



II Congreso de Agua Ambiente y Energía, AUGM

El Manejo de los Residuos Sólidos Domiciliarios en el Municipio de San Miguel de Tucumán y las técnicas del Derecho Administrativo

Criscuolo María Soledad

Proyecto 603 DE Título: “Federalismo y estado de derecho ambiental: el orden público ambiental en las provincias del NOA” SCAIT, Universidad Nacional de Tucumán, Argentina, solecriscuolo@gmail.com.

RESUMEN: Este estudio tiene por objeto indagar cuál es la situación actual del manejo de los residuos sólidos domiciliarios en la Municipalidad de San Miguel de Tucumán y las técnicas del derecho administrativo utilizadas por el municipio. En cuanto al marco metodológico resulta necesario precisar que nos encontramos ante una investigación de tipo cualitativa y exploratoria.

PALABRAS CLAVE: Residuos, Municipio, Derecho Administrativo, Ambiente.

1 INTRODUCCIÓN

Los motivos que fundamentan esta investigación se encuentran en el hecho de que el tema de la basura es un problema que aqueja al Municipio, que se observa a diario, lo percibimos quienes habitamos en él y lo ponen de manifiesto las publicaciones periodísticas (San Miguel de Tucumán está rodeada de basurales, 2009).

La finalidad de esta investigación busca trascender el ámbito meramente teórico, toda vez que sólo a partir de una evaluación consciente de la instrumentación jurídica de las políticas públicas implementadas y de los resultados obtenidos, se puede pensar en una visión superadora que permita al Municipio optimizar el manejo de los residuos sólidos urbanos y concientizar a la población de la importancia del rol que debe cumplir, a fin de lograr que todos los ciudadanos del Municipio puedan gozar de un ambiente sano.

2 EL PROBLEMA TERMINOLÓGICO

Antes de comenzar a analizar en profundidad el tema a tratar, resulta pertinente señalar el problema terminológico con el que nos encontramos al momento de determinar la manera en que se denomina a los residuos objeto de la presente investigación.

Del análisis de la normativa existente a nivel nacional, provincial y municipal, se desprende que no se sigue el principio de congruencia. La Ley Nacional n° 25.916 utiliza la denominación “Residuos Sólidos Domiciliarios” mientras que la Ley Provincial n° 8177 los denomina “Residuos Sólidos Urbanos” e introduce una clasificación diferente a la establecida en la ley nacional.

A los efectos de este trabajo, se adopta la denominación de “Residuos Sólidos Domiciliarios” para designar a aquellos elementos, objetos o sustancias provenientes de las viviendas que como consecuencia de los procesos de consumo y desarrollo de actividades humanas son desechados y / o abandonados.

La gestión integral de los residuos sólidos domiciliarios (GIRSD) tiene que ser considerada como una parte integral de la Gestión Ambiental.

Una gestión de residuos coherente y racional ofrece muchas oportunidades para el desarrollo (Ambiente, 2013, pág. 24).

3 EL ANÁLISIS DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS EN NUESTRO PAÍS Y EN TUCUMÁN.

En nuestro país la gestión de los residuos sólidos domiciliarios es de competencia municipal y pese a las múltiples diferencias que existen entre los gobiernos locales los desafíos que presentan en la gestión de los residuos sólidos domiciliarios son similares, las soluciones hasta ahora son parciales y se convirtió en un tema que genera conflictos sociales, políticos y ambientales (Schejtman & Irurita, 2012).

Al tratarse la materia ambiental de una competencia compartida entre los distintos órdenes de nuestro gobierno federal y al encontrarse incluida la gestión de los RSD dentro de la gestión ambiental que debe ser llevada a cabo por los municipios, se debe precisar la manera en que se articulan las competencias entre la Nación, las Provincias y los Municipios.

El estado federal entraña como requisito de su existencia un reparto del poder político administrativo entre los diversos centros de poder, toda vez que no se puede afirmar que existe un verdadero estado federal si la competencia de un orden de gobierno es ilimitada (Cerro, 2008). Así, el orden jurídico de un estado federal se compone de normas centrales válidas para todo el territorio y de normas locales que valen solamente para las partes de dicho territorio, la competencia de legislación se encuentra dividida entre una autoridad central y varias locales (Esaín, 2011).

Con la reforma constitucional del año 1994 nos encontramos frente a un sistema de distribución de competencias que prevé una nueva forma de descentralización de la función legislativa. El constituyente introdujo en el art. 41 un sistema de reparto competencial en materia ambiental que modifica la forma de repartir el poder en nuestro estado federal (Esaín, El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente 25.675, 2011) al establecer vínculos federales de cooperación, toda vez que al agrandar las facultades o competencias concurrentes se fortalece la autonomía y participación, dos elementos que deben ser constantes en el sistema federal (Cerro, 2008).

El art. 41 de la Constitución Nacional prevé una serie de deberes que habilitan a los poderes públicos para intervenir y regular las actividades de los individuos que contaminen o degraden el medio ambiente, deberes que no son impuestos solamente al estado federal sino también a las provincias y a los municipios ya que el deber de protección se dirige a las autoridades en general que son las encargadas de diseñar un sistema normativo y de gestión para la protección del medio ambiente. Así, al momento de efectuar el deslinde competencial entre los sujetos de la relación federal establece que le 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, la materia es compartida y se diferencia en cuanto al alcance de la potestad normativa a través de la cual se cumple la finalidad de la protección (De la Vega, 2008).

Sin perder de vista que es la Constitución la que nos dará el esquema de repartición de competencias y que es la norma subordinante de los ordenamientos derivados de ella (nacional y provincial), para poder comprender el reparto del párrafo 3 del artículo 41 según Esaín (Esaín, El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente 25.675, 2011), a quien seguiremos en este desarrollo, debemos analizar una serie de principios que gobernarán la relación entre ambos órdenes llamados



Asociación de Universidades
GRUPO MONTEVIDEO



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY

a concurrir de manera complementaria: a.- Principio de exclusividad funcional parcial; b.- Principio de distribución; c.- Principio de competencia; d.- Principio de supremacía federal; e.- Principio de complementariedad; f.- Principio de autonomía funcional competencial; g.- Principio de congruencia; h.- Principio de optimización de la protección ambiental; i.- Principio de proporcionalidad; y j.- Principio pensar global y actuar local.

4 LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS DOMICILIARIOS A LA LUZ DE LAS TÉCNICAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO QUE SE EMPLEAN EN EL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL DE TUCUMÁN.

A continuación, procedo a detallar las técnicas del Derecho Administrativo que aplica la Municipalidad de San Miguel de Tucumán para el tratamiento de los Residuos Sólidos Domiciliarios teniendo presente que tanto la ley nacional como la ley n° 8177 de la Provincia de Tucumán prevén la gestión integral de los residuos sólidos domiciliarios.

La primera de ellas es la del Poder de Policía, noción compleja que se traduce en regulación, control y sanción de las conductas de los particulares.

Según Balbín (Balbín, 2015) el poder de policía es el poder de regulación y ordenación estatal, de limitación y comprensión de los derechos apoyado básicamente en los arts. 14, 19, 28 y 75 incs. 10, 12 y 13 de la Constitución Nacional. Así, teniendo en cuenta que el derecho administrativo es el equilibrio entre las prerrogativas del estado y los derechos de las personas, el Estado solo puede limitar derechos en reconocimiento de otros derechos.

Los caracteres más sobresalientes del poder de policía actual son: a) el principio de reserva legal (el poder y su alcance debe estar previsto en términos completos, previsibles, y específicos en las reglas jurídicas); b) los principios de razonabilidad y proporcionalidad (vínculo entre el fin y el medio rechazándose los poderes innecesarios y desmedidos); c) la prohibición de exceso y omisión (no alteración de los derechos); y d) el principio pro libertad (en tanto sea posible optar entre varios medios o soluciones en el ejercicio del poder regulatorio y su aplicación, debe seguirse aquel camino que restrinja menos la libertad y los derechos de las personas) (Balbín, 2015).

El Municipio, a los efectos de lograr llevar adelante una eficiente gestión integral de los residuos sólidos urbanos, debe ejercer su poder de regulación y limitación de derechos en lo que concierne a la disposición inicial de los residuos para impedir que los particulares los arrojen en cualquier lugar sin tomar las precauciones necesarias.

La Segunda técnica del derecho administrativo empleada por el Municipio es el instituto del Servicio Público.

Los servicios públicos son los servicios que el estado debe garantizar, pero puede abstenerse de prestar y que deben prestarse con el objeto de garantizar el goce y ejercicio de los derechos.

El Servicio Público es una actividad cuyas propiedades más relevantes son: 1.- la responsabilidad del Estado en la prestación del servicio; 2.- la prestación en condiciones de competitividad y excepcionalmente en situaciones de monopolio; 3.- el carácter retributivo del servicio debido a su contenido económico; 4.- la obligatoriedad de las prestaciones porque solo así es posible garantizar los derechos, en especial, de los usuarios; y 5.- el reconocimiento del legislador de los derechos instrumentales y del servicio como público, según las circunstancias de cada sociedad en un tiempo determinado (Balbín, Tratado de Derecho Administrativo, Segunda Edición actualizada y ampliada, 2015).

Solo mediante la constitución de la actividad de recolección y tratamiento de los residuos sólidos urbanos como un servicio público, el Municipio está en condiciones de asegurar la obligatoriedad, regularidad, igualdad y continuidad de la prestación del servicio en miras a la eficacia y

adecuación a los parámetros ambientales. Asimismo, a través de esta técnica del derecho administrativo el Municipio hace efectiva una necesidad básica y directa de los habitantes del Municipio de San Miguel de Tucumán, que incide de modo mediato en el derecho a gozar de un medio ambiente sano, derecho que se constituye en un *præius* de la existencia del hombre, porque sin un medio ambiente adecuado no nos sería posible gozar de los restantes derechos.

Este servicio comprende la recolección, el transporte y la disposición final. Las dos primeras etapas las desarrolla la Municipalidad de San Miguel de Tucumán. La última se realiza a través de una figura consorcial interjurisdiccional que es el Consorcio Público Metropolitano.

La tercera técnica del derecho administrativo que emplea el Municipio de San Miguel de Tucumán es la contratación administrativa.

A los efectos de este trabajo resulta pertinente analizar el contrato de concesión de servicio público y el contrato de locación de servicios, para lograr determinar en qué figura contractual quedan encuadrados los contratos celebrados por el Municipio de San Miguel de Tucumán con Transportes 9 de Julio y el Consorcio Público Metropolitano con Moviser S.R.L. quienes tienen a su cargo el manejo de los residuos sólidos domiciliarios.

El contrato de concesión de servicio público es un acto por el cual la Administración Pública le encomienda a un tercero la organización y el funcionamiento de un servicio público de forma temporal, otorgándole determinadas atribuciones y poderes exorbitantes sobre los particulares. El concesionario asume la prestación del servicio a su cuenta y riesgo (Escola, 1979).

El servicio se llevará no solo de forma onerosa sino que también significará para el concesionario la obtención de una ganancia o beneficio, que es justamente lo que lleva a aceptar al particular tal colaboración. En consecuencia, nace así el derecho del concesionario a percibir la retribución correspondiente por la prestación del servicio que ha tomado a su cargo, la cual no es pagada por la administración concedente, sino por los usuarios, es decir, por el público que utiliza concretamente el servicio (Escola, Tratado integral de los contratos administrativos, 1979).

El contrato de locación de servicios aparece como un contrato administrativo cuando la actividad o prestación que toma a su cargo el co – contratante particular está encaminada al cumplimiento de funciones esenciales y específicas del Estado, es decir, cuando tienen por finalidad el interés público.

Entre los contratos administrativos típicos de locación de servicios se cita al contrato celebrado entre un municipio y una persona para que se encargue de la recolección y traslado de los residuos domiciliarios (Escola, Tratado integral de los contratos administrativos, 1979).

Este es el tipo de contrato que actualmente utiliza la Municipalidad de San Miguel de Tucumán con la Empresa 9 de Julio para la recolección y transporte de los residuos. La empresa percibe el precio de la Municipalidad que lo abona con fondos de rentas generales, entre las que se encuentra la tasa para alumbrado, barrido y limpieza (CISI). La Municipalidad no reconoce al contratista potestades exorbitantes sobre los particulares.

Por último, la cuarta técnica del derecho administrativo empleada por el Municipio es la coordinación, la cooperación y la concertación interjurisdiccional, nociones necesarias para la gestión integral de los residuos sólidos. Estos vínculos intergubernamentales de funcionamiento y ejercicio competencial entre las distintas instancias políticas (Díaz Ricci, 2005) resultan de cabal importancia para dar una respuesta adecuada al problema de la basura dado que se trata de una materia que trasciende las fronteras jurisdiccionales de los municipios y provincias.

Ejemplo de ellas es el Consorcio Público Metropolitano integrado por Alderetes, la Banda del Río Salí, Las Talitas, San Miguel de Tucumán, Tafí Viejo y Yerba Buena.

A modo de conclusión, resulta necesario señalar que a pesar del loable esfuerzo realizado los últimos años a los efectos de lograr solucionar el problema nos encontramos lejos de dar una respuesta adecuada debido a que se incurrió en un error estratégico al no haberse adoptado una política pública que contemple la totalidad de las etapas que comprende la gestión integral de los



residuos articuladas de un modo coherente dada su complementariedad y al haberse construido nuevos centros de disposición final sin compromisos políticos, normativos, presupuestarios y participativos con la comunidad que resulten firmes y creíbles. La prueba de ello es el fallo Federación de Organizaciones Ambientalistas no Gubernamentales de Tucumán vs. Servicios y Construcciones La Banda S.R.L. s/ Amparo dictado por la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Tucumán, Sala II, en fecha 17/11/2010 y el fallo Cabrera José Enrique c/ Insaurrealde Fernando y otros s/ Amparo Expte. N° 3441/11, dictado por el Juzgado Civil y Comercial Común de la III Nominación en fecha 07/03/2013.

5 CONCLUSIONES

El derecho al ambiente sano es un derecho humano fundamental vinculado a la propia vida humana e indispensable para el goce de los restantes derechos. En consecuencia, al ser la gestión de los residuos domiciliarios una cuestión ambiental, el Municipio debe dar una respuesta adecuada al problema de los residuos sólidos urbanos y dentro de ellos a los residuos domiciliarios mediante la adopción de una política pública que contemple el manejo integral de aquellos.

El Municipio en tanto ente autónomo que posee facultades de actuación política y de administración dentro de los límites fijados por la Ley, la Constitución Nacional y la Constitución Provincial debe adoptar las medidas tendientes a lograr hacer efectivo el derecho a un ambiente sano contenido en el art. 41 de la Constitución Nacional y en el art. 41 de la Constitución Provincial.

El ámbito competencial de los municipios en materia ambiental se encuentra delimitado por el art. 134 inc. 7 de la Constitución de la Provincia de Tucumán como por el deber emergente del art. 41 de la Constitución Nacional y el art. 41 de la Constitución Provincial que dirigen el mandato de la protección ambiental a las autoridades, entre las cuales, se encuentra el Municipio.

La gestión de los residuos sólidos domiciliarios se efectúa a través de distintas técnicas del Derecho Administrativo, a saber: el poder de policía (régimen contravencional), la institución del servicio público, la contratación administrativa, y la cooperación interjurisdiccional.

La gestión de los residuos en el Municipio de San Miguel de Tucumán presenta hoy un universo complejo que incluye retos ambientales, sociales y económicos derivados de la falta de abordaje integral del sistema de gestión de residuos que comprenda el ciclo completo y que incluya fundamentalmente la reinserción en el mercado de los materiales recuperados.

6 REFERENCIAS

- Ambiente, P. d. (2013). Guía para la elaboración de estrategias nacionales de gestión de residuos - Avanzar desde los desafíos hacia las oportunidades.
- Balbín, C. F. (2015). Tratado de Derecho Administrativo, 2º Edición actualizada y ampliada (Vol. II). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley.
- Balbín, C. F. (2015). Tratado de Derecho Administrativo, Segunda Edición actualizada y ampliada (Vol. II). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La Ley.
- Cerro, M. M. (2008). El federalismo de cooperación con relación a la materia ambiental. En R. Díaz Ricci, Articulación de las competencias ambientales en la Nación y en las Provincias del NOA (pág. 53 y 61). Tucumán: EDUNT.

- De la Vega, A. M. (2008). Las competencias normativas y de gestión medioambiental en la Constitución Nacional y en las Constituciones Provinciales. En R. Díaz Ricci, *Articulación de las competencias medioambientales en la Nación y en las Provincias del NOA* (pág. 74/75). Tucumán: EDUNT.
- Díaz Ricci, R. (2005). La cooperación: una clave de la descentralización política y administrativa del Estado democrática. *El Derecho* (Diario de Doctrina y Jurisprudencia).
- Esaín, J. A. (2011). Competencias ambientales y federalismo. La complementariedad maximizante ha llegado a la justicia. En N. A. Cafferatta, *Summa Ambiental: Doctrina, Legislación - Jurisprudencia, Revista de Derecho Ambiental - Jurisprudencia Argentina* (Vol. I, pág. 624). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Esaín, J. A. (2011). El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente 25.675. En N. A. Cafferatta, *Summa Ambiental: Doctrina - Legislación - Jurisprudencia, Revista de Derecho Ambiental, Jurisprudencia Argentina* (Vol. I, pág. 769/770). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Esaín, J. A. (2011). El federalismo ambiental. Reparto de competencias legislativas en materia ambiental en la Constitución Nacional y en la Ley General del Ambiente 25.675. En N. A. Cafferatta, *Summa Ambiental: Legislación - Doctrina - Jurisprudencia, Revista de Derecho Ambiental - Jurisprudencia Argentina* (Vol. I, pág. 740/751). Buenos Aires: Abeledo Perrot.
- Escola, H. J. (1979). *Tratado integral de los contratos administrativos* (Vol. II). Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Escola, H. J. (1979). *Tratado integral de los contratos administrativos* (Vol. II). Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- Escola, H. J. (1979). *Tratado integral de los contratos administrativos* (Vol. II). Buenos Aires: Ediciones Depalma.
- San Miguel de Tucumán está rodeada de basurales. (22 de Marzo de 2009). *La Gaceta*.
- Schejtman, L., & Irurita, N. (2012). *Diagnóstico sobre la gestión de residuos sólidos urbanos en municipios de la Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.