

EL DERECHO A UN AMBIENTE SANO Y LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

THE RIGHT TO A HEALTHY ENVIRONMENT AND
THE PROBLEM OF THE SOLID WASTE IN ARGENTINA

Recibido: 15/03/2016 – Aceptado: 29/08/2016

Andrés Gualberto Ugarte¹

Universidad de Congreso–Universidad del Aconcagua
andresgugarte@gmail.com

¹ Abogado, Egresado de la Fac. de Derecho de la UNCUYO. Director del Instituto Mendocino de Derecho Ambiental, Colegio de Abogados Ciudad de Mendoza. Profesor de Derecho Ambiental, UC, UDA. Especialista en derecho de daños. Doctorando, en ciencias jurídicas y sociales: Ciclo Derecho ambiental y recursos hídricos, Universidad de Mendoza.

Resumen: El presente trabajo pretende una aproximación inicial a la problemática de los residuos sólidos urbanos en la República Argentina. Partimos de las previsiones de la cláusula ambiental prevista en el artículo 41 de la Constitución Nacional para luego avanzar sobre las principales normas sobre residuos en la Argentina y el sistema de distribución de competencias en el sistema federal argentino. Finalmente se concluye en un análisis crítico al sistema actual y en la necesidad de un cambio.

Palabras clave: Residuos sólidos urbanos; Ambiente; Contaminación; Educación ambiental; Normativa ambiental.

Abstract: This paper aims to analyze the problem of solid waste in Argentina. It starts with the provisions of the environmental clause in article 41 of the National Constitution, then goes on the main rules –at national and local level– for the handling waste in Argentina, and finally it concludes with a critical analysis of the current system and the need for a change.

Keywords: Urban solid waste; Environment; Pollution; Environmental education; Environmental law.

Sumario

1. Introducción
2. Residuos sólidos urbanos
3. Algunas normas que regulan los RSU en la Argentina
 - 3.a Ley 25.916 de gestión integral de residuos domiciliarios
 - 3.b Ley 1854 de “basura cero” en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
 - 3.c Leyes 6.845 y 7.070 de la provincia de Salta
 - 3.d Ley 13.592 de la provincia de Buenos Aires
 - 3.e Leyes 5.970 y 6.957 de la provincia de Mendoza
4. Problemática social: el circuito de la basura
 - 4.a Derechos humanos fundamentales vulnerados. El derecho a una vida digna
5. Educación ambiental
6. Coordinación interinstitucional. El sistema federal argentino y la distribución de competencias
7. Conclusiones
8. Bibliografía

1. Introducción

Para las sociedades modernas el estudio de los residuos sólidos urbanos resulta indispensable, sobre todo si consideramos el desmesurado crecimiento demográfico a nivel mundial, la acumulación poblacional en las ciudades y el surgimiento de las denominadas megalópolis².

La expansión del área urbanizada, lleva consigo el incremento de los basurales. Nos encontramos con este problema a diario. El manejo y el destino de la basura, desecho o residuo, afecta a todos los seres vivos del planeta.

2 *Revista salvemos nuestra tierra*. N° 4. Buenos Aires: Ed. Arte Gráfico Editorial Argentino. Clarín. Fundación Vida Silvestre, 2011, pág. 15. "... El desarrollo de las ciudades no tardó en enfrentar una serie de problemas de enorme gravedad que dieron cabida a disciplinas específicas que han encarado sus emergentes y posibles resoluciones, como la geografía urbana y ecología. En términos generales, los elementos en crisis pueden ser sintetizados en dos: a) los recursos necesarios demandados por las ciudades; b) la generación de residuos...".

Se presentan desafíos estructurales como la erradicación definitiva de los basurales a cielo abierto y la quema de basura. Prácticas por demás complejas, graves y frecuentes en todo el territorio de la República Argentina³.

Desde el punto de vista normativo, el sistema federal argentino plantea un gran desafío para el operador jurídico, ya que los deberes fundamentales en la materia comienzan en los municipios, en la generalidad de los casos responsables directos de la gestión de los residuos sólidos urbanos (RSU).

Pero se requiere asimismo de una perspectiva más amplia que la local. Los Estados federados son actores protagónicos en la planificación ambiental para el manejo de los residuos sólidos, y el Estado Nacional es competente a través del dictado de normas de presupuestos mínimos de protección ambiental, en este caso en relación a la gestión integral de los residuos sólidos urbanos.

El artículo 41 de la Constitución Nacional (CN) contiene la denominada cláusula ambiental, consagrando el derecho de todos los habitantes a gozar de un ambiente sano, equilibrado, y apto para el desarrollo humano. Asimismo obliga a toda la comunidad a preservar el ambiente y a las autoridades a proveer lo necesario para que este objetivo se cumpla.

3 Cfr., BIBILONI, Homero. "Residuos sólidos urbanos y municipios". En: Garros Martínez, María C. *Regulación y gestión de los residuos. Un aporte multidisciplinario*. Santa Fe, Argentina: Ed. Rubinzal-Culzoni, 2013, pág. 36-37. "... 3.1. El nivel de generación de residuos sólidos urbanos (globales) en Argentina está en 800 g para niveles medios y medios bajos, y más de 1 kg. Para niveles medio altos y altos. 3.2. El tratamiento de los residuos sólidos urbanos es un problema nacional, en donde abundan los vertederos sin tratamiento, resultando un problema para casi el 85% de los municipios y comunas del país. 3.3. El tema de los residuos sólidos urbanos es usualmente un tema municipal. 3.4. Cuando se realiza por sistemas de administración municipal el tratamiento es casi siempre precario, terminando en basurales a cielo abierto o cavas en desuso. 3.5. En donde está privatizado, centralmente la recolección y transporte sin separación en origen, su costo oscila entre un 10 a un 15% del presupuesto municipal. Suele ser el segundo ítem en erogaciones luego de los sueldos. 3.6. Los municipios afectan a este tema una tasa compuesta: alumbrado, barrido y limpieza, con montos que no guardan relación con la prestación que se realiza. Es decir que se pagan con fondos de otro origen pero no con asignaciones específicas. 3.7. Esto significa que los municipios estructuralmente no están en condiciones de resolver el problema sencillamente por la falta de financiamiento." El Dr. Bibiloni ocupó el cargo de Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación Argentina entre los años 2008 y 2010.

Nos encontramos aquí con facultades y deberes que se influyen y retroalimentan de manera constante, colocando a la cuestión ambiental en un sitio preferencial en la agenda pública.

2. Residuos sólidos urbanos

En virtud del preocupante diagnóstico, se ha elaborado un Programa de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos en Argentina (GIRSU), el que plantea estrategias desafiantes y soluciones a largo plazo.

Este programa encierra numerosas metas. Para alcanzarlas, en primer lugar encontramos obstáculos estructurales. La República Argentina adopta un sistema federal de gobierno⁴. Las provincias son autónomas, y detentan todo el poder no delegado al Estado Federal⁵.

Sin embargo, la realidad presenta a un Estado Federal muy fuerte, de contenido centralista, que maneja un poder económico y financiero desproporcionado en relación a la gran diversidad de las provincias, las cuales operan una “caja” que no es lo suficientemente grande para encarar esta problemática.

Se agudizan los inconvenientes al incorporar a las municipalidades. Estas son la expresión de los gobiernos locales. De acuerdo a la Constitución Argentina, reformada en el año 1994,

“Cada provincia dicta su propia constitución, conforme a lo dispuesto por el artículo 5° asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero” (artículo 123 CN).

Este orden normativo no ha tenido un apropiado reflejo en la realidad, la que marca la existencia de municipios en su mayoría “pobres” para encarar la cuestión de los residuos sólidos urbanos de manera seria y consistente. A su

4 Argentina. Constitución Nacional de la Nación Argentina. Artículo 1: La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal, según la establece la presente Constitución.

5 *Ibíd.* Artículo 121: Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

vez, las 23 provincias (a la que se añade la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) no cuentan con recursos suficientes para abordar el problema⁶, requiriendo el auxilio constante del poder central, sobre todo en cabeza del Poder Ejecutivo, en un doble y peligroso juego centralista hacia el Estado Federal y al órgano ejecutivo, en desmedro de los estados federados, de los municipios, y de los órganos legislativo y judicial⁷.

Dentro de este marco, el panorama no es muy alentador para Argentina, más aún en un tema tan poco atractivo y popular como el de los residuos.

También debemos tener presente las dificultades normativas. El artículo 41 de la Constitución Argentina, en el segundo capítulo de la primera parte de la Constitución, denominado Nuevos Derechos y Garantías, establece un sistema de competencias en el cual prevé 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”.

6 “... Como en toda federación, el Estado central y los Estados miembros están coordinados y no subordinados entre sí [...] Por eso se atribuye las dificultades de nuestro sistema institucional en materia de política ambiental a la insuficiente o errónea implementación de esas relaciones de coordinación.” Ver RODRIGUEZ SALAS, Aldo. “El fin del federalismo discrecional”. En: CAFFERATTA, Néstor (coord.). *Summa ambiental: doctrina, legislación. Jurisprudencia*. Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot, Tomo 1, pág. 788. También en RODRIGUEZ SALAS, Aldo. “El federalismo ambiental en el bicentenario”. En: Alonso de Vidal, Martha... [et al.]. *Informe ambiental anual 2010: Premio de monografía Adriana Schiffrin, octava convocatoria*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2010. pág. 81 y sig. Asimismo se puede leer sobre el tema en PINTO, Mauricio. *El régimen jurídico de los ríos interprovinciales en argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ed. Lajouane, 2014. pág. 35 y sig.

7 Cfr. ESAÍN, José Alberto. *Competencias ambientales. El sistema federal ambiental. Fuentes, distribución y alcances de las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales. Presupuestos mínimos de protección*. Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot, 2008. pág. 74-75. “... Será cada provincia, en principio en su respectiva Constitución, la que establecerá las principales características de su propio régimen municipal. Asimismo, la provincia puede dictar luego una ley – desde su legislatura [...] Pero el piso de autonomía no puede ser desconocido y será obligatorio, pues deviene desde la Constitución federal...” Autor que cita al especialista, HERNANDEZ, Antonio María, *Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires*, en la reforma constitucional de 1994. Buenos Aires: Ed. Depalma, 1997. pág. 137.

Los presupuestos mínimos de protección ambiental⁸, son un complejo de normas que pretenden establecer un piso básico de tutela, homogéneo para todo el país⁹. Y con la sanción del Código Civil y Comercial para la República Argentina se acentúa aún más esta pauta uniforme¹⁰.

Finalmente debemos resaltar las falencias en cuanto a la regulación de las distintas corrientes de residuos identificadas técnicamente en el mundo. Adelantamos que no pretendemos una clasificación perenne e inmutable, ya que las mismas se van modificando conforme los avances de la ciencia. Sin embargo, el reconocimiento de distintos diagnósticos y realidades posibilita una regulación y gestión diferenciada, de acuerdo a la categorización que ofrecen las más modernas técnicas a nivel mundial.

Lastimosamente en la Argentina estamos muy lejos del avance evidenciado en otras legislaciones. Verbigracia el complejo de normas de la Unión Europea y la normativa propia de cada país miembro, que plantean distintos tipos de residuos, los diferentes tratamientos que se les debe dar a cada uno, y las sanciones graves que les cabe a aquellos que cometen infracciones a las normas¹¹.

8 Argentina. Ley 25.675. Artículo 6º: Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.

9 VALLS, Mario. *Derecho ambiental*. Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot, 2008. pág. 80-81. También en BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. *Derecho ambiental. Fundamentación y normativa*. Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot, 1995. pág. 64-67.

10 LORENZETTI, Ricardo. *Presentación del Proyecto, "Código Civil y Comercial de la Nación"*. Santa Fe: Rubinzal Culzoni Editores, 2012. pág. 12.

11 Cabe mencionar la influencia de los PRINCIPIOS en materia de residuos y como repercuten los mismos, su jerarquía, la categorización, etc., en la propia gestión. Para mayor reflexión, se puede analizar el trabajo del Profesor de la Universidad de Navarra, ALENZA GARCÍA, José Francisco. "Los principios de la política de residuos". *Revista Arazandi de Derecho Ambiental*. N° 23, Septiembre-Diciembre 2012, pág. 257-258. "... 9. REFLEXIÓN FINAL (A MODO DE CONCLUSIONES). Al comienzo de este trabajo advertía las dificultades que presenta la identificación y selección de los principios que orientan e informan la normativa

En efecto, dentro de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, encontramos la ley 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio. Esta ley pretendía derogar la Ley Nacional 24.051 de Residuos Peligrosos, objetivo que no se logró con la consecuente coexistencia de ambas normas y criticable inseguridad jurídica¹².

Podemos enumerar las normas de presupuestos mínimos de protección sancionadas por el Estado Federal: Ley 25.670 de presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de los PCBs; Ley 25.675, Ley de presupuestos mínimos de política ambiental o Ley General del Ambiente; Ley 25.688, Régimen de gestión ambiental de aguas; Ley 25.831 sobre el Régimen de libre acceso a la información pública ambiental; Ley 26.562 de presupuestos mínimos de protección ambiental para el control de actividades de quema; Ley 26.331 de presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos; Ley 26.639 de régimen

de residuos [...] el principio de la jerarquía de residuos exige y fundamenta la adopción de disposiciones normativas sobre cada clase o flujo importante de residuos. En este contexto de sectorización normativa creciente, los principios están teniendo una presencia destacada en el cumplimiento de las funciones que le son propias (informadoras, hermenéuticas, integradoras, etc.)...

12 Los residuos peligrosos exceden el presente trabajo. No obstante, creemos importante reseñar. "El 25 de julio de 2002, el Poder Ejecutivo nacional promulgó el proyecto de ley aprobado por el Congreso nacional que lleva el N° 25.612, y regula la 'Gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios' (GIRIAS). Este proyecto tenía la pretensión de derogar la actual Ley 24.051 de Residuos Peligrosos (LRP) [...] Finalmente, no tuvo lugar la pretendida derogación de la LRP porque el decreto 1343/2002 - mediante el cual se promulgó la ley 25.612 - vetó parcialmente el texto de ésta al observar los artículos 51 a 54 (sobre responsabilidad penal) y el primer párrafo del artículo 60, que establecía la mencionada derogación de la Ley de Residuos Peligrosos; esto provocaría la coexistencia de normas que tenemos en la actualidad, con dos ordenamientos jurídicos que muchas veces se superponen, cuando no modifican situaciones preexistentes creadas por la ley 24.051, generando mayor inseguridad jurídica...", ROSA, María Elisa "A diez años de la ley 25.612. Sobre su difícil (¿imposible?) implementación y la necesidad de contar con una ley de presupuestos mínimos para la gestión integral de residuos peligrosos". En: AAVV. *Regulación y gestión de los residuos. Un aporte multidisciplinario*. Op. cit., pág. 227-228. También en ROUGÉS, Carlos. "La inoperatividad de la ley de residuos industriales y de actividades de servicios (ley 25.612)". *Revista de Derecho Ambiental*. Ed. Lexis Nexis, N° 2, abril/junio 2005, pág. 123-126; y Publicado en el Dial Express (19-06-2009).

de presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial; y la Ley 26.815 de presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales del año 2013.

En lo que respecta a nuestro tema, los residuos sólidos urbanos fueron tratados a través de la Ley 25.916 de Gestión integral de residuos domiciliarios (07/09/04), la que desarrollaremos en acápite que continúa.

3. Algunas normas que regulan los RSU en la Argentina

Como hemos explicado, la República Argentina se estructura a través de un sistema federal de gobierno, con un Estado Federal con poderes delegados (aunque concentra de hecho mucho poder) por los estados federados de carácter autónomos, y estados municipales, diversos y locales. En estos últimos radica la principal obligación de gestionar los residuos sólidos urbanos.

Lo explicado genera un esquema complejo y diverso de normas, que comienza por la Constitución de la Nación Argentina, y culmina con las ordenanzas de cada municipio. Leyes que deben coordinarse, complementarse y que deben llevarse a la práctica a través de la gestión ambiental.

3.a Ley 25.916 de gestión integral de residuos domiciliarios

Fue sancionada el 4 de agosto de 2004 y promulgada parcialmente el 3 de septiembre del mismo año. En adelante la denominaremos LPMRD.

El capítulo 1 se intitula Disposiciones Generales, y en su artículo 2 ensaya una definición de residuos domiciliarios como “aquellos elementos, objetos o sustancias que como consecuencia de los procesos de consumo y desarrollo de actividades humanas, son desechados y/o abandonados”.

Esta genérica definición se ve complementada con lo dispuesto por el artículo 1, el que prevé que:

“... las disposiciones de la presente ley establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los residuos domiciliarios, sean éstos de origen residencial, urbano, comercial, asistencial, sanitario, industrial o institucional, con excepción de aquellos que se encuentren regulados por normas específicas”.

Se advierte un concepto legal residual, involucrando no sólo a los residuos de proveniencia residencial urbana, sino además a los desechos de carácter sanitario, industrial o comercial, salvo que estos estén regulados por legislación específica.

Es una norma integradora y supletoria, que no pretende solamente establecer un piso mínimo de protección uniforme para todo el país, sino que además establece principios y pautas generales para múltiples corrientes de residuos, hasta tanto los mismos se reglamenten.

La ley describe a la gestión integral de residuos domiciliarios como:

“... el conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un proceso de acciones para el manejo de residuos domiciliarios, con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población”.

Involucra las etapas de: “generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final” (artículo 3 LPMRD), describiendo cada una de ellas.

Asimismo se plantean como objetivos de la ley:

“a) lograr un adecuado y racional manejo de los residuos domiciliarios mediante su gestión integral, a fin de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población; b) promover la valorización de los residuos domiciliarios, a través de la implementación de métodos y procesos adecuados; c) minimizar los impactos negativos que estos residuos puedan producir sobre el ambiente; d) lograr la minimización de los residuos con destino a disposición final” (artículo 4 LPMRD).

Anticipamos que los objetivos planteados por la norma están muy lejos de cumplirse, verificándose en todo el país la existencia de circuitos informales de la basura y afectaciones a la salud de la población.

Por otro lado, la falta de conciencia ambiental y las falencias evidenciadas en las estructuras de educación ambiental, derivan en una desvalorización de la problemática de los residuos y el incremento exponencial en la cantidad de

material de desechos y el deficiente tratamiento que se hace a los mismos.

Las autoridades locales son las que detentan la competencia y tienen el deber de aplicar las disposiciones de esta norma, complementando necesariamente la misma, ya que establece pautas generales que no se aproximan a la realidad territorial de cada comunidad.

Por último, es el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)¹³ el organismo que ejercerá la coordinación interjurisdiccional en cumplimiento de lo ordenado por el Pacto Federal Ambiental, elaborando políticas consensuadas, relevando información, y debiendo dar valor a la disminución y reciclaje de los residuos.

3.b Ley 1854 de “basura cero” en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Esta área metropolitana aglomera aproximadamente a 15 millones de personas, más del 30% de la población de toda la Argentina. Es decir, no sólo contempla a los más de 3 millones de habitantes que tienen su residencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, sino que además recibe cotidianamente a millones que trabajan en el centro político, económico, social y cultural más importante de Argentina, y uno de los más notorios de Latinoamérica.

Con la reforma constitucional de 1994, la Ciudad de Buenos Aires adquiere autonomía. El vigente artículo 3 de la Constitución Nacional dispone que:

“Las autoridades que ejercen el Gobierno federal, residen en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley especial del Congreso, previa cesión hecha por una o más legislaturas provinciales, del territorio que haya de federalizarse”.

La Capital Federal tiene su asiento en el centro de decisiones políticas histórico de la Argentina, y el polo económico de mayor trascendencia por su puerto y conexión hacia el mundo.

13 “Este órgano surge previo a la irrupción de la cláusula ambiental constitucional pero producto de la Convención de Río 1992. Fue en la ciudad de La Rioja, el 31 de agosto de 1990, cuando se crea al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) [...] El Consejo se forma sobre la base de un tratado intrafederal...” En ESAÍN, José. Op. cit., pág. 605.

Sin embargo, la dinámica social llevó a pensar sobre las facultades de elección de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires de sus propias autoridades y de conformación de sus propias instituciones, ya que como territorio nacional, era una facultad del Poder Ejecutivo Nacional.

De allí que:

“... la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado nacional, mientras la ciudad de Buenos Aires sea capital de la Nación” (artículo 129 CN).

Una ciudad estado sui generis, con una impronta propia y particular¹⁴, que subsistirá aun cuando se traslade la Capital Federal.

Esta megaciudad¹⁵ trae consigo problemas de similares envergaduras. Vivienda, transporte, logística, servicios y, por su puesto, residuos.

De allí que la Legislatura Porteña sancionara en el año 2005 la denominada “Ley de Basura Cero”. La misma tiene por “objeto establecer el conjunto de pautas, principios, obligaciones y responsabilidades para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos que se generen en el ámbito territorial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” (artículo 1 Ley 1854 CABA).

El artículo 2 describe el concepto de *basura cero* como:

“... el principio de reducción progresiva de la disposición final de los

14 BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de la constitución reformada*. Buenos Aires: Ed. Ediar, 2005. Tomo III, pág. 564-565. “Arduo debate se suscitó en torno de esa denominación. ¿El Estatuto era o no era una ‘constitución’ para la ciudad autónoma?”.

15 En *Revista salvemos nuestra tierra*, N° 4. Op. cit., pág. 13-14 “Metrópolis y ciudades globales [...] Por lo general, estas zonas adyacentes constituyen una suerte de anillo conurbano alrededor de la ciudad central de tales dimensiones que multiplica varias veces la concentración poblacional de toda el área. Un ejemplo de ello es Ciudad de México y sus 40 localidades cercanas [...] que alberga casi el 20% de la población del país. Un fenómeno similar presenta la ciudad brasileña de San Pablo [...] Tokio, Nueva York y Buenos Aires no escapan a esta característica...”.

residuos sólidos urbanos, con plazos y metas concretas, por medio de la adopción de un conjunto de medidas orientadas a la reducción en la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación y el reciclado”.

Se advierte la preocupación por la problemática a través de las metas previstas en el artículo 6 de la ley, las cuales a nuestro entender no son propias de una ley general sino, más bien, corresponden a un plan de gobierno que marque pautas de acción.

De todas formas consideramos desafiante la autoimposición de la legislatura porteña, colocándose a la vanguardia en el tema (siempre dentro del marco deficitario en la materia en América Latina):

“... artículo 6º.- A los efectos del debido cumplimiento del artículo 2º de la presente ley, la autoridad de aplicación fija un cronograma de reducción progresiva de la disposición final de residuos sólidos urbanos que conllevará a una disminución de la cantidad de desechos a ser depositados en rellenos sanitarios. Estas metas a cumplir serán de un 30% para el 2010, de un 50% para el 2012 y un 75% para el 2017, tomando como base los niveles enviados al CEAMSE durante el año 2004. Se prohíbe para el año 2020 la disposición final de materiales tanto reciclables como aprovechables”¹⁶.

16 Argentina, Buenos Aires. Decreto 639/2007. Reglamentado a través del Decreto 639/2007 CABA. Anexo I. Artículo 6º.- Establécese como línea de base para la determinación del cronograma de reducción progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos recolectados por el Servicio Público de Higiene Urbana en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la cantidad de UN MILLÓN CUATROCIENTAS NOVENTA Y SIETE MIL SEISCIENTAS CINCUENTA Y SEIS (1.497.656) toneladas. La cantidad de toneladas máximas a ser dispuestas en rellenos sanitarios, son las detalladas a continuación:

- Toneladas máximas a ser dispuestas en relleno sanitario Año 2010: 1.048.359
- Toneladas máximas a ser dispuestas en relleno sanitario Año 2012; 748.828
- Toneladas máximas a ser dispuestas en relleno sanitario Año 2017: 374.414

A fin de cumplir con la meta fijada para el año 2020, la Autoridad de Aplicación deberá fijar durante el mes de octubre del año 2017 los niveles máximos de residuos sólidos urbanos a ser enterrados en relleno sanitario, de conformidad con las técnicas disponibles, el avance de los diversos programas implementados y el desarrollo y la evolución de los mercados existentes...”.

Sin embargo, la crítica no es positiva al respecto, y la mayoría de los especialistas y agentes de la sociedad civil no advierten los resultados pretendidos¹⁷.

Con respecto a los objetivos que propone la norma, el artículo 10 inc. a) de la Ley 1854 resalta el artículo 4 LPMRD y el artículo 3 de la Ley 992 de la CABA relacionada con los denominados “recuperadores urbanos”¹⁸, promueve “la recuperación de materiales reciclables y reutilizables”, y la eliminación del “entierro indiscriminado de los residuos en los rellenos sanitarios”.

Asimismo prohíbe la combustión de residuos, sirvan o no para la generación de energías, como así también la contratación de empresas con esa finalidad (conf. artículo 7 de la ley 1854).

En los sucesivos capítulos de la ley se discriminan: generación de residuos sólidos y separación en origen; disposición inicial selectiva; recolección diferenciada; transporte; selección y transferencia; tratamiento y disposición final; regulando el famoso “circuito de la basura” en la CABA.

17 Cfr. DUVERGES, Dolores. “La Ley de Basura Cero en la Ciudad de Buenos Aires y los aportes efectuados por las organizaciones de la Comisión de Asesoramiento Técnico”. En: ABASCAL, Eduardo. Informe ambiental anual 2014: premio Adriana Schiffrin, duodécima convocatoria. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2014. Pág. 134. “... En cuanto a las metas de reducción, la norma toma como base la cantidad de 1.497.656 toneladas de residuos enviadas a relleno sanitario durante el año 2004, y establece que para el año 2010 se debe reducir un 30% de dicha cantidad, para el 2012 un 50%, y para el 2017 un 75%. Una vez que se haya dado cumplimiento a esta última meta, la ley permite evaluar la incorporación como métodos de disposición final, entre otras tecnologías, la combustión, que hasta esa instancia se prohíbe expresamente, siempre y cuando se garantice la protección de la salud de las personas y el ambiente. No obstante la claridad de la norma, lo cierto es que las dos primeras metas no fueron cumplidas y durante los primeros seis años de vigencia de la ley fue prácticamente nula la voluntad política del gobierno porteño por aplicarla...”. También en SELLA, Anselmo A. “Residuos sólidos en el área metropolitana de Buenos Aires: la necesidad de una gestión integral en el marco del paradigma ambiental”. *Revista Jurídica La Ley. Suplemento de Derecho Ambiental*. Buenos Aires. Año XIX N° 2 (2 de noviembre de 2012) pág. 2. “... La situación actual de los residuos en el área metropolitana de Buenos Aires es por demás compleja. Una gestión obsoleta de los mismos ha conducido a la emergencia de numerosos conflictos...”.

18 Decreto 639/2007 Op. cit., Anexo II. Glosario. Recuperador: persona física o jurídica que recupera de los residuos el material para ser utilizado en su uso original u otro y está inscripta en el Registro de Operadores de Residuos Sólidos Urbanos.

3.c Leyes 6.845 y 7.070 de la provincia de Salta

A diferencia de la CABA, la provincia norteña de Salta regula esta materia de manera genérica, denotando falencias normativas remarcables.

La Ley 7070 de Protección del Medio Ambiente de la Provincia de Salta, plantea los principios basales de la gestión ambiental en la provincia. Expresamente ordena el cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución de la Nación Argentina¹⁹ y la Constitución de la Provincia de Salta en materia ambiental.

Establece que todos los habitantes de la provincia tienen el deber de conservar, proteger y defender el medio ambiente y el desarrollo sustentable y con mayor firmeza, prevé el deber ineludible del Estado en la protección del ambiente (conf. artículo 10 y 11 ley 7070).

A los fines de solucionar la problemática de los residuos se ha optado por la estructura de los consorcios, previstos por la ley 6.845 de la provincia de Salta.

También recae en los municipios todo lo concerniente al ornato, higiene y salubridad pública, y lo relativo al tratamiento de los residuos.

Estos esfuerzos mancomunados, en una provincia con una realidad muy distinta a la que tratamos en el punto que antecede, tampoco han sido suficientes para resolver el problema de los residuos en los departamentos de la provincia de Salta.

La falta de financiamiento de los municipios, las divergencias político partidarias y la ausencia de control efectivo han obstado al cumplimiento de los objetivos trazados.

Los altos índices de pobreza y la realidad socio cultural de los habitantes de la provincia norteña, conspiran contra la eliminación del tratamiento de residuos en basurales a cielo abierto.

3.d Ley 13.592 de la provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires, tanto por su extensión, por la cantidad de habitantes, como por su predominio histórico, es la provincia más influyente de la República Argentina.

19 Argentina, Salta. La Ley 7070 "De protección de medio ambiente" 27/01/2000. Artículo 8º Esta Ley reconoce explícitamente el derecho humano al ambiente sano en los términos expresados en el artículo 41 de la Constitución de la Nación Argentina.

En materia de residuos, también es el estado federado que mayores consecuencias ambientales negativas genera.

Por lo expuesto, bien vale el análisis de la ley 13.592 de la provincia de Buenos Aires sancionada en el año 2006.

En su artículo 1 la ley plantea como objeto la adecuación de los procedimientos de gestión de residuos a los términos de la LPMRD, e inmediatamente luego define los conceptos de residuos sólidos urbanos²⁰ y de gestión integral de residuos sólidos urbanos²¹⁻²². Con pretensión superadora, el artículo 3 enumera lo que el legislador interpretó como principios y conceptos básicos *“sobre los que se funda la política de gestión integral de residuos sólidos urbanos”*.

Aparecen aquí la noción de precaución, prevención, monitorio, control, reciclaje, reducción, minimización en la generación, etc.

Más allá de las dificultades que engendra la elaboración y enumeración de postulados básicos ambientales²³, específicamente en materia de residuos,

20 Argentina. Ley 13.592. “Ley gestión integral de residuos sólidos urbanos”. Artículo 2 inc. 1. 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.

21 *Ibidem.*, Artículo 2 inc. 2. 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.

22 Se puede analizar en TABORDA, Oscar M. “Aspectos legales de la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la provincia de buenos aires, observatorio iberoamericano del desarrollo local y la economía social”. *Revista OIDLES: Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*. España: Grupo EUMED.NET de la Universidad de Málaga. Año 1, Nro. 5 (Diciembre de 2008) pág. 12 “La definición de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos que establece la Ley 13.592 es más completa respecto de lo precisado en la Ley 25.916 [...] Son, precisamente, estos requisitos los que garantizan la viabilidad de una gestión. La factibilidad técnica y económica, la aceptabilidad social y la sostenibilidad ambiental, deben estar presentes para que emprendimientos de este tipo lleguen a buen fin...”.

23 ALENZA GARCÍA, José Francisco. Op. cit., pág. 216-217. “Constituye una realidad incuestionable la absoluta necesidad de manejar el inconmensurable y cambiante ordenamiento jurídico mediante la utilización

consideramos positivo el esfuerzo efectuado por los legisladores bonaerenses con el objeto de sentar pautas de tutela sobre esta problemática.

Como objetivos de la política ambiental en materia de residuos sólidos, la ley enumera los siguientes:

“1) Incorporar paulatinamente en la disposición inicial la separación en origen, la valorización, la reutilización y el reciclaje en la gestión integral por parte de todos los Municipios de la Provincia de Buenos Aires.

2) Minimizar la generación de residuos, de acuerdo con las metas que se establezcan en la presente Ley y en su reglamentación.

3) Diseñar e instrumentar campañas de educación ambiental y divulgación a fin de sensibilizar a la población respecto de las conductas positivas para el ambiente y las posibles soluciones para los residuos sólidos urbanos, garantizando una amplia y efectiva participación social que finalmente será obligatoria.

4) Incorporar tecnologías y procesos ambientalmente aptos y adecuados a la realidad local y regional” (artículo 4 ley 13.592).

Asimismo incorpora en el artículo 9 el objetivo de erradicar los basurales a cielo abierto y de impedir la creación de nuevos basurales con estas características.

No obstante los esfuerzos normativos, la gestión de los residuos sólidos urbanos en la provincia más populosa de la República Argentina dista mucho de los resultados esperados.

3.e Leyes 5.970 y 6.957 de la provincia de Mendoza

La provincia de Mendoza regula el servicio de residuos a través de la estructura municipal.

El destino de los residuos sólidos urbanos se vuelve especialmente relevante

de los principios generales que lo informan. Pero al mismo tiempo se ha llamado la atención sobre el abuso que – tanto el legislador, como el académico – se está haciendo de unos principios a veces positivizados en la norma, otras veces alumbrados por la jurisprudencia y otras por la fecundidad del estuudio del derecho...”.

en atención a la necesidad de proteger tanto el agua superficial como el agua subterránea, la que se ve afectada por los procesos de lixiviados y contaminación de la napas freáticas.

La existencia de envases PET y el material descartable, afecta los sistemas de irrigación construidos desde antaño por el hombre²⁴. En tal sentido, los municipios deben impedir *“el vuelco de residuos en cauces de riego o el mal enterramiento de los mismos”* (conf. artículo 1 ley 5970).

La ley 5970 de erradicación de basurales y microbasurales en la Provincia de Mendoza fue sancionada en el año 1993. Contiene diez artículos escuetos, que exhiben la necesidad urgente de actualizar la legislación mendocina a este respecto.

Se profundiza esta mirada, si tomamos en consideración que la estructura de los municipios y la competencia en la materia, proviene de la ley 1079²⁵ (Ley Orgánica de Municipalidades), sancionada en enero de 1934, y vigente a la fecha junto con la Constitución de Mendoza, cuya última gran reforma data del año 1916. Avanzado el siglo veintiuno, el retraso normativo resulta evidente. Analizaremos a continuación por qué.

En primer lugar, obliga a los municipios a adoptar regímenes integrales de tratamiento de residuos urbanos en el plazo de un año de la sanción de la ley, término que no ha sido cumplido. Más aún, no contempla la aplicación de sistemas modernos de tratamiento de residuos, y prevé que:

“Los municipios de la provincia trataran los residuos urbanos del departamento, con procesos de estabilización biológica –rellenos sanitarios

24 “A la llegada de los españoles a Mendoza, se dice que ya existían ciertas obras hidráulicas para el aprovechamiento del agua, efectuadas por los indios huarpes bajo dominación incaica. Un ejemplo es el todavía actual Canal Cacique Guaymallén, [...] El Profesor Guillermo Cano afirma que este canal ya regaba unas 15.000 hectáreas a la época de la fundación de la ciudad [...]” Ruiz Freites, Santiago J. Legislación y Administración de Aguas en Mendoza. En: MATHUS ESCORIHUELA, Miguel (Coord.). Derecho y administración de aguas. Mendoza: Ed. Del Autor, 2007. pág. 410.

25 Argentina. Mendoza. Ley 1079. “Ley orgánica de municipalidades” 1934. Artículo 80: Corresponde al concejo en lo concerniente a “Higiene pública”. 1- La limpieza general del municipio, estableciendo los servicios de barrido y riego de las calles y aceras e instrumentando un régimen integral de tratamiento de residuos urbanos en los términos de la ley nº 5970 [...]”.

y compostaje– con o sin selección de materiales; incineración de residuos sanitarios con tratamiento de gases o cualquier otro sistema que cumpla con las normas vigentes de protección ambiental y sanitaria” (artículo 3 ley 5970).

Regula la facultad del municipio de solicitar al Poder Ejecutivo los estudios técnicos necesarios para la aplicación del sistema integral de tratamiento de residuos, reconociendo implícitamente mayor capacidad de gestión y de financiamiento al estado provincial, como así también la facultad de celebrar convenios interjurisdiccionales para cumplir con el cometido de la ley (conf. artículo 4 y 5 ley 5970).

Además prevé la potestad de otorgar la concesión de alguna o de todas las fases del sistema de tratamiento que se implemente, como así también el deber de entregar la información que el organismo ambiental provincial solicite.

Este cuerpo normativo se sitúa lejos de la analizada Ley de Basura Cero de la CABA y más distante todavía de las más novedosas legislaciones a nivel mundial.

Adviértase, verbigracia, la mención de la norma a sistemas de incineración que ya están prohibidos en la ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como posible tratamiento a los RSU.

Esta ley se complementa con la ley 6957, la que prevé la creación de “consorcios entre sí, o entre uno o más Municipios con la Nación, o la Provincia, u otras Provincias para la promoción y/o concreción de emprendimientos de interés común, que tengan como fin el fomento territorial y desarrollo regional” (artículo 1 ley 6957).

El artículo 3 refiere que “para el caso de los consorcios para la gestión de residuos sólidos urbanos, deberán observar las disposiciones establecidas por las Leyes N° 5961 y 5970”. Es decir, deben ajustarse a la Ley General de Ambiente de Mendoza y la Ley de Erradicación de Basurales.

Con este panorama, adelantamos conclusiones: la normativa es antigua y, peor aún, ni siquiera ha sido debidamente cumplida ya que todos los departamentos de Mendoza conservan, sea en menor o mayor medida, basurales a cielo abierto²⁶.

4. Problemática social: el circuito de la basura

En la República Argentina miles de familias viven en torno al denominado circuito de la basura.

El “cirujeo” se ha convertido en el modo de vida de miles de personas que no encuentran mejores opciones para su subsistencia²⁷. La basura en este caso se emparenta con la necesidad de subsistir simplemente. Nos alejamos aquí de

25 de abril de 2012 [fecha de consulta: 13/02/15 a las 22.28 hs]. Sociedad. Disponible en web: <http://www.edicionuncuyo.com/oikos> "... La red ambientalista Oikos alertó días atrás a los legisladores provinciales sobre la magnitud alcanzada por dos basurales ubicados en plena zona metropolitana y la profundización de los efectos ambientales negativos que provocan. Se trata de los vertederos de Puente de Hierro, en Guaymallén, y El Pozo, en Godoy Cruz, considerados en la actualidad por la organización como los más importantes del oeste argentino. También en PÉREZ, Carina Luz. Continúa abierto el basural en El Pozo, en Godoy Cruz. Diario Uno [en línea]. Argentina, 16 de Febrero de 2014 [fecha de consulta: 13/02/15 a las 22.40 hs]. Disponible en web: <http://www.diariouno.com.ar/mendoza/continua-abierto-el-basural-el-pozo-godoy-cruz-20140216-n158392.html>. Si bien muchos vecinos que vivían de los desechos fueron reinsertados en empleos formales, otros tantos se mantienen con el reciclado de residuos orgánicos y escombros. Carina Luz Pérez: Desde siempre estoy acá, toda mi vida. Tuve otros trabajos de albañil, pero casi siempre estuve en este lugar. No puedo decir que me vaya mal. Estoy tranquilo, les puedo pagar la comida a mis cuatro hijos y de vez en cuando me doy un gustito y me hago un asadito, dice con una buena sonrisa y miles de kilos de material reciclable detrás Oscar (35), uno de los vecinos de Campo Papa que aún están viviendo de El Pozo, en Godoy Cruz..."

27 HIMITIAN, Evangelina. El cirujeo se convierte en trabajo informal: Una investigación de la Universidad Nacional Gral. Sarmiento dice que 100.000 cartoneros operan en el área metropolitana. Diario La Nación [en línea]. Argentina, 01 de julio de 2001 [fecha de consulta: 15/02/15 a las 15.40 hs] Disponible en web: <http://www.lanacion.com.ar/316594-el-cirujeo-se-convierte-en-trabajo-informal>. El negocio paralelo de la basura: los que rescatan vidrio, latas y cartón. El cirujeo se convierte en trabajo informal. Una investigación de la Universidad Nacional Gral. Sarmiento dice que 100.000 cartoneros operan en el área metropolitana. Evangelina Himitian: "... Una investigación de la Universidad Nacional General Sarmiento estima que en la región metropolitana trabajan 100.000 cirujas, que en su mayoría proceden del conurbano y operan en la Capital..." Asimismo en: Vivir del cirujeo. Diario El Litoral [en línea]. Argentina, 03 de septiembre de 2014 [fecha de consulta: 15/02/15 a las 19.48 hs]. Historia de vida. Disponible en web: http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/104471.

vocablos más adornados, como dignidad, calidad de vida o vida digna. Familias enteras viven de lo que encuentran de la basura. Comenzando a través de un circuito informal e incontrolado de recolección de toda clase de residuos. Esta manipulación carece de elementos de protección adecuados, alejados de cualquier norma de higiene y seguridad.

Desde los más chiquitos, hasta los adultos, están obligados a participar de este mecanismo de recolección, clasificación y transporte informal de los residuos.

Los derechos de los niños se ven seriamente vulnerados por estas prácticas, en todas sus dimensiones. El derecho a jugar, el derecho a la educación, el derecho a la salud, en definitiva, el derecho a un vida digna.

Estas familias realizan una clasificación rudimentaria de los residuos, optando fundamentalmente por papeles y cartón y, eventualmente, algún metal de valor que les pueda servir. Es más, algunos residuos orgánicos en “aceptable estado”, también son consumidos por estos recolectores informales.

Luego de su clasificación in situ, son transportados generalmente a través de vehículos precarios y bicicletas con carros, los de mayor tamaño también pueden ser acarreados a través de caballos o mulas en deficientes condiciones.

Estos residuos van a parar a recolectores que tienen otros vehículos, generalmente con propulsión a motor, o directamente son llevados a las “chacaritas”²⁸, las cuales pagan montos escasos por el material recolectado, para su posterior reutilización o venta.

Para estos últimos este circuito se convierte en un verdadero negocio. Se les paga muy poco dinero a quienes dejan los residuos en el lugar, mientras que estos empresarios multiplican sus ganancias con lo que obtienen con la negociación del material obtenido en esas condiciones.

Como es de esperar, los integrantes de las familias que viven dentro del circuito de la basura, tienen pocas opciones para escapar de la realidad que los agobia. Imbuidos en su problemática, la mayoría no tiene acceso a condiciones mínimas de salubridad y educación, herramientas indispensables para obtener empleos formales y satisfacer las necesidades básicas de una familia.

28 En el vocabulario popular significa depósito o reservorio de materiales inutilizables y vehículos fuera de circulación.

4.a Derechos humanos fundamentales vulnerados. El derecho a una vida digna

Cabe reflexionar aquí sobre el reconocimiento y ejercicio de derechos humanos fundamentales a favor de las personas que viven dentro del “circuito de la basura”. Con la reforma de la Constitución Argentina del año 1994, se incorporan expresamente a través del artículo 75 inc. 22, tratados internacionales de derechos humanos que junto a la Constitución, forman lo que el maestro Bidart Campos explicaba como bloque de constitucionalidad.

A los clásicos derechos a la igualdad²⁹, derecho a enseñar y a aprender, derecho a trabajar, prerrogativas que se incluyen dentro de la denominada primera generación de derechos, se suman los derechos sociales³⁰ como el de acceder a una vivienda digna, o el de gozar de un trabajo digno, y posteriormente los nuevos derechos como el derecho a gozar de un ambiente sano³¹.

El Estado, tanto en sus niveles nacional, provincial o municipal, incumple con su deber de procurar una adecuada satisfacción de estos derechos elementales de los individuos. El déficit no involucra a un número minoritario de la población³². Afecta a miles de familias en toda Latinoamérica, quienes ven acotados sus horizontes de superación y desarrollo personal.

5. Educación ambiental

Con la incorporación de la cláusula ambiental al régimen constitucional argentino, se añade al nivel máximo de previsión legal el deber de las autoridades de proveer a la educación ambiental.

Esto implica una serie de políticas activas tendientes a brindar conocimientos

29 ALEGRE, Marcelo y GARGARELLA, Roberto (coordinadores). *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*. 2da. Ed. Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot, 2012. pág. 269. “En pocas palabras, la reforma constitucional consagró un principio de igualdad superador del entendimiento clásico (‘igualdad de oportunidades’)...”.

30 BAZÁN, Víctor. *Derecho a la salud y justicia constitucional*. Buenos Aires: Ed. Astrea, 2013. 223 p.

31 RODRIGUEZ, Carlos. *El derecho humano al ambiente sano. Los derechos ambientales desde la perspectiva de los derechos humanos*. Santa Fe: Ed. Rubinzal-Culzoni, 2012. 256 p.

32 ROSATTI, Horacio. *Derechos humanos en la jurisprudencia de la C.S.J.N. (2003-2013)*. Santa Fe: Ed. Rubinzal-Culzoni, 2013. 344 p.

masivos sobre la problemática ambiental a todos los estamentos educativos.

Luego la ley 25.675³³ (Ley General de Ambiente), refuerza la obligación vertida en la Constitución a través de su articulado³⁴.

El Estado está obligado a educar a los habitantes de la nación sobre los distintos aspectos concernientes a la tutela del ambiente; y tiene el deber de sentar las bases para la proliferación de instituciones que se dediquen a brindar conocimientos y profundizar valores vinculados al cuidado del ambiente en la Argentina. Es decir contempla lo que se denomina educación de carácter formal y de carácter no formal.

La educación ambiental es un instrumento esencial para la ciudadanía. Se vuelve un proceso continuo de aprendizaje, donde la reducción en la generación de los residuos, y el consumo responsable, son claves para disminuir significativamente los efectos de una problemática que nos golpea con rigor.

Advertimos la necesidad de fortalecer a las organizaciones no gubernamentales (ámbito de educación no formal), que según alguna postura también involucra a los medios masivos de comunicación, los que también se puede señalar como educación de carácter informal.

La Ley de Basura Cero de la CABA, por ejemplo, se conecta directamente con la ley 1687 de Educación Ambiental³⁵, sancionada por la legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2005. Expone la necesidad de motivar

33 Argentina. Ley 25.675. "Política ambiental nacional". Artículo 2° inc. h) La política ambiental nacional deberá cumplir los siguientes objetivos: h) Promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal.

34 *Ibidem.*, Artículo 14.- La educación ambiental constituye el instrumento básico para generar en los ciudadanos, valores, comportamientos y actitudes que sean acordes con un ambiente equilibrado, propendan a la preservación de los recursos naturales y su utilización sostenible, y mejoren la calidad de vida de la población. Artículo 15.- La educación ambiental constituirá un proceso continuo y permanente, sometido a constante actualización...

35 Argentina, Buenos Aires. Ley 1854. "De gestión integral de residuos sólidos urbanos". Artículo 4- Las operaciones de gestión integral de residuos sólidos urbanos se deben realizar sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar directa o indirectamente al ambiente y promoviendo la concientización en la población conforme a la Ley Nº 1.687 (B.O.C.B.A. Nº 2205 del 6/6/05) "Ley de Educación Ambiental".

la educación en todos los niveles como una herramienta esencial para combatir el problema de la basura.

También se han expresado en igual sentido en todos los foros internacionales³⁶, haciendo expreso el llamado a educar para sostener un ambiente sano y mejorar ostensiblemente la calidad de vida de las personas.

6. Coordinación interinstitucional. El sistema federal argentino y la distribución de competencias

En materia de residuos se acentúa la problemática que se manifiesta sobre todo en sistemas federales de gobierno, en los cuales en una misma región territorial convergen múltiples autoridades. Estos sistemas exigen una adecuada coordinación de los organismos gubernamentales.

Lo relativo a residuos sólidos urbanos es de competencia esencialmente local o municipal. Sin embargo, los municipios padecen de problemas comunes en todo el país. La falta de recursos tanto económicos como humanos, imposibilita gestionar apropiadamente la materia de los residuos, la cual los desborda.

En la República Argentina, las Constituciones provinciales y las leyes orgánicas municipales y cartas orgánicas, reservan todo lo concerniente a la salubridad, ornato e higiene pública a los municipios, y les reconoce expresamente la competencia de las municipalidades sobre los residuos sólidos urbanos.

En lo que respecta a la recaudación, los recursos económicos provenientes de los impuestos, tanto directos como indirectos, ingresan a las arcas del Estado Nacional (en mayor medida y contrariando la letra y espíritu de la Constitución Nacional en este tema) y de los estados provinciales.

En este esquema, no obstante la autonomía proclamada por el artículo 123 CN en lo institucional, político, administrativo, económico y financiero, nos encontramos con entes municipales sin financiamiento, los cuales deben alcanzar metas que por mucho exceden los recursos con los que cuentan.

Por otro lado, no existe relación armónica entre los distintos órdenes

36 Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972. Principio 19: Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos.

estaduales³⁷. A través de los organismos federales se trazan políticas y se elaboran planes distantes a las realidades locales, con ausencia de diagnósticos certeros que posibiliten una progresiva y paulatina transición a sistemas más eficaces, modernos y amigables con el ambiente.

7. Conclusiones

En el presente trabajo hemos abordado rápidamente la temática de los residuos sólidos urbanos en la República Argentina. La extensión territorial, la variedad de climas y la diversidad cultural, derivan en múltiples escenarios.

A través de un recorrido imaginario, pasamos de una megaciudad como el “Gran Buenos Aires”, a ciudades de gran densidad poblacional como Córdoba o Rosario; y por regiones del país con escasa densidad poblacional como las localidades de la Patagonia.

Haciendo expresa reserva de lo dicho anteriormente, aquí se han analizado sólo algunos cuerpos normativos y aquellos conflictos que consideramos sobresalientes, pero ello no implica desconocer las realidades de otras regiones de la Argentina, que por motivos de extensión del presente trabajo, no se han dado a conocer.

Por tanto, concluimos que:

El tratamiento de los residuos sólidos urbanos, en sus diferentes fases de generación, selección, recolección, transporte, disposición, reutilización, reciclado, etc., no es un tema que ocupe un papel preponderante en la agenda pública de los gobiernos municipales ni provinciales. Tampoco tiene un rol protagónico en la agenda del gobierno nacional.

El motivo más evidente para la conclusión anterior, es que los residuos sólidos urbanos forman parte de todo aquello que “no se quiere ver”, que se encuentra “oculto”, que es preferible mantenerlo solapado porque no son temas que brinden el impacto político y mediático que sí prometen otros temas, aún de carácter ambiental, como el cambio climático o la escasez hídrica, por ejemplo.

El hecho de que los residuos sólidos urbanos sean competencia de los

37 DÍAZ RICCI, Raúl M. y DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana María. *Articulación de las competencias ambientales en la Nación y en las provincias del NOA*. Tucumán: Edunt, 2008.

municipios, decididamente conspira contra el trabajo que debe efectuarse sobre estos. Los Estados municipales y comunales en la República Argentina son muy diferentes entre sí. Cuentan con realidades diversas, pero con respuestas normativas que en muchos casos se asemejan. Un dislate jurídico, que no ha encontrado solución con las pautas, principios y directrices emanadas de la Constitución Nacional, constituciones provinciales, leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, y demás normas generales. Concordamos en que la solución de estas cuestiones debería ser local, por la proximidad del problema con la gestión ambiental. Pero si los gobiernos locales son ineficientes, la previsión jurídica se cae.

La autonomía económico-financiera de los municipios prevista en la Constitución Argentina forma parte de una expresión de deseo. Aún los municipios con mayor capacidad de recaudación, como son aquellos que se encuentran en las ciudades capitales del país, por ejemplo, no pueden con sus tasas municipales de “barrido y limpieza”, encarar proyectos serios de gestión integral de residuos sólidos urbanos. Generalmente se enfocan en la recolección y limpieza de cordones de vereda, que es lo que más impacta, pero no existen planteos de disposición final selectiva, recuperación, reciclado, etc. La clasificación inicial motivada por algunos municipios, tampoco ha servido de mucho, ya que los residuos sólidos urbanos en su gran mayoría van a parar a basurales a cielo abierto, donde resulta inútil una clasificación inicial que no tendrá su correlato en su posterior tratamiento. Muy diferente es la realidad en regiones más avanzadas del planeta, como la Unión Europea, en donde tienen sistemas neumáticos de recolección de residuos y disposición final diferenciada, con sanciones de importancia para los vecinos que no cumplen con la normativa vigente.

La educación en general en Argentina ha decrecido en cuanto a calidad. Así se ve reflejado en las evaluaciones que se difunden por los organismos internacionales. La educación ambiental no escapa a la generalidad del presente análisis, y resulta fundamental para la disminución, esencialmente en la etapa de generación de los residuos, y luego sí en la disposición final y reciclado de los mismos. La cultura de lo común, del bien común, no se ve reflejado en las plazas, calles, espacios públicos, cauces de riego, infestados de residuos. El Estado tampoco invierte en lo que respecta a la educación no formal e informal. No se profundizan programas de incentivo a las organizaciones de la sociedad civil para trabajar en estos temas y no encontramos campañas masivas de difusión

que generen en la comunidad la suficiente conciencia ambiental.

Encontramos serias dificultades en cuanto a la regulación de las distintas corrientes de residuos. El reconocimiento de desiguales diagnósticos y realidades posibilita una regulación y gestión diferenciada, de acuerdo a la categorización que ofrecen las más modernas técnicas a nivel mundial. El tratamiento de los residuos voluminosos no puede ser el mismo que se les da a las baterías y pilas usadas, o los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, etc. Estas corrientes de residuos, cuyo detalle merece un nuevo trabajo, requieren un tratamiento diferenciado.

El descripto déficit en materia de gestión de RSU origina el denominado “circuito de la basura”, constituido por grupos de personas en estado de extrema vulnerabilidad que “viven” de los residuos en un marco absolutamente informal y marginal, del que unos pocos obtienen beneficios.

El “circuito de la basura” trae consigo la afectación de derechos humanos fundamentales. El derecho a la salud, a la educación, al agua³⁸, a vivir en un ambiente sano, a un trabajo digno y vivienda digna, al respeto a los pueblos originarios (sobre todo en el norte de la Argentina), contraponiendo los tratados internacionales sobre derechos humanos y, por ende, las normas que se encuentran en la cúspide del ordenamiento jurídico. De esta forma se corroe como en una cascada todo el andamiaje legal. Esta pléyade de derechos son conculcados sistemáticamente con el incumplimiento del Estado en desarrollar acciones positivas encaminadas a disminuir y evitar esta grave afectación a los derechos.

En un sistema federal de gobierno se demanda permanente coordinación entre los distintos entes y órganos estatales. Si la coordinación es deficiente, la gestión estatal necesariamente se encamina hacia resultados negativos. Ello sumado a lo ya analizado sobre la escasa popularidad de la temática, el poco interés político-electoral que despierta la materia, y la coexistencia de provincias y municipios de distintos signos políticos; todo ello revela un diagnóstico negativo.

Sintéticamente estos han sido los aspectos sobresalientes para analizar los RSU en la Argentina. Despierta el desafío de continuar el análisis y diagnóstico con la finalidad de brindar propuestas que permitan solucionar paulatinamente los graves problemas descriptos en el presente trabajo.

38 MARTÍN, Liber, PINTO, Mauricio y TORCHIA, Noelia. *El derecho humano al agua. Particularidades de su reconocimiento, evolución, y ejercicio*. Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot, 2011.

Consideramos que la Argentina cuenta con herramientas para generar soluciones a los problemas evidenciados, para lo cual se requiere urgentemente de un plan de Estado, que trascienda los gobiernos y que apunte a trabajos con resultados periódicos, evaluaciones continuas y objetivos enfocados en décadas venideras.

8. Bibliografía

- Argentina. Buenos Aires, Argentina. Decreto 639/2007.
- Argentina. Buenos Aires. Ley N° 1687 "Ley de Educación Ambiental".
- Argentina. Buenos Aires. Ley 1854. "De gestión integral de residuos sólidos urbanos".
- Argentina. Constitución Nacional de la Nación Argentina.
- Argentina. Mendoza. Ley 1079. "Ley orgánica de municipalidades" 1934. Artículo 80.
- Argentina. Ley 13.592. "Ley gestión integral de residuos sólidos urbanos".
- Argentina. Ley 25.675. "Política ambiental nacional".
- Argentina. Salta. La Ley 7070. "De protección de medio ambiente" 27/01/2000.
- ÁBALOS, María Gabriela, *Municipio y participación política: análisis histórico, normativo e institucional*, Ed. Ediunc, Mendoza, 2006.
- ALENZA GARCÍA, José Francisco. "Los principios de la política de residuos". *Revista Arazandí de Derecho Ambiental*. N°23, Septiembre-Diciembre 2012, p. 257-258.
- ALEGRE, Marcelo y GARGARELLA, Roberto (coordinadores). *El derecho a la igualdad. Aportes para un constitucionalismo igualitario*. 2da. Ed. Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot, 2012. 880 p.
- ARIAS, Darío, "Los consorcios de gestión de residuos sólidos urbanos en la Provincia de Salta" En: Garros Martínez, María C. *Regulación y gestión de los residuos. Un aporte multidisciplinario*, Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, Argentina, 2013. 416 p.
- BAZÁN, Víctor. *Derecho a la salud y justicia constitucional*. Buenos Aires: Ed. Astrea, 2013. 223 p.
- BIBILONI, Homero. "Residuos sólidos urbanos y municipios". En: Garros Martínez, María C. *Regulación y gestión de los residuos. Un aporte multidisciplinario*. Santa Fe, Argentina: Ed. Rubinzal-Culzoni, 2013. 416 p.
- BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de la constitución reformada*. Buenos Aires: Ed. Ediar, 2005. 3 volúmenes.
- BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. *Derecho ambiental. Fundamentación y normativa*. Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot, 1995. 316 p.
- CAFFERATTA, Néstor (coord.). *Summa ambiental: doctrina- legislación. Jurisprudencia*. Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2011. 4 volúmenes.

- CANO, Guillermo J. *Administración Ambiental*, La Ley, vol. I N° 4, 1984.
- Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. Estocolmo, 5 al 16 de junio de 1972. Principio 19
- DÍAZ RICCI, Raúl M. y DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana María. *Articulación de las competencias ambientales en la Nación y en las provincias del NOA*. Tucumán: Edunt, 2008.
- DUVERGES, Dolores. "La Ley de Basura Cero en la Ciudad de Buenos Aires y los aportes efectuados por las organizaciones de la Comisión de Asesoramiento Técnico". En: ABASCAL, Eduardo. Informe ambiental anual 2014: premio Adriana Schiffrin, duodécima convocatoria. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2014.
- HERNANDEZ, Antonio María, Federalismo, autonomía municipal y ciudad de Buenos Aires, en la reforma constitucional de 1994. Buenos Aires: Ed. Depalma, 1997.
- HIMITIAN, Evangelina. El cirujeo se convierte en trabajo informal: Una investigación de la Universidad Nacional Gral. Sarmiento dice que 100.000 cartoneros operan en el área metropolitana. Diario La Nación [en línea]. Argentina, 01 de julio de 2001 [fecha de consulta: 15/02/15 a las 15.40 hs] Disponible en web: <http://www.lanacion.com.ar/316594-el-cirujeo-se-convierte-en-trabajo-informal>.
- ESAÍN, José Alberto. *Competencias ambientales. El sistema federal ambiental. Fuentes, distribución y alcances de las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales. Presupuestos mínimos de protección*. Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot, 2008.
- LORENZETTI, Ricardo. *Presentación del Proyecto, "Código Civil y Comercial de la Nación"*. Santa Fe: Rubinzal Culzoni Editores, 2012.
- MARTÍN, Líber, PINTO, Mauricio y TORCHIA, Noelia. *El derecho humano al agua. Particularidades de su reconocimiento, evolución, y ejercicio*. Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot, 2011.
- MATHUS ESCORIHUELA, Miguel (coord.). *Derecho y Administración de aguas*. Ed. Del Autor, Mendoza, 2007.
- MORELLO Augusto M. –CAFFERATTA Néstor A., *Visión Procesal de Cuestiones Ambientales*, Ed. Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2004.
- MORO, Penélope. Basurales a cielo abierto: cuestión ambiental y social. Unidiversidad [en línea]. Argentina, 25 de abril de 2012 [fecha de consulta: 13/02/15 a las 22.28 hs]. Sociedad. Disponible en web: <http://www.edicionuncuyo.com/oikos>
- PÉREZ, Carina Luz. Continúa abierto el basural en El Pozo, en Godoy Cruz. Diario Uno [en línea]. Argentina, 16 de Febrero de 2014 [fecha de consulta: 13/02/15 a las 22.40 hs]. Disponible en web: <http://www.diariouno.com.ar/mendoza/continua-abierto-el-basural-el-pozo-godoy-cruz-20140216-n158392.html>.
- PINTO, Mauricio. *El régimen jurídico de los ríos interprovinciales en argentina*. Ciudad Autónoma

- de Buenos Aires: Ed. Lajouane, 2014.
- Revista salvemos nuestra tierra*. N° 4. Buenos Aires: Ed. Arte Gráfico Editorial Argentino. Clarín. Fundación Vida Silvestre, 2011, pág. 15.
- RODRIGUEZ SALAS, Aldo. "El fin del federalismo discrecional". En: AAVV. *Summa ambiental*. Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot, Tomo 1.
- RODRIGUEZ SALAS, Aldo. "El federalismo ambiental en el bicentenario". En: Alonso de Vidal, Martha... [et al.]. *Informe ambiental anual 2010: Premio de monografía Adriana Schiffrin, octava convocatoria*. Buenos Aires: Fundación Ambiente y Recursos Naturales, 2010.
- RODRIGUEZ, Carlos. *El derecho humano al ambiente sano. Los derechos ambientales desde la perspectiva de los derechos humanos*. Santa Fe: Ed. Rubinzal-Culzoni, 2012. 256 p.
- ROSA, María Elisa "A diez años de la ley 25.612. Sobre su difícil (¿imposible?) implementación y la necesidad de contar con una ley de presupuestos mínimos para la gestión integral de residuos peligrosos". En: AAVV. *Regulación y gestión de los residuos. Un aporte multidisciplinario*. Santa Fe, Argentina: Ed. Rubinzal-Culzoni, 2013.
- ROSATTI, Horacio. *Derechos humanos en la jurisprudencia de la C.S.J.N. (2003-2013)*. Santa Fe: Ed. Rubinzal-Culzoni, 2013. 344 p.
- ROUGÉS, Carlos. "La inoperatividad de la ley de residuos industriales y de actividades de servicios (ley 25.612)". *Revista de Derecho Ambiental*. Ed. Lexis Nexis, N° 2, abril/junio 2005, p. 123-126.
- Ruiz Freitas, Santiago J. "Legislación y Administración de Aguas en Mendoza". En: MATHUS ESCORIHUELA, Miguel (coord.). *Derecho y administración de aguas*. Mendoza: Ed. Del Autor, 2007. pág. 410.
- SELLA, Anselmo A. "Residuos sólidos en el área metropolitana de buenos aires: la necesidad de una gestión integral en el marco del paradigma ambiental". *Revista Jurídica La Ley. Suplemento de Derecho Ambiental*. Buenos Aires. Año XIX N° 2 (2 de noviembre de 2012).
- TABORDA, Oscar M. "Aspectos legales de la gestión integral de residuos sólidos urbanos en la provincia de buenos aires, observatorio iberoamericano del desarrollo local y la economía social". *Revista OI DLES: Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social*. España: Grupo EUMED.NET de la Universidad de Málaga. Año 1, Nro. 5 (Diciembre de 2008) p. 12
- TAWIL, Guido Santiago. "La cláusula ambiental en la constitución nacional". *Revista Jurídica La Ley*. Tomo 1.995-B, Sec. Doctrina, 1.995.
- VALLS, Mario. *Derecho ambiental*. Buenos Aires: Ed. Abeledo Perrot, 2008.
- Vivir del cirujeo. Diario El Litoral [en línea]. Argentina, 03de septiembre de 2014[fecha de consulta: 15/02/15 a las 19.48 hs]. Historia de vida. Disponible en web: http://www.ellitoral.com/index.php/id_um/104471.