladas diarias. Desde Coordinación Ecológica Área Metropolitana, Sociedad del Estado (Ceamse), se informó que “habiendo obtenido la autorización correspondiente del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), comenzó la construcción de la Planta de Tratamiento Mecánico Biológico (TMB) Ensenada, en vista de los acuerdos alcanzados con la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires”. Las obras están a cargo de la firma Arx Arcillex, adjudicataria de la licitación celebrada meses atrás, y contemplan la construcción y operación de una planta que procesará los

Gráfico: Fuente INFOBAE: <https://www.infobae.com/sociedad/2019/02/16/con-biogas-de-la-basura-abastecen-a-200-000-personas-en-la-plata/>

Envío de residuos desde nuestra ciudad a disposición final y reciclaje



Fuente: Diario El Día- Municipalidad de La Plata- CEAMSE: <https://www.eldia.com/nota/2019-1-7-3-3-49-la-plata-batio-un-record-en-la-cantidad-de-basura-que-envio-a-la-ceamse-durante-2018-la-ciudad>. Puede observarse en el gráfico la cantidad de RSU provenientes de la Ciudad de La Plata destinados al CEAMSE, desde el año 2014 al 2018, el cual se incrementa en toneladas año a año. La nueva planta de tratamiento TMB, de acuerdo a los compromisos asumidos por el CEAMSE en la causa referida, tiene como obligación y desafío llegar a recuperar el 60 % de los residuos que recibe, y destinar el otro 40 % para el relleno de canteras, previo proceso de inertización y enfiardado.

desechos generados en los municipios de La Plata, Ensenada, Berisso, Magdalena y Brandsen. “Se utilizará equipamiento pesado de alta tecnología proveniente de Alemania, con una capacidad de tratamiento de 900 toneladas diarias y una eficiencia estimada de un 75 por ciento” precisaron los voceros: “los residuos que no hayan podido ser reutilizados, básicamente materiales inertes, serán enfiardados y envueltos con un film plástico especial para ser trasladados a su disposición final”. En ese sentido, se adelantó que el OPDS y la dirección de Minería bonaerense harán un relevamiento para determinar cuáles son las canteras de la Región aptas para recibir ese material no reciclable como relleno (...). De cumplirse los plazos estipulados por la Corte bonaerense, el primer día del año próximo llegarán a la planta de TMB decenas de camiones recolectores con centenares de toneladas de residuos domiciliarios sin separación en origen. Una vez descargados en una nave de 80 metros por 70, palas cargadoras los trasladarán a tolvas de trituración primaria situadas en un segundo galpón. Allí pasarán por un separador y un clasificador con tromel (máquina cilíndrica de cribado que se usa para seleccionar áridos), y las fracciones gruesas o de “rechazo” llegarán a un compactador. En esta fase, destacaron en Ceamse, se extraerán los materiales reciclables factibles de ser reinsertados en el circuito productivo. Acto seguido, una tercera nave recibirá, en forma separada, los restos de poda y la fracción orgánica clasificada por el tromel, que se mezclarán y serán enviados a otra área separada para el tratamiento biológico o “bioestabilizado”, a llevarse a cabo en 24 invernaderos por descomposición aeróbica. Lo que no pueda ser reciclado o “compostado”, seguirá dos caminos: los desperdicios de “elevado poder calórico”, serán transformados en combustible derivado de residuos (CDR), para ser utilizado por la industria en reemplazo de combustibles fósiles. En tanto, la fracción inorgánica gruesa de rechazo “será inertizada, enfiardada y compactada, envuelta con un film para luego utilizar en recuperación de canteras; estos cubos o fardos pesarán aproximadamente una tonelada y media, y se producirían unos 220 por día”. Fuente: Diario El Día 05/02/2016 <http://www.eldia.com/la-ciudad/arranco-la-construccion-de-la-nueva-planta-de-tratamiento-de-residuos-133618>

Asimismo, se ha construido una **Planta de Tratamiento de Gases y Generación de Energía Eléctrica** a partir de la captación y aprovechamiento de biogás, proveniente del relleno sanitario de Ensenada, para su venta a la empresa estatal ENARSA, y una **Planta de Tratamiento de Líquidos Lixiviados**.



Gráfico: Fuente INFOBAE: <https://www.infobae.com/sociedad/2019/02/16/con-biogas-de-la-basura-abastecen-a-200-000-personas-en-la-plata/>

A Continuación, se describen sucintamente las Plantas mencionadas, ubicadas en Ensenada conforme a los datos suministrados por la CEAMSE, en su página de internet: <https://www.ceamse.gov.ar/area-de-cobertura/ensenada/>:

ENSENADA

Recibe un promedio de 1.200 tn/día(*) que ingresan en 250 camiones.

5 municipios = 850.000 habitantes

Berisso, Brandsen, Ensenada, La Plata y Magdalena

Predio de 121,40 ha

Planta de Tratamiento Mecánico Biológico - TMB (ubicada fuera del complejo)

Procesa 1.000 tn/día de residuos de 5 municipios

Ensenada, La Plata, Berisso, Brandsen y Magdalena

Se recuperan 600 tn/día de material

Plantas de Tratamiento de Gases y Generación de energía

1 planta con generación de energía a partir del biogás.

Se transforma el biogás que producen los residuos en energía eléctrica, equivalente al consumo de 150.000 personas

Central Térmica Ensenada: genera 5 mw de potencia efectiva por hora

Planta de Tratamiento de Líquidos Lixiviados

1 Planta de Líquidos Lixiviados - 6.000 m³/mes

REFLEXIONES FINALES

El conflicto ambiental objeto de este trabajo, la gestión de los RSU, es el resultado de la **crisis civilizatoria actual**, donde las estructuras consolidadas de poder y los modelos de producción y de consumo dominantes han penetrado en lo más profundo del ser humano, logrando que este se conciba a sí mismo escindido del ambiente, ajeno a la existencia, forastero en su propio planeta y separado de sus semejantes. Esta ruptura, del ser con su entorno, como se explicó se tradujo en un **estilo de vida que predica el individualismo, el cortoplacismo, la satisfacción espiritual en el consumo exacerbado**, la mercantilización de los bienes y los vínculos, con la consecuente, cultura del descarte, externalización de los costos, erradicación de la idea del límite y el desentendimiento de las consecuencias para el porvenir de las actuales y futuras generaciones. Todo el sistema incentiva cada vez más la producción de residuos, **comprar, acumular, desechar y reemplazar**.

Sin duda, el primer paso en la búsqueda de soluciones es el **reconocimiento de los resultados que ha provocado este sistema y el contexto de urgencia en el que nos hallamos inmersos**. En tal sentido, será necesarios para una adecuada gestión de los residuos, un cambio de enfoque, de sistema a nivel global, regional y local, donde las políticas públicas estatales propicien el desarrollo de modelos de producción y de consumo que resulten eficientes ambientalmente, permitan redefinir la relación del ser humano con el entorno, fomenten la solidaridad social, el reconociendo de la finitud de los bienes, pongan límites al extractivismo, a la obsolescencia programada, permitan visualizar el ciclo de vida completo de los residuos (generación, transporte, tratamiento y disposición final), centrando la responsabilidad por los costos en el tratamiento en los grandes generadores (beneficiados con la introducción de productos al mercado).

Como se manifestó en el Capítulo I, el modo en que una sociedad maneja sus residuos depende de una **concepción integral de los costos y beneficios asociados** a ese manejo.

Mundialmente se pasó del enterramiento y la quema incontrolada, a la técnica del relleno sanitario, para actualmente avanzar hacia sistemas de tratamiento, resultando claro que un solo método no puede tratar los diferentes tipos de residuos de manera ambientalmente eficaz. Avizoramos como muy lenta pero gradualmente la gestión de los RSU está cambiando en Europa, para dar paso a una **economía circular**, donde los residuos generados se entienden como un

bien que se puede volver a reinsertar en el circuito productivo o con el cual se puede generar valor. A este cambio debe apuntarse, teniendo en consideración las particularidades locales, teniendo en consideración las particularidades de la región (culturales, políticas, económicas), no pueden trasladarse mecánicamente experiencias desde una sociedad a otra. Debe trabajarse colectivamente en la construcción de propuestas genuinas que den respuesta a la realidad de cada lugar.

En la gestión de los residuos el tema central es determinar quien o quienes y en que medida asumen los costos en cada una de las etapas (generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final). Es importante destacar la responsabilidad del Estado (Nacional, provincial y Municipal) en la Gestión Ambiental, (en el caso que nos ocupa en la gestión de los residuos). Ello por cuanto son las acciones u omisiones de las políticas públicas, las que tienen capacidad para incidir colectivamente en el funcionamiento de la sociedad (a través de planes, programas y proyectos), más allá de las acciones u omisiones individuales.

Un correcto manejo de los RSU requiere indefectiblemente de una **Gestión Integrada de Residuos Sólidos Urbanos (GIRSU)**. La GIRSU demanda para su abordaje una **política de Estado**, una gestión real de los gobiernos (nación, provincia y municipio) con la participación de todos los actores involucrados, sin excluir a nadie.

La GIRSU exige una **planificación integral, progresiva implementación y el involucramiento** de actores locales, gobiernos (en su función legislativa, ejecutiva y judicial) nacional, provinciales y municipales, sectores académicos, científicos, organizaciones de la sociedad civil, población, recolectores informales, empresarios, procesadores y recicladores. La GIRSU implica inversiones, desarrollo tecnológico y acuerdos institucionales, demanda la implementación de estrategias innovadoras, transparencia y activa la participación de todos los sectores involucrados tanto en el proceso de toma de decisiones, como en el seguimiento, monitoreo y control.

En Argentina, y particularmente en el caso de la **Provincia de Buenos Aires**, el peso político, social y económico de la gestión integral de los RSU recae casi exclusivamente en los municipios, lo que hace muy difícil o inviable cualquier proceso de modernización y cambio de enfoque.

Si bien de acuerdo a su extensión territorial y filiación política, las realidades de **los municipios** son muy diferentes, en líneas generales carecen **de los fondos económicos y de capacidad técnica** para implementar sistemas de tratamiento

de residuos, con lo cual será imprescindible la **intervención del gobierno tanto provincial como nacional para llevar adelante políticas conjuntas en torno a esta cuestión.**

Es manifiesto que los municipios padecen una sobrecarga que excede su capacidad de acción, debiendo enfrentar las consecuencias descontroladas de la globalización con medios inadecuados. Asimismo, cabe resaltar que sería interesante que los municipios con fundamento en el principio de **“Responsabilidad del Causante”** (Art. 3 inc. 4 Ley N° 13.592) tengan en consideración la implementación de herramientas legales para no tener que internalizar (la comuna y por lo tanto sus habitantes) los costos de los residuos producidos por **los grandes generadores o generadores especiales.**

Como se mencionó en el Capítulo II, existen resoluciones respecto a la implementación de planes de gestión diferenciada de los RSU, por parte de grandes generadores del Área Metropolitana de Buenos Aires (los hoteles de cuatro y cinco estrellas, los shoppings y galerías comerciales, los hipermercados y las cadenas de locales de comidas rápidas Clubes de Campo y Barrios Cerrados) que los obligan a hacerse cargo de la separación en origen, transporte, tratamiento y/o disposición final de los RSU que generen.

Por otra parte es dable celebrar la propuesta de creación de una Agencia Federal de Gestión de Residuos con dimensión federal, con miras a llevar adelante políticas de Estado con coherencia regional, prácticas homologadas autorizadas con innovación tecnológica, con la correspondiente previsión de fondos, por cuanto sin un enfoque sistémico y la afectación de los correspondientes recursos económicos será inverosímil llevar adelante cualquier política de Estado.

Una vez judicializado este tipo de conflicto, la complejidad que le es inherente se trasladará al proceso, convirtiéndose el proceso en un **“proceso ambiental”**, como en el caso que analizamos. En esta instancia, entrará en juego el rol del Estado en función jurisdiccional con una clara misión en materia ambiental: la de adquirir frente a la complejidad la capacidad de interpretar el plexo normativo en su contexto y lograr el diseño, dictado y ejecución de una **sentencia urgente, definitiva y eficaz**, ambientalmente justa, que al menos tenga como horizonte aproximarse al objetivo constitucionalmente impuesto, respecto de la tutela del ambiente.

La causa **“Nuevo Ambiente y Centro Vecinal de Punta Lara c/ CEAMSE”** que estudiamos se refiere a la gestión municipal de los RSU en el llamado **“Consortio Región Capital”**, en un conflicto en donde ni las políticas públicas, ni el sector privado, parecen haber podido brindar en los hechos una solución

definitiva. Intentamos ilustrar, acerca de la influencia de la participación de las organizaciones de la sociedad civil, en la gestión ambiental local. Percibimos como los efectos del accionar de las asociaciones se proyectaron sobre quien debería recaer la responsabilidad primaria en materia de gestión ambiental, el Estado en sus tres funciones (Ejecutiva, legislativa y jurisdiccional). En el transcurso del proceso judicial impulsado por las organizaciones demandantes se suscitaban diferentes acontecimientos, que van desde un rol proactivo de los jueces, pasando por la adecuación legislativa, ambiental tanto a nivel provincial como municipal, la institucionalización de un área ambiental en el Municipio de La Plata, hasta la conminación económica e intimaciones al Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, que culminó con la propuesta de **un esquema regional para pasar de un sistema de relleno sanitario a uno de tratamiento con valorización de la fracción no reciclable, generación de energía y recuperación de canteras.**

Por otra parte encontramos en el conflicto examinado un elemento siempre presente en los procesos ambientales, **las dificultades concretas en torno a la efectiva implementación de la sentencia y a quien asume los costos.** Aunque la decisión adoptada durante el proceso comprende varias de las características que hacen a una sentencia ambientalmente justa y que buscan la eficacia en la implementación (metas definitivas e interinas, plazos concretos y control periódico de los resultados), la excesiva demora, las prórrogas de plazos, los incumplimientos entre otras dilaciones pone de manifiesto la **complejidad de la temática** (transcurrieron más de diez años desde el fallo de primera instancia que ordenó el cierre del relleno sanitario hasta que comenzó la ejecución de la sentencia).

Si bien la generación de los residuos es una problemática estrechamente ligada al **estilo de desarrollo capitalista** (y su origen es por lo tanto de difícil abordaje) la urgencia y la presión de la sociedad civil conduce a los estados responsables de la implementación de políticas públicas a **gestionar sobre sus consecuencias**, en lo posible de la manera más óptima. En esta instancia, al recurrir los involucrados a la justicia, adquieren los jueces un rol trascendente en la ejecución de las políticas ambientales, como en el caso que describimos.

En relación a los compromisos aún pendientes, la aplicación del **principio de progresividad ambiental, entendido como la no regresión ni en los hechos ni el derecho**, de los logros en pos de la tutela del ambiente, tiene un papel trascendental que desempeñar, papel que las autoridades del Estado en cualquiera de sus tres funciones no deberían soslayar en las próximas decisiones a adoptar en el marco del control de la ejecución de la sentencia que comentamos.