



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

“DORINKA S.R.L. c/ Municipalidad de Avellaneda s/
Inconstitucionalidad Ordenanza N° 27.235”

I 75.358

Suprema Corte de Justicia:

La firma Wal-Mart Argentina SRL por apoderado, promueve demanda de inconstitucionalidad, en los términos del artículo 683, siguientes y concordantes del Código Procesal Civil y Comercial, respecto del artículo 5° de la ordenanza N° 27235 de la Municipalidad de Avellaneda, por considerar que dicha norma -dictada en el marco de la reglamentación de las leyes, nacional y provincial en materia ambiental, y en particular, de recolección de residuos sólidos urbanos- devendría contraria al ordenamiento jurídico constitucional provincial (v. fs. 64/82vta.; 29-05-2018).

En ese sentido afirma que en tanto el precepto impone a los grandes generadores de residuos la obligación de contratar únicamente con un recolector domiciliado en territorio municipal para la disposición de los desechos que producen sus locales que resultaría inconstitucional pues, careciendo de todo propósito ambiental vendría a contradecir y violentar los artículos 10, 11, 26, 27, 31, 36, 38, 56, 57, 191, 192 y 195 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

I.-

A fs. 343/344, el apoderado de Wal-Mart Argentina SRL denuncia “*el cambio de denominación social*”, “*la modificación*” del Estatuto y la inscripción ante la Inspección General de Justicia (IGJ) bajo el número correlativo IGJ 1717935.

Solicita se tenga presente que “*...la denominación actual de Wal-Mart es*

DORINKA SRL y, en consecuencia, disponga que se modifique la carátula de estos autos” (07-05-2021).

Con fecha 10 de mayo del año 2021 se procede por Secretaría a reformular la carátula de la siguiente manera: “*Dorinka SRL c/ Municipalidad de Avellaneda s/ Inconst. Ord. 27.235*” (v. fs. 345).

En dicha oportunidad el letrado adjunta copia del acta de “*Reunión General Ordinaria y Extraordinaria de Socios*” del día 5 de noviembre del año 2020, en donde se denuncia y se vota la renuncia del Directorio y del órgano de fiscalización, con la modificación del Estatuto Social (art.1º) y la nueva denominación, forma de integración del Directorio con la designación de un nuevo Presidente y otorgamiento de autorizaciones hacia diversos profesionales a los fines de inscripción (punto 8º); todos con una duración de un año (v. también, Acta de Gerencia N° 362, de igual fecha).

II.-

Al demandar se expone en primer lugar los antecedentes del caso, el cumplimiento de las condiciones de admisibilidad de la acción para luego referirse al fondo de la cuestión y solicitar se declare la inconstitucionalidad de la preceptiva atacada. Se solicita medida cautelar.

2.1.- Respecto de los antecedentes y condiciones de proponibilidad de la demanda:

A.- Enlista disposiciones legales que expresa, regulan la cuestión.

i.- Menciona la ley nacional N° 25916 (2004) de “*Gestión de Residuos Domiciliarios*”, que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental aplicables a la cuestión.

Destaca puntualmente su artículo 13, en cuanto dispone: “*Las autoridades*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

competentes deberán garantizar que los residuos domiciliarios sean recolectados y transportados a los sitios habilitados mediante métodos que prevengan y minimicen los impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población”.

Para continuar: *“Asimismo, deberán determinar la metodología y frecuencia con que se hará la recolección, la que deberá adecuarse a la cantidad de residuos generados y a las características ambientales y geográficas de su jurisdicción”.*

Mientras que el artículo 14 determina que el transporte *“deberá efectuarse en vehículos habilitados, y debidamente acondicionados de manera de garantizar una adecuada contención de los residuos y evitar su dispersión en el ambiente”.*

ii.- Da cuenta de la ley de la Provincia de Buenos Aires N° 13592 (2006) de *“Gestión integral de residuos sólidos urbanos”* que, de acuerdo con la anterior ley citada, fija los procedimientos de gestión de los residuos sólidos urbanos.

Da cuenta de la gestión en la comprensión de las etapas de generación, disposición inicial, recolección, transporte, almacenamiento, planta de transferencia, tratamiento, procesamiento, y disposición final.

iii.- Señala que la ley de la Provincia de Buenos Aires N° 14273 (2011) de *“Grandes generadores de residuos domiciliarios”* regula sus obligaciones en este aspecto e incluye en dicha categoría a los supermercados e hipermercados, a los que les impone *“hacerse cargo de los costos de transporte y la disposición final de los residuos por ellos producidos”.* Hace mención de los artículos 1° y 2°.

Expone que encomienda a los gobiernos municipales la reglamentación de la referida obligación, habilitándolos a establecer *“condiciones particulares”* para los grandes generadores, que deberán ser inscriptos por la Administración en los registros correspondientes y faculta a los grandes generadores a contratar los servicios de transporte de las prestatarias que realizan el servicio público de recolección -conforme a los artículos 4° y

5°- (Artículo 4°: “Los municipios establecerán las condiciones particulares para los grandes generadores alcanzados por la presente Ley, los que podrán contratar los servicios de transporte de las prestatarias que realizan el servicio público de recolección de residuos domiciliarios, las que procederán a facturarlos en forma diferenciada y de acuerdo con la legislación vigente en la materia // Asimismo el Municipio establecerá las condiciones cuando la prestación de los servicios de recolección se realice por administración” y Artículo 5°: “La administración municipal procederá a la inscripción de los grandes generadores en el programa de generadores privados del CEAMSE cuando así corresponda y los registros municipales pertinentes, debiendo incorporar el costo de tales inscripciones en los montos de la tasa correspondiente”).

iv.- Pasa a hacer mención de la resolución N° 138/2013 (09-12) del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, en adelante: OPDS, en cuanto establece la obligación de los grandes generadores de residuos sólidos urbanos de implementar un “Plan de gestión diferenciada” y hacerse cargo de la separación en origen, transporte, tratamiento y disposición final.

Artículo 1°: “Establecer, de acuerdo con el principio de progresividad, que los grandes generadores, instalados en el ámbito del Área Metropolitana de Buenos Aires, deben implementar un Plan de gestión diferenciada de los residuos sólidos urbanos, debiendo hacerse cargo de la separación en origen, transporte, tratamiento y/o disposición final de los mismos”.

Afirma que deben también acreditar la contratación de un servicio de recolección de los residuos generados a cuyo fin el OPDS emite un listado de transportistas habilitados.

B.- El presentante refiere que la empresa opera en el país desde el año 1995, contando en la actualidad con ciento seis tiendas en sus distintos formatos, empleando a más de once mil cien personas.

Destaca que en territorio del Municipio de Avellaneda cuenta con dos tiendas, una en Av. Güemes 861 y la otra en Autopista Dr. Ricardo Balbín, Km. 9, Sarandí (v.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

demanda, IV, Letra B, numeral 26).

Apunta que ambas generan residuos sólidos urbanos para cuyo traslado y tratamiento utiliza transportistas habilitados por el OPDS, así por ejemplo, para la sede de Av. Güemes, las firmas: Eco Urbano SA para el transporte de cartón y Reciclar SA para los residuos plásticos.

C.- Alude al dictado de la ordenanza N° 27235, de fecha 26 de mayo del año 2016, de la Municipalidad de Avellaneda -B.O. 17/10/2016- sancionada con la finalidad de crear el Registro Municipal de Grandes Generadores de Residuos Sólidos Urbanos, dependiente de la Jefatura de Gabinete, considerándose como tales a los súper e hipermercados, los shoppings y galerías comerciales y regular la recolección de sus residuos.

Hace mención a sus considerandos y a su articulado para poner el énfasis de la crítica en el artículo 5°, del que resulta la obligación, para los grandes generadores de residuos sólidos alcanzados por la norma, de contratar como transportista en forma exclusiva a personas jurídicas que se encuentren domiciliadas en el Partido y que tengan también allí el giro habitual de negocios.

Tacha a dicha imposición de inconstitucional.

Refiere que, a partir del dictado de la ordenanza el organismo municipal competente -la Dirección General de Concientización de Residuos reciclables- viene intimando a la firma al cumplimiento de la imposición y que luego se convertiría en procedimientos sancionatorios y multas.

Frente a ello -explica el accionante- solicita prórrogas, formula planteos de índole constitucional e impugna mediante recursos dichas sanciones.

Añade que, no obstante, ante la certeza de que el municipio volverá a aplicar sanciones a la empresa, es que viene a plantear la presente acción declarativa de

inconstitucionalidad.

D.- Presupuestos de legitimación y de plazo.

i.- Expresa en cuanto a la legitimación activa y pasiva que la acción es admisible en los términos del artículo 683 y concordantes del Código Procesal Civil y Comercial, que nos encontramos frente a un “caso judicial”, en tanto con la demanda se pretende precaver los efectos de un ilegítimo acto en ciernes, cuál es la aplicación de la imposición contenida en una ordenanza que resultaría violatoria del ordenamiento jurídico provincial de jerarquía superior.

Asimismo, destaca que cuenta con legitimación activa y el Municipio de Avellaneda con legitimación pasiva, en tanto en su caso se ve alcanzada y afectada por la normativa impugnada en su carácter de “*gran generador de residuos sólidos urbanos*”, y ser la municipalidad quien la ha dictado y aplicado a la firma accionante.

ii.- En cuanto al plazo para demandar sostiene que no resultaría aplicable la exigencia establecida en el artículo 684 del Código Procesal Civil y Comercial al tratarse del supuesto de excepción del artículo 685 del mismo cuerpo legal, desde que, en el caso, la imposición sería susceptible de futuras aplicaciones contra las cuales se plantea la acción con finalidad preventiva.

A todo evento afirma que de considerarse aplicable el plazo en cuestión, la demanda resulta tempestiva pues no habrían transcurrido más de treinta días desde la fecha de afectación -12 de abril del año 2018- cuando el Juzgado de Faltas le impusiera la sanción de quince unidades de multa.

2.2.- Desarrolla seguidamente los fundamentos en torno a la procedencia de la acción de inconstitucionalidad dirigida al artículo 5° de la ordenanza N° 27235.

A.- Expresa que la norma sería violatoria del orden constitucional en tanto vendría a contradecir y desnaturalizar a normas provinciales de superior jerarquía, tales como la ley N°



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

14273 y la resolución N° 183/2013 del OPDS.

Explica, en tal sentido, que, si bien el artículo 4° de la ley N° 14273 habilita a los municipios a establecer las condiciones particulares para los grandes generadores de residuos, al mismo tiempo le otorgaría a estos últimos -entre los que se incluye la accionante- la facultad -pero no la obligación- de contratar los servicios de transporte.

Consecuente con ello, entiende que los grandes generadores podrían no contratar transportistas y hacer la recolección por sus propios medios, o bien hacerlo con otros debidamente autorizados por el OPDS.

Considera que esta facultad proviene de la ley provincial N° 14273 y resultaría tergiversada por la ordenanza al imponer una obligación de contratar a un transportista con domicilio en el municipio, carente de relación con la finalidad ambiental que persigue la legislación en la materia que devendría en irrazonable e ilegítima. Indica las leyes Nos. 25916; 13592 y 14273 y la resolución N° 1283/2013 del OPDS.

Destaca que, conforme a la Ley Orgánica de las Municipalidades los municipios carecerían de la facultad de establecer una imposición semejante, toda vez que el artículo 27 inciso 1° les permitiría solamente “...reglamentar la radicación, habilitación y funcionamiento de los establecimientos comerciales e industriales, en la medida que no se opongan a las normas que al respecto dicte la Provincia y que atribuyan competencia a organismos provinciales”.

El accionante entiende que las normas provinciales permitirían la contratación de cualquier transportista de residuos domiciliarios que opere en la provincia, aun sin domicilio en el territorio municipal, por lo cual no podrían establecerse restricciones que impidan a los transportistas ofrecer los servicios en el Municipio de Avellaneda.

Afirma que el artículo 5° de la ordenanza cuestionada resultaría violatorio de los artículos 191, 192 inciso 6° y 195 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

B.- Asimismo sostiene que la restricción devendría en irrazonable al obstaculizar el comercio entre los distintos municipios de la provincia y las distintas provincias del país.

Menciona los artículos 8°, 9°, 10 y 75 inciso 13 de la Constitución Argentina como garantía del comercio interjurisdiccional y la competencia otorgada al Congreso de la Nación para fijar su reglamentación, y el artículo 27 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires que asegura a sus habitantes la libertad de trabajo, industria y comercio, siempre que no ofendan, perjudiquen a la moral o a la salubridad pública o sean contrarios a las leyes del país o a los derechos de terceros.

Considera que las provincias o las municipalidades, incluidos sus “órganos judiciales” no podrían interferir u obstruir la ejecución e implementación de políticas federales de regulación del comercio interjurisdiccional.

Invoca lo sostenido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en “Fallos”, T. 320:786, “*Boto c/Obra Social Conductores de Transporte Colectivo de Pasajeros*” (en el caso se resuelve por mayoría que las provincias tienen competencia para establecer el salario mínimo de los médicos, que, en relación de dependencia de dicha obra trabajan en territorio provincial, sin perjuicio del ejercicio que conserva el Congreso de la Nación en virtud del artículo 75 inciso 18 de la Constitución Argentina, “*cláusula del progreso*”).

Estima que la ordenanza obstaculiza sus derechos al establecer exclusividad a los transportistas domiciliados en el municipio por sobre los de otros municipios para afirmar su irrazonabilidad.

Señala que, de aceptarse tal atribución para cada municipio de la provincia ello repercutiría en la existencia del comercio intermunicipal y vendría a oponerse a principios constitucionales en materia de federalismo y de circulación del comercio dentro de la provincia.

Afirma que, en tal sentido, el artículo 5° de la ordenanza resulta inconstitucional



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

por violentar el artículo 11 de la Constitución Provincial en cuanto garantiza a todos sus habitantes los derechos otorgados por la Constitución nacional.

C.- Reafirma que la imposición del citado artículo 5° constituye una irrazonable e injustificada regulación de los derechos constitucionales, contraria al principio de razonabilidad. Menciona los artículos 28 de la Constitución Argentina y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Explica que según resulta de los considerandos de la ordenanza, su dictado habría sido motivado en el cumplimiento de las normas que regulan el ambiente y entiende que en dicho marco debe ser interpretada. Cita los artículos 41 de la Constitución Argentina, 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y las leyes Nos. 25675, 25916; 11723, 13952 y 14723.

Advierte que no se observa de qué modo se incumplen los fines de protección ambiental con la contratación de empresas domiciliadas fuera del municipio, por lo cual invoca la carencia de adecuación para el logro de la finalidad perseguida.

Manifiesta que siempre se ha dado cumplimiento de las normas de protección del ambiente.

Resalta la inaplicabilidad al caso de los criterios que sustentan el llamado “*compre municipal*” dado que estarían alcanzadas las contrataciones de bienes y servicios por las autoridades públicas municipales, y no por operadores privados.

Asimismo, niega que medie una situación de emergencia que pudiese llegar a justificar la imposición de la obligación.

Sostiene que tal restricción no estaría vinculada a propósitos ambientales antes bien a una ventaja corporativista otorgada a operadores locales en desmedro de la libre competencia y del comercio interjurisdiccional.

En consecuencia, insiste en su irrazonabilidad al entender que carecería de un propósito vinculado a los fines que eventualmente la inspiraran.

Afirma que se contraría el principio de razonabilidad al imponer una restricción de derechos que no se justifica de ningún modo como forma de lograr un fin público legítimo. Con cita de los artículos 28 de la Constitución Argentina y 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, norma esta última que transcribe.

D.- Aduce e insiste que la disposición en tanto obliga a contratar sólo con transportistas que tengan sede y asiento habitual de sus negocios en el municipio, violenta diversos derechos constitucionales tales como el derecho de propiedad y las libertades económicas y de ejercer libremente la industria y el comercio, recogidos por los artículos 10 y 27 de la Constitución Provincial, al imponer sin justificación que se contrate a transportistas localizados en el Municipio, cuyas condiciones de contratación serían mucho más gravosas por el mismo servicio.

Aduna que ello atenta contra el ejercicio de una industria que se dedica a una actividad actualmente en crisis como es la venta minorista.

Añade que también afecta el derecho a la libertad de elección de los consumidores en las relaciones de servicios al imponer la obligación de contratar sólo con transportistas locales; cita el artículo 38 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y recuerda el artículo 36 en cuanto establece que promoverá la eliminación de los obstáculos económicos, sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

Afirma que la Ordenanza es también contradictoria con la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, que en su artículo 27 establece dichas libertades de trabajo, industria y comercio como derechos asignados de todos los habitantes de la Provincia, siempre que no ofenda o perjudique la moral o a la salubridad pública, ni sea contrario a las



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

leyes del país o a los derechos de terceros.

Apunta que bajo el ropaje de una regulación “ambiental”, se vulneran los sus derechos para imponer la contratación de un transportista con sede y asiento habitual de sus negocios en el Municipio, en vulneración a aquellas garantías constitucionales ya que la libertad constitucional de elegir el contratista de conveniencia no ofende ni perjudica la moral o la salubridad pública.

Aclara que los contratistas actuales con que se desenvuelve la empresa para cumplir sus obligaciones respecto a los residuos cumplen con lo dispuesto por la Resolución 138/2013 del OPDS, que tiene como fin preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio provincial, así como promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo.

Reafirma que se afecta el derecho a la igualdad entre los propios transportistas, recogido por el artículo 11 de la Constitución Provincial, el cual transcribe.

Ello por cuanto se sostiene que siendo que los transportistas se encuentran habilitados por la autoridad competente, encontrándose entonces en pie de igualdad, imponerles restricciones -por finalidades no ambientales- resultaría violatorio de aquella garantía.

En tal sentido, hace mención de los fallos de la Corte Suprema de justicia de la Nación en cuanto sostiene sobre dicho principio que no es otra cosa que el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que en iguales circunstancias se concede a otros. Cita fallos de la Corte Suprema de Justicia, “*Gottschau*”, T. 329:2986 (2006) y “*Hoof*”, T. 327:5118 (2004).

Esgrime que la norma va en contra del Código Civil y Comercial de la Nación, que en el artículo 958 reconoce la libertad de contratación, estableciendo que las partes son libres para celebrar un contrato y determinar su contenido, dentro de los límites impuestos por

la ley, el orden público, la moral y las buenas costumbres.

A ello suma el artículo 1099, dentro de las prácticas abusivas, al prever que están prohibidas las que limitan la libertad de contratar del consumidor, en especial, las que subordinan la provisión de productos o servicios a la adquisición simultánea de otros, y otras similares que persigan el mismo objetivo y el artículo 2651 que contempla la autonomía de la voluntad, estableciendo que los contratos se rigen por el derecho elegido por las partes en cuanto a su validez intrínseca, naturaleza, efectos, derechos y obligaciones.

Sostiene que se violentaría el derecho a la privacidad recogido por el artículo 26 de la Constitución Provincial, que transcribe, pues se prohíbe al generador de residuos realizar una conducta que no perjudica a terceros ni ofende el orden público: contratar como recolector a una empresa no domiciliada en el Municipio, pero habilitada a tales efectos por el OPDS.

Invoca la vulneración al derecho a la libre asociación, recogido implícitamente por los artículos 11 y 56 de la Constitución Provincial, que transcribe en lo pertinente, en cuanto se le obligaría a asociarse con determinadas entidades y, al mismo tiempo se prohíbe tal vínculo comercial con otras.

Como corolario y sin perjuicio de que la norma sería para la accionante inconstitucional considerada en abstracto, destaca que las condiciones de contratación que imponen los transportistas habilitados por la Ordenanza son mucho más gravosas que las condiciones de contratación que la firma tiene actualmente con los transportistas que utiliza.

Puntualiza que recibe ciertas sumas de dinero por parte de los transportistas que contrata, a cambio de los materiales en cuestión, con remisión a documentación, anexo séptimo. Ofrece prueba y considera violentado el derecho a la propiedad de la accionante, protegido por el artículo 31 de la Constitución Provincial.

Peticiona que el Tribunal de Justicia declare la violación a los derechos



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

constitucionales recogidos en los artículos 10, 11, 26, 27, 31, 36, 38, 56 y 57 y concordantes de la Constitución Provincial.

2.3.- El presentante solicita medida cautelar con el objeto de suspender los efectos del artículo 5° de la ordenanza hasta el dictado de sentencia definitiva, ordenándose al municipio se abstenga de ejecutar o aplicar multa alguna. Con cita del artículo 232 del Código Procesal Civil y Comercial.

Desarrolla los presupuestos de la cautelar requerida, explicando la verosimilitud del derecho que invoca, como así el peligro que existe para la actora de mantenerse la situación imperante. Por último, ofrece como contra cautela la caución juratoria.

2.4.- Ofrece prueba documental e informativa que hacen a su derecho, y plantea el caso federal constitucional.

2.5.- Peticiona en definitiva que la Suprema Corte de Justicia declare la inconstitucionalidad de la norma cuestionada, con costas.

III.-

La Municipalidad de Avellaneda, por apoderada, contesta la demanda y solicita su rechazo con costas a la accionante (v. fs. 108/115).

Luego de reproducir los considerandos de la ordenanza N° 27235, hacer mención del contenido de los artículos 3° y 4° de la ley provincial N° 14273, sostiene su postura en torno a la constitucionalidad del artículo 5° en su conformidad con la ley citada, N° 14273.

Expresa que ello sería así toda vez que dicha ley otorga a las Municipalidades la potestad de establecer las condiciones particulares respecto del transporte y disposición final de los residuos sólidos urbanos producidos por los grandes generadores definidos en la ley.

Añade que empresas como las de la actora, comprendidas en el artículo 3° de la

mentada ley N° 14273, deben tratar sus residuos reciclables en alguno de los centros de tratamiento específico, dentro del marco de las resoluciones Nros. 137, 138 y 139 del OPDS.

Que la ordenanza N° 27235, fija las condiciones particulares y prevé que dicho centro o cooperativa debe tener la radicación de su planta tratadora en el Partido de Avellaneda.

Desde esa óptica sostiene que la accionante omite plantear la inconstitucionalidad de la ley N° 14273, por lo que considera que no podría declararse la inconstitucional de la ordenanza dictada en su consecuencia.

Refiere que en la ordenanza N° 27235 hace mención de la ley N° 13592, para aludir a sus disposiciones y considerar que habrían implicado que el conjunto de la población subsidiara la disposición final de residuos de quienes debían hacerse cargo de ellos, en tanto su costo sería superior al que pagan los municipios al ser un producto de su actividad, sea ésta comercial o no, con diferencias respecto a la generación de residuos producto del consumo, común a la actividad vecinal cotidiana y que podría asimilarse a la de los pequeños comercios de inserción barrial.

Aduna que esta situación -a la que califica de injusta- es corregida por la ley N° 14273, por la cual se establece que los grandes generadores de residuos domiciliarios o asimilables a éstos, ubicados en los municipios comprendidos en el decreto-ley N° 9111/1978 y los que con posterioridad se integren, se incorporaran al programa de generadores privados de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE) debiendo hacerse cargo de los costos de transporte y disposición final de los residuos en su carácter de generadores de los materiales a desechar.

Afirma que la actora menciona los considerandos de la ordenanza, pero obvia la referencia hecha por el Municipio respecto de la ley N° 13592 para dejar sin evaluar que los considerandos se encontrarían en sintonía con la ley N° 14273.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

Señala que la contratación de las firmas Eco Urbano SA y Reciclar SA ha sido procedente hasta el dictado de la ordenanza N° 27235, del día 26 de mayo del año 2016.

Precisa que el “Registro de Grandes Generadores de Residuos Sólidos Urbanos” tiene sentido en el marco de las facultades que la ley provincial N° 14273 otorga a los municipios y por lo cual se crea a esos efectos.

Manifiesta que en uso de la facultad de establecer “*las condiciones particulares para los grandes generadores*” alcanzados por la ley N° 14273, la Municipalidad de Avellaneda determina que los servicios de reciclado de los residuos sean prestados por una nómina de cooperativas autorizadas por el organismo provincial OPDS. Así señala: Fundación Vida y Esperanza “Fundave”; Cooperativa de Trabajo Recicoop Limitada, y Cooperativa de Provisión de Servicios para Recolectores Reciclando Sueños Limitada.

Aclara que dichas cooperativas se encuentran en la página web del organismo provincial OPDS en la que se describen los centros de tratamiento de residuos reciclables en el marco de las resoluciones Nros. 137/2013, 138/2013 y 139/2013 con autorización para la segregación, recuperación y revalorización de materiales reciclables.

Expresa que respecto a la segregación, recuperación y revalorización de materiales reciclables ellas tienen la potestad de certificar mediante la emisión de un documento numerado, vía sistema informático, que sería una atribución de la que no podrían ejercer las empresas Eco Urbano SA y Reciclar SA.

Da cuenta que en fecha 28 de diciembre del año 2016 la actora inicia expediente administrativo solicitando la inscripción en el Registro Municipal de Grandes Generadores de Residuos Sólidos Urbanos; que conforme al Acta de Inspección N° 00362559, del día 10 de mayo del año 2017, la empresa presenta certificado de tratamiento de residuos con dirección en la ciudad de La Plata.

Añade que solicitada prórroga para el cumplimiento del artículo 5° de la

ordenanza no se presenta certificado atento a que las empresas con las que contrata no se encontrarían legalmente autorizadas por el organismo provincial competente para certificar el tratamiento de los residuos.

Señala que conforme al Acta de Inspección N° 00363031, del día 3 de julio del año 2017, se reitera que se debe dar cumplimiento al artículo 5° de la ordenanza, dando lugar a un pedido de prórroga en fecha 17 de igual mes y año.

Hace saber que por el Acta N° 003636999, se notifica a la actora que no se podrán otorgar prórrogas por encontrarse vencidos los plazos del artículo 2° de la ordenanza, con diez días para el cumplimiento del citado artículo 5°.

Da conocer que la actora expresa que se encuentra cumpliendo con todos los requisitos y que quien realiza los retiros sería una empresa inscripta, habilitada por el OPDS y radicada en Avellaneda.

Observa que la accionante sigue insistiendo “*EN CENTRAR LA ATENCIÓN EN EL TRANSPORTE DE LOS RESIDUOS, CUANDO EL ART. 5 SE REFIERE, ADEMÁS, A LOS CENTROS DE TRATAMIENTO DE RESIDUOS RECICLABLES*”. Remite a fs. 55, del expediente administrativo (Lo destacado pertenece al original).

Refiere que del Certificado de Aptitud ambiental de la firma Reciclar SA surge que el rubro sería reciclar plásticos, papel, metal y la elaboración de productos de plástico reciclado aptos para el contacto con los alimentos.

Manifiesta que sería probable que la actora vendiera los residuos a esa empresa la cual no podría certificar el tratamiento de los residuos que haría que la actora seguiría incumpliendo el artículo 5° de la ordenanza. Remite a fs. 57, del expediente administrativo.

Continúa dando a conocer que Reciclar SA solicita al OPDS la renovación anual para el transporte de residuos industriales no especiales, que la lleva a afirmar que dicha



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

empresa actúa de transportista de la parte actora.

A ello añade que la renovación, por un año, con vencimiento el día 1° de febrero del año 2017, al día 28 de febrero de igual año se encontraba vencido.

Da cuenta que conforme a páginas del OPDS la empresa no estaría considerada como centro de tratamiento de residuos reciclables., y que para poder ser inscripta en el registro municipal debe presentar certificado de tratamiento de los mismos.

Añade que, con posterioridad en audiencia en el Tribunal de Faltas, Juzgado N° 1° de Avellaneda (15 de mayo del año 2018) la accionante invoca “*exigencias internas de la empresa que refieren a estándares administrativos de cumplimiento obligatorio para las empresas del grupo*”; que dicho procedimiento concluye con determinación de multa de quince unidades y plazo de diez días para su cumplimiento; decisión recurrida por la actora.

Refiere que luego de haberse apelado el fallo y confirmarse en fecha 31 de octubre de igual año, el Director General de Concientización y Gestión de Residuos Reciclables de la Municipalidad hace saber del incumplimiento del artículo 3° de la ley N° 14273, legislaciones provinciales y municipales en cuanto a la obligación de hacer uso de los Centros de Tratamiento de Residuos Reciclables dentro del marco de las Resoluciones Nos. 137, 138, 139 del OPDS y de la ordenanza N° 27235 en cuanto establecen que el centro o cooperativa debe tener la radicación de su planta tratadora en el Partido de Avellaneda.

Puntualiza que la ley N° 14273 incorpora a los grandes generadores de residuos domiciliarios o asimilables a éstos, ubicados en los municipios, al programa de generadores privados de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), dándoles a esos municipios la potestad de establecer las condiciones particulares respecto del transporte y la disposición final de los residuos por ellos producidos.

Entiende improcedentes las afirmaciones de la accionante en cuanto al cumplimiento de las finalidades ambientales e incomprensibles los dichos en cuanto a qué

relación guarda con los supuestos “*desincentivos a la inversión en el territorio del municipio*” [o] con el “*desmedro a la libre competencia (protegida a nivel nacional por el art. 42 de la Constitución) y el comercio interjurisdiccional*”.

Considera que la actora comete un error cuando expresa que “*no podría tampoco [...] imponerse a una empresa privada la obligación de contratar a otra empresa privada local cuando actualmente obtiene tales servicios por otra empresa debidamente autorizada*”, por cuanto sería la ley N° 14273 la que le otorga competencia a la Municipalidad de Avellaneda, siendo esta normativa no cuestionada en su constitucionalidad e inapropiada la invocación del artículo 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Hace saber que se endilga al demandar la falta de razonabilidad de la norma, para luego insistir la accionada que el artículo 5° se habría dispuesto conforme a la ley N° 14273 y recordar que el ejercicio de los derechos no es absoluto y que la citada ley otorga a las Municipalidades las facultades puestas en crisis, considerando que esta debiera ser la interpretación correcta.

En lo que hace al principio de igualdad destaca que por el artículo 4° de la ley N° 14273 y, por la ordenanza citada, las condiciones particulares que impone el municipio se dan “*para los grandes generadores alcanzados por la presente ley*”, sin distinción entre ellos, en las mismas condiciones.

Respecto a la remisión de normas del Código Civil y Comercial que invocara la accionante entiende la demandada que, en el caso, se da la libertad de contratación dentro de los límites impuestos por la ley, sin práctica abusiva y en un régimen al que las partes deben someterse.

Asimismo, considera que ante la “*comprensión sencilla de la norma*” se entorpece la cuestión al mencionarse la violación de los artículos 11, 26 y 56 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, pasando por alto que la ordenanza respondería al texto de la ley N° 14273.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

Afirma que la actora debe adecuar su situación frente a la ordenanza que fija las condiciones particulares respecto de la ley N°14273, no cuestionada en su constitucionalidad.

Solicita el rechazo de la demanda; ejerce su oposición formal de la medida cautelar; funda en derecho, ofrece prueba y plantea el caso federal.

IV.-

El Tribunal a fs. 96/100 resuelve hacer lugar a la medida cautelar solicitada por la parte actora y suspende los efectos del artículo 5° de la ordenanza N° 27235 hasta tanto se dicte sentencia definitiva en el asunto (arts. 195, 230, 232 y conec., CPCC), previa caución juratoria (art. 199, CPCC; 26-09-2018).

V.-

V.E. dispone la apertura de la causa a prueba (arts. 365 y 687, CPCC; v. fs. 280).

En su consecuencia, se forma cuaderno de prueba de la parte actora, produciéndose en su totalidad, mientras que la demandada ofrece documental, el expediente administrativo N° 40122/2016, en copia.

Por Secretaría, se disponen los autos a disposición de las partes a los fines de alegar, presentándose a fs. 352 el alegato de la parte actora (10-06-2021), y a fs. 358, el de la parte demandada (30-06-2021).

A esta altura del proceso, V.E. dispone el pase de las actuaciones a dictamen de la Procuración General (v. fs. 365).

VI.-

Paso a expedirme anticipando mi opinión favorable al progreso de la tacha formulada respecto del artículo 5° de la ordenanza N° 27235.

6.1.- En cuanto a los aspectos vinculados a la admisibilidad, atenderé a la oportunidad de la demanda (arts. 684 y 685, CPCC) y a la legitimación de quien se presenta ante ese Alto Tribunal de Justicia (art. 161 inc. 1º, Constitución de la Provincia de Buenos Aires; 683, CPCC; SCJBA, I 71551, “Asociación Civil Usuarios y Consumidores Unidos”, sent., 23-11-2020 y sus citas: I 1329, “Playamar”, sent., 10-12-1992; I 1465, “Las Totoras SRL”, sent., 01-06-1993; I 1322, “Industrias Ganaderas Inga SAICIF”, sent., 17-10-1995; I 1631, “Labinca SA”, sent., 17-02-1998; I 1499, “Fiscal de Estado”, resol., 09-03-1999 (cc. res., 05-03-1991); I 68449, “I.G.T. 33 SA”, resol., 31-05-2006; I 2270, “Victorio Américo Gualtieri SA (VAGSA)”, sent., 08-07-2014; e. o.).

i.- En cuanto a la tempestividad cabe recordar que el Código Procesal Civil y Comercial expresa:

Artículos 684º: *“Plazo para demandar. La demanda se interpondrá ante la Suprema Corte de Justicia dentro del plazo de treinta días, computados desde que el precepto impugnado afecte concretamente los derechos patrimoniales del actor // Después de vencido el plazo, se considerará extinguida la competencia originaria de la Suprema Corte, sin perjuicio de la facultad del interesado para ocurrir a la jurisdicción ordinaria en defensa de los derechos patrimoniales que estime afectados”.*

Artículo 685º: *“Excepciones. No regirá dicho plazo, cuando se trate de leyes, decretos, ordenanzas o reglamentos, de carácter institucional o que afecten derechos de la personalidad no patrimoniales // Tampoco regirá cualquiera sea la naturaleza de los preceptos impugnados, cuando éstos no hayan sido aún aplicados al demandante y la acción se ejercite con finalidad preventiva”.*

Entiendo, en el caso en análisis, que la acción de inconstitucionalidad promovida se encuentra alcanzada por los términos contemplados en el artículo 685 del Código Procesal Civil y Comercial.

Atiendo, a su ejercicio preventivo, a las cuestiones vinculadas al desarrollo de



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

derechos del accionante en lo que hace a su trabajo y comercio (arts. 10, 11, 26, 27, 31, 36 párr. primero, 38 y 56, Constitución de la Prov. de Bs. As.) y a la normativa en crisis que involucra cuestiones atinentes a la salud, a la higiene y al derecho ambiental (v. art. 28, Constitución, cit.; 41, Constitución Argentina) por cuanto se pone en crisis la libertad de elegir con quien contratar para la disposición y reciclaje de residuos en el partido de Avellaneda (SCJBA, A 72041 “*Fundación Cariló*”, sent., 11/05/2016; I 72454, “*Defensor del Pueblo de la Provincia de Bs. As.*”, res. 04/07/2018).

Si bien la empresa procura evitar futuras imposiciones de multas y sanciones de la Municipalidad que en una primera mirada presentan un claro contenido patrimonial, estimo que subyace como motivo principal de la controversia la invocada afectación de los derechos constitucionales a ejercer la industria y el comercio, y las libertades nacientes de sus consecuencias en temas vinculados a la salud ambiental las cuales vendrían a ser condicionadas por la norma en crisis cuya efectividad, al tiempo de demandar, no se había alcanzado.

En torno a la cuestión formal se sostiene que “...*el plazo de caducidad previsto en el artículo 684 del Código Procesal Civil y Comercial únicamente tiene virtualidad cuando el interés patrimonial define el contenido de la acción de inconstitucionalidad que se promueve...*”, pero no respecto de cuestiones que afectan derechos de la personalidad no patrimoniales (conf. art. 685, CPCC; doct. SCJBA, I 1995, “*Sabatini*”, sent., 05-11-2008, v. voto del Señor Juez Genoud, primera cuestión).

Aún de considerarse el contenido patrimonial también resultaría admisible.

En el caso estimo aplicable la doctrina de la Suprema Corte de Justicia que valora que el término previsto en el citado artículo 684 como plazo de caducidad para la promoción de la acción, cuando tenga contenido patrimonial es de treinta días a contar desde que el precepto impugnado “*afecte concretamente*” los derechos de quien acciona, siendo esta una cuestión de hecho que ha de verificarse en cada caso (cfr. doct. causas I 1598, “*González*”, sent., 20-10-1998; I 2219 “*Serrano González*”, sent., 03-04-2008; I 1148, “*Mule*”, sent., 21-05-2008; I 1995 “*Sabatini*”, sent., 05-11-2008; I 70883 “*D’Argenio*”, res.,

19-05-2010; I 3135 “*Salvatierra*”, sent., 07-07-2010; I 3231, “*Supermercados Norte SA*”, sent., 15-12-2015; I 74581 “*Marceillac*”, res., 20-12-2017; I 72510, “*Tarasiuk*”, res., 17-10-2018; I 74210, “*Bolsatodo SRL*”, res., 21-11-2018; I 72214, “*Quiet SA*”, sent., 10-04-2019; I 76927, “*Cámara Empresaria del Parque Industrial Pilar*”, res., 26-05-2021, entre otras).

La actora conforme escrito de fecha 13 de julio del año 2018 -no desconocido por la demandada- hace saber que en la causa N° 318001 en trámite por ante el Juzgado de Faltas N° 1° de la localidad de Avellaneda, habría sido intimada a pagar la multa impuesta en tales actuaciones en fecha 2 de julio del año 2018 (Nota de notificación fechada el 27 de junio del año 2018).

Siendo la fecha de promoción de la demanda -29 de mayo del año 2018- el término no había comenzado a correr, de tal forma, sin obstáculo para su tratamiento (SCJBA, I 76927, cit.; I 76485, “*Flores Pirán*”, res. 11-11-2021, y sus citas).

En consecuencia, en orden a la admisibilidad de la vía intentada (art. 161 inc. 1°, Constitución de la Provincia de Bs. As.), de sus notas preventivas y declarativas (SCJBA, I 1307, “*Ronchi de Guastavino*”, sent., 18-06-1991; I 1520; “*Peltzer*”, sent., 14-12-1993; I 2028, “*Novelli*”, sent., 09-05-2001, e. o.), y del interés jurídicamente tutelado de la reclamante podría ser considerada alcanzada por lo dispuesto en el artículo 685 citado.

Solución que incluso luce enteramente congruente con el criterio *pro actione*, ínsitos en la amplia garantía de accesibilidad jurisdiccional que consagra el artículo 15 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (SCJBA, I 72719, “*Zabaljauregui*”, res., 06-11-2013; I 75353, “*González de Souza*”, res., 07-03-2019; A 75179, “*Adecco Recursos Humanos Arg. SA*”, sent., 26-05-2021, e. o.).

ii.- En cuanto a la legitimación no albergo dudas que la firma Wal-Mart Argentina SRL (Dorinka SRL, v. despacho de fecha 10 de mayo del año 2021, punto segundo, fs. 345) cuenta con legitimación activa para promover la presente demanda de inconstitucionalidad



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

como “*parte interesada*” pues, en su calidad de “*gran generador de residuos sólidos urbanos*”, destaca que en territorio del Municipio de Avellaneda cuenta con dos tiendas, una en Av. Güemes 861 y la otra en Autopista Dr. Ricardo Balbín, Km. 9, Sarandí de la Autopista La Plata-Bs.As.

Apunta a que ambas generan residuos sólidos urbanos para cuyo traslado y tratamiento utiliza transportistas habilitados por el OPDS, las firmas: Eco Urbano SA para el transporte de cartón y Reciclar SA para los residuos plásticos, resultando destinataria de la aplicación de las disposiciones de la normativa en crisis.

Se verifica el interés concreto “*particular*” y “*directo*” para controvertir la constitucionalidad de la norma en cuanto su afectación en grado suficiente a los derechos que denuncia pretende seguir garantizando con la generación de un conflicto directo entre la disposición controvertida y las normas denunciadas de la Carta local que se consideran infringidas (SCJBA, I 2204, “*Zamarreño*”, sent., 08-10-2008; B 68940, “*Asociación Mutual del Personal de la Administración Pública*”, res. 13-12-2006; B 69932, “*Citta*”, res., 03-12-2008; B 70086, “*Consortio Exportador Pesquero SA*”, res., 29-04-2009; I 2213, “*El Popular SAIC*”, sent., 24-11-2010; I 76927, cit.).

6.2.- En cuanto a los aspectos normativos a destacar:

A. Normativa Nacional.

i.- La Constitución Argentina:

Artículo 41: “*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; y tienen el deber de preservarlo // El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley // Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la*

información y educación ambientales // Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales [...]”.

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

Artículo 124: *“[...] Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”*.

ii.- La ley N° 25675: *“Presupuestos mínimos para Gestión sustentable”* (BONA, 28-11-2002):

Artículo 1°: *“La presente ley 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”*.

Artículo 4°: *“La interpretación y aplicación de la presente ley, y de toda otra norma a través de la cual se ejecute la política Ambiental, estarán sujetas al cumplimiento de los siguientes principios:*

Principio de congruencia: La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir [...].

Principio de progresividad: Los objetivos ambientales deberán ser logrados en forma gradual, a través de metas interinas y finales, proyectadas en un cronograma temporal que facilite la adecuación correspondiente a las actividades relacionadas con esos objetivos.

Principio de responsabilidad: El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan.

Principio de subsidiariedad: El Estado nacional, a través de las distintas instancias de la administración pública, tiene la obligación de colaborar y, de ser necesario, participar en forma complementaria en el accionar de los particulares en la preservación y protección ambientales.

Principio de sustentabilidad: El 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.

Principio de solidaridad: La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas ecológicos compartidos [...].”

Artículo 5°: “Los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley”.

Se fijan como “Instrumentos de la política y la gestión ambiental”, en el artículo 8° los siguientes: 1. El ordenamiento ambiental del territorio // 2. La evaluación de impacto ambiental // 3. El sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas // 4. La educación ambiental // 5. El sistema de diagnóstico e información ambiental // 6. El régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

Artículo 9° “*Ordenamiento ambiental*”: “[...] *desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación interjurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública*”.

Anexo I, en el “Acta Constitutiva del Consejo Federal de Medio Ambiente”: “*Que la preservación y conservación del ambiente en el territorio del país requiere para el mejoramiento de la calidad de vida una política coordinada y participativa, en virtud de que el sistema ambiental es una complejidad que trasciende las fronteras políticas provinciales // Que el federalismo es un sistema político de distribución territorial de las competencias que puede resolver con eficacia la administración local de los problemas ambientales [...]*”.

iii.- La ley N° 25916: “*Gestión de Residuos Domiciliarios*” (BONA, 07-09-2004).

Artículo 1°: “*Las disposiciones de la presente ley establecen los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los residuos domiciliarios, sean éstos de origen residencial, urbano, comercial, asistencial, sanitario, industrial o institucional, con excepción de aquellos que se encuentren regulados por normas específicas*”.

Artículo 3°: “*Se denomina gestión integral de residuos domiciliarios al conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

proceso de acciones para el manejo de residuos domiciliarios, con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población // La gestión integral de residuos domiciliarios comprende de las siguientes etapas: generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final.

a) Generación: es la actividad que comprende la producción de residuos domiciliarios.

b) Disposición inicial: es la acción por la cual se depositan o abandonan los residuos; es efectuada por el generador, y debe realizarse en la forma que determinen las distintas jurisdicciones // La disposición inicial podrá ser: 1. General: sin clasificación y separación de residuos // 2. Selectiva: con clasificación y separación de residuos a cargo del generador.

c) Recolección: es el conjunto de acciones que comprende el acopio y carga de los residuos en los vehículos recolectores. La recolección podrá ser: //1. General: sin discriminar los distintos tipos de residuo // 2. Diferenciada: discriminando por tipo de residuo en función de su tratamiento y valoración posterior.

d) Transferencia: comprende las actividades de almacenamiento transitorio y/o acondicionamiento de residuos para su transporte.

e) Transporte: comprende los viajes de traslado de los residuos entre los diferentes sitios comprendidos en la gestión integral.

f) Tratamiento: comprende el conjunto de operaciones tendientes al acondicionamiento y valorización de los residuos // Se entiende por acondicionamiento a las operaciones realizadas a fin de adecuar los residuos para su valorización o disposición final // Se entiende por valorización a todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos, mediante el reciclaje en sus formas física, química, mecánica o biológica, y la reutilización.

g) Disposición final: comprende al conjunto de operaciones destinadas a lograr el depósito permanente de los residuos domiciliarios, así como de las fracciones de

rechazo inevitables resultantes de los métodos de tratamiento adoptados. Asimismo, quedan comprendidas en esta etapa las actividades propias de la clausura y postclausura de los centros de disposición final”.

Capítulo II Autoridades competentes (Arts. 5º/8º).

Artículo 5º: “Serán autoridades competentes de la presente ley los organismos que determinen cada una de las jurisdicciones locales”.

Artículo 6º: “Las autoridades competentes serán responsables de la gestión integral de los residuos domiciliarios producidos en su jurisdicción, y deberán establecer las normas complementarias necesarias para el cumplimiento efectivo de la presente ley // Asimismo, establecerán sistemas de gestión de residuos adaptados a las características y particularidades de su jurisdicción, los que deberán prevenir y minimizar los posibles impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población”.

Artículo 7º: “Las autoridades competentes podrán suscribir convenios bilaterales o multilaterales, que posibiliten la implementación de estrategias regionales para alguna o la totalidad de las etapas de la gestión integral de los residuos domiciliarios”.

Artículo 8º: “Las autoridades competentes promoverán la valorización de residuos mediante la implementación de programas de cumplimiento e implementación gradual”.

Generación y Disposición inicial.

Artículo 9º: “Denominase generador, a los efectos de la presente ley, a toda persona física o jurídica que produzca residuos en los términos del artículo 2º. El generador tiene la obligación de realizar el acopio inicial y la disposición inicial de los residuos de acuerdo a las normas complementarias que cada jurisdicción establezca”.

Artículo 10: “La disposición inicial de residuos domiciliarios deberá efectuarse



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

mediante métodos apropiados que prevengan y minimicen los posibles impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población”.

Artículo 11: “Los generadores, en función de la calidad y cantidad de residuos, y de las condiciones en que los generan se clasifican en: a) Generadores individuales // b) Generadores especiales // Los parámetros para su determinación serán establecidos por las normas complementarias de cada jurisdicción”.

Artículo 12: “Denominase generadores especiales, a los efectos de la presente ley, a aquellos generadores que producen residuos domiciliarios en calidad, cantidad y condiciones tales que, a criterio de la autoridad competente, requieran de la implementación de programas particulares de gestión, previamente aprobados por la misma // Denominase generadores individuales, a los efectos de la presente ley, a aquellos generadores que, a diferencia de los generadores especiales, no precisan de programas particulares de gestión”.

Capítulo IV

Recolección y transporte.

Artículo 13: “Las autoridades competentes deberán garantizar que los residuos domiciliarios sean recolectados y transportados a los sitios habilitados mediante métodos que prevengan y minimicen los impactos negativos sobre el ambiente y la calidad de vida de la población. Asimismo, deberán determinar la metodología y frecuencia con que se hará la recolección, la que deberá adecuarse a la cantidad de residuos generados y a las características ambientales y geográficas de su jurisdicción”.

Artículo 14: “El transporte deberá efectuarse en vehículos habilitados, y debidamente acondicionados de manera de garantizar una adecuada contención de los residuos y evitar su dispersión en el ambiente”.

Capítulo V Tratamiento, Transferencia y Disposición final.

Artículo 15: “Denominase planta de tratamiento, a los fines de la presente ley,

a aquellas instalaciones que son habilitadas para tal fin por la autoridad competente, y en las cuales los residuos domiciliarios son acondicionados y/o valorizados. El rechazo de los procesos de valorización y todo residuo domiciliario que no haya sido valorizado, deberá tener como destino un centro de disposición final habilitado por la autoridad competente”.

Artículo 16: “Denominase estación de transferencia, a los fines de la presente ley, a aquellas instalaciones que son habilitadas para tal fin por la autoridad competente, y en las cuales los residuos domiciliarios son almacenados transitoriamente y/o acondicionados para su transporte”.

Artículo 17: “Denominase centros de disposición final, a los fines de la presente ley, a aquellos lugares especialmente acondicionados y habilitados por la autoridad competente para la disposición permanente de los residuos”.

Artículo 18: “Las autoridades competentes establecerán los requisitos necesarios para la habilitación de los centros de disposición final, en función de las características de los residuos domiciliarios a disponer, de las tecnologías a utilizar, y de las características ambientales locales. Sin perjuicio de ello, la habilitación de estos centros requerirá de la aprobación de una Evaluación de Impacto Ambiental, que contemple la ejecución de un Plan de Monitoreo de las principales variables ambientales durante las fases de operación, clausura y postclausura”.

Artículo 19: “Para la operación y clausura de las plantas de tratamiento y de las estaciones de transferencia, y para la operación, clausura y postclausura 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”.

Artículo 20: “Los centros de disposición final deberán ubicarse en sitios suficientemente alejados de áreas urbanas, de manera tal de no afectar la calidad de vida de la población; y su emplazamiento deberá determinarse considerando la planificación territorial, el uso del suelo y la expansión urbana durante un lapso que incluya el período



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

de postclausura. Asimismo, no podrán establecerse dentro de áreas protegidas o sitios que contengan elementos significativos del patrimonio natural y cultural”.

Artículo 21: “Los centros de disposición final deberán ubicarse en sitios que no sean inundables. De no ser ello posible, deberán diseñarse de modo tal de evitar su inundación”.

Capítulo VI Coordinación interjurisdiccional.

Artículo 22: “El Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) a los fines de la presente ley, y en cumplimiento del Pacto Federal Ambiental actuará como el organismo de coordinación interjurisdiccional, en procura de cooperar con el cumplimiento de los objetivos de la presente ley”.

Artículo 23: “El organismo de coordinación tendrá los siguientes objetivos: //
a) Consensuar políticas de gestión integral de los residuos domiciliarios; b) Acordar criterios técnicos y ambientales a emplear en las distintas etapas de la gestión integral; c) Consensuar, junto a la Autoridad de Aplicación, las metas de valorización de residuos domiciliarios”.

Capítulo VII Autoridad de aplicación.

Artículo 24: “Será autoridad de aplicación, en el ámbito de su jurisdicción, el organismo de mayor jerarquía con competencia ambiental que determine el Poder Ejecutivo nacional”.

Artículo 25: “Serán funciones de la autoridad de aplicación: a) Formular políticas en materia de gestión de residuos domiciliarios, consensuadas en el seno del COFEMA // b) Elaborar un informe anual con la información que le provean las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, el que deberá, como mínimo, especificar el tipo y cantidad de residuos domiciliarios que son recolectados, y además, aquellos que son valorizados o que tengan potencial para su valorización en cada una de las jurisdicciones // c) Fomentar medidas que contemplen la integración de los circuitos informales de

recolección de residuos // d) Promover programas de educación ambiental, conforme a los objetivos de la presente ley // e) Proveer asesoramiento para la organización de programas de valorización y de sistemas de recolección diferenciada en las distintas jurisdicciones // f) Promover la participación de la población en programas de reducción, reutilización y reciclaje de residuos // g) Fomentar, a través de programas de comunicación social y de instrumentos económicos y jurídicos, la valorización de residuos, así como el consumo de productos en cuya elaboración se emplee material valorizado o con potencial para su valorización // h) Promover e incentivar la participación de los sectores productivos y de comercio de bienes en la gestión integral de residuos // i) Impulsar y consensuar, en el ámbito del COFEMA, un programa nacional de metas cuantificables de valorización de residuos de cumplimiento progresivo; el cual deberá ser revisado y actualizado periódicamente”.

Capítulo IX Plazos de adecuación.

Artículo 33: “Establécese un plazo de 10 años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para la adecuación de las distintas jurisdicciones a las disposiciones establecidas en esta ley respecto de la disposición final de residuos domiciliarios. Transcurrido ese plazo, queda prohibida en todo el territorio nacional la disposición final de residuos domiciliarios que no cumpla con dichas disposiciones”.

Artículo 34: “Establécese un plazo de 15 años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, para la adecuación de las distintas jurisdicciones al conjunto de disposiciones establecidas en esta ley. Transcurrido ese plazo, queda prohibida en todo el territorio nacional la gestión de residuos domiciliarios que no cumpla con dichas disposiciones”.

Capítulo X Disposiciones Complementarias.

Artículo 35: “Las autoridades competentes deberán establecer, en el ámbito de su jurisdicción, programas especiales de gestión para aquellos residuos domiciliarios que por sus características particulares de peligrosidad, nocividad o toxicidad, puedan presentar riesgos significativos sobre la salud humana o animal, o sobre los recursos



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

ambientales”.

Artículo 36: “Las provincias y la Ciudad de Buenos Aires deberán brindar a la Autoridad de Aplicación la información sobre el tipo y cantidad de residuos domiciliarios recolectados en su jurisdicción, así como también aquellos que son valorizados o que tengan potencial para su valorización”.

iv.- Ley N° 26168, Ley de la Cuenca Matanza Riachuelo (BONA, 05-12-2006; v. antecedentes, Comité Ejecutor del Plan de Gestión Ambiental y de manejo de la cuenca Hídrica Matanza Riachuelo creado por el artículo 1° del Decreto N° 482, BONA, 27-09-1995 y Decreto N°1093/1993, PEN, Créase en su ámbito el Comité Ejecutivo para el Saneamiento de la Cuenca Hídrica Matanza/Riachuelo, BONA 09-06-1993; informe DIGID/73 del Ministerio de Defensa de la Nación).

La ley establece la autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo como ente de derecho público interjurisdiccional, con competencias en el área de la Cuenca Matanza Riachuelo:

Artículo 1° : “Créase la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo como ente de derecho público interjurisdiccional en el ámbito de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros // La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo ejercerá su competencia en el área de la Cuenca Matanza Riachuelo en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los partidos de Lanús, Avellaneda, Lomas de Zamora, Esteban Echeverría, La Matanza, Ezeiza, Cañuelas, Almirante Brown, Morón, Merlo, Marcos Paz, Presidente Perón, San Vicente y General Las Heras, de la provincia de Buenos Aires”.

Artículo 5°: “La Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, tiene facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento,

recomposición y utilización racional de los recursos naturales [...]” // Artículo 6º: “Las facultades, poderes y competencias de la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo en materia ambiental prevalecen sobre cualquier otra concurrente en el ámbito de la cuenca, debiendo establecerse su articulación y armonización con las competencias locales”.

Por Resolución N° 297/2018 (BONA, 11-09-2018) se establece el registro de los establecimientos y actividades de la cuenca Matanza Riachuelo en el ámbito de la Dirección de Fiscalización y Adecuación Ambiental de ACUMAR, con obligación de empadronamiento de todo responsable o titular de la explotación de todo establecimiento industrial, comercial, de servicios o actividad que se encuentre radicada en su ámbito, conforme lo establecido en la Resolución Presidencia ACUMAR N° 1113/2013, o en el sector de Dock Sud comprendido entre la Autopista Buenos Aires-La Plata, el Río de la Plata, el Riachuelo y el Canal Sarandí. De Avellaneda comprensiva de: Tres Sargentos / Caxaraville / Gral. Nazar / Campichuelo / Pte. Sarmiento / Cangallo / Anatole France / Gral. Heredia / Pte. Sarmiento / Crisólogo Larralde / Anatole France / Pitágoras / Av. Gral. Güemes / Gral. Belgrano o Mujeres Argentinas / Vélez Sarsfield / Cnel. Brandsen / Paso / San Martín / Paso / Av. Bartolomé Mitre / Aquino / Olavarría / Av. Gral. Roca / Castelli / Ricardo Gutiérrez / Olavarría / Gral. Argañaráz / Cnel. Suárez / Av. J. Díaz de Solís / Combatiente de Malvinas / Pje. Muñiz / Av. J. Díaz de Solís / Desembocadura.

B. Normativa Provincia de Buenos Aires.

i.- Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Artículo 28: “*Los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras // La Provincia ejerce el dominio eminente sobre el ambiente y los recursos naturales de su territorio incluyendo el subsuelo y el espacio aéreo correspondiente, el mar territorial y su lecho, la plataforma continental y los recursos naturales de la zona económica exclusiva, con el fin de asegurar una gestión ambientalmente adecuada // En materia ecológica deberá preservar, recuperar y*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo; prohibir el ingreso en el territorio de residuos tóxicos o radiactivos; y garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales // Asimismo, asegurará políticas de conservación y recuperación de la calidad del agua, aire y suelo compatible con la exigencia de mantener su integridad física y su capacidad productiva, y el resguardo de áreas de importancia ecológica, de la flora y la fauna // Toda persona física o jurídica cuya acción u omisión pueda degradar el ambiente está obligada a tomar todas las precauciones para evitarlo”.

ii.- Leyes provinciales.

a.- Ley N° 11723: “Protección, Conservación, Mejoramiento y Restauración de los Recursos Naturales y del Ambiente en general” (BOBue, 26-12-1995).

Artículo 65°*: “La gestión de todo residuo que no esté incluido en las categorías de residuo especial, patogénico y radioactivo, será de incumbencia y responsabilidad municipal. Respecto de los Municipios alcanzados por el Decreto-Ley 9.111/78, el Poder Ejecutivo Provincial promoverá la paulatina implementación del principio establecido en este artículo, así como también de lo normado en los artículos 66° y 67° de la presente”.

Artículo 66°*: “La gestión municipal, en el manejo de los residuos, implementará los mecanismos tendiente [s] a: // a) La minimización en su generación // b) La recuperación de materia y/o energía // c) La evaluación ambiental de la gestión sobre los mismos // d) La clasificación en la fuente // e) La evaluación de impacto ambiental, previa localización de sitios para disposición final”

Artículo 67°: “Los organismos provinciales competentes y el C.E.A.M.S.E. deberán: // a) Brindar la asistencia técnica necesaria a los fines de garantizar la efectiva gestión de los residuos // b) Propiciar la celebración de acuerdos regionales sobre las

distintas operaciones a efectos de reducir la incidencia de los costos fijos y optimizar los servicios” [...].

Artículo 69°: *“La Provincia y los Municipios según el ámbito que corresponda, deben realizar actos de inspección y vigilancia para verificar el cumplimiento de las disposiciones de esta ley y del reglamento que en su consecuencia se dicte” [...].*

“De los organismos de aplicación”: Artículos 73/77:

Artículo 73°: *“Serán organismos de aplicación de la presente ley el INSTITUTO PROVINCIAL DE MEDIO AMBIENTE, cada una de las reparticiones provinciales con incumbencia ambiental conforme el deslinde de competencias que aquél efectuó en virtud del artículo 2° de la Ley 11.469, y los Municipios”.*

Artículo 74°: *“La Provincia asegurará a cada Municipio el poder de policía suficiente para la fiscalización y cumplimiento de las normas ambientales garantizándole la debida asistencia técnica”.*

Artículo 75°: *“Todo municipio podrá verificar el cumplimiento de las normas ambientales inspeccionando y realizando constataciones a efectos de reclamar la intervención de la autoridad competente. Asimismo en caso de emergencia podrá tomar decisiones de tipo cautelar o precautorio dando inmediato aviso a la autoridad que corresponda” [...].*

Artículo 77°: *“Los municipios, en el marco de sus facultades, podrán dictar normas locales conforme las particularidades de cada realidad, y siempre que no contradigan los principios establecidos en la presente ley y en la reglamentación que en su consecuencia se dicte” [...].*

En el artículo 78° se incorporan al Decreto Ley 8751/77 T.O. Decreto 8526/86 los siguientes artículos:

Artículo 4° bis: *“Se considerarán faltas de especial gravedad aquellas que*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

atentaren contra las condiciones ambientales y de salubridad pública, en especial las infracciones a las ordenanzas que regulan: // Inciso a): Condiciones de higiene y salubridad que deben reunir los sitios públicos, los lugares de acceso público y los terrenos baldíos // Inciso b): Prevención y eliminación de la contaminación ambiental de los cursos y cuerpos de agua y el aseguramiento de la conservación de los recursos naturales // Inciso c): Elaboración, transporte, expendio, y consumo de productos alimentarios y las normas higiénico-sanitarias, bromatológicas y de identificación comercial // Inciso d): Instalación y funcionamiento de abastos, mataderos, mercados y demás lugares de acopio y concentración de productos animales // Inciso e): Radicación, habilitación y funcionamiento de establecimientos comerciales e industriales de la primera y segunda categoría de acuerdo a la ley 11.459”.

Artículo 6° bis: “En caso de infracción a las normas cuyas materias se detallan en el artículo 4° bis, la pena de multa podrá ascender hasta la suma del triplo de la establecida como tope en el artículo 6°”.

Artículo 7° bis: “La sanción de arresto podrá elevarse a noventa (90) días en los casos que como resultado directo o indirecto de las emisiones, descargas, vuelcos, o vertidos de cualquier naturaleza (residuos sólidos, líquidos, gaseosos), se ocasionare perjuicio o se generare situación de peligro para el medio ambiente y/o la salud de las personas”.

Artículo 9° bis: “La sanción de inhabilitación podrá ser hasta ciento ochenta (180) días respecto de los supuestos contemplados en el artículo 4° bis” [...].

Artículo 79°: “Modifícase el siguiente artículo del Decreto-Ley 8.157/77 T.O. Decreto 8.526/86, el que quedará redactado de la siguiente forma: // Artículo 5: “La sanción de amonestación sólo podrá ser aplicada como sustitutiva de la multa o arresto. Esta facultad no podrá utilizarse en caso de reincidencia, ni en los supuestos contemplados en el artículo 4° bis”.

Artículo 80°: “Cuando se trate de establecimientos industriales, las normas que

regulan las evaluaciones del impacto ambiental, artículos 10 a 25 de la presente ley, deberán adecuarse con la ley 11.459 y su Decreto Reglamentario a fin de exigirles en un solo procedimiento el cumplimiento de las disposiciones legales referidas a esa temática”.

**Sin embargo, estas disposiciones (en lo subrayado) resultan observadas por el decreto de promulgación N° 4371/1995 (BOBue, 22-12-1995) con fundamento: [...] “Que, del mismo modo, merece objeción el artículo 65, habida cuenta que el mismo atribuye a los Municipios, por vía de exclusión de los residuos especiales, patogénicos y radioactivos, la gestión de los residuos industriales, que de acuerdo a la Ley 11.459 son, por especialidad de la misma, materia propia de gestión y tratamiento del Instituto Provincial del Medio Ambiente; desnaturalizando del tal manera las atribuciones que la norma mencionada otorga a su autoridad de aplicación (Instituto Provincial del Medio Ambiente); // Que asimismo, el artículo que se objeta traslada a los Municipios comprendidos en el Decreto-Ley 9.111/78 la gestión integral de los residuos involucrados; // Que al sostener tal criterio implicaría, eventualmente, la derogación del sistema de disposición final de desechos instaurado por el citado instrumento normativo en clara contraposición con los objetivos funcionales del ente Coordinación Ecológica Area Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE); // Que la precitada Entidad tiene a su cargo la disposición final de los residuos domiciliarios recolectados en veintidós (22) distritos municipales del Conurbano Bonaerense y la Capital Federal, los cuales se destinan a relleno sanitario; // Que, además, se podrían ver afectados los derechos adquiridos de quienes convinieron con dicho organismo la construcción de dichos rellenos, mediante acuerdos de vigencia prolongada y celebrados sobre las previsiones de la prescripción aludida, dando así origen a numerosos reclamos en base a la responsabilidad contractual asumida; // Que la transferencia de gestión prevista contraría lo establecido por el artículo 67 de la iniciativa subexámene, que estimula la integración de las comunas para el tratamiento de los residuos a través de la constitución de sistemas regionales que permitan disminuir la incidencia de los costos fijos y optimizar los servicios prestados; // Que idéntico proceder es menester aplicar en relación al inciso e) del artículo 66 del proyecto en cuestión, ya que la evaluación del impacto ambiental no corresponde asignarla a las Comunas individualmente, desde que los recursos que podrían verse afectados no están circunscriptos a una sola jurisdicción, razón por la cual debe reservarse para la*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

autoridad provincial competente en la materia [...]”.

b.- La ley N° 11469 (BOBue, 24-12-1993), por el artículo primero se crea el entonces Instituto Provincial del Medio Ambiente:

Artículo 1°: “Créase el Instituto Provincial del Medio Ambiente dependiente de la Secretaría General de la Gobernación que tendrá a su cargo formular la política ambiental, coordinar su ejecución con los organismos del estado corresponsables de la misma. Y velar por su adecuado cumplimiento”.

Artículo derogado por el artículo 15 de la Ley N°11737, (BOBue, 20-12-1995) modificatoria de la Ley 11175 -Ley de Ministerios- (BOBue, 11-12-1991) la cual establece en el artículo 24 a tenor de lo dispuesto por la primera norma modificatoria: *“La Secretaría de Política Ambiental tendrá a su cargo, en el marco resultante de los principios del desarrollo sustentable, formular, proyectar, fiscalizar y ejecutar la política ambiental del Estado Provincial, así como la relativa a la preservación de los recursos naturales”.*

Por decreto N° 4732 (BOBue, 30/12/1996) se determina en el artículo 1°: *“Será Autoridad de Aplicación de las Leyes 11.720 y 11.723, la Secretaría de Política Ambiental, como Autoridad Provincial de Aplicación, sucesora institucional del suprimido Instituto Provincial del Medio Ambiente”.*

Con la sanción de la Ley de Ministerios N° 13757 (BOBue, 06-12-2007), el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS) absorbe las competencias provinciales derivadas de la temática ambiental: *“Organismo Provincial Para el Desarrollo Sostenible”:*

Artículo 31: “Créase el Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), quien ejercerá la autoridad de aplicación en materia ambiental en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, como entidad autárquica de derecho público en la órbita del Ministerio de Jefatura de Gabinete y Gobierno, con capacidad para actuar de forma pública y/o privada dentro del ámbito de la competencia que le asigna la presente ley,

cuya organización y funcionamiento sobre la base de la descentralización operativa y financiera, será reglamentada oportunamente por el Poder Ejecutivo. En especial, le compete: // 1. Planificar, formular, proyectar, fiscalizar, ejecutar la política ambiental, y preservar los recursos naturales; ejerciendo el poder de policía, y, fiscalizando todo tipo de efluentes, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros organismos // 2. Planificar y coordinar con los organismos competentes, la ejecución de programas de educación y política ambiental destinada a mejorar y preservar la calidad ambiental, participando en la ejecución de la misma a través de la suscripción de convenios con otros organismos públicos y/o privados, municipales, provinciales, nacionales, e internacionales // 3. Intervenir en la conservación, protección y recuperación de reservas, áreas protegidas, y bosques, de los recursos naturales y de la fauna silvestre, del uso racional y recuperación de suelos, de protección y preservación de la biodiversidad, diseñando e implementando políticas a esos fines // 4. Desarrollar acciones tendientes a diversificar la matriz energética provincial a través de las energías generadas por medio de fuentes renovables, alternativas o no fósiles // 5. Promover la investigación y el uso de fuentes alternativas de energía, y desarrollar políticas orientadas a la sustentabilidad y eficiencia energética en el sector público y privado como prevención del cambio climático; y acciones tendientes a la promoción y la instalación de unidades de generación energética a partir de fuentes renovables o no fósiles tendientes a disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero // 6. Ejecutar las acciones conducentes a la fiscalización de todos los elementos que puedan ser causa de contaminación del aire, agua, suelo y, en general, todo lo que pudiere afectar el ambiente e intervenir en los procedimientos para la determinación del impacto ambiental // 7. Fiscalizar, en el ámbito de su competencia, a los organismos que tengan a su cargo aspectos de la ejecución de la política ambiental que fije el Poder Ejecutivo // 8. Intervenir en los procedimientos de prevención, determinación, evaluación y fiscalización en materia de residuos, sin perjuicio de los lineamientos que establecen las Leyes 11347, 11720, 13592, de las obligaciones que en ellas se establecen para los Municipios y del Decreto-Ley 9111/78 // 9. Elaborar y ejecutar programas sobre el ecosistema del Delta Bonaerense y de las demás cuencas del territorio de la provincia de Buenos Aires, en coordinación con otros organismos competentes en la materia”.

Artículo 32: “El Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible estará



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

cargo de un Director Ejecutivo, designado por el Poder Ejecutivo, con rango equivalente a Secretario y será la autoridad de aplicación de la Ley 11723 y de las que en adelante se sancionen, en su carácter de sucesor institucional de la Ex Secretaria de Política Ambiental, exceptuándose el Artículo 20, inciso 13 de la presente Ley”.

Artículo 33: “El Poder Ejecutivo reglamentará la organización, el funcionamiento, la dotación de personal y el procedimiento del Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible”.

Artículo 34: “Sustitúyese el artículo 15 de la Ley 10907 [Régimen regulatorio de las reservas y parques naturales...] por el siguiente: “Artículo 15: El Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible, será el organismo de aplicación de la presente Ley.”

-Por la Ley de Ministerios N°14853 (BOBue, 06-12-2016) se establece: Título IX. Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (arts. 36/37):

Artículo 36: “El Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS), será la Autoridad de Aplicación en materia ambiental en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, como entidad autárquica de derecho público en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros, con capacidad para actuar de forma pública y/o privada dentro del ámbito de la competencia que le asigna la presente Ley [...]” Ídem, Título X, artículos 44/45, de la Ley de Ministerios N°14989 (BOBue, 29-12-2017).

-Por Ley de Ministerios N° 15164 (BOBue, 12/12/2019): Se establece en el Título VIII, “De las competencias ministeriales”, “Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros”, regula en su artículo 20: “Corresponde al Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros asistir al Gobernador en la coordinación con los diferentes ministerios y demás organismos, comisiones y acciones interministeriales y en la organización de las reuniones del Gabinete Provincial. Le compete en especial: [...] 12: Entender en la supervisión y coordinación del Organismos Provincial para el Desarrollo Sostenible...”.

-La Ley N° 15309 (BOBue, 29-12-2021) viene a modificar la Ley N° 15164, por el artículo 1° se modifica el artículo 2°: “*Los siguientes Ministerios tendrán a su cargo el despacho de los asuntos del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires: [...] 2.- Ministerio de Ambiente*”.

El artículo 3° incorpora como artículo 20 BIS de la Ley N° 15164 el siguiente: “*Ministerio de Ambiente*”.

Artículo 20 bis: “*Le corresponde al Ministerio de Ambiente asistir al Gobernador en todo lo inherente a las materias de su competencia, y en particular: // 1. Entender en materia ambiental, en carácter de autoridad de aplicación de la Ley N° 11.723 y demás normativas ambientales complementarias; ejerciendo el poder de policía y fiscalizando toda acción que sea posible de dañar el ambiente, afectar la salud o la calidad de vida de la población, sin perjuicio de las competencias asignadas a otros organismos // 2. Entender en la formulación, proyección, fiscalización y ejecución de la política ambiental con el objetivo de preservar los bienes comunes naturales, promoviendo la transición ecológica, incorporando tecnologías y energías alternativas // 3. Intervenir en los procedimientos de prevención, determinación, evaluación y fiscalización en materia de residuos // 4. Entender en la planificación y coordinación de políticas de educación ambiental destinada a mejorar y preservar la calidad ambiental y entender en la formación y capacitación de los integrantes del Estado provincial // 5. Entender en la gestión, manejo y conservación de las áreas protegidas y bosques nativos // 6. Intervenir en la planificación y conservación de la biodiversidad y en la implementación de políticas tendientes a la protección y mejoramiento del suelo // 7. Intervenir en la instrumentación de las medidas de coordinación y articulación junto a otros organismos competentes para la gestión ambiental del agua en la Provincia // 8. Intervenir en la planificación y el ordenamiento ambiental del territorio provincial, en el marco del Decreto-Ley N° 8912/77, su espacio costero y marino y el Delta del Paraná bonaerense, en coordinación con otras jurisdicciones y organismos competentes en la materia // 9. Intervenir en la gestión del fuego en el ámbito de su jurisdicción, integrando el Sistema Federal de Manejo del Fuego // 10. Entender en los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental e instrumentos*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

complementarios, en el ámbito de su jurisdicción // 11. Intervenir en las políticas de mitigación y adaptación del cambio climático coordinando la elaboración e implementación de planes y acciones respectivas con las demás jurisdicciones competentes // 12. Participar en la materia de su competencia en lo relacionado a las acciones preventivas y ante las emergencias naturales y catástrofes climáticas, bajo el enfoque de reducción de riesgo de desastre y la adaptación basada en ecosistemas // 13. Coordinar la concertación y articulación con los gobiernos municipales para la implementación de la política ambiental provincial”.

B.1.- En lo que concierne a los residuos:

i.- Decreto ley N° 9111/1978 (BOBue, 26/07/1978) CEAMSE integrado por CABA y 45 Municipios.

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

Artículo 2°: *“A los efectos de esta ley los Partidos comprendidos son los siguientes: Vicente López, San Isidro, San Fernando, Tigre, General Sarmiento, General San Martín, Tres de Febrero, Morón, Merlo, Moreno, La Matanza, Esteban Echeverría, Almirante Brown, Lomas de Zamora, Quilmes, Avellaneda, Lanús, Florencio Varela, Berazategui, Berisso, Ensenada y La Plata”.*

Artículo 3°: *“En los Partidos comprendidos por la presente, la disposición final de los residuos se efectuará exclusivamente por el sistema de relleno sanitario”.*

Artículo 4°: *“La disposición final de los residuos mediante el sistema de relleno sanitario se efectuará únicamente por intermedio de ‘Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado’ – (C.E.A.M.S.E.), y a medida que dicha Sociedad del Estado se encuentre en condiciones de recibir todo o parte de los residuos originados en el territorio de los Partidos involucrados y en lugares especialmente habilitados a tal fin,*

dentro de una distancia máxima de veinte (20) kilómetros fuera de los límites del Partido en el cual fueran aquéllos recolectados”.

“Cuando la precitada empresa comunique a los respectivos municipios la habilitación de terrenos para el relleno sanitario de los residuos, en las condiciones establecidas en el párrafo anterior, aquéllos deberán obligatoriamente arrojar en los predios habilitados por ‘C.E.A.M.S.E.’ toda la basura que se recolecte en los mismos”.

Artículo 5º: “En todas las concesiones por recolección de residuos que se contraten en el futuro por las Municipalidades comprendidas en la presente ley, se incluirá como condición del contrato que el concesionario de tal servicio deberá arrojar los residuos en los lugares habilitados por ‘C.E.A.M.S.E.’ en las condiciones del artículo precedente y que, en tales casos, las tareas de relleno sanitario se efectuarán exclusivamente por intermedio de dicha Sociedad”.

Artículo 6º: “Las Municipalidades comprendidas abonarán a ‘Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado’ (C.E.A.M.S.E.) las tarifas que ésta facture por los trabajos que realice en los terrenos habilitados para la disposición final de los residuos por relleno sanitario, con más los reajustes y/o intereses punitivos que pudiera aplicarles dicha Sociedad por eventuales moras en su pago”.

“Los municipios también deberán abonar a ‘C.E.A.M.S.E.’ similares tarifas, y sus eventuales accesorios, que se le facturen por la disposición final de residuos de cualquier clase u origen, provenientes del respectivo partido y que sean arrojados directamente por los particulares en los sitios habilitados por dicha Sociedad para el relleno sanitario, sin que hubiera intervenido el concesionario o locador del servicio de recolección de basura”.

Artículo 7º: “En los supuestos en que las municipalidades no cumplieran con el pago de las tarifas facturadas por la mencionada Sociedad del Estado y/o no abonen los reajustes o intereses punitivos por mora, se procederá de acuerdo con lo que a



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

continuación se indica:"

"En el caso de que el Banco de la Provincia de Buenos Aires abone a 'C.E.A.M.S.E.' sumas por los conceptos precedentemente referidos, en cumplimiento de avales u otras garantías otorgadas por el mismo de acuerdo con lo previsto en la cláusula séptima del Convenio formalizado con la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires con fecha seis de mayo de 1977 y aprobado por Ley 8981; dicho Banco –con comunicación al Ministerio de Economía y a la Contaduría General de la Provincia- procederá a hacer efectivo su crédito debitando directamente su importe de los fondos del producido de la percepción de impuestos y demás rentas fiscales de la Provincia que se encuentren depositados por ésta en el mismo;"

"En supuesto del apartado precedente, producida la debitación por el Banco de la Provincia, la Contaduría General de la Provincia procederá a retener los importes adeudados por las municipalidades y demás accesorios de los fondos que pudieran corresponderles a las mismas por coparticipación municipal en los gravámenes o tributos provinciales o en las coparticipaciones o aportes que a su vez perciba la Provincia;"

"Cuando no corresponda el pago por el Banco de la Provincia de Buenos Aires al 'C.E.A.M.S.E.', las tarifas y accesorios que pudieran adeudarse a éste por las municipalidades serán abonados directamente por la Provincia a dicha Sociedad del Estado, mediante retención a efectuar por el mismo procedimiento previsto en el apartado anterior, a sola solicitud de tal Sociedad y con intervención del Ministerio de Gobierno".

Artículo 8º: "Los municipios que no se encuentren obligados a disponer su basura por intermedio del 'C.E.A.M.S.E.', por no cumplirse a su respecto las condiciones fijadas por el artículo 4, deberán igualmente aplicar el sistema de relleno sanitario para la disposición final de los residuos que recolecten por sí o por terceros concesionarios o locadores de tal servicio".

Artículo 9º: "El 'Cinturón Ecológico Área Metropolitana Sociedad del Estado' actuará como único organismo oficial de asesoramiento técnico para todos los municipios comprendidos en esta ley, en toda materia vinculada con la limpieza urbana y,

especialmente, en cuanto a la disposición final de la basura”.

Artículo 10°: “Prohíbense, en todos los Partidos comprendidos en la presente ley, los depósitos de basura y/o de elementos recuperados de la misma, sea en espacios abiertos o cerrados. Tal prohibición alcanza por igual a los que pudieran instalarse en terrenos de propiedad de personas físicas o de personas jurídicas de carácter público o privado”.

“En los mismos Partidos queda prohibida la disposición final de la basura mediante su quema o incineración o por cualquier otro sistema no autorizado expresamente por esta ley”.

“La disposición de los residuos en domicilio se regirá por las normas de la Ordenanza General número 220 del 22 de junio de 1978, disposiciones reglamentarias de ella y sus eventuales modificatorias”.

Artículo 11°: “Igualmente prohíbese en los mismos Partidos la realización de cualquier tipo de tarea de recuperación de residuos, aún por parte de quienes tengan la adjudicación de la concesión por recolección de residuos. Tal prohibición comprende también al denominado ‘CIRUJEO’, aún en terrenos de propiedad de particulares”.

Artículo 12°: “Las infracciones a lo dispuesto por los artículos 10° y 11° de la presente ley serán sancionadas por las autoridades municipales de conformidad con lo dispuesto por el Código de Faltas Municipales –Ley 8751-. Las normas municipales pertinentes deberán prever especialmente lo siguiente:”

“Las violaciones que se constaten a la prohibición establecida por el artículo 10° de la presente ley, darán lugar a la inmediata intimación de la municipalidad respectiva para que se proceda al reacondicionamiento y limpieza de los inmuebles total o parcialmente ocupados con basura o para que se proceda al relleno sanitario de la misma, estableciendo el plazo dentro del cual deberá concretarse tal acción, el que no podrá exceder de un máximo de ciento ochenta (180) días. En caso de incumplimiento por parte de los propietarios y/o poseedores y/u ocupantes y/o responsables de los terrenos



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

con lo dispuesto en el párrafo anterior, las normas municipales preverán la realización de las tareas de saneamiento por cuenta y a costa de los infractores, y las demás sanciones consiguientes de acuerdo con las previsiones del Código de Faltas Municipales –Ley 8.751-, las que en todos los casos deberán establecer el arresto de los infractores por un plazo mínimo de diez (10) días y la accesoria de clausura del inmueble hasta el total y definitivo saneamiento del mismo;”

“Las normas municipales también establecerán sanciones para quienes arrojen residuos sólidos o líquidos (aguas servidas, residuos cloacales y similares) de cualquier naturaleza u origen, en cualquier lugar que no se encuentre especialmente habilitado por ‘C.E.A.M.S.E.’ para su disposición final o por las municipalidades –en los casos del artículo 8° de la presente ley-, o por las autoridades nacionales o provinciales respectivas en los casos de residuos líquidos. En todos los supuestos la falta será penada con el arresto del infractor por un mínimo de tres (3) días y multa, procediéndose al secuestro del vehículo utilizado para cometer la infracción y demás herramientas y útiles empleados con el mismo fin hasta el cumplimiento total de la sanción impuesta”.

“En las infracciones a que se refiere este apartado la autoridad municipal dispondrá además la inhabilitación para conducir de quien maneje el vehículo que transporte los residuos sólidos o líquidos arrojados, por un plazo de hasta seis (6) meses, y en caso de reincidencia su inhabilitación absoluta. Estas sanciones serán comunicadas a la autoridad provincial de tránsito, a la Jefatura de Policía de la Provincia, y a la autoridad encargada de expedir las licencias de conductor”.

Artículo 13°: “Las municipalidades respectivas deberán proceder a la limpieza, reacondicionamiento y total saneamiento de los terrenos de su propiedad o que por cualquier otro título detenten, en los cuales existan depósitos de basura de cualquier clase y origen, y dentro de un plazo máximo de dieciocho (18) meses a contar desde la entrada en vigencia de la presente ley”.

Artículo 14°: “La presente ley será de aplicación para los futuros contratos de concesión o locación de los servicios de recolección de residuos que formalicen las municipalidades comprendidas en la misma a partir de su entrada en vigencia. También

será de aplicación a aquellos contratos actualmente en vigor, en cuanto los mismos no regulen sobre el método de disposición final a utilizar con los residuos recolectados o establezcan sistemas de disposición final distintos del relleno sanitario, a efectos de que en todos los casos –sin excepción- se aplique este último”.

“En los demás supuestos de contratos de concesión o locación de servicios de recolección de residuos celebrados por las municipalidades, en los cuales se encuentre previsto el método de relleno sanitario para la disposición final de aquéllos, pero que no se encuadren en otras disposiciones de la presente ley, las autoridades municipales podrán renegociar tales contratos –con intervención del Ministerio de Gobierno- a fin de lograr su total adecuación a la presente ley, o exigir su exacto y puntual cumplimiento en todas sus partes y hasta la finalización del plazo contractual; no admitiéndose la prórroga de los mismos en cuanto no se encuentren totalmente conformes a las normas que se sancionan y la posibilidad de prórroga sea derecho pactado a favor de la Municipalidad respectiva”.

Artículo 15º: “El Ministerio de Gobierno será el encargado de la aplicación de esta ley”.

Artículo 16º: “La presente ley entrará en vigencia el día siguiente al de su publicación en el `Boletín Oficial”.

Artículo 17º: “Cúmplase, comuníquese, publíquese, dése al Registro y Boletín Oficial y archívese”.

ii.- En el año 2003, por decreto N° 90 (BOBUE, 20-02-2003), el gobernador de la provincia declara de interés regulatorio la recolección y distribución de los residuos sólidos urbanos que se realice en el territorio bonaerense:

Artículo 1º: “Declárase de interés regulatorio la recolección y distribución de los residuos sólidos urbanos (domiciliarios y similares) que se realice en territorio bonaerense // Artículo 2º: Establécese que los Ministerios de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos y de Asuntos Agrarios y Producción deberán dictar memorias y guías



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

técnicas y económicas de carácter regulatorio, en lo concerniente a la recolección y distribución de residuos y su vinculación con los servicios públicos”.

iii.- A través de la ley N° 13592 (BOBUE, 20-12-2006), la provincia regula los procedimientos para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos en el ámbito de su jurisdicción.

Su texto establece los principios y objetivos de la política ambiental en la materia, fija las competencias tanto del Poder Ejecutivo provincial como de los municipios.

En tal sentido, define lo que se considera como “residuos sólidos urbanos” y determina su “gestión integral”, que consiste en “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”, y que comprende diferentes etapas: disposición inicial, recolección, transporte, almacenamiento, planta de transferencia, tratamiento y/o procesamiento y disposición final (art. 2°).

La ley establece los principios básicos de la “gestión integral”, mencionando los de “precaución, prevención, monitoreo y control ambiental”; de “responsabilidad del causante” que implica que quien produce, detenta o gestiona un residuo, está obligado a asegurar o hacer asegurar su eliminación de acuerdo a la normativa vigente; de “minimización de la generación” estableciendo metas progresivas para la disminución de su volumen; de “valorización de los residuos sólidos urbanos” que implica su reutilización y reciclaje en sus distintas formas; el aprovechamiento económico de los residuos y la participación social en todas las formas y todas las fases de la gestión integral. Además, destaca que habrá de considerarse al residuo como un recurso y a su recolección y tratamiento como un servicio de carácter esencial para la comunidad (art. 3°).

La ley enumera, asimismo, los objetivos de política ambiental en la materia: la separación en origen, la valorización, la reutilización y el reciclaje de los residuos sólidos urbanos por parte de todos los Municipios de la Pcia.; minimizar su generación; diseñar

campañas de educación ambiental y divulgación respecto de las conductas positivas para el ambiente, propendiendo a una amplia y efectiva participación social, e incorporar tecnologías y procesos ambientalmente aptos y adecuados a la realidad local y regional (art. 4°).

Establece la competencia del P.E., a través de la Autoridad Ambiental Provincial, para la implementación de los objetivos de la ley, imponiéndole -entre otras- las siguientes tareas: -Diseñar la política de instrumentación de la gestión integral de los RSU, mediante los Programas de Gestión Integral. -Evaluar y aprobar los Proyectos de Gestión Integral de RSU elevados por los distintos Municipios. -Extender las autorizaciones a los Municipios y a los operadores públicos o privados para la implementación de los Programas de Gestión Integral y a los Centros de Procesamiento o disposición Final, ejerciendo el control y fiscalización posterior. -Proveer el asesoramiento para la implementación de la gestión en los municipios o regiones, brindando asistencia técnica, legal y financiera cuando corresponda. -Promover la creación, integración y articulación de los circuitos de reciclado y circuitos económicos necesarios para el cumplimiento de la ley. -Desarrollar sistemas de selección y tratamiento ambientalmente adecuados para los residuos especiales contenidos en los RSU. -Prevenir y minimizar el impacto ambiental negativo que resulte del manejo de los RSU, fiscalizando el monitoreo de las variables ambientales en las plantas de tratamiento y disposición final de los mismos. -Promover la participación de la comunidad mediante programas de educación para las diferentes etapas de la gestión integral de residuos. -Establecer un sistema de información referida a la gestión de residuos garantizando el acceso público al mismo. -Elaborar un informe anual sobre la gestión integral de los RSU. -Administrar los recursos económicos y gestionar fuentes de financiamiento destinadas a los Municipios para el cumplimiento de la norma. -Implementar planes de incentivos -exención o disminución de gravámenes- junto con los Municipios para el desarrollo de nuevas tecnologías en tratamiento y recuperación de materiales de RSU. -Promover, impulsar y sustentar la investigación y desarrollo de la ciencia y tecnología nacional para resolver los problemas derivados de los RSU y crear un Registro de Tecnologías para el tratamiento, procesamiento o disposición final de los RSU. -Solicitar colaboración a las autoridades nacionales para la ejecución de la ley. -Fijar la proporción



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

mínima de materiales recuperados para ser incorporados en la fabricación de un producto (art. 5°).

En cuanto a los municipios bonaerenses, les impone el deber de presentar a la Autoridad Ambiental Provincial un Programa de Gestión Integral de RSU conforme los términos de esta ley y de la ley nacional 25916. Asimismo, le impone al CEAMSE la presentación de un plan de gestión referido a la disposición final de residuos para los Municipios comprendidos en el artículo 2° del Decreto-Ley 9111/78, y aquellos que han suscripto o suscriban Convenios con el mismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 67° de la Ley N° 11723. Fija, asimismo, el plazo en el que las distintas jurisdicciones deben alcanzar una reducción del total de residuos con destino a la disposición final en un 30% (art. 6°).

Establece, luego, el contenido mínimo del Programa Integral de RSU, que deberá contener: -descripción del ambiente natural, socioeconómico y la infraestructura. -caracterización de cada etapa del Plan (Generación, Disposición Inicial, Recolección, Transporte, Almacenamiento, Tratamiento, Valoración y Disposición Final). -programas de difusión y educación para la comunidad. -estudio de impacto ambiental sobre las rutas de transporte, los centros de procesamiento, tratamiento y disposición final de los RSU y tratamiento de los efluentes. -el plazo para su instrumentación, que no podrá exceder de un año desde su aprobación. Cada municipio deberá presentar su propuesta ante la Autoridad Ambiental (art. 7°).

Los Municipios comprendidos en el Decreto ley 9111/78 tienen tres meses de plazo, desde la entrada en vigencia de la ley, para manifestar su continuidad o no con lo estipulado en el artículo 3° de aquella norma. Si no se pronuncian, se reputará que continúa adherido al sistema del CEAMSE. (art. 8°).

Los artículos siguientes aluden a la erradicación de los basurales a cielo abierto y la prohibición de la quema o cualquier otro sistema de tratamiento no autorizado por la Autoridad Ambiental Provincial (art. 9°); a la celebración de acuerdos regionales entre

Municipios (art. 10°); a la localización de los sitios de disposición final en cada Municipio o región (arts. 11° a 14°); a la creación del Registro de Tecnologías (art. 15°).

Además, pone a cargo de la Autoridad Ambiental Provincial la fiscalización de los programas de Gestión Integral, otorgando a la Provincia y a los Municipios según corresponda, la inspección y vigilancia para verificar el cumplimiento de la ley, regulando asimismo el régimen sancionatorio derivado de la infracción a sus disposiciones (arts. 16° a 20°).

Por último, la ley crea un fondo para la protección y restauración ambiental (art. 21°); y entre sus disposiciones transitorias impone a los Municipios la carga de enviar información estadística referida a la generación por cápita, toneladas diarias producidas, clasificación en porcentajes de fracción orgánica o inorgánica; porcentaje de residuos recuperados y de residuos dispuestos, entre otros ítems.

iv.- Con la sanción de la ley N° 14273 (BOBUE, 15-06-2011) se define los grandes generadores de residuos sólidos urbanos - *“en adelante RSU”*- incluyendo entre ellos a los súper e hipermercados e impone la obligación de hacerse cargo de los costos del transporte y la disposición final de los residuos por ellos producidos.

Asimismo, asigna a los municipios la atribución de establecer las condiciones particulares para los grandes generadores, permitiéndoles contratar los servicios de transporte de las prestatarias del servicio público de recolección de residuos domiciliarios, las que deberán facturarlos en forma diferenciada.

La citada ley expresa:

Artículo 1°: *“Establécese que, a partir del 1° de enero de 2011 los grandes generadores de residuos domiciliarios o asimilables a éstos, ubicados en los municipios comprendidos por el Decreto-Ley 9.111/78, así como los que se hayan integrado con posterioridad, se incorporarán al programa de generadores privados de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), debiendo hacerse cargo*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

de los costos del transporte y la disposición final de los residuos por ellos producidos, de acuerdo al esquema tarifario vigente para dichos generadores privados”.

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

Artículo 3º: “A los fines de la presente se consideran ‘grandes generadores’ los super e hipermercados, los shoppings y galerías comerciales, los hoteles de 4 y 5 estrellas, comercios, industrias, empresas de servicios, universidades privadas y toda otra actividad privada comercial e inherente a las actividades autorizadas, que generen más de mil (1.000) kilogramos de residuos al mes”.

Artículo 4º: “Los municipios establecerán las condiciones particulares para los grandes generadores alcanzados por la presente Ley, los que podrán contratar los servicios de transporte de las prestatarias que realizan el servicio público de recolección de residuos domiciliarios, las que procederán a facturarlos en forma diferenciada y de acuerdo con la legislación vigente en la materia”.

“Asimismo el Municipio establecerá las condiciones cuando la prestación de los servicios de recolección se realice por administración”.

Artículo 5º: “La administración municipal procederá a la inscripción de los grandes generadores en el programa de generadores privados del CEAMSE cuando así corresponda y los registros municipales pertinentes, debiendo incorporar el costo de tales inscripciones en los montos de la tasa correspondiente”.

Artículo 6º: “La administración municipal podrá, por razones fundadas, ampliar a otros establecimientos las obligaciones emanadas de la presente norma, así como respecto de los organizadores de eventos que impliquen la concurrencia masiva de personas”.

Artículo 7°: “Invítase a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a dictar normas en concordancia con la presente”.

Artículo 8°: “Comuníquese al Poder Ejecutivo”.

v.- Resoluciones del OPDS -ORGANISMO PROVINCIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE-

a. Resolución N° 137/2013

“La Plata, 9 de diciembre de 2013.

VISTO el expediente N° 2145-41236/2013, el artículo 41 de la Constitución Nacional, el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, las Leyes Nacionales de Presupuestos Mínimos N° 25.675 y N° 25.916, las Leyes Provinciales N° 11723, N° 13.592, N° 13.757, el Decreto Ley N° 8.912/77, los Decretos N° 1.215/10 y N° 23/07, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires dispone que la Provincia deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio provincial, así como promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo;

Que la Ley Nacional N° 25.916 de Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios, establece entre sus principios y conceptos básicos, la consideración de los residuos como un recurso, la minimización de la generación, la reducción del volumen y la cantidad total y por habitante de los residuos que se producen o disponen, estableciendo metas progresivas, a las que deberán ajustarse los sujetos obligados;

Que la mencionada Ley define el concepto de residuos domiciliarios, estableciendo asimismo que toda persona física o jurídica que los genere tiene la



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

obligación de realizar el acopio y la disposición inicial de los mismos de acuerdo a parámetros que serán establecidos por las normas complementarias que cada jurisdicción establezca;

Que por el artículo 11 de la referida norma se clasifica a los generadores en individuales y especiales, en función de la calidad y cantidad de residuos, y de las condiciones en que son generados, autorizando a cada jurisdicción a establecer por normas complementarias los parámetros para su determinación;

Que conforme lo establecido en la Ley Provincial de Residuos Sólidos Urbanos N° 13.592, constituyen objetivos en materia ambiental la incorporación en la disposición inicial de la separación en origen, la valorización, la reutilización, el reciclaje, la minimización de la generación de residuos de acuerdo a las metas establecidas por la misma, tendiendo a la generación de empleo en condiciones óptimas de salubridad como objetivo relevante, y atendiendo especialmente la situación de los trabajadores informales de la basura;

Que conforme lo previsto en el artículo 3° de la citada ley, constituyen principios de la política de gestión integral de los residuos sólidos urbanos, entre otros, la consideración de los mismos como un recurso, su valorización y aprovechamiento económico, promoviendo la participación social en todas las etapas de la gestión integral;

Que en dicho artículo también se contempla la incorporación del principio de 'Responsabilidad del Causante', por el cual toda persona física o jurídica que produce, detenta o gestiona un residuo, está obligada a asegurar o hacer asegurar su eliminación conforme a las disposiciones vigentes;

Que el Área Metropolitana de Buenos Aires constituye un espacio geográfico en el que habitan casi trece millones de personas en un territorio inferior al 1% del total del territorio nacional, por lo que, en una primera instancia es menester impulsar políticas en las áreas más densamente pobladas y que en consecuencia generan los niveles más altos de volúmenes de residuos;

Que asimismo el crecimiento económico verificado en la última década en la

Argentina ha venido acompañado de un incremento en la generación de residuos sólidos urbanos;

Que por aplicación del principio de progresividad normado por el artículo 4° de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental N° 25.675, corresponde a este Organismo Provincial realizar las acciones necesarias para fomentar, en primera instancia, en el ámbito del Área Metropolitana de Buenos Aires, el manejo responsable de los residuos sólidos urbanos, promoviendo su separación en origen y la reducción del volumen destinado a disposición final en cumplimiento a la legislación vigente;

Que se torna necesario dar un tratamiento particular a los residuos generados por quienes en función del volumen y condiciones de su producción deben asumir una gestión diferenciada, procurando un control más eficaz y facilitando la valorización y reciclado de su fracción reciclable;

Que conforme lo establece el Decreto Ley N° 8.912/77 en su artículo 65, la creación de clubes de campo deberá prever, entre otros requisitos, la utilización de un sistema de eliminación de residuos que no provoque efectos secundarios perniciosos (humos, olores, proliferación de roedores, etc.) ';

Que la presente Resolución tiene por objetivo implementar las acciones para maximizar el recupero de los materiales reciclables y/o valorizables, y disminuir el volumen destinado a disposición final, de acuerdo a las definiciones que aquí se establecen, promoviendo la inclusión social y el desarrollo económico de las cooperativas, pues mejoran la productividad marginal e incrementan la masa de trabajadores;

Que en virtud de lo establecido por el artículo 41 tercer párrafo de la Constitución Nacional, la provincia de Buenos Aires es competente para dictar las normas complementarias en materia ambiental en el ámbito de su jurisdicción;

Que en ese contexto cabe recordar que el poder de policía –o norma de policía encierra una medida coactiva con arreglo a derecho para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública, a fin de hacer compatibles los derechos



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

particulares con el bien común;

Que es el propio ordenamiento el que confiere expresamente a la provincia potestades amplias para regular el sistema de protección de los recursos naturales;

Que asimismo, conforme lo establecido en el artículo 31 de la Ley de Ministerios N° 13.757, este Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible resulta competente, entre otras potestades, para planificar, formular, proyectar, fiscalizar, ejecutar la política ambiental, y preservar los recursos naturales, ejerciendo el poder de policía; ejecutar las acciones conducentes a la fiscalización de todos los elementos que puedan ser causa de contaminación del aire, agua, suelo y, en general, todo lo que pudiere afectar el ambiente; e intervenir en los procedimientos de prevención, determinación, evaluación y fiscalización en materia de residuos;

Que este Organismo Provincial resulta Autoridad de Aplicación de la Ley N° 13.592 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y de su Decreto Reglamentario N° 1.215/10;

Que, por lo expuesto, corresponde al ámbito de las competencias de este Organismo Provincial evaluar, autorizar, fiscalizar y monitorear procesos en el control y la fiscalización de los operadores públicos o privados, centros de procesamiento y disposición final de los residuos de origen domiciliario y propender a la prevención y minimización de los impactos ambientales negativos;

Que ha tomado intervención en el marco de sus competencias, la Asesoría General de Gobierno;

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por la Ley N° 13.757 y el Decreto N° 23/07;

Por ello,

**EL DIRECTOR EJECUTIVO DEL ORGANISMO PROVINCIAL PARA EL
DESARROLLO SOSTENIBLE, RESUELVE:**

Artículo 1°. Establecer, de acuerdo con el principio de progresividad, que los emprendimientos urbanísticos denominados Clubes de Campo y Barrios Cerrados (regulados por el Decreto-ley N° 8.912/77 y los Decretos N° 9.404/86 y N° 27/98), instalados en el ámbito del Área Metropolitana de Buenos Aires, deben implementar un Plan de Gestión diferenciada de los Residuos Sólidos Urbanos, debiendo hacerse cargo de su separación en origen y transporte de la fracción reciclable para su tratamiento.

Artículo 2°. A los efectos de la presente Resolución, se entenderá por:

a) Residuos sólidos urbanos: elementos, objetos o sustancias generados y desechados producto de actividades realizadas en los núcleos urbanos y rurales, comprendiendo aquéllos cuyo origen sea doméstico, comercial, institucional, asistencial e industrial no especial asimilable a los residuos domiciliarios.

b) Separación en origen: acción por la cual el generador clasifica en origen los residuos a su cargo, en dos fracciones: reciclables y no reciclables. Los residuos reciclables deberán ser dispuestos en bolsas verdes y los no reciclables en bolsas negras con el objeto de reducir el volumen de los residuos a disponerse finalmente, debiendo hacerse cargo de los costos de transporte, y tratamiento de los mismos.

c) Área Metropolitana de Buenos Aires: zona comprendida por los municipios incluidos en el Decreto-Ley 9.111/78, así como los que se hayan integrado con posterioridad a dicho sistema.

d) Residuos reciclables: materiales susceptibles de aprovechamiento como cartón, papel, envases larga vida tipo Tetra Brik, plásticos, PET, vidrios, metales, entre otros.

e) Destino sustentable: lugares destinados al tratamiento de los residuos sólidos urbanos en los términos de lo definido en el artículo 2° del Decreto N° 1215/10, quedando incluida la gestión realizada por los recuperadores urbanos.

Artículo 3°. Establecer que los Clubes de Campo y Barrios Cerrados, a través de la designación de un referente ambiental, deben presentar el Plan de Gestión de sus



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

residuos sólidos urbanos, de conformidad con lo dispuesto en el Anexo Único de la presente, ante este Organismo, para su aprobación.

La aprobación del Plan de Gestión tendrá una vigencia de un (1) año, contados a partir de la fecha en la que se expidió esta Autoridad de Aplicación.

Los Clubes de Campo o Barrios Cerrados, a través de su referente ambiental deberán solicitar dentro de los treinta (30) días anteriores a la fecha de vencimiento de la aprobación del Plan de Gestión, su renovación; pudiendo este Organismo requerir la documentación o datos que considere necesarios a efectos de expedirse sobre el particular.

Artículo 4°. Requerir a los Clubes de Campo y Barrios Cerrados, en el marco del Plan de Gestión presentado por ellos, el envío de constancias emitidas por los recuperadores urbanos y/o los centros de tratamiento de los residuos sólidos urbanos, para documentar la gestión realizada y la evaluación del cumplimiento del Plan de Gestión, debiendo acreditar el envío de la fracción reciclable a un destino sustentable.

Artículo 5°. Establecer que los Municipios comprendidos en el Área Metropolitana de Buenos Aires podrán suscribir convenios con la Autoridad de Aplicación a efectos de coordinar las acciones necesarias para verificar el cumplimiento de las disposiciones de la presente Resolución.

Artículo 6°. Establecer que esta Autoridad de Aplicación, a través de sus órganos dependientes, podrá requerir a los Clubes de Campo y Barrios Cerrados, en forma anual, información detallada acerca del grado de implementación de los programas de gestión privada.

Artículo 7°. Establecer que los representantes de los Clubes de Campo o Barrios Cerrados, deberán asistir a los talleres de capacitación, que esta Autoridad de Aplicación realice, con el objeto de concientizar sobre las ventajas de la separación en origen y las posibilidades de implementación, conforme lo previsto en el inciso b del punto I del Anexo Único de la presente.

Artículo 8°. Establecer que el incumplimiento a las normas establecidas en la presente resolución, será sancionado de acuerdo a lo prescripto en el artículo 18 incisos a) y b) de la Ley N° 13.592.

Artículo 9°. Establecer que la presente Resolución entrará en vigencia a partir del 1° de febrero de 2014.

Artículo 10. Registrar, comunicar, publicar, dar al Boletín Oficial y al SINBA. Cumplido, archivar.

Anexo Único

I. CONTENIDO. El Plan de Gestión Diferenciada debe contemplar:

a) Denominación y/o razón social, C.U.I.T., domicilio, localidad, teléfono y correo electrónico.

b) Designación de un Referente Ambiental quien será el encargado de implementar las prácticas de gestión de los residuos sólidos urbanos y monitorear su cumplimiento.

En caso que dicho Referente no sea un profesional o técnico en la materia, deberá capacitarse en los cursos que dictará este Organismo Provincial u otra entidad pública o privada reconocida en la temática que cuente con autorización de este Organismo.

c) Determinación de indicadores: 1) indicador de generación e 2) indicador de materiales recuperados.

d) Acreditación de la contratación de un servicio de recolección de los residuos generados y/o del envío a un destino sustentable.

e) Llevar un libro de operaciones en el que se vuelquen, como mínimo, mensualmente las acciones realizadas en el marco de la gestión integral de sus residuos.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

II. PLAZO DE PRESENTACIÓN. El Plan de Gestión Diferenciada deberá ser presentado dentro del plazo de sesenta (60) días contados a partir de la entrada en vigencia de la norma”.

b. Resolución N° 138/2013

“La Plata, 9 de diciembre de 2013.

VISTO el expediente N° 2145-40960/2013, el artículo 41 de la Constitución Nacional, el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, las Leyes Nacionales de Presupuestos Mínimos N° 25.675 y N° 25.916, las Leyes Provinciales N° 11.723, N° 13.592, N° 13.757, N° 14.273, los Decretos N° 1.215/10 y N° 23/07, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires dispone que la Provincia deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio provincial, así como promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo;

Que la Ley Nacional N° 25.916 de Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios, establece entre sus principios y conceptos básicos la consideración de los residuos como un recurso, la minimización de la generación, la reducción del volumen y la cantidad total y por habitante de los residuos que se producen o disponen, estableciendo metas progresivas, a las que deberán ajustarse los sujetos obligados;

Que en dicha Ley Nacional se define el concepto de residuos domiciliarios, estableciendo asimismo que toda persona física o jurídica que los genere tiene la obligación de realizar el acopio y la disposición inicial de los mismos de acuerdo a parámetros que serán establecidos por las normas complementarias que cada jurisdicción establezca;

Que en el artículo 11 de la ley mencionada se clasifica a los generadores en

individuales y especiales, en función de la calidad y cantidad de residuos, y de las condiciones en que son generados, autorizando a cada jurisdicción a establecer por normas complementarias los parámetros para su determinación;

Que conforme lo establecido en la Ley Provincial de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos N° 13.562, constituyen objetivos en materia ambiental la incorporación en la disposición inicial de la separación en origen, la valorización, la reutilización, el reciclaje y la minimización de la generación de residuos de acuerdo a las metas establecidas por la misma;

Que en el artículo 3°, inciso 4 de la citada ley se contempla la incorporación del principio de 'Responsabilidad del Causante', por el cual toda persona física o jurídica que produce, detenta o gestiona un residuo, está obligada a asegurar o hacer asegurar su eliminación conforme a las disposiciones vigentes;

Que el Área Metropolitana de Buenos Aires constituye un espacio geográfico en el que habitan casi trece millones de personas en un territorio inferior al 1% del total del territorio nacional, por lo que, en una primera instancia es menester impulsar políticas en las áreas más densamente pobladas y que en consecuencia generan los niveles más altos de volúmenes de residuos;

Que asimismo el crecimiento económico verificado en la última década en la Argentina ha venido acompañado de un incremento en la generación de residuos sólidos urbanos;

Que por aplicación del principio de progresividad normado por el artículo 4° de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental N° 25.675, corresponde a este Organismo Provincial realizar las acciones necesarias para fomentar, en primera instancia, en el ámbito del Área Metropolitana de Buenos Aires, el manejo responsable de los residuos sólidos urbanos, promoviendo su separación en origen y la reducción del volumen destinado a disposición final en cumplimiento a la legislación vigente;

Que, en ese sentido, la Ley Provincial N° 14.273 establece que los grandes generadores de residuos domiciliarios o asimilables a éstos deben hacerse cargo de los



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

costos de transporte y disposición final de los residuos por ellos generados;

Que se torna necesario dar un tratamiento particular a los residuos generados por quienes, en función de su actividad, o volumen de producción deben asumir una gestión diferenciada, procurando un control más eficaz y facilitando la valorización y reciclado de los mismos;

Que la presente resolución tiene por objetivo implementar las acciones para maximizar el recupero de los materiales reciclables y/o valorizables, y disminuir el volumen destinado a disposición final, de acuerdo a las definiciones que aquí se establecen;

Que en virtud de lo establecido por el artículo 41 tercer párrafo de la Constitución Nacional, la provincia de Buenos Aires es competente para dictar las normas complementarias en materia ambiental en el ámbito de su jurisdicción;

Que asimismo, conforme lo establecido en el artículo 31 de la Ley de Ministerios N° 13.757, este Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible resulta competente, entre otras potestades, para planificar, formular, proyectar, fiscalizar, ejecutar la política ambiental, y preservar los recursos naturales, ejerciendo el poder de policía; ejecutar las acciones conducentes a la fiscalización de todos los elementos que puedan ser causa de contaminación del aire, agua, suelo y, en general, todo lo que pudiere afectar el ambiente; e intervenir en los procedimientos de prevención, determinación, evaluación y fiscalización en materia de residuos;

Que este Organismo Provincial resulta Autoridad de Aplicación de la Ley N° 13.592 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y de su Decreto Reglamentario N° 1215/10;

Que corresponde al ámbito de las competencias de este Organismo Provincial evaluar, autorizar, fiscalizar y monitorear procesos en el control y la fiscalización de los operadores públicos o privados, centros de procesamiento y disposición final de los residuos de origen domiciliario y propender a la prevención y minimización de los impactos ambientales negativos, producto del manejo de los residuos sólidos urbanos,

coordinando su accionar con otras Reparticiones del Estado, según corresponda;

Que ha tomado intervención en el marco de sus competencias, la Asesoría General de Gobierno;

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por la Ley N° 13.757 y el Decreto N° 23/07;

Por ello,

EL DIRECTOR EJECUTIVO DEL ORGANISMO PROVINCIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE, RESUELVE:

Artículo 1°. Establecer, de acuerdo con el principio de progresividad, que los grandes generadores, instalados en el ámbito del Área Metropolitana de Buenos Aires, deben implementar un Plan de gestión diferenciada de los residuos sólidos urbanos, debiendo hacerse cargo de la separación en origen, transporte, tratamiento y/o disposición final de los mismos.

Artículo 2°. A los efectos de la presente Resolución, se entenderá por:

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

b) Residuos sólidos urbanos: son aquellos elementos, objetos o sustancias generados y desechados producto de actividades realizadas en los núcleos urbanos y rurales, comprendiendo aquéllos cuyo origen sea doméstico, comercial, institucional, asistencial e industrial no especial asimilable a los residuos domiciliarios.

c) Separación en origen: es la acción por la cual el generador clasifica en origen los residuos a su cargo, en dos fracciones: reciclables y no reciclables. Los residuos reciclables deberán ser dispuestos en bolsas verdes y los no reciclables en bolsas negras con el objeto de reducir el volumen de los residuos a disponerse finalmente,



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

debiendo hacerse cargo de los costos de transporte, tratamiento y/o disposición final.

d) Área Metropolitana de Buenos Aires: zona comprendida por los municipios incluidos en el Decreto-Ley 9.111/78, así como los que se hayan integrado con posterioridad a dicho sistema.

e) Residuos reciclables: materiales susceptibles de aprovechamiento como cartón, papel, envases larga vida tipo Tetra Brik, plásticos, PET, vidrios, metales, entre otros.

f) Destino sustentable: Aquellos lugares destinados al tratamiento de los residuos sólidos urbanos en los términos de lo definido en el artículo 2° del Decreto N° 1215/10.

Artículo 3°. Establecer que los grandes generadores de residuos sólidos urbanos, a través de la designación de un referente ambiental, deben presentar el Plan de gestión de sus residuos, de conformidad a lo dispuesto en el Anexo Único de la presente, ante este Organismo para su aprobación.

La aprobación del Plan de Gestión tendrá una vigencia de un (1) año, contado a partir de la fecha en la que se expidió esta Autoridad de Aplicación.

Los Grandes Generadores, a través de su referente ambiental deberán solicitar dentro de los treinta (30) días anteriores a la fecha de vencimiento de la aprobación del Plan de Gestión, su renovación; pudiendo este Organismo requerir la documentación o datos que considere necesarios a efectos de expedirse sobre el particular.

Artículo 4°. Requerir a los grandes generadores, en el marco del plan de gestión, presentado por ellos, el envío de constancias emitidas por los recuperadores urbanos y/o los centros de tratamiento y/o disposición final de los residuos para documentar la gestión realizada y permitir la evaluación del cumplimiento del Plan.

Artículo 5°. Establecer que los Municipios comprendidos en el Área

Metropolitana de Buenos Aires podrán suscribir convenios con la Autoridad de Aplicación a efectos de coordinar las acciones necesarias para verificar el cumplimiento de las disposiciones de la presente resolución.

Artículo 6°. Establecer que esta Autoridad de Aplicación a través de sus órganos dependientes, podrá requerir a los grandes generadores en forma anual, información detallada acerca del grado de implementación de los programas de gestión privada.

Artículo 7°. Establecer que los representantes de los Grandes Generadores, deberán asistir a los talleres de capacitación, que esta Autoridad de Aplicación realice, con el objeto de concientizar sobre las ventajas de la separación en origen y las posibilidades de implementación, conforme lo previsto en el inciso b del punto 1 del Anexo Único de la presente.

Artículo 8°. Establecer que el incumplimiento de la presente Resolución será sancionado de acuerdo a lo prescripto en el artículo 18 incisos a) y b) de la Ley N° 13.592.

Artículo 9°. Establecer que la presente Resolución entrará en vigencia a partir del 1° de febrero de 2014.

Artículo 10. Registrar, comunicar, publicar, dar al Boletín Oficial y al SINBA. Cumplido, archivar.

Anexo Único

I. CONTENIDO. El Plan de Gestión Diferenciada debe contemplar:

a) Denominación y/o razón social del gran generador, C.U.I.T., domicilio, localidad, teléfono y correo electrónico.

b) Designación de un Referente Ambiental quien será el encargado de implementar las prácticas de gestión de los residuos sólidos urbanos y monitorear su



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

cumplimiento.

En caso que dicho Referente no sea un profesional o técnico en la materia, deberá capacitarse en los cursos que dictará este Organismo Provincial u otra entidad pública o privada reconocida en la temática que cuente con autorización de este Organismo.

c) Determinación de indicadores: 1) indicador de generación y 2) indicador de materiales recuperados.

d) Acreditación de la contratación de un servicio de recolección de los residuos generados y/o de/l centro/s de tratamiento y/o de el/los sitio/s de disposición final de los mismos.

e) Llevar un libro de operaciones en el que se vuelquen, como mínimo, mensualmente las acciones realizadas en el marco de la gestión integral de sus residuos.

II. CRONOGRAMA DE PRESENTACIÓN.

Los hoteles de cuatro y cinco estrellas, los shoppings y galerías comerciales, los hipermercados y las cadenas de locales de comidas rápidas deberán presentar el Plan de Gestión Diferenciada dentro de los noventa (90) días de entrada en vigencia de la presente Resolución”.

c. Resolución N° 139/2013

“La Plata, 9 de diciembre de 2013.

VISTO el expediente N° 2145-41275/2013, el artículo 41 de la Constitución Nacional, el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, las Leyes Nacionales de Presupuestos Mínimos N° 25.675 y N° 25.916, las Leyes Provinciales N° 11.459, N° 11.723, N° 13.592, N° 13.757, N° 14.273, el Decreto N° 1741/96, el Decreto N° 23/07, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires dispone que en materia ecológica, la Provincia deberá controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema y promover acciones que eviten la contaminación del aire, agua y suelo;

Que la Ley Nacional N° 25.916 de Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios, considera como generadores especiales, a aquellos generadores que producen residuos domiciliarios en calidad, cantidad y condiciones tales que, a criterio de la autoridad competente, requieran de la implementación de programas particulares de gestión, previamente aprobados por la misma;

Que dicha Ley Nacional define el concepto de residuos domiciliarios estableciendo asimismo que toda persona física o jurídica que lo genere, tiene la obligación de realizar su acopio y disposición inicial de acuerdo a parámetros que serán establecidos por las normas complementarias que cada jurisdicción establezca;

Que en virtud de lo establecido por el artículo 41 tercer párrafo de la Constitución Nacional, la provincia de Buenos Aires es competente para dictar las normas complementarias en materia ambiental en el ámbito de su jurisdicción;

Que la Ley N° 11.459 de Radicación Industrial establece en su artículo 3° que todos los establecimientos industriales deberán contar con el pertinente Certificado de Aptitud Ambiental como requisito obligatorio indispensable.

Que el art. 33 de su Decreto Reglamentario N° 1741/96 prevé que la validez del Certificado de Aptitud Ambiental será de dos (2) años, contados a partir de la fecha de su emisión. Producido su vencimiento y en un plazo no mayor de un (1) mes, el interesado deberá solicitar su renovación por igual término. A la vez, el artículo 34 establece que la renovación del referido Certificado debe ser acompañada por un informe de auditoría ambiental, bajo las pautas contenidas en el Anexo 6 de dicha norma, entre las que se mencionan la caracterización y tratamiento y destino final de los residuos



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

sólidos y semisólidos.

Que este Organismo Provincial resulta Autoridad de Aplicación de la Ley N° 13.592 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos y de su Decreto Reglamentario N° 1.215/10;

Que conforme lo establecido por la citada normativa provincial, se considera residuos a aquellos elementos, objetos o sustancias generados y desechados producto de actividades realizadas en los núcleos urbanos y rurales, comprendiendo aquellos cuyo origen sea doméstico, comercial, institucional, asistencial e industrial no especial asimilable a los residuos domiciliarios. Asimismo establece que constituyen objetivos en materia ambiental la incorporación paulatina en la disposición inicial de la separación en origen, la valorización, la reutilización y el reciclaje en la gestión integral por parte de todos los Municipios de la Provincia de Buenos Aires y la minimización de la generación de residuos de acuerdo a las metas establecidas por la misma;

Que a efectos de la consecución de los fines de la ley, resulta manifiestamente provechoso implementar medidas tendientes a la minimización, tanto de la generación, como de la disposición final de residuos asimilables a domiciliarios; la reutilización de los productos o materiales desechados y el reciclado de otros, en el marco de un programa que fomente la disminución de las cantidades de algunos residuos y su tratamiento, para reciclarlos o reutilizarlos, y el empleo de los recursos naturales que pueden ser sustituidos por materiales de recuperación;

Que la prevención en materia de generación y disposición final de residuos reviste importancia no sólo por la protección ambiental, sino también un interés económico, ya que a mediano plazo alivia sensiblemente el presupuesto que las comunas destinan a la gestión de los residuos;

Que en el artículo 3, inciso 4, de la Ley N° 13.592 se contempla la incorporación del principio de 'Responsabilidad del Causante', por el cual toda persona física o jurídica que produce, detenta o gestiona un residuo, está obligada a asegurar o hacer asegurar su eliminación conforme a las disposiciones vigentes;

Que, la Ley Provincial N° 14.273 establece que los grandes generadores de residuos domiciliarios o asimilables a éstos deben hacerse cargo de los costos de transporte y disposición final de los residuos por ellos generadores, pudiendo incorporarse al Programa de Generadores Privados de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE);

Que el Área Metropolitana de Buenos Aires constituye un espacio geográfico en el que habitan casi trece millones de personas en un territorio inferior al 1% del total del territorio nacional, donde asimismo se radica la mayor concentración de industrias de la provincia;

Que el crecimiento económico verificado en la última década en la Argentina ha venido acompañado de un incremento en la generación de residuos sólidos urbanos;

Que resulta indispensable tomar medidas que promuevan la reducción, así como la segregación en origen de aquellos residuos generados en la actividad industrial que resultan asimilables a los domiciliarios, debiendo asumirse una gestión diferenciada de los mismos a efectos de reforzar en la población el hábito de su separación en origen, procurando un control más eficaz y facilitando la valorización y reciclado de los mismos;

Que resulta competencia de este Organismo Provincial evaluar, autorizar, fiscalizar y monitorear procesos en el control y la fiscalización de los operadores públicos o privados, centros de procesamiento y disposición final de los residuos de origen domiciliario y propender a la prevención y minimización de los impactos ambientales negativos, producto del manejo de los residuos sólidos urbanos, coordinando su accionar con otras Reparticiones del Estado, según corresponda;

Que, consecuentemente, y por aplicación del principio de progresividad normado por el artículo 4° de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental N° 25.675, es competencia de este Organismo Provincial realizar las acciones necesarias para fomentar en el ámbito del Área Metropolitana de Buenos Aires, el manejo responsable de los residuos sólidos urbanos promoviendo la disposición inicial



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

selectiva, por quienes los generan, en dos fracciones para maximizar el recupero de los materiales reciclables y/o valorizables, disminuir el volumen destinado a disposición final y divulgar las estrategias locales de separación de residuos en origen, en cumplimiento a la legislación vigente;

Que ha tomado intervención en el marco de sus competencias, la Asesoría General de Gobierno;

Que la presente medida se dicta en uso de las atribuciones conferidas por la Ley N° 13.757 y el Decreto N° 23/07;

Por ello,

EL DIRECTOR EJECUTIVO DEL ORGANISMO PROVINCIAL PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE, RESUELVE:

Artículo 1°. Establecer que a partir del 1° de febrero de 2014 los establecimientos industriales considerados grandes generadores conforme los términos del artículo 3° de la Ley N° 14.273; instalados en el ámbito del Área Metropolitana de Buenos Aires deberán presentar al momento de solicitar la renovación del Certificado de Aptitud Ambiental, un plan de gestión de residuos sólidos urbanos o asimilables a ellos, que contenga los parámetros establecidos en el artículo 4° de la presente y todos aquéllos que a criterio de esta Autoridad, en cada caso particular, se les requiera.

Artículo 2°. A efectos de esta resolución se entiende por:

a) Plan de Gestión: programa que contenga pautas de reducción gradual, separación en origen, reutilización, disminuir el volumen de aquellos residuos destinados a relleno sanitario y en general toda medida tendiente a minimizar el consumo de recursos naturales, aprovechando aquellos elementos que por su naturaleza puedan servir de insumo para otros procesos.

b) Separación en origen: es la acción por la cual el generador clasifica en origen los residuos a su cargo, en dos fracciones: secos y húmedos. Los residuos secos

deberán ser dispuestos en bolsas verdes y los húmedos en bolsas negras o grises con el objeto de reducir el volumen de los residuos a disponerse finalmente, debiendo hacerse cargo de los costos de transporte y disposición final.

Artículo 3°. PLAN DE GESTIÓN Establecer que los grandes generadores industriales de residuos sólidos urbanos y asimilables a sólidos urbanos deben implementar un plan de gestión privada de sus residuos que contemple, como mínimo:

a) Designación de un Referente Ambiental quien será el encargado de implementar las prácticas de gestión de los residuos sólidos urbanos y monitorear su cumplimiento.

b) Determinación de indicadores que permitan establecer objetivos de reducción y reciclado de sus residuos en función de los kilogramos generados.

c) Contratación del servicio de recolección de los residuos separados en origen y del sistema de disposición final de los mismos, pudiendo adherirse al sistema municipal vigente en las condiciones que cada Municipio determine al efecto.

Artículo 4°. Establecer que los Municipios comprendidos en el Área Metropolitana de Buenos Aires deberán verificar el cumplimiento de las disposiciones de la presente Resolución, tanto para las Industrias de 1ª Categoría como asimismo las de 2ª para las cuales tengan delegación de facultades de este Organismo Provincial, sin perjuicio de la potestad de esta Autoridad de Aplicación de verificar el cumplimiento de las mismas en oportunidad de fiscalizar los establecimientos industriales al momento del perfeccionamiento del Certificado de Aptitud Ambiental.

Artículo 5°. Establecer que esta Autoridad de Aplicación, a través de sus órganos dependientes, podrá requerir a los Municipios en forma anual información detallada acerca del grado de implementación de los programas de gestión, en ejercicio de la competencia asignada a esta Autoridad de Aplicación en el artículo 5° de la Ley Provincial N° 13.592.

Artículo 6°. Establecer que el incumplimiento a las normas establecidas en la



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

presente resolución, será sancionado de acuerdo a lo prescripto en el artículo 18 incisos a y b de la Ley N° 13.592, siendo de aplicación asimismo lo dispuesto por el art. 20 de la misma ley.

Artículo 7°. Establecer que los municipios comprendidos en el artículo 5°, podrán suscribir con esta Autoridad de Aplicación convenios de colaboración a efectos de coordinar las acciones necesarias para verificar el cumplimiento de las disposiciones de la presente Resolución.

Artículo 8°. Registrar, comunicar, publicar, dar al Boletín Oficial y al SINBA. Cumplido, archivar”.

C.- Normativa municipal:

Ordenanza N° 27235/2016: Residuos Domiciliarios. Se crea el Registro Municipal de Grandes Generadores de Residuos Sólidos Urbanos, dependiente de la Jefatura de Gabinete, considerándose como tales a los super e hipermercados, los shoppings y galerías comerciales.

“VISTO El artículo 41 de la Constitución Nacional, el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, las Leyes Nacionales N° 25.675 y N° 25.916, y las Leyes Provinciales N° 11.723, N° 13.952 y N° 14.723; y // CONSIDERANDO // Que el artículo 41 de la Constitución Nacional establece 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; y tienen el deber de preservarlo...`; // `Que, en consonancia con la Carta Magna, el artículo 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires dispone que `... Los habitantes de la Provincia tienen el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber de conservarlo y protegerlo en su provecho y en el de las generaciones futuras... En materia ecológica deberá preservar, recuperar y conservar los recursos naturales, renovables y no renovables del territorio de la Provincia; planificar el aprovechamiento racional de los mismos; controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen al ecosistema; promover acciones que eviten la

contaminación del aire, agua y suelo; // Que en el ámbito nacional, como consecuencia de la Ley N° 25.675 'Ley General del Ambiente', se sancionó la Ley N° 25.916 de 'Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios', la cual establece entre sus principios y conceptos básicos la consideración de los residuos como un recurso, la minimización de la generación, la reducción del volumen y la cantidad total y por habitante de los residuos que se producen o disponen, estableciendo metas progresivas, a las que deberán ajustarse los sujetos obligados; // Que en dicha Ley Nacional se define el concepto de residuos domiciliarios, estableciendo asimismo, que toda persona física o jurídica que los genere tiene la obligación de realizar el acopio y la disposición inicial de los mismos de acuerdo a parámetros que serán establecidos por las normas complementarias que cada jurisdicción establezca; // Que en el artículo 11 de la Ley mencionada, se clasifica a los generadores en individuales y especiales, en función de la calidad y cantidad de residuos, y de las condiciones en que son generados, autorizando a cada jurisdicción a establecer por normas complementarias los parámetros para su determinación; // Que en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, como consecuencia de la legislación nacional antes citada y la Ley N° 11.723 'Ley Integral del Ambiente y Recursos Naturales', se sancionó la Ley N° 13.592 de 'Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos', según la cual constituyen objetivos en materia ambiental la incorporación en la disposición inicial la separación en origen, la valorización, la reutilización, el reciclaje y la minimización de la generación de residuos de acuerdo a las metas establecidas por la misma; // Que la citada Ley establece, de modo profuso, las pautas respecto del manejo de los residuos sólidos urbanos domiciliarios o asimilables a éstos. En tal sentido avanza sobre las responsabilidades que le competen a cada uno de los organismos del estado, desde la autoridad provincial hasta la municipal, teniendo como último fin, el propender a la reducción de la generación de residuos, quedando claro que toda política de minimización de la disposición final de los residuos debe contar con el expreso compromiso de los generadores, en especial aquellos que por su actividad y volumen producen la mayor cantidad y que son cubiertos por los servicios públicos del estado, a su costo, que es el del conjunto de los vecinos; // Que las disposiciones contenidas en la referida Ley, implicaron que el conjunto de la población subsidiaria la disposición final de quienes deberían hacerse cargo de ella, en tanto su costo es superior al que pagan los municipios, ya que es producto de su actividad, sea ésta comercial o no,



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

y claramente se diferencia de la mera generación de residuos producto del consumo, que es común a la actividad vecinal cotidiana y que puede asimilarse a la de los pequeños comercios de inserción barrial; // Que esta injusta situación fue corregida por la Ley N° 14.273, por la cual se estableció que los grandes generadores de residuos domiciliarios o asimilables a éstos, ubicados en los municipios comprendidos por el Decreto-Ley N° 9.111/78 y los que con posterioridad se han integrado, se incorporarán al programa de generadores privados de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), debiendo hacerse cargo de los costos de transporte y disposición final de los residuos en su carácter de generadores de los materiales a desechos; // Que en ese sentido, la referida Ley estableció que serán considerados grandes generadores de residuos sólidos urbanos los super e hipermercados, los shoppings y galerías comerciales, los hoteles de 4 y 5 estrellas, comercios, industrias, empresas de servicios, universidades privadas y toda otra actividad privada comercial e inherente a las actividades autorizadas, que generen más de mil, (1.000) kilogramos de residuos al mes; // Que, asimismo, dicha Ley autoriza a los municipios a establecer las condiciones particulares para los grandes generadores, los que podrán contratar los servicios de transporte de las prestatarias que realizan el servicio público de recolección de residuos domiciliarios, las que procederán a facturarlos en forma diferenciada y de acuerdo con la legislación vigente en la materia; // Que para ello, los municipios procederán a la inscripción de los grandes generadores en el programa de generadores privados de la CEAMSE y los registros municipales pertinentes, debiendo incorporar el costo de tales inscripciones en los montos de la tasa correspondiente; // Que en virtud de las normas citadas, resulta prioritario establecer la creación de un Registro de Grandes Generadores de Residuos Sólidos con el objeto de identificar aquellas personas que operen en el Municipio con dichos materiales, a fin de ejercer el correcto control de acopio, transporte y disposición final de los mismos; // Que en función de la importancia de la temática medioambiental, y el cuidado y atención que el Estado Municipal debe poner en la reducción de los perjuicios que determinadas acciones particulares puedan provocar, resulta viable entender que los traslados y la disposición final de los residuos generados, deban ser contratados por los grandes generadores con cooperativas o empresas cuyos objetos sociales permitan estas actividades y cuyo domicilio se encuentre en el partido de Avellaneda y el mismo coincida con el giro habitual de sus negocios;

Por ello: // EL HONORABLE CONCEJO DELIBERANTE DE AVELLANEDA, HA SANCIONADO EN SESIÓN ORDINARIA, LA SIGUIENTE ORDENANZA:

Artículo 1°: Créase el Registro Municipal de Grandes Generadores de Residuos Sólidos Urbanos, dependiente de la Jefatura de Gabinete, considerándose como tales a los super e hipermercados, los shoppings y galerías comerciales, las personas identificadas en el artículo tercero de la Ley Provincial N° 14.273, y domiciliados en el partido de Avellaneda. // Artículo 2°: Las personas mencionadas en el artículo 1° de la presente, deberán inscribirse en el Registro, en un plazo no mayor a sesenta (60) días corridos, a partir de la publicación de la presente ordenanza. La inscripción tendrá vigencia por un año desde el día de la presentación, debiendo tramitarse la renovación a su vencimiento. // Artículo 3°: A los fines de la confección del mencionado Registro Municipal, las personas mencionadas en el artículo 1° de la presente, deberán completar con carácter de Declaración Jurada el Formulario que, como Anexo I forma parte de la presente, y acompañar ante la Dirección General de Concientización y Gestión de Residuos Reciclables, toda la documentación que acredite su personería jurídica, constancia de inscripción impositiva, la habilitación municipal para su funcionamiento y la correspondiente a la resolución del organismo provincial competente si correspondiere. // Artículo 4°: El incumplimiento a las obligaciones establecidas en el artículo 2° de la presente, hará pasible al contraventor de las sanciones de: a) Apercibimiento // b) Multa de 50 UF y hasta un máximo de 100 UF.

Artículo 5°: Dispónese que los grandes generadores alcanzados por la presente norma, deberán contratar en forma exclusiva con personas jurídicas cuyos objetos estatutarios permitan dichas actividades, estén legalmente autorizadas por el organismo provincial competente y se encuentren domiciliadas y el giro habitual de sus negocios se localice en el municipio de Avellaneda.

Artículo 6°: Acreditada la correcta presentación del Formulario y la documentación mencionada en el Artículo 3°, la Dirección General de Concientización y Gestión de Residuos Reciclables extenderá la certificación que certifique la inscripción de las personas obligadas // Artículo 7°: Incorporase la presente al Régimen de Penalidades



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

vigente, previsto por la Ordenanza N° 7.180 T.O. // Artículo 8°: De forma”.

La municipalidad expresa en los considerandos de la ordenanza en crisis:

“ [...] en función de la importancia de la temática medioambiental, y el cuidado y atención que el Estado Municipal debe poner en la reducción de los perjuicios que determinadas acciones particulares puedan provocar, resulta viable entender que los traslados y la disposición final de los residuos generados, deban ser contratados por los grandes generadores con cooperativas o empresas cuyos objetos sociales permitan estas actividades y cuyo domicilio se encuentre en el partido de Avellaneda y el mismo coincida con el giro habitual de sus negocios [...]”.

Por su parte el texto de su artículo 5° -que en autos se tacha de inconstitucional- consagra la obligación para los grandes generadores *“de contratar en forma exclusiva con personas jurídicas cuyos objetos estatutarios permitan dichas actividades, (traslados y disposición final) estén legalmente autorizadas por el organismo provincial competente y se encuentren domiciliadas y el giro habitual de sus negocios se localice en el municipio de Avellaneda”.*

D.- Plasmada la normativa que conforma la regulación en los distintos niveles del Estado -nacional, provincial y municipal- de la cuestión que aquí nos ocupa, resulta también necesario reparar sobre la trascendencia global que alcanza el tema de la preservación del medio ambiente y el cuidado del planeta.

i.- A nivel mundial, constituye una fundamental herramienta la Cumbre Anual que realiza la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático –llamada: “Conferencia de las Partes” (COP)-.

La COP es el órgano que reúne a los países para combatir contra el cambio climático. Nace después de la Cumbre de la Tierra en 1992 que tiene lugar en Río de Janeiro donde se sientan las primeras bases de conservación de la naturaleza y desarrollo sostenible.

Estas reuniones tienen carácter anual y en ellas se crean compromisos para reducir las emisiones, además se analizan y discuten los logros obtenidos.

Una de las más importantes es la COP 21 (París, 2015) en la que se suscribió el llamado “*Acuerdo de París*”, en el que las Partes establecen medidas para la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Así, convinieron en mantener el aumento de la temperatura global promedio por debajo de los 2° C y perseguir esfuerzos para limitar el aumento a 1,5° C para el año 2100, a fin de reducir significativamente los riesgos y efectos del cambio climático.

A partir del Acuerdo de París y hasta la actualidad se llevaron a cabo cinco COP, a saber:

La COP 22 (Marruecos, 2016) en la cual se firma la “Proclamación de Marrakech”, consistente en la declaración de intenciones que refleja el compromiso mundial para frenar el calentamiento global.

Al año siguiente, se realiza la COP 23 (Bonn, 2017) donde se han fijado las bases para la aplicación del Acuerdo de París de 2015, logrando mantener el impulso político en la lucha contra el cambio climático. En ella se ha abierto un proceso inclusivo para el diálogo facilitador, llamado Diálogo Talanoa 2018, orientado a avanzar en el Programa de trabajo del Acuerdo de París (El método Talanoa evita deliberadamente la culpabilización y la crítica para crear un espacio seguro para el intercambio de ideas y la toma de decisiones colectivas).

En Bonn se han adoptado importantes compromisos concretos de acción climática, por un lado, impulsar la Alianza de Marrakech para la Acción Climática Global (2016), con el fin de proporcionar una hoja de ruta que permita acelerar los esfuerzos realizados por la sociedad civil para afrontar el cambio climático en el período 2017-2020.

La COP 24 (Katowice, 2018) donde se estableció el acuerdo para el establecimiento de una parte importante del Libro de Reglas, el marco técnico para poner en



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

marcha el Acuerdo de París. Asimismo, se decidió que durante 2019 se trabajara en los mecanismos de cooperación, el instrumento creado para ayudar a los países a cumplir los objetivos climáticos a través de la transferencia de emisiones.

La adopción del Libro de Reglas era uno de los objetivos principales de la COP24. Dichas reglas se refieren a cómo y cuándo dar reporte sobre el cumplimiento de las medidas de reducción de emisiones, en relación a las contribuciones nacionalmente determinadas comprometidas en el acuerdo, así como dar cuenta del financiamiento otorgado y recibido. También aborda aspectos como los mecanismos de cumplimiento, los plazos para cada presentación, y otros que apuntan al funcionamiento del Acuerdo.

Por su parte, el acuerdo de la COP 25 (Madrid, 2019) allana el camino para cumplir los objetivos de la reducción de gases de efecto invernadero, a la par que reconoce la importancia de la acción climática que lleven a cabo los gobiernos y les invita a poner en marcha estrategias para limitar los efectos de la emergencia climática.

Finalmente, en la Conferencia de Cambio Climático –COP 26- (Glasgow, 2020) se suscribe el Pacto Climático de Glasgow en el que, por unanimidad, se arriba al consenso de poner fin a las ayudas económicas a los combustibles fósiles y de reducir progresivamente el uso del carbón, impulsando el desarrollo de una economía verde.

Ello redundará en la valorización energética de los residuos orgánicos –agropecuarios, agroalimentarios, industrial o urbano-, cuya gestión pasa a convertirse en un recurso para la obtención de una alternativa energética a los combustibles fósiles.

Esta es, precisamente, la advertencia que desde hace décadas el mundo nos reclama para cambiar y proteger la naturaleza.

Y, con relación a la COP 27, cabe señalar que, si bien originalmente se esperaba que se llevase a cabo en noviembre de 2021, a raíz de la pandemia de COVID-19 la misma tiene previsto celebrarse del 7 al 18 de noviembre de 2022 en la ciudad de Sharm El-Sheikh

(Egipto).

ii.- Como podemos ver el mundo nos viene advirtiendo hace décadas que necesitamos cambiar, a través del cambio climático, los incendios forestales, el derretimiento de los polos, sequías, terremotos, huracanes, inundaciones y las grandes enfermedades.

Nos manejamos en una economía lineal donde usamos los recursos naturales para fabricar los productos que utilizamos y cuando ya no los queremos, los tiramos.

Pero el mundo naturalmente funciona en base a una economía circular cuyo funcionamiento requiere reducir los desperdicios, explotar de modo más racional los recursos y cuidar nuestro medio ambiente.

“Se hace imprescindible eliminar los productos de un solo uso y transformar el proceso de forma circular, para ello e necesitan reglas claras que una vez definidas e implementadas pueden generar una nueva economía en forma circular que evite que nuestro desechos, altamente contaminantes terminen en basurales, y que se pueda reutilizar o reciclar de forma permanente los recursos naturales que nos ofrece la tierra para vivir” (“De la economía lineal a la economía circular”, Rodrigo Carr, fundador de R3S3 Group, 28 de noviembre de 2020).

“La economía circular es un paradigma que busca modificar la forma en que producimos y consumimos. Frente a la economía lineal de extracción, producción, consumo y desperdicio, la economía circular alienta un flujo constante, una solución virtuosa, en la que los residuos puedan ser utilizados como recursos para reingresar al sistema productivo. De esta manera, reducimos nuestros desechos y extraemos menos bienes naturales del planeta” (“Economía circular: todo junto es basura, pero separado son recursos”, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Gobierno de la Nación Argentina, 2022).

“Lo que la economía circular nos dice es que es necesario cambiar la forma



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

en la que actualmente producimos y consumimos, que está basada en una economía lineal de extracción-producción-consumo-desperdicio. Lo que queremos es pasar a una economía circular en la que tenemos que cerrar los ciclos de producción y mantener un flujo constante de recursos naturales” (Adriana Zacarías Farah, “La Economía Circular y el Cambio Climático”, ONU Medio Ambiente, 12 de diciembre de 2018).

Se ha dicho que la economía circular alienta una solución virtuosa, en la que los residuos puedan ser utilizados como recursos para reingresar al sistema productivo. Ello se consigue mediante la reparación, el reciclaje, la reutilización y la refabricación de los productos, objetivos que –precisamente- son los mismos que persiguen las disposiciones nacionales, provinciales y municipales enumeradas en el capítulo anterior.

6.3.- Sentado lo que antecede pasará al análisis del caso planteado en la causa.

i.- Corresponde precisar la existencia de dos comercios de la firma accionante dentro de la jurisdicción del Municipio de Avellaneda, uno en Av. Güemes 861 y el otro en Autopista Ricardo Balbín, Km. 9, Sarandí (ver Capítulo II.-B. del presente dictamen), uno de ellos, más precisamente, el ubicado en Av. Güemes 861, dentro el radio jurisdiccional de la Cuenca Matanza Riachuelo.

Su regulación, además de la normativa general en materia de residuos sólidos urbanos a la que se ha hecho referencia, está también alcanzada por las disposiciones de la ley N° 26168, a que hiciera referencia supra, bajo la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR).

La citada ley confiere a dicho ente facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca (art. 5), *siendo tales competencias en materia ambiental prevalentes sobre cualquier otra normativa concurrente en el ámbito de la cuenca* (art. 6).

Dentro de ese marco de facultades y atribuciones fue dictado el Plan Maestro para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Cuenca Matanza Riachuelo (PMGIRSU-CMR), que consiste en una planificación detallada de la estrategia relativa a la gestión de residuos sólidos urbanos prevista por la ACUMAR para el período 2011-2024, a fin de dar respuesta a la problemática de los residuos existente en dicho ámbito.

Su objetivo general consiste en adoptar las medidas necesarias para la implementación de acciones concretas desde la generación hasta la disposición final -en última instancia-, con preponderancia del reciclado y valorización, mediante la aplicación de un paradigma superador a través de nuevas tecnologías de tratamiento, de manera tal de tener el control de la totalidad de los residuos generados en el ámbito de la Cuenca Hídrica Matanza-Riachuelo.

En el caso de los residuos sólidos urbanos de uno de dichos comercios que aquí también nos ocupa, la temática de su gestión reviste complejidad pues, abarcando la Cuenca Matanza Riachuelo la Capital Federal y catorce municipios de la Provincia de Buenos Aires, existe pluralidad normativa, superabundancia de responsabilidades locales y circulación interdistrital de personas y el paradigma de su “*prevalencia*” normativa.

ii.- De ese modo, analizar la normativa aplicable resulta arduo dado que para cada municipio la situación es particular y con sus ordenanzas generan la necesaria complementación y regulación coordinada con las previsiones de la normativa Nacional y Provincial vigente sobre el tema.

Las leyes de reducción y tratamiento -ley N° 13592 de la Provincia de Buenos Aires y N° 1854 de la CABA- verbigracia establecen claramente que: Cada municipio es el responsable de los residuos generados en su territorio. Por tal motivo, cada municipio debe instrumentar y garantizar una adecuada gestión de los mismos, aunque sin perder de vista la legislación provincial y nacional en la materia, a fin de no entorpecer las disposiciones locales el desarrollo de una gestión integral inteligente y sustentable.



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

El local comercial restante -ubicado en el Km. 9 de la Autopista La Plata-Bs.As.- aparece fuera del ámbito jurisdiccional de ACUMAR, pero alcanzado por el resto de la normativa citada tanto de orden nacional (ley N° 25675 de Política Ambiental Nacional; ley N° 25916 de Gestión de Residuos Domiciliarios) como provincial (ley N°11723 General del Ambiente; dec. ley N° 9111/78 de Regulación de la disposición final de RSU en los partidos del área metropolitana; ley N° 13592 de Gestión Integral de RSU; ley N° 14273 de Grandes Generadores de Residuos y, las resoluciones dictadas por el Ministerio de Ambiente, y finalmente, por las disposiciones normativas de las autoridades locales en el marco de su competencia (Ordenanza N° 27235 del Municipio de Avellaneda).

Frente a esta perspectiva, no obstante que son normas de variada y dispar jerarquía las que van definiendo las pautas generales en materia de disposición y tratamiento de residuos sólidos urbanos y van precisando de qué modo deben manejarse los grandes generadores de los mismos, las situaciones -en el caso de los dos hipermercados involucrados en la presente acción- en principio se asemejan toda vez que, en ambos, la autoridad inmediata de regulación es la municipal, el Municipio de Avellaneda en el caso, el órgano que debe disponer como primer autoridad regulatoria de la actividad pero sin desconocer la configuración en lo respecta al comercio alcanzado por el ACUMAR y su prevalencia en dicha cuestión.

Y, justamente, viene controvertido en autos esa potestad regulatoria, si ha sido ejercida de conformidad a las garantías que establece la Constitución provincial, el nudo del problema está en el análisis de la validez constitucional de la ordenanza municipal dictada en la materia con alcance sobre ambos comercios de la firma actora.

iii.- El Señor Asesor General de Gobierno esgrime que para cuestionar la ordenanza debió plantearse la inconstitucionalidad de la ley N° 14273 por ser la que le otorga competencia a la municipalidad de Avellaneda.

Estimo que dicho defensa es inatendible.

El tema propuesto de la delegación dispuesta por la ley a favor de municipio no es el objeto de la demanda, sino que lo es, el contenido de la ordenanza local en cuanto excedería el marco constitucional provincial afectando garantías superiores y en ejercicio de una potestad propia y concurrente con los demás estamentos cuya discordia o cuestionamiento no esta en lo sustancial de la actividad históricamente en duda (v. *“El gobierno de la ciudad y sus problemas”*, L. S. Rowe, Librería General del Victoriano Suárez, Madrid, España, 1914, p. 178: *“Así, las ordenanzas que regulan los mercados y que tratan de la inspección de los productos alimenticios de todas clases, corresponden al poder general de policía del municipio”*; o las vinculadas entre otras, a los mataderos, o a los desagües crudos en el Támesis, cuestiones de salubridad y sanidad no solamente de los municipios argentinos, v. Alberto Shaw, *“El gobierno municipal en la Gran Bretaña”*, Imprenta, Lit. y Encuadernación de J. Peuser, 1902, pp. 204/207 y 418).

“[...] el art. 123 de la Constitución Nacional -incorporado por la reforma de 1994- no confiere a los municipios el poder de reglar las materias que le son propias sin sujeción a límite alguno. La cláusula constitucional les reconoce autonomía en los órdenes "institucional, político, administrativo, económico y financiero e impone a las provincias la obligación de asegurarla, pero deja librado a la reglamentación que éstas realicen la determinación de su 'alcance y contenido'// Se admite así un marco de autonomía municipal cuyos contornos deben ser delineados por las provincias, con el fin de coordinar el ejercicio de los poderes que éstas conservan (arts. 121, 122, 124 y 125 de la Constitución Nacional) con el mayor grado posible de atribuciones municipales en los ámbitos de actuación mencionados por el art. 123” (CSJNA, Fallos, 325:1249, *“Recurso de hecho deducido por la Municipalidad de La Plata en la causa Municipalidad de La Plata s/ inconstitucionalidad del decreto-ley 9111”*, consid. 7mo., 2002, SCJBA, I 1305, *“Municipalidad de la Plata. Inconstitucionalidad del dec. ley 9111. Tercero: CEAMSE.”*, sent., 17 de junio de 1997, del voto del Señor Juez Negri al que adhiriera el Señor Juez Salas, que sostuvo recordando al Maestro en Derecho Administrativo, Armando Emilio Grau en relación al decreto ley N° 9111: *“considerando el relleno sanitario como un*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

servicio público -que es la tesis de la ley- debe recordarse que el mismo, según la Constitución provincial, es de exclusiva competencia municipal y debe prestarse en las condiciones legales, bajo sanción de nulidad y responsabilidad de los funcionarios"; y agrega "entre los requisitos establecidos por diversas normas [...] están la necesidad de licitación, la prohibición de otorgar concesiones en condiciones de exclusividad o monopolio, la aprobación de tarifas por el municipio, la fiscalización de la administración y gestión financiera del concesionario, la adjudicación sólo a quien esté en condiciones de prestar el servicio y la imposibilidad de cesión o transferencia para que otro lo preste [...]" (conf. Armando Emilio Grau, "El CEAMSE y el relleno sanitario", publicación en el diario "El Día" del 28-IX-81; v. asimismo, CSJNA, "Municipalidad de la Ciudad Capital", 345:61, 2022, consid. sexto).

Concretamente, el planteo del accionante postula que las normas provinciales autorizarían a que cualquier transportista de residuos sólidos urbanos que esté registrado en la provincia y cumpla con las exigencias impuestas por la reglamentación, pueda ser contratado por la empresa Wal-Mart para la recolección y tratamiento de los RSU (residuos sólidos urbanos) que fueran generados en sus locales comerciales de la ciudad de Avellaneda, aun cuando aquel operador no tuviese domicilio en jurisdicción del municipio.

De tal modo que la eventual inconstitucionalidad no residiría en la ley, sino en la irrazonable restricción que la ordenanza establece en su artículo 5º, al impedir en el ámbito del Municipio de Avellaneda, el desempeño de empresas que, pese a encontrarse habilitadas por la autoridad provincial, no tuvieren domicilio y giro comercial de sus negocios en dicha jurisdicción.

Ahora bien, es como consecuencia de esta disposición municipal, que lo que hasta entonces era, por parte de Wal-Mart, una legal y procedente contratación de las empresas operadoras de residuos sólidos urbanos habilitadas por el OPDS -Eco Urbano S.A. y Reciclar S.A.- para el traslado y disposición de sus desechos, se convierte, a partir de la sanción de la ordenanza, en una contratación improcedente y generadora de responsabilidad

para la firma.

Y la única razón que así lo explica, la constituye la imposición de la Municipalidad de Avellaneda a los grandes generadores de residuos sólidos urbanos de ese distrito, de la exigencia de contratar la recolección, transporte y reciclado de sus desechos sólo con empresas domiciliadas en el municipio.

iv. Esta fuera de discusión que, tal como se ha aludido más arriba, como regla son las autoridades locales las que, respetando las disposiciones de las normas nacionales y provinciales vigentes en la materia, tienen la responsabilidad de establecer sistemas de gestión de residuos adaptados a las características y particularidades de su jurisdicción.

A tal fin, a los municipios les corresponde dictar las regulaciones que resulten necesarias -en el marco de su autonomía- ejerciendo sus potestades en el orden administrativo para definir la política en materia de residuos sólidos urbanos.

Cada municipio, entonces, establecerá su marco regulatorio, en consonancia con las pautas establecidas tanto por la autoridad de aplicación en la provincia de Buenos Aires (el OPDS), como por la autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) -para aquellos que estén dentro de su jurisdicción-, cuyo contenido habrá de contemplar un Plan Municipal de Gestión que regule la definición del tipo de residuo, las etapas de la gestión integral y las obligaciones de los generadores domiciliarios o institucionales.

Así también, habrá de hacer referencia a la definición del sistema que, garantizando la libre competencia, regirá la elección de los prestadores de las distintas etapas, la fijación del plazo de la concesión y las causales para la rescisión de los contratos.

Asimismo, habrá de definir la autoridad de aplicación, con previsión de los recursos adecuados para garantizar la efectividad de la fiscalización, entre otros aspectos de la reglamentación.

En este sentido, las municipalidades podrán determinar la forma en que se



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

concretarán las distintas etapas de la gestión de los residuos, por ejemplo, si la disposición inicial de los residuos, a cargo del generador, será general o selectiva -es decir, clasificando y seleccionando los residuos-; si la recolección -acopio y carga en los vehículos- diferenciará o no el tipo de residuo en función de su tratamiento y valoración posterior; asimismo tendrán injerencia en la regulación de las actividades de transporte y tratamiento de los residuos para el aprovechamiento de los recursos -reciclaje o reutilización- y la disposición final, entre otros de los muchos aspectos sobre los que podrán ejercer sus facultades y atribuciones.

Pero, configuraría un exceso reglamentario por parte de las autoridades locales, incluir en sus regulaciones una disposición -como la cuestionada en la presente demanda- que importe la exclusión de empresas que el OPDS ha habilitado para las tareas propias de recolección y transporte de los RSU, por el solo hecho de no tener domicilio y giro comercial en la jurisdicción del municipio.

Como lo sería también direccional hacia un contratista, proveedor, reduccionista o recicladora sin demostrar con severidad la necesidad de dicha selección monopólica y de su utilización imperativa o la demostración real de que las prestadoras no satisfacían las metas diseñadas, en cuyo caso el condicionamiento no aparece como razonable se restrinja a una condición del domicilio.

Y si bien esto último podría arrojar una política beneficiosa para empresas locales lo debería ser mediante la utilización de medidas de fomento alentadoras hacia ellas mas no impulsivamente impuestas por la municipalidad.

El defecto señalado se exhibe en la carencia de relación apropiada entre el bien o interés que la norma esgrime como objeto de protección -el de reducir los perjuicios al ambiente que pudieran causar determinadas conductas- con la necesidad de que las empresas cuya actividad satisfaría aquella finalidad cuenten con radicación en la jurisdicción local.

No hay sustento lógico que permita explicar por qué, entre dos empresas que prestan el mismo servicio, la que tenga domicilio y giro comercial en Avellaneda, por esa sola

circunstancia, fuese más idónea o eficiente para garantizar la cuestión ambiental.

Con ello quiero decir que la localización de la empresa no resulta ser un factor relevante para erigirse en condición determinante de la contratación.

Para expresarlo con otras palabras: más allá que las empresas tengan el domicilio de un lado o del otro del Riachuelo, ello en nada alteraría las posibilidades de prestar el servicio para el que fueron habilitadas por el organismo provincial competente.

v.- La Ley Orgánica de las Municipalidades -según la modificación dispuesta por ley N° 14139 (BOBue, 15-07-2010)- establece el llamado principio de prioridad en la contratación, imponiéndolo a favor de personas físicas o jurídicas con domicilio y/o establecimiento comercial en el Partido en que se realice la contratación, “...*siempre que se configuren similares condiciones en cuanto a precio y calidad con respecto a ofertas realizadas por personas físicas y/o jurídicas con domicilio comercial y/o establecimientos comerciales en otros Partidos o jurisdicciones territoriales...*”, fijando un tope de diferencia en el precio o valor de un 5 % respecto de las ofertas presentadas por estos últimos (cfr. art. 156 bis, LOM).

Se trata de una herramienta de fomento y desarrollo por parte de los municipios que se materializa con la concesión, bajo determinadas condiciones, de la ventaja de prioridad en favor de los emprendimientos locales.

Pero lo que ocurre con la disposición cuestionada -el artículo 5° de la ordenanza N° 27235- excede el marco del mentado principio, puesto que otorga “exclusividad” a las empresas de recolección, transporte y/o reciclado con domicilio o giro comercial en Avellaneda, excluyendo a cualquier otra que no tenga tal radicación con violencia del principio de igualdad de trato.

A propósito de la razonabilidad, esa Suprema Corte de Justicia ha sostenido que “[...] *es el principio fundamental que preside e informa a toda regulación de los*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

derechos consagrados en el ordenamiento constitucional” (conf. causa I 73.162, “Bengolea”, sent., 27-07-2020 y sus citas: causas I 2215, “Asociación Testigos de Jehová”, sent., 14-06-2017 e I 3.109, “A. d. C. D.”, sent., 11-07-2018).

Y que “[...] entre otras consecuencias, su fuerza imperativa marca un límite de acatamiento insoslayable en cuanto al ejercicio válido de la potestad pública // Su observancia, por otra parte, reclama que la norma se funde en circunstancias justificantes, esté inspirada en la consecución de un fin de interés general, disponga el empleo de medios adecuados y proporcionales con ese propósito y, entre otros recaudos, no conduzca a generar una situación de inequidad manifiesta (conf. causa I 73162, ut supra mencionada y sus citas: causas I 1164, “Rojas”, sent., 07-07-1983; I 1128, “Mondino”, sent., 28-12-1982; I 2260, “Federación de Educadores Bonaerenses”, sent., 27-02-2008; B 59.748, “Asarchuk”, sent., de 22-12-2010; I 70.772, “Asociación de Usuarios de Motovehículos de Argentina”, sent., 11-04-2018 e I 74.078, “Cámara Argentina de Empresas de Fuegos Artificiales”, sent., 19-09-2018).

Como se ha visto la exclusión tácitamente dispuesta por la ordenanza de todos aquellos transportistas, recolectores y recicladores que no tengan radicación en el municipio, no solo carece de justificación válida, sino que, además, consagra una ostensible situación de desigualdad que conspira contra la garantía constitucional establecida en el artículo 16 de la Constitución nacional y en el artículo 11 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires.

Por su parte, la Corte Suprema de Justicia sostiene que “... *el principio constitucional de igualdad requiere que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias // Y si bien no impide que la ley contemple en forma diferente situaciones que considere distintas, tal discriminación no debe ser arbitraria ni responder a un propósito de hostilidad contra determinados individuos o clase de personas, ni encerrar un indebido favor o privilegio, personal o de grupo (CSJNA, Fallos: causa “Shi”, 344:1151, 2021, consid. décimo sexto y sus citas entre otras: “Valdez Cora” 182:355, 1938 y “Galíndez”, 340:1581, 2017).*

A lo dicho sobre la arbitrariedad por irrazonabilidad de la disposición municipal, cabe sumar la circunstancia concreta de que sólo uno de los cuarenta y cinco prestadores del servicio habilitados por el organismo provincial, cumple con los requerimientos impuestos por la ordenanza municipal -tener domicilio en el Partido de Avellaneda- (ver el listado de operadores de residuos aprobados por el OPDS, a fs. 33/34).

De tal modo, y tal como se valora por esa Suprema Corte de Justicia al conceder la medida cautelar oportunamente requerida por la accionante, la imposición que a través de la ordenanza impugnada ha fijado la autoridad municipal vendría a constituir una limitación a la libertad de contratar y ejercitar el comercio en tanto la obliga -sin otra alternativa- a vincularse necesariamente con un único prestador o dejar de decidir libremente sin razones fundadas sobre el giro de sus negocios (v. res. del día 26 de septiembre del año 2018; arts. 27 y 57, Constitución de la Prov. de Bs. As.).

vi. A de tenerse en cuenta que el principal y directo responsable sobre quien recae la disposición de los residuos resulta ser el generador, a quien se le cercena la facultad de selección de empresas habilitadas por la autoridad provincial o en su caso no se invoca o demuestra por la demanda que en relación al comercio que cae bajo la órbita del ACUMAR se hayan dispuesto observaciones al respecto en lo que respecta a la gestión integral de los residuos (v. *“Principio de responsabilidad: El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan”* (art. 4º, ley N° 25675).

Por otra parte, correspondía entre otros a la Municipalidad la demostración del eventual incumplimiento o insatisfacción del plan de gestión integral de los residuos domiciliarios producidos en su jurisdicción por la firma en cuestión, extremo que no encuentro canalizado en la especie (v. arts. 3 y 6º, ley N° 25916: *“Gestión de Residuos Domiciliarios”*).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

No obstante la invocación por parte de la demandada de la atribución que el artículo 4° de la ley 14273, le confiere a los municipios para establecer “ [...] *las condiciones particulares para los grandes generadores*[...]”, lo cierto es que las referidas condiciones no pueden contrariar normas de superior jerarquía, de modo que si la ley habilita a los grandes generadores, en el marco del proceso que pone a su cargo de separación, transporte, tratamiento y/o disposición final de los desechos producidos, la opción de contratar los servicios de las empresas autorizadas por el OPDS, mal puede el municipio anular ese derecho a elegir libremente al prestador, sometiénolos –por vía de la exigencia de la ordenanza- a una única chance de contratación.

El artículo 27 de la Carta Magna local, que garantiza que “*La libertad de trabajo, industria y comercio, es un derecho asegurado a todo habitante de la provincia, siempre que no ofenda o perjudique a la moral o a la salubridad pública, ni sea contrario a las leyes del país o a los derechos de tercero*”, aparece entonces, en virtud de lo expuesto y tal como lo afirma la accionante, vulnerado por la disposición impugnada.

De esta manera, puede afirmarse que la manda del artículo 5° de la ordenanza n° 27235/2016 se encuentra alcanzada por la primera parte del artículo 57 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires en tanto establece que “*Toda ley, decreto u orden contrarios a los artículos precedentes o que impongan al ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en ellos, otras restricciones que las que los mismos artículos permiten, o priven a los ciudadanos de las garantías que aseguran, serán inconstitucionales y no podrán ser aplicados por los jueces...*”.

vii. Como complemento del análisis expuesto, cabe examinar, además, la regulación que sobre la temática han fijado otros municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), mediante la sanción de instrumentos normativos que siguen los lineamientos establecidos en las resoluciones de la autoridad de aplicación a nivel provincial -el OPDS-.

En este sentido, cabe destacar que, como puede advertirse en los tres casos que, a modo de ejemplo, se anotan a continuación, ninguno consagra una restricción como la del Municipio de Avellaneda.

A modo de conocimiento:

a. La ordenanza N° 12554/2017 de la Municipalidad de Quilmes pone en marcha el “*Plan de Gestión Diferenciado para el Transporte y Disposición Final*”, destinado a los Grandes Generadores de residuos sólidos urbanos.

La medida contempla la inscripción en un registro municipal (art. 6°), la separación de residuos en origen en reciclables y no reciclables (art. 9°), y la obligación de diseñar y asumir los costos del traslado hacia un centro de disposición final (art. 2°).

b. La ordenanza N° 16161/2017 de la Municipalidad de Lomas de Zamora instrumenta un plan de gestión de residuos para los grandes generadores, previendo la separación en origen a fin de reducir progresivamente la cantidad de RSU derivados a rellenos sanitarios, y el impulso a la recuperación y reciclado de los mismos (cfr. considerandos). Asimismo, establece la inscripción obligatoria en el Registro Único de Grandes Generadores (art. 6°).

Ambas ordenanzas, en sus respectivos artículos 5°, refieren, en términos similares, que las condiciones particulares para los grandes generadores las establecerá la autoridad de aplicación, imponiéndoles la contratación de los servicios de transporte de los prestadores habitados de acuerdo a la legislación vigente (cfr. art. 5°)

c. La ordenanza N° 10742/2016 de la Municipalidad de Almirante Brown impone a los grandes generadores un servicio especial para el retiro, transporte, almacenamiento y disposición final de los RSU, garantizando prioridad e inclusión en el proceso de recolección y transporte a los recicladores urbanos organizados en cooperativas de trabajo (art. 12).



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

Puntualmente respecto del transporte, establece que los grandes generadores deben contratar un servicio especial habilitado para el retiro, transporte, almacenamiento y disposición final de dichos residuos, ya sea para disposición en un relleno sanitario o su valorización (art. 6º), quedando prohibida cualquier otra forma de transporte y disposición final de Residuos Sólidos Urbanos, debiendo contratarse prestadores habilitados por la OPDS y registrados en el municipio (art. 17).

Como se ve, las ordenanzas mencionadas aluden a la contratación, para la recolección, transporte y disposición final de los RSU, de prestadores habilitados por el OPDS, sin más exigencia que la inscripción en un registro, pero prescindiendo de fijar otras condiciones relativas al asiento y giro habitual de los negocios de tales prestadores.

De tal modo se advierte, a partir de la comparación entre las distintas regulaciones municipales con similar objeto, que, en cada caso, las ordenanzas aluden a la necesidad de un plan de gestión de residuos y a la creación de Registros de Grandes Generadores.

A su vez, exhiben la preocupación por establecer un tratamiento para los mismos que incluya su separación en origen, su recuperación y reciclado, como así un régimen de recolección y transporte a su destino final, tendiendo a reducir la generación de desechos para proteger el ambiente y la calidad de vida.

A diferencia de aquellas, la ordenanza N° 27235/2016, cuyo artículo 5º viene impugnado, condiciona de manera impropia la contratación de los servicios en cuestión, al establecer a las empresas prestatarias la exigencia de contar con domicilio dentro del distrito de Avellaneda.

Ha resuelto esa Suprema Corte de Justicia, esgrimiendo un razonamiento perfectamente aplicable al caso de autos, que *“En principio, el poder de policía no debe llegar al extremo de prohibir una actividad lícita con tanta generalidad pues, justamente, el desarrollo de la función reglamentaria debe propender a equilibrar el ejercicio del derecho involucrado en su vinculación con el resto de los intereses que*

concurrer, orientándolo al bien común” (cfr. causa I 74.078, “Cámara Argentina de Empresas de Fuegos Artificiales contra Municipalidad de General Alvarado sobre Inconstitucionalidad Ordenanza 220/15”, sent. del 19-09-2018).

Ello por cierto no va en desmedro de la competencia que posee la Municipalidad: *“La autorización para funcionar de un comercio en determinadas condiciones, no puede traer como consecuencia la petrificación de la actividad reglamentaria si las circunstancias de hecho, sociales, imponen la necesidad de introducir, en la medida y ámbito de la respectiva competencia, ciertas modificaciones a su funcionamiento”,* y siempre que las mismas acuerden con los preceptos sustanciales que regulan la materia en el espectro de la razonabilidad (SCJBA, I 1248, *"Sancho, Héctor Eduardo contra Municipalidad de Lincoln. Inconstitucionalidad de la Ordenanza Municipal nro. 131/85"*, 1990-II:180; Juan Francisco Linares, *“Razonabilidad de las leyes”*, Astrea, Buenos Aires, Argentina, p. 119: *“No hay duda de que la valoración de justicia pende de una toma de posición del sujeto intérprete del derecho, frente a la situación o circunstancias del caso, lo cual implica un margen de elección considerable. Pero ese margen no es ilimitado [..]”*).

Evidentemente, existen caminos legalmente procedentes para propender al estímulo y promoción de empresas locales, es decir, radicadas en jurisdicción del municipio, por sobre otras que no tengan su domicilio dentro del Partido.

Basta con recordar el ya mencionado principio de prioridad en la contratación (v. art. 156 bis, LOM), que aparece receptado por el Municipio de Almirante Brown. Adviértase aquí el contraste con la norma impugnada en cuanto establece un régimen de preferencia para los recicladores organizados en cooperativas de trabajo, garantizándoles prioridad en la contratación, pero sin excluir otros aspirantes en función del domicilio ni apartarse de los límites de sus atribuciones.

viii. Otro aspecto -que entre otros ordenamientos impone la Constitución de la Provincia de Buenos Aires- que no advierto haya sido satisfecho por la Municipalidad de



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

Avellaneda es el deber de dar intervención a los interesados en forma previa a la toma de decisiones, en cuestiones que en definitiva los involucrará necesariamente.

Derechos y procedimientos, informativo y participativo que no se tuvo en cuenta al proceder al dictado de la ordenanza N° 27235 (vrg. art. 21, ley N° 25675: “*La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados. Seguro ambiental y fondo de restauración*”).

Ello por cuanto debe la Municipalidad dar satisfacción al debido proceso, al derecho de defensa y el derecho a ser oído antes de disponer como se hizo de una manera unilateral (v. arts. 8, CADH; 75, inc. 22, Constitución Argentina; 11: “*Los habitantes de la Provincia son iguales ante la ley, y gozan de los derechos y garantías que establece la Constitución Nacional, los que emanan en su consecuencia a través de los tratados celebrados por la Nación y los que se expresan en esta Constitución // La Provincia no admite distinciones, discriminaciones ni privilegios por razones de sexo, raza, religión, nacionalidad, lengua, ideología, opinión, enfermedades de riesgo, características físicas o cualquier otra condición amparada por las normas constitucionales // **Es deber de la Provincia** promover el desarrollo integral de las personas garantizando la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social” y 28: “[...] garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales [...]” de la Constitución de la Prov. de Bs. As.).*

“*[...] además del derecho a un medio ambiente sano [...], los daños ambientales pueden afectar todos los derechos humanos, en el sentido de que el pleno disfrute de todos los derechos humanos depende de un medio propicio // Sin embargo, algunos derechos humanos son más susceptibles que otros a determinados tipos de daño ambiental [...] // Los derechos especialmente vinculados al medio ambiente se han*

*clasificado en dos grupos: i) los derechos cuyo disfrute es particularmente vulnerable a la degradación del medio ambiente, también identificados como derechos sustantivos (por ejemplo, los derechos a la vida, a la integridad personal, a la salud o a la propiedad), y ii) los derechos cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales, también identificados como derechos de procedimiento (tales como derechos a la libertad de expresión y asociación, a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo” (v. O.C. OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia: *Medio ambiente y Derechos humanos*”, párr. 64; “es recomendable que los Estados permitan que las personas que pudieran verse afectadas o, en general, cualquier persona interesada tengan oportunidad de presentar sus opiniones o comentarios sobre el proyecto o actividad antes que se apruebe”, párr.168; v. nota 103: [...] Asimismo, la Corte se ha pronunciado sobre los derechos de procedimiento con respecto al impacto ambiental de un proyecto de industrialización forestal, refiriéndose tanto al acceso a la información como a la participación pública, cfr. Caso *Claude Reyes y otros Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párr. 86; v. asimismo: Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, Caso Centro de Acción por los Derechos Sociales y Económicos y Centro de Derechos Económicos y Sociales Vs. Nigeria. Comunicación 155/96. Decisión de 27 de octubre de 2001, párr. 53 y puntos resolutivos).*

En particular, se omite al legislar el acceso a la información el cual tiene una relación intrínseca con la participación pública con respecto al desarrollo sostenible y la protección ambiental (v. Agenda 21 adoptada por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre “*El Medio Ambiente y el Desarrollo*”, Rio de Janeiro, 14 de junio de 1992, Doc. ONU A/Conf.151/26, Vol. I, párr. 23.2).

Véase también, por ejemplo, “*Directrices para la Elaboración de Legislación Nacional sobre el Acceso a la Información, la Participación del Público y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales*”, Directrices de Bali, adoptadas en Bali el 26 de febrero de 2010 por el Consejo de PNUMA, Decisión SS. XI/5, parte A, directrices 8: “*Temprana y*



PROVINCIA DE BUENOS AIRES
PROCURACIÓN GENERAL DE LA
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

I-75358-1

efectiva participación pública en el proceso de adopción de decisiones”; 9: *“Las autoridades buscan activamente la participación pública, transparente y consultiva”* y 10: *“Toda la información relevante para la toma de decisiones debe estar disponible”*).

Cuestión esta que se recomienda desde este Ministerio Público darle su debida atención, en el caso, por la Municipalidad de Avellaneda.

VII.-

En virtud de lo expuesto, aconsejo a V.E. el acogimiento de la demanda impetrada y la consecuente inaplicación a la accionante de lo dispuesto en el precepto impugnado por inconstitucionalidad (art. 687, CPCC).

La Plata, 12 de mayo de 2022.-

Digitally signed by
Dr. CONTE GRAND, JULIO
MARCELO
Procurador General de la
Suprema Corte de Justicia
PROCURACION GENERAL -
PROCURACION GENERAL
Procuracion General

12/05/2022 14:15:02

