

# CONCERTACIÓN INTERJURISDICCIONAL PARA LA GESTIÓN DE RSU, RUPTURA UNILATERAL Y CONFLICTO EXTERNO DE PODERES: PROPORCIONALIDAD Y NO REGRESIÓN EN EL EJERCICIO DEL PODER DE POLICÍA AMBIENTAL

Alicia Morales Lamberti

## 1. Planteamiento

La gestión y disposición de los residuos sólidos urbanos (RSU) o residuos domiciliarios, es una preocupación constante y creciente en todas las sociedades, cuya complejidad reconoce connotaciones sanitarias en particular, y consecuencias sociales y ambientales en general.

Frente a dicha problemática, la Provincia de Córdoba, adoptó un sistema basado en cuatro pilares fundamentales: *a)* La elaboración de un diagnóstico sobre la situación de los sistemas de gestión de residuos que permitieron realizar una caracterización del problema y establecer una línea base, a los fines de una política integral provincial ambientalmente adecuada; *b)* La fijación de criterios técnicos para seleccionar sitios, diseñar, construir y operar sistemas de disposición de RSU, con alcance provincial<sup>1</sup>; *c)* la regionalización de la Provincia, a cuyo fin se dividió el territorio de la provincia en doce regiones, mediante la distribución de vertederos controlados y estaciones de transferencia cercanos a los puntos de mayor generación de residuos, entre las cuales se encuentra la Región Traslasierra que comprende los departamentos San Javier y San Alberto y *d)* La concertación interjurisdiccional<sup>2</sup>, mediante la celebración de convenios para la creación de entes intermunicipales (en el caso, el Ente “Traslasierra Limpia”<sup>3</sup>),

---

<sup>1</sup> Conforme el ítem nº 16 del Anexo I del Decreto nº 2131/2000, se aprobaron los Términos de Referencia para el destino final de residuos domiciliarios o asimilables, mediante Resolución nº 372/2001.

<sup>2</sup> En el marco del art. 190 de la Constitución provincial, que regla sobre “Convenios Intermunicipales”, “*Las Municipalidades (...) pueden celebrar acuerdos con la Provincia, el Gobierno Federal y organismos descentralizados, para el ejercicio coordinado de facultades concurrentes e intereses comunes*” y el art. 183 de la Ley Orgánica Municipal Nº 8102: “*Las Municipalidades y Comunas coordinarán sus relaciones entre sí, con la Provincia, el Estado Nacional y los organismos descentralizados mediante convenios, con arreglo a lo dispuesto por el Artículo 190 de la Constitución Provincial. Los Convenios deberán ser aprobados por las Municipalidades intervinientes mediante Ordenanza y por las Comunas mediante resolución fundada. Podrán crearse organismos intermunicipales bajo la forma de asociaciones, organismos descentralizados autárquicos, empresas o sociedades de economía mixta u otros regímenes especiales constituidos de conformidad a las normas de la presente Ley*”. A su vez, el art. 8º de la Ley Nº 9088 de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) y Residuos Asimilables a los RSU, a los fines de cumplimentar sus objetivos, invita a las municipalidades y comunas a integrar entes regionales para el establecimiento de sistemas de gestión de residuos, para lo cual contarán con la asistencia técnica del Gobierno Provincial a través de la Autoridad de Aplicación.

<sup>3</sup> La regionalización del territorio que abarcó el proyecto comprende a veintiún (21) municipios y comunas de los departamentos San Javier y San Alberto, a saber: San Lorenzo, Mina Clavero, Villa Cura Brochero, Arroyo los Patos, Nono, Las Calles, Las Rabonas, San Vicente, San Pedro, Villa Sarmiento, Villa Dolores, Los Hornillos, Villa Las Rosas, Las Tapias, Los Cerrillos, San José, La Paz, La Población, Luyaba, San Javier y Yacanto y Los Pozos.

con asistencia técnica y financiera de la Provincia para gestión y disposición de los residuos sólidos urbanos (RSU).

Con ese marco normativo, el fallo emitido por el Tribunal Superior de Justicia, resolvió un conflicto externo de poderes vinculado a materia de naturaleza claramente ambiental, cuyo origen reconoce una prolongada controversia, cuyos aspectos más sobresalientes pueden sintetizarse así:

En el año 2003, el entonces Intendente de Villa Dolores solicitó al gobierno de la Provincia de Córdoba, el traspaso a su jurisdicción de un predio destinado específicamente a un vertedero controlado de RSU. Para ello presentó ante la autoridad ambiental provincial un aviso de proyecto, a los fines de la autorización de la Planta de tratamiento y disposición final de RSU, conforme lo establecido por el Decreto Nº 2131, reglamentario de la Ley Nº 7343, el que quedó enmarcado en el programa “Córdoba Limpia” financiado parcialmente por el contrato préstamo 1287/OC-AR del Banco Interamericano de Desarrollo.

En el mismo año, la Agencia Córdoba Ambiente emitió el correspondiente Dictamen Técnico y aprobó el aviso de proyecto, previa audiencia pública en la sede del Concejo Deliberante de la ciudad de Villa Dolores, en la cual se intercambiaron ideas sobre el programa “Córdoba Limpia” en lo referente a la construcción y operación del Vertedero Controlado o relleno sanitario regional, que estaba previsto construirse en la ciudad de Villa Dolores, pero la convocatoria no sometió a consulta ciudadana el proyecto objeto de evaluación. Dicha autorización, estuvo sujeta a distintas condiciones técnicas<sup>4</sup> destacando la recomendación a dicho Municipio, de instrumentar un plan de ordenamiento del uso del suelo del área mediante ordenanza municipal, con una zona de exclusión perimetral al predio del vertedero cuyo rango no debía ser menor de 1,5 km., quedando restringido en ese ámbito futuros asentamientos.

Con posterioridad (2006) se crea el Ente Intermunicipal “Traslasierra Limpia” para la gestión, coordinación, transferencia y disposición final de residuos sólidos urbanos (RSU) y asimilables, a través del acuerdo de los intendentes municipales y presidentes comunales de los departamentos San Alberto y San Javier, entre los que se hallaba el de Villa Dolores, y se dispone que las respectivas municipalidades y comunas

---

<sup>4</sup> Entre las cuales resaltan la presentación ante la Autoridad de agua para la evaluación del emprendimiento y su probable influencia sobre el acuífero; la presentación en el plazo de seis meses de un programa ambiental de riesgos, medidas de prevención y mitigación, plan de contingencias, en referencia a la contaminación de suelos, agua superficial y subterránea, procesos erosivos; la remisión de informes periódicos del sistema de monitoreo ambiental (asentamientos, aguas y lixiviados) conforme parámetros y frecuencias establecidas en la citada resolución 372/2001.

que adhieran e integren el mismo, debían dictar sus ordenanzas o resoluciones ratificatorias, lo que así hicieron los 22 municipios y comunas<sup>5</sup>.

Iniciado el funcionamiento del vertedero controlado regional (2007), la Municipalidad de Villa Dolores rechazó y cuestionó inicialmente el sistema de recaudación del Ente (2008) y en consecuencia condicionó su participación en el mismo, por cuanto el aporte de cada municipio o comuna se basaba en la cantidad de habitantes, sin considerar los valores de costo por tonelada entregada al vertedero. Si bien, no fue objeto de una cláusula expresa en el convenio intermunicipal, parte del reclamo subyacía en que la radicación del vertedero en el ejido de Villa Dolores, sería “compensado” con la exención de aportes económicos al ente intermunicipal que gestiona Traslasierra Limpia.

A continuación, el Concejo Deliberante de la ciudad de Villa Dolores sanciona la Ordenanza N° 2002/2009 mediante la cual establece *“Determinase como únicos lugares de disposición final de Residuos Sólidos Urbanos (RSU) y asimilables a urbanos, los que establezca la Municipalidad de Villa Dolores para tal fin”* (artículo 1); y su artículo 3 prescribe *“Prohíbese dentro del ejido municipal, la existencia de todo basural a cielo abierto y/o planta de tratamiento, y/o vertedero, y/o depósito final de RSU o asimilables a urbano; y todo otro sitio de tratamiento y disposición final de residuos, en lugares que no fueren especialmente creados, acondicionados, determinados y habilitados por autoridad competente municipal”*.

Finalmente, el Concejo Deliberante<sup>6</sup>, dispuso autorizar a la Municipalidad de Villa Dolores a retirarse del Ente intermunicipal “Traslasierra Limpia” y requerir del Ente la liquidación y restitución de la participación proporcional correspondiente al Municipio. Con ello, la citada Municipalidad, mediante carta documento informó al Ente “Traslasierra Limpia” del contenido de tal ordenanza y le requirió e intimó para que formule la liquidación y restitución de la participación proporcional realizada por dicho Municipio al Ente, cuya percepción, se realiza de las sumas de dinero correspondientes a la coparticipación provincial perteneciente a dicha Municipalidad. Es en esta oportunidad, en que formalmente el municipio aduce que el Ente “Traslasierra Limpia”, le han generado graves daños a la ciudad de Villa Dolores, principalmente en materia ecológica y ambiental, colocándola además en una situación de riesgo real por el evidente e indubitable foco de contaminación que generan los residuos introducidos en la ciudad.

---

<sup>5</sup> Villa Dolores fue incorporada formalmente al Ente mediante Acta de Sesiones de la Asamblea n° 5 del veintiocho de marzo de dos mil siete, previa autorización por Ordenanza n° 1856, promulgada por Decreto n° 16.357.

<sup>6</sup> Ordenanza N° 2062 promulgada por Decreto n° 11.336 de fecha 12 de mayo de 2010.

Como corolario de las sucesivas desinteligencias planteadas, la Municipalidad de Villa Dolores intimó al Ente “Traslasierra Limpia” a cesar y/o suprimir y/o clausurar la actividad de disposición de RSU que se realiza en el vertedero regional, calificándola de ilegítima, requiriendo asimismo la reparación integral del daño ambiental causado, bajo apercibimiento de iniciar acciones legales a tal fin.

## **2. La naturaleza del conflicto planteado**

Como es sabido en cuestiones de conflictos de poderes, la única cuestión a dirimir es si se produce el ejercicio por un poder, de las atribuciones que constitucional y legalmente corresponden a otro, invadiendo la esfera de éste, o impidiéndole su propio ejercicio o cuando un poder niega a otro facultades que le son propias, o se las atribuye para sí. En suma, “cuando aparece visible una superposición, yuxtaposición, colisión o usurpación de funciones entre las diversas áreas de poder obstaculizándose, de tal modo, el uso de atribuciones que la ley confiere a cada una en miras a una tarea coordinada de la acción de gobierno”<sup>7</sup>.

La Constitución de la Provincia de Córdoba<sup>8</sup>, atribuye al Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la Provincia la competencia para conocer y resolver en forma originaria, exclusiva y en pleno, de los conflictos internos de las municipalidades, de una municipalidad con otra, o de éstas con autoridades de la Provincia. Con ese marco constitucional, un conflicto externo se presenta cuando se suscita una controversia entre una municipalidad con otra, o entre aquella y las autoridades de la Provincia, siempre que su solución no fuere posible alcanzarla dentro del ámbito de los mismos poderes en pugna.

En el caso planteado, el Tribunal asumió que el conflicto se encontraba estrechamente vinculado con una cuestión de naturaleza ambiental, signado por principios de derecho público y ambiental, que trascendía las fronteras del Municipio de Villa Dolores y revelaba la existencia de una controversia de magnitud institucional, por tratarse de una contienda entre autoridades investidas de potestades públicas y la

---

<sup>7</sup> “Auditoría General v/Departamento ejecutivo de la Municipalidad de Ushuaia”, ST Tierra del Fuego, 21/10/1994, JA 1996-II-609 y ED 162-19). “El conflicto de poderes se presenta cuando se discute, sin solución por alguna de las partes o de los órganos intervinientes, la legitimidad de la incompetencia denunciada o declarada. La incidencia insoluble, por imposibilidad de solucionarse por las partes, debe ser resuelta por un órgano superior” (SC Mendoza, en pleno, mayo 12-994, Municipalidad de Mendoza c. Provincia de Mendoza) RF. Cuyo, 1994-14-67.

<sup>8</sup> Artículo 165 inc. 1º, apartado c.

resolución del conflicto de competencias excedía el encuadre particular o de derechos individuales.

Con precisión quirúrgica, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ), procedió a discernir los fundamentos del conflicto externo de poderes planteado, definiendo los ejes del núcleo central del debate y resolución, respecto a los cuales seguidamente se hará un breve análisis de aquellos considerados más relevantes.

### **3. La dilucidación de un conflicto intermunicipal atípico**

La actora “Traslasierra Limpia” reviste la condición de Ente intermunicipal con personalidad jurídica, objeto y finalidades propias (gestión y disposición final de RSU), el mismo se encuentra integrado por municipios y comunas con idénticos poderes y facultades que la demandada Villa Dolores.

La Municipalidad de Villa Dolores, al exigir unilateralmente el cierre y clausura de las instalaciones plantea una conducta institucional que aunque se presenta desproporcionada, no está al margen de las facultades que le son propias, pero no le son exclusivas y excluyentes, por cuanto su decisión afecta no sólo al Ente como persona de derecho público que se vería impedido de utilizar el predio donde se encuentra radicado el Vertedero Controlado de RSU, sino que las veintiún comunas y municipalidades restantes que conforman el Ente se verían afectadas e impedidas de prestar dicho servicio público esencial, de cuya interrupción o continuidad se derivan variadas consecuencias sociales, sanitarias y ambientales.

Por otra parte, no escapa al Tribunal el equívoco planteamiento de la demanda, donde el Ente intermunicipal, para justificar el conflicto externo de poderes, invoca que el Municipio de Villa Dolores está pretendiendo ejercer una facultad de la que carece, en razón que la Secretaría de Ambiente de la Provincia es el órgano estatal competente en todo lo inherente a las atribuciones, poder de policía, derechos y actividades vinculados a la coordinación y ejecución de las acciones tendientes a la protección del ambiente en Córdoba.

Dichos postulados, contrarios a la autonomía municipal, además de contradictorios con la propia legitimación invocada y la pretensión procesal planteada, se reiteran cuando el fallo menciona que el Ente intermunicipal esgrime que la Municipalidad de Villa Dolores no cuenta con competencia para hacer cesar o suprimir la actividad de disposición final de RSU, por cuanto se trata de *“una competencia exclusiva y excluyente de la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba”*, y que *“la Municipalidad de Villa Dolores al exigir el cierre y clausura de las instalaciones está actuando al margen de las facultades que le son propias, porque, reitera, la única autoridad de aplicación es la Secretaría de Ambiente de la Provincia”*.

Llegado el momento de definir el conflicto a dirimir, acertadamente el Tribunal establece que *“la hipótesis configurada en autos implica el discernimiento de las competencias del Ente Traslasierra Limpia y las municipalidades respecto del vertedero de residuos sólidos urbanos de Traslasierra, especialmente en lo referido a si la Municipalidad de Villa Dolores habría avasallado competencias que no le correspondían al pretender impedir unilateralmente la continuidad de aquel”*, a cuyos fines realiza un meduloso análisis de la competencia provincial y municipal en la materia, desde la perspectiva ambiental, conforme el diseño federal argentino plasmado en la Constitucional Nacional y en el régimen vigente en la Provincia.

De dicho análisis, surge –implícitamente- que el conflicto externo de poderes planteado, no reconoce fundamento en una actuación de la Municipalidad de Villa Dolores al margen de las facultades que le son propias, por tratarse de una competencia exclusiva y excluyente de la Secretaría de Ambiente de la Provincia de Córdoba. Por el contrario, resulta claro que el accionar de la Municipalidad de Villa Dolores implica la intromisión e interferencia en el ámbito de potestades de derecho público del Ente Intermunicipal y los municipios que lo integran y que, por otra parte, ese accionar atenta contra el regular funcionamiento de servicios esenciales atinentes a la competencia municipal.

La participación del Ente “Traslasierra Limpia” encuadra en el supuesto de conflicto intermunicipal, por cuanto el citado organismo es la manifestación del asociativismo municipal, con fundamento en los artículos 190 de la Constitución Provincial y 183 de la Ley Orgánica Municipal Nº 8102, habiendo sido dicha entidad creada en forma regular de acuerdo a los procedimientos constitucionales y legales y, en consecuencia, constituye una persona jurídica con aptitud de formar parte del conflicto externo planteado. Se trata entonces, de un conflicto de una municipalidad con otras cuya solución no puede alcanzarse dentro del ámbito de los poderes en pugna, todo lo cual habilita la competencia del Tribunal Superior de Justicia.

En ese marco de ejercicio de competencias ambientales, se encontraría configurado una superposición, yuxtaposición o colisión de funciones entre un ente intermunicipal que integra entre otros municipios y comunas la Municipalidad demandada, y otro ente municipal (Municipalidad de Villa Dolores), obstaculizándose el uso de las atribuciones que la ley confiere a cada uno en el ejercicio de poder de policía ambiental. Es decir, existiría una discusión entre dos poderes sobre la existencia o ejercicio privativo de una misma facultad, con posible invasión por parte de uno de ellos a raíz de interpretaciones divergentes respecto del alcance de las facultades que respectivamente se atribuyen y cuya prolongación en el tiempo obstaculiza, paraliza o impide facultades municipales.

Acertadamente el Tribunal, sin renunciar al compromiso de organizar la sociedad y el buen vivir de los ciudadanos<sup>9</sup>, con abstracción o indiferencia por las consecuencias que la aplicación de la ley tiene para las partes y, de un modo distinto pero trascendente para el cuerpo social todo<sup>10</sup>, atento las dimensiones sociales, económicas, políticas y ambientales asociadas al conflicto planteado, dirime la competencia originaria, exclusiva y en pleno del Tribunal Superior de Justicia en el ámbito restrictivo de un conflicto de poderes, sabiendo que este carril no lo habilita para valorar supuestos fácticos tales como cuál es o sería el mejor lugar para construir el vertedero o relleno sanitario regional, o si es o no conveniente el lugar donde el gobierno de la Provincia, con acuerdo del Ente intermunicipal construyó dicho vertedero, aun cuando dicha discusión es la que concita el interés ciudadano.

#### **4. La dificultosa aplicación de la doctrina de los actos propios a instituciones de gobierno**

El Ente “Trasasierra Limpia”, como organismo intermunicipal, es la manifestación del asociativismo municipal, con fundamento en los artículos 190 de la Constitución Provincial y 183 de la Ley Orgánica Municipal N° 8102, en cuyo marco de concertación interjurisdiccional, los municipios y comunas que lo integran –entre ellos, Villa Dolores como uno de sus principales promotores-, asumieron compromisos y un programa común para la gestión de RSU, en los términos del artículo 8 de la Ley n° 9088.

El fundamento jurídico de la obligatoriedad de esa clase de instrumentos constitutivos, sostuvo el Tribunal, deviene al igual que el de cualquier contrato, del consentimiento brindado por las partes que al suscribirlo quedan ligadas al cumplimiento del mismo. En este sentido, cabe recordar que un pacto es un acuerdo sobre una declaración de voluntad común destinada a reglar derechos y obligaciones, en este caso de carácter público, de las partes firmantes al que deben someterse como la ley misma.

Cuando la Municipalidad de Villa Dolores intimó de manera unilateral al Ente “Trasasierra Limpia” a cesar y/o suprimir y/o clausurar la actividad de disposición de RSU que se realiza en el vertedero regional, se plantea el conflicto de competencias entre dicho Ente y las municipalidades respecto del vertedero de RSU, especialmente en lo referido a si la Municipalidad de Villa Dolores habría avasallado competencias que no le correspondían al pretender impedir unilateralmente la continuidad de aquel.

---

<sup>9</sup> Cfr. LORENZETTI, Ricardo L., “El juez y las sentencias difíciles - Colisión de derechos, principios y valores”, LL 1998-A, pág. 1039), según el autor “se debe efectuar un juicio práctico y sistemático, en el sentido de apreciar al Derecho como ciencia de la solución de problemas, pero con una constelación sistemática y consecuencialista”.

<sup>10</sup> Fallos: 322:1540.

Del medulosos análisis de los hechos, el Tribunal arriba a una primera conclusión, sosteniendo que contrariamente a lo sostenido por la Municipalidad de Villa Dolores, las constancias incorporadas a la causa ilustran con meridiana claridad que aquella no sólo autorizó, sino que se erigió en una de las protagonistas principales ante los órganos provinciales, de la radicación del vertedero regional en su jurisdicción, al que se le había planificado una vida útil de cuarenta y cinco años.

Dichos actos son reveladores de una gestión coordinada entre los veintidós municipios y comunas con el Gobierno provincial, entre las que fue siempre parte principal Villa Dolores, siendo incluso la que inicia todas las diligencias, por lo cual – afirma el Tribunal- mal puede ahora en forma unilateral e invocando supuestas razones de autonomía municipal, desconocer todo ello y volver sobre sus propios pasos.

Con ello, se traza una situación que por su frecuencia, no puede soslayarse: municipios cuyos representantes democráticamente elegidos, adoptan políticas y ejercen conductas diametralmente opuestas a las de los que los precedieron, en relación a compromisos, convenios y programas de carácter estadual.

Obviamente, y dado el principio de continuidad jurídica del Estado, entre ellos el municipal, el cambio de las autoridades comunales con criterios diferentes, no justifica jurídicamente la revocación unilateral de autorizaciones concedidas o los compromisos mancomunados asumidos institucionalmente. La doctrina de los actos propios es improcedente en este caso, por tratarse de una cuestión institucional orgánica y no personal de los sujetos que eventualmente pudieran ejercer dichas funciones<sup>11</sup>.

Es por ello que –según el Tribunal-, en el encuadre contractual y legal voluntariamente asumido por todas las partes, la pretendida modificación unilateral arremetida por el Municipio de Villa Dolores es un acto legislativo ineficiente a los fines de adoptar una decisión encaminada a alterar la voluntad común originariamente convenida.

En efecto, si bien la doctrina de los actos propios no sería aplicable a las cuestiones institucionales, la conducta del Municipio de Villa Dolores resulta carente de razonabilidad, y los fundamentos ambientales esgrimidos para justificar su decisión, no demostrados y probados en el proceso, es contradictoria con su actuación histórica en el proyecto. El Municipio fue el que propuso la localización del vertedero, que luego cuestionó; otorgó la autorización para su construcción; instó, propició y participó de todos los actos y procedimientos para la constitución del Ente intermunicipal y la construcción y puesta en marcha del vertedero, consintió la aprobación del Aviso de

---

<sup>11</sup> SC Mendoza, en pleno, causa Nº 49.047, “Intendente de la Municipalidad de Tupungato c/ Concejo Deliberante”, 1991.



Proyecto, sin que se cumpliera con un completo proceso de evaluación de impacto ambiental (Decreto 2131/2000), sin efectuar ningún reclamo y durante años mantuvo una conducta acorde con esa decisión.

Frente a ello, la decisión judicial esclarece que *“la puesta en práctica de una concertación interjurisdiccional o cooperativa refuerza y no destruye las posibilidades efectivas de la autonomía”, por cuanto “sin desconocer los compromisos asumidos y apelando a diferentes herramientas jurídicas inherentes al poder de policía, el Municipio podría haber arbitrado recursos respecto al tratamiento de la basura y el funcionamiento del vertedero que se presentaran con mayor idoneidad a los fines de dar una respuesta adecuada a la cuestión ambiental planteada, sin necesidad de apelar o proceder al inmediato cierre o clausura, acto que a esta altura de los acontecimientos no sólo no responde a criterios de proporcionalidad sino que conduce a generar mayor caos ambiental al privar, de un día para el otro, del sistema de residuos sólidos urbanos a veintidós comunas y municipios”*.

## **5. Los alcances del ejercicio de poder de policía ambiental**

La Constitución provincial de Córdoba, además de reconocer la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegurar el régimen municipal basado en su autonomía e independencia de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones<sup>12</sup>, reconoció para su ámbito territorial como funciones y atribuciones “inherentes” al mismo, la protección de la salud y del medio ambiente<sup>13</sup>, no sólo para la población municipal actual, sino también las generaciones futuras.

La existencia de concretas políticas de concertación y cooperación intermunicipal, evidenciadas a través de la creación del Ente Traslasierra Limpia, además de definir un programa común de gestión de RSU, supone la coordinación de relevantes aspectos sustantivos del ejercicio de poder de policía ambiental implicados, comprendiendo entre otros, la regulación del emplazamiento de la planta de tratamiento y disposición final de RSU y las consiguientes condiciones de cierre y remediación; la aprobación de sus planos, su ubicación geográfica conforme disposiciones de zonificación urbana, distancias de seguridad, impacto visual, urbanístico, social y ambiental, cuestiones todas que conciernen a la administración municipal de Villa Dolores, pero que en el marco del art. 8º de la Ley Nº 9088 de Gestión

---

<sup>12</sup> Art. 180: “(.) 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”.

<sup>13</sup> Art. 186: Son funciones, atribuciones y finalidades inherentes a la competencia municipal: 7º. Atender las siguientes materias: salubridad; salud (..) protección del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y polución ambiental”.

de Residuos Sólidos Urbanos (RSU), debe coordinarse y armonizarse con similares competencias y poderes de policía ambiental del Ente “Traslasierra Limpia” como organismo intermunicipal, de los otros municipios y comunas que integran dicho Ente, incluyendo el Gobierno Provincial a través de la Autoridad de aplicación de dicha normativa especial.

Como fuera delineado por la Corte Suprema, en dicha concertación y coordinación federal se inscribe la sanción de la ley 25.916, en cuanto establece con relación a los residuos domiciliarios los presupuestos mínimos de protección ambiental (art. 41 de la Constitución Nacional), fijando los objetivos de las políticas ambientales de carácter nacional vinculadas con esa cuestión específica. Dicha ley dispone que las autoridades competentes que determinen cada una de las jurisdicciones locales serán responsables de la gestión integral de los residuos producidos en su jurisdicción, y que deberán establecer sistemas adaptados a las características y particularidades de cada región, dictando las normas complementarias necesarias para el cumplimiento efectivo de sus disposiciones (artículos 1°, 4°, 5° y 6°)<sup>14</sup>.

En el marco de nuestra organización constitucional, la autonomía municipal y el ejercicio del poder de policía, no han sido consagrados como potestades de regulación incondicionados, sino que deben ejercerse conforme a los valores, principios y texto Constitucional. El ejercicio del poder de policía municipal no es absoluto ni ilimitado, sino que debe atenerse al marco jurídico vigente y al principio constitucional de razonabilidad al que debe ajustarse toda actividad administrativa, destacando en el caso concreto, los acuerdos o convenios suscriptos libremente por el Municipio de Villa Dolores a los efectos de su participación en el Ente “Traslasierra Limpia” y la puesta en funcionamiento del vertedero regional en la misma ciudad.

En este sentido, el fallo judicial comentado, pone de resalto que *“la Municipalidad de Villa Dolores mantuvo en todo momento su poder de policía municipal respecto del vertedero ubicado dentro de la jurisdicción territorial, a los fines de velar por la cuestión ambiental y de salubridad de todos los villadolorences” (...)* *“Queda claro entonces que la Municipalidad de Villa Dolores tuvo y continúa teniendo, aun mientras formó parte del Ente Intermunicipal “Traslasierra Limpia”, amplias facultades de control y fiscalización de las condiciones del vertedero regional, pudiendo adoptar todas las medidas que estimare conducentes al buen funcionamiento y disposición de los residuos, así como el cumplimiento de las normas provinciales y municipales ambientales”*. Ello puesto que el Ente “Traslasierra Limpia” es una persona jurídica distinta de dicho municipio y, consecuentemente, en lo que respecta a la administración del vertedero,

---

<sup>14</sup> Fallos 331:2784.

debe someterse al poder de policía del gobierno local competente, acatando y aplicando las normas ambientales y de salubridad vigentes.

Resulta meritorio en este caso, el perfeccionamiento de la doctrina judicial del Tribunal Superior relacionada con el respeto de las autonomías municipales. En el caso, a diferencia de lo que ocurre con el denominado Cinturón Ecológico del Área Metropolitana (CEAMSE) creado por el decreto-ley provincial 9111 de la Provincia de Buenos Aires, a fines de intentar dar una respuesta al creciente número de residuos generados en el ámbito de la Capital Federal y del Gran Buenos Aires, se estableció un mecanismo que –en la práctica– significó que la Provincia asumiera el monopolio de las decisiones respecto del tratamiento y disposición final de residuos, incluyendo la jurisdicción en la cual se ubicarían los vertederos o rellenos sanitarios.

En ese sentido, el fallo comentado, se aparta del criterio mantenido por la Corte Suprema en el cuestionado precedente “Municipalidad de La Plata c. CEAMSE”<sup>15</sup>, en desmedro de la autonomía municipal y a favor de las facultades de la Provincia, considerando que ésta tenía facultades propias en la materia y que podía desplazar a las comunas en esta temática.

## 6. Reflexiones finales

La lectura del fallo, recuerda que el equilibrio y la fuerza interior del federalismo, deben generar los contrapesos que, con prudencia y razonabilidad política, recompongan el juego armonioso de las instituciones, eliminando los roces, las interpretaciones que desnivelan los atributos propios y respectivas zonas de reserva. La invasión de un poder del Estado sobre la zona de reserva de la actuación de otro, importa siempre por sí misma, una cuestión institucional de suma gravedad que, independientemente de que trasunte un conflicto político jurisdiccional o un conflicto de poderes en sentido estricto, constituye un problema de tal naturaleza no puede quedar sin solución.

---

<sup>15</sup> CSJN, “Municipalidad de La Plata s/inconstitucionalidad del decreto-ley 9111”, 28.05.2002. Sostuvo la Corte que cuando se impugnan actos emanados del gobierno provincial por poner en peligro la existencia misma del municipio, el interesado debe demostrar claramente de qué manera aquéllos contrarían la Constitución Nacional, causándole de ese modo un gravamen, y debe probar, además, que ello ocurre en el caso concreto (Fallos: 314:495). En el caso, *“tales extremos no se han cumplido, pues la interferencia de la provincia en el ámbito de la Municipalidad de La Plata, es planteada por la actora como un obstáculo para desarrollar su propio sistema de eliminación de residuos a un menor costo; pero no logra demostrar eficazmente que la norma cuya validez constitucional cuestiona comprometa su existencia patrimonial. En efecto, no aporta prueba alguna que pueda acreditar la excesiva onerosidad del servicio impuesto por la provincia, limitándose a afirmar que dicho sistema provoca un singular quebranto en los fondos municipales”*.

La resolución judicial del máximo Tribunal cordobés, no soslaya que uno de los aspectos centrales y más controvertidos en la disposición de los RSU, es el emplazamiento de los vertederos o rellenos sanitarios, por cuanto éstos deberían situarse a una distancia considerable de los centros poblados para evitar que los efectos negativos de este tipo de establecimientos (malos olores, transmisión de enfermedades a través de insectos o animales, tránsito intensivo de camiones, ruidos, contaminación visual, etc.), incidan sobre dichas localidades. Y si bien se ha admitido la posibilidad de emplazar un relleno sanitario en sectores aledaños a zonas urbanizadas, para que ello sea posible, se debe mantener un nivel operativo de alta calidad y tener muy en cuenta la aceptación pública para la ubicación del vertedero<sup>16</sup>.

Entre las diversas técnicas que se han experimentado, los rellenos sanitarios o vertederos controlados, racionalmente implementados, aparecen como una de las más apropiadas, otorgando ciertas garantías de impermeabilización para evitar la contaminación de los suelos. Sin embargo, esa técnica de disposición presenta aspectos negativos respecto de la problemática socio-ambiental y, el éxito de su aplicación reside en la progresiva disminución de los residuos disponibles, una adecuada gestión de los mismos y un racional aprovechamiento de los centros de disposición<sup>17</sup>.

El proyecto original del programa "Traslasierra Limpia" no contempló el procesamiento completo de los residuos sólidos urbanos, la selección domiciliaria, recuperación y reciclado de materiales y compostaje de la fracción orgánica que hasta el presente continúa sin tratamiento (basura húmeda), previendo sólo su traslado a otro lugar. Tampoco promovió acciones concretas de reciclado y compostaje de los residuos. Asimismo el funcionamiento de la planta de transferencia de Arroyo de los Patos, es deficiente ya que allí se compactan en su totalidad, sin separación previa los residuos imposibilitando en consecuencia, su recuperación y valorización.

Esa realidad que no era competencia del Tribunal abordar en un conflicto externo de poderes<sup>18</sup>, no deslegitiman la resolución judicial, en cuanto establece la

---

<sup>16</sup> SAGRERA, Laura Viviana: "Disposición Final de Residuos Sólidos Domiciliarios", en Cuadernos de EPOCA, Serie Servicios Públicos, N° 8, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2003, p. 312). Al respecto, la Ley N° 25.916 preceptúa que "los centros de disposición final deberán ubicarse en sitios suficientemente alejados del área urbana, de manera 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 de postclausura. Asimismo, no podrán establecerse dentro de áreas protegidas o sitios que contengan elementos significativos del patrimonio natural y cultural" (art. 20).

<sup>17</sup> Cámara Federal de Apelaciones de La Plata (Sala 1ª), "Cinturón Ecológico Área Metropolitana S.E. c/ Nuevo Ambiente Centro Vecinal de Punta Lara s/amparo", 28.06.2005.

<sup>18</sup> En estos casos, el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba no está llamado en una instancia común de revisión, sino extraordinaria, como una suerte de tribunal constitucional. Se trata de una jurisdicción restrictiva y taxativamente concedida y en este marco de excepcionalidad, la dilucidación de un posible conflicto intermunicipal tiene carácter expeditivo, abreviado y singular en sus características, en atención a los intereses afectados.

ilegitimidad del requerimiento de cierre o clausura del vertedero regional, teniendo en cuenta que durante todo el período de funcionamiento el Municipio de Villa Dolores pudo ejercer plenamente el poder de policía y efectuar los requerimientos de tipo ambiental que estimara necesarios a los fines de adecuar la actividad de dicho emplazamiento.

Así como ocurre con la clausura de los indeseables basurales abiertos, el cierre de operaciones de un vertedero controlado o relleno sanitario, debe ser un proceso integral y gradual que considere la evaluación técnica y ambiental del área que ocupa, sus alrededores y que paralelamente al proceso de clausura, debe contarse con sistemas sustitutos o alternativos para la disposición final de los RSU de manera sanitaria, de manera que, toda medida intempestiva resultaría contraria al fin pretendido.

Como se señalara anteriormente, parte del conflicto planteado reconoce origen en prácticas estatales provinciales, que durante la última década, redujeron el completo proceso de evaluación de impacto ambiental de proyectos, a simples “avisos de proyecto” sin instancias de acceso oportuno a la información ambiental y mecanismos de participación ciudadana. Con ello, se ha obviado que “cuando un riesgo ambiental es percibido por la comunidad, esta puede decidir no aceptarlo, aun cuando las autoridades públicas y las organizaciones privadas que pretendan desarrollar el proyecto que se percibe como de efectos riesgosos para la salud o el medio ambiente, aseguren su inocuidad”<sup>19</sup>. Así, muchas veces existe una distancia enorme entre lo que técnicamente se considera “riesgoso” y lo que la población percibe como tal. Esta situación de desencuentro permanece latente en la población y posiblemente, cualquier nueva acción desemboque en una crisis.

Si se tiene presente que la intersección de los derechos humanos y el ambiente, brinda nuevas herramientas conceptuales que permiten esbozar una mejor identificación de nuevos problemas, como el reclamo de los derechos de las poblaciones a una protección ambiental equitativa contra la “discriminación socio-territorial” y la “desigualdad ambiental”, la planificación y gestión de los sistemas y programas de gestión de RSU y el emplazamiento de los vertederos o rellenos sanitarios, exigen garantías y respuestas más eficaces en los procesos de evaluación de impacto ambiental y social, los que deberán ponderar esas variables.

La “discriminación socio-territorial” y la “desigualdad ambiental”, suele solaparse en la evaluación de proyectos de gestión y disposición de RSU, cuando su localización requiere valorar la preexistencia de situaciones de pobreza, marginación o

---

<sup>19</sup> ROBLEDO, María Juliana: "De la percepción social del riesgo a los conflictos ambientales" en Cuadernos de EPOCA, Serie Servicios Públicos, Nº 8, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2003, p. 69.

discriminación social, que coinciden con una mala calidad ambiental. Estas prácticas, que deberían erradicarse, surgen en relación a sitios donde las comunidades más pobres están asentadas en localidades contaminadas, o trabajan en sitios de baja calidad ambiental o riesgosos, con afectación de su salud. En estos casos, ciertos sesgos en la valoración de la línea de base socio ambiental preexistente, sumado a asimetrías de poder, suelen desembocar en injusticias ambientales para los grupos más vulnerables, por existir una clara discriminación ambiental en los procesos de evaluación de impacto ambiental y social.