

ISSN 2314-2251

**CUADERNO DE
DERECHO AMBIENTAL**
PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO AMBIENTAL

Nº IX

2017

(Embl. Academia) Academia Nacional
De Derecho y Ciencias
de Córdoba

(Embl. Edit) **EDITORES**
INFORMACIÓN JURÍDICA Sociales

ISSN 2314-2251

ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA

INSTITUTO DE DERECHO AMBIENTAL
Y DE LOS RECURSOS NATURALES

CUADERNO DE DERECHO AMBIENTAL

Número IX

PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO AMBIENTAL

CÓRDOBA
REPÚBLICA ARGENTINA
2017

(Embl. Edit) EDITORES
INFORMACIÓN JURÍDICA

Agregar GRÁFICO
Esta obra está bajo una
Licencia Creative Commons
Atribución – NoComercial-Sin Derivar 4.0 Internacional

IJ International Legal Group
Coordinación Editorial: Sebastián Carvajal
Dirección y correspondencia: Lavalle 1115 PB, Cap. Fed.
CP: 1010
TE: 5276-8001

Impreso en Argentina
Derechos reservados por la ley 11.723

**ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE CÓRDOBA**

AUTORIDADES
(Período 2016 - 2019)

JULIO I. ALTAMIRA GIGENA
PRESIDENTE

ARMANDO S. ANDRUET
VICEPRESIDENTE

MARCELA ASPELL
SECRETARIA

GUILLERMO BARRERA BUTELER
TESORERO

JUAN CARLOS PALMERO
DIRECTOR DE PUBLICACIONES

EFRAÍN H. RICHARD
REVISOR DE CUENTAS

Dejar espacio

JUAN CARLOS PALMERO
PRESIDENTE HONORARIO

**INSTITUTO DE DERECHO AMBIENTAL
Y DE LOS RECURSOS NATURALES**

**ZLATA DRNAS DE CLÉMENT
DIRECTORA**

**MARÍA ALEJANDRA STICCA
SECRETARIA**

**COMITÉ EDITORIAL
CONSEJO ACADÉMICO**

**RICARDO ALONSO
(UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID-ESPAÑA)**

**LILIAN DEL CASTILLO DE LABORDE
(UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES-ARGENTINA)**

**CARLOS FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ
(UNIVERSIDAD REY JUAN CARLOS DE MADRID-ESPAÑA)**

**MARÍA TERESA INFANTE
(UNIVERSIDAD DE CHILE)**

**JOSÉ JUSTE RUIZ
(UNIVERSIDAD DE VALENCIA-ESPAÑA)**

MIEMBRO HONORARIO DEL INSTITUTO

ERNESTO J. REY CARO

MIEMBROS TITULARES DEL INSTITUTO

CARMEN DEL VALLE ARÉVALO
RAFAEL CONSIGLI
CRISTINA DEL CAMPO
SUSANA BEATRIZ GALVÁN
MARTA SUSANA JULIÁ
ADRIANA LISTOFFSKY
ALICIA MORALES LAMBERTI
MARÍA INÉS ORTIZ
IRMA PASTOR
LAURA SUSANA RENNELLA
MARÍA CRISTINA RODRÍGUEZ
GLORIA ROSENBERG
GRACIELA ROSA SALAS
MARTA SUSANA SARTORI
MARÍA ALEJANDRA STICCA
GRACIELA TRONCA
MARÍA OFELIA ZAMZEM

MIEMBROS CORRESPONDIENTES DEL INSTITUTO

NÉSTOR CAFFERATTA (Buenos Aires-Argentina)
JOSÉ ALBERTO ESAIN (Mar del Plata-Argentina)
ALDO GUARINO ARIAS (San Rafael-Argentina)
JOSÉ JUSTE RUIZ (Valencia-España)
HUGO LLANOS MANSILLA (Santiago- Chile)
LÍBER MARTIN (Mendoza-Argentina)
MANUEL PÉREZ GONZÁLEZ (Madrid-España)
MARÍA TERESA PONTE IGLESIAS (Santiago de Compostela-España)
DANIEL SABSAY (Buenos Aires-Argentina)
GIANFRANCO TAMBURELLI (Roma-Italia)
BUDISLAV VUKAS (Zagreb-Croacia)

MIEMBROS ASISTENTES

CARLA DEVALIS
GEORGINA DORONI
YÉSICA YORNET

INDICE

PRESENTACIÓN

PRESENTATION

ZLATA DRNAS DE CLÉMENT

PRINCIPIOS AMBIENTALES Y PROCESO CAUTELAR AMBIENTAL

ENVIRONMENTAL PRINCIPLES AND ENVIRONMENTAL PRECAUTIONARY PROCESS

ALICIA MORALES LAMBERTI

EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN AMBIENTAL Y LA NUEVA ACCIÓN PREVENTIVA DEL CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL

THE PRINCIPLE OF ENVIRONMENTAL PREVENTION AND THE NEW PREVENTIVE ACTION OF THE CIVIL AND COMMERCIAL CODE

MARTA S. JULIÁ

EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN. LA CAUSA ROZNIATOWSKY VS ESTADO NACIONAL

THE PRINCIPLE OF PREVENTION. THE CAUSE ROZNIATOWSKY VS NATIONAL STATE

CRISTINA DEL CAMPO

EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN COMO PRINCIPIO GENERAL DEL DERECHO AMBIENTAL. DOS CASOS JURISPRUDENCIALES PARADIGMÁTICOS

PRINCIPLE OF PRECAUTION AS GPEL. TWO ARADIGMATICJURISPRUDENTIAL CASES

ADRIANA LISTOFFSKY

EL PRINCIPIO PRECAUTORIO EN LA LEGISLACIÓN SOBRE USO Y APLICACIÓN DE AGROQUÍMICOS EN LA PROVINCIA DE CÓRDOBA

THE PRECAUTIONARY PRINCIPLE IN THE LEGISLATION ON THE USE AND APPLICATION OF AGROCHEMICALS IN THE PROVINCE OF CÓRDOBA

RAFAEL CONSIGLI - LAURA SUSANA RENNELLA

EL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

THE PRINCIPLE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE JURISPRUDENCE OF THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE

MARÍA ALEJANDRA STICCA

EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN MATERIA AMBIENTAL

THE PRINCIPLE OF PROGRESSIVENESS IN ENVIRONMENTAL MATTERS

JOSÉ ESAIN

PREMIO EN CONCURSO DE MONOGRAFÍAS

EL PRINCIPIO PRECAUTORIO: SU RECEPCIÓN EN LA JURISPRUDENCIA ARGENTINA (2003-2017)

THE PRECAUTIONARY PRINCIPLE: ITS RECEPTION IN ARGENTINE JURISPRUDENCE (2003-2017)

DANIELA MELISA COMASTRI

PASIVOS AMBIENTALES DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS Y PRINCIPIO DE EQUIDAD INTER E INTRA GENERACIONAL²¹¹

ENVIRONMENTAL PASSIVES OF SOLID URBAN WASTE AND PRINCIPLE OF EQUITY INTER AND INTRA GENERACIONAL

GEORGINA DORONI²¹²

Resumen: Las principales ciudades de Argentina han visto la proliferación de pasivos ambientales, con alto riesgo para el ambiente y la salud pública. Entre los casos más frecuentes de pasivos ambientales se destacan los vertederos de residuos sólidos urbanos (RSU), siendo una problemática que se manifiesta a nivel nacional como local, que alcanza a cada Provincia y Municipio. La existencia de pasivos ambientales de vertederos de RSU genera un problema social y ambiental, que debe ser abordado desde una mirada inter e intra generacional, sobre todo teniendo en cuenta que la problemática objeto de análisis conlleva una dimensión social que no solo involucra a las generaciones futuras, sino que también a las generaciones presentes, quienes padecen la deficiente gestión de RSU, focalizada la mayoría de las veces en sectores vulnerables.

Palabras-clave: Pasivos ambientales - Residuos sólidos urbanos - Principio de equidad inter e intra generacional.

Abstract: The main cities of Argentina have seen the proliferation of environmental passives, with high risk to the environment and public health. Among the most frequent cases of environmental liabilities are landfills of urban solid waste (USW), being a problem that manifests itself at the national and local level, reaching each Province and Municipality. The existence of environmental passives of landfills of USW generates a social and environmental problem, which must be approached from an inter and intra-generational perspective, especially considering that the problematic object of analysis entails a social dimension that not only involves the future generations, but also to the present generation, who suffer from the deficient management of USW, focused in most of the cases in vulnerable sectors.

Keywords: Environmental passives - Urban solid waste - Principle of inter and intra-generational equity.

Sumario: 1. Introducción.- 2. Precisiones conceptuales.- 3. La configuración de los sitios de disposición final de RSU en pasivos ambientales.- 4. Problemáticas que surgen en torno a la disposición final de RSU.- 5. Relación con el principio de equidad inter e intra generacional.- 6. Consideraciones finales.

1.-Introducción

El crecimiento urbano y poblacional exponencial ha generado y aún genera problemas socio-ambientales, uno de ellos y palpable por todos es la disposición de residuos sólidos urbanos²¹³. A lo largo de la historia esto ha generado, por un lado, la aparición de depósitos clandestinos y por otro lado el colapso o saturación de los basurales habilitados existentes.

Las principales ciudades de Argentina -tal como ocurre en otros países- han visto la proliferación de pasivos ambientales²¹⁴ con alto riesgo para el ambiente y la salud pública.

²¹¹ Trabajo recibido el 6 de agosto de 2018 y aprobado para su publicación el 27 de agosto del mismo año.

²¹² Abogada (Universidad Nacional de Córdoba/UNC). Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales (UNC), tema: "Atribución de responsabilidad por pasivos ambientales y eficacia de los instrumentos financieros para la recomposición del daño ambiental colectivo". Becaria de CONICET. Miembro Asistente del Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba

²¹³ En adelante se utilizarán las siglas RSU.

²¹⁴ En adelante PA.

Entre los casos más frecuentes de pasivos ambientales se destacan los vertederos de RSU, siendo una problemática que se manifiesta a nivel nacional como local, que alcanza a cada Provincia y Municipio.

La existencia de pasivos ambientales de vertederos de residuos sólidos urbanos genera un problema social y ambiental. Por un lado, estos sitios contaminados implican un riesgo permanente y potencial para la salud, la vida (vida con dignidad), los recursos naturales y bienes ambientales y culturales, desde una visión ecosistémica. Por otro lado, implican un desigual balance de cargas en la distribución y radicación de nuevos basurales, porque un determinado grupo social soporta los desechos y efectos contaminantes del resto, tendiendo a coincidir, la mayoría de las veces, con sectores y contextos de vulnerabilidad. Dentro de la gestión de RSU se pueden suscitar las siguientes situaciones: a) la existencia de vertederos ilegales de RSU, los cuales surgen de manera clandestina por el botadero de residuos sin las medidas de mitigación y en sitios no habilitados para tales fines; b) la instalación de nuevos sitios de disposición final de RSU acorde a la normativa existente; c) la existencia de sitios habilitados en los que no se garantizan las medidas de seguridad social, ambiental, técnicas y de higiene necesarias y que permanecen con escasos controles o ausencia de fiscalización.

La finalidad de la regulación de la actividad que se genera en torno a los RSU tiene por objeto que el emplazamiento de nuevos sitios e instalaciones destinados al almacenamiento definitivo de RSU se realice acorde a las medidas de seguridad adecuadas, con la implementación de aquellas medidas necesarias para minimizar los impactos ambientales y sociales, hoy en día a través del relleno sanitario. Sin embargo, los basurales a cielo abierto y aquellos que no cuentan con las medidas de seguridad (ambiental, técnicas y sociales adecuadas) configuran pasivos ambientales que deben ser remediados.

A través del presente trabajo se pretenden alcanzar los siguientes objetivos: a) establecer y justificar que los sitios donde se encuentran RSU configuran pasivos ambientales, brindando un aporte que permita mejorar la identificación de las problemáticas jurídicas, ambientales y sociales implicadas en la gestión y remediación de pasivos ambientales, en un sector considerado representativo, como lo es la disposición final de RSU en nuestro país, haciendo especial referencia a la situación de la Provincia de Córdoba; b) analizar la correlación entre estos pasivos ambientales y el principio de equidad inter e intra generacional; c) ponderar la relación y efectos entre pasivos ambientales generados por vertederos de residuos sólidos urbanos y contextos de vulnerabilidad social y ambiental.

2.-Precisiones conceptuales

La propia construcción del derecho ambiental y la correlativa noción de pasivo ambiental (PA), plantean la necesidad de un análisis enfocado en una interpretación hermenéutica del complejo engranaje de fuentes y desde la incorporación de la dimensión colectiva y social del derecho, que permite caracterizar a los bienes y derechos colectivos ambientales como propios de la esfera social, lo que implica rupturas epistemológicas con el individualismo metodológico, con la concepción de modelos jurídicos formales, cerrados, autosuficientes y con la visión individualista-privatista del derecho²¹⁵.

Como común denominador al momento de definir qué es un pasivo ambiental encontramos la remisión o referencia a daño ambiental o impacto ambiental; sin embargo, como más adelante veremos, un PA no implica que se configure necesariamente un daño ambiental colectivo. En ese marco, ciertos institutos jurídicos tradicionales -como la

²¹⁵ LORENZETTI, Ricardo L., *Las normas fundamentales de derecho privado*, Rubinzal-Culzoni, 1995, p. 483.

noción de daño, responsabilidad, reparación-, basados en la lógica de modelos y sistemas cerrados, configurados sobre la base de la protección de la propiedad y la persona (desde una perspectiva individual), “han dejado una marca indeleble sobre numerosas investigaciones que han trasladado aquel modelo de tutela a un nuevo objeto: el ambiente (...) esa adaptación es incorrecta porque no estamos en presencia de un hecho análogo, sino completamente diferente que, por lo tanto, requiere de una teoría apropiada”²¹⁶, de lo contrario se vislumbra la inconsistencia que genera trasplantar la ontología de modelos jurídicos tradicionales a la ontología que propiamente caracteriza a la realidad ambiental. Dentro del sistema normativo encontramos algunas definiciones en legislaciones provinciales. La Ley N° 14.343 -Ley de Regulación de Pasivos Ambientales de la Provincia de Buenos Aires- brinda una definición legal de pasivo ambiental: “(...) se entenderá por pasivo ambiental al conjunto de los daños ambientales, en términos de contaminación del agua, del suelo, del aire, del deterioro de los recursos naturales y de los ecosistemas, producidos por cualquier tipo de actividad pública o privada, durante su funcionamiento ordinario o por hechos imprevistos a lo largo de su historia, que constituyan un riesgo permanente y/o potencial para la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad, y que haya sido abandonado por el responsable”. Por otro lado, la Ley N° 10208 –Ley de Política Ambiental de la Provincia de Córdoba- en su artículo 89 estipula que “se entiende por pasivo ambiental al conjunto de impactos ambientales negativos e irreversibles que impliquen el deterioro de los recursos naturales y de los ecosistemas, producidos por cualquier tipo de actividad pública o privada, durante su funcionamiento ordinario o por hechos imprevistos a lo largo de su historia, que constituyan un riesgo permanente o potencial para la salud humana, el ecosistema o la propiedad”.

De ambas definiciones se puede extraer que se asocia a los PA con daños ambientales²¹⁷. En el caso de la normativa de Córdoba es aún más limitativa, ya que para determinar la existencia de un PA debemos encontrarnos ante impactos ambientales negativos e irreversibles; en consecuencia, si los impactos son negativos pero reversibles, ¿no constituirían PA?

En términos jurídicos podríamos decir que un PA es una obligación legal de pagar una suma de dinero o incurrir en un gasto, por lo que subyace la idea de que un pasivo supone necesariamente la existencia de un responsable²¹⁸. Es una obligación -una deuda ambiental- que se deriva de la mitigación, recomposición, remediación por un impacto no mitigado o por el potencial riesgo de que un daño ambiental colectivo se configure²¹⁹.

Puede que se conozca el alcance de la obligación que conlleva el PA (se conoce el costo), o que sea una posible obligación (contingente). El PA estaría identificado (en términos de existencia) en uno y otro caso (sea configurado o contingente). La diferencia radica en que en un caso la erogación deberá efectivamente efectuarse (PA configurado); mientras que si se trata de un PA contingente²²⁰ nos encontramos ante una obligación posible, cuya

216 LORENZETTI, Ricardo L. *Teoría del Derecho Ambiental*, Prefacio, La Ley, 2008.

217 Conforme nuestro régimen vigente, daño ambiental, equivale a daño ambiental de incidencia colectiva (lesión de intereses y derechos de incidencia colectiva en términos constitucionales). Cf. MORALES LAMBERTI, Alicia. *Gestión y remediación de Pasivos Ambientales*, Alveroni, Córdoba 2008, p. 12.

218 Unidad de Planificación Minero Energética (UPME). “Metodología para la valorización de pasivos ambientales en el sector eléctrico”, Colombia, 2002, p.2.

219 MORALES LAMBERTI, Alicia. *Gestión y remediación de Pasivos Ambientales*, Alveroni, Córdoba 2008, pp. 7-17.

220 El término surge del concepto contable de pasivo, que engloba todas las obligaciones que asume una entidad (persona física o jurídica con obligación de llevar libros contables). A este término se le añade el adjetivo contingente, que a su vez procede de contingencia, en el sentido de que dicha obligación no es

existencia puede ser consecuencia, con cierto grado de incertidumbre, de un suceso futuro o no ser susceptible de cuantificación en un determinado momento. En este caso es posible que se asigne ese costo probable. De no suceder lo anteriormente descrito nos encontraríamos ante una externalidad, en donde el costo se transfiere a la sociedad²²¹.

De la existencia de un PA se deriva la necesidad de remediación, saneamiento, mitigación o compensación por encontrarnos ante áreas o sitios contaminados, en los que se superan los umbrales tolerables de contaminación (sea del agua superficial, subterránea, suelo, subsuelo, atmósfera, fauna, flora); en los que no se encuentran debidamente gestionados los posibles impactos negativos, por lo que se configura un potencial riesgo de daños para la salud, calidad de vida, propiedad (daños patrimoniales y extra patrimoniales producto de la situación de contaminación) y para los bienes y servicios ambientales.

Se asocia el PA a la idea de riesgo; por ejemplo, un depósito de residuos es un potencial riesgo de daño ambiental, ya que si no es debidamente tratado, si no se realiza la correcta disposición, operación de cierre, *post* cierre o incluso si permanecen acumulados sin las debidas medidas de mitigación, esos hechos generan un pasivo ambiental, lo que no implica necesariamente que un daño ambiental colectivo -en los términos del art. 27 de la LGA- esté materializado o configurado.

En función de lo expuesto, un PA refiere a la existencia de una obligación legal de asumir la remediación de impactos ambientales no mitigados producto de actividades desarrolladas en el pasado y en el presente -puede ser consecuencia de una contaminación histórica, pretérita o responder a una situación actual-, que generan un efecto acumulativo y progresivo (con el transcurso del tiempo) y que representan un potencial riesgo de daño ambiental de incidencia colectiva.

Es decir, que a un PA lo podemos asimilar a un sitio contaminado como consecuencia de una actividad o conducta, realizada en el presente (actual) o que fue realizada en el pasado, pero que en uno u otro caso puede afectar el ambiente de manera adversa, lo que conlleva la obligación de incurrir en costos futuros tendentes a la remediación de ese sitio, lo que presupone una responsabilidad preexistente.

Es interesante extraer algunos elementos que pensamos nos permiten caracterizar a un PA: a) supone una obligación legal de pagar una suma de dinero o incurrir en un gasto, incurrir en un costo derivado de asumir la remediación de impactos ambientales no mitigados; b) implica un conjunto de impactos negativos perjudiciales para el medio ambiente, la salud, calidad o vida digna, ocasionados por determinadas obras, actividades o conductas, existentes en un determinado período de tiempo²²² (lo que refuerza la idea de la temporalidad, ya sea presente o pasada); c) configura un riesgo potencial y permanente susceptible de configurar un daño ambiental colectivo y lesiones a derechos individuales (patrimoniales o extrapatrimoniales) como daño rebote, indirecto²²³; d)

segura, pero puede producirse en un futuro previsible. Conforme MORALES LAMBERTI, Alicia, Ob.Cit., p. 119.

²²¹ Cfr. Unidad de Planificación Minero Energética (UPME). Ob. Cit., pp. 49-51.

²²² Conforme artículo 46 del Reglamento General de Gestión Ambiental de Bolivia -Reglamentación de la Ley N° 1333 del Medio Ambiente-: “Para efecto del presente Reglamento se entiende por pasivo ambiental: a) el conjunto de impactos negativos perjudiciales para la salud y/o el medio ambiente, ocasionados por determinadas obras y actividades existentes en un determinado período de tiempo; b) los problemas ambientales en general no solucionados por determinadas obras o actividades”.

²²³ “El daño ambiental es una expresión ambivalente, pues designa no solamente el daño que recae en el patrimonio ambiental que es común a una comunidad, en cuyo caso hablamos de impacto ambiental, sino que se refiere al daño que el medio ambiente ocasiona de rebote (*par ricochet*), a los interés legítimos de una persona determinada, configurando un daño particular, que ataca a un derecho subjetivo y legítima al damnificado para accionar en reclamo de una reparación o resarcimiento del perjuicio patrimonial o extrapatrimonial que le ha causado”. Cámara Federal de Apelaciones de la Plata Sala II. Autos “Mazzeo, Alicia S. y otro v. YPF SA”. Sentencia de fecha 12 de julio de 2012. Cfr. CAFFERATTA, Néstor A. “Ley

implica una lesión o “interferencia en el disfrute de un ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, y que los daños ambientales pueden tener repercusiones negativas, tanto directas como indirectas, en el disfrute efectivo de todos los derechos humanos”²²⁴; e) esta situación fáctica actual idónea para producir un daño futuro o un riesgo potencial implica un deterioro progresivo en el tiempo: el efecto proyectivo, acumulativo y sinérgico²²⁵ es ínsito a la generación, acumulación y/o abandono sin las correctas medidas de mitigación de un PA. Es decir, que la situación fáctica de la existencia de un PA conlleva una exposición permanente a una situación de riesgo, que continúa en el tiempo hasta tanto el sitio no sea saneado y remediado; sea que provenga de una causa fuente de generación pretérita -legado histórico de contaminación- o de una situación del presente la mera existencia del PA conlleva actualidad por sus propios efectos.

3.-La configuración de los sitios de disposición final de RSU en pasivos ambientales

El crecimiento urbano y poblacional exponencial ha generado y aún genera problemas ambientales. Uno de ellos y palpable por todos es la disposición final de los residuos sólidos urbanos, que a lo largo de la historia ha generado la aparición de depósitos clandestinos (no habilitados), la realización de nuevos barrios y/o construcciones en predios o sitios contaminados y cercanos a las inmediaciones de los basurales existentes como así también la existencia de sitios de disposición con escasas medidas de control y adecuaciones técnicas, ambientales y sociales.

Si bien la práctica originaria de disposición de RSU consistía en su acumulación en las periferias de la ciudad, fuera del ámbito edilicio y núcleo poblacional, al no preverse una proyección a futuro del crecimiento urbano y poblacional y del correlativo incremento de los RSU, los sitios destinados como basurales (cuenten con habilitación o no estén habilitados), se han visto colapsados y desbordados. Lo que conlleva a un problema ambiental y social en la distribución y radicación de nuevos basurales, ya que un determinado grupo poblacional termina soportando los desechos y efectos contaminantes del resto, grupo que muchas veces coincide con los sectores más vulnerables.

Se observa también una cuestión diferente respecto a la responsabilidad legal existente respecto del generador (léase cada uno de nosotros que genera o produce estos RSU), porque somos todos generadores, pero nos desechamos rápidamente de la basura y pretendemos tenerla lo más alejada posible de nosotros. Se quiebra en algún punto la responsabilidad (directa) del causante de ese desecho, siendo la gestión y disposición de estos residuos una cuestión municipal y provincial. A su vez, es prácticamente imposible poder determinar cuáles desechos pertenecen a cada uno de nosotros.

“Los residuos poseen, entonces, una característica que los identifica: se acumulan rápidamente como si fuesen producto del estilo de vida, de manera anónima, sin

25675 General del Ambiente. Comentada, interpretada y concordada”, DJ 2002-3-133 y en “Daño ambiental colectivo y proceso civil colectivo -Ley 25675-”, RCyS 2003-80.

²²⁴ Naciones Unidas, Asamblea General: Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 24 de marzo de 2017, 34/20. Los derechos humanos y el medio ambiente, A/HRC/RES/34/20.

²²⁵ Comisión IDH: Informe n° 69/04, petición 504/03. Admisibilidad comunidad de San Mateo de Huanchor y sus miembros (Perú), 15 de octubre de 2004: “*La grave contaminación ambiental ocasionada por la cancha de relaves mineros había generado una crisis de salud pública en la Comunidad de San Mateo de Huanchor y que cada día aumentaba el riesgo asociado a la exposición a los metales contenidos en los relaves (...) los efectos de la exposición de los relaves en el transcurso del tiempo se han prolongado y se agudizan al no recibir el tratamiento adecuado (...). El resaltado me pertenece, para hacer énfasis en el elemento temporal*”.

especificarse el sujeto”²²⁶. En ese sentido, se afirma que “uno de los problemas más acuciantes que sufre hoy el medio ambiente, resultado directo de la propia evolución de la actual sociedad de consumo, es la producción de los residuos”²²⁷. Consumimos una gran cantidad de objetos e inmediatamente los desechamos, no le encontramos más valor, acompañado este consumismo de una producción de corto plazo o escasa vida útil de los objetos, al poco tiempo se transforman en productos obsoletos.

La particularidad del régimen es (como ya se remarcó) que cada persona es generadora de este tipo de residuos, depositándolos o abandonándolos, pero no se toma conciencia o dimensiona la problemática que encierra la generación constante de RSU. No se asume la responsabilidad, dado que se subestima la problemática social, ambiental y de salubridad que implican nuestros residuos y porque permanece la creencia generalizada que el deber finaliza con el pago de la tasa por el servicio de recogida de los desechos y una vez que se abandonan o se arrojan los residuos es como que el problema desapareciera de la conciencia de la sociedad.

“La profusión de BCA (basurales a cielo abierto), muchos de ellos clandestinos, pone en evidencia que existe un desconocimiento en buena parte de la población acerca de la problemática de los desechos, el destino de los mismos, y de su rol dentro de una gestión sostenible de los RSU”²²⁸. Estas circunstancias se agravan por el “escaso conocimiento que la población tiene sobre el manejo de los mismos y lo que sucede más allá de los límites de su propiedad. En efecto, la población en general está acostumbrada a desvincularse del problema de los residuos, una vez que los deposita en su vereda y no indaga acerca de su destino final. A esta actitud ciudadana de aparente desinterés, también contribuye el hecho de que, generalmente, en los sistemas tributarios municipales, la gestión de los RSU no aparece discriminada sino incluida en otros servicios o en tasas inmobiliarias, lo que impide que los contribuyentes conozcan específicamente lo que a cada uno le cuesta la administración de sus RSU”²²⁹⁻²³⁰.

La otra cara del problema, muchas veces invisibilizada, es el recorrido que siguen esos residuos arrojados por cada uno de nosotros, terminando en sitios clandestinos, en sitios que se encuentran saturados o sobrecargados en su capacidad de almacenamiento y disposición final o en sitios con escasas o nulas medidas de control, monitoreo y mitigación. Por tanto, esta situación configura un grave problema para quienes deben convivir con los basurales en las inmediaciones de sus viviendas.

“Asimismo, debe tenerse en cuenta que los escasos controles con los que cuentan los sitios de disposición final semi controlados (en el mejor de los casos abarcan protección perimetral, control de ingreso con balanza y cobertura diaria con tierra), hacen que buena

²²⁶ RODRIGUES, Arlete M. *Produção e consumo do e no espaço: problemática ambiental urbana*, HUCITEC, São Paulo, 1998.

²²⁷ GIMÉNEZ VERA, Mariela - CARDOZO CARRERA, Carlos Ricardo. “Localización óptima de relleno sanitario aplicando técnicas multicriterio en sistemas de información geográfica (sig) en el área metropolitana del alto Paraná”, Actas del VII Congreso de Medio Ambiente /AUGM, La Plata, 22 al 24 de mayo de 2013.

²²⁸ Ministerio de Salud y Ambiente y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina. “Estrategia Nacional para la gestión integral de residuos sólidos urbanos (ENGIRSU), septiembre 2005, pp. 35-36.

²²⁹ ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo). “Plan maestro de gestión integral de residuos sólidos urbanos”, 2016, p. 23 (<http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/1610.pdf>),

²³⁰ “Raramente existen tasas locales específicas destinadas a la GIRSU (Gestión integral de residuos sólidos urbanos), en cambio es usual que este ítem acompañe a otros en las tasas de alumbrado, barrido y limpieza (ABL) o tasa municipal”. Conforme Banco Interamericano de Desarrollo. “Programa de gestión integral de residuos sólidos urbanos préstamo 3249/oc-ar-marco ambiental y social”, julio 2013, pp.24-25.

parte de ellos no alcancen para cumplir los requerimientos mínimos de aptitud y protección de la salud y el ambiente”²³¹.

Si estos sitios contaminados se caracterizan por su estado de permanencia y no remediación implicarían una disminución de las calidades ambientales, con lo cual el mandato constitucional de contar con un ambiente sano y equilibrado sería constantemente (permanentemente) transgredido, lo que implica una afección al principio de equidad inter (intra) generacional desde un enfoque temporo-espacial.

4.-Problemáticas que surgen en torno a la disposición final de RSU

Contamos con una ley de presupuestos mínimos en gestión de RSU, Ley N° 25916, que define a los residuos domiciliarios en su art. 2° como “*aquellos elementos, objetos, o sustancias que como consecuencia de los procesos de consumo y desarrollo de actividades humanas son desechados y/o abandonados*”²³².

La disposición final refiere al depósito permanente de los residuos domiciliarios que no pueden ser reciclados ni reutilizados, en los centros de disposición final. Asimismo, se encuentran comprendidas en el concepto de GIRSU, las actividades propias de la clausura y post clausura de los centros de disposición final²³³. Es decir, abarca el cierre y remediación de los vertederos o basurales a cielo abierto, en miras a su transformación en espacios reutilizables para la sociedad.

Es sugestiva la definición que brinda la Ley provincial de Buenos Aires (Ley N° 13592) de la gestión integral como 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*”. Brinda elementos esenciales (requisitos) que los proyectos debieran seguir para su implementación, donde la aceptación social juega un rol preponderante a la hora de determinar la viabilidad del emprendimiento y en función del mismo se generan los grandes conflictos a la hora de la instalación de nuevos centros de disposición final de residuos como así también los conflictos o reclamos en torno a la aparición de vertederos ilegales, cierre y clausura de los ya existentes.

“El manejo de los RSU en Argentina, es de incumbencia municipal, sobre cuyos gobiernos recae la responsabilidad de su gestión. En general, el manejo de los residuos constituye un problema creciente para la mayoría de sus autoridades, ya que su gestión se reduce a la realización de la recolección domiciliaria e higiene urbana -consistente en el 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 (BCA) con escasos controles ambientales y técnicos, y los consiguientes riesgos derivados para la salud y ambiente”²³⁴.

Por lo tanto, una cuestión transversal a la problemática es el ejercicio del poder de policía ambiental: son las provincias y municipios las que deben encargarse y promover una adecuada e integral gestión de los residuos, que deberá adaptarse a las características y particularidades de cada jurisdicción, tendiendo a prevenir y minimizar los posibles

²³¹ Ministerio de Salud y Ambiente y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina. “Estrategia Nacional para la gestión integral de residuos sólidos urbanos (ENGIRSU), septiembre 2005, p. 151.

²³²Ley N° 25916 Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos.

²³³ Conforme art. 3° inc. g de la Ley 25916.

²³⁴ Ministerio de Salud y Ambiente y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina. “Estrategia Nacional para la gestión integral de residuos sólidos urbanos (ENGIRSU), septiembre 2005, p.3.

impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población²³⁵. El ejercicio del poder de policía en general y, específicamente el ambiental, es competencia local de cada jurisdicción, lo que obedece a la necesidad de inmediatez y cercanía a los problemas sito-locales de cada realidad social, cultural y ambiental.

Sin embargo, la mayoría de los municipios se ven sobrepasados ante esta problemática de disposición final de RSU, ya sea por la falta de recursos técnicos, humanos y financieros para afrontar y solventar las infraestructuras necesarias para una adecuada gestión integral de RSU. “A las condiciones mencionadas se le agregan otros problemas originados por la saturación o la finalización de la vida útil de los BCA, el incremento de los costos de implementación y operativos del sistema de higiene urbana, que tienen como contrapartida la imposibilidad de aumentar impuestos por la baja capacidad de pago de los contribuyentes o la falta de optimización administrativa en los municipios, todo lo cual los induce a la aplicación de criterios cortoplacistas para la gestión de sus RSU”²³⁶. A ello se le suma la ausencia de planificación ambiental, territorial y poblacional, lo que conlleva al desborde de los sitios destinados al depósito de RSU y a la aparición de constantes basurales a cielo abierto, lo que configura un potencial riesgo ambiental, como así también un riesgo a las poblaciones asentadas en sus inmediaciones o cercanías. En este sentido, la Ley 25916 dispone que los centros de disposición final deben ubicarse en sitios suficientemente alejados de áreas urbanas y su emplazamiento deberá determinarse considerando la planificación territorial, el uso del suelo y la expansión urbana durante un lapso que incluya el período de post clausura. Asimismo, no podrán establecerse dentro de áreas protegidas o sitios que contengan elementos significativos del patrimonio natural y cultural, o zonas inundables²³⁷.

“Del mismo modo, se verifica que la selección de la localización de los basurales se realiza sin tener en cuenta criterios ambientales, incluyendo los relativos a la planificación territorial, que permitan asegurar la protección de la salud humana y del ambiente, entendiendo la protección ambiental en un sentido amplio, que incluye no solo los recursos naturales sino también el paisaje y el patrimonio histórico y cultural. No se cuenta con la cuantificación de los pasivos ambientales existentes, derivados de estas malas prácticas de manejo de los RSU. (...) Los más evidentes son los pasivos ambientales debidos a la disposición sin controles de los RSU y los costos de salud pública destinados a la atención de los problemas sanitarios derivados de un mal manejo de los residuos”²³⁸.

La ubicación de basurales sin las debidas condiciones ambientales del sitio configura un PA y un potencial daño ambiental si el mismo no es sometido a una remediación. Para ello se requiere conocer el estado y grado de contaminación actual del predio (suelo, subsuelo, napas freáticas, permeabilidad) y prever un plan integral de saneamiento, con su respectivo cronograma de tareas y metas interinas, fijadas de manera progresiva, para erradicar los efectos nocivos actuales que la disposición final de RSU ya provocó y, a su vez se requiere una estimación o proyección a futuro para el almacenamiento de los residuos que a futuro se sigan recolectando.

Una de las causas de los conflictos de los basurales es la percepción de los graves daños ambientales causados por la acumulación de residuos y los escasos (o mejor dicho) nulos beneficios que, como contrapartida, han recibido las comunidades locales. En los

²³⁵ Conforme artículos 5° y 6° de la Ley 25916.

²³⁶ Ministerio de Salud y Ambiente. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. “Estrategia Nacional para la gestión integral de residuos sólidos urbanos (ENGIRSU)”, septiembre 2005, p. 6.

²³⁷ Conforme artículos 20° y 21°.

²³⁸ Ministerio de Salud y Ambiente y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina. Ob. Cit., pp. 38 y 41.

conflictos, se evidencia la polarización de las posiciones de las comunidades locales en torno a la localización de nuevos vertederos. Se manifiesta en una “fuerte oposición social a las iniciativas tendientes a la construcción de infraestructuras o instalaciones para la gestión de RSU, (...) sobre todo respecto a la instalación de sitios de disposición final de residuos, en particular aquellos generados en otras jurisdicciones distintas a la suya (Efecto NIMBY)”²³⁹.

“La gestión inadecuada, ineficiente e insuficiente de los RSU tiene como una de las principales consecuencias la presencia de basurales a cielo abierto. La urgencia de la erradicación de los mismos y de implementar medidas para evitar su formación, se debe a la enorme fuente de contaminación que constituyen tanto para el ambiente natural, como para el social, afectando directamente los recursos naturales, la salud de la población y la calidad de vida en general”²⁴⁰.

Los BCA consisten en áreas de disposición de RSU, los cuales son depositados en superficie o enterrados, sin los adecuados controles ambientales y de seguridad e higiene necesarios para evitar riesgos a la salud de la población e impactos negativos sobre los recursos naturales. Por definición son incontrolados y por su dinámica, son de difícil cuantificación y medición²⁴¹. Estos BCA se generan por lo general de manera clandestina o ilegal, lo que no quita que a su vez los centros de disposición habilitados no cuenten con las medidas y controles ambientales, de seguridad e higiene necesarios.

La particularidad de la problemática que encierra los sitios de disposición final de RSU es que los ya existentes configuran un pasivo ambiental y culminada su vida útil el sitio debe ser remediado y restaurado, a lo que surge un nuevo inconveniente, ¿a dónde se llevan los desechos? Una práctica cotidiana es la erradicación de los BCA, sobre todos aquellos de modo clandestino, por el arrojado de residuos por parte de los ciudadanos, basta con que uno comience con el vertedero para que la práctica sea asimilada y continuada por el resto. De allí que, en ocasiones, pese a que se limpian algunos de estos sitios, al día siguiente (o a los pocos días) la situación se repite y nuevamente se convierte en un depósito de RSU. Es difícil lograr un control total y permanente sobre todos los BCA por parte de las autoridades de aplicación, sobre todo cuando las malas prácticas están fuertemente arraigadas en la sociedad.

Los basurales constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud, la vida (vida con dignidad), los recursos naturales y bienes ambientales y culturales, desde una visión ecosistémica. Esto denota que la problemática en la gestión de los PA producto de RSU acarrea afecciones al derecho humano al medio ambiente sano, desde una perspectiva individual (afección indirecta que sufren las personas) y desde una dimensión colectiva, al tratarse de bienes colectivos.

Los riesgos asociados a la gestión negativa de los RSU son: a) transmisión de enfermedades que pueden provocarse por contacto directo de los residuos y por la vía indirecta a través de los vectores y transmisores más comunes como moscas, cucarachas, ratas, perros y gatos callejeros que comen la basura; b) contaminación del aire puesto que produce la suspensión de partículas que pueden ser altamente contaminantes, si a esto le agregamos los malos olores que proceden, estamos en presencia de las principales causas de contaminación del aire que respiramos los habitantes de la ciudad; c) contaminación

²³⁹ Ministerio de Salud y Ambiente y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina. “Estrategia Nacional para la gestión integral de residuos sólidos urbanos (ENGIRSU), septiembre 2005, p. 9.

²⁴⁰ ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo). “Plan maestro de gestión integral de residuos sólidos urbanos”, 2016, p. 21. (<http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/1610.pdf>).

²⁴¹ Banco Interamericano de Desarrollo. “Programa de gestión integral de residuos sólidos urbanos”. Préstamo 3249/OC-AR. Marco ambiental y social, julio 2013, p. 59.

del agua; d) contaminación del suelo; e) problemas paisajísticos y riesgo²⁴².

“Los pasivos ambientales provocados por basurales no controlados, el incremento de costos en los presupuestos de salud por enfermedades surgidas a partir de los vectores que el desmanejo de los residuos provoca, conflictos sociales, se encuentran hoy entre los aspectos centrales del abordaje de la problemática de la cuestión”²⁴³.

La problemática descrita requiere, por un lado, adecuar en los casos que sea posible y apropiado, o directamente clausurar, aquellos sitios de disposición final que no reúnan las condiciones mínimas de seguridad para su correcto funcionamiento. (...) Por otro lado, reclama la necesidad de limitar los riesgos asociados a estos sitios, a través de la clausura (cierre y post cierre) de los que están operativos y la adopción e implementación de medidas eficaces para evitar el abandono incontrolado y la remediación y saneamiento de las zonas que efectivamente hayan sido impactadas por estas prácticas^{244_245}.

Lejos de ser la situación descrita excepcional estos conflictos son la película cotidiana de miles de basurales que se encuentran sin las correctas medidas de control, mitigación, cierre y que implican una vulneración el medioambiente y calidad de vida y la salud de miles de personas que, en numerosas ocasiones, se encuentran habitando peligrosamente próximos a los sitios de depósito de la basura, o peor aún, viviendo sobre ella. Son estas algunas de las consecuencias generadas por un servicio de recolección por lo general deficiente y una disposición final en basurales a cielo abierto, con un menor costo de operación, pero con un elevado costo social y ambiental²⁴⁶.

Algunos indicadores que podemos extraer de la problemática: 1. Necesidad de localización o relocalización de los sitios. 2. Necesidad de un cierre y remediación del sitio afectado. 3. Conflictividad social que genera la instalación de basurales para las comunidades directamente afectadas como así también los perjuicios que se derivan de los ya instalados. 4. Pérdidas de los beneficios y funciones ambientales que tenía el sitio. A ello hay que sumar los costos de mitigación, remediación del sitio y los costos de restauración, considerando las pérdidas actuales y futuras de las funciones y servicios ambientales, ¿cuáles han sido los beneficios dejados de percibir y valores intrínsecos perdidos? 5. Ausencia o deficiente planificación social, territorial y ambiental. 6. Configuración de un riesgo permanente para las personas y el medio ambiente, con la correspondiente afección intra e inter generacional.

A partir del análisis efectuado podemos subsumir la situación particular de los basurales de RSU en la configuración de un PA, considerando la característica peculiar de este tipo de pasivo ambiental que es generado por todos y cada uno de nosotros, podemos identificar los siguientes elementos que nos permiten determinar dicha subsunción: a) existencia de sitios de deposición final de RSU, sean estos clandestinos o habilitados, implican la exposición permanente a un riesgo potencial; b) dicho riesgo afecta las

²⁴² Juzgado de Paz Paso de la Patria, sentencia de fecha 02 de junio de 2010. Defensor de pobres y ausentes n.1, Dr. Di Tella, Enzo Mario c. Municipalidad de Paso de la Patria. Informe médico, con fecha 1/12/2008.

²⁴³ Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. “Núcleo socio-productivo estratégico reciclado de distintas corrientes de residuos”, año 2013, p.7

²⁴⁴ Conforme Ministerio de Salud y Ambiente y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina. “Estrategia Nacional para la gestión integral de residuos sólidos urbanos (ENGIRSU), septiembre 2005, p. 61.

²⁴⁵ En sentido similar encontramos el artículo 19 (Ley 25916). que establece que, para la operación y clausura de las plantas de tratamiento y de las estaciones de transferencia, y para la operación, clausura y post clausura de los centros de disposición final, las autoridades competentes deberán autorizar métodos y tecnologías que prevengan y minimicen los posibles impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población.

²⁴⁶ Ministerio del Interior y Transporte. Secretaría de Asuntos Municipales. “Gestión integral de residuos sólidos urbanos”, p. 12 (https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_03_residuos_solidos.pdf).

calidades y cualidades del medio ambiente, generando una pérdida y afección de los bienes y servicios ambientales, lo que correlativamente trae aparejado un riesgo para la salud y calidad de vida (vida con dignidad) de las personas que se encuentran en las proximidades de los basurales; c) esa exposición es forzada u obligada, las personas que soportan las cargas de la contaminación producto de la acumulación incontrolada de RSU son solo algunas, pese a que todos somos generadores de esos desechos; d) indefectiblemente esos sitios deben ser remediados y restaurados, ya sea a través de la clausura y post cierre o bien adecuando el sitio a condiciones técnicas, sociales y ambientales adecuadas; e) un PA implica la necesidad de remediación, saneamiento, mitigación o compensación por encontrarnos ante áreas o sitios contaminados, lo que refiere a la existencia de una obligación legal de asumir la remediación (entre los ciudadanos, empresas públicas o privadas que presentan el servicio y el Estado) de los impactos ambientales no mitigados. Los impactos pueden ser producto de actividades desarrolladas en el pasado y en el presente -pueden ser consecuencia de una contaminación histórica, pretérita o responder a una situación actual-, que generan un efecto acumulativo y progresivo (con el transcurso del tiempo) y que representan un potencial riesgo de daño ambiental de incidencia colectivo, como es el caso de los RSU.

Sin embargo, la normativa ambiental provincial de Córdoba (Ley 10208) contiene una restricción en su artículo 95: “*Quedan excluidos del alcance de esta Ley (refiere a pasivos ambientales) las áreas destinadas al acopio para la clasificación, separación, valoración y relleno sanitario de los residuos sólidos urbanos, siempre que cuenten con el permiso correspondiente de la Autoridad de Aplicación*”. Genera una mirada miope al problema, ¿acaso contar con el permiso de la autoridad de aplicación asegura que el sitio cuente y que sean efectivas las medidas de control, mitigación, cierre y post clausura? ¿Es por la simple razón de contar con autorización de la autoridad de aplicación inocua un sitio de disposición final de RSU? Claramente la solución normativa no se condice con la realidad de la problemática, donde constantemente nos encontramos con sitios habilitados que se encuentran sobresaturados y que pese a contar con el correspondiente permiso configuran pasivos ambientales. En función del dispositivo legal pareciera ser que solo los BCA clandestinos podrían configurar un PA, pero dicha circunstancia es solo una cara del problema.

5.-Relación con el principio de equidad inter e intra generacional

La propia configuración y concreción del orden público ambiental se observa en la realización, desde una perspectiva teórico-práctica de los principios de la política ambiental que inspiran y rigen la interpretación y aplicación de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental (art. 4 LGA). “El orden público ambiental nos exige la necesidad de un diálogo de fuentes, una interpretación armónica y coherente. El orden público ambiental es una categoría jurídica que legitima la potestad/poder-deber ordenadores del Estado en materia de conservación, defensa y mejora ambiental (...)”²⁴⁷. El principio de equidad intergeneracional se encuentra plasmado en el art. 4 de la LGA: “*los responsables de la protección ambiental deberán velar por el uso y goce apropiado*

²⁴⁷MORALES LAMBERTI, Alicia. “Ejercicio de facultades jurisdiccionales por el tribunal minero y orden público ambiental: aspectos de inconstitucionalidad e incompatibilidad funcional”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba. Jornada de reflexión sobre derecho ambiental, 2008, p. 105.

del ambiente por parte de las generaciones presentes y futuras”; también en el principio de sustentabilidad se puede entrever esta idea de equidad inter e intra generacional²⁴⁸.

Dentro de los objetivos de la política ambiental explícitamente se establece el “*promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria*”. El principio también está plasmado en el mandato constitucional (art. 41 de la CN) que dispone que: “*todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras (...)*”.

A la enunciación del principio se le debe agregar la mirada intra generacional, sobre todo teniendo en cuenta la problemática objeto de análisis, que conlleva una dimensión social que no solo involucra a las generaciones futuras, sino que también a las generaciones presentes, quienes padecen la deficiente gestión de RSU, focalizada la mayoría de las veces en sectores vulnerables.

El campo social es el ámbito característico de los conflictos ambientales, éstos no ocurren en vacíos sociales. “Entre la esfera pública y la privada hay una esfera social donde ubicamos a los bienes colectivos, lo cual instaura una regla de precedencia lógica en el caso de conflictos en bienes colectivos e individuales”²⁴⁹.

La dimensión colectiva, social, es consustancial al derecho ambiental y amplía los derechos jurídicos tutelados. “Estos derechos de solidaridad, como el derecho al respeto al medio ambiente, trata de responsabilidades colectivas más que de prerrogativas individuales”²⁵⁰. Este es un cambio importantísimo en la cultura de los derechos humanos, a través de la institucionalización del paradigma ambiental que consagra una nueva relación que rompe con la lógica clásica de la supremacía de lo individual, reconduciendo la flecha de lo colectivo a lo individual y que “se basa en una idea de interacción compleja, que toma en cuenta los efectos individuales y colectivos, presentes y futuros de la acción humana (derechos de cuarta generación o generaciones futuras) y que representa para los individuos un sistema donde predominan los deberes y límites a los derechos en razón de la protección que demanda el bien colectivo”²⁵¹.

Una aproximación a reglas de justicia entre los seres humanos de diferentes generaciones puede ser entendido bajo el principio de igualitarismo diacrónico, por el que los intereses de los humanos de las generaciones presentes no cuentan más que los de los humanos de generaciones futuras y, en consecuencia, los intereses de todos ellos deberán ser tenidos en cuenta con independencia del momento temporal en que vivan los portadores de esos intereses²⁵².

Se debe incorporar al análisis de la problemática de PA de RSU el factor temporal porque es una contaminación que permanece en el tiempo, porque o bien se comenzó a originar en el pasado, pero sus efectos y prácticas se trasladan a la actualidad (arrojándose residuos) o puede que el sitio de disposición final de RSU tenga un origen reciente.

Por lo tanto, encontramos una conjunción de distintos momentos temporales: por un lado, el momento de la gestación del PA y por otro el momento en que se comienzan a evidenciar sus posibles efectos, lo que plantea una proyección temporal: es un hecho que

²⁴⁸El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras (art. 4 LGA).

²⁴⁹ LOREZNETTI, Ricardo L, *Teoría del Derecho Ambiental*, Editorial La Ley, 2008, p. 12.

²⁵⁰ CAFFERATTA, Néstor A., “El derrotero de la defensa del medio ambiente”, en *LLBA* marzo 2008, p. 141.

²⁵¹ LORENZETTI, Ricardo. Op. Cit., p. 11.

²⁵² MORALES LAMBERTI, Alicia. “Derechos de la Naturaleza y justicia ecológica intergeneracional”, en *Congreso de Justicia Inter generacional*, Córdoba, 2018, p. 15.

se origina en una causa de gestación pasada o presente cuyos efectos están latentes (riesgo potencial y permanente). De allí que el principio de equidad inter generacional se le debe adicionar la cuestión intra generacional, de lo contrario sería una mirada miope del problema. La relación y deber de solidaridad que se debe tener para con las generaciones futuras (intergeneracional) no puede ni debe soslayar la situación intra generacional que viven las generaciones presentes.

Indubitablemente la cuestión es compleja: la afección recae en derechos de incidencia colectiva, de predominante base social, que requiere inexorablemente una mirada hacia el pasado que se arrastra hacia el futuro. “Este concepto de tiempo y espacio ayuda a entender la herencia del pasado y las relaciones o interconexiones con el futuro. Estamos esencialmente vinculados a otras generaciones, pasadas y futuras”²⁵³.

La prolongación y acumulación (temporo-espacial) de sitios de disposición final de RSU sin la debida remediación, con el nivel de riesgo que conllevan, implicaría la consolidación y permanencia de una situación de exclusión y desigualdad ambiental, y dependiendo del caso concreto también social, ya que en la mayoría de los casos no hace más que reforzar la situación de vulnerabilidad por la que atraviesan los grupos que se enfrentan a una situación de contaminación ambiental. “Los bienes y cargas (impactos y riesgos) ambientales no se distribuyan equitativa y proporcionalmente dentro de una determinada comunidad (desde una percepción de las generaciones presentes y futuras) y que han sido invariablemente asumidas por los sectores más vulnerables de la población (...)”²⁵⁴.

“El aspecto distributivo -la distribución equitativa y proporcional de los bienes y pasivos ambientales- no es más que una aplicación concreta del principio de igualdad y de la garantía de no discriminación”²⁵⁵, agravada en muchos casos por la no adopción de una política concreta de gestión y remediación de PA, por la deficitaria supervisión y fiscalización por parte de las autoridades de control, por el no cumplimiento de medidas adecuadas de tratamiento, disposición final, cierre y post cierre seguro que derivaría en una continuidad y permanencia de prácticas discriminatorias e inequitativas, que implicarían una vulneración del derecho al medio sano (tanto desde su dimensión individual como colectiva). “La polución no es necesariamente democrática y las consecuencias de ignorar las desigualdades sociales por detrás de los problemas ambientales permite la adopción de soluciones que no aseguran igual protección ambiental para todos”²⁵⁶.

“El concepto de pasivo ambiental tiene importancia social, en tanto que su existencia, cuantificación y necesidad de remediación se está afirmando cada vez más, en diferentes contextos de lucha de la sociedad civil y colectivos sociales. Desde una dimensión social, una primera relación que aparece evidente en el tema de pasivos ambientales y sitios contaminados es con la pobreza: estos tienden a coincidir espacialmente”²⁵⁷. Considero que el término pobreza queda acotado y debe ser abordado desde una concepción integral

²⁵³GEORGE, C.J. “Justicia intergeneracional: la satisfacción de las necesidades y no de la codicia”, 2012, p.33 (http://www.socialwatch.org/sites/default/files/JusticiaIntergeneracional2012_esp.pdf. Pág. 32-34).

²⁵⁴Medio ambiente y derechos humanos: justicia ambiental y el caso de Rinconada de Maipú, p. 356 (https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Medio_Ambiente_Cambio_Climatico_Derechos_Humanos_y_Developmento/Medio_Ambiente_y_Derechos_Humanos_Justicia_Ambiental_caso_Rinconada_Maipu.pdf).

²⁵⁵Ibidem, p. 357.

²⁵⁶Traducido de Antônio Augusto Rossottoio Ris, “O Que é Justiça Ambiental”, em *Ambiente & Sociedade*, Campinas v. XII, n. 2, p. 389-392 jul.-dez. 2009, p. 390.

²⁵⁷MORALES LAMBERTI, Alicia. *Gestación y remediación de Pasivos Ambientales*, Alveroni, Córdoba, 2008, p.6, pp. 3-237.

y actual, ampliado más bien a situaciones de vulnerabilidad socio-ambiental²⁵⁸, que exceden una cuestión meramente económica.

Lo que genera la movilización de los ciudadanos directamente afectados y el rechazo de la instalación de vertederos es la desigualdad en la distribución de la carga de la contaminación, lo que implica la exposición a un riesgo desproporcionado por ciertos sectores o grupos de la sociedad, encontrándose un determinado grupo “obligado” a soportar los riesgos ambientales generados por toda la sociedad. Esos riesgos que son inaceptables para la comunidad en general son soportados por algunos.

Justamente, el término “daño colateral” empleado por Bauman hace referencia a “la idea de que son efectos no intencionales, que no obstante son dañinos, lesivos y perjudiciales, lo que sugiere que esos efectos no fueron tomados en cuenta cuando se planeó la operación; o bien que se advirtió y ponderó la posibilidad de que tuvieran lugar dichos efectos, pero, no obstante, se consideró que el riesgo valía la pena: y esta segunda opción es mucho más previsible (y mucho más probable) si se tiene en cuenta que quienes decidieron sobre las bondades del riesgo no son los mismos que sufrirán sus consecuencias. (...) los daños colaterales suponen, de forma tácita, una *desigualdad ya existente* de derechos y oportunidades, en tanto que acepta a priori que la distribución desigual de los costos que implica emprender una acción (...). En apariencia los riesgos son neutrales y no apuntan a un blanco determinado, por lo cual sus efectos son azarosos; sin embargo, en el juego de los riesgos, los dados están cargados”²⁵⁹.

Ante la problemática podemos hacer eco de términos como justicia ambiental, igualdad ambiental, pretendiéndose una correcta distribución de las cargas de la contaminación, una reducción de la contaminación (en este caso en la generación de residuos) y el correlativo mejoramiento del derecho a un ambiente sano²⁶⁰⁻²⁶¹.

La existencia de estos pasivos ambientales (RSU) se caracteriza por la insalubridad y mala calidad ambiental, al funcionar como basureros clandestinos, donde no hay recolección, prestación de servicios sanitarios; sin embargo, estas situaciones muchas veces conllevan la antítesis de la sociedad de permanecer en pasividad, ante reclamos desoídos o por el desconocimiento de los vecinos de qué hacer antes esas situaciones.

De allí que la configuración y percepción del riesgo ambiental, acompañado de incertidumbre, confusión, lleva a permanecer en una cierta pasividad. Se genera una construcción subjetiva y colectiva del problema ambiental, de la percepción social ante la contaminación, combinación de lo objetivo y lo subjetivo, del sufrimiento socio-

²⁵⁸ Frecuentemente se identifica la condición de pobreza de la gente con vulnerabilidad. Sin embargo, la inseguridad e indefensión que caracterizan a ésta no son necesariamente atribuibles a la insuficiencia de ingresos, propia a la pobreza. (...) El concepto de vulnerabilidad parece ser el más apropiado para comprender el impacto transformador provocado por el nuevo patrón de desarrollo en el plano social y para captar esa mayor exposición a riesgos en que se encuentra una gran masa de los habitantes de América Latina en el actual período histórico. PIZARRO, Roberto. La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina. CEPAL, ISSN 1680-8770, Santiago de Chile, febrero 2001, pp. 7-8.

²⁵⁹ BAUMAN, Zygmunt. *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*, Fondo de Cultura Económica, México 2015, pp.13-14.

²⁶⁰ BELLVER CAPELLA, Vicente. “El movimiento por la justicia ambiental: Entre el ecologismo y los derechos humanos”, en *Anuario de Filosofía del Derecho XIII*, p. 328.

²⁶¹ Inicialmente, las reacciones de protesta que se desencadenaron por todo el país no tenían más pretensión que la de evitar en el propio territorio ese tipo de vertidos y, por ello, recibió el nombre peyorativo de síndrome NIMBY (not in my backyard). Esa reacción fue protagonizada principalmente por comunidades de clase media o alta y su objetivo era conseguir que las instalaciones de residuos peligrosos se ubicaran en cualquier sitio (somewhere else) alejado de sus hogares. BULLARD, R. «Environmental Blackmail in Minority Communities», en BAYANT, B. - MOHAL, P. (eds.). *Race and the Incidence of Environmental Hazards: A Time for Discourse, Boulder*, Westview Press, Colorado, 1992, p. 85. BELLVER CAPELLA, Vicente. “El movimiento por la justicia ambiental (...), Ob. Cit., pp. 330-331.

ambiental que padecen quienes viven en las proximidades de los basurales. Han denominado el “sufrimiento ambiental” como “una forma particular de sufrimiento social causado por las acciones contaminantes concretas de actores específicos”²⁶², acompañado de “promesas eternas, que desembocan en la espera infinita y la incertidumbre: dos condiciones fundamentales de la dominación”²⁶³.

6.-Consideraciones finales

A través de las líneas anteriores se pretendió establecer la configuración de los sitios de disposición final de RSU en pasivos ambientales, dado que la mera existencia de basurales a cielo abierto y/o sitios en los que no se cumplen con las medidas de fiscalización y control y las correspondientes prevenciones y adecuaciones en materia ambiental, técnica, social, de seguridad e higiene conlleva a la exposición por parte de la sociedad a un riesgo permanente para el medio ambiente y su salud, calidad de vida, propiedades.

A esto se agrega la “escasez de lugares en donde eliminar nuestros desechos y abundancia depósitos contaminados”²⁶⁴, contextualizado en la práctica arraigada de arrojar los residuos sin importar cuál es el destino de los mismos. En este aspecto cada uno de nosotros somos parte (generadores) del problema, pero solo algunos padecen directamente las consecuencias de vivir en medio de la contaminación.

La problemática conlleva una afección del principio de equidad inter e intra generacional, dado que claramente no todos disfrutan en las mismas condiciones del derecho a un ambiente sano, sin riesgos. Esto arrastra una situación de vulnerabilidad socio-ambiental para quienes deben padecer el sufrimiento de vivir en las proximidades de los basurales o sufrir por la elección de instalar en su ámbito habitacional (barrio) un nuevo sitio de disposición final de RSU. De esta manera, la carga de la contaminación producto de los RSU de cada uno de nosotros es soportada solo por algunos. Esto responde a “porqué distintos grupos prestan atención a ciertos riesgos e ignoran otros”²⁶⁵, y la respuesta es en cierto modo sencilla: porque depende de la realidad social y ambiental que a cada grupo le toca atravesar. “El riesgo es una construcción colectiva, por tanto, imbricada en contextos socio-culturales particularizados. Aparece como resultado de un proceso social y a todas las sociedades circundan combinaciones de confianza/miedo a lo que se suma que la selección de riesgos y la elección acerca de cómo vivir son inescindibles”²⁶⁶. “La contaminación, más allá de ser una realidad física, es construida. Así es percibida de diversas maneras también por quienes la sufren”²⁶⁷.

Si se tiene presente que los derechos humanos se centran en las personas excluidas, marginadas o que se encuentran en una situación de riesgo y vulnerabilidad, la interacción entre los derechos humanos y el medio ambiente brinda nuevas herramientas y garantías

²⁶² UYERO, Javier y SWISTUN, Débora. *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*, Paidós, Buenos Aires, 2008, p. 38.

²⁶³ TORRES, Oliver. “Inflamable, estudio del sufrimiento ambiental”, Reseña en *Iconos Revista de Ciencias Sociales*, Nro. 32, Flacso-Ecuador, septiembre 2008, pp. 172-174.

²⁶⁴ GUIMARÃES, Roberto P. “Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa”, CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile, septiembre de 2003, p. 7.

²⁶⁵ BERROS, María Valeria. *Entramado precautorio. Un aporte desde el derecho para la gestión de riesgos ambientales y relativos a la salud humana en Argentina*, tesis doctoral. Director: Gonzalo Sozzo-Co-directora: Marie-Angèle Hermitte, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral, p.47.

²⁶⁶ *Ibidem*.

²⁶⁷ Observatorio Petrolero del Sur. Polos. *La injusticia ambiental en la industrialización de los hidrocarburos*, Prólogo, Ediciones del Jinete Insomne, Buenos Aires, 2015, p. 15.

para enfrentar este tipo de problemas inter e intra generacionales, como lo son los pasivos ambientales de RSU, que reclama una remediación y restauración de sitios por quienes están afectados y discriminados socio-territorialmente, por tener que soportar y convivir con sitios contaminados por los desechos generados por todos nosotros²⁶⁸.

7.- Referencias bibliográficas

- ACUMAR (Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo). “Plan maestro de gestión integral de residuos sólidos urbanos”, 2016, pp. 1-202. (<http://www.acumar.gob.ar/wp-content/uploads/2016/12/1610.pdf>).
- Banco Interamericano de Desarrollo. “Programa de gestión integral de residuos sólidos urbanos préstamo 3249/oc-ar.marco ambiental y social”, julio 2013.
- BAUMAN, Zygmunt. *Daños colaterales. Desigualdades sociales en la era global*, Fondo de Cultura Económica, México, 2015.
- BELLVER CAPELLA, Vicente. “El movimiento por la justicia ambiental: entre el ecologismo y los derechos humanos”, en *Anuario de Filosofía del Derecho XIII*, 1996, pp. 327-347.
- BERROS, María Valeria. *Entramado precautorio. Un aporte desde el derecho para la gestión de riesgos ambientales y relativos a la salud humana en Argentina*, tesis doctoral, Director: Gonzalo Sozzo, Co-directora: Marie-Angèle Hermitte, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral, pp. 1-442.
- CAFFERATTA, Néstor A. “El derrotero de la defensa del medio ambiente”, en *LLBA* marzo 2008.
- GEORGE, C.J. “Justicia intergeneracional: la satisfacción de las necesidades y no de la codicia”, 2012, p. 33 (http://www.socialwatch.org/sites/default/files/JusticiaIntergeneracional2012_esp.pdf).
- GIMÉNEZ VERA, Mariela - CARDOZO CARRERA, Carlos Ricardo. “Localización óptima de relleno sanitario aplicando técnicas multicriterio en sistemas de información geográfica (sig) en el área metropolitana del alto Paraná”, Actas del VII Congreso de Medio Ambiente /AUGM, La Plata, 22 al 24 de mayo.
- GUIMARÃES, Roberto P. “Tierra de sombras: desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización corporativa”, CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos, Santiago de Chile, septiembre de 2003.
- LORENZETTI, Ricardo L. *Las normas fundamentales de derecho privado*, Rubinzal-Culzoni, 1995.
- LORENZETTI, Ricardo L. *Teoría del Derecho Ambiental*, La Ley, Buenos Aires, 2008.
- Medio ambiente y derechos humanos: justicia ambiental y el caso de Rinconada de Maipú, pp. 355-379 (https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/Medio_Ambiente_Cambio_Clumatico_Derechos_Humanos_y_Developmento/Medio_Ambiente_y_Derechos_Humanos_Justicia_Ambiental_caso_Rinconada_Maipu.pdf).
- Ministerio de Salud y Ambiente y Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, Argentina. “Estrategia Nacional para la gestión integral de residuos sólidos urbanos (ENGIRSU), septiembre 2005, págs.1-168.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. “Núcleo socio-productivo estratégico reciclado de distintas corrientes de residuos”, año 2013.
- Ministerio del Interior y Transporte. Secretaría de Asuntos Municipales. “Gestión integral de residuos sólidos urbanos”, pp. 1-51 (https://www.mininterior.gov.ar/municipios/pdfs/SAM_03_residuos_solidos.pdf).
- MORALES LAMBERTI, Alicia. “Derechos de la Naturaleza y justicia ecológica intergeneracional”, en Congreso de Justicia Inter generacional, Córdoba, 2018
- MORALES LAMBERTI, Alicia. “Ejercicio de facultades jurisdiccionales por el tribunal minero y orden público ambiental: Aspectos de inconstitucionalidad e incompatibilidad funcional”, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Jornada de reflexión sobre derecho ambiental, 2008.
- MORALES LAMBERTI, Alicia. “Los derechos humanos en el Código Civil y Comercial, como fuente de integración hermenéutica y reconocimiento axiológico en la aplicación del derecho ambiental”, en *Revista de Derecho Ambiental*, Abeledo Perrot, junio-septiembre N°43, 2015.

²⁶⁸ MORALES LAMBERTI, Alicia. “Los derechos humanos en el Código Civil y Comercial, como fuente de integración hermenéutica y reconocimiento axiológico en la aplicación del derecho ambiental”, en *Revista de Derecho Ambiental*, Abeledo Perrot, junio-septiembre N°43, 2015, p.161.

- MORALES LAMBERTI, Alicia. *Gestión y remediación de Pasivos Ambientales*, Alveroni, Córdoba, 2008.
- Observatorio Petrolero del Sur. Polos. *La injusticia ambiental en la industrialización de los hidrocarburos*, Ediciones del Jinete Insomne, Buenos Aires, 2015.
- PIZARRO, Roberto. *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*, CEPAL, ISSN 1680-8770, Santiago de Chile, febrero 2001, pp. 1-69.
- ROSSOTTOIO RIS, Antônio Augusto. “O Que é Justiça Ambiental”, em *Ambiente & Sociedade*, Campinas v. XII, n. 2, jul.-dez. 2009, pp. 389-392.
- RODRIGUES, Arlete M. *Produção e consumo do e no espaço: problemática ambiental urbana*, HUCITEC, São Paulo, 1998.
- TORRES, Oliver. *Inflamable, estudio del sufrimiento ambiental*, Reseña en *Iconos Revista de Ciencias Sociales* Nro. 32, Flacso-Ecuador, septiembre 2008, pp. 172-174.
- Unidad de Planificación Minero Energética (UPME). “Metodología para la valorización de pasivos ambientales en el sector eléctrico”, Colombia, 2002.
- UYERO, Javier - SWISTUN, Débora. *Inflamable. Estudio del sufrimiento ambiental*, Paidós, Buenos Aires, 2008.