

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1390
25 de mayo de 1994

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

APLICABILIDAD DE LOS PRINCIPIOS "EL QUE CONTAMINA, PAGA"
Y "PRECAUTORIO" PARA LA GESTION AMBIENTAL DE LOS
RESIDUOS INDUSTRIALES SOLIDOS
DE LA CIUDAD DE CORDOBA, ARGENTINA.
UN ENFOQUE LEGAL

Este documento fue preparado por el señor Gonzalo Cubillos, consultor de la Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente de la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos, en el marco del proyecto "Políticas para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos", Fase II, que realiza la CEPAL con el apoyo de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Las opiniones expresadas en este trabajo, el cual no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

94-5-687

INDICE

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. BREVE ANALISIS DE LA LEGISLACION DE RESIDUOS SOLIDOS INDUSTRIALES APLICABLE A LA CIUDAD DE CORDOBA	4
A. A MODO DE INTRODUCCION	4
B. ANALISIS DE LA LEGISLACION MUNICIPAL	5
1. Ordenanza que establece normas sobre higiene y residuos.	5
2. Reglamento sobre el uso y destino de los contenedores para carga, transporte y descarga de restos de obras.	6
3. Reglamento sobre residuos patógenos	6
4. Instructivo sobre condiciones de los residuos industriales para su disposición final en el predio de enterramiento sanitario	7
5. Ordenanza que regula la localización de las actividades económicas que impliquen uso del suelo industrial o asimilable a éste	7
6. Reglamento sobre uso del suelo industrial	8
C. ANALISIS DE LA LEGISLACION DESDE LA OPTICA DEL CICLO DE VIDA DEL RESIDUO	8
1. Definiciones y criterios	9
2. Generación y almacenamiento de residuos	11
3. Recolección y transporte	11
4. Tratamiento	12
5. Disposición final	12
6. Localización de lugares de disposición final	12
7. Infracciones y régimen de responsabilidad	12
8. Titularidad de acciones ambientales	13
9. Otros	13
III. ANALISIS DE LA APLICABILIDAD DE LOS PRINCIPIOS "EL QUE CONTAMINA, PAGA" Y "PRECAUTORIO"	15
A. PRINCIPIO "EL QUE CONTAMINA, PAGA".	15
B. PRINCIPIO "PRECAUTORIO"	16
Notas	17

INTRODUCCION*

El proceso formativo de toda nueva disciplina jurídica requiere de determinados principios que sirvan de guía y base para la formulación de las diversas normas jurídicas que regularán las materias a tratar. Los principios en que se basa el Derecho Ambiental están ligados muy fuertemente a los principios del movimiento ambientalista, ya que probablemente el Derecho no sea sino uno de los últimos eslabones para la gestión ambiental. Ello, por cuanto el Derecho es, ante todo, un instrumento de ejecución de las políticas previamente adoptadas.

En esa óptica, la Declaración de Río, concordada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, es una manifestación de ello, al contener los principios básicos de toda política ambiental.¹

La mencionada Declaración reafirmó el principio "el que contamina, paga", según se indica en el numeral 16, el cual expresa:

"Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales".

Este principio ya ha sido analizado largamente en otras publicaciones,² por lo que repetir lo ya dicho resulta innecesario. A modo de recapitulación digamos que el mencionado principio busca traspasar el costo de las llamadas externalidades

* Esta introducción aparece también en los trabajos "Aplicabilidad de los principios 'el que contamina, paga' y 'precautorio' para la gestión ambiental de los residuos industriales sólidos de Colombia. Un enfoque legal", (LC/R.1388 de 12 de mayo de 1994) y "Aplicabilidad de los principios 'el que contamina, paga' y 'precautorio' para la gestión ambiental de los residuos industriales sólidos en el Municipio de Campinas, Estado de Sao Paulo, Brasil. Un enfoque legal", (LC/R.1389 de 18 de mayo de 1994).

negativas, que en principio soporta la colectividad en su conjunto, a los agentes potencialmente contaminadores, de modo que ellos internalicen los costos sociales que generan sus actividades.

Los costos que se pretende internalizar son aquéllos provenientes de la contaminación causada, de modo que ella ya no ocurra, y comprende, también, los provenientes del control de la actividad potencialmente contaminante. Es decir, se deberán asumir los costos tanto en la etapa de prevención de la contaminación como en el control de la misma.

Cabe advertir, desde ya, que el principio en cuestión no dice relación con la obligación que pesa sobre los agentes contaminadores, que han causado daño, de reparar esos perjuicios. No comprende la idea, en términos jurídicos, de indemnizar los daños ocasionados, concepto clásico en el Derecho, y que se remonta a la época románica. Tal tergiversación del principio, presente en alguna literatura, probablemente proviene de la nomenclatura del mismo, que se denominaba "de la responsabilidad del causante", o "contaminador, pagador". Tampoco comprende la idea de sanción, ya sea de tipo penal o administrativo. Sin embargo, como se verá más adelante, para una correcta implementación del principio "el que contamina, paga" es necesario contar con un eficiente, eficaz y operativo sistema sancionatorio, que cumpla la función de prevención general. El agente potencialmente contaminador debe tener la percepción de que cumplir con el principio en cuestión le resulta, más allá de toda consideración ética, económicamente más favorable que no aplicarlo.

No se trata tampoco de quién pueda pagar está facultado para contaminar. Es deber del Estado, como garante del Bien Común, adoptar todas las medidas, entre ellas las legales, para asegurar el derecho a gozar de un medio ambiente sano,³ que comprende, entre otros aspectos, que esté libre de factores nocivos para la salud y la conservación de los recursos naturales.

De lo que se trata, en definitiva, es que los costos involucrados en la prevención y lucha contra la contaminación sean asumidos y solventados por quienes la producen, y no por la colectividad social en su conjunto.⁴ Dicho en otros términos, la modernización de la transformación productiva debe asumirla el propio sector potencialmente contaminador.

Para la reasignación de los costos de la contaminación existen diversos mecanismos, referidos en unos casos al ámbito de su prevención, y en otros, al de su control.

Los instrumentos más utilizados en el primer caso, son el establecimiento de diversos tipos de normas, ya sea de calidad, de emisión, de proceso, de producto, etc. Todas ellas persiguen que no exista un daño a la salud humana o que el medio ambiente permanezca inalterado, o recupere las propiedades físicas, químicas

o biológicas perdidas, que permita decir que estamos en presencia de un ambiente sano, equilibrado, el cual ha sido modificado, o es posible de serlo por la actividad humana. Mediante la dictación de estas normas es dable suponer, en caso de que se cumplan, que no se ocasionará daños ni a la salud humana ni al ambiente.

En el segundo caso, esto es en relación a los costos que implica el control o fiscalización de la contaminación, se trata de evitar que el Estado, y en consecuencia la colectividad, paguen los costos de ello. El objetivo es hacer operar mecanismos para que los propios agentes sean quienes los asuman. Los mecanismos utilizados son el autocontrol con rendición de cuenta a la autoridad, el pago de una determinada suma en caso de que sea algún servicio público quien lo realice, figura que se mira como contrapartida a la prestación de un servicio, o bien, que sean entes particulares, pagados por los propios fiscalizados, los que controlen el cumplimiento de la normativa.

Si bien el principio "el que contamina, paga" tiene un significado eminentemente económico, su viabilidad jurídica está íntimamente ligada a un criterio de precaución, el cual también fue recogido en la Declaración de Río, al expresarse en el numeral 15 lo siguiente:

"Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente".

Es por ello que el marco dentro del cual se analizará la legislación ambiental vigente en la ciudad de Córdoba referida a residuos industriales sólidos comprende tanto el principio "el que contamina, paga" como el principio precautorio. Para ello se realizará una breve reseña de los principales textos jurídicos que regulan la materia, evaluando, a partir de ellos, la aplicabilidad de tales principios.

II. BREVE ANALISIS DE LA LEGISLACION DE RESIDUOS SOLIDOS INDUSTRIALES APLICABLE A LA CIUDAD DE CORDOBA

A. A MODO DE INTRODUCCION

Probablemente uno de los aspectos más controvertidos en la temática ambiental es el referido al nivel de gestión ambiental, esto es, en qué ámbito de competencia se adoptan e implementan las decisiones. Esta situación se presenta muy claramente en el caso de la ciudad de Córdoba, en donde concurren tres niveles de competencias, la nacional, la provincial y la municipal.

En efecto, "la República Argentina, por su Constitución Nacional, es un país federal. Ello significa que las 23 provincias que la componen detentan gobiernos autónomos (dictan su propia constitución y eligen sus autoridades); y poseen todas las competencias estatales -institucionales y normativas- en aquellas materias que no hayan sido expresamente delegadas en el gobierno federal cuando se dictó la Constitución Nacional".⁵

Por su parte, y de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución de la Provincia de Córdoba, "los Municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten".⁶ Una de las potestades que se le otorga a las Municipalidades es atender la protección del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y contaminación ambiental.⁷

En consecuencia, la ciudad de Córdoba es un buen ejemplo de lo expuesto, pues a su respecto rigen algunas normas federales que la provincia haya adherido a ellas, las provinciales, y ciertamente, las municipales.

De las normas provinciales, las más importantes son la Constitución de la Provincia de Córdoba, del año 1987, la Ley Provincial del Ambiente,⁸ y el Reglamento de la Evaluación de Impacto Ambiental.⁹ Ellas no serán desarrolladas en este informe, sin embargo, se tendrán presente a la hora de definir el marco de competencia que se le otorga al Municipio de Córdoba a fin de reglamentar la prevención y control de la contaminación ambiental.

Si bien la competencia ambiental que se le otorga a los diversos municipios de la Provincia de Córdoba no es demasiado precisa, y en consecuencia, su ámbito de aplicación puede ser discutido, la misma Constitución, en su artículo 186 N° 14, autoriza al Municipio a "ejercer cualquier otra función o atribución de interés municipal que no esté prohibida por esta Constitución y no sea incompatible con las funciones de los poderes del Estado", siendo el tema ambiental un buen ejemplo de un ámbito material en que se pueden ejercer estas atribuciones municipales.

B. ANALISIS DE LA LEGISLACION MUNICIPAL

1. Ordenanza que establece normas sobre higiene y residuos¹⁰

Esta ordenanza constituye el cuerpo normativo más importante que rige la materia que nos ocupa. En efecto, si bien dista de ser una normativa satisfactoria en materia de residuos, sí establece ciertas orientaciones básicas para su manejo.

Esta ordenanza, basada principalmente en un criterio higienista, pretende impedir que la generación y manejo de todo tipo de desechos puedan crear problemas de salubridad pública. Para ello establece normas acerca de la presentación y horarios de recogida de la basura; establece un conjunto de prohibiciones a las cuales están sujetos los generadores; y exige una autorización para manejar residuos, ya sea en el transporte, tratamiento o disposición final. Finalmente, indica que la autoridad municipal establecerá las normas correspondientes para la localización de todas y cada una de las actividades relativas al tratamiento y destino final de los residuos.

Sin embargo, esta ordenanza presenta características que la hacen vulnerable e insuficiente para regular los residuos industriales sólidos en su ciclo de vida.

En efecto, la ordenanza en una de sus definiciones, asimila los residuos industriales a los residuos domiciliarios, sin establecer ninguna diferencia en cuanto a su responsabilidad, tratamiento y disposición final, salvo algunas normas sobre los requisitos de presentación. Lo anterior se hace más grave en la medida que todos los residuos depositados en la vía pública se declaran bienes pertenecientes al Dominio Privado Municipal, y en consecuencia, la Municipalidad asume la responsabilidad del manejo ambientalmente adecuado de ellos, sin perjuicio de tener que cumplir también con labores de control.

En consecuencia, esta ordenanza, a pesar de ser la más importante en materia de residuos, no aborda aspectos cruciales del ciclo de vida del residuo como se verá mas adelante.

2. Reglamento sobre el uso y destino de los contenedores para carga, transporte y descarga de restos de obras¹¹

Este reglamento viene a normar un aspecto más específico de la Ordenanza anterior, al regular con mayor precisión un tipo de residuos, que son los restos de obras.

Se parte de la base que los restos de obras son residuos que no constituyan un riesgo grave a la salud de la población, por lo cual se permite su disposición final en terrenos distintos al predio de enterramiento, a fin de favorecer al relleno de sitios susceptibles de usos alternativos.

Sin embargo, en atención a que es posible que mediante el mecanismo de excepción establecido en favor de los restos de obras, se vulneren las obligaciones que atañen a los generadores de otros residuos, en especial en lo relativo a su disposición final, el reglamento establece una serie de requisitos para la operación de los contenedores destinados a la recolección, transporte y disposición final de tales restos.

En especial se requiere una autorización municipal, la cual va precedida de habilitaciones, inspecciones técnicas e inscripciones. Ello permite tener un mayor control de los agentes que vayan a realizar este tipo de manejo de residuos.

Finalmente, se expresa que los residuos que no constituyen restos de obra deberán ser trasladados al Predio de Disposición Final.

3. Reglamento sobre residuos patógenos¹²

Este es el segundo reglamento que viene a desarrollar una normativa especial para un tipo de residuos comprendido en la ordenanza sobre Higiene y Residuos.

En efecto, este reglamento regula la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos patógenos, entendiéndose por tales a los contagiosos, biológicos, venenos y restos medicinales, desperdicios incisivos, y en general, los residuos provenientes de establecimientos hospitalarios y instituciones similares.

En tal reglamentación se establecen normas relativas al registro de generadores, requisitos para participar en el manejo de tales residuos, normas que regulan su operación para finalmente, incorporar importantes normas acerca de la responsabilidad civil tanto de los generadores como de los operadores.

Sin perjuicio de que este informe no se refiere a los residuos patógenos, es necesario destacar su normativa, por cuanto presenta de modo más o menos completo, los aspectos jurídicos e institucionales que es necesario normar en materia de cualquier tipo de residuos, y en consecuencia, puede ser un ejemplo de interés a la hora de normar los residuos industriales, y en especial los peligrosos.

4. Instructivo sobre condiciones de los residuos industriales para su disposición final en el predio de enterramiento sanitario¹³

Como se ha sostenido, la regulación de los residuos industriales sólidos dista de ser satisfactoria en la ciudad de Córdoba, por lo que se hace necesario la dictación de una legislación que aborde de manera sistemática y omnicomprensiva todos los aspectos involucrados.

Sin embargo, y a fin de adelantarse a la creación de riesgos o actos contaminantes del medio ambiente, la autoridad encargada del manejo del enterramiento sanitario ha dictado una serie de normas que establecen las condiciones para la disposición final de los residuos industriales. De ellas, la más importante es la necesidad de avisar con anticipación al propio enterramiento acerca de la cantidad y calidad de los residuos. Asimismo, se prescribe que los bultos que contienen residuos deben presentarse etiquetados. Finalmente, se prohíbe la mezcla de residuos que por su naturaleza puedan producir combinaciones peligrosas.

Sin perjuicio de que este conjunto de normas constituye un serio esfuerzo por minimizar riesgos, tanto para los operadores de residuos industriales como para el medio ambiente, nuevamente cabe decir que dista de ser satisfactoria, aunque sirve de base para la dictación de una reglamentación posterior.

5. Ordenanza que regula la localización de las actividades económicas que impliquen uso del suelo industrial o asimilable a éste¹⁴

La presente ordenanza regula la localización de las actividades industriales que impliquen uso del suelo de acuerdo a su impacto en el ambiente, en virtud del cual tales actividades pueden ser consideradas inocuas, tolerables, molestas, nocivas o peligrosas, inflamables o explosivas. Para todas ellas se establecen criterios de localización dentro de la égida municipal, tomando en cuenta su tiempo de permanencia en una determinada ubicación.

Para la aplicación de tales normas es necesario distinguir entre instalaciones localizadas con anterioridad a 1978, las

localizadas con posterioridad a esa fecha y las nuevas instalaciones.

Respecto de las primeras, tienen derecho a permanecer en su actual ubicación, sin perjuicio de pagar un gravámen diferenciado de acuerdo al nivel de incompatibilidad del uso del suelo. El segundo tipo de actividades -las localizadas con posterioridad a 1978- se le otorga un plazo para trasladarse en caso de no adecuarse a las nuevas reglamentaciones. Finalmente, las nuevas actividades deberán obtener una visación previa por parte de la Dirección de Obras Privadas y Uso del Suelo, que entre otros antecedentes considerará la producción de residuos y efluentes industriales.

Desde el punto de vista institucional, el control de esta ordenanza le corresponde tanto a la Dirección de Control Alimentario y Ambiental como a la Dirección de Obras Privadas y Uso del Suelo.

6. Reglamento sobre uso del suelo industrial¹⁵

Este reglamento desarrolla aún mas la ordenanza anterior, indicando que todo establecimiento industrial deberá prever espacios específicos para la disposición de los desperdicios y/o residuos propios de la actividad considerada, los cuales deberán ser retirados del predio conforme a las normas municipales sobre recolección de residuos.

C. ANALISIS DE LA LEGISLACION DESDE LA OPTICA DEL CICLO DE VIDA DEL RESIDUO

Una vez esbozados los aspectos de mayor interés de los principales textos que regulan la materia, surge como primera reflexión que ellos resultan insuficientes para normar de modo completo, y de acuerdo al ciclo de vida del residuo, la temática que nos ocupa. Sin embargo, y con el objeto de identificar los vacíos que se presentan se analizará tal legislación desde la óptica de tal ciclo de vida. Lo anterior permitirá ir avanzando en la evaluación de los principios precautorio y "el que contamina, paga", toda vez que ellos están íntimamente vinculados con el principio de ciclo de vida que fundamenta la necesidad de que los residuos estén regulados desde su generación hasta que son dispuestos finalmente, incluyendo el monitoreo de los sitios de enterramiento una vez que ellos son cerrados.

1. Definiciones y criterios

a) Residuos

Uno de los requisitos más importantes que debe tener una legislación sobre residuos, de acuerdo a la experiencia internacional, es contar con una buena definición de "residuo", por cuanto ello permitirá determinar claramente el ámbito material de aplicación de la legislación.

La conceptualización de los residuos se basa fundamentalmente en cuatro criterios, a saber, jurídicos, económicos, de identificación y enumeración, y productivos, pudiendo encontrarse definiciones que utilizan más de uno.

Desde el punto de vista de los criterios jurídicos, se habla de residuo cuando en la misma legislación se impone una obligación de abandono de los mismos, como sucede, por ejemplo, con los medicamentos vencidos que ya no pueden ser usados; en tal caso tales medicamentos son considerados residuos, constituyendo un adecuado criterio. Por otro lado, confundiendo con el criterio económico, también se utiliza la noción de deseo de desprenderse de una determinada materia, la que se abandonará por su poseedor. Una vez abandonada estaríamos en presencia de bienes jurídicamente catalogados como cosa de nadie, que pueden apoderarse de ellos quienes los aprehendan materialmente con la intención de hacerse dueños.

El segundo de los criterios jurídicos presenta algunas deficiencias, toda vez que para que opere se requiere, a lo menos, un deseo de desprenderse del residuo. Sin embargo, dado que uno de los principios básicos en la gestión de los residuos peligrosos es el de proximidad, que significa que los residuos deben ser tratados y dispuestos lo más cerca del lugar en donde se generaron, puede ocurrir que ello suceda en la misma industria generadora, o en terrenos distintos pero propios, sin que haya un deseo de desprenderse de su dominio, ni menos su desprendimiento efectivo. En tal situación, no estaríamos en presencia de un residuo, y en consecuencia, estrictas normas que regulen el transporte de los mismos, su adecuada disposición final, o bien, normas de seguridad interna de la empresa no serían aplicables.

Desde el punto de vista del criterio económico, son utilizados nociones como "sin valor", "con valor marginal", "utilizables como materia prima".¹⁶ Este criterio es utilizado en alguna legislación pero resulta peligroso atendido que determinados bienes que pueden ser considerados residuos no lo serían en la medida que pudieran ser destinados a reciclaje o a materia prima, con lo cual sí tendrían valor económico, y quedarían excluidos de la noción de residuo, escapando, por esa vía, de la reglamentación y fiscalización correspondiente. Este criterio se refleja claramente en la creación de las llamadas bolsas de subproductos, que

constituyen residuos que pueden tener un uso posterior, pero que quedan fuera de su regulación. La objeción anterior no pretende bajo ningún respecto desincentivar la creación de bolsas de residuos con el objeto de que se reutilicen materias ya usadas, pero ello no supone excluir la aplicación de las regulaciones, generalmente estrictas, sobre residuos peligrosos.

A la vez, otro criterio utilizado es el de crear listados de productos que constituyen residuos. Sin embargo, tal criterio, sin duda de mucha utilidad, ya que permite identificar a los distintos tipos de residuos -atendiendo a su origen y peligrosidad- no resulta del todo claro ante la necesidad de conceptualizar el término mismo.

Finalmente, el último criterio utilizado dice relación con la procedencia de una determinada materia. En tal sentido se podría decir que residuos son todas aquellas materias resultantes de determinadas actividades, que no constituyen el producto a elaborar u obtener, y que su poseedor no utilizará nuevamente en ellas.

De los criterios mencionados, la Ley Provincial del Ambiente de la Provincia de Córdoba¹⁷ recoge el último de ellos. En efecto, en el artículo 4, inciso ñ), se define residuo, basura o desecho como "lo que queda del metabolismo de los organismos vivos y de la utilización o descomposición de los materiales vivos o inertes y de las transformaciones de energía".

Por su parte, la ordenanza sobre higiene y residuos de la Municipalidad de Córdoba no define a los residuos, distinguiendo entre desperdicios y desechos en atención al grado de degradabilidad de ellos. Así, los desechos son definidos como "aquellos elementos procedentes de casas de familia, comercio e instituciones públicas y privadas, de carácter medianamente degradable o no degradable, tales como cartón, papel, tela, estopa, metales ferrosos y no ferrosos, plásticos y cualquier otro elemento ya sea orgánico o inorgánico, que sea factible de ser separado, clasificado y depositado".

Adicionalmente asimila a la categoría de residuos domiciliarios, a los particulares, a los públicos, a los industriales, a los voluminosos y a los especiales, teniendo un tratamiento especial sólo los patógenos.

Esta asimilación tiene como consecuencia que no queda claramente establecida la responsabilidad de los industriales por los residuos que generan, sin perjuicio de lo dispuesto en las normas del instructivo proveniente de la División de Enterramiento Sanitario, cuya fuerza vinculante es precaria, pero que conlleva una asignación de responsabilidad a los propios generadores.

En consecuencia, una primera carencia que se presenta en el ámbito normativo de la Municipalidad de Córdoba es la falta de

definición de lo que se entiende por residuo, lo cual es necesario subsanar. Unido a ello, una correcta clasificación de los mismos, con asignaciones de responsabilidad diferenciadas, constituye un segundo aspecto que merece ser subsanado.

b) Autorizaciones

Para la instalación de toda industria se requiere actualmente de una autorización de instalación otorgada por la autoridad municipal, en base a las características de impacto ambiental que pueda generar a través de sus residuos y efluentes, entre otras causas.¹⁸

Sin embargo, la necesidad de autorización no abarca a todos los operadores de residuos, ya que si bien los lugares de disposición final requieren de una autorización para funcionar, no sucede lo mismo con los transportistas.

c) Registros

Actualmente no se lleva un registro de los manejadores de residuos, salvo en el caso de los residuos patógenos. Es una falencia necesaria de subsanar.

d) Información

Finalmente no se establece la obligación de otorgar información a la ciudadanía acerca de los residuos que se generan en la ciudad.

2. Generación y almacenamiento de residuos

Respecto de la generación de residuos no existen normas que tiendan directamente a su minimización y las indirectas parecen ser insuficientes. Sólo en el caso de almacenamiento de residuos existen reglas que obligan a tener las instalaciones adecuadas para ello.¹⁹

3. Recolección y transporte

En materia de recolección y transporte no existen normas diferenciadas en relación al tipo de residuos, ya que todos, salvo los patógenos, son asimilados a los domiciliarios. Sin embargo, dado que en la actualidad en Córdoba los residuos industriales sólidos no son depositados en el predio de enterramiento, sino que en cualquier lugar, o bien guardados en las propias industrias, mal podrían ser aplicables normas sobre recolección y transporte.

4. Tratamiento

Tampoco existen normas que regulen el tratamiento de los residuos. Sólo podrían ser aplicables normas sobre localización de los establecimientos dedicados a ellos.

5. Disposición final

En materia de disposición final de residuos se aplican determinadas normas, tanto jurídicas como técnicas, lo que ayuda a que el predio de enterramiento funcione de un modo bastante bueno. Para su localización se aplican las normas sobre uso del suelo. En cuanto a su manejo se aplican las disposiciones internas de la Municipalidad.

Sin embargo, respecto de la presentación de los residuos industriales sólo se aplican las normas emanadas de la División de predio de enterramiento, las cuales si bien han demostrado tener alguna eficacia, resultan insuficientes. En efecto, si tales normas no se cumplen, no se permite la entrada de los camiones que transportan los residuos industriales, lo que traslada el problema, e incluso puede agravarlo en la medida que tales residuos podrían ser dispuestos en forma clandestina y no adecuada.²⁰

Cabe decir, sin embargo, que se encuentra expresamente prohibido disponer de los residuos en lugares tales como vías públicas, veredas, calles, terrenos baldíos o casas abandonadas, lugares todos que deberán permanecer libre de todo elemento que importe desaseo. Adicionalmente, los lugares de disposición final requieren para su funcionamiento autorización de la autoridad municipal.²¹

6. Localización de lugares de disposición final

En materia de localización de lugares de disposición final se reitera lo expuesto más arriba en el sentido de que se aplican las normas sobre uso de suelo, y adicionalmente las normas provinciales, y próximamente municipales, de evaluación del impacto ambiental de tales instalaciones.

7. Infracciones y régimen de responsabilidad

Desde el punto de vista de la responsabilidad infraccional, la Ordenanza sobre higiene y residuos establece una serie de infracciones con la correlativa multa, las cuales, expresadas en unidades nominales, se reajustan trimestralmente de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor de Córdoba.

Para el caso de que una acción no configure uno de los tipos de la citada ordenanza, es posible subsumirla dentro de la figura genérica del Código de Faltas Municipales, que establece como infracción "el contaminar, degradar o crear peligro de contaminar o degradar el medio ambiente".²²

Por su parte, la eventual responsabilidad civil y penal que pueda derivarse de la comisión de ilícitos dañosos en la materia que nos ocupa, es reglamentada por la Ley 24.051, de aplicación nacional en tales modalidades de responsabilidad, materia tratada en otros informes.²³ Cabe advertir, sin embargo, que ella se aplica sólo a los residuos peligrosos y no a todo tipo de residuos industriales. La objeción anterior se atenúa en la medida que tal ley define al residuo peligroso como aquél "que pueda causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general",²⁴ circunstancia en la que pueden encontrarse todos los residuos, en especial por que la definición se fundamenta en la potencialidad de daño que se pueda ocasionar.

8. Titularidad de acciones ambientales

De acuerdo a la normativa vigente, son titulares de la acción ambiental destinada a cobrar indemnización de perjuicios por los daños ocasionados todas aquellas personas directamente afectadas. Asimismo, puede suceder que la ocurrencia del daño ambiental no afecte a ninguna persona en particular, en cuyo caso, y de acuerdo a las tendencias más modernas, se le reconoce legitimidad (posibilidad de interponer una acción) a cualquier ciudadano.²⁵

9. Otros

a) Incompatibilidades

Es normal encontrar en las legislaciones sobre residuos industriales, y en especial sobre aquellos de carácter peligroso, normas que indican incompatibilidades entre ellos, en especial en la etapa de embalaje y disposición final, a fin de precaver la ocurrencia de reacciones riesgosas. Tales normas sólo se encuentran en las disposiciones de la División del Predio de Enterramiento, que como se ha sostenido son insuficientes. En consecuencia, para una futura legislación sobre residuos peligrosos de la ciudad de Córdoba habrá que establecer prohibiciones de mezclar diversos tipos de residuos en atención al daño a la salud o impacto ambiental que puedan ocasionar.

b) Movimientos transfronterizos de desechos peligrosos

Esta es una materia que escapa a la potestad normativa tanto del Municipio como de la Provincia de Córdoba, siendo competencia

federal. Al respecto Argentina es parte del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, en el cual se regula todo lo concerniente a ello, permitiendo, en virtud de la soberanía de los Estados, que se prohíba el ingreso de tales desechos a territorio nacional. La Ley 24.051 de Residuos Peligrosos, prohíbe la importación, introducción y transporte de todo tipo de residuos provenientes de otros países al territorio nacional y sus espacios aéreo y marítimo.²⁶

III. ANALISIS DE LA APLICABILIDAD DE LOS PRINCIPIOS "EL QUE CONTAMINA, PAGA" Y "PRECAUTORIO"

A. PRINCIPIO "EL QUE CONTAMINA, PAGA"

De acuerdo a lo expresado en el inicio de este informe, el principio "el que contamina, paga" dice relación con la idea de anticipar los costos que puedan derivarse de la contaminación, de modo de prevenirla, y adicionalmente, de traspasar los costos que supone su control. A su vez, el principio precautorio dice relación con la adopción de medidas de prevención de daños ambientales susceptibles de ser generados por una actividad, aún cuando se carezca de la certeza científica acerca de ellos.

Si bien su fundamentación del principio "el que contamina, paga" se radica preferentemente en el ámbito económico, su puesta en aplicación recae sustancialmente en el campo jurídico. A través de la determinación de normas y su consecuente cumplimiento se logrará que los agentes contaminadores asuman el costo de prevenir la contaminación. Asimismo, también debieran crearse los mecanismos para traspasar los costos que supone el control de la actividad contaminadora, y que ciertamente le implica un gasto al aparato público.

Se puede decir que la legislación referida a los residuos industriales sólidos en la ciudad de Córdoba resulta insuficiente para poner en marcha la aplicación del principio "el que contamina, paga", en especial en los siguientes aspectos:

a) Recolección de los residuos

Al no existir normas especiales para la recolección de los residuos industriales, no se les está exigiendo a los generadores que cumplan con mínimas normas de seguridad que pudiesen evitar la ocurrencia de daños ambientales.

b) Transporte

Tampoco existen normas que regulen el transporte de estos residuos, generándose a su respecto también una situación de peligro difícil de prevenir, y en caso de ocurrencia de un accidente, dificultoso de reparar. Además, no existen normas de

prevención que obliguen a adoptar las medidas para evitar los daños.

c) Tratamiento

Salvo el caso de las normas sobre localización industrial, y las que puedan encontrarse en un Código de Edificación (en actual discusión), las plantas de tratamiento no encuentran una regulación satisfactoria. Ello lleva a concluir que en ausencia de tales normas la construcción de plantas de tratamiento de residuos industriales puede significar un costo a la comunidad.

d) Disposición final

Si bien se están aplicando normas sobre presentación de los residuos industriales, su jerarquía normativa las hace absolutamente precarias. Adicionalmente, en caso de que se cumplan, conlleva que muchos industriales no dispongan de sus residuos en el Predio de Enterramiento sino que lo hagan en lugares no habilitados para ello, ocasionando, en tal caso, un costo social cuyo impacto es difícil de prever. Sin embargo, esta situación no refleja una desviación del principio "el que contamina, paga", sino que la necesidad de impulsar mas eficientes mecanismos de control.

e) Costo de la fiscalización

Finalmente en relación a esta materia cabe indicar que el costo de la fiscalización que debe realizar la municipalidad no es cargado a los agentes contaminadores al no existir los mecanismos adecuados para ello.

Cabe rescatar, sin embargo, que en el caso de la ciudad de Córdoba encontramos un interesante instrumento económico que puede servir de base para incentivar conductas que supongan un traspaso de los costos ambientales. En efecto, y tal como se indicó más arriba, la posibilidad de cobrar un tributo diferenciado a quienes mantienen localizadas sus industrias en terrenos no coincidentes con el uso del suelo asignado puede significar un instrumento que incentive la relocalización industrial. El monto de tal tasa sin duda que constituye el punto central del asunto.²⁷

B. PRINCIPIO "PRECAUTORIO"

A su vez desde la óptica del principio precautorio existen ciertos instrumentos que permiten sostener que es posible prever la ocurrencia de impactos ambientales significativos.

En primer lugar, a nivel provincial existe la ley de Estudio de Impacto Ambiental,²⁸ legislación que será complementada por una próxima normativa emanada de la propia Municipalidad de Córdoba,

que indica que será tal municipio quien tendrá a su cargo la evaluación de los impactos ambientales adversos, y las posibles medidas de mitigación que es posible adoptar. Sin embargo, para que tal instrumento de evaluación sea efectivo, es necesario que se cuente con normas que permitan tener pautas objetivas de evaluación y control posterior.

Por su parte, el sistema de autorizaciones municipales para algunas actividades relacionadas con residuos industriales también permite anticipar la generación de los daños ambientales. Sin embargo, al igual que en el caso anterior se requieren normas para visualizar su cumplimiento. Si éstas no existen, difícilmente podrá negarse una autorización.

Finalmente, desde la óptica jurisdiccional, existen los mecanismos procesales para anticipar un daño ambiental, en especial a través del reconocimiento de legitimación activa amplia cuando se está en presencia de daños ambientales.

Notas

1. Ver Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Informe final de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Naciones Unidas, Nueva York, 1992. Tomo I.
2. Ver Valenzuela, Rafael, "El principio el que contamina, paga", en Revista de la CEPAL N° 49, Naciones Unidas, Santiago, Chile, 1992. Ver también, Michael Betts, The practical Interpretation and Application of the Polluter Pays Principle, CEPAL, LC/R.1008, 1991.
3. Así está establecido en el Art. 66 de la Constitución de la Provincia de Córdoba.
4. Valenzuela, Rafael, op. cit. p. 81.
5. Koolen, Ricardo, "Contribución a la reglamentación y aplicación de la nueva Ley de Manejo de Residuos Peligrosos en la República de Argentina", CEPAL, LC/R.1153, 1 de junio de 1992.
6. Ver Art. 180 de la Constitución de la Provincia de Córdoba.
7. Ver Art. 186, N° 7 de la Constitución de la Provincia de Córdoba.
8. Ley N° 7343, del año 1985, modificada por la Ley N° 8300 del año 1993.
9. Decreto del Gobernador de la Provincia N° 3290 del año 1990.
10. Ordenanza N° 7444 del 20 de enero de 1982.

11. Decreto N° 428-G-90 del 20 de septiembre de 1990.
12. Decreto Municipal N° 1428 del 30 de julio de 1993.
13. Instructivo de la División Enterramiento Sanitario de la Dirección de Servicios y Limpieza, de la Secretaría de Servicios Públicos de la Municipalidad de Córdoba, de fecha 22 de octubre de 1993.
14. Ordenanza N° 8133 de 1985.
15. Decreto Municipal N° 197 del 15 de mayo de 1985.
16. Martín Mateo, Ramón, "El Convenio de Basilea", ponencia presentada en el Seminario sobre Derecho y Política Ambiental en América Latina y el Caribe: Puesta en ejecución del Programa 21 y las Convenciones Ambientales Internacionales, Santiago, Chile, 26-28 de mayo de 1993.
17. Ley N° 7343/85 sobre Principios Rectores para la Reservación, Conservación, Defensa y Mejoramiento del Ambiente, publicada en el Boletín Oficial del 27 de septiembre de 1985.
18. Ver Ordenanza N° 8133 ya individualizada.
19. Ver Decreto Municipal N° 197 ya individualizado.
20. Ver Instructivo de la División Enterramiento Sanitario, op. cit.
21. Ver Arts. 22 y 25 de la Ordenanza N° 7444 que establece normas sobre Higiene y Residuos.
22. Juliá, Marta, Contaminación Ambiental: Búsqueda de estrategias para su control jurídico, Opúsculos de Derecho Penal y Criminología. Marcos Lerner Editora Córdoba, Córdoba, Argentina, 1993, 67 pp.
23. Ver Koolen, Ricardo, "Contribución a la reglamentación y aplicación de la nueva ley de manejo ...", op. cit.
24. Ver Art. 2 de la Ley 24.051 sobre Residuos Peligrosos, publicada en el Diario Oficial con fecha 17 de enero de 1992.
25. Acerca de la tesis a favor de reconocer una legitimación activa amplia, véase, Valls, Mario F., Derecho Ambiental, 2ª Edición, 1993, Buenos Aires, Argentina, pp. 130-142.
26. Tomado de Koolen, Ricardo, op. cit., p. 5.

27. Ver Art. 19 de la Ordenanza N° 8133, que regula la localización de las actividades económicas que implican el uso del suelo industrial o asimilable al mismo.

28. Ver Art. 186 No 7 de la Constitución de la Provincia de Córdoba.