

Voces: ACCION DE AMPARO ~ CINTURON ECOLOGICO DE BUENOS AIRES ~ CONTAMINACION AMBIENTAL ~ DERECHO AMBIENTAL ~ MEDIO AMBIENTE ~ PROHIBICIONES ~ PROVINCIA DE BUENOS AIRES ~ RECOLECCION DE RESIDUOS DOMICILIARIOS ~ RESIDUOS DOMICILIARIOS ~ SANEAMIENTO AMBIENTAL

Tribunal: Juzgado de 1ra. Instancia en lo Contenciosoadministrativo Nro. 1 de La Plata(JContenciosoadministrativoLaPlata)(Nro1)

Fecha: 02/03/2006

Partes: Asociación Civil Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara c. Ceamse S.A.

Publicado en: LA LEY2006-C, 580

Cita Online: AR/JUR/370/2006

Hechos:

Los vecinos que habitan en la zona aledaña a un Centro de Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos iniciaron una acción de amparo contra la sociedad encargada de la gestión integral de dichos residuos, con el fin de que se ordene el cese de las tareas de ampliación de aquél centro. El Juez de Primer Instancia hizo lugar a la acción de amparo impetrada.

Sumarios:

1. El emplazamiento de un Centro de Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos que no resulta compatible con las características urbanas, turísticas, históricas y naturales de la región, ni con los propósitos del Régimen Regulatorio de las Reservas y Parques Naturales ley 10.907 de la Provincia de Buenos Aires, no satisface los recaudos previstos por el art. 20 de la ley 25.916 (Adla, L-B, 1885; LXIV-E, 5385).
2. Cabe hacer lugar a la acción de amparo intentada por un grupo de vecinos a fin de que la sociedad encargada de la gestión integral de residuos domiciliarios cese en las tareas de ampliación de un Centro de Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos, ya que la propia demandada admitió la existencia de una zona poblada a una corta distancia —en el caso, aproximada de un kilómetro—, razón por la cual aquél emplazamiento no satisface el recaudo previsto en el art. 20 de la ley 25.916 (Adla, LXIV-E, 5385) en cuanto establece su ubicación en sitios suficientemente alejados.
3. La omisión de la Administración de la Provincia de Buenos Aires de controlar una actividad de enorme relevancia socio-ambiental desplegada por la sociedad encargada de la disposición de los residuos domiciliarios, además de infringir el art. 28 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, ha permitido la sobre-explotación de los Centros de Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos transformando la topografía de las regiones afectadas.
4. Corresponde ordenar la clausura de la obra de ampliación de un Centro de Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos, toda vez que el estudio de impacto ambiental presentado por la sociedad encargada de la gestión integral de residuos domiciliarios no satisface las condiciones exigidas por la ley 11.723 de la Provincia de Buenos Aires (Adla, LVI-A, 1240), ni tampoco cuenta con la aprobación de la autoridad ambiental provincial de conformidad con lo dispuesto por el art. 18 "in fine" de la ley 25.916 (Adla, LXIV-E, 5385).
5. El art. 4 del decreto-ley 9111/78 (Adla, XXXVIII-C, 2717) tiene por objetivo evitar que los residuos recorran grandes distancias entre el lugar de generación y el Centro de Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos, razón por la cual el trayecto deberá ser medido en función del itinerario real del transporte vial de los residuos según el art. 3 inc. e de la ley 25.916 (Adla, LXIV-E, 5385) y no linealmente.

Texto Completo:

1ª Instancia. — La Plata, marzo 2 de 2006.

Resulta: 1. A fs. 134 se presentan la Asociación Civil Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara, con el patrocinio letrado del Dr. R. J. L., quienes, invocando la afectación de los derechos constitucionales a la salud y a la protección del ambiente, interponen acción de amparo contra la sociedad denominada "Coordinación Ecológica Area Metropolitana Sociedad del Estado" (CEAMSE), para que se ordene el cese de las tareas de ampliación del Centro de Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos (CDF) ubicado en la localidad de Punta Lara, Partido de Ensenada, y que consisten en la apertura de nuevos módulos o unidades de disposición; peticionando se ordene la prohibición de disponer en el mismo, residuos provenientes de otras localidades no incluidas en el diseño original de la Planta y ubicadas a más de veinte kilómetros de la misma. Asimismo, solicitan la adopción de medidas de prevención y mitigación para evitar la potencial contaminación producida por el depósito de residuos en la planta sin recaudos adecuados, y la incorporación de procedimientos de control relacionados con el ingreso de residuos no permitidos.

2. A fs. 149 se da curso a la acción de amparo requiriendo el informe previsto por el art. 10 de la ley 7166 a la sociedad demandada. Asimismo, se dispuso como medida para mejor proveer el reconocimiento judicial del CDF Ensenada, que se llevara a cabo el día 31-V-2005, conforme acta de fs. 165/167.

3. A fs. 170 las actoras amplían la demanda realizando diversas observaciones al estudio de impacto ambiental llevado a cabo por CEAMSE.

4. A fs. 556 el Dr. P. G. S., en representación de CEAMSE, presenta el informe requerido y solicita la desestimación de la acción interpuesta, a cuyo fin, niega que los sitios de disposición final se encuentren colapsados y que las obras de ampliación de la capacidad de recepción produzcan impactos negativos en el ambiente. Rechaza el argumento de la actora en punto a supuestas fallas de las medidas para asegurar la adecuada disposición de residuos. Señala que el actuar de la demandada no genera una lesión grave y manifiesta a los derechos constitucionales que invocan las amparistas y que las entidades actoras carecen de legitimación activa para entablar la presente acción. Alega acerca de la improcedencia formal del amparo, entendiendo básicamente que el obrar de la CEAMSE no resulta manifiestamente arbitrario o ilegal. Responde a las observaciones del estudio de impacto ambiental realizadas por las amparistas en su ampliación de demanda, ofrece prueba, plantea la existencia de cuestión federal y solicita el rechazo de la acción de amparo intentada.

5. A fs. 582 las actoras contestan el traslado del informe producido y, a fs. 590, desisten de la prueba pendiente de producción, solicitando el dictado de la sentencia respectiva.

6. A fs. 591 se declara la inadmisibilidad de la prueba confesional, testimonial e informativa ofrecida por la demandada y se tiene por desistida la que fuera ofrecida por la actora, mientras que a fs. 609 se desestima el planteo de hechos nuevos presentado por la demandada a fs. 595, pasando los autos para sentencia.

7. A fs. 616 se presenta el apoderado de la demandada solicitando la suspensión del llamado de autos para sentencia en función de haberse omitido dar cumplimiento a lo dispuesto a fs. 579 donde se ordeno librar nuevo oficio con adjunción de copias de la documentación acompañada en la demanda.

8. A fs. 617 se suspende el llamado de autos, librándose el oficio ordenado y, a fs. 621, se requiere como medida para mejor proveer, la producción de un informe por la Dirección Provincial de Recursos Naturales y otro por el Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires.

9. A fs. 625 se presenta la demandada contestando el traslado de la documentación, mientras que a fs. 637/650 y 655/664 se acompañan los informes requeridos a fs. 621.

10. A fs. 666 se reanudan los autos para sentencia; y.

Considerando: 1. Que en los autos "Municipalidad de Ensenada c. CEAMSE s/ pretensión de reconocimiento de derechos" (causa N° 2233) el infrascripto ha entendido que dado el carácter interjurisdiccional de la sociedad demandada, correspondía conocer en la causa a la justicia federal, motivo por el cual, se declaró la incompetencia de esta jurisdicción, ordenando el archivo de las actuaciones. Por otra parte, ese ha sido el criterio seguido por la Sala 1ª de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata en la causa "Cinturón Ecológico Área Metropolitana S.E. c. Nuevo Ambiente Centro Vecinal de Punta Lara s/amparo", del 28-VI-2005, (cons. 7).

Que, en contraposición a dicho criterio, la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo de la Ciudad de La Plata, en la causa "Municipalidad de Ensenada c. CEAMSE s/pretensión de reconocimiento o restablecimiento de derechos" (Expediente N° 670, Voto de la Dra. Milanta) ha establecido que la contienda planteada es de derecho público local, en virtud de lo cual, ha resuelto declarar la competencia de este juzgado para conocer en la citada contienda.

Que, en virtud de lo expresado, y dejando a salvo el criterio del infrascripto, por razones de economía y celeridad procesal, se admitió la competencia de esta jurisdicción, conforme al criterio sentado por la CCALP.

2. Que la acción de amparo es una vía excepcional que tiene andamio solo cuando se configuran estrictamente los requisitos legales de procedencia (arts. 1, 2, 3, 5, y 6 de la ley 7166), siendo este el criterio seguido por el infrascripto.

A pesar de la generosa variedad de pretensiones y vías alternativas que contempla el reformado proceso contencioso administrativo provincial, no existe otra vía idónea para el tratamiento de la cuestión planteada en autos, toda vez que la acción de amparo procede cuando los actos o decisiones administrativos constituyen una amenaza de lesión cierta, actual o inminente, tal como ocurre en el supuesto de autos, dónde la configuración de la lesión a derechos constitucionales surge palmaria, sin necesidad de ninguna otra demostración, razón por la cual no existen cortapisas para la procedencia formal de la vía elegida por la demandante.

3. Que no obstante lo expresado, corresponde realizar algunas consideraciones respecto de la legitimación activa, toda vez que la misma ha sido cuestionada por la demandada.

Al respecto, considero que las entidades actoras cuentan con suficiente legitimación para interponer la presente acción, a tenor e la documentación acompañada a fs. 1/19 y 53/72, que no ha sido controvertida por la accionada.

En efecto, a partir del año 1994 la constitución nacional ha receptado en forma expresa la acción de amparo ampliando significativamente la legitimación para interponer la misma en defensa de derechos de incidencia colectiva, en general y, en particular, respecto de "los derechos que protegen el ambiente" (art. 43, 2° párrafo,

CN).

Esta significativa transformación se produce, no solo con la incorporación del concepto de "afectado" —entendiendo por tal, a cualquier persona que invoque una disfunción socialmente relevante—; sino también, al permitir la interposición de este tipo de acciones por parte de las asociaciones que propendan a esos fines y el Defensor del Pueblo (conf. De Santis, Gustavo J.: "La protección constitucional del ambiente. La legitimación del artículo 43 de la Constitución Nacional después de la reforma", LA LEY, 1995-D, 1120).

En el caso de autos, la pretensión articulada no reposa en la afectación de situaciones subjetivas individuales, sino en el derecho a un ambiente sano (arts. 28 y 20 inc. 2 Constitución Provincial) invocado por las asociaciones actoras, a tenor de sus respectivos estatutos sociales —ver fs. 1, 15 y 58—, que contemplan la defensa de aquél derecho de incidencia colectiva en el ámbito territorial de Ensenada (conf. SCJBA autos "Asociación Civil Ambiente Sur c. Municipalidad de Avellaneda" del 19-III-2003).

En función de lo expresado, corresponde desestimar el planteo opuesto por la demandada, en cuanto a la falta de legitimación activa de los accionantes, y declarar la admisibilidad formal de la demanda.

4. En cuanto al planteo de fondo, es del caso destacar que la protección del medio ambiente, constitucionalmente receptada por los arts. 41 de la CN y 28 de la CPBA, constituye un supuesto de interés público prevalente que resulta determinante a la hora de ordenar la suspensión o el mantenimiento de determinadas actividades que inciden positiva o negativamente sobre el ambiente, a la vez que impone prudencia en el conocimiento y decisión de la controversia, a fin de no vulnerar dicho interés.

5. En lo que a la temática debatida en autos respecta, la Ley N° 25.916 sobre Gestión de Residuos Domiciliarios, al establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental, fijó entre sus objetivos, el de "lograr un adecuado y racional manejo de los residuos domiciliarios mediante su gestión integral, a fin de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población", "minimizar los impactos negativos que estos residuos puedan producir sobre el ambiente", y "lograr la minimización de los residuos con destino a disposición final" (art. 4 incs. a, c y d).

Con fundamento en el principio de congruencia consagrado por el artículo 4° de la Ley General de Ambiente N° 25.675, conforme al cual la legislación ambiental provincial y municipal debe adecuarse a los principios y normas fijados en aquella ley y en toda otra norma a través de la cual se ejecute la política ambiental nacional (como es el caso de una ley sectorial de presupuestos mínimos); ha surgido en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, la necesidad de actualizar la normativa relativa a los residuos domiciliarios y, en particular, el Decreto Ley 9.111/78. Este proceso de actualización normativa se encuentra en pleno desarrollo, tomando en cuenta los distintos proyectos de ley presentados y la participación de la ciudadanía en las audiencias públicas convocadas al efecto en los años 2003 y 2005.

6. La disposición de los residuos sólidos urbanos (RSU) o residuos domiciliarios, en la terminología de la Ley N° 25.916, ha sido una preocupación constante y creciente en todas las sociedades, sobre todo a lo largo del siglo XX, en el que se han experimentado diversas técnicas, entre las cuales, la del Relleno Sanitario, racionalmente implementada, aparece como la más apropiada, otorgando ciertas garantías de impermeabilización para evitar la contaminación de los suelos (Conf. 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. 323).

6.1. 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.

Uno de los aspectos negativos del sistema fue puesto de manifiesto por la Sala 1ª de la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, en los autos "Cinturón Ecológico Área Metropolitana S.E. c. Nuevo Ambiente Centro Vecinal de Punta Lara s/amparo", del 28-VI-2005, (cons. 11), cuyos fundamentos, por su claridad, se transcriben a continuación:

"La disposición de residuos en zonas bajas, inundables mediante el procedimiento de relleno sanitario, tiene interpretaciones que divergen respecto del beneficio que depara el mismo para dichas tierras.

"En particular se interpreta que elevar las zonas inundables modifica el escurrimiento superficial de las aguas, y que si estas tierras además forman parte del lecho de inundación de algún río o arroyo, el problema se duplica.

"En el área metropolitana, los sitios con cotas bajas, como los elegidos para el relleno sanitario, tienen la napa freática muy superficial y en algunos casos aflorantes. Por sobre las mismas el material es muy heterogéneo, encontrándose capas arcillosas (impermeables) lindantes con capas permeables. La técnica usada para la impermeabilización de los reservorios es discutida, dado que algunos se refieren a que la basura de los rellenos puede en algunos casos ser inundada por la napa freática, asimismo, los líquidos lixivados de la

descomposición de los rellenos puede filtrar a través de las capas permeables y llegar hasta el agua subterránea. Se duda, en consecuencia, de la real impermeabilidad de los reservorios.

Otras críticas al sistema adoptado por CEAMSE han sido puestas de manifiesto en las presentaciones que distintas instituciones de la sociedad civil realizaron en la Audiencia Pública celebrada el 7-XI-2005 en la Legislatura provincial (véase las distintas presentaciones en http://www.senado-ba.gov.ar/pdf_AudienciaPublica/presentaciones2.cfm; y el informe final de la audiencia en http://www.senado-ba.gov.ar/pdf_AudienciaPublica/Resultados%20de%20la%20audiencia.pdf).

6.2. Uno de los aspectos centrales y más controvertidos en la disposición de los RSU, es el emplazamiento de los 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 Relleno (Conf. 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).

6.3. En el caso de autos, la demandada admite la existencia de una zona poblada a una distancia aproximada de un kilómetro, razón por la cual, el CDF Ensenada no satisface el citado recaudo que prevé su ubicación en sitios "suficientemente alejados", conforme lo exige la norma citada.

Por su parte, ha de tenerse presente que el CDF Ensenada se halla emplazado en un destino turístico de gran concurrencia (véase <http://www.ensenada.gov.ar/turismo/circuitoturistico/puntalara.php>) que no sólo abarca la zona de balnearios (ubicada aproximadamente a un kilómetro y medio del relleno), sino también, los sitios arbóreos en la zona de camino de la Diagonal 74 (donde se emplaza la entrada al relleno) y los espacios lacustres adyacentes, utilizados para esparcimiento y la práctica de deportes acuáticos.

A poca distancia se ubica también, el lugar donde las tropas inglesas desembarcaron para intentar la segunda invasión de Buenos Aires en 1807, circunstancia que asigna al lugar, una alta significación histórica, puesto que el denominado "Fuerte Barragán" ha sido declarado "Patrimonio Cultural de la Provincia de Buenos Aires" en los términos de la Ley 10.419, mediante el art. 1°, inciso d) de la Ley N° 11.242, siendo reconocido también como "Monumento Histórico Nacional", según Decreto N° 120.411/42 del Poder Ejecutivo Nacional (véase informe de fs. 655).

Asimismo, en las inmediaciones del CDF Ensenada se yergue el palacio que don Francisco Piria construyó en la década de 1930 (declarado "Monumento Histórico y bien incorporado al Patrimonio Cultural de la Provincia de Buenos Aires" mediante Ley N° 12.955 —conf. informe de fs. 655—) para concretar su sueño de convertir a Punta Lara en un maravilloso balneario con miles de hectáreas, adquiridas por el afamado arquitecto oriental para su proyecto, que incluía arbolados caminos y una estación de ferrocarril para facilitar la concurrencia de los turistas. La industrialización progresiva del sector, la contaminación del Río de La Plata y, como corolario, el Relleno Sanitario de CEAMSE, entre otros factores de público y notorio conocimiento, no sólo frustraron aquél maravilloso propósito, sino que privaron a los habitantes de toda la región, del goce de esta hermosa ribera y sus áreas circundantes.

Es por ello que el CDF Ensenada tampoco satisface las exigencias del artículo 20, último párrafo, de la Ley N° 25.916, cuyo texto expresamente prevé que los rellenos sanitarios no podrán establecerse en "sitios que contengan elementos significativos del patrimonio natural y cultural".

Una consideración especial merece la cercanía de la Reserva Natural Integral de Punta Lara (conf. Decreto N° 5421/58 y Leyes 11.544 y 12.814), ubicada, aproximadamente, a cinco kilómetros al predio de CEAMSE (Conf. informe de fs. 641), que se destaca por ser la zona de mayor biodiversidad de la Provincia de Buenos Aires y núcleo de selvas marginales o en galerías, con la distribución más austral del mundo. La zona de la reserva presenta hallazgos arqueológicos en los arroyos de la selva, y conserva el paisaje primigenio que observaron los primeros conquistadores hace más de cuatrocientos años (conf. fs. 639). Al respecto, conforme lo ha señalado el Departamento de Áreas Protegidas del Ministerio de Asuntos Agrarios a fs. 638, ha de tenerse presente que "En la actualidad, el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas representa solamente el 0,35% de la superficie de la Provincia de Buenos Aires", y que esa cifra "se encuentra muy lejos del 10% que las tendencias mundiales indican como aceptable; por lo tanto cada áreas debe manejarse de manera muy eficiente". El carácter de "reserva", atribuido a ese espacio natural por la legislación antes citada, implica su

declaración de interés público para sustraerlo de la libre intervención humana "a fin de asegurar la existencia a perpetuidad de uno o más elementos naturales o la naturaleza en su conjunto" (conf. art. 1° de la Ley 10.907), propósito que puede verse perjudicado por la existencia del Relleno Sanitario, no sólo por la eventual contaminación de los acuíferos por filtración de líquido lixiviado, sino también por la alteración del ecosistema en su conjunto, atento a la proliferación de aves y roedores atraídos por la concentración de residuos domiciliarios que le sirven de alimento.

De conformidad a lo expresado, conforme a las reglas de la sana crítica, entiendo que el emplazamiento del CDF de Ensenada no resulta compatible con las características urbanas, turísticas, históricas y naturales de la región, ni con los propósitos de la Ley 10.907, razón por la cual, no satisface los recaudos previstos por el art. 20 de la Ley N° 25.916.

6.4. No escapa al conocimiento del suscripto que el cumplimiento efectivo de la ley nacional, conforme lo exige el principio de congruencia en materia ambiental, lo cual implica el traslado de los rellenos sanitarios a zonas rurales o semirurales, puede producir un aumento en los costos de transporte y, en consecuencia, de las tarifas que CEAMSE percibe de los municipios; como así también, la privación del principal sustento de muchas familias que se sirven de los desechos domiciliarios para sobrevivir. Sin embargo, estos efectos pueden ser mitigados con otras medidas adicionales previstas por el art. 3 incs. b) y c) de la Ley N° 25.916, tales como la separación en origen o disposición inicial selectiva, procedimiento que permite el reciclado de un gran volumen de residuos recogidos por quienes lo utilizan como medio de subsistencia, a la vez que reduce la cantidad de desechos disponibles en el relleno, con la consiguiente reducción de los costos de transporte; conforme al propósito del legislador nacional —art. 4 inc. d) Ley N° 25.916—.

7. Otro aspecto preocupante (en particular si tenemos presente que la operación de los CDF se encuentra a cargo de empresas privadas —véase <http://www.ceamse.gov.ar/abre-disposicion2.html>—) es la total ausencia de controles por parte de la Provincia sobre las actividades desarrolladas por CEAMSE.

La Secretaría de Política Ambiental manifiesta no haber realizado inspecciones en el CDF Ensenada, ni cuenta con estudios o análisis respecto de ese relleno sanitario, desconociendo si el mismo reúne las condiciones técnicas apropiadas, con fundamento en la "limitación de competencia establecida por el Decreto Ley 9111/78 y demás normativa vigente" (Conf. informe de fs. 604/605).

Al respecto, cabe precisar que la citada normativa no contiene disposición alguna que excluya a CEAMSE del control de las autoridades ambientales de la Provincia, ni establece una potestad de autocontrol a favor de la citada sociedad.

Tampoco ello se desprende del texto de la Ley 11.723, en particular, si se tiene en cuenta que el Poder Ejecutivo, en su decreto de promulgación 4371/95, observó el texto del art. 65, que atribuía a los municipios la "gestión" de los residuos involucrados, por entender que ello implicaba la derogación del sistema establecido por el Decreto Ley 9111/78. Es del caso aclarar que la citada observación en nada afecta las facultades de contralor de la Secretaría de Política Ambiental, en tanto la Ley de Ministerios N° 12.355, en su art. 28, establece que dicho organismo "tendrá a su cargo, en el marco resultante de los principios del desarrollo sustentable, formular, proyectar, fiscalizar y ejecutar la política ambiental del Estado Provincial, así como la relativa a la preservación de los recursos naturales. En particular será competencia de la Secretaría de Política Ambiental, el ejercicio de las siguientes atribuciones: 1. Fiscalizar el cumplimiento de las normas que regulan la materia ambiental. 2. Coordinar la ejecución descentralizada de las políticas ambientales con otros organismos y los municipios de la Provincia. 3. Ejercer el control de gestión sobre los organismos que tengan a su cargo cualquier aspecto de la ejecución de la política ambiental que fije el Poder Ejecutivo. 4. Coordinar las competencias de otros organismos en materia ambiental. 5. Establecer y fiscalizar el cumplimiento de las normas relativas a efluentes industriales en coordinación con otras carteras con competencia en la materia. 6. Ejecutar las acciones conducentes a la adecuada fiscalización de todos los elementos que puedan ser causa de contaminación del aire, agua, suelo, y, en general, todo lo que pudiere afectar el ambiente. 7. Intervenir en la determinación del impacto ambiental. 8. Intervenir en la determinación de los procesos de disposición de residuos y de toda otra materia vinculada, en coordinación con otros organismos con competencia en la materia. 9. Ejecutar y coordinar las acciones de educación ambiental. 10. Intervenir en el ejercicio del poder de policía ambiental, en concurrencia con otras autoridades de aplicación que la Ley determine y en la forma y modo que establezca la reglamentación. 11. Atender las relaciones con entidades intermedia no gubernamentales en coordinación con otras áreas de gobierno. 12. Atender las cuestiones administrativas, económico financieras y de recursos humanos de su jurisdicción".

Esta omisión de la administración provincial respecto de una actividad de enorme relevancia socio-ambiental, desarrollada por operadores privados contratados por la Sociedad Estatal, además de infringir el art. 28 de la Constitución Provincial, ha permitido la sobre-explotación de los CDF por parte de CEAMSE quien, mediante la elevación desproporcionada de la superficie —situación constatada por el infrascripto en el CDF de Ensenada mediante reconocimiento judicial de fs. 165/7—, ha transformado sustancialmente la topografía de las regiones afectadas (tal vez para aprovechar al máximo la infraestructura de los módulos

existentes), generando un extendido rechazo de la población hacia los rellenos, aunque sea ésta técnica, menos dañosa que la disposición a cielo abierto (basurales), utilizada en forma habitual y sistemática en la mayor parte de la Provincia.

8. Los elementos acompañados en autos (ver fs. 31/38) ponen de manifiesto el descontento y la preocupación de los habitantes de la zona respecto de las actividades desarrolladas por CEAMSE en el CDF Ensenada; situación que, por otra parte, resulta ser de conocimiento público, dado la amplia difusión que ha recibido este conflicto en los medios periodísticos, por lo que debe ser tenida como hecho notorio, esto es, aquel cuyo conocimiento "forma parte de la cultura normal propia de un determinado círculo social en el tiempo que se produce la decisión" (Calamandrei, Piero, Estudios sobre el proceso civil, 1945, Ed. Bibliográfica Argentina, 1945, p. 206).

Es evidente que el estudio de impacto ambiental acompañado por la demandada no se condice con la preocupación pública generalizada. En este sentido se ha señalado 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" (Robledo, Maria Juliana: "De la percepción Social del Riesgo a los Conflictos Ambientales" en Cuadernos de EPOCA, Serie Servicios Públicos, N° 8, Ed. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2003, p. 69). 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" (Robledo, Maria Juliana, op. cit., p. 70).

Esta disociación puede ser mitigada por la aplicación de técnicas participativas en las cuestiones de relevancia ambiental pero una vez generada la crisis, la composición de los intereses en juego resulta en extremo complicada.

En el caso particular de CEAMSE, el aspecto social de la problemática vinculada a la disposición de residuos domiciliarios, fue abordado por la Cámara Federal de Apelaciones de La Plata que, siguiendo un trabajo de Juan R. Walsh titulado "Los cartoneros, y el problema de los residuos sólidos urbanos" (LA LEY, 2003-A, 1059), señaló: "los actuales rellenos sanitarios se encuentran en el final de su vida útil operativa, lo que obliga a todos los actores involucrados (municipios del conurbano, provincia de Buenos Aires, y Ciudad Autónoma) a idear alternativas para la gestión futura de los residuos" y que "las soluciones que se han adoptado en el corto plazo (utilización transitoria de plantas de relleno, por ejemplo) se han topado con un fenómeno social que puede calificarse como una resistencia ciudadana. Al respecto, en el trabajo citado se expone que '... el crecimiento del conurbano ha terminado urbanizando los predios contiguos a los rellenos sanitarios. La mayor conciencia ambiental de la ciudadanía ha movilizadado un fuerte fenómeno 'NIMBY' (se refiere al rechazo vecinal que existe respecto de emprendimientos percibidos como molestos, como potencialmente perjudiciales para la salud, o como posible causa de pérdida del valor inmobiliario. La sigla en inglés significa 'Not in my back yard —no en mi patio trasero—'). La creación de nuevos centros de disposición final en el conurbano se enfrenta irremediamente con esta dificultad, complicando cualquier posible solución técnica..." (Cámara Fed. La Plata, Sala 1ª, "Cinturón Ecológico Área Metropolitana S.E. c. Nuevo Ambiente Centro Vecinal de Punta Lara s/amparo", del 28-VI-2005, cons. 8).

9. La actora señala que la obra de ampliación emprendida por CEAMSE —actualmente concluida y en pleno funcionamiento— carece de estudio de impacto ambiental, toda vez que, el que fuera acompañado en autos por la demandada, se refiere a la ampliación de la capacidad de recepción y no a la construcción del nuevo módulo.

La evaluación de impacto ambiental es "el procedimiento destinado a identificar e interpretar, así como a prevenir, las consecuencias o efectos que acciones o proyectos públicos o privados, puedan causar al equilibrio ecológico, al mantenimiento de la calidad de vida y a la preservación de los recursos naturales existentes" (conf. Anexo I, Ley N° 11.723), siendo por ley obligatoria su realización (arts. 8 inc. 2, 11 y sigs., Ley N° 25.675; arts. 5 inc. b, 10 y sigs. Ley provincial N° 11.723), el incumplimiento del deber de realizarla determina la suspensión del proyecto (art. 23 de la ley N° 11.723).

El certificado de impacto ambiental resulta exigible de conformidad a lo establecido en la normativa nacional y provincial sobre protección del ambiente, en tanto la ley general del ambiente N° 25.675 —aplicable en todo el territorio nacional y cuyas disposiciones resultan de orden público y operativas (art. 3)— determina que "Toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente, alguno de sus componentes, o afectar la calidad de vida de la población, en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución" (art. 11). También cobra relevancia en este tema la Ley 25.916 en cuanto sujeta la habilitación de estos centros a la "aprobación de una evaluación de impacto ambiental, que contemple la ejecución de un plan de monitoreo de las principales variables ambientales durante las fases de operación, clausura y postclausura" (art. 18 "in fine").

En el ámbito provincial, resulta ser una exigencia constitucional, toda vez que el art. 28 de la Constitución,

impone a la Provincia el deber de "controlar el impacto ambiental de todas las actividades que perjudiquen el ecosistema". Por su parte, la Ley N° 11.723 dispone que, tanto el Poder Ejecutivo provincial, como los municipios, deberán garantizar, en la ejecución de las políticas de gobierno, la observancia de los principios de política ambiental, entre los que se encuentra el siguiente: "Todo emprendimiento que implique acciones u obras que sean susceptibles de producir efectos negativos sobre el ambiente y/o sus elementos debe contar con una evaluación de impacto ambiental previa" (art. 5 inc. b).

El art. 10 de la citada ley provincial dispone que: "Todos los proyectos consistentes en la realización de obras y/o actividades que produzcan o sean susceptibles de producir algún efecto negativo en el ambiente de la Provincia y/o sus recursos naturales, deberán obtener una declaración de impacto ambiental expedida por la autoridad ambiental provincial o municipal según las categorías que establezca la reglamentación, de acuerdo a la enumeración enunciativa incorporada como anexo II de la presente ley". Al respecto, la jurisprudencia ha tenido oportunidad de señalar que "lo dispuesto con relación a la enumeración a título enunciativo del anexo II, corresponde a la distribución de competencia respecto de la autoridad a la que en cada caso le compete intervenir en el proceso de evaluación del impacto ambiental, mas no determina en forma taxativa qué obras o actividades están sometidas a tal procedimiento. Tampoco se refiere únicamente a los establecimientos industriales" (CCA de San Martín, "Carrasco, Juan Alberto y otros c. Delegación Puerto Paraná Inferior - Dirección Provincial de Actividades Portuarias y otros s/ Amparo" noviembre de 2004).

En el caso de autos, el estudio de impacto ambiental acompañado por la demandada no satisface las condiciones exigidas por la normativa citada, por cuanto no se refiere al nuevo módulo construido en el CDF Ensenada, ni cuenta con la "aprobación" de la autoridad ambiental provincial (conf. art. 18 "in fine" de la ley 25.916).

10. La actora señala que el emplazamiento del Relleno Sanitario en Punta Lara, por las características de su suelo anegadizo, infringe el art. 21 de la Ley 25.916, mientras que la demandada entiende que ese precepto no se aplica a los rellenos existentes, sino a los que se construyan el futuro. Una interpretación teleológica de la norma en cuestión nos lleva a sostener que la prohibición allí establecida comprende a las obras de ampliación de los CDF, como así también, a los nuevos módulos de los centros preexistentes, puesto que, de admitirse lo contrario, los rellenos en actividad podrían ampliarse indefinidamente, agravando el problema que la ley ha querido evitar.

Tampoco resulta aplicable al caso de autos, el párrafo final del citado precepto que prevé la posibilidad de emplazar los CDF en zonas bajas, cuando no puedan ser ubicados en otras áreas, debiendo "diseñarse de modo tal de evitar su inundación", puesto que la demandada no ha acreditado en autos la existencia de los citados presupuestos que tornan aplicable ese supuesto excepcional que aprehende la norma.

11. En el reconocimiento judicial realizado el 31-V-2005 en el CDF Ensenada (ver fs. 165/167), el infrascripto ha podido comprobar la veracidad de algunas de las afirmaciones que las actoras realizan en su escrito postulatorio, en particular en lo referente a la existencia de malos olores a los que constantemente se ven expuestos los habitantes de sectores aledaños; la modificación de la geomorfología y del paisaje de la zona (vgr. altura de aproximadamente 20 metros en uno de los módulos respecto del nivel natural del terreno); como así también, el reducido espacio para la ubicación de un nuevo módulo, por entonces en construcción.

12. En cuanto a la posible contaminación atribuida a CEAMSE por la presencia de "plomo y cadmio que no son elementos comunes en la zona ni en las formaciones acuíferas consideradas" (Conf. Expediente Administrativo N° 2436-4709 de la Autoridad del Agua, en especial fs. 6 y 7 y demás consideraciones vertidas en el Dictamen del Instituto de Derecho Ambiental del Colegio de Abogados del Departamento Judicial La Plata), si bien exceden el objeto de la presente contienda, genera, a entender del infrascripto, incertidumbre sobre el aumento del potencial riesgo de contaminación —sin perjuicio de hallarse controvertida la autenticidad de ambos documentos—, circunstancia que torna aplicable el principio de precaución, consagrado en la Ley General del Ambiente, y receptado favorablemente por la doctrina y jurisprudencia (ver Morello, Augusto M. - Cafferatta, Néstor A.: *Visión procesal de cuestiones ambientales*, Ed. Rubinzal-Culzoni, 2004, págs. 68 y sigs.; Iribarren, Federico J.: "La inclusión del principio precautorio en la ley general del ambiente", *Revista de Derecho Ambiental*, N° 1, Enero-Marzo 2005, Ed. Lexis Nexis, págs. 87 y sigs.); según el cual, "cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente" (art. 4 Ley 25.675).

13. Con relación al ingreso de residuos en el CDF Ensenada, provenientes de partidos no incluidos en el diseño y planificación original del relleno, ambas partes invocan el primer párrafo del art. 4 del Decreto-Ley 9.111/78, según el cual: "La disposición final de los residuos mediante el sistema de relleno sanitario se efectuará únicamente por intermedio de 'Cinturón Ecológico Area Metropolitana Sociedad del Estado' (C.E.A.M.S.E.), y a medida que dicha Sociedad del Estado se encuentre en condiciones de recibir todo o parte de los residuos originados en el territorio de los partidos involucrados y en lugares especialmente habilitados a tal fin, dentro de una distancia máxima de veinte (20) kilómetros fuera de los límites del partido en el cual

fueran aquéllos recolectados". La actora interpreta que el recorrido de 20 Km ha de medirse por ruta. La demandada, por el contrario, sostiene que la distancia en cuestión se debe calcular linealmente.

Al respecto, entiendo que la citada normativa tiene por objeto evitar que los residuos recorran grandes distancias entre el lugar de generación y el CDF, razón por la cual, el trayecto deberá ser medido en función del itinerario real del transporte vial de los residuos —art. 3 inc. e) Ley 25.916—.

Si bien la demandada afirma que esta forma de medir la distancia resulta irrazonable por cuanto dicho criterio puede implicar la partición del Municipio de Berazategui o de Florencio Varela en cuanto a la posibilidad de disponer residuos en el relleno sanitario de Ensenada (ver fs. 626 vta.), tales apreciaciones resultan erróneas por cuanto la norma en cuestión es clara al preceptuar que la distancia debe ser medida desde los límites del partido en el cual fueran recolectados los residuos, hasta el lugar donde se encuentra ubicado el Centro de Disposición Final, tomando en cuenta el itinerario real del transporte entre ambos puntos.

14. A mayor abundamiento, se ha de ponderar el incremento poblacional registrado en la zona del Gran Buenos Aires (27,77% desde el año 1980 hasta el año 2001, conf. INDEC), con el consiguiente aumento de la urbanización y la cantidad de residuos disponibles, situación que aunada al cierre del CDF Villa Dominico, permite prever que el ingreso de residuos al Relleno Sanitario de Ensenada lejos está de disminuir o estabilizarse, afectando de ese modo, el derecho de los habitantes de zonas aledañas al relleno a gozar de un ambiente sano, conforme a lo dispuesto en las normas constitucionales antes citadas y en el Protocolo Adicional de la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11 incs. 1 y 2).

Por su parte, se observa una afectación considerable del derecho a la vivienda adecuada de la población circundante, conforme a lo preceptuado por el art. 11 inc. 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha señalado que "la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes" (O.G. N° 4 "El derecho a una vivienda adecuada", Sexto período de sesiones, 1991, punto 8 "f"). En el supuesto de autos no resulta pertinente discriminar si el Relleno Sanitario ha invadido a la ciudad o, a la inversa, si la urbanización ha avanzado sobre zonas cercanas al relleno. Frente a la existencia de esa realidad, no existen dudas posibles: ha de prevalecer la salud y la calidad de vida de las personas sobre cualquier otro bien jurídicamente protegido.

15. Por todo ello, considero que corresponde hacer lugar a la acción de amparo interpuesta, sin perjuicio de señalar que la clausura del módulo "d", así como la prohibición del ingreso de residuos provenientes de partidos ubicados a una distancia mayor de la establecida en el art. 4 del Decreto Ley 9111/78, pueden afectar la gestión integral de los residuos si se realiza en forma abrupta e intempestiva, razón por la cual, corresponde otorgar plazos suficientemente amplios para el cumplimiento de lo que aquí se habrá de ordenar, a fin de no provocar un daño mayor del que se procura impedir.

En efecto, no obstante la observación de los plazos de adecuación previstos originalmente por los arts. 33 y 34 de la Ley N° 25.916 —art. 2 del dec. 1158/2004— (circunstancia que determina la operatividad inmediata de lo allí establecido, en función "del principio de congruencia" y en tanto se ha considerado "que no resulta adecuado establecer plazos máximos que puedan diferir su cumplimiento cuando corresponde a las jurisdicciones locales dictar las normas complementarias y de ejecución pertinentes para asegurar a sus respectivos habitantes el goce efectivo de aquella tutela ambiental" —conf. cons. 10/12 del dec. 1158/2004—), no ha de perderse de vista que ninguna decisión jurídica debe renunciar al compromiso de organizar la sociedad y el buen vivir de los ciudadanos, a cuyo fin, 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 (conf. Lorenzetti, Ricardo L., "El juez y las sentencias difíciles - Colisión de derechos, principios y valores", LA LEY, 1998-A, 1039).

Por su parte, conforme lo recordara la SCBA (causa Ac. 75.597, "Ghibaudi" del 22-X-2003), el Máximo Tribunal nacional lleva dicho que "no existe una recta administración de justicia cuando los jueces aplican la ley mecánicamente y con abstracción o indiferencia por las consecuencias que esa aplicación tiene para las partes y, de un modo distinto pero trascendente para el cuerpo social todo". ("Fallos", 322:1540) y que "...no debe prescindirse de las consecuencias que naturalmente derivan de un fallo toda vez que constituye uno de los índices más seguros para verificar la razonabilidad de la interpretación y su congruencia con el sistema en que está engarzada la norma..." (Fallos 302:1284; 307:1018 y 320:1962, entre otros).

En función de lo expresado, se habrá de hacer lugar a la demanda de un modo progresivo, a efectos de no perjudicar la gestión integral de los RSU y el desarrollo de las adecuaciones necesarias que pudieren disponer las autoridades provinciales, en ejercicio de respectivas competencias, a fin de adaptar el sistema previsto por el Decreto Ley 9111/78 a las disposiciones y principios del ordenamiento nacional; compatibilizando el plazo respectivo con los derechos de los habitantes y la necesidad de mejorar el ambiente del sector antes del próximo período estival, conforme al carácter turístico de la región.

16. Las costas del presente proceso han de imponerse a la demandada, en su calidad objetiva de vencida (art. 25 de la ley 7166).

Por ello, y lo normado por el art. 20 de la Constitución Provincial, resuelvo: 1) Hacer lugar a la acción de amparo interpuesta por la Asociación Civil Nuevo Ambiente y el Centro Vecinal Punta Lara, ordenando la clausura del módulo "d" del Centro de Disposición Final de Residuos Sólidos Urbanos ubicado en la localidad de Punta Lara, a partir del día 30 de octubre de 2006, circunstancia que implica la prohibición de recibir todo tipo de residuos a partir de esa fecha; 2) Prohibir, a partir del 30 de junio de 2006, el ingreso en el citado Centro de Disposición Final, de residuos generados en partidos, cuya ubicación supere la distancia prevista por el art. 4 del Decreto-Ley 9111/78, mensurada de conformidad a lo establecido en el considerando 13; 3) Imponer las costas a la demandada vencida (art. 25 de la ley 7166), a cuyos efectos se regulan los honorarios del Dr. R. J. L. (Legajo Previsional N° 55.840) en la suma de pesos tres mil ochocientos (\$3800); y los del Dr. P. G. S. (Legajo Previsional N° 54130/9) en la suma de pesos dos mil cincuenta (\$2050); cantidad a la que, en ambos casos, deberá adicionarse el 10% en concepto de aportes (art. 21 de la ley 6716; y arts. 1, 9, 10, 15, 16 y 49 del D.Ley 8904). —Luis F. Arias.