
PRIMERAS APROXIMACIONES: MARCO LEGAL VIGENTE Y PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN CÓRDOBA

María Elena Martínez Espeche
Área de Derechos Humanos
Eje Ambiental



www.fundeps.org

Artigas 120 - 6to "i" - Córdoba (CP X5000KVD) - Argentina | +54 - 351 - 4290246 | info@fundeps.org

PRIMERAS APROXIMACIONES: MARCO LEGAL VIGENTE Y PROBLEMÁTICA
ACTUAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS EN CÓRDOBA

María Elena Martínez Espeche

Tabla de contenidos

1. Situación de los Residuos Sólidos Urbanos en la ciudad de Córdoba
2. Marco legal
 - a. Leyes nacionales de presupuestos mínimos ambientales:
 - b. Leyes Provinciales:
 - c. Normativa Municipal:
3. Problemática actual en Córdoba

1. Situación de los Residuos Sólidos Urbanos en la ciudad de Córdoba

La problemática de los residuos sólidos urbanos (RSU) comienza con el desarrollo de la sociedad moderna en la que vivimos, y tiene origen en causas de diferente naturaleza. Desde el rápido crecimiento demográfico, la utilización de bienes materiales de rápido deterioro o no degradables, hasta causas más complejas que obedecen a una ineficiente gestión integral de residuos acompañada de fuertes intereses políticos y económicos.

Según datos estadísticos proporcionados por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo sustentable¹, dependiente del Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, cada habitante genera casi un kilo de basura por día, que es depositada en uno de los 130 predios de disposición final o, en el peor de los casos, en los

¹ Datos 2004, según un estudio realizado por la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable en el marco de la preparación de la Estrategia Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos (ENGIRSU).

cientos de basurales a cielo abierto que se formaron en el país. Según las estimaciones oficiales la situación empeorará: la cantidad de residuos producidos en el orden nacional se incrementará el 24% hacia 2025².

La ciudad de Córdoba genera aproximadamente 1200 toneladas diarias de residuos sólidos urbanos y asimilables que, hasta el año 2010, eran depositados en el sur de la ciudad, en el predio de Bouwer ubicado sobre la Ruta 36; y que actualmente, en forma provisoria, son dispuestos en el Relleno Sanitario de Piedras Blancas. Los vecinos de zona sur y organizaciones de la sociedad civil han realizado reclamos formales a las autoridades municipales solicitando el cierre del predio transitorio y su remediación, que hasta el día de hoy no tienen respuesta, a pesar de los compromisos asumidos por las autoridades.

Frente a la inacción de las autoridades municipales, se considera necesario alcanzar un manejo adecuado de los residuos sólidos a través de la participación activa y comprometida tanto del gobierno, industria, comercio y sociedad en general. Son las autoridades municipales las más indicadas para elaborar un marco general de información confiable y actualizada que permita a sus municipios planear y programar acciones e inversiones para poder afrontar los problemas relacionados con los desechos sólidos, desde la generación hasta la disposición final.

2. Marco legal

La problemática global de los RSU ha sido tratada y regulada en diferentes instrumentos internacionales y nacionales con el fin de minimizar los efectos

² Op. Cit.

nocivos y adecuar las legislaciones con políticas públicas sustentables y acorde a las realidades concretas de cada país/provincia.

En el ámbito internacional, en 1992 se llevó a cabo en Río de Janeiro la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo que representó la toma de conciencia a nivel global de la importancia del cuidado del medio ambiente. Entre los instrumentos que se firmaron, Argentina suscribió un plan de acción denominado Agenda 21³. Uno de sus capítulos se denomina “Gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos y cuestiones relacionadas con las aguas cloacales”, el cual recepta principios que han sido adoptados en sus legislaciones por la mayoría de los países, al momento de planificar y desarrollar su política ambiental. Así, también se pone de manifiesto la necesidad de aplicar el concepto de gestión integrada del ciclo vital conciliando el desarrollo con la protección del medio ambiente. En ese documento se menciona que *“La gestión ecológicamente racional de los desechos debe ir más allá de la simple eliminación o el aprovechamiento por métodos seguros de los desechos producidos y procurar resolver la causa fundamental del problema intentando cambiar las pautas no sostenibles de producción y consumo”*. Establece cuatro principales áreas⁴ relacionadas con los desechos de las cuales se infiere la política conocida como las 3R: Reducir, Reciclar y Reutilizar.⁵

³ <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/rio92/agenda21/ageindi.htm>

⁴ a) Reducción al mínimo de los desechos; b) Aumento al máximo de la reutilización y el reciclado ecológicamente racional de los desechos; c) Promoción de la eliminación y el tratamiento ecológicamente racionales de los desechos; d) Ampliación del alcance de los servicios que se ocupan de los desechos.

⁵ Agenda 21. Sección II Conservación y Gestión de los Recursos para el Desarrollo. Capítulo 21: Gestión ecológicamente racional de los desechos sólidos y cuestiones relacionadas con las aguas cloacales.

Con la reforma constitucional de 1994, se han incorporado a nuestra Constitución Nacional (CN) nuevos derechos y garantías, entre los cuales encontramos el derecho a un ambiente sano. Este reconocimiento implica a su vez el dictado de leyes específicas que tiendan alcanzar una protección integral y específica del bien jurídico en cuestión.

A nivel nacional por imperativo constitucional, según el artículo 41 de nuestra carta magna, corresponde a la Nación dictar las leyes de presupuestos mínimos y a las provincias las necesarias para complementarlas. En cuanto a la competencia federal, cuando hablamos de presupuestos mínimos ambientales, nos referimos a las normas de base, umbral, comunes sobre las cuáles se va a construir el edificio total normativo de la tutela ambiental en la Argentina, de organización federal. Otros autores se refieren a “uniformidad relativa, de piso inderogable”⁶. Todo aquello que exceda el “protectorio mínimo” deberá ser propio de las normativas provinciales complementarias. Por eso, Bidart Campos explica que proteger “más”, y fijar detalles para dar efectividad a la protección mínima, no parece incumbir al estado federal sino a la legislación local de complemento⁷.

En materia ambiental nacional se dictó en el 2002 la Ley 25675 General del Ambiente que establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Específicamente en materia de RSU, en el año 2004 se sancionó la Ley 25916 de presupuestos mínimos para la Gestión Integral de RSU (GIRSU). Cumpliendo con el artículo 41 de la CN en Córdoba, tanto a nivel provincial como municipal se

⁶ QUIROGA LAVIÉ -BENEDETTI - CENICACELAYA: “Derecho Constitucional Argentino”, To2, p. 987, Rubinzal- Culzoni, 2001).

⁷ BIDART CAMPOS, Germán J. “Tratado Elemental de Derecho Constitucional”, p. 245, T. I-B, 2001

dictaron leyes y ordenanzas complementando las normas de presupuestos mínimos ambientales.

En la Ciudad de Córdoba, el marco legal en materia de RSU está regido por:

a. Leyes nacionales de presupuestos mínimos ambientales:

- ✓ Ley N° 25.675 general de Ambiente.
- ✓ Ley N° 25.916 de residuos sólidos domiciliarios, que establece 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. Esta Ley define residuo domiciliario como aquellos elementos, objetos o sustancias que como consecuencia de los procesos de consumo y desarrollo de actividades humanas, son desechados y/o abandonados. Además establece que la gestión integral de residuos domiciliarios comprende las etapas de generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final.

b. Leyes Provinciales:

- ✓ Ley 9088 de Residuos Sólidos Urbanos y Asimilables. Esta ley aplica a la generación, transporte, tratamiento, eliminación y disposición transitoria o final de residuos sólidos domiciliarios, derivados de la poda, escombros, desperdicios de origen animal, enseres domésticos y vehículos en desuso y todo otro residuo de características similares producidos en las actividades urbanas, con excepción de aquellos que por sus características deban ser sometidos a tratamientos especiales antes de su eliminación, tales como los patógenos, radiactivos, peligrosos u otros.

Define en el artículo 5 a los vertederos controlados como “el lugar físico de disposición final de los Residuos Sólidos Urbanos y Residuos Asimilables a los RSU” y establece condiciones mínimas y obligatorias para el tratamiento y disposición de los RSU en su artículo 6 que hacen referencia a establecer condiciones de seguridad física y administrativas adecuadas, respetar condiciones de tratamiento de los líquidos y gases que resulten de la disposición de los RSU, establecer un sistema de monitoreo periódico, y cumplimentar con los requerimientos de la ley provincial del ambiente y los términos establecidos por la autoridad de aplicación.

Prohíbe los basurales a cielo abierto, el cirujeo y la quema incontrolada de RSU (art. 7).

Invita a las municipalidades y comunas a integrar entes regionales para el establecimiento de sistemas de gestión de residuos (art. 8),

Crea la cuenta especial “Fondo de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de Córdoba” conformado por montos anuales que le asigne el Presupuesto General de la Provincia; aportes que realicen los municipios y comunas conforme a los convenios que se celebren GRSU; aportes provenientes de la celebración de convenios con organismos nacionales e internacionales destinados al estudio e investigación para el desarrollo de la gestión de Residuos Sólidos Urbanos (arts. 9 y 10).

✓ Ley 8973 de Residuos Peligrosos y su Decreto Reglamentario 2149/03, de aplicación a la generación, transporte y tratamiento de residuos considerados peligrosos.

✓ Ley 7343, que establece los Principios rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente en la Provincia de Córdoba. Entre otras cosas establece el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental. La autoridad de aplicación, en coordinación con los restantes organismos

competentes de la Provincia regularán la evacuación, tratamiento y descarga de residuos sólidos (art. 35) y promocionarán y desarrollarán métodos, tecnologías y sistemas de reciclaje o recirculación de residuos u otros tipos de transformación de bajo o nulo impacto ambiental (art. 44). Se consideran actividades degradantes “las que propenden a la acumulación de residuos, desechos, y basuras sólidas (52 inc i). A su vez, el Decreto 2131/00 reglamenta el capítulo de esta ley referido a la Evaluación de Impacto Ambiental.

✓ Ley 10.208: establece en su artículo 95 que quedan excluidos del alcance de esta Ley 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.

✓ Resolución N° 372/01 de la Agencia Córdoba Ambiente (hoy Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba), que establece los “Términos de referencia para instalaciones para el destino final de residuos domiciliarios o asimilables”.

c. Normativa Municipal:

✓ La Carta Orgánica Municipal en el art. 26 dice: “El municipio desarrolla políticas y programas sociales dirigidos a la promoción humana y a la mejor calidad de vida.” Además el Artículo 28 se refiere a la especial protección del ecosistema humano, natural y biológico, y en especial el aire, el agua y el subsuelo, eliminando y evitando todos los elementos contaminantes no aceptables que puedan afectarlo. Por su parte el Artículo 33 reconoce a la salud como un derecho fundamental del hombre desde su concepción y, en consecuencia, garantiza su protección integral como bien natural y social.

✓ Ordenanza 8978: especifica infracciones contra la ecología y el medio ambiente humano, definiéndolos como aquellos actos de los ciudadanos,

instituciones y organismos privados o del Estado, que atenten, promuevan o causen daños contra el medio ambiente humano y/o hagan peligrar la salud, la higiene.

✓ Ordenanza 9612: en su artículo 1º establece que "... tiene como objeto regular, en el ámbito del Municipio de la Ciudad de Córdoba, la generación, manipulación, operación, transporte, tratamiento y disposición final de las distintas categorías de residuos, desechos o desperdicios; como también todo otro tipo de actividades involucradas en las etapas mencionadas." En su artículo 3º especifica que "Es finalidad de la presente regulación propiciar: a) la minimización de la generación y transporte, la prevención, el reciclaje, la recuperación, la revalorización, la optimización de los tratamientos y disposiciones finales y b) Asociar el presente con una propuesta evolutiva, para conseguir las herramientas científicas y tecnológicas que permitirán morigerar o suprimir la diversidad de impactos ambientales relacionados a los residuos." En su artículo 4º regula que "el Poder de Policía de la Municipalidad de Córdoba sobre la materia de esta Ordenanza es indelegable y será órgano de aplicación la Secretaría de Salud Pública y Ambiente y la Secretaría de Servicios Públicos de la Municipalidad de Córdoba". Artículo 12º: "El ingreso, tránsito, transporte, tratamiento, disposición final y cualquier otra operación con residuos de toda índole, en el ejido urbano de la Ciudad de Córdoba, ya sean éstos originados dentro o fuera del ámbito Municipal, requerirá expresa autorización de los organismos competentes Municipales". Artículo 13º: "La autoridad competente determinará las áreas y autorizará la localización de las actividades relativas al depósito, almacenamiento, tratamiento y disposición final de los diferentes tipos de residuos." Con relación al tratamiento y disposición final, el artículo 24 establece que "se procederá al tratamiento y disposición final de estos residuos,

procesándolos en las fosas que se excavarán en el predio del enterramiento sanitario respetando los siguientes puntos: A), hasta J)”).

✓ Decreto 144-E-99 sobre Residuos, Deshechos o Desperdicios, que reglamenta la Ordenanza 9612. Artículo 13º: “Reglamentado: La autoridad de aplicación, en coordinación con las áreas municipales competentes, en lo que a uso del suelo se refiere, determinará las áreas y autorizará la localización de actividades relativas a depósito, tratamiento y disposición transitoria o final; previa evaluación del impacto ambiental y cumplimiento de los demás requisitos establecidos en el presente reglamento.”

✓ Ordenanza 9847 E.I.A de la Municipalidad de Córdoba: regula el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (E.I.A.) para todos aquellos proyectos y actividades, tanto públicos como privadas, que degraden o sean susceptibles de degradar el ambiente y sus recursos. Asimismo, establece que deberán someterse al Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental la gestión de residuos convencionales y no convencionales.

✓ Acta Compromiso entre la Municipalidad de Córdoba y los vecinos de fecha 31 de marzo del año 2010. El municipio firmó junto a los habitantes de zona sur un acuerdo que tiene como puntos principales la creación de una comisión de seguimiento integrada por ambas partes (vecinos y técnicos) para facilitar el monitoreo del enterramiento sanitario en el predio de ruta 36. Además el gobierno se comprometió a realizar un estudio ambiental con el fin de desarrollar un plan de mitigación; y se obligó a comunicar a los vecinos la fecha de finalización de funcionamiento del enterramiento provisorio.

3. Problemática actual en Córdoba

Resumida la normativa que rige en la Ciudad de Córdoba en los diferentes órdenes (nacional, provincial y municipal), se evidencia una tendencia instaurada

de garantizar una gestión integral de residuos sólidos urbanos (GIRSU). Sin embargo, es importante ir más allá de la normativa legal para analizar la problemática actual en la ciudad de Córdoba, en especial referencia a las políticas públicas implementadas.

¿Las prácticas y manejo de RSU en la ciudad de Córdoba se adecuan a los estándares internacionales y nacionales adoptados? ¿Qué es necesario para alcanzar una efectiva GIRSU? ¿Cuáles son los problemas que se detectan en el manejo de los RSU en la ciudad de Córdoba?

Para analizar de manera integral la problemática ambiental en materia de RSU, es necesario conocer la situación actual en Córdoba, por eso consideramos importante comenzar a investigar y trabajar sobre ciertos temas, a saber:

✓ Institucionalidad ambiental en RSU: Proponemos realizar un análisis a los fines de identificar las atribuciones, competencias e interrelaciones institucionales de la autoridad de aplicación en Córdoba, con el fin de verificar el cumplimiento de sus funciones y objetivos de las leyes.

✓ Partida presupuestaria: la Ley 9088 crea el Fondo de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de Córdoba. Proponemos investigar y pedir informes a la Legislatura provincial y al Concejo Deliberante con el objeto de saber cuál es el porcentaje de la partida presupuestaria que se destina en la Gestión Integral de RSU (GIRSU) y en qué actividades se invierten dichos fondos, entre otros puntos de pedido de información.

✓ Licitación y monitoreo de servicios licitados: el objetivo es analizar situación de las empresas Lusa y Cotreco, operadoras privadas encargadas de la recolección de residuos en la ciudad de Córdoba, ya que la prórroga del servicio que brindan venció a fin de marzo de 2015.

✓ Pasivos ambientales: Los rellenos sanitarios tienen una vida útil limitada. En muchísimas ciudades alrededor del mundo son el destino final para

los millones de toneladas de residuos que éstas producen. Cuando sobrepasan su vida útil, se someten a un proceso de cierre, clausura y posclausura. Y en algunas ciudades se convierten en parques impresionantes. Tres ejemplos a considerar son Nueva York, Buffalo y Hong Kong. Este es uno de los problemas pendientes y de grave impacto ambiental, que merece de principal atención a fin de realizar los aportes necesarios para una solución eficaz. En abril de 2010 el gobierno del Intendente Daniel Giacomino decidió cerrar el vertedero de Potrero del Estado (Bouwer), firmándose un acta compromiso con el fin de remediar el predio, acción que aún no se llevó a cabo, pese a existir emplazamiento judicial a la Municipalidad de Córdoba y a la Provincia⁸. Más tarde, el gobierno del Gobernador Juan Schiaretti relocizó el vertedero y de manera transitoria designó al actual vertedero de Piedras Blancas.

✓ Basurales a cielo abierto (BCA): La incorrecta gestión de los RSU figura entre los mayores problemas ambientales urbanos que presenta la provincia de Córdoba. Con una población superior a los 3 millones de habitantes y una generación de RSU del orden de las 2.900 toneladas anuales, la provincia de Córdoba cuenta con seis vertederos controlados (rellenos sanitarios) donde se le da disposición final adecuada a aproximadamente el 70% de los RSU generados. El 30% de los residuos restantes se dispone en aproximadamente 300 basurales a cielo abierto diseminados en toda la provincia, donde comúnmente se practica la quema incontrolada de residuos, con los impactos y riesgos ambientales que esto implica.⁹ Consideramos de suma importancia verificar y

⁸ En noviembre de 2013 se promovió acción de amparo exigiendo la remediación del predio (26 adultos y a través de ellos también por 17 menores, acompañados en la presentación por el Dr. Raúl Montenegro, presidente de FUNAM, y por el abogado patrocinante Federico Macciocchi, de la Fundación Club de Derecho). El juez de control N° 6 Agustín Ignacio Spina Gómez se declaró incompetente para resolver la acción de amparo por razones de competencia territorial, y resolvió remitir la causa a la sede judicial de Alta Gracia. La jueza de primera instancia, María Graciela Vigilanti, emplazó a la Municipalidad de Córdoba a remediar el vertedero.

⁹ <http://www.cba.gov.ar/programa-cordoba-limpia/>

actualizar los datos en relación a los BCA con el fin de implementar las vías administrativas y/o judiciales pertinentes ya que su existencia está prohibida por disposición legal.

La **Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS)** es una organización sin fines de lucro cuyo trabajo se dirige hacia la construcción de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva, promoviendo un desarrollo sustentable que respete derechos humanos, mediante la incidencia en políticas públicas a nivel local, nacional e internacional.

Con estos fines, FUNDEPS realiza actividades de investigación, capacitación, incidencia, litigio estratégico y cooperación en general.

:: Misión.

Contribuir al fortalecimiento de una sociedad más justa, equitativa e inclusiva, que a través de procesos democráticos y participativos, promueva un desarrollo sustentable y respetuoso de los derechos humanos.