



**JUZGADO DE 1ª INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO Nº 4  
SECRETARÍA Nº 8  
FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE RECICLADO LIMITADA Y OTROS CONTRA GCBA Y OTROS  
SOBRE AMPARO - AMBIENTAL**

**Número: EXP 12519/2018-0  
CUIJ: EXP 1-01-00023414-8/2018-0**

**ÍNDICE DE SENTENCIA**

<b>ANTECEDENTES</b>	<b>3</b>
1er. demanda	3
Oficio a la Legislatura de la CABA	6
Medida Cautelar	6
2da. demanda	7
Apelación de la Medida Cautelar	8
Contestación de la primera y segunda demanda	12
3er. demanda	15
Contestación de la tercer demanda	17
Amigos del Tribunal (Amicus Curiae)	18
<b>FUNDAMENTOS</b>	<b>22</b>
1.- Tema 1. Relativo a la doble lectura	23
1.1.- Análisis del requisito de doble lectura para el dictado de la Ley 5966.	23
1.2.- Selectividad del Requisito de doble lectura para asuntos ambientales.	26
1.3.- La omisión de la Legislatura de dictar un Código Ambiental.	30
1.4.- Derecho a la participación ciudadana y acceso a la información en materia ambiental.	32
2.- Tema 2. Contradicción de Ley 5966 a principios establecidos en leyes Federales.	41
2.1.- Consideraciones previas	42
2.2.- Análisis del marco normativo, doctrinario y jurisprudencial	45
2.3.- Las directrices de la "La Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos" (ENGIRSU)	49
2.4.- Principio de congruencia en materia ambiental	51

2.5.- Análisis de las modificaciones introducidas por la Ley 5966	53
3.- Tema 3. Afectación del Derecho a la Salud y a un Ambiente Sano.	69
4.- Consideraciones Finales	80
Las pretensiones	80
4.1.- Conclusión Tema 1. Relativo a la doble lectura.	80
4.1.1. El "caso judicial"	80
4.1.2. La legitimación procesal	81
4.1.3. Relativo al análisis literal de la cláusula constitucional	82
4.2.- Conclusión Tema 2. Contradicción de Ley 5966 a principios establecidos en leyes Federales.	84
4.3.- Conclusión Tema 3. Afectación del Derecho a la Salud y a un Ambiente Sano.	88
5.- Disculpa a las Generaciones Futuras y Acciones a tomar en Materia Ambiental	94
6.- Costas	99
<b>DECIDO:</b>	<b>99</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>101</b>
Jurisprudencia	104
Normativa	105



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO Nº 4  
SECRETARÍA Nº 8

FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE RECICLADO LIMITADA Y OTROS CONTRA GCBA Y OTROS  
SOBRE AMPARO - AMBIENTAL

Número: EXP 12519/2018-0

CUIT: EXP J-01-00023414-8/2018-0

Ciudad de Buenos Aires, 02 de octubre de 2019.

## ANTECEDENTES

### 1er. demanda

1.- A fs. 1/19 vta., el 4 de junio de 2018, se presentan Sergio Alejandro Sánchez (DM 16.893.667), en representación de la FEDERACIÓN DE COOPERATIVAS DE RECICLADO LIMITADA (Cuit 30-71234486-1), Andrés María Napoli (DNI 16.392.779), en calidad de apoderado de la FUNDACIÓN AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (FARN) (Cuit 30-64463335-3), María Cristina Lescano (DNI 10.506.782), en representación de la COOPERATIVA DE PROVISIÓN DE SERVICIOS PARA RECOLECTORES EL CEIBO LIMITADA, Susana Beatriz Izaguirre (DNI 25.420.259), en representación de la COOPERATIVA DE TRABAJO LAS MADRESELVAS LIMITADA (CUIT 30-71137476-7); representados por su letrado patrocinante Dr. Diego Gonzalo Falcón (T. 81 F. 10 del CPACF), y vienen a iniciar la presente acción de amparo colectivo contra el GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (en adelante GCBA) y la LEGISLATURA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES con el objeto de que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 5966 y su nulidad absoluta porque no se cumplió con el procedimiento de doble lectura establecido en los arts. 89 inciso 1 y 90 de la CCABA durante su aprobación legislativa.

Manifiestan que la Ley 5966 que modifica la Ley 1854 de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, fue aprobada en simple lectura y esto constituye una violación al art. 89 inciso 1 y art. 90 de la Constitución de la Ciudad.

Indican que esa ley tiene por objeto modificar la Ley 1854 a efectos de autorizar en la ciudad la combustión de residuos sólidos urbanos con recuperación de energía (termovalorización).

Señalan que, en ausencia de un Código Ambiental, el código "ambiental" vigente es la Ordenanza 39025 "Código de Prevención de la Contaminación Ambiental".

La Ordenanza 39025 aprueba el "Código de Prevención de la Contaminación Ambiental" a los efectos de prevenir, minimizar y controlar la contaminación ambiental dentro del territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Fue sancionada el 31/05/1983 (Boletín Oficial del 13/06/1983 Número 17049)

Sostienen los actores que "...en su art. 2.1.1.3 *Incineradores comerciales e institucionales, inciso a), prohíbe la instalación o funcionamiento de incineradores comerciales e institucionales. Es declar. prohíbe la combustión de residuos por parte del GCBA (Institucional) ya sea con recuperación o no de energía.*"

Y que "en su art. 3.1.2.1 *"Disposición de residuos degradables"* establece que los residuos degradables deberán ser enviados exclusivamente al Cinturón Ecológico, sea directamente o por medio del servicio municipal de recolección. Aquí también se prohíbe que el tratamiento final sea la combustión o incineración de los residuos degradables. Estableciendo como disposición final su depósito en el Cinturón Ecológico" (fs. 9).

A su vez destacan que "...el art. 24 del Plan Urbano Ambiental declara que la Ciudad cuenta actualmente con el Código de Prevención de la Contaminación (CPC) y se ordena que sea reformulado con la aprobación de un instrumento normativo, el Código Ambiental" (fs. 9).

"En el Código de Prevención de la Contaminación Ambiental se observa el principal interés por prohibir la incineración de residuos en ámbitos domiciliarios, comerciales e institucionales. Por lo tanto, si la Ley 5966 modifica el Código de Prevención de la Contaminación Ambiental también habría implicado una modificación del Código Ambiental porque justamente éste reemplazaría al anterior" (fs. 9 vta.)

Afirman que cualquier modificación a este Código de Prevención de la Contaminación Ambiental debería aplicarse el procedimiento de Doble Lectura (art. 89 inciso 1 y art. 90 de la CABA).

Expresan que cualquier ley que modifique o verse sobre temas ambientales debe considerarse como una ley modificatoria de ese Código Ambiental que implica la Ordenanza de 1983, y, por lo tanto, respetarse el procedimiento de Doble Lectura que determina el artículo 89 de la Constitución de la Ciudad de Bs.As. al establecer que "Tienen el procedimiento de doble lectura las siguientes materia y sus modificaciones: 1. Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación, 2. Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires..".

Afirman que la omisión de aprobar un nuevo Código Ambiental no puede habilitar a la Legislatura a defraudar la Constitución de la Ciudad, al aplicar el procedimiento de simple lectura a proyectos a los cuales tendría que haber aplicado el procedimiento de doble lectura de existir el Código Ambiental de la Ordenanza de 1983.

Indican que el derecho de los habitantes de la Ciudad a participar en el ámbito parlamentario específicamente en la audiencia pública prevista en el marco del procedimiento de doble lectura ha sido violado con el procedimiento simple de una sola sesión legislativa dado que para la sanción de la Ley 5966 se ha omitido, por esa razón, la discusión de tal normativa en una audiencia pública y por ende, dicha ley no tuvo ningún ámbito formal de participación ciudadana.

Concluyen que la conducta del GCBA aquí denunciada lesiona el derecho de todo habitante de la ciudad, de las organizaciones y cooperativas a participar en la elaboración de las políticas públicas en el ámbito de la Legislatura Porteña (artículo 1, 11, 89 y 90 de la CCABA).

Asimismo, requirieron que hasta que se resuelva la cuestión de fondo, se dicte una medida cautelar con el objeto de que se ordene la suspensión inmediata de los efectos de la Ley 5966.

Fundan en derecho, ofrecen prueba y solicitan se dicte sentencia.

Adjuntan prueba documental que se encuentra agregada a fojas 23/139.

II.- A fs. 21 el Secretario General de la Cámara de Apelaciones CAyT procede a la anotación de este expediente en el Registro de Procesos

Colectivos de acuerdo a lo dispuesto en el anexo I art. 3 del Acuerdo Plenario N°4/2016.

### **Oficio a la Legislatura de la CABA**

III.- A fs. 142, el 13 de junio de 2018, se dispone oficiar a la Legislatura de la CABA a fin de que informe:

1. si la Ley 1854 y su modificatoria 5966 fueron sancionadas con procedimiento de doble lectura.
2. se indique cómo se determina el tipo de proceso parlamentario en el caso de leyes ambientales, es decir, simple o doble lectura.

A fs. 151 obra la respuesta del 21 de junio de 2018 firmada por el Secretario Parlamentario de la Legislatura Carlos Pérez, que dice "*las leyes 1854 y 5966 no fueron sancionadas con procedimiento de doble lectura*".

En cuanto al punto segundo, es decir, cómo determina la Legislatura, el tipo de procedimiento parlamentario en caso de leyes de materia ambiental, no fue respondido sin que haya una explicación de tal conducta ante la pregunta formulada por el tribunal.

### **Medida Cautelar**

IV.- Por medio de la resolución del 27 de junio de 2018, se hizo lugar a la medida cautelar solicitada por los actores y, se dispuso la suspensión inmediata de los efectos de la Ley 5966 hasta tanto se cumpla el procedimiento de doble lectura de acuerdo al procedimiento constitucional (art 90 de la Constitución de la Ciudad), o se dicte sentencia definitiva en autos.

Además, dado el carácter colectivo de los derechos involucrados en el presente caso (protección del ambiente y del patrimonio cultural e histórico de la CABA), cumplida la anotación de la causa en el Registro de Procesos Colectivos (art. 3 Acuerdo Plenario 4/2016), se ordenó la difusión de la presente acción de amparo y la notificación a todas aquellas personas que puedan tener interés en el resultado del litigio a fin de garantizar su derecho de defensa y de participación.

## **2da. demanda**

V.- A fs. 166/188 se encuentra acumulado el expediente 13482/2018-0 que tramitó por ante el Juzgado CAyT Nº 21, Secretaría Nº 42, en el cual mediante resolución del 21 de junio de 2018, la Jueza María Soledad Larrea, entendió que ambas causas debían ser acumuladas y tramitar en forma conjunta ante este Juzgado por resultar el tribunal previniente (confr. art. 13 de la Resolución 335/01 CMCABA), ello en atención al bien jurídico protegido, que resulta ser un bien colectivo -como lo es el medio ambiente- y en virtud del efecto que la sentencia pudiere tener (fs. 187/188), y quien suscribe ordenó cumplir con dicha acumulación a fs. 192.

La demanda de amparo tramitada en dicho expediente (fs. 167/177) fue presentada por Roberto Fabián Manzanelli, DNI 20.480.671, en su carácter de representante en la República Argentina de la FUNDACIÓN AGRESTE (ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE), con el patrocinio jurídico de María Inés Fadel T 54 F 128 del CPACF y de Federico Paruolo, abogado inscripta con el Tº 87 Fº 811 del CPACF, con el objeto de solicitar se declare la inconstitucionalidad de la Ley 5966.

Sostienen que la citada ley constituye un retroceso enorme para la Ciudad y tendrá consecuencias ambientales gravísimas (fs. 171 vta.). Indican que la afectación a la salud, y el claro retroceso en materia de salud pública de la norma es notable (fs. 172).

Señalan que resulta necesario realizar un análisis respecto de los derechos involucrados, privilegiando estos frente al acto que los pone en jaque tal como lo ha expresado la Corte Interamericana de Derechos Humanos en diversas oportunidades y nuestra Corte Suprema de Justicia en el caso F.A.L. al determinar que cualquier interpretación de normas debe realizarse con base al principio Pro-Homine, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria.

Y solicitan como medida cautelar la suspensión de la aplicación de la Ley 5966 durante la sustanciación del presente proceso.

### **Apelación de la Medida Cautelar**

VI.- A fs. 194/225, e' 4 de julio de 2018, el GCBA interpuso recurso de apelación contra la medida cautelar dictada el 27 de junio de 2018 -que disponía la suspensión inmediata de los efectos de la Ley 5966, hasta tanto se cumpla el procedimiento de doble lectura (art. 90 CCABA)-, recurso que fue concedido el 5 de julio de 2018, en relación y con efecto suspensivo.

Asimismo, el GCBA acompañó el IF- 2018 – 08320724 – DGTNT, que contiene el Informe Técnico, Proyecto de modificación Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, Ley 1854, suscripto por Pablo Rodríguez, Director General de la Dirección General Tecnologías y Nuevos Tratamientos, de la Subsecretaría de Higiene Urbana del Ministerio de Ambiente y Espacio Público, de febrero de 2018 (fs. 194/200).

En el mismo se señala que *"la Ciudad debe gestionar miles de toneladas de residuos urbanos diarios"*, y se menciona que *"la Ciudad cuenta con un Centro de Reciclaje que presenta cinco plantas de procesamiento de residuos: áridos y restos de construcción, que procesa en promedio 2.400 toneladas diarias; una segunda que trata la poda de la Ciudad, con una capacidad de 100 toneladas diarias; una tercera que procesa botellas de PET (tereftalato de polietileno), con capacidad para tratar 10 toneladas día; una cuarta que consta de reactores donde se procesa material orgánico, obteniendo como resultado un producto bioestabilizado, con capacidad para tratar 30 toneladas por día; y una quinta planta denominada Material Recovery Facility (MRF por sus siglas en inglés), donde automáticamente se separan los residuos secos que allí ingresan"*.

*"Para la valorización de los residuos domiciliarios, la Ciudad presenta una planta de Tratamiento Mecánico Biológico (MBT por sus siglas en inglés) en el predio que la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad de Estado, la cual se encuentra ubicada en el Complejo Ambiental Norte III, partido de José León Suárez"* (fs. 195).

Por otra parte, indican que, para la recuperación de la fracción seca, la Ciudad ha provisto a las Cooperativas de Recuperadores Urbanos con camiones, herramientas, indumentaria y numerosos centros de tratamiento, denominados Centros Verdes, donde los Recuperadores tienen toda la

maquinaria necesaria para separar, clasificar y valorizar los residuos secos de la Ciudad.

Y señalan que, si bien la capacidad de tratamiento instalada ha aumentado considerablemente en los últimos diez años, no se ha podido dar cumplimiento a las metas establecidas en la Ley 1854. Por ello, advierten que las metas planteadas por la ley devinieron abstractas y han quedado obsoletas, por lo cual resultaba imperioso redefinirlas.

Luego el Informe en cuestión, afirma que *"en materia de controles ambientales, la tecnología de valorización energética ha evolucionado de tal manera que actualmente tiene la capacidad de garantizar una adecuada protección del ambiente"*, y refiere a experiencias de las plantas europeas (fs. 197).

Sostiene que *"La valorización ofrece la posibilidad de obtener energía a partir de las fracciones de residuos en los que no es viable el reciclado del material, y disminuir así en gran magnitud la cantidad de residuos que de otra forma se dispondrían en relleno sanitario. Atendiendo así al requerimiento de reducir las fracciones destinadas a vertedero y la dificultad de ampliar la capacidad de los actuales y futuros rellenos.. la valorización energética es un tratamiento que permite la recuperación de energía, sin utilizar los combustibles a base del petróleo"*.

Asimismo, se indica *"En consonancia con el principio de "Mixticidad" se propone una solución mixta que incluya, además de las plantas de clasificación y las plantas de tratamiento implementadas o en vías de implementación, el desarrollo de una instalación de valorización energética... Se propone la instalación de una Planta de Valorización Energética con capacidad de tratamiento que reciba únicamente aquellos residuos que hayan pasado previamente por un proceso de recuperación de materiales. Una planta de estas características definiría una nueva meta de disposición de residuos"*, y se concluye que el proyecto de ley de modificación de la Ley 1854 se plantea para solucionar el problema de la disposición de residuos en relleno sanitario, y que resulta esencial tomar en consideración los tiempos de implementación de proyectos de esta magnitud y complejidad (fs. 199).

Asimismo, el GCBA acompañó el IF —2018 — 08508046 — APRA, que contiene el Informe Técnico de la Agencia de Protección Ambiental (APRA)

sobre el Proyecto de modificación de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos -Ley 1854 denominada "Ley Basura Cero"-, suscripto por Juan Bautista Filgueira Risso, abogado, Presidente de esa Agencia (fs. 201/208).

En el citado informe se indica que *"Según el Banco Mundial, en el Diagnóstico de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Argentina, en el año 2015 solo la Ciudad de Buenos Aires generaba 5.792 toneladas por día, registrando junto con la Provincia de Buenos Aires (19.665 tn por día), la más alta generación de residuos sólidos urbanos del país..."* (fs. 202)

Agrega, que la tecnología *Waste to Energy*, es un *"mecanismo adecuado de la valorización de residuos que permite la generación de energía a partir de la combustión de los residuos, generando además un saldo positivo en términos de energía por encima del consumo de funcionamiento de la planta. Estas tecnologías se utilizan en las ciudades más densamente pobladas y desarrolladas. Entre los aspectos positivos, a diferencia de lo que ocurre en rellenos sanitarios, no se produce la degradación del suelo que trae aparejado el dejar enormes extensiones de tierras inutilizables por largos períodos de tiempo. Sin duda podemos afirmar que con la creciente generación de residuos se hace insostenible, como única política pública, el entierro de residuos, siendo necesario desarrollar esquemas de gestión alternativos viables y sostenibles, complementarios al relleno sanitario como único mecanismo de disposición final"* (fs. 203 vta.)

A su vez, se informa que *"...la Ciudad viene impulsando el concepto de economía circular que, a diferencia del esquema lineal basado en la extracción de recursos, utilización y descarte, paradigma social que actualmente se encuentra agotado, se propone la utilización de dichos residuos, como insumo en otros procesos productivos....Bajo este esquema, dentro de las estrategias de gestión integral de residuos, insertadas dentro de un marco de economía circular, la termo-valorización puede resultar una tecnología viable y adecuada para tratar ciertas corrientes de residuos"* (fs. 204) .

Acto seguido menciona, ejemplos de implementación de la economía circular como criterio de política sustentable en la Ciudad:

*"El Centro de Reciclaje de la Ciudad fue creado con el objetivo de otorgarle tratamiento a las diferentes fracciones de residuos sólidos urbanos*

generados en la Ciudad que con anterioridad iban a relleno sanitario. Dependiendo del tipo de residuo que se analice, el tratamiento varía, sin embargo, el principal objetivo de cualquier tipo de tratamiento es valorizar el residuo, tratando de transformarlo para re introducirlo en diferentes industrias. El Centro de Reciclaje cuenta con cinco plantas de tratamiento:

*Planta de tratamiento de residuos de construcción y demolición trata más de 2.400 toneladas de residuos áridos por día. Dicho material consiste básicamente en escombros generados dentro de la Ciudad tanto por la obra pública como la obra privada...Planta de valorización de las botellas de tereftalato de polietileno (PET)...Planta de procesamiento de los residuos forestales...Planta de tratamiento de residuos orgánicos presenta una capacidad de procesamiento de 30 toneladas diarias de material orgánico proveniente de una recolección pública y diferenciada...Por último, se ha incorporado al Centro de Reciclaje una planta M.R.E. (Material Recovery Facility), la cual es operada por Recuperadores Urbanos. La misma es una planta automática de separación de residuos reciclables y presenta una capacidad de procesamiento de 10 toneladas por hora" (fs. 205/206).*

En relación a los estándares de calidad de aire ambiente que se deben cumplir sostiene que "Sin perjuicio de la regulación nacional y de la Ciudad vigentes, y con el objeto de asegurar la protección ambiental, es oportuno destacar aquí que se tendrán en cuenta para regular, los estándares de emisión establecidos a nivel internacional por las Directivas de la Comunidad Europea, siendo éstas actualmente las más restrictivas, asegurando la calidad del aire para todos los ciudadanos" (fs. 206).

Se menciona asimismo normativa técnica de la Unión Europea para el control, monitoreo y funcionamiento en tecnologías de waste to energy: Unión Europea Directiva 2010/75/UE, "Sobre Las Emisiones Industriales (Prevención Y Control Integrados De La Contaminación); Decisión 2006/329/Ce; Europea Directiva 2000/76/Ce, "Incineración De Residuos"; Unión Europea Directiva 96/62/Ce, "Sobre Evaluación Y Gestión de la Calidad del Aire Ambiente" (fs. 206 vta. /207), indicando luego de cada una un breve resumen de las mismas.

APRA concluye dicho informe señalando que "las plantas de waste to energy que hoy existen en las grandes ciudades del mundo han demostrado

*ser una solución eficiente un problema global que requiere soluciones a la altura de las circunstancias... precisamente en términos de calidad de aire, se tomará como referencia a estos fines la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de fecha 24 de noviembre de 2010 sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), especialmente su Anexo VI sobre las disposiciones técnicas relativas a las instalaciones de incineración de residuos y las instalaciones de co-incineración de residuos" (fs. 207 vta.)*

A fs. 256, el 10 de julio de 2018, la Procuración General de la Ciudad de Buenos Aires manifiesta que el recurso interpuesto contra la medida cautelar el 4 de julio del 2018, también lo fue en representación de la Legislatura de la Ciudad y el Poder Ejecutivo, y acompaña copia del Expediente 18172.01/SA/2018, que contiene el requerimiento de la Legislatura de la Ciudad para ser representada por la Procuración General de la CABA (fs. 228/255).

A fs. 257, el 10 de julio de 2018 se tuvo por presentada a la Legislatura de la CABA y se declaró extemporánea por haber sido presentada fuera del plazo correspondiente la apelación contra la medida cautelar dictada en autos presentada por la Procuración General en representación de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, no obstante lo cual y en base a lo dictaminado por el Fiscal de Cámara Dr. Juan Octavio Gauna, la Cámara abrió el recurso de queja.

Y en atención al estado de autos se corrió traslado de la acción a GCBA y a la Legislatura por el término de 10 días.

#### **Contestación de la primera y segunda demanda**

VII.- El 9 de agosto de 2018 a fs. 260/279 el GCBA contestó demanda, y acompañó el informe glosado a fs. 260/265, IF-2018-21205960-DGTNT suscripto por Pablo Rodríguez Director General de la Dirección General de Tratamiento y Nuevas Tecnologías, en el que señala que "A efectos de alcanzar la máxima reducción posible de la cantidad de residuos a ser depositados en rellenos sanitarios, mediante EX-2017-27133108-MGEYA-DGTNT tramitó la iniciativa legislativa promovida por esta Dirección General de Tratamiento y Nuevas Tecnologías dependiente

*de la Subsecretaría de Higiene Urbana del Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad, con el fin de establecer modificaciones a la Ley 1854, mismos informes que los acompañados con la apelación de la medida cautelar.*

*"... se explica que aun cuando a través de los varios mecanismos implementados actualmente en nuestra Ciudad, se ha logrado reducir de modo significativo la cantidad de residuos dispuestos en relleno sanitario, a efectos de mejorar la eficiencia en la gestión de los mismos, resulta necesario avanzar sobre la ampliación de las tecnologías consideradas para su tratamiento"*

En dicho sentido, señala que la tecnología de valorización energética "(...) consiste en la oxidación total de los residuos a altas temperaturas y se realiza en hornos apropiados con múltiples sistemas de control" Y se hace mención a que "(...) como resultado de la misma se destaca una reducción del volumen de los residuos hasta en un 90% y la generación de cenizas que pueden ser reutilizadas en la industria de la construcción. El principal objeto de la mentada tecnología es disminuir la cantidad de residuos que son dispuestos en relleno sanitario, permitiendo así valorizar un recurso que actualmente no presenta posibilidad de recupero alguna".

Acto seguido, el informe del GCBA remite a los términos del IF-2018 — 08320724 — DGTNT, Informe Técnico, Proyecto de modificación Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos, Ley 1854, suscripto por Pablo Rodríguez, Director General de la Dirección General Tecnologías y Nuevos Tratamientos, y al IF —2018 — 08508046 — APRA, que contiene el Informe Técnico de la Agencia de Protección Ambiental (APRA) sobre el Proyecto de modificación de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos -Ley 1854 denominada "Ley Basura Cero"-, suscripto por Juan Bautista Filgueira Risso, abogado en su carácter de Presidente de esa Agencia (fs. 201/208), que fueran adjuntados al expediente a fs. 194/200 y 201/208 respectivamente y cuyas partes pertinentes han sido transcriptas precedentemente, a las que me remito en honor a la brevedad.

Efectuadas las negativas de rigor, el GCBA señaló en el escrito de contestación de demanda que "... resulta ser una atribución de la Legislatura definir la sanción de un Código Ambiental y el modo en que ello se materializa en su caso..." (fs. 271) por ello sostiene que no existe obligación legal incumplida de sancionar un Código Ambiental, e indica que señalar, como lo

hace la contraria que el Código Ambiental estaría integrado por "todas las leyes que aborden cuestiones ambientales en general", "...claramente representa un concepto impreciso e indeterminado, y que además no tiene ningún respaldo técnico ni legal." (fs. 273).

Respecto de los riesgos a la salud y al medio ambiente que puede generar, el GCBA sostiene, en el escrito de contestación, que fueron analizados los aspectos técnicos y señalan que "debe destacarse con el mayor énfasis posible que una disposición inicial con clasificación selectiva adecuada es excluyente para completar el resto de las etapas de gestión que deben necesariamente seguir tal esquema, en la recolección diferenciada, discriminando por tipo de residuo en función de su tratamiento y valoración posterior, todo lo cual un paso previo a la termovalorización." (fs. 277)

A su vez señala que "...el argumento que busca igualar jurídicamente una ley ambiental con el Código Ambiental, de ninguna forma puede ser admitida como fundamento de la acción que pretende la inconstitucionalidad de una ley. De allí también se deriva obviamente la no necesidad de la doble lectura que pretende la actora" (fs. 273 vta.)

Sostiene el GCBA que "...El principal objeto de la mentada tecnología (valorización energética) es disminuir la cantidad de residuos que son dispuestos en relleno sanitario, permitiendo así valorizar un recurso que actualmente no presenta posibilidad de recupero alguna" (fs. 274 vta.).

Asimismo, sostiene que "En el mismo sentido se informó que la gestión coloca la más alta prioridad a la prevención, reducción y reciclaje de residuos con el objetivo de reducir la cantidad de residuos enviada a disposición final" (fs. 276 vta.).

Agrega "...debe destacarse con el mayor énfasis posible que una disposición inicial con clasificación selectiva adecuada es excluyente para completar el resto de las etapas de gestión que deben necesariamente seguir tal esquema, en la recolección diferenciada, discriminando por tipo de residuo en función de su tratamiento y valoración posterior, todo lo cual un paso previo a la termovalorización".

Fundó en derecho, mencionó jurisprudencia, ofreció prueba y solicitó se rechace la demanda incoada con expresa imposición de costas a la contraria.

VIII.- A fs. 311/346 la parte actora acreditó el diligenciamiento de los oficios ordenados en la resolución del 27 de junio de 2018 al Departamento de Información Judicial del Consejo de la Magistratura Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al Secretario de Gestión Comunal Y Atención Ciudadana, Secretaria Legal Y Técnica del Gobierno de la Ciudad De Buenos Aires, a la Jefatura de Gabinete del Gobierno de la Ciudad De Buenos Aires, y a la Secretaría de Medios de la CABA.

### **3er. demanda**

IX.- A fs. 348/ 518, con fecha 5 de febrero de 2019, la ASOCIACIÓN CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD (Cuit 30-71550690-0), representada por su Presidente, Jonatan Emanuel Baldivieso (DNI 30.150.327), junto con la FUNDACIÓN GREENPEACE ARGENTINA (Cuit 33-63417234-9), representada por su apoderado, Juan Ladanza (DNI 12.419.423), solicitaron tomar participación en el proceso en el carácter de parte actora, y en calidad de personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos como es la protección del derecho a un ambiente sano y equilibrado, y de acuerdo a la colectivización del expediente resuelta el 27 de Junio de 2018.

Adhirieron en todos sus términos al escrito de demanda que dio origen al presente amparo colectivo, y solicitaron se declare la inconstitucionalidad de la Ley 5966 y su nulidad absoluta por *"Violar el art. 41, párrafo 3º, de la Constitución Nacional en tanto no respeta el presupuesto mínimo establecido en la Ley Nacional 25916 de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios que en su art. 3 sólo autoriza en la etapa de tratamiento la valorización de los residuos que implican el reciclaje en sus formas física, química, mecánica o biológica, y la reutilización y no autoriza la combustión de residuos con recuperación de energía por no constituir un método de reciclaje. Violar el principio de progresividad y el principio de no regresión aplicable en la protección del derecho a un ambiente sano y equilibrado y del derecho a la salud reconocido en la Ley 25675 y en los Tratados Internacionales de*

*Derechos Humanos; Autorizar el daño al ambiente y a la salud de los habitantes de la Ciudad" (fs. 497).*

*Señalaron que "La Ley Nacional de Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios sólo autoriza en la Etapa de Tratamiento la valorización de los residuos mediante el reciclaje FÍSICO, QUÍMICO, MECÁNICO O BIOLÓGICO Y LA REUTILIZACIÓN. La Ley Nacional de Gestión Integral de Residuos no autoriza la Termovalorización con recuperación de energía, es decir, no autoriza la combustión de residuos" (fs. 503).*

*Sostuvieron que "El reciclaje físico, químico, mecánico o biológico no abarca la combustión de residuos porque el reciclaje tiene como principal objeto obtener materia prima a partir de los residuos para su introducción nuevamente en un ciclo de vida. La combustión no es una forma de reciclaje" (fs. 503).*

*Concluyeron que "De esta forma, la Ley 5966 al modificar la Ley 1854 para autorizar la combustión de residuos con recuperación de energía viola flagrantemente la Ley Nacional 25916 de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios que en su art. 3 sólo autoriza en la etapa de tratamiento la valorización de los residuos que implican el reciclaje en sus formas física, química, mecánica o biológica, y la reutilización y no autoriza la combustión de residuos por no constituir un método de reciclaje" (fs. 505).*

*Además, sostuvieron que "La Ley Nacional de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios prohíbe la combustión de residuos domiciliarios por generar graves impactos al ambiente y a la salud... El ambiente resulta dañado por las sustancias que son liberadas al aire así como por la generación de gases de efecto invernadero en la combustión. Estos elementos pueden provocar diversas afecciones en la salud y enfermedades entre las que cuenta el cáncer." (fs. 505 in fine y 506).*

*"Los residuos... se transforman en gases, líquidos y cenizas que son liberados al ambiente, esta transformación puede producir nuevos compuestos aún más tóxicos... estas sustancias son creadas y liberadas por todos los incineradores, incluso las tecnologías más recientes y avanzadas...la*

*incineración no elimina los residuos sino que solo reduce su volumen y los transforma en residuos peligrosos" (fs. 506/507).*

Los actores agregan que en relación a los impactos ambientales *"...esta tecnología genera emisiones de dióxido de carbono, llegando a ser nula o insignificante la diferencia de emisión de gases de efecto invernadero con un relleno sanitario manejado correctamente..." (fs. 507)*

Acompañaron un Informe elaborado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales titulado *"Incineración de Basura con Recuperación de Energía: una tecnología cara, sucia, y a contramano del manejo sustentable de los recursos"* para brindar mayor detalle del daño al ambiente y a la salud (fs. 509).

Por otra parte, los actores sostuvieron que la Ley 5966 violó el principio de progresividad reconocido en la Ley 25675 y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

Por último, ofrecieron prueba documental y solicitaron se declare la inconstitucionalidad de la Ley 5966 por violar el principio de progresividad y el principio de no regresión aplicable en la protección del derecho a un ambiente sano y equilibrado y del derecho a la salud reconocido en la Ley 25675 y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

#### **Contestación de la tercer demanda**

X.- El 19 de febrero de 2019, a fs. 525/534 el GCBA contestó el traslado de las presentaciones efectuadas por la Asociación Civil Observatorio del Derecho a la Ciudad y por la Fundación Greenpeace Argentina reiterando los ejes centrales y gran parte del contenido de su contestación de demanda obrante a fs. 260/279 a los cuales, en honor a la brevedad, me remito.

También, y en particular, el GCBA relató que la Ley Nacional 25916, de Gestión de Residuos Urbanos, sancionada en 2004, *"establece las pautas sobre las que debe estructurarse una gestión integral de los residuos domiciliarios"* y acto seguido, enumeró como algunos de los objetivos de esta ley a *"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"*, *"promover la valorización de los residuos domiciliarios, a*

través de la implementación de métodos y procesos adecuados" y mencionó como objetivos cuantificables "minimizar los impactos negativos que los residuos domiciliarios puedan producir sobre el ambiente y lograr la minimización de los residuos con destino a disposición final" (fs. 528 vta.)

Agregó que "la ley prevé una serie de etapas que, juntas, conforman la Gestión Integral de los Residuos Domiciliarios" y que esta Gestión Integral de los Residuos Domiciliarios se definió como el "conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que conforman un proceso de acciones para el manejo de residuos domiciliarios, con el objeto de proteger el ambiente y la calidad de vida de la población" (fs. 528 vta.)

Enumeró como etapas de la Gestión Integral de los Residuos Domiciliarios a la "generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final. Cada una de las etapas de la Gestión es definida en la Ley", destacando que en esas etapas no está la termovalorización.

Acto seguido, el GCBA sostuvo que "... se ve claramente que el espíritu de la ley no es el de reglamentar lo que le corresponde a las autoridades locales sino respetar, en principio, las facultades de complementar y reglamentar que a éstas corresponde" y señaló que no se explicita en el libelo en traslado "...de qué manera la ley cuestionada contradice a este cuerpo normativo" (fs. 529).

XI.- A fs. 540, con fecha 22 de abril de 2019, se intimó al GCBA a acreditar fehacientemente el cumplimiento de las medidas de promoción y publicidad del presente proceso colectivo, oportunamente dispuestas a fs. 528.

A fs. 542/628 obran agregadas distintas constancias de publicación en carteleras de las quince Sedes Comunales de la Ciudad, radios AM/FM y televisión de la ciudad.

#### **Amigos del Tribunal (Amicus Curiae)**

XII.- Con fecha 16 de mayo de 2019, a fs. 630 se convocó -en uso de las facultades y atribuciones conferidas por el art. 29 del CCAyT- a expertos en calidad de "Amigos del Tribunal" (*Amicus Curiae*) para que se expidan en un plazo de 50 (cincuenta) días hábiles administrativos sobre dos cuestiones centrales atinentes a la necesidad de participación pública cuando

se trata de "materia ambiental", término que la Constitución de la Ciudad emplea en el artículo 89, referido a la necesidad de doble lectura y la consecuente audiencia pública entre ambas sesiones.

La convocatoria a *Amigos del Tribunal* (*amicus curiae*) puntualizaba así en dos preguntas, a nuestro parecer, determinantes en relación al insoslayable y necesario debate público atendiendo a la evidente relevancia de la "materia" ambiental para los habitantes de la Ciudad y las "generaciones futuras", especialmente contempladas en el Artículo 26 de la Constitución CABA.

Y en particular, para poner énfasis en el hecho de que, según las respuestas del GCBA en este expediente, no surge una información completa e integral al respecto, es decir, cómo es y cómo tendría que ser el sistema de gestión de la basura en la Ciudad

Sea dicho tampoco es del caso que las respuestas gubernamentales sustituyan aquí lo que pudiere haberse debatido en la Audiencia Pública realizada en el marco del procedimiento parlamentario de doble lectura.

Es así que se preguntó:

1. "cómo es el sistema de gestión actual de la basura en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y,
2. "cómo tendría que ser para un funcionamiento eficaz desde el punto de vista medioambiental" (fs. 630 in fine)

A fin de dar difusión a la convocatoria, se ordenó oficio a la Facultad de Ciencias Exactas de la Universidad de Buenos Aires, a las dependencias técnicas del GCBA que pudieran expedirse sobre la cuestión planteada, a la Universidad Nacional de San Martín, al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), a la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y a la carrera de Urbanismo en la Universidad Nacional de General Sarmiento. (fs. 630 vta., 636 y 649)

A fs. 646/648 el GCBA interpuso recurso de apelación contra la convocatoria de *Amigos del Tribunal* (*Amicus Curiae*), el cual fue denegado a fs. 649 por quien suscribe, por tratarse de la apelación de una medida prueba en un proceso de amparo artículos 19 de la Ley 2145 y artículo 303 del CCAyT.

Al respecto, el artículo 19 de la ley 2145 dice en lo que aquí interesa que *"...Todas las resoluciones son inapelables, excepto la sentencia definitiva, el rechazo in limine de la acción, la que resuelva reconducir el proceso, la que resuelva la caducidad de la instancia, el rechazo de una recusación con causa y las que versen sobre medidas cautelares. (...)"*.

Por lo tanto, se trata de seis supuestos expresos que no permito agregar otro que no se halle previsto en la ley 2145, como aquí hizo el GCBA al apelar la convocatoria de los Amigos del tribunal (*Amicus Curiae*).

Cabe decir que dicha convocatoria resultaba necesaria por la índole técnica y científica a la que alude la ley aquí cuestionada reveladora de la importancia que amerita un debate público, que fue cercenado por el procedimiento simple impreso a la ley 5966.

Por otra parte el artículo 303 del Código en lo Contencioso Administrativo -ley 189- establece que son inapelables *"... las resoluciones del tribunal sobre producción, denegación y substanciación de las pruebas"*

No obstante, las claras disposiciones legales transcriptas en cuanto a la inapelabilidad de las medidas de prueba en el procedimiento de Amparo, a fs. 683/712 se encuentra glosado el Incidente sobre queja por apelación denegada interpuesto por el GCBA ante la Sala II de la Cámara de Apelaciones en lo CAyT donde se dispone *"admitir el recurso de hecho. En consecuencia, ordenar a la Sra. juez de primera instancia conceda el recurso de apelación planteado por la parte demandada según fs. 4/5 vta., con efecto suspensivo"* (fs. 702 vta.)

Es del caso advertir que para la concesión del recurso de hecho por apelación denegada, la Alzada tuvo en cuenta el Dictamen del Fiscal GAUNA que opinó que correspondía hacer lugar al recurso de queja y conceder la apelación interpuesta por el GCBA contra la decisión de convocar a los amigos del tribunal (*Amicus Curiae*) efectuada por quien suscribe (fs. 630), en orden a los siguientes argumentos centrales de su dictamen:

*"C. ...al margen del debate relativo a la procedencia de la convocatoria a los "amigos del tribunal" sin haberse solicitado previamente la conformidad de las partes, pareciera que las cuestiones sobre las que se pretende ilustrar a partir de la medida dispuesta por la juez a quo con fecha*

*16/05/2019, en principio, no estarían vinculadas con el objeto del presente litigio en cuyo marco, como se dijo, se pretende instar el control judicial del proceso de formación y sanción de la Ley 5966 (...)*

En efecto, el procedimiento legislativo de la Ley 5966, violando la Constitución de la Ciudad, impidió la realización de la Audiencia pública, una instancia participativa que como se analizará más adelante, resulta obligatoria.

Es así que, sobre la base de lo dictaminado por el Fiscal, la Alzada resuelve a fs. 713, con fecha 3 de julio de 2019, conceder en relación y con efectos suspensivos, el recurso de apelación interpuesto por el GCBA (fs. 646/647) contra la decisión de convocar a personas físicas o jurídicas para que se expidan en calidad de *amicus curiae* o *amigos del Tribunal* de fs. 630.

A ese momento, se encontraban ya agregados al expediente, a fs. 650/657, y con fecha 28 de mayo de 2019, el informe de SHERMAN Engineering de Suiza ([www.sherman-engineering.ch](http://www.sherman-engineering.ch)) titulado "*Convocatoria Amicus Curae - Instalación de plantas incineradoras para el tratamiento de residuos en la Ciudad de Buenos Aires - Argentina*".

A fs. 668/680, y con fecha 21 de junio de 2019, se había presentado la ACADEMIA NACIONAL DE INGENIERÍA, mediante informe suscripto por el Ingeniero Luis U. Jáuregui, Director del Instituto del Ambiente y por el Ingeniero Oscar A. Vardé, Presidente de la Academia Nacional de Ingeniería, sosteniendo en la nota de presentación del Informe que "*Durante el año 2018, esta Academia Nacional de Ingeniería a través de su Instituto del Ambiente, incorpora esta temática en la agenda de sus actividades, por considerarla de suma importancia desde el punto de vista tanto ambiental, como social y económico y también en el convencimiento que la Ingeniería con su aporte específico puede contribuir al logro de esos objetivos Durante ese año ya partir del intercambio de opiniones, se fue elaborando un documento consensuado por los integrantes del Instituto y que refleja la opinión de nuestra Academia en el tema*" (fs.680).

La nota de fs. 680 acompaña el documento técnico titulado "*La gestión de los residuos sólidos urbanos. Desafíos para una situación ambiental crítica*", disponible en [www.acadnig.org.ar](http://www.acadnig.org.ar).

A fs. 718 los actores solicitan se dicte sentencia definitiva y a fs. 719 se pasan los Autos a sentencia.

El 17/09/2019 se suspende el llamado de autos para sentencia, y se ordena correr vista al Ministerio Público Fiscal en virtud de los planteos efectuados por los actores (fs. 721). Asimismo, en la misma fecha se forma incidente para remitir a la Cámara el recurso de apelación interpuesto contra la decisión de convocar a amicus curiae (fs. 630).

A fs. 723/726 obra el dictamen de la Fiscal Catalina Legarre.

A fs. 727 se pasaron los autos para sentencia.

## FUNDAMENTOS

Previo a analizar punto por punto las cuestiones planteadas resulta necesario determinar los hechos y derechos controvertidos por las partes sobre los que me pronunciaré en la presente sentencia.

En primer término, corresponde evaluar si la Ley 5966 de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos, aprobada por la Legislatura en sesión parlamentaria de simple lectura constituye una violación al art. 89 inciso 1 y art. 90 de la Constitución de la Ciudad que establecen el procedimiento de doble lectura y audiencia pública cuando se trate de legislación en "materia" ambiental.

En segundo lugar, compete precisar si la citada Ley 5966 cuyo art. 3 autoriza la termovalorización de residuos, contraviene la prohibición de "combustión de residuos con recuperación de energía por no constituir un método de reciclaje" dispuesto como presupuesto mínimo en la Ley Nacional 25916 de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios.

Y entonces cabe determinar si la Ley 5966 no trae aparejada la violación del Principio de Progresividad y el Principio de No Regresión aplicable en la protección del derecho a un ambiente sano y equilibrado y del derecho a la salud reconocidos en la Ley 25675 y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 2.1.), la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (art. 26) y su Protocolo Adicional el protocolo de San Salvador.

En tercer lugar, es necesario analizar si la Ley en cuestión incluye medidas que pueden producir un daño al ambiente y a la salud de los habitantes de la Ciudad y a sus generaciones futuras, tal como lo expresan los actores a fs. 505/509.

## **1.- Tema 1. Relativo a la doble lectura**

### **1.1.- Análisis del requisito de doble lectura para el dictado de la Ley 5966.**

La Ley 5966 cuestionada, de gestión de Residuos Sólidos Urbanos, modifica la Ley 1854, ya desde su objeto, que es establecer el conjunto de pautas, principios, obligaciones y responsabilidades para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos que se generen en el ámbito territorial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, fija la cuestión ambiental determinando que la gestión de los mismos debe realizarse de forma sanitaria y ambientalmente adecuadas, con el fin de proteger el ambiente, seres vivos y bienes.

En este contexto, de reducción progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos, se establecieron plazos y metas concretas, y la adopción de un conjunto de medidas orientadas a la reducción en la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación y el reciclado.

Con las modificaciones introducidas por la Ley 5966 se levantó una prohibición específicamente establecida por la Ley 1854 anterior, autorizándose en la Ciudad la combustión de residuos sólidos urbanos con recuperación de energía (termovalorización).

Como podemos advertir, los contenidos de la ley cuestionada refieren de modo directo al Medioambiente en cuestiones trascendentes también desde lo social y lo económico.

Eso, torna en ineludible el tratamiento legal mediante el procedimiento constitucional de doble lectura y el necesario debate público que dicho procedimiento implica.

No menor resulta el hecho de que el procedimiento de sesión simple que la Legislatura viene dando a la materia ambiental -omitiendo dictar el Código Ambiental-, por lo pronto, deja de lado el debate, la información y la

participación pública respecto de cuestiones que hacen a la vida, a la salud de los habitantes de la Ciudad y de las generaciones futuras.

Aunque en la Contestación de Demanda del GCBA no se señala el fundamento para descartar la igualación de una ley ambiental y de un código ambiental, que por cierto no es lo que postulan los actores, la Constitución expresamente establece que la "materia ambiental" se regula por procedimiento de doble lectura y audiencia pública.

De ello se concluye que, la regulación normativa de la materia ambiental, sea por código o por una ley, debe ser mediante el procedimiento de doble lectura y audiencia pública.

La inferencia que realiza el GCBA en cuanto a que la omisión de sancionar el Código Ambiental permite la sanción de leyes ambientales por procedimiento legislativo simple sin audiencia pública, es deleznable. La Constitución no ha establecido excepción alguna para sortear el procedimiento de doble lectura y la audiencia pública. Y donde el Constituyente no distingue no cabe efectuar una distinción no prevista.

Por lo que entonces, la materia ambiental, sea que se codifique o sea que se legisle, -reitero, una distinción que no efectúa la Constitución porteña-, en ambos casos debe seguir la regla del artículo 89 que expresamente dice que tienen procedimiento de doble lectura y audiencia pública, las materias ambientales, de planeamiento urbano y edificación.

Respecto a la gestión de los residuos Sólidos Urbanos, existen varios sistemas diferenciados en virtud de su eficiencia, de su costo económico y de su grado de impacto al medioambiente.

Es necesario comprender que cuando hablamos de la preservación y cuidado de la salud, también nos referimos a la salud de los ecosistemas, que es a la vez, la salud de los seres humanos. Ese es el concepto de salud, se trata de "**una salud**". (ver trabajo de tesis doctoral del médico veterinario Wiemeyer, Guillermo M. (2019) "Evaluación de salud en carnívoros tope como aporte para la medicina de la conservación en la Argentina: el caso Cóndor Andino (*vultur gryphus*)" Tesis doctoral, Facultad de Cs. Veterinarias, UBA)

No es proponible que la Legislatura pretenda ejercer discrecionalmente (ver fojas 272/273) la atribución conferida por el artículo 89

en cuanto a no legislar el Código Ambiental y que ese incumplimiento la habilite a sancionar leyes simples sin audiencia pública, cuando se trata de materia ambiental.

La Legislatura pretende a su respecto que le es potestativo resolver que el procedimiento sea simple -contraviniendo la manda constitucional sin ambages en cuanto a la doble lectura y audiencia pública-, tornando en evidente la indisimulada intencionalidad de evitar que la ciudadanía participe, intervenga, proponga, mejore, y en especial, ilustre tanto a los legisladores como a los ciudadanos en general acerca las cuestiones técnicas que esa ley ambiental cuestionada implica.

El Papa Francisco señala que *"el medio ambiente es un bien colectivo, patrimonio de toda la humanidad y responsabilidad de todos. Quien se apropia algo es sólo para administrarlo en bien de todos. Si no lo hacemos, cargamos sobre la conciencia el peso de negar la existencia de los otros (...)"* (Papa Francisco, (2015) Enciclica Laudato Si, Pag. 75 [http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html))

Por eso, nos pareció del caso, convocar no solo a universidades sino también a las propias dependencias técnicas del GCBA y a los encumbrados organismos técnicos que el país tiene a nivel científico.

Porque lo cierto es que no se advierte de los argumentos expuestos por el GCBA en este expediente de amparo, el nivel científico integral que requiere la materia ambiental y la conveniencia técnica de las plantas de incineración, cuestiones que deliberadamente se soslayan y se solapan por parte del GCBA bajo pseudos argumentos jurídicos como una supuesta potestad de reglamentación de leyes federales (contestación de demanda de fojas 529), o la discrecionalidad de la Legislatura para decidir en lo que hace a la materia ambiental, para legislar por un procedimiento u otro, como si fueran lo mismo, y sin saberse cuándo uno y cuándo el otro y menos por qué, lo cual deja a la luz que el objetivo de tal proceder de un órgano del Estado deja de lado los debates y la participación de la ciudadanía precisamente en el ámbito institucional en que cabe esa participación.

A ese respecto, el artículo 26 de la Constitución de la Ciudad indica que *"el ambiente es patrimonio común. Toda persona tiene derecho a*

gozar de un ambiente sano, así como el deber de preservarlo y defenderlo en provecho de las generaciones presentes y futuras... Toda persona tiene derecho, a su solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causan o pueden causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas."

Sobre esto último el Papa Francisco reflexiona respecto de lo se deja a la generaciones futuras en materia ambiental:

"¿Qué tipo de mundo queremos dejar a quienes nos sucederá, a los niños que están creciendo? Esta pregunta no afecta sólo al ambiente de manera aislada, porque no se puede plantear la cuestión de modo fragmentario. (...) Por eso, ya no basta decir que debemos preocuparnos por las futuras generaciones. Se requiere advertir que lo que está en juego es nuestra propia dignidad. Somos nosotros los primeros interesados en dejar un planeta habitable para la humanidad que nos sucederá. Es un drama para nosotros mismos, porque esto pone en crisis el sentido del propio paso por esta tierra." (Papa Francisco, (2015) Enciclica Laudato Si, Pág. 123-174  
[http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html))

### **1.2.- Selectividad del Requisito de doble lectura para asuntos ambientales.**

Por lo pronto, el art. 81, inciso 3 de la Constitución de la C.A.B.A., establece que la Legislatura de la Ciudad "Con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros... *"Aprueba y modifica los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación"*.

A su vez, el art. 89 establece que "Tienen el procedimiento de doble lectura las siguientes **materias** y sus modificaciones: 1. Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación...".

En el art. 24 del Plan Urbano Ambiental (Ley 2930) se hace referencia a los instrumentos normativos existentes: "Son disposiciones que regulan la construcción y las formas de uso de la ciudad, las que suelen compilarse en códigos. Actualmente, la Ciudad cuenta con Códigos de Planeamiento Urbano (CPU), de Prevención de la Contaminación (CPC), de la Edificación (CE) y de Habilitaciones y Verificaciones (CHV), así como leyes ambientales y de accesibilidad. Se propone que estos Instrumentos sean reformulados de acuerdo a los siguientes criterios normativos... b. Código

*Ambiental. Este nuevo Código contendrá el conjunto de disposiciones que regulen la calidad del medio ambiente con vistas al logro de su máxima sustentabilidad y el control de las situaciones de riesgo. A tal fin se atenderá a la prevención de acciones ambientalmente inadecuadas y, en su caso, la resolución o morigeración de las situaciones indeseables existentes, asegurando la máxima recuperación posible del medio afectado. Se establecerán medidas y mecanismos de negociación y concertación para la promoción de las acciones ambientales sustentables y la disuasión de las prácticas incorrectas. El desarrollo del Código Ambiental, deberá tener en cuenta la escala metropolitana de los procesos ambientales más significativos... Será prioritaria la promoción de medidas preventivas y la puesta en práctica de acciones ambientales sustentables. Este Código contendrá los mecanismos procedimentales de las acciones judiciales de índole ambiental, incluyendo el procedimiento de recomposición del ambiente en caso de daño ambiental colectivo" (el destacado me pertenece).*

De ello, obsérvese que el Plan Urbano Ambiental -ley 2930- que contempla la calidad del medio ambiente, su máxima sustentabilidad y el control de las situaciones de riesgo, la prevención de acciones ambientalmente inadecuadas y, en su caso, la resolución o morigeración de las situaciones indeseables existentes, la negociación y concertación para la promoción de las acciones ambientales sustentables y la disuasión de las prácticas incorrectas, en las pautas legales se establece que el Código Ambiental, deberá tener en cuenta la escala metropolitana de los procesos ambientales más significativos, se establecerá como prioritaria la promoción de medidas preventivas y la puesta en práctica de acciones ambientales sustentables fue aprobado bajo el procedimiento de doble lectura y audiencia pública.

Ya el mismo Código de Planeamiento Urbano (ley 449/2000) hoy derogado y reemplazado por el Código Urbanístico, pero vigente al momento de sancionarse la Ley 5966 (mayo de 2018), establecía en el punto 5.5.1.13:

"Higiene Urbana.

A fin de dar cumplimiento con lo previsto por la Ley "Basura Cero" (Ley 1854 ) y sus modificatorias, se deberá disponer en el ámbito de la C.A.B.A. de distintos establecimientos para el tratamiento de Residuos Sólidos Urbanos (RSU): I. Planta de Tratamiento de RSU. II. Planta de Transferencia de RSU. III. Planta de transferencia de RSU Secos Clasificados. IV. Punto Limpio. V. Centro de

selección de residuos sólidos urbanos secos - Centro Verde, VI. Base primaria de recolección de RSU. VII. Base secundaria de recolección de RSU.

Para los establecimientos reseñados en los puntos I, II, III, V y VI se debe implementar un sistema de análisis automático de variables físicas, químicas y biológicas de las instalaciones que permitan controlar todas las actividades del proceso, cuyos datos puedan ser accesibles mediante un sitio Web dispuesto por la Autoridad de Aplicación en forma permanente, para el control por parte de la Comunidad en general."

Es decir que había directa mención al cumplimiento de la Ley de Basura Cero 1854 en el Código de Planeamiento Urbano que fue sancionado por medio de doble lectura.

Del mismo modo, la Ley 6099 que aprobó el Código Urbanístico de la Ciudad de Buenos Aires (BOCABA 5561, 27/12/2018), y derogó en su art. 3 al Código de Planeamiento Urbano, fue tramitada bajo el procedimiento de doble lectura.

Dentro de sus principios, establece que "1.2.1. Principios de la planificación urbana y ambiental Los principios de planificación urbana y ambiental que rigen al Código Urbanístico son: ...Ciudad Saludable. En cuanto a las condiciones de habitabilidad que garanticen la calidad ambiental y la sostenibilidad, a partir del uso de tecnologías apropiadas en las actividades productivas y en los sistemas de transporte, de provisión adecuada de infraestructura de saneamiento, de la prevención de inundaciones y de la resolución de la gestión de los residuos"

Y en el punto 1.4.2.2. los Tipos de Uso de suelo para Higiene Urbana, aprueba en el inciso f. el uso Planta de Tratamiento de RSU, definiéndolo como lugar especialmente acondicionado y habilitado por la autoridad competente para el tratamiento de residuos sólidos urbanos por métodos ambientalmente reconocidos y de acuerdo a normas certificadas por organismos competentes.

Es decir que el uso del suelo donde se podría llegar a instalar una planta destinada a la termovalorización fue aprobado siguiendo los procedimientos establecidos en los artículos 89 y 90 de la CCABA mientras que la autorización de dicha tecnología propiamente dicha fue aprobada con un

procedimiento simple. No hay ninguna explicación para que lo ambiental sea tratado legislativamente según la ocasión.

Asimismo, en el punto 3.9 "Usos que aplican instrumentos de desarrollo territorial" del Código Urbanístico se enuncia cuáles son los usos que corresponden a grandes equipamientos públicos o privados, y dispone que estos deben tener aprobación de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires conforme art. 89 y art. 90 de la CCABA, - doble lectura y audiencia pública-, entre ellos se encuentra la compactación de basura de escala urbana (inciso e).

De ello se concluye, que lo ambiental cuando incumbe al Código de Planeamiento Urbano y/o al Código Urbanístico se legisla con procedimiento de doble lectura y audiencia pública.

Resulta inentendible entonces que la Ley 5966 no haya seguido el mismo procedimiento. Es evidente que hay una selectividad inapropiada con respecto a qué procedimiento legislativo se aplica a lo ambiental. Ningún fundamento válido avala esa selección.

Así lo dispone tal como vimos, la propia Constitución de la CABA y también específicamente, lo establece el Código Urbanístico al referirse a la aprobación de los usos referidos a la compactación de basura de escala urbana.

Cabe destacar que este "Código Urbanístico", que no se encuentra "taxativa" y "literalmente" mencionado en el artículo 89 de la Constitución de la CABA, no obstante, fue como ya sostuvimos, aprobado bajo procedimiento de doble lectura y audiencia pública, es decir ha sido considerado como **materia** urbanística y ambiental a tales efectos.

Por lo tanto, queda en evidencia que la Legislatura selecciona arbitrariamente cuándo la materia ambiental se legisla con procedimiento simple -claramente para evadir el procedimiento de doble lectura y Audiencia Pública- y no obstante, cuando lo ambiental incumbe en lo urbanístico, y como lo urbanístico se legisla con el procedimiento especial de doble lectura y audiencia pública, resulta ser que la misma materia ambiental, si es una legislación específica como la Ley 5966 aquí cuestionada, va por procedimiento

simple, incurriendo así la Legislatura en lo que la doctrina de los Actos Propios impide.

### **1.3.- La omisión de la Legislatura de dictar un Código Ambiental.**

La Ley 2930, el Plan Urbano Ambiental, sancionada el 13 de noviembre de 2008, constituye una verdadera reglamentación del dispositivo constitucional referido al artículo 89 de la Constitución en general y en particular, con respecto al Código Ambiental que la Legislatura omite dictar desde hace 23 años.

Queda claro que no es discrecional de la Legislatura, el no dictado del Código Ambiental, y con ello está violando una atribución reglada, dispuesta en el artículo 81 inciso 4 de la Constitución local, que establece que son atribuciones de la Legislatura aprobar y modificar los Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación.

Como señala la doctrina *"Las facultades de un órgano administrativo están regladas cuando una norma jurídica predetermina en forma concreta una conducta determinada que el administrador debe seguir, o sea, cuando el orden jurídico establece de antemano qué es específicamente lo que el órgano debe hacer en un caso concreto. Las facultades del órgano serán en cambio discrecionales cuando el orden jurídico le otorgue cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa, o hacerla de una u otra manera"* (Agustín Gordillo, "Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas", Formas Jurídicas de la Actividad Administrativa, Sección III, Capítulo VIII, p. 5 y ss.).

Y por supuesto, las leyes ambientales que se vlenen dictando no pueden considerarse sustitutivas del Código Ambiental (C.A.) y menos que sea una técnica legislativa encomiable, ir legislando de a parches, en el marco de la omisión de dictar el Código Ambiental para inferir de esa omisión inconstitucional de la Legislatura que las leyes menores al mismo, puedan sancionarse con procedimientos simples.

Este hecho es aberrante jurídicamente. La Legislatura omite dictar el Código Ambiental -situación en la que ya no podría eludir como lo hace, el procedimiento de doble lectura y Audiencia Pública- y de esa anómala

conducta, inferir que las leyes de materia ambiental pueden ser emitidas por procedimientos simples, constituye una convalidación fáctica del incumplimiento constitucional de dictar un código ambiental.

Resulta importante mencionar que hubo un proyecto de ley de Código Ambiental de la Ciudad presentado en el año 2009 por el entonces legislador Tamargo Avelino del bloque Propuesta Republicana, que tramitó por Nº de expte 784-D-09. Dicho proyecto fue girado a la Comisión de Ecología (hoy de Ambiente) y la legisladora Marta Varela (PRO) quien presidia dicha Comisión lo puso en tratamiento. A pesar de haber tenido dos reuniones de Comisión en octubre y en noviembre de ese año para definir los lineamientos generales sobre el procedimiento a seguir, el mismo fue abandonado.

El citado proyecto del Diputado Tamargo recepta en su Capítulo I lo referido a Residuos Sólidos Urbanos, prohibiendo expresamente la combustión de residuos sólidos urbanos en cualquiera de sus formas (el artículo 172).

Lo expuesto demuestra que no asiste razón a los demandados, la Legislatura y el GCBA cuando sostienen "... que resulta ser una atribución de la legislatura definir la sanción de un Código Ambiental y el modo en que ello se materializa en su caso" (fs. 271).

Vale aclarar que nadie puso en duda aquí que sea una atribución constitucional de la Legislatura, dictar el Código Ambiental. Ahora bien, "el modo en que ello se materializa en su caso" es improponible a la luz del artículo 89 de la Constitución. El único modo es el dispuesto por la Constitución, es decir, doble sesión y audiencia pública. Cabe preguntarse acerca de cuáles serían los "modos de materializar" el cumplimiento de la Constitución que no sean precisamente los que ella contempla.

En este sentido, es menester señalar que tampoco se pudo conocer a ciencia cierta cuál es el trámite parlamentario que se le imprimen a todas las leyes que versen sobre cuestiones ambientales, ya que la Legislatura omitió en su respuesta del 21 de junio de 2018 (fs. 151) contestar ese punto. Tal vez, eso sea ejemplo de los "modos" legislativos que la ciudadanía desconoce.

Se reitera, este tribunal no pudo corroborar si existen leyes ambientales que se hayan aprobado cumpliendo el requisito constitucional de la doble lectura y audiencia pública, o si a todas las leyes ambientales, como la que aquí se cuestiona, han sido aprobadas por simple lectura, por lo cual nos hallaríamos ante una única y arbitraria selectividad: no dictar el Código Ambiental y legislar la materia ambiental por procedimiento simple, dejando de lado la Audiencia Pública y la segunda sesión de votación agravada.

En atención a lo expuesto, sostengo que, a partir del incumplimiento de dictar el Código Ambiental, por parte del GCBA y de la Legislatura de la CABA, se ha instalado entonces la "práctica habitual" o el "modo" de darle un trámite de procedimiento común a los proyectos de leyes de materia ambiental violando abiertamente la Constitución porteña que establece que dicha materia, sea codificada y/o legislativa, es de trámite parlamentario de Doble Lectura y Audiencia Pública.

#### **1.4.- Derecho a la participación ciudadana y acceso a la información en materia ambiental.**

Es de toda evidencia que la Ley 5966, por otra parte, atañe de modo exclusivo a materias ambientales y que por ende, susceptibles de tener impacto en la única salud, de las personas y de los ecosistemas (Wiemeyer, Op. cit), violando así las disposiciones mencionadas precedentemente que toman en cuenta al Ambiente, SUS ECOSISTEMAS Y LOS SERES HUMANOS como "patrimonio común de todas las personas", con derecho a gozar de un ambiente sano, a preservarlo y defenderlo y a recibir libremente información sobre el impacto que puedan causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas y como ya se señaló, resultando de suma importancia, el ambiente debe preservarse "... en provecho de las generaciones presentes y futuras..." (artículo 26 Constitución de la Ciudad De Bs.As.).

Sobre ello la Dra. Petrella (2019) señala "La Constitución de Buenos Aires trata el tema en su "Capítulo Cuarto: Ambiente". El artículo 26 afirma que: "El ambiente es patrimonio común". Los posteriores establecen la necesidad de realización de audiencias públicas y la evaluación de impacto ambiental como obligatoria" (Petrella, Alejandra (2019) "El desarrollo sostenible como modo de paliar la economía de exclusión. Una mirada

sistémica desde los derechos sociales”, en Gallardo Roberto Andrés (Coord.), Derechos Sociales y Doctrina Franciscana, 2019, Editorial Jusbaire).

Y es justamente aquí donde se cristaliza, una vez más, que el procedimiento de Doble Lectura y Audiencia Pública era necesario y debió haberse cumplido en el trámite brindado a la Ley de Gestión de Basura, ya que a través del mismo es la única forma de garantizar que todos los interesados -todas las personas que habitan la CABA con derecho a un ambiente sano- conozcan cuales son los temas involucrados y sus consecuencias, y puedan efectuar reclamos y observaciones en la Audiencia Pública que se convoque al efecto, y a la consideración de los mismos por parte de la Legislatura (artículo 90 Constitución Ciudad de Bs.As.) sea para admitir o rechazar **fundadamente** los mismos, y en particular, como antes dije, para que la comunidad científica ilustre a la sociedad y a los legisladores.

Cuando la Constitución local le atribuye al habitante el “derecho-deber de preservar el ambiente” (artículo 26 CCABA), lo está habilitando para participar en su gestión y esta disposición no es caprichosa ni decorativa sino que surge del principio 23 de la Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas (1982) que estableció “*toda persona, de conformidad con la legislación nacional, tendrá la oportunidad de participar, individual o colectivamente, en el proceso de preparación de las decisiones que conciernen directamente a su medio ambiente*”.

Asimismo, el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992 fue más allá cuando estableció que “*el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda. En el plano nacional toda persona deberá tener la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación del público poniendo la información a disposición de todos*” (el subrayado me pertenece).

*“Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en*

*particular los países en desarrollo.” (Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo, 1992, Principio 11)*

El Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, creado el 4 de marzo del 2018 al cual adhirió la Argentina el 27 de septiembre del 2018, señala en su art. 7 “*Participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales*”, inc. 1 que: “*Cada Parte deberá asegurar el derecho de participación del público y, para ello, se compromete a implementar una participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales, sobre la base de los marcos normativos interno e internacional.*”, en su inc. 7 que “*El derecho del público a participar en los procesos de toma de decisiones ambientales incluirá la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles, conforme a las circunstancias del proceso. Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación.*” (Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe; 2018, CEPAL).

Cabe destacar que este Acuerdo Regional surgió de una “*fase preparatoria de dos años y de nueve intensas reuniones de su Comité de Negociación*” de las cuales participó la Argentina como parte de su Mesa Directiva (Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe; 2018, CEPAL, Pág. 7).

**“Información, sensibilización y formación del público.** 1. *Cada Parte, dentro de sus capacidades, promoverá y facilitará: a) La sensibilización de sus encargados de formular políticas y adoptar decisiones acerca de los contaminantes orgánicos persistentes; b) La comunicación al público de toda la información disponible sobre los contaminantes orgánicos persistentes, teniendo en cuenta lo dispuesto en el párrafo 5 del artículo 9; c) La elaboración y aplicación de programas de formación y de sensibilización del público, especialmente para las mujeres, los niños y las personas menos instruidas, sobre los contaminantes orgánicos persistentes, así como sobre sus efectos para la salud y el medio ambiente y sobre sus alternativas; d) La*

**participación del público** en el tratamiento del tema de los contaminantes orgánicos persistentes y sus efectos para la salud y el medio ambiente y en la elaboración de respuestas adecuadas, incluida la posibilidad de hacer aportaciones a nivel nacional acerca de la aplicación del presente Convenio; e) La capacitación de los trabajadores y del personal científico, docente, técnico y directivo; f) La elaboración y el intercambio de materiales de formación y sensibilización del público a los niveles nacional e internacional; y g) La elaboración y aplicación de programas de educación y capacitación a los niveles nacional e internacional. 2. Cada Parte, dentro de sus capacidades, velará por que el público tenga acceso a la información pública a que se hace referencia en el párrafo 1 y porque esa información se mantenga actualizada. 3. Cada Parte, dentro de sus capacidades, alentará a la industria y a los usuarios profesionales a que promuevan y faciliten el suministro de información a que se hace referencia en el párrafo 1 a nivel nacional y, según proceda, a los niveles subregional, regional y mundial. 4. Al proporcionar información sobre los contaminantes orgánicos persistentes y sus alternativas, las Partes podrán utilizar hojas de datos de seguridad, informes, medios de difusión y otros medios de comunicación, y podrán establecer centros de información a los niveles nacional y regional. 5. Cada Parte estudiará con buena disposición la posibilidad de concebir mecanismos, tales como registros de liberaciones y transferencias, para la reunión y difusión de información sobre estimaciones de las cantidades anuales de productos químicos incluidos en los anexos A, B o C que se liberan o eliminan." (Art. 10 del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes..(COP) de mayo de 2001, habiendo entrado en vigor en 2004, Ley 26011).

En oportunidad de dictarse el Convenio Minamata sobre el Mercurio del 10 de octubre de 2013, habiendo entrado en vigor el 16 de agosto de 2017, Ley 27356, los Estados parte sostuvieron que son conscientes de los problemas de salud, especialmente en países en desarrollo, resultantes de la exposición local a los COP, en especial los efectos en las Mujeres y a través de ellas, en las futuras generaciones, y han acordado entre otras lo siguiente:

"Artículo 18. Información, sensibilización y formación del público  
1. Cada Parte, con arreglo a sus capacidades, promoverá y facilitará: a) El acceso del público a información disponible sobre: i) Los efectos del mercurio y los compuestos de mercurio para la salud y el medio ambiente; ii) Alternativas

al mercurio y los compuestos de mercurio; iii) Los temas que figuran en el párrafo 1 del artículo 17; iv) Los resultados de las actividades de investigación, desarrollo y vigilancia que realice de conformidad con el artículo 19; y v) Las actividades destinadas a cumplir las obligaciones contraídas en virtud del presente Convenio; b) La formación, la capacitación y la sensibilización del público en relación con los efectos de la exposición al mercurio y los compuestos de mercurio para la salud humana y el medio ambiente, en colaboración con organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes y con poblaciones vulnerables, según proceda. 2. Cada Parte utilizará los mecanismos existentes o considerará la posibilidad de establecer mecanismos, tales como registros de liberaciones y transferencias de contaminantes, si procede, para la recopilación y difusión de información sobre estimaciones de las cantidades anuales de mercurio y compuestos de mercurio que se emiten, liberan o eliminan a través de actividades humanas." (Art. 18 Convenio Minamata sobre el Mercurio del 10 de octubre de 2013, habiendo entrado en vigor el 16 de agosto de 2017, Ley 27356.)

"Investigación, desarrollo y vigilancia. (...) e) La información sobre el ciclo ambiental, el transporte (incluidos el transporte y la deposición a larga distancia), la transformación y el destino del mercurio y los compuestos de mercurio en un conjunto de ecosistemas, teniendo debidamente en cuenta la distinción entre las emisiones y liberaciones antropógenas y naturales de mercurio y la nueva movilización de mercurio procedente de su deposición histórica" (Art. 19 del Convenio Minamata sobre el Mercurio del 10 de octubre de 2013, habiendo entrado en vigor el 16 de agosto de 2017, Ley 27356.)

Dichos principios han sido receptados a nivel nacional por la Ley General del Ambiente 25675, que define como objetivo de la política ambiental nacional fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión (art. 2º, inc. c).

Dicha norma en su Anexo II contiene el "Pacto Federal Ambiental" suscripto por los Gobernadores de las Provincias y por el entonces Intendente de la CABA, en el que acordaron en el punto "V. - En materia de desarrollo de una conciencia ambiental, los Estados signatarios se comprometen a impulsar y adoptar políticas de educación, investigación científico-tecnológica,

*capacitación, formación y participación comunitaria que conduzcan a la protección y preservación del ambiente."*

Respecto a las obligaciones de procedimiento para garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal en el contexto de la protección del medio ambiente la Corte Interamericana señala en la Opinión Consultiva OC-23/17 sobre la participación en el punto 226 lo siguiente:

*"La participación pública representa uno de los pilares fundamentales de los derechos instrumentales o de procedimiento, dado que es por medio de la participación que las personas ejercen el control democrático de las gestiones estatales y así pueden cuestionar, indagar y considerar el cumplimiento de las funciones públicas. En ese sentido, la participación permite a las personas formar parte del proceso de toma de decisiones y que sus opiniones sean escuchadas. En particular, la participación pública facilita que las comunidades exijan responsabilidades de las autoridades públicas para la adopción de decisiones y, a la vez, mejora la eficiencia y credibilidad de los procesos gubernamentales. Como ya se ha mencionado en ocasiones anteriores, la participación pública requiere la aplicación de los principios de publicidad y transparencia y, sobre todo, debe ser respaldado por el acceso a la información que permite el control social mediante una participación efectiva y responsable."* (Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017) Opinión consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia. Medio Ambiente y Derechos Humanos, [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_csp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_csp.pdf), Pág. 91)

En esta dirección, la proximidad del individuo con el medio ambiente lo habilita a accionar adecuadamente cuando advierte que puede estar siendo amenazado o dañado, y en ese sentido los ciudadanos tienen la atribución de cooperar aun en las decisiones políticas, administrativas y/o legislativas, ejerciendo su derecho-deber de preservar el ambiente.

Al respecto, el Papa Francisco sostiene que:

*"Hay que dejar de pensar en « intervenciones » sobre el ambiente para dar lugar a políticas pensadas y discutidas por todas las partes interesadas. La participación requiere que todos sean adecuadamente informados de los diversos aspectos y de los diferentes riesgos y posibilidades, y no se reduce a la decisión inicial sobre un proyecto, sino que implica también acciones de seguimiento o monitorización constante."*

El justificativo vertido por los demandados, para sostener la legitimidad de la sanción simple de la Ley 5966, según el cual al no estar ésta contemplada en ninguno de los supuestos especiales del artículo 89 de la CCABA, no cabría darle el procedimiento de doble lectura y en consecuencia omitir la audiencia pública, se basa en una falacia de razonamiento, es una argucia despreciable con el propósito de dejar de lado el debate público y la mayoría agravada de la segunda sesión Legislativa.

En efecto, sostener que como no se ha cumplido el mandato constitucional de sancionar un Código Ambiental, las leyes ambientales son "huérfanas" del mismo y por ende pueden ser sancionadas por el procedimiento de trámite parlamentario "simple", es concretamente arrasar los principios normativos superiores y convencionales que rigen en esta materia y que otorgan derechos de participación a los ciudadanos.

Ahora bien, cabe destacar que el legislador Gabriel Solano, advirtió en el recinto parlamentario, de manera encomiable dado el contexto, respecto de la necesidad de la doble lectura de la Ley 5966 al decir "*La ausencia de la aprobación de un Código Ambiental no solo prueba que el medioambiente no les importa nada -de lo contrario, lo hubieran aprobado, sino que permite a través de la no aprobación la violación de un principio que figura en la Constitución. Porque si existiese un Código Ambiental, obviamente esta Ley modificaría al Código Ambiental. Y la modificación del Código Ambiental, según la Constitución, tiene dos requisitos: audiencia pública -doble lectura- y la mayoría especial...*" (Dichos del Diputado Solano extraídos del Acta de la 90 Sesión ordinaria del 03/05/2018, Versión taquigráfica, Legislatura CABA).

Y como si lo expuesto hasta aquí no fuera suficiente, al darse a la Ley 5966 el procedimiento de simple lectura omitiéndose la audiencia pública, se discutieron las cuestiones relativas a la incorporación de la termovalorización como método de gestión de residuos de la CABA y los impactos a la salud y al ambiente que ello podría ocasionar, a puertas

cerradas, a espaldas del debate ciudadano y de la participación que a favor de ella establece la Constitución.

Valga recordar lo prescrito en art. 27 de la CCBA por el cual se establece que la *"Ciudad desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente que promueve: (...) 12. Minimizar volúmenes y peligrosidad en la generación, transporte, tratamiento, recuperación y disposición de residuos"*.

Así también lo ha dicho el Juez Francisco Ferrer, *"el artículo 89 luego de señalar que "tienen procedimiento de doble lectura", alude a "las siguientes materias" y "sus modificaciones", para luego efectuar una enumeración que, tal como se ha adelantado no es taxativa. Ahora bien, los propios términos elegidos, "materias" y "modificaciones" dan cuenta de la voluntad de alcanzar con el procedimiento de doble lectura a cualquier decisión que incumba a los temas enumerados, circunstancia por la que se evita toda expresión que pueda ser utilizada para mutilarlos"* ("Desplaz Gustavo María contra GCBA sobre Amparo", Expte. A 2248-2017/0, Juzgado de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario 23, Secretaría 45, sentencia del 19/06/2018).

En efecto, hay que condenar la argucia -en la acepción de la RAE sutileza, sofisma, argumento falso presentado con agudeza- por la cual se apartó a la Ley 5966 del procedimiento especial de doble lectura ya que el artículo 89 de la Constitución utiliza el conector **"y"** entre las palabras **"materias"** y "modificaciones" de lo cual surge que la materia ambiental -que es la de este caso- puede o no estar codificada pero en ninguno de los casos, quedar por ello, exenta del procedimiento especial de doble lectura.

La no existencia del Código Ambiental o lo que es peor, la omisión de 23 años en la que incurre el Legislador en dictarlo, no debe permitir la deducción que hace el GCBA en el sentido de que las leyes que legislan "materia ambiental" pueden soslayar la Doble Lectura y la Audiencia Pública.

La previsión constituyente es puntillosa, minuciosa, en cuanto a reglar que la materia ambiental siempre tiene que ser legislada mediante procedimiento especial de doble lectura y audiencia pública.

Al respecto, el Reglamento -actualizado al 2017- de la Legislatura en el Capítulo 3 -Del Procedimiento de Doble Lectura y de las Audiencias Públicas- señala en el artículo 73 que *"... los proyectos que versen sobre las **materias** o asuntos que según el artículo 89 de la Constitución de la Ciudad, deben ser sometidos al procedimiento de doble lectura, deben contar, para ser considerados por el Cuerpo,.. y la resolución de convocatoria a Audiencia Pública ..."*

Se advierte que el reglamento de la propia Legislatura incluye además la palabra "asuntos" captando la voluntad del Legislador constituyente a fin de que cuando se tratan, "materias", "asuntos", "códigos" o "modificadoras" en materia ambiental, sólo cabe el procedimiento de doble lectura y la realización de la Audiencia Pública.

También cabe mencionar que al momento de sancionarse la Ley 5966, 3 de mayo de 2018 el Código de Planeamiento Urbano estaba vigente (LEY Nº 449, B.O.C.B.A. Nº 1.044, Pub. 09/12/2000).

Por ello y en consonancia con lo expuesto hasta aquí, la Ley 5966 no sólo debió haber tenido tratamiento de doble lectura y haberse realizado la Audiencia Pública, por ser una ley que trata "asuntos ambientales" -según el Reglamento interno de la Legislatura- sino también en atención al hecho de que la misma modifica el Código de Planeamiento Urbano en lo referido a la Higiene Urbana (artículo 5.5.1.13) en tanto en el cuerpo de dicho Código se incorporó el cumplimiento a cuestiones legisladas en la Ley de Basura Cero 1854 y sus modificatorias. (Texto del Código de Planeamiento Urbano disponible en la siguiente página web [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcoba/files/tomo\\_i\\_-\\_texto\\_.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcoba/files/tomo_i_-_texto_.pdf))

Como también ha sido sostenido por la DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA C.A.B.A. *"Un asunto de semejante importancia y complejidad no puede ser contenido dentro de consignas a favor o en contra de la incineración, sino por una política pública inclusiva y ambientalmente sustentable, para lo cual será necesario un debate honesto acerca de qué convendría hacer con la fracción final que queda después de aplicar una gestión integral de residuos, lo*

*cual incluye, necesariamente, el problema de la disposición final.*" (Defensoría del Pueblo de la C.A.B.A. (2018) Basura cero. Combustión, inclusión y cuidado ambiental, Coordinación Ejecutiva de Derechos Urbanos, Ambiente y Espacio Público, Coordinación Operativa de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2018/06/incineracion.pdf> Pág. 15)

En el mismo sentido el Papa Francisco señala:

*"Cuando aparecen eventuales riesgos para el ambiente que afectan al bien común presente y futuro, esta situación exige « que las decisiones se basen en una comparación entre los riesgos y los beneficios hipotéticos que comporta cada decisión alternativa posible ». Esto vale sobre todo si un proyecto puede producir un incremento de utilización de recursos naturales, de emisiones o vertidos, de generación de residuos, o una modificación significativa en el paisaje, en el hábitat de especies protegidas o en un espacio público."* (Papa Francisco, (2015) Laudato Si, Pag. 141-142 [http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html))

Como se aprecia de la evidencia contundente reunida en la causa, es un hecho que la Ley motivo de análisis ha sido sancionada SIN el procedimiento constitucional de la Doble Lectura y consecuente Audiencia Pública, de acuerdo a lo informado por la propia Legislatura, lo cual no deja de ser una admisión escrita y en expediente, reconocimiento que no necesita ninguna otra indagación.

## **2.- Tema 2. Contradicción de Ley 5966 a principios establecidos en leyes Federales.**

En segundo lugar, corresponde dilucidar si la Ley 5966 ha sido dictada teniendo en cuenta o no los presupuestos mínimos ambientales fijados por la Ley General del Ambiente y la Ley Nacional de Gestión Integral de Residuos.

El Papa Francisco en la Encíclica Evangelii Gaudium nos recuerda que *"(...) el afán de poder y de tener no conoce límites. En este sistema, que tiende a fagocitarlo todo en orden a acrecentar beneficios, cualquier cosa que*

sea frágil, como el medio ambiente, queda indefensa ante los intereses del mercado divinizado, convertidos en regla absoluta." (Papa Francisco, (2013) Encíclica Evangelii Gaudium, Pag. 48 [http://w2.vatican.va/content/francesco/es/apost\\_exhortations/documents/papa-francesco\\_esortazione-ap\\_20131124\\_evangelii-gaudium.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/es/apost_exhortations/documents/papa-francesco_esortazione-ap_20131124_evangelii-gaudium.html))

## 2.1- Consideraciones previas

Antes de comenzar a desarrollar las consideraciones corresponde destacar que tanto en las presentaciones de los coactores FUNDACIÓN AGRESTE (ECOLOGÍA Y MEDIO AMBIENTE), como las de la FUNDACIÓN GREENPEACE ARGENTINA y la ASOCIACIÓN CIVIL OBSERVATORIO DEL DERECHO A LA CIUDAD, se amplía la demanda reputando la incongruencia de la Ley 5966 -tachada de inconstitucional- con los principios rectores en materia ambiental emanados del bloque constitucional federal (Constitucional Nacional junto los instrumentos internacionales de Derechos Humanos de jerarquía constitucional), establecidos en la Ley General de Ambiente, y la Ley de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios.

Nos atañe resaltar dicha situación porque algunos avatares procesales relacionados a la forma mediante la cual llegan los recursos de queja a la Cámara del fuero, pueden haber inducido a un error.

Lo cierto es que al momento de analizar la queja presentada por la Procuración General de la Ciudad, el Ministerio Público Fiscal dictaminó ante la Sala II del fuero que las medidas tomadas en el expediente "en principio, no estarían vinculadas con el objeto del presente litigio en cuyo marco, como se dijo, se pretende instar el control judicial del proceso de formación y sanción de la Ley 5966".

Y posteriormente agrega que "si bien la limitación recursiva contenida en el artículo 19 de la Ley 2145 pretende hacer efectiva la sumariedad que caracteriza al trámite del amparo (conforme artículos 43, CN y 14, CCABA), su aplicación no puede ser mecánica, antes bien debe preservarse en todo momento la tutela judicial efectiva y el derecho de defensa, especialmente si éste no puede ser garantizado a través de lo que se resuelva en la sentencia definitiva (cf. Sala I in re 'GCBA sobre queja por apelación denegada', A39049-2015/1, 10/02/2017)" (ver fs. XX).

Reitero, que los coactores han traído al debate dicha pretensión pero si ello no hubiera sido así, debe considerarse que la acción iniciada tiene una tutela especial constitucional puesto que versa sobre el paradigma del derecho "ambiental".

Desde esa perspectiva se le ha otorgado a los/las jueces/zas mayores herramientas y principios, que no detentan otras "materias" como pueda ser la "civil".

Este enfoque protectorio establecido por el constituyente y el legislador, obliga a todos los operadores judiciales a tener un mayor deber de diligencia.

La Ley General del Ambiente 25675, sancionada en función de la manda constitucional establecida en el art. 41 de la CN, ley de presupuestos mínimos, establece en su art. 32, que "El juez interviniente podrá disponer todas las medidas necesarias para ordenar, conducir o probar los hechos dañosos en el proceso, a fin de proteger efectivamente el interés general."

Las normas y los principios que protegen el bien jurídico "medio ambiente" pretenden un poder judicial proactivo y no expectante.

Por si quedan dudas, el último párrafo del mismo artículo nos indica: "En cualquier estado del proceso, aun con carácter de medida precautoria, podrán solicitarse medidas de urgencia, aun sin audiencia de la parte contraria, prestando debida caución por los daños y perjuicios que pudieran producirse. El juez podrá, asimismo, disponerlas, sin petición de parte".

La jurisprudencia de la CSJN recientemente estableció nuevos estándares procesales en materia ambiental "En ese sentido, los jueces deben buscar soluciones procesales que utilicen las vías más expeditivas a fin de evitar la frustración de derechos fundamentales (Fallos: 327:2127 y 2413; 332:1394, entre otros)." (Corte Suprema de la Nación Argentina fallo "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Majul, Julio c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental")

En este sentido, la Corte Suprema de la Nación menciona que respecto a la tutela del daño ambiental no puede desconocerse que: "las reglas procesales deben ser interpretadas con un criterio amplio que, sin

*trascender el límite de la propia lógica, ponga el acento en su carácter meramente instrumental de medio a fin, que en esos casos se presenta como una revalorización de las atribuciones del tribunal al contar con poderes que exceden la tradicional versión del juez espectador (Fallos: 329:3493)".*

Sobre ello Mariana Pucciarello señala que *"la situación de vulnerabilidad que frecuentemente presentan quienes recurren a los tribunales para hacer valer sus DESC genera situaciones no contempladas en los ordenamientos procesales, o bien la necesidad de ajustes en los aspectos regulados."* (Pucciarello, Mariana (2019) "La Encíclica Laudato Si' y sus proyecciones jurídicas: el caso de litigios sobre derechos económicos, sociales y culturales" En: Gallardo, Andrés Roberto (Coor.) (2019) Derechos sociales y doctrina franciscana. Reflexiones y debates. Buenos Aires, Ed. Jusbairez.)

Al respecto Carlos Balbín señala: *"Es importante desarrollar la creatividad en el estudio y construcción del derecho, y esta creatividad debe apoyarse en el contexto local. (...) Esto supone no sólo encontrar soluciones más razonables y eficientes, sino también preservar la riqueza cultural de la sociedad."* (Balbín, Carlos (2019) "El derecho a tener derechos" En: Gallardo, Andrés Roberto (Coor.) (2019) Derechos sociales y doctrina franciscana. Reflexiones y debates. Buenos Aires, Ed. Jusbairez.)

En síntesis, la tutela en materia ambiental permite despojar de ciertos rigorismos formales al proceso judicial: legitimación amplia (art. 43 C.N. y 14 de la C.C.), ampliar el fallo a cuestiones no sometidas al debate, medidas judiciales en cualquier etapa procesal (art. 32 de la Ley General del Ambiente 25675), entre otros.

A la luz de este análisis en cuanto a las facultades de jueces y juezas para resolver en materia ambiental, que se me haya cercenado consultar a expertos y científicos a través de la convocatoria de Amigos del Tribunal (*amicus curiae*) debe alertarnos acerca de los impedimentos y trabas que obstruyen el debate público que prescriben las normas constitucionales y legales, locales, nacionales y los convenios internacionales suscriptos por la Argentina.

Cabe señalar al respecto que es de toda evidencia que quien suscribe es ajena a la índole técnica y científica que subyace en relación a las

plantas de termovalorización y su posible afectación al medioambiente y a la Salud.

La supuesta falta de conformidad de las partes -por lo pronto, la parte actora nada objetó al respecto-, resulta irrelevante ante la entidad de los temas a los que atañe la ley cuestionada, y por el contrario, el dictamen fiscal exhibe una alineación con el hecho de no abrir al debate público y a la participación ciudadana, los temas que la ley cuestionada propugna.

En mi convicción: el dictamen fiscal está en consonancia con la negativa a abrir a la participación ciudadana la decisión de instalar plantas de termovalorización en la Ciudad de Buenos Aires.

Asimismo, el Fiscal de Cámara argumenta acerca de que la inapelabilidad de la decisión de convocar a expertos y científicos que ilustren sobre el sensible tema de las plantas de incineración tanto al tribunal como a la sociedad por vía de esta sentencia, establecida tanto por la Ley de amparo 2145 como por el Código procesal, no puede ser aplicada de "manera mecánica".

La verdad es la primera vez que encuentro una supuesta distinción entre maneras mecánicas y no de aplicar la ley, concluyendo el Fiscal que los amigos del tribunal (*amicus curiae*) pudieran ocasionar una afectación a la tutela judicial efectiva y al derecho de defensa sin indicar por cierto de qué modo ello pudiera darse ya que efectivamente la tutela judicial efectiva se pone en acto, en primer lugar con la aplicación de la ley y no bajo subterfugios que, en los hechos impidieron una vez más la participación restringida a expertos y científicos, incluso de los del GCBA tal como fue hecha la convocatoria.

## **2.2.- Análisis del marco normativo, doctrinario y jurisprudencial**

La Constitución Nacional establece que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que ellas alteren las jurisdicciones locales (Art. 41 párrafo 3).

En ese sentido, la Ley General del Ambiente dispone que se entiende por "presupuesto mínimo" a toda norma que concede una tutela

ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable (Ley 25675 art. 6).

De ese modo, la Ley Nacional 25916 de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios (aprobada el 4 de Agosto de 2004) establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los residuos domiciliarios, sean éstos de origen residencial, urbano, comercial, asistencial, sanitario, industrial o institucional, con excepción de aquellos que se encuentren regulados por normas específicas.

Entre estos presupuestos mínimos, se refiere en su artículo 3º a la etapa de Tratamiento que comprende el conjunto de operaciones tendientes al acondicionamiento y valorización de los residuos. Y aclara específicamente que se entiende por "valorización" a todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos, mediante el reciclaje en sus formas físicos, químicos, mecánicos o biológicos, y la reutilización (Inciso f).

Es clara que la dirección de la política pública nacional en materia de gestión de residuos domiciliarios está orientada al reciclaje de los mismos en todas sus formas, ya que en ningún caso la ley hace alusión a la combustión de residuos ni siquiera con recuperación de energía.

Sobre este punto, cabe señalar que la Ley 1854 de Basura Cero en su artículo 10 Inciso a) tiene por objeto "Garantizar los objetivos del artículo 4º de la Ley Nacional 25.916 (B.O. 30497 del 7/9/04) "Gestión de Residuos Domiciliarios"", siendo estos objetivos: 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; promover la valorización de los residuos domiciliarios, a través de la implementación de métodos y procesos adecuados; minimizar los impactos negativos que estos residuos puedan producir sobre el ambiente; y lograr la minimización de los residuos con destino a disposición final.

Cabe aquí efectuar una aclaración acerca de la competencia territorial en materia ambiental, teniendo en cuenta que, como sostuvimos, los problemas ambientales no pueden ser divisibles, la cláusula tercera del artículo 41 de la Constitución Nacional, le asigna al Estado federal el dictado las leyes de presupuestos mínimos, dejando en manos de las provincias aquellas que las complementen.

De acuerdo a estas referencias, corresponde que se reconozca a las autoridades de las distintas provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren necesarios para el resguardo de sus gobernados respecto al ambiente, para de este modo valorar si la actividad que se está desarrollando o por desarrollar tiene incidencia en cuanto al deterioro del entorno (Cafferatta, Néstor A., *Tratado jurisprudencial y doctrinario - Derecho Ambiental*", Tomo I, Editorial La Ley, año 2012, pág. 607).

Es decir, la Nación solo puede establecer los presupuestos mínimos pero no puede privar a las Provincias y a la CABA de la posibilidad de dictar las normas complementarias; es decir, aquellas normas que agreguen algo al estándar mínimo fijado por la Nación, o, con palabras de los jueces Lorenzetti, Fayt y Petracchi, *"corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias, las normas necesarias para complementarlas, ya que complementar supone agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada"*. (Su voto disidente en la causa "Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros" (V. 1015 XXXIX, 17.04.2007).

Por otra parte, cabe señalar que al referirse a presupuestos mínimos ambientales *"no se hace referencia únicamente a normas sustantivas, sino también a normas de procedimentales, como ocurre, por ejemplo, con la exigencia de la evaluación de impacto ambiental, las audiencias públicas o la conformación de comités de cuenca previstos en el Régimen de Gestión Ambiental de Aguas aprobado por la ley 25.688"*. (Laplacette, Carlos J., "La competencia territorial en materia ambiental" Publicado en: Sup. Const. 2014 (octubre), 02/10/2014, 104 - LA LEY 2014-E, 1134 Cita Online: AR/DOC/3205/2014).

En la Opinión Consultiva solicitada por Colombia a la Corte Interamericana, ésta se ha expedido respecto a las obligaciones para prevenir daños al medio ambiente y señaló en el punto 145: "*Entre estas obligaciones específicas de los Estados se encuentran los deberes de: i) regular; ii) supervisar y fiscalizar; iii) requerir y aprobar estudios de impacto ambiental; iv) establecer un plan de contingencia, y v) mitigar en casos de ocurrencia de daño ambiental.*" (Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017) Opinión Consultiva oc-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia. Medio Ambiente y Derechos Humanos. [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf), Pág. 60)

Al respecto, existe un nutrido cuerpo de jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en esta materia. Por ejemplo en el caso "Roca, Magdalena c. Provincia de Buenos Aires" (Fallos 318:992.), dictado en mayo de 1995.

En esta ocasión, al declararse incompetente para analizar la constitucionalidad de una ley provincial que homologaba un convenio para la construcción de un muro en el Río de La Plata, la Corte Suprema consideró que el planteo versaba sustancialmente sobre una cuestión ambiental, lo cual trae aparejado que sean las autoridades administrativas y judiciales de la Provincia las encargadas de valorar si la obra proyectada "*afecta aspectos tan propios del derecho provincial, como lo es todo lo concerniente a la protección del medio ambiente. En efecto, corresponde reconocer a las autoridades locales la facultad de aplicar los criterios de protección ambiental que consideren conducentes para el bienestar de la comunidad para la que gobiernan, como asimismo valorar y juzgar si los actos que llevan a cabo sus autoridades, en ejercicio de poderes propios, afectan el bienestar perseguido. Tal conclusión cabe extraerla de la propia Constitución Nacional, la que, si bien establece que le cabe a la Nación 'dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección', reconoce expresamente las jurisdicciones locales en la materia, las que no pueden ser alteradas (Artículo 41, tercer párrafo, Constitución Nacional)*"

Teniendo en cuenta lo expuesto, podemos sostener que la modificación introducida por la Ley 5966, en tanto elimina la prohibición de la combustión de residuos sólidos urbanos en cualquiera de sus formas y autoriza la termovalorización con recuperación de energía entre los métodos para el

tratamiento de los residuos sólidos (Inciso b) artículo 33), no garantiza el cumplimiento de los recaudos mínimos ambientales regidos por la Ley Nacional de Gestión Integral de Residuos Domésticos 25916, en tanto introduce la implementación de un método y un procedimiento que nada tiene que ver con el reciclaje en ninguna de sus formas, es decir "no adecuado", en los términos de la propia Ley.

### **2.3.- Las directrices de la "La Estrategia Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos" (ENGIRSU)**

Por otra parte, la normativa ambiental en cuestión, aprobada en simple lectura, debió tener en cuenta la jerarquía de tratamiento de los residuos establecida en la Estrategia de Nacional de Gestión Integral de RSU (ENGIRSU) implementada en todo el país desde el año 2005, que indica el siguiente orden de prioridad: minimizar, clasificar, valorizar y disponer adecuadamente los restos. En este sentido, se busca disminuir la cantidad de residuos a disponer, si los que no pueden dejar de generarse son sometidos a procesos de reuso y reciclado tantas veces como sea posible, antes de ser descartados definitivamente y enviados a su disposición final.

El proceso de reciclado, al utilizar como insumo los materiales recuperados de los RSU dando lugar a su valorización, permiten, al mismo tiempo, reemplazar y ahorrar los recursos naturales que sustituyen. Los métodos para la valorización de los RSU están asociados al concepto de prevención cuantitativa, el cual promueve la minimización de las cantidades de residuos a generar y también a disponer (<https://www.argentina.gob.ar/ambiente/preservacion-control/gestionresiduos/estrategianacional>).

Inclusive, los principios fundamentales de la ENGIRSU indican dentro de sus metas: la preservación de la salud pública; preservación ambiental; disminución significativa de residuos a generar y disponer con la aplicación de procesos de minimización y valorización, a través de las 4R, (Reducción de los RSU generados en origen, asociada a la Producción Limpia, Envases, Ciclo de Vida y Consumo Sustentable de productos y servicios; Reuso; Reciclado, y Recompra de los materiales procesados para su re uso y ef

reciclado); Disposición final de los RSU en forma sostenible y erradicación y posterior clausura de los basurales a cielo abierto.

Teniendo en cuenta lo expuesto hasta aquí, estimo que la política pública del GCBA y de la Legislatura en materia de gestión de residuos domiciliarios, y por tanto las modificaciones introducidas a la Ley 1854 de Basura Cero, debió tener en cuenta y respetar los presupuestos mínimos ambientales establecidos legalmente y el orden de jerarquía y de principios establecida en la Estrategia de Nacional de Gestión Integral de RSU (ENGIRSU).

Al respecto, en la **"Declaración de Investigadores y Docentes de Universidades Nacionales a los Diputados y Diputadas de la Legislatura Porteña en relación a la Modificación del Ley 1854 (Basura Cero)"**, de fecha 2 de mayo de 2018, suscripta por decenas de investigadores de Universidades nacionales se señala que: *"En materia de valorización energética es imperioso dejar en claro cuáles son las corrientes de residuos que podrán ser tratados por esta tecnología. Tasas de incineración altas son incoherentes con objetivos de reciclaje ambiciosos. Recomendamos hacer explícita la exclusión de plásticos que desde hace más de 15 años forman parte de los circuitos de recuperación y reciclado: Tereftalato de polietileno, Policloruro de vinilo, Polietileno de alta y baja densidad, Polipropileno y Poliestireno; con el mismo criterio recomendamos excluir a los distintos tipos de papeles y cartones."*

(Ver documento en la siguiente página web: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/05/Declaraci%C3%B3n-de-Investigadores-de-Universidades-Nacionales-frente-a-la-modificaci%C3%B3n-de-la-ley-de-Basura-Cero.pdf>)

Asimismo, señalan que *"Tanto el reciclado de los plásticos mencionados, como el de papeles y cartones, ofrecen un balance energético positivo (en relación a los ahorros energéticos frente al uso de materia prima virgen), provee insumos al sector industrial y generan mayor mano de obra en comparación con cualquier otro método de tratamiento de los residuos. Se debe priorizar la recogida selectiva y el aumento de las tasas de reciclado, compostaje y digestión anaeróbica, y reducir los residuos que se puedan disponer en los procesos de transformación de residuos en energía. Siguiendo*

la jerarquía de tratamiento de los residuos se hace evidente lo poco que avanzó el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en materia de compostaje y/o biodigestión de residuos orgánicos. Entendemos que debe ponerse en marcha una política pública para impulsar este método. Los residuos orgánicos constituyen alrededor del 40% del total de los RSU. Recomendamos hacer explícita la promoción del compostaje y/o biodigestión de residuos orgánicos en el ámbito domiciliario, comercial e institucional.”

(Ver documento en página web: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/05/Declaraci%C3%B3n-de-Investigadores-de-Universidades-Nacionales-frente-a-la-modificaci%C3%B3n-de-la-ley-de-Basura-Cero.pdf>).

En el punto 21 de la Encíclica Laudato Si el Papa Francisco señala respecto a la generación de basura lo siguiente:

*“Hay que considerar también la contaminación producida por los residuos, incluyendo los desechos peligrosos presentes en distintos ambientes. Se producen cientos de millones de toneladas de residuos por año, muchos de ellos no biodegradables: residuos domiciliarios y comerciales, residuos de demolición, residuos clínicos, electrónicos e industriales, residuos altamente tóxicos y radioactivos. La tierra, nuestra casa, parece convertirse cada vez más en un inmenso depósito de porquería. En muchos lugares del planeta, los ancianos añoran los paisajes de otros tiempos, que ahora se ven inundados de basura. Tanto los residuos industriales como los productos químicos utilizados en las ciudades y en el agro pueden producir un efecto de bioacumulación en los organismos de los pobladores de zonas cercanas, que ocurre aun cuando el nivel de presencia de un elemento tóxico en un lugar sea bajo. Muchas veces se toman medidas sólo cuando se han producido efectos irreversibles para la salud de las personas.”* (Papa Francisco, (2015) Laudato Si, Pág. 19 [http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html))

#### **2.4.- Principio de congruencia en materia ambiental**

A su vez, la incorporación del método de la termovalorización con recuperación de energía en Ley de Basura Cero, debió haber respetado también el Principio de Congruencia por el cual la legislación provincial y

municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la Ley General del Ambiente (artículo 4º Ley 25675).

Considerando dicho principio, las modificaciones legislativas introducidas por la Ley 5966 debieron ser congruentes con la Ley Nacional de Gestión de Residuos Domiciliarios Ley 25916, y disponer la profundización de sistemas de reciclado -física, química, mecánica o biológica, y la reutilización- como allí se establece; como la profundización y aplicación de otras medidas, como el principio de responsabilidad del generador por el cual *"El generador de efectos degradantes del ambiente, actuales o futuros, es responsable de los costos de las acciones preventivas y correctivas de recomposición, sin perjuicio de la vigencia de los sistemas de responsabilidad ambiental que correspondan"* (artículo 4º Ley 25675), tomado del principio 16 de la Declaración de Rio de Janeiro de 1992 sobre el Ambiente y el Desarrollo, consagrado a nivel local en el artículo 9 de la Ley 1854, que hace imperioso instaurar un sistema de Responsabilidad Extendida del Producto o Ley de Envases, que responsabilice al productor de envases en la recuperación y/o el tratamiento de los mismos,

Como ha sido sostenido en el fallo del Tribunal Superior de Justicia en "Asociación Civil Alianza para el Uso Racional de Envases en Argentina (AUREA) c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" Expte. nº 6370/08, de fecha 15 de septiembre de 2010,

*"...3.7.El mencionado "principio 16" establece la regla según la cual: "Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales (...) el principio contaminador-pagador y la noción de "internalización" de los costos. El principio mencionado en primer término pone en cabeza de quien genere un daño al ambiente el deber de repararlo. En cambio, la noción de internalización apunta a que quien produce, importa, etc. bienes para que sean puestos en un mercado deba incorporar entre sus costos, por ejemplo, y en lo que al caso importa, el costo de la gestión de los residuos que esos bienes generen con su consumo. Este último sistema permite, por un lado, que la carga pese sobre quien está en condiciones de transar en un mercado el costo de cumplirla (vrg. el productor, a diferencia del consumidor, puede elegir organizar la fabricación de determinado producto con materiales que tengan menor impacto ambiental que otros y, de esa manera, reducir el costo de la gestión de los desechos que generen); y, por*

*el otro, que el consumidor, esto es, quien contamina al disponer del bien de que se trate, sea quien cargue, en los hechos, con el costo de la gestión de los residuos al pagar un precio que, se supone, contempla los costos que se debieron afrontar para poner el producto en el mercado; es decir, que el contaminador sea quien pague el daño producido por esa contaminación".*

A pesar de que se encuentra vigente el Decreto 760/GCABA/08, del 25 de junio de 2008 que reglamenta el art. 9 de la Ley 1845, con un fallo a favor de su constitucionalidad, el GCBA no avanzó en el proyecto de la tasa de envases y embalajes, por lo cual siguen los productores sin pagar por los envases que ponen en el mercado que con su uso se transforman en residuos.

Por las consideraciones efectuadas supra, queda claro que la Ley 5966 al autorizar la combustión de residuos con recuperación energética, no tuvo en cuenta los presupuestos mínimos contenidos en la Ley General del Ambiente ni las disposiciones de la Ley Nacional de Residuos Domiciliarios que autorizan en la etapa de tratamiento la valorización de residuos entendida como el reciclaje en todas sus formas física, química, mecánica o biológica, y la reutilización y no menciona ni autoriza la termovalorización de basura, no constituyendo éste un método adecuado de reciclaje.

#### **2.5.- Análisis de las modificaciones introducidas por la Ley 5966**

Sentado lo expuesto, cabe ahora referirnos a las modificaciones concretas incorporadas por la Ley 5966, con el fin de analizar si los principios ambientales y recaudos mínimos respetando las Leyes Nacionales ya citadas han sido tomado en cuenta.

En primer lugar, la Ley 5966 modifica el art. 2º de la Ley 1854 agregando la "valorización" como una de las medidas orientadas a la reducción progresiva de la disposición final.

*"Artículo 2º. - Se entiende como concepto de Basura Cero, en el marco de esta norma, el principio de reducción progresiva de la disposición final de los residuos sólidos urbanos, con plazo y metas concretas por medio de la adopción de un conjunto de medidas orientadas a la reducción en la generación de residuos, la separación selectiva, la recuperación, el reciclado y la valorización".*

Es interesante observar como en la norma se introduce el término "valorización" para referirse a la combustión de residuos con recuperación de energía, dicha acepción dista de manera sustancial con la establecida en la Ley Nacional de Gestión de Residuos Domiciliarios que entiende por valorización a todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos, mediante el reciclaje en sus formas física, química, mecánica o biológica, y la reutilización (artículo 3º Inciso f).

A su vez hay que destacar el mencionado artículo habla de un conjunto de medidas como la separación selectiva, la recuperación, el reciclado, y de acuerdo a las constancias obrantes en las actuaciones, se ha podido corroborar que las mismas no se cumplen adecuadamente, lo que asimismo surge de la propia Ley cuestionada cuando ha pospuesto las metas a alcanzarse en materia de reducción progresiva de la disposición final de residuos sólidos urbanos más de ocho años.

En ese sentido, resulta particularmente revelador el Informe Final de Auditoría, elaborado por la **Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires** (AGCBA) sobre el reciclado de residuos urbanos para el periodo 2016. (Informe 1.17.11 con fecha Octubre de 2018 disponible para descarga en el sitio web de la Auditoría General a través del siguiente enlace: [http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20181113\\_1865---RECICLADO-DE-RESIDUOS..pdf](http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20181113_1865---RECICLADO-DE-RESIDUOS..pdf) )

En el mentado informe se realiza un pormenorizado análisis del "programa 11 - Reciclado de Residuos Urbanos" con el objetivo de evaluar "en términos de eficiencia, eficacia y economía el cumplimiento de los objetivos del programa con relación a los recursos asignados y la normativa vigente". (fs. 13 del informe 1.17.11 AGCBA)

La primera de las observaciones formuladas por la AGCBA se refiere en específico al control de las metas físicas donde se menciona que la Dirección General de Reciclado (DGREC) ha incurrido en un "Incumplimiento del Art. 12, incisos b), c) y d) de la Ley 70 por cuanto no se cuenta con información debidamente respaldada para evaluar el cumplimiento de las metas físicas, de acuerdo a lo estimado en el Presupuesto General. Ninguna de las áreas administrativas y operativas de la DGREC poseen información

*oportuna y confiable sobre el manejo del programa.” (fs. 6 del informe 1.17.11 AGCBA)*

Este es apenas el primero de 16 puntos a los que la Auditoría General enumera como “observaciones generales” y que juntos configuran una imagen cruda sobre el estado actual y el control de cumplimiento de la Ley “basura cero”.

En el punto 9 se indica: *“La DGREC no posee la información requerida (en una cláusula de los Convenios) sobre la cantidad y origen de los materiales ingresados provenientes de la recolección de RSU, las cantidades vendidas por tipo de material y su precio de venta. A su vez, la DGREC incumple con su función (o acción) de Generar la información operativa y de gestión de los centros de reciclado (Centros Verdes)”* (fs. 9 del informe 1.17.11 AGCBA)

En el punto 10 señala: *“La DGREC No cumple, eficazmente, con uno de los principales objetivos del Programa 11, auditado, que es el de Supervisión de la actividad que se desarrolla en los Centros Verdes, control de normas de higiene y seguridad, reparto del material recolectado. En efecto, la DGREC no proveyó información sobre el procedimiento de control e Inspección de los Centros Verdes”* (fs. 9 del informe 1.17.11 AGCBA)

Y finalizan en el punto 16 aludiendo: *“Los Centros Verdes, no cumplen con la normativa exigida por la Ley 123 de Evaluación de Impacto Ambiental de la CABA y sus reglamentaciones. La DGREC informó que había iniciado las tramitaciones de cumplimiento de las exigencias de la Ley N° 123, ante la Autoridad de Aplicación. No obstante, su respuesta no incluye la documentación respaldatoria correspondiente”* (fs. 11 del informe 1.17.11 AGCBA)

A modo ilustrativo se trae aquí el análisis de la respuesta dada a Auditoría General de la CABA respecto a las cantidades de material procesado por los Centros de Reciclado: *“Se observó también que los datos informados de RSU recuperado se repiten, mes a mes, para cada uno de los trimestres del año. La cantidad informada del 1° Trimestre fue de 6.579 toneladas para cada uno de los 3 meses. Igual situación se presenta en los meses de Agosto y Septiembre, en que se informaron 4.734 toneladas (c/u) y en el 4° Trimestre en que se informaron 4.642 toneladas en cada uno de los 3 meses, de la*

siguiente forma (1) - 1º Trimestre - 6.579 toneladas \* 3 meses = 19.737 toneladas. (2) - Agosto y Septiembre = 4.734 toneladas cada uno. (3) - 4º Trimestre - 4.642 toneladas \* 3 meses = 13.926 toneladas. ...Queda expuesto que (en la DGREC) no se realiza un trabajo de medición de los resultados obtenidos mes a mes en cuanto a la cantidad de toneladas de productos reciclados. De tal forma, la carga de la ejecución física en el SIGAF se realiza sólo para cumplir con las exigencias de los Sistemas de Administración Financiera" ante pedidos de informes respondió "En base a la información proporcionada por las adjudicatarias del servicio de recuperación de RSU secos para el periodo bajo análisis, la cantidad promedio de material reciclable recuperable fue 400 tn/día'. Asimismo, agregó que 'Esta repartición (la DGREC) no cuenta con mayores datos estadísticos que los ya proporcionados oportunamente'. De tal forma, se concluye que la DGREC carecía, para el año 2016 (y 2017), de sistema de información, con estadísticas e Indicadores." (fs. 51 y 58 del informe 1.17.11 AGCBA)

Estas falencias quedan plasmadas de forma cabal y concisa en las conclusiones del informe que a continuación transcribo: "...En resumen, se observó que durante el año 2016, la DGREC no ha cumplido eficazmente, ni eficientemente con muchas de sus responsabilidades primarias. Consecuentemente, la DGREC no pudo proporcionar un grado de seguridad razonable respecto al logro de los objetivos planteados, ni en la eficacia y eficiencia de las operaciones realizadas por las Cooperativas. De tal forma, la DGREC no logró ejercer un adecuado control con el objetivo de prevenir posibles fraudes que afecten los recursos presupuestarios que son transferidos (a las Cooperativas) por el GCBA." (fs. 11 y 12 del Informe 1.17.11 AGCBA)

Las manifestaciones expresadas en la auditoría 1.17.11 de la AGCBA ponen en evidencia que no se cuentan con datos oficiales de cuánto es el volumen de residuos reciclables que procesa la Ciudad.

Y consecuentemente, al no contar con datos oficiales acerca del volumen de residuos reciclables que procesa la Ciudad, no se encuentran los fundamentos que motivaron la autorización legal de las plantas de termovalorización de residuos en la Ciudad de Buenos Aires.

En este sentido el informe de SHERMAN Engineering de Suiza glosado a fs. 654 indica que "...3.- Si hablamos de termovalorización en

concreto, es una técnica adecuada cuando el volumen de residuos es elevado y de acuerdo con la capacidad de la planta. Cuando el volumen es insuficiente, la planta no trabaja de forma eficiente. Por ello no se trata de construir muchas plantas sino centralizarlas y transportar residuos desde las comunidades a plantas de incineración centralizadas. Países como China y Dinamarca aceptan residuos de otros países para aumentar la eficiencia de sus plantas de termovalorización. De esta forma se reducen también los costos de incineración para los clientes. Es de suponer que una ciudad como Buenos Aires tendría (después de separar para reciclar y compostar) un volumen suficiente de residuos para justificar la construcción de incineradoras/gasificadoras, pero hace falta un estudio detallado del volumen esperado de residuos para construir la planta adecuada con la capacidad y eficiencias adecuadas." (v. fs. 654/655)

Además la Ley 5966 modifica el art. 6° de la Ley 1854 estableciendo un nuevo cronograma de reducción progresiva de la disposición final de residuos sólidos urbanos, extendiéndose los plazos de cumplimiento de las metas a ocho años más.

El artículo original establecía que las metas a cumplir "serán de un 30% para el 2010, de un 50% para el 2012 y un 75% para el 2017, tomando como base los niveles enviados al CEAMSE durante el año 2004. Se prohíbe para el año 2020 la disposición final de materiales tanto reciclables como aprovechables".

"Artículo 6°. - A los efectos del debido cumplimiento del Artículo 2° de la presente ley, la Autoridad de Aplicación fija un cronograma de reducción progresiva de la disposición final de residuos sólidos urbanos que conllevará a una disminución de la cantidad de desechos a ser depositados en rellenos sanitarios. Estas metas a cumplir serán de un 50% para el 2021, de un 65% para el 2025 y un 80% para el 2030, tomando como base los niveles enviados al CEAMSE durante el año 2012. Se prohíbe para el 2028 la disposición final de materiales tanto reciclables como aprovechables".

El artículo modificado, establecía en su redacción anterior, que para el año 2017 las metas a cumplir eran de un 75 %, ahora bien, de acuerdo a lo establecido en el artículo 54 de la Ley 1854/05, en el supuesto de alcanzarse dicha meta, se evaluaría la incorporación como método de

disposición final, otras tecnologías, incluida la combustión, siempre y cuando se garantice la protección de la salud de las personas y el ambiente.

Ahora bien, de la prueba documental arrojada al expediente por el GCBA, no surge que se haya cumplido con el 75% de las metas, recaudo que debió haber sido cumplido para activar la posibilidad de incorporar la valorización/combustión u otra tecnologías, esto también fue advertido en la Observación al Despacho 0087/18 del 02/05/2018, suscripta por la Legisladora Myrlam Bregman cuando sostiene que *"...Dado que la meta de reducción al 75%, inicialmente programada para el 2017, está lejos de cumplirse como es reconocido por el proyecto oficial que la reprograma para 2020; la incorporación de la Incineración de basura contradice por completo el espíritu de la ley vigente de Basura Cero"*.

Al respecto, la única mención efectuada por el GCBA en su informe realizado por la Dirección General de Tecnologías y Nuevos Tratamientos obrante a fs. 194/199, señala genéricamente que *"... no se ha podido dar cumplimiento a las metas establecidas en la Ley 1854. Por ello se advierte que las metas planteadas por la ley devinieron abstractas y han quedado obsoletas"* (fs. 195 vta.) sin explicar por qué motivos las metas previstas en la ley anterior no se cumplieron, ni consignar en base a qué cálculos y estudios se pensaron estas nuevas metas y su cumplimiento en los años previstos en la nueva Ley.

Tampoco surgen detalles de cuántas serán las plantas incineradoras que se instalarán, y dónde -aunque en el Informe del Ministerio de Ambiente y Espacio Público de febrero de 2018, agregado en la contestación de demanda del GCBA, a fs.199, dice *"Se propone la instalación de una Planta de Valorización Energética..."* , tampoco se establece la capacidad de termovalorización de esta planta, ni a qué partidas presupuestarias se van a imputar los gastos que demanden la construcción de estas plantas, como para conocer efectivamente si se podrán alcanzar las metas fijadas en la Ley cuestionada.

Esto mismo fue cuestionado en el debate de la ley *"Sería deseable que se incorporen al proyecto metas concretas de incremento de la inversión en las partidas del presupuesto que se destinan a la fracción de residuos reciclables y a la recolección diferenciada de la fracción de material orgánico."*

*Fijar metas de reducción de residuos sin respaldarlas en metas de inversión, no es serio*" (dichos de la Legisladora María Inés Gorbea, alianza UNEN, VT 11 - Pág. 90 LEGISLATURA 3 de mayo de 2018).

*"La verdad es que cuando no se cumplen las metas uno trata de buscar otras herramientas para alcanzarlas: no cambia las metas. Cuando uno tiene un objetivo que es el de las 3 "erres" -reducir, reciclar y reutilizar- del que tanto se habló durante todo este tiempo y no se logra, uno busca otros caminos para llegar a ese objetivo. Pero resulta que hoy abrimos la puerta a un nuevo objetivo, una nueva herramienta de política para el tratamiento de los residuos, que es la incineración"* (dichos del Legislador Recalde, 9ª Sesión Ordinaria LEGISLATURA VI 11 - Pág. 95)

En relación a la ubicación de la planta de termovalorización, según las declaraciones del legislador Roy Cortina (Partido Socialista), se instalaría en la Comuna 8, al lado del Riachuelo (Versión Taquigráfica 11 - Pág. 104 LEGISLATURA, 3 de mayo de 2018).

A fs. 199 en el informe de Ambiente y Espacio Público previo al dictado de la Ley 5966, de febrero de 2018, acompañado por el GCBA en la contestación de demanda se dice: *"Segun la Guía para la Incineración de Residuos Municipales, del Banco Mundial en el 2000, en proceso desde que se inicia la toma de decisión de implementar incineración hasta el momento en que comienza a operar la planta incineradora suele ser de más de cuatro años"*.

Los demandados al referirse a la termovalorización dan ejemplos generales del funcionamiento de esta tecnología en otros países de Europa, pero no se habla de datos duros y cálculos estimados de funcionamiento, o informes de impacto ambiental (art. 30 CCABA), que permitan dar cuenta de que la combustión con recuperación de energía sea un método adecuado para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En efecto *"En Europa se comenzó el proceso de optimización del tratamiento de residuos desde la educación de la ciudadanía a separar desde sus casas los residuos (metales, cartón, papel, vidrio, plásticos, pilas, filtros de agua, aceite usado, medicamentos, restos orgánicos (compost), restos vegetales, etc.) con el fin de dar a cada uno un proceso de reciclaje, reuso o revalorización específico y en el caso de no ser posible el reciclaje, reuso o*

revalorización para determinar un tratamiento final específico. Los municipios dotaron de recipientes específicos y tipos de transporte específicos para cada tipo de residuo a todas las comunidades. Y se implantaron medidas de penalización para el incumplimiento en fase de separación. La eficiencia de cualquier tipo de planta de tratamiento reside en una buena separación al inicio. La separación desde las propias casas reduce muchísimo los costes posteriores de separación. Esta primera fase lleva tiempo y depende del grado de campañas de información a cargo del estado o empresas privadas y lamentablemente también de las penalizaciones que se impongan. La termovalorización es uno de los métodos usados en Europa pero no se considera como un proceso aislado sino como parte de un grupo de actividades complementarias." (SHERMAN Engineering de Suiza, consultora especializada en Seguridad (Safety), Salud (Health), Medioambiente (Environment), Energía (Energy) y Gerencia de Riesgos Industriales (Risk Management), "Instalación de plantas incineradoras para el tratamiento de residuos en la Ciudad de Buenos Aires - Argentina", Fs. 651/657)

La DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD indica sobre la implementación de las plantas de incineración: "(...) Producir energía en vez de generar basurales parece, en teoría, una buena idea.(...) Antes de definir si se va a incinerar o no, es importante plantearse qué se quiere incinerar y con qué criterios.(...) La prioridad debe ser el mantenimiento de la calidad de aire y no la necesidad de "hacer desaparecer la basura", sin prestar atención a los peligros que implica. (...) Esto plantea un problema que no es tecnológico sino de gestión: Desde la racionalidad económica, ambiental y social, es necesario establecer criterios que apunten al aprovechamiento de la mayor parte (en realidad, de la casi totalidad) de los residuos, salvo un núcleo duro, absolutamente inutilizable. Cualquier autorización de incineración de residuos debe establecer estándares de calidad del aire y mecanismos de control de un rigor equivalente a los que se realizan en la Comunidad Europea. La implementación de una tecnología de muy alta peligrosidad en un contexto de controles débiles o inexistentes es la peor combinación posible. Sin embargo, la Ciudad de Buenos Aires no realiza un control adecuado de las fuentes de contaminación que existen en su territorio. Agregar nuevas fuentes potenciales de contaminación, de mucho mayor riesgo, sin establecer previamente un control confiable, es someter a los vecinos a una amenaza innecesaria. En un

contexto de fuerte desconfianza en los controles que pueda realizar la Ciudad de Buenos Aires, cualquier actividad peligrosa como la que se menciona debería tener un control externo duplicado, tal vez a cargo de alguna de las Universidades públicas con sede en la Ciudad.” (Defensoría del Pueblo de la C.A.B.A. (2018) Basura\_cero\_Combustión\_inclusión\_y\_cuidado\_ambiental, Coordinación Ejecutiva de Derechos Urbanos, Ambiente y Espacio Público, Coordinación Operativa de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2018/06/incineracion.pdf> Pag. 9-11)

En atención a ello, cabe reconocer que la existencia de un circuito de Cooperativas que tiene a su cargo la recolección y separación de materiales reciclables presentes dentro de los residuos domésticos y que ello se encuentra contemplado en la Ley 992 de la CABA, es una experiencia única en el mundo, sobre ello el Papa Francisco señala:

*“La diversificación productiva da amplísimas posibilidades a la inteligencia humana para crear e innovar, a la vez que protege el ambiente y crea más fuentes de trabajo. Esta sería una creatividad capaz de hacer florecer nuevamente la nobleza del ser humano, porque es más digno usar la inteligencia, con audacia y responsabilidad, para encontrar formas de desarrollo sostenible y equitativo, en el marco de una nación más amplia de lo que es la calidad de vida.”* (Papa Francisco, (2015) Laudato Si, Pag. 147 [http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html))

En la DECLARACIÓN DE INVESTIGADORES Y DOCENTES DE UNIVERSIDADES NACIONALES del 2 de mayo de 2018 indican que si se desea un uso intensivo del método de incineración ello se contrapone con la tarea de reciclar todo el material reciclable. En esa línea: *“en materia de valorización energética es imperioso dejar en claro cuáles son las corrientes de residuos que podrán ser tratados por esta tecnología. Tasas de incineración altas son incoherentes con objetivos de reciclaje ambiciosos.”* (Ver documento completo en <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/05/Declaraci%C3%B3n-de-Investigadores-de-Universidades-Nacionales-frente-a-la-modificaci%C3%B3n-de-la-ley-de-Basura-Cero.pdf>)

Al respecto la DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD señala en el documento que elaboró en relación a la modificación de la Ley 1854: *"Para que estos sistemas [de incineración] sean eficientes, entonces, es necesario que el contenido de materia orgánica sea el más bajo posible o que se trate de plantas que solo procesen húmedos. Como en la CABA la segregación en origen es muy baja, si el sistema necesita bajo nivel de orgánicos, procesará secos y provocará un alto costo socio-económico; o solo incinerará húmedos, lo cual parece improbable si consideramos el contenido de los contenedores negros de la CABA. La primera variante implica desempleo; la segunda, un cambio significativo en los hábitos ciudadanos."* (Defensoría del Pueblo de la C.A.B.A. (2018) Basura cero. Combustión, inclusión y cuidado ambiental, Coordinación Ejecutiva de Derechos Urbanos, Ambiente y Espacio Público, Coordinación Operativa de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2018/06/Incineracion.pdf> Pág. 36)

Según datos obtenidos por la DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD: *"El 44% de los residuos cargados en los camiones de recolección domiciliar son reciclables y/o reutilizables. (...)Para los RSU recolectados en contenedores negros: \* 40% = materia orgánica = compost, biodigestión, etc.\* 40% = cartón, plástico, papel, etc. = reciclable, reutilizable, etc. Estas estimaciones están calculadas tomando muestras de los camiones que llegan a las plantas de transferencia, lo cual deja fuera del cálculo a los residuos secos que los recuperadores urbanos ya extrajeron de los contenedores negros."* (Defensoría del Pueblo de la C.A.B.A. (2018) Basura cero. Combustión, inclusión y cuidado ambiental, Coordinación Ejecutiva de Derechos Urbanos, Ambiente y Espacio Público, Coordinación Operativa de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Disponible en: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2018/06/Incineracion.pdf> Pág. 23)

Por otra parte, se modifica el art. 7 de la Ley 1854 que prohibía la combustión, en cualquiera de sus formas, de residuos sólidos urbanos con o sin recuperación de energía; y ahora autoriza la combustión de residuos sólidos urbanos con recuperación de energía, violando así los principios mínimos ambientales contenidos en la Ley General del Ambiente, como así

también las pautas establecidas en la Ley Nacional de Gestión de Residuos, de acuerdo a lo expresado supra.

Además, se incorpora el artículo 7° bis que agrega que sólo podrán ser pasible de transformación y valorización mediante técnicas de combustión con recuperación energética, los residuos sólidos urbanos húmedos, previo tratamiento en planta de separación con el fin de seleccionar aquellos materiales factibles de ser reciclados (artículos 7°bis).

Entre estos materiales nombra al cartón, papel y polietileno, no dice nada del vidrio y los metales, habría que ver si tienen previsto que van a hacer con estos residuos. Tampoco habla de los residuos orgánicos que deberían ir a plantas de compostaje.

También se indica que el tratamiento previo de estos materiales será en una planta de separación con el fin de seleccionar aquellos materiales factibles de ser reciclados.

Ahora bien, la Combustión de Residuos es competitivo con la recuperación y el reciclado, prioridad de la ENGIRSU.

Los materiales que mayor energía generan son los mejores para el reciclado: Plástico y Papel. Es de descarte que hay países que han implementado sistemas de combustión de residuos y como efecto ha disminuido o detenido sus tasas de reciclado de residuos (Ante el avance de sistemas de combustión de residuos, en Bulgaria y Estonia las tasas de recuperación se han reducido y en los casos de Suecia y el Reino Unido se mantuvieron estancadas. Ver Euroactiv Plataforma de medios europea especializada en la publicación de artículos centrados en la formulación de políticas públicas europeas (2017): "*Waste: Subsidies make it cheaper to burn than recycle*"

<https://www.euractiv.com/section/circular-economy/news/waste-subsidies-make-it-cheaper-to-burn-thanrecycle/> )

A su vez, es significativa la cantidad de empleos generados por los procesos de recuperación y reciclado frente a otros métodos de tratamiento de RSU, se estima en 10 veces más que la combustión de residuos. Diferentes estudios señalan que el costo de Inversión de capital para la valorización energética es superior a todas las demás fuentes de energía, incluyendo a la

energía solar fotovoltaica y la eólica (U.S. Energy Information Administration -EIA- (2016): "Capital Cost Estimates for Utility Scale Electricity Generating Plants", Departamento de Energía de los EEUU, Washington DC.)

Por su parte, la recuperación de materiales como el papel, plástico, vidrios, metales ahorra más energía que la que generaría en un proceso de valorización energética (Morris, Jeffrey (2010): "Bury or Burn North America MSW? LCAs Provide Answers for Climate Impacts & Carbon Neutral Power Potential" en Environmental Science and Technology. <https://pubs.acs.org/doi/abs/10.1021/es100529f> )

La Incineración no es energía renovable, documentos oficiales de otros países así lo señalan (la Resolución sobre energías renovables resultante de la 85ª Conferencia Anual de Alcaldes de Estados Unidos (United States Conference of Mayors -USCM-) de junio de 2017, excluye explícitamente a la incineración de residuos como fuente de energía renovable como parte del plan para combatir el cambio climático 85ª United States Conference of Mayors -USCM-; Resolución [http://legacy.usmayors.org/resolutions/85th\\_Conference/proposedcommittee.asp?committee=Energy](http://legacy.usmayors.org/resolutions/85th_Conference/proposedcommittee.asp?committee=Energy)) Un argumento lógico demuestra que la combustión de residuos se realiza con desechos mixtos y no preseleccionados, dentro de los mismos hay plástico, el plástico proviene del petróleo que no es renovable.

Por su parte, se incluye en el artículo 10, como uno de los objetivos generales de la Ley, a la promoción del aprovechamiento de los residuos sólidos urbanos, incorporando la combustión con recuperación energética ~~que antes se descartaba expresamente en este inciso~~ (Inciso d punto 2 artículo 10). Del mismo modo, se modifica el art. 33 de la Ley 1854 incorporando a la Transformación térmica con recuperación de energía, entre los métodos para el tratamiento de los residuos sólidos (inciso b) art. 33).

A su vez, se incorporan condiciones que deberá cumplir el tratamiento de residuos sólidos urbanos por medio de la combustión con recupero de energía (art. 33 bis): "a. deben utilizar métodos o tecnologías que aseguren el cumplimiento de los estándares de eficiencia energética definidos en la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (Anexo I de la ley), como sus actualizaciones; b. establece límites para las emisiones de la atmósfera producto de la combustión Anexo VI, parte 3 de la Directiva

*2010/75/UE del parlamento Europeo y del Consejo (Anexo II);c. la gestión de los residuos resultantes de la combustión debe realizarse según las normas vigentes para el tratamiento de residuos, cenizas volantes deben ser consideradas residuos peligrosos."*

No surge de las constancias en autos que estas Directivas emitidas por el Parlamento Europeo hayan sido tomadas en cuenta para realizar un estudio del impacto ambiental, de acuerdo al nivel de residuos que produce la CABA, de las emisiones atmosféricas (carga másica) propias de esta Ciudad, ya que los límites y estándares impuestos en la Unión Europea, que posee otras características, podría diferir a las propias de la CABA.

No surge de la documentación acompañada por el GCBA que se hayan efectuado estudios o el Informe de Impacto ambiental que permita conocer cuál es la carga másica, o la línea base de gases en nuestra atmósfera, para así poder conocer si estaremos en condiciones de cumplir con Normativas que no nos son propias y pertenecen a un bloque de países con características de toda índole distintas a las de la CABA.

Tampoco se establece en este artículo ni en otro de la citada Ley, qué tratamiento se dará a los residuos obtenidos a partir de la termovalorización, teniendo en cuenta que los mismos son residuos peligrosos.

Desde luego que en Europa a los fines de la incorporación de esta tecnología se exige una Evaluación de Impacto Ambiental además de los estudios económicos y de financiación, por lo que la normativa europea referida a los estándares de eficiencia energética y límites de emisiones a la atmósfera que la Ley 5966 incorpora, demuestra que el legislador ha efectuado una selección dentro de esa normativa europea.

Al respecto, la consultora suiza especializada en Seguridad (Safety), Salud (Health), Medioambiente (Environment), Energía (Energy) y Gerencia de Riesgos Industriales (Risk Management), SHERMAN Engineering, señala en su informe *"Puntos a tener en cuenta: Para construir una planta de tratamiento se exige en Europa una Evaluación de Impacto Ambiental. Suponemos que en Argentina es igual. Además el estudio económico y de financiación es imprescindible para poder tomar una decisión. Si realmente se tomará como*

*base la normativa europea, la tienen que conocer muy bien antes de adoptarla" (fs. 653).*

En la misma línea de las disposiciones europeas, la Constitución CABA prevé en el artículo 30 la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto ambiental y su discusión en audiencia pública.

Lo expuesto de modo sucinto refiere de modo incuestionable a la atmósfera, y procesos de tratamiento de los residuos sólidos urbanos de índole técnico ambiental, en la que se encuentran áreas de ciencias duras como la química, la ingeniería ambiental, las cuestiones de salud producto de las emisiones (recuérdese aquí el *Síndrome de Minamata* cuando el vertido de 80000 toneladas de mercurio al mar produjo esa enfermedad en Japón en los 50's).

Por último, modifican el art. 52 donde establecen genéricamente que se deberá garantizar la protección de la salud de las personas y el ambiente, y se deja de lado la mención acerca de con qué partidas se afrontarán los gastos que demanden la aplicación de la citada ley, que el anterior art. 52 que aclaraba.

Siendo que tal como tal como se expresó en el informe glosado a fs. 652/656 *"Antes de construir una planta de termovalorización hay que considerar que el 50 % de la inversión está dedicada al control de emisiones a la atmósfera para reducir o eliminar las dioxinas y furanos (filtros tipo « scrubber » y su tratamiento posterior) así como construcción y operación de vertederos controlados de las cenizas provenientes de este tipo de plantas."* (fs. 655)

Como se puede apreciar, las modificaciones introducidas por la Ley 5966 traen aparejada la violación del principio de progresividad y el principio de no regresión aplicable en la protección del derecho a un ambiente sano y equilibrado y del derecho a la salud, reconocido en la Ley 25675 y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

De este modo, es claro que la Ley 5966 viola a su vez los principios de prevención y precaución también contenidos en las normas

citadas, que complementan al principio de no regresión en tanto su fin es evitar el daño ambiental y situaciones irreversibles para el ambiente.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adopta la postura de progresividad de los derechos humanos iniciada por la Declaración Universal de Derechos Humanos, y lo plasma en los siguientes artículos:

*"Artículo 2.1 Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.*

*(...) Artículo 5.2. No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un país en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, a pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.*

*(...)Artículo 12. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental"*

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 5.2 dispone que no podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes, convenciones, reglamentos o costumbres, so pretexto de que el Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado.

La Convención Americana de Derechos Humanos inserta la progresividad dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos por medio de su artículo 26: *"Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados".*

Además, su art. 29 establece que ninguna disposición de la Convención puede ser interpretada en el sentido de: permitir a alguno de los Estados partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella; limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados; excluir otros derechos y garantías que son inherentes al ser humano o que se derivan de la forma democrática representativa de gobierno, y excluir o limitar el efecto que puedan producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza.

El Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, (Protocolo de San Salvador), reconoce el derecho a un ambiente sano y a su protección, preservación y mejoramiento (Artículo 11) y ratifica la progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales hacia los derechos ambientales por medio de su art. 1:

"Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo" (el destacado me pertenece).

La Ley 5966 viola el Principio de Progresividad reconocido en la Ley 25675 y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en sus dos aspectos, implica una regresión normativa al autorizar la combustión de residuos e implementa un método de tratamiento de los residuos que no resulta adecuado; y el segundo aspecto es que la Ley 5966 implica también una regresión en relación al paradigma de la Economía Circular adoptado por la Ley 1854.

### **3.- Tema 3. Afectación del Derecho a la Salud y a un Ambiente Sano.**

En tercer lugar, es necesario determinar si la Ley 5966 en cuestión incluye medidas que pueden producir un daño al ambiente y a la salud de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires.

*"El acceso a la tierra, su cuidado, son fundamentales para que podamos desarrollar un proyecto de vida. Sobre la tierra constituimos nuestras familias, asentamos nuestros hogares, accedemos al agua, al alimento adecuado. Se trata, pues, del acceso a la tierra para vivir con dignidad."* (Schafrk de Nuñez, Fabiana (2019) "Algunas reflexiones en torno al derecho a la tierra en Argentina" En: Gallardo, Andrés Roberto (Coor.) (2019) Derechos sociales y doctrina franciscana. Reflexiones y debates, Buenos Aires, Ed. Jusbaire.)

A esos fines se tomaron los informes técnicos sobre el tema presentados en las actuaciones a fs. 407/495 por la coactora Fundación Greenpeace Argentina, a fs. 651/657 por Sherman Engineering de Suiza y a fs. 668/680 por la Academia General de Ingeniería.

La coactora Fundación Greenpeace Argentina, adjunta varios informes (fs. 407/495) a saber

- Denominado "Núcleo Socio-Productivo Estratégico, Reciclado De Distintas Corrientes De Residuos." elaborada por la Dra. Leila Devia para el ex Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (fs. 407/428).

- Artículo elaborado por Alejandro Boada Ortiz titulado "El Reciclaje, una Herramienta no un Concepto" (fs. 429/453)

- Artículo elaborado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales se encuentra glosado un informe "INCINERACIÓN DE BASURA CON RECUPERACIÓN DE ENERGÍA. Una tecnología cara, sucia, y a contramano del manejo sustentable de los recursos" (fs. 454/495).

Fundan su afirmación en que *"no es una tecnología renovable ni limpia, ya que la basura domiciliar no es un recurso renovable, y su combustión genera emisiones de gases de efecto invernadero (GEI),*

*sustancias peligrosas para la salud y el ambiente.(...) Compite con el reciclado y con la denominada Economía Circular. En esa competencia, los residuos reciclables (de mayor poder calorífico) son los más codiciados, tanto por las plantas incineradoras como por la industria del reciclado.” (fs. 455).*

Estás conclusiones merecen ser oídas y tenidas en cuenta al momento de evaluar la implementación de un planta de termovalorización. Al respecto, y tal como es la temática del presente caso, dichas voces no han podidos ser oídas ni tenidas en cuenta por no haber cumplido con lo que dispone nuestra Constitución local en su art. 89.

Así, de esta forma, se procura la interacción deseada por el constituyente entre la ciudadanía y los representantes (democracia participativa).

Este informe establece que *“La incineración de residuos sólidos urbanos (RSU) con recuperación de energía, conocida mundialmente como “Waste to Energy” (WtE), no es una tecnología renovable ni limpia, ya que la basura domiciliaria no es un recurso renovable, y su combustión genera emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), sustancias peligrosas para la salud y el ambiente)” (ver fs. 455).*

Entre sus conclusiones establece que (ver fs. 455/456):

- La tecnología WtE compite con el reciclado y con la denominada Economía Circular
- Es una tecnología cara, ya sea para generar energía como para tratar a los RSU.
- Es una tecnología altamente dependiente de los subsidios estatales
- La incineración de residuos destruye fuentes de trabajo.
- La incineración de residuos es una tecnología vieja.
- Generan emisiones contaminantes.
- La incineración de RSU genera residuos peligrosos, que demandan un sistema de gestión y disposición especial.

- Genera emisiones de dióxido de carbono CO2 (gas de efecto Invernadero).

A fs. 480 del informe se encuentra subtítulo 6 "LA INCINERACIÓN DE BASURA ES CONTAMINANTE", en el cual se desarrolla el problema de las emisiones y destacan lo siguiente:

*"Los incineradores, con o sin generación de energía, producen emisiones tóxicas y representan riesgos significativos para la salud y el ambiente de las comunidades cercanas a sus áreas de emplazamiento. Los residuos no desaparecen con la combustión, con ningún tipo de tecnología, solo se transforman en gases, líquidos y cenizas. Esta transformación de los residuos puede producir además compuestos nuevos, aún más tóxicos que los desechos que se trata de eliminar (...)*

*Asimismo, son fuentes de contaminación ambiental, dado que emiten metales pesados como cadmio, plomo, mercurio, cromo, cobre, entre otros. Una de las preocupaciones principales en las emisiones de la incineración, radica en la creación y liberación de las dioxinas y furanos. Estas sustancias conocidas como COP (contaminantes orgánicos, persistentes, regulados por la Convención Internacional de COPs y que nuestro país ha adoptado mediante la Ley 26.011) son altamente tóxicas y pueden viajar largas distancias, dado que tardan mucho en degradarse, además de acumularse en los organismos vivos aumentando su concentración a través de la cadena alimentaria. Las dioxinas pueden provocar problemas de reproducción y desarrollo, afectar el sistema inmunitario, interferir con hormonas y, de ese modo, causar cáncer".*

Luego se destaca el tema de los controles en "los países en vías de desarrollo"

*"La guía de GIZ señala que, aunque se den las condiciones óptimas de combustión, se producen varios compuestos que contienen mercurio, dioxinas o dióxido de nitrógeno (NO2) entre otros, que solo se pueden eliminar utilizando procesos químicos muy avanzados, que aumentan sustancialmente los costos del proyecto. En este sentido, indican que la aplicación de la termovalorización en países en vías de desarrollo es compleja y que se debe considerar entre otras circunstancias y que la falta de*

*monitoreo y la débil aplicación de los estándares ambientales, llevará necesariamente a generar problemas de salud pública”.*

Más adelante, trata el tema de las cenizas y sostiene:

*“La incineración frecuentemente se muestra como una solución para la gestión de los residuos y una opción superadora a los vertederos, dado que supuestamente elimina los residuos. Sin embargo, en los hechos no es así, solo reduce su volumen y los transforma además en residuos peligrosos. Debido a la presencia de compuestos tóxicos deben ser tratados y regulados bajo la Ley Nacional 24.051; por lo tanto en este caso no solo es necesario un relleno de seguridad para disponer de las cenizas, sino que también se requiere de un pre tratamiento debido a la toxicidad y peligrosidad del residuo restante. Se estima que la incineración deja (de diferentes formas) entre un 25% y un 35% de residuos, del total del peso combustionado. En algunos casos puede alcanzar hasta un 40%.”*

El proceso de combustión de RSU en los incineradores deja dos tipos de cenizas, por un lado, las llamadas cenizas de fondo o escorias (20 a 30% del residuo), que son aquellas que quedan en los hornos, y las cenizas volantes que pueden quedar en los filtros (1 a 3%) y/o ser emitidas al ambiente en el caso de las partículas más livianas o nano partículas, que no alcanzan a ser detectadas y capturadas por los sistemas de control.

A su vez, también existen efluentes líquidos con sustancias tóxicas provenientes del lavado de gases. Se estima entre un 2 a 5% de residuos totales provenientes de los sistemas de control de contaminación del aire.

Asimismo, las cenizas son fuente de emisión de dioxinas, furanos y una amplia gama de otros contaminantes orgánicos persistentes. Las cenizas volantes y los residuos provenientes de los sistemas de control, tienen en general concentraciones más altas de compuestos tóxicos.”

Además, el informe resalta que genera gases de efecto invernadero. Sostienen a fs. 484/485:

*“La incineración de residuos para generación de energía no es una fuente limpia (Ver apartado 1) por generar emisiones de GEL Y esto es especialmente evidente si se lo compara con otras fuentes convencionales de*

generación de energía. De acuerdo a "Sound Resource Management Group" 68 la basura que se quema emite 1,5 veces más dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) por kw/h que el carbón y 3 veces más que el gas natural. Por otro lado, y en relación a comparación de las emisiones de CO<sub>2</sub> con respecto a los rellenos sanitarios, el grupo señala que los estudios que afirman que las plantas de termovalorización de residuos, reducen de manera significativa las emisiones de gases de efecto invernadero con respecto a los vertederos, normalmente no cuentan todo el CO<sub>2</sub> que emiten dichas plantas. También basan sus comparaciones, en parte, en vertederos que no capturan metano, no generan energía o hacen mal su trabajo".

Son lapidarias estas investigaciones lo que no implica su certeza pero justamente el proceso deliberativo fijado por el Constituyente hubiera permitido que pudieran discutirse estas investigaciones junto con otras que coadyuvan a establecer el criterio más adecuado para establecer mejores medios/ políticas públicas para el cuidado del medio ambiente y la salud de los habitantes.

Del informe aportado por SHERMAN ENGINEERING de Suiza, a fs. 651/657, hay una serie de puntos a destacar: "Para construir una planta de tratamiento se exige en Europa una Evaluación de Impacto Ambiental. Suponemos que en Argentina es igual. Además el estudio económico y de financiación es imprescindible para poder tomar una decisión. Si realmente se tomará como base la normativa europea, la tienen que conocer muy bien antes de adoptarla" (fs. 655).

"Antes de construir una planta de termovalorización hay que considerar que el 50 % de la inversión está dedicada al control de emisiones a la atmósfera para reducir o eliminar las dioxinas y furanos (filtros tipo « scrubber » y su tratamiento posterior) así como construcción y operación de vertederos controlados de las cenizas provenientes de este tipo de plantas" (fs. 655).

*"Conclusiones:*

*La termovalorización es un método aceptable y utilizado en Europa de forma regular pero considerándolo desde un punto de vista de método combinado de recuperación integrada y no como método aislado.*

*Se ha implementado como respuesta a la necesidad de reducir principalmente el volumen de residuos en las grandes urbes (rellenos sanitarios con el volumen agotado) pero con la exigencia de una separación desde el inicio para aumentar su eficiencia*

*Exige unos controles muy estrictos de las operaciones, así como un mantenimiento predictivo y preventivo muy exhaustos de todas las instalaciones.*

*Adjuntamos un documento muy detallado con informaciones de tratamiento de residuos en España (UNED — Universidad Española a Distancia). <https://www2.uned.es/biblioteca/rsu/pagina4.htm>*

*Es imprescindible prohibir terminantemente el tratamiento térmico de materiales reciclables o aprovechables provenientes del circuito de recolección diferenciada.*

*En Alemania se han construido termorevalorizadoras como consecuencia de tener centros de reciclaje. Sin tener una red de plantas de separación y reciclaje que funcionen bien no es posible instalar termovalorizadoras de forma eficiente.*

*Como información: La construcción de una planta termovalorizadora tiene un coste que ronda los 150 millones de dólares para una línea de incineración; por dos el precio sería aproximadamente 225 millones y para tres, aproximadamente 325 millones" (fs. 655/656, los destacados son propios).*

Ahora bien del informe brindado por la **Academia General de Ingeniería** a fs. 668/680 en el punto "4. LA INCORPORACIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA GRSU"

*"El proceso de incorporación de nuevas tecnologías a la GRSU (gestión de los residuos sólidos urbanos) es inherente a todo SG y corresponde a las autoridades de aplicación y a la sociedad en general integrada a centros de investigación o en cámaras empresarias o en las ONGs con vocación ambiental, o en asociaciones civiles sin fines de lucro, entre otras, la búsqueda permanente de las alternativas tecnológicas aplicables en el contexto o entorno en el que se desenvuelve cada localidad."(fs. 676 vta.*

*"La propuesta de este documento es que dichas incorporaciones tecnológicas respondan a las pautas de las 3R o de la economía circular. En esas pautas, por supuesto se incluyen las tecnologías que revalorizan los residuos y les otorgan un valor de reposición en el circuito comercial. Entre estas tecnologías están las que aplican una termovalorización de los residuos con el propósito de generar energía" (fs. 677)*

*"En otras de las referencias consultadas, (...) la opinión es términos generales negativa a su incorporación en el sistema de GRSU, si no es precedida de un esquema de jerarquización de los residuos, ( prevención, separación en origen, reciclaje, reutilización ) y aun así hacen mención a los antecedentes habidos en el país, al alto costo de la implantación y Operación y Mantenimiento de ese tipo de Instalaciones frente a la de los Rellenos Sanitarios y al eventual riesgo de emisiones de contaminantes atmosféricos" (fs. 677).*

*"...la ONU Ambiente que desarrolla el panorama de los residuos y su perspectiva en los países de América Latina y el Caribe y ... que hace lo propio para la Argentina, sin una mención expresa de la tecnología WtE, como una alternativa con factibilidad económica, ambiental y social demostrada, sino como una posibilidad a ser estudiada entre otras alternativas y a tomar decisiones caso por caso".*

*"Como integrante de la Academia Nacional de la Ingeniería, el Instituto del Ambiente tiene una posición de apertura a la incorporación de nuevas tecnologías, entendiendo que esas experiencias hacen al desarrollo del país, en la medida que se observen los debidos recaudos respecto a la tríada que se remarca en el párrafo anterior. En ese sentido, de acuerdo a los antecedentes consultados, en los que se da cuenta de la cantidad de instalaciones de este tipo en operación en los países de la UE y en los EEUU, no caben dudas que las cuestiones tecnológicas y de cumplimiento de las exigentes normativas de regulación ambiental a las que deben someterse, estarían resueltas en la medida que los términos de referencia que se establezcan para su diseño, construcción, operación y mantenimiento, sean tan rigurosas como las que están vigentes en esos países".*

*"Partiendo de esa base, nuestra propuesta es que la viabilidad de su incorporación a los sistemas de GRSU, surja de la consideración exhaustiva*

y documentada del contexto social, ambiental y económico del país, siguiendo las pautas y objetivos de la Ley Nacional 25.916, de la ENGIRESU 2005 y de las normativas complementarias de éstas" (fs. 677).

Normas que como ya se mencionó NO han sido tomadas en cuenta para la modificación normativa establecida en la Ley aquí cuestionada.

Además ha de tenerse especialmente en cuenta, que en algunos países europeos como España, los planes de gestión de residuos están modificándose incluyendo el cierre de las plantas Incineradoras, tal es el caso de la ciudad de Madrid, donde la técnica de la Incineración para acabar con los residuos de esa ciudad será historia, ya que se ha elaborado una Estrategia de Prevención y Gestión de Residuos según la cual la incineración se reducirá a la mitad para 2022 y se eliminará por completo en 2025, fecha en la que también se cerrará la planta incineradora de Valdemingómez. La nueva estrategia "...se basa en tres principios: la reducción de residuos, la reutilización y un tratamiento sostenible de los mismos" <https://www.elmundo.es/madrid/2018/06/28/5b34fda1468aeb12768b4616.html>

Las modificaciones se realizaron luego de que los vecinos se agruparan y reclamaran el cierre de la Planta de termovalorización cuando notaron que había un aumento de enfermedades respiratorias y casos de cáncer de pulmón, hígado, etc. : "un estudio del año 2012 del Centro Nacional de Epidemiología del Instituto de Salud Carlos III, concluyó que «existe un incremento significativo del riesgo de muerte por cáncer en las localidades próximas a incineradoras e instalaciones para la recuperación o eliminación de residuos peligrosos". <https://www.ecologistasenaccion.org/35620/>

Estos antecedentes demuestran que la técnica de la termovalorización se está abandonando en países de Europa dando como consecuencia que estas plantas se ofrecen como una tecnología "segura" en países subdesarrollados como el nuestro, con serias consecuencias al ambiente y a la salud, agravada en países de Latinoamérica por la deficiencia de los controles gubernamentales que el funcionamiento de estas plantas podría tener.

La jurisprudencia de la CSJN recientemente estableció nuevos estándares de protección en materia ambiental "...los estudios de evaluación

*de impacto ambiental y su aprobación deben ser previos a la ejecución de la obra o actividad, al tiempo que no se admite que la autorización estatal se expida en forma condicionada. (conforme arts. 2 y 21 del decreto provincial 4977/2009 -conforme art. 84 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos-, y arts. 11 y 12 de la ley 25.675 y Fallos: 339:201 y 340:1193)."* (Corte Suprema de la Nación Argentina fallo "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa Majul, Julio c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental").

Asimismo, cuando se trata de cuestiones ambientales y los efectos que se pueda causar en el medio ambiente el más alto tribunal señala que no puede omitirse: "el derecho a vivir en un ambiente sano (art. 41 de la Constitución Nacional y 22 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos) y que el Estado garantiza la aplicación de los principios de sustentabilidad, precaución, equidad intergeneracional, prevención, utilización racional, progresividad y responsabilidad (art. 83 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos)" (*Op. cit.*)

La Corte Suprema adjudica al paradigma jurídico tener en cuenta en temas ambientales al sistema en su totalidad, es decir tener un abordaje sistémico de la problemática planteada: "*recordar que el paradigma jurídico que ordena la regulación del agua es eco-céntrico, o sistémico, y no tiene en cuenta solo los intereses privados o estatales, sino los del mismo sistema, como bien lo establece la Ley General del Ambiente (Fallos: 340:1695).*", estándar que bien podría asimilarse al paradigma jurídico que regula la gestión de residuos domiciliarios.

Debido a la importancia de la temática ambiental la Corte Suprema de Justicia de la Nación señala que: "*los jueces deben considerar el principio **in dubio pro natura** que establece que "en caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos"* (Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza -UICN-, Congreso Mundial de Derecho

*Ambiental de la UICN, reunido en la Ciudad de Río de Janeiro en abril de 2016).*" (op. cit.)

*"Reconociendo que la idea de precaución es el fundamento de las preocupaciones de todas las Partes y se halla incorporada de manera sustancial en el presente Convenio." (Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP) de mayo de 2001, habiendo entrado en vigor en 2004, Ley 26011)*

*"(...) b) Medidas de reducción de las liberaciones de carácter general: Al examinar las propuestas de construcción de nuevas instalaciones o de modificación importante de instalaciones existentes que utilicen procesos que liberan productos químicos de los incluidos en el presente anexo, deberán considerarse de manera prioritaria los procesos, técnicas o prácticas de carácter alternativo que tengan similar utilidad, pero que eviten la formación y liberación de esos productos químicos. En los casos en que dichas instalaciones vayan a construirse o modificarse de forma importante, además de las medidas de prevención descritas en la sección A de la Parte V, para determinar las mejores técnicas disponibles se podrán considerar también las siguientes medidas de reducción: i) Empleo de métodos mejorados de depuración de gases de combustión, tales como la oxidación termal o catalítica, la precipitación de polvos o la absorción; ii) Tratamiento de residuos, aguas residuales, desechos y fangos cloacales mediante, por ejemplo, tratamiento térmico o volviéndolos inertes o mediante procesos químicos que les quiten la toxicidad; iii) Cambios de los procesos que den lugar a la reducción o eliminación de las liberaciones, tales como la adopción de sistemas cerrados; iv) Modificación del diseño de los procesos para mejorar la combustión y evitar la formación de los productos químicos incluidos en el anexo, mediante el control de parámetros como la temperatura de incineración o el tiempo de permanencia." (Anexo C, Parte V, B., b, del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP) de mayo de 2001, habiendo entrado en vigor en 2004, Ley 26011)*

*"A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada." (Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo (1992) Principio 4).*

Por todo lo expuesto, y teniendo en cuenta los datos contenidos en los informes técnicos acerca de los potenciales riesgos a la salud y al medioambiente que implica la tecnología de termovalorización autorizada por la Ley 5966, considero que se debe aplicar el Principio Precautorio que señala la Ley General del Ambiente "Cuando haya peligro de daño grave o 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" y en consecuencia, exhortar a la Legislatura de la CABA y al GCBA a tomar en cuenta estas opiniones técnicas y producir los Informes técnicos de Impacto ambiental antes de autorizar tecnologías que como la termovalorización de residuos, que puedan implicar daños ambientales.

La Corte Interamericana ha elaborado una Opinión Consultiva que estipula parámetros a ser aplicados por los Estados adherentes al Pacto de San José de Costa Rica respecto al medio ambiente. Sobre las obligaciones que deben cumplir los Estados a dicho en el punto 125:

*"Para el cumplimiento de las obligaciones de respetar y garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal, en el contexto de la protección del medio ambiente, los Estados deben cumplir con una serie de obligaciones, tanto para daños ocurridos dentro de su territorio como para daños que traspasen sus fronteras. En el presente acápite se examinará: (A) la obligación de prevención; (B) el principio de precaución; (C) la obligación de cooperación, y (D) las obligaciones procedimentales en materia de protección del medio ambiente, con el propósito de establecer y determinar las obligaciones estatales derivados de la interpretación sistemática de dichas normas junto con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos a la vida e integridad personal consagrados en la Convención Americana (...)"*. (Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017) Opinión consultiva oc-23/17 ce 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia. Medio Ambiente y Derechos Humanos, [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/scrpa\\_23\\_esa.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/scrpa_23_esa.pdf), Pág. 53)

#### **4.- Consideraciones Finales**

##### **Las pretensiones**

El presente caso tiene tres pretensiones claras y nuestra tarea fue relacionarla con los preceptos del derecho vigente en materia constitucional y ambiental.

A modo de síntesis recordemos los puntos en debate:

1) Si el Poder Legislativo de la Ciudad ha omitido cumplir con la manda constitucional prevista para la elaboración y sanción de las leyes -en este caso la Ley 5966- en "materia ambiental" que requiere de un procedimiento de doble y de audiencia pública.

2) Si la Ley 5966 de la C.A.B.A. cuyo art. 3 autoriza la termo valorización de residuos contraviene los principios de no regresión y progresividad y las leyes federales de presupuestos mínimos (Ley General de Ambiente 25675 y Ley de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios 25916) dictadas en virtud del art. 41 de la CN y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

3) Si la Ley en cuestión incluye medidas que pueden producir un daño al ambiente y a la salud de "los habitantes" de la Ciudad y a sus "generaciones futuras", contrariando así la tutela establecida en la Constitución Nacional e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, la Constitución de la Ciudad y las leyes de presupuestos mínimos.

##### **4.1.- Conclusión Tema 1. Relativo a la doble lectura.**

A lo largo del debate hemos establecido que el Constituyente ha otorgado a determinadas materias, en este caso la "ambiental", un procedimiento especial para asegurar la participación ciudadana estatuida en la figura de la audiencia pública (conf. art. 90 inc. 3 de la CCABA) y el procedimiento de doble lectura (conf. art. 89 de la CCABA).

##### **4.1.1. El "caso judicial"**

Además, se ha advertido la comprobación de la existencia de una controversia o "caso judicial", puesto que aquellas organizaciones que

pretendían "consideración" por parte del órgano legislativo de sus "reclamos y observaciones" esperaban una "resolución definitiva" de la Legislatura, quedando así obstruido el ejercicio de un derecho constitucional explícito.

Ese agravio, en principio irreparable, de ejercer la participación ciudadana mediante el mecanismo de la audiencia pública, tenía por objeto la discusión y observancia de cuestiones referidas a la protección del bien jurídico "ambiente".

A modo de ejemplo, corresponde destacar que del compendio de palabras "ambiente", "ambiental" y "medio ambiente", los Constituyentes las han impreso en el texto constitucional porteño en más de 25 ocasiones, estableciendo algún que otro indicio a los poderes del estado y al intérprete constitucional, afianzando así la tutela especial a la cuestión ambiental emanada del bloque constitucional federal (C.N. y TT. de DD.HH.).

En esa misma línea, entendió la Legislatura la manda constitucional, como ya se ha explicado, cuando dispuso en su Reglamento interno el procedimiento de doble lectura (capítulo 3, art. 73) para los proyectos que versen sobre las materias o asuntos del artículo 89 de la Constitución de la Ciudad.

#### **4.1.2. La legitimación procesal**

También, la legitimación procesal de los actores se encuentra fuera de toda discusión (conf. art. 43 de la CN y art. 14 de la CCABA) ya que las mismas son "personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos" relacionadas con la materia, más aún si se considera que el caso se encuadra dentro del "paradigma ambiental" que tiene por objeto el bien jurídico colectivo "ambiente".

Así lo sostuvo la CSJN en el Fallo "Halabi" que reconoce legitimación sobre los derechos de incidencia colectiva al "Defensor del Pueblo de la Nación, las asociaciones que concentran el interés colectivo y el afectado. En estos supuestos existen dos elementos de calificación que resultan prevalentes. En primer lugar, la petición debe tener por objeto la tutela de un bien colectivo, lo que ocurre cuando éste pertenece a toda la comunidad, siendo indivisible y no admitiendo exclusión alguna. Por esta razón sólo se concede una legitimación extraordinaria para reforzar su protección, pero en

*ningún caso existe un derecho de apropiación individual sobre el bien ya que no se hallan en juego derechos subjetivos. No se trata solamente de la existencia de pluralidad de sujetos, sino de un bien que, como el ambiente, es de naturaleza colectiva"* (en Fallo "Halabi" 332:111, cons. 11 del voto de la mayoría).

#### **4.1.3. Relativo al análisis literal de la cláusula constitucional**

Por lo tanto, resulta oportuno destacar que ninguna de las codemandadas (tanto el GCBA y como la Legislatura de la C.A.B.A.) han podido explicar con argumentos coherentes y consistentes, el por qué se ha decidido omitir el procedimiento de doble lectura y la audiencia pública.

Claramente resulta por lo menos endeble jurídicamente, argumentar que si antes se había sancionado una ley ambiental mediante mayoría simple -violando el procedimiento que ordena la Constitución de la Ciudad-, ahora esta nueva ley adquiere validez, por el solo hecho de consolidar una vez más una nueva infracción al orden constitucional, máxime cuando se trata de poderes de estado que deben actuar en el marco de su competencia constitucional.

Además, se tiene establecido que la competencia de los poderes del estado es excepcional y deviene de las facultades que les otorga para el ejercicio la Constitución.

Los límites constitucionales a las competencias de los poderes del Estado deben respetarse porque esta es la mejor forma de cuidar las instituciones y delimitar los marcos de actuación de cada Poder del Estado.

El Legislador tiene amplísimas potestades exclusivas que no pueden ser avasalladas por ningún otro Poder del Estado, y corresponde que así sea puesto que son los representantes del Pueblo de la Ciudad de Bs.As.

Ahora bien, cuando algunas de esas facultades legislativas son ejercidas ampliando el marco de la competencia previamente fijada por el poder constituyente, entran en colisión con el diseño constitucional que delimita los marcos de actuación de cada poder público.

Además, la omisión de dictar un Código Ambiental, no puede convalidar el mecanismo del dictado de leyes simples en "materna ambiental",

y atribuirse, el Legislador, una especie de atajo constitucional otorgado implícitamente por el poder constituyente.

En ese punto, la Constitución es precisa y establece la necesidad del dictado de Códigos en virtud del reciente proceso constitutivo de la autonomía porteña, por eso la regla orientadora del art. 89 es "las siguientes materias y sus modificaciones" debido a que el poder constituyente quiso resguardar a futuro que cualquier cambio o modificación requieran de esa mayoría agravada (art. 81 inc. 3 CCABA) y de la participación ciudadana (art. 89 y 90 CCABA) ante dicha temática.

En consecuencia, resulta un contrasentido que el poder constituyente queriendo resguardar y asegurar en el presente y en el futuro el debate, la participación ciudadana, los consensos políticos, los diálogos interjurisdiccionales, es decir todo lo que hace a una democracia deliberativa, en el mientras tanto le otorgue el Poder Legislativo, la potestad discrecional de establecer el procedimiento que le plazca para el dictado de leyes ambientales.

Tanto una corriente de interpretación constitucional que se enrola en el "originalismo" o una teoría que adhiera a una postura "dinámica" respecto del control de constitucional no pueden llegar a la conclusión esbozada por el Gobierno de la Ciudad.

Como se aprecia de la evidencia contundente reunida en la causa, es un hecho que la Ley motivo de análisis ha sido sancionada SIN el procedimiento constitucional de la Doble Lectura y consecuente Audiencia Pública, de acuerdo a lo informado por la propia Legislatura, lo cual no deja de ser una admisión escrita, lisa y llana, reconocimiento que no necesita ninguna otra indagación.

Y la necesaria participación de la ciudadanía en cuestiones ambientales, que se garantiza a través de la Audiencia Pública, no debe ser temida por los poderes del Estado, sino utilizada para fortalecer el debate público, en ese sentido se expresa el Juez de la Corte Suprema de la Nación Ricardo Lorenzetti cuando sostiene que: "*El consenso no significa que todos, inicialmente, pensemos igual, sino que es el resultado final del encuentro de opiniones divergentes que interactúan: "consenso entrecruzado". Para que ello sea posible es necesario el diseño de instituciones donde cada uno expone los conflictos, y todos aprendemos a escuchar al otro*" (Lorenzetti Ricardo,

(29/09/2019), "El enojo y el idealismo ambiental, por Ricardo Lorenzetti"  
Fuente [www.perfil.com](http://www.perfil.com)).

Por consiguiente, corresponde declarar nula la Ley 5966 en virtud de la sanción establecida por el poder constituyente en el art. 90 último párrafo, de la Constitución de la Ciudad al decir "ningún órgano del gobierno puede conferir excepciones a este trámite y si lo hiciera éstas son nulas".

#### **4.2- Conclusión Tema 2. Contradicción de Ley 5966 a principios establecidos en leyes Federales.**

Ley 5966 de la CABA que autoriza la termo valorización de residuos, lo hace sin tener en cuenta lo establecido en las leyes federales de presupuestos mínimos (Ley General de Ambiente 25675 y Ley de Gestión Integral de Residuos Domiciliarios 25916) dictadas en virtud del art. 41 de la CN y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos, resultando una afectación directa a los principios de no regresión y progresividad en materia ambiental que fue receptado en dichas leyes.

La política pública federal en materia de gestión de residuos domiciliarios está orientada al reciclaje de los mismos en todas sus formas, ya que en ningún caso la ley nacional de gestión integral de residuos domiciliarios (Ley 25916) hace alusión a la combustión de residuos ni siquiera con recuperación de energía.

El término "valorización" contenido en la normativa nacional de gestión de residuos domiciliarios se refiere a todo procedimiento que permita el aprovechamiento de los recursos contenidos en los residuos, mediante el reciclaje en sus formas físicos, químicos, mecánicos o biológicos, y la reutilización (inciso f), es diametralmente distinto al concepto de "valorización" utilizado en la Ley cuestionada que se refiere a técnicas de combustión con recuperación energética.

La Ley 5966 modificatoria de la Ley 1854 de Basura Cero, debió garantizar los objetivos dispuestos en la Ley Nacional de Gestión de residuos domiciliarios, mediante la gestión integral de los residuos, teniendo como principal objeto la protección del ambiente y la calidad de vida de la población; promoviendo la valorización de los residuos domiciliarios, a través de la implementación de métodos y procesos adecuados (reciclaje en todas sus

formas); minimizando los impactos negativos que estos residuos puedan producir sobre el ambiente; y logrando la minimización de los residuos con destino a disposición final.

Como quedó probado en las presentes actuaciones, la Ciudad de Buenos Aires al sancionar una ley que, como la 5966, autorizó un método de tratamiento de los residuos domiciliarios distinto al previsto en la ley nacional de gestión de residuos domiciliarios, no aplicó los criterios mínimos de protección ambiental, violando lo dispuesto en el art. 41 de la CN, en virtud del cual debió haber complementado las normas nacionales en materia de gestión de residuos, agregando algo al estándar mínimo fijado por la política pública nacional en la materia pero no como lo hizo, eliminando la prohibición de la combustión de residuos sólidos urbanos en cualquiera de sus formas y autorizando un método no adecuado como lo es la termovalorización.

Por otra parte, la normativa ambiental en cuestión, aprobada en simple lectura tampoco tuvo en cuenta la jerarquía de tratamiento de los residuos establecida en la Estrategia de Nacional de Gestión Integral de RSU (ENGIRSU) implementada en todo el país desde el año 2005, que indicó la disminución de la cantidad de residuos a disponer, sometiendo a procesos de reuso y reciclado tantas veces como sea posible, antes de ser descartados definitivamente y enviados a su disposición final.

Con la incorporación del método de la termovalorización con recuperación de energía en Ley de Basura Cero, no se respetó el Principio de Congruencia por el cual la legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la Ley General del Ambiente (artículo 4º Ley 25675).

Considerando dicho principio, las modificaciones legislativas introducidas por la Ley 5966 debieron ser congruentes con la Ley Nacional de Gestión de Residuos Domiciliarios Ley 25.916, y disponer la profundización de sistemas de reciclado -física, química, mecánica o biológica, y la reutilización- como allí se establece.

Por otra parte, quedó evidenciado que no se cuentan con datos oficiales de cuánto es el volumen de residuos reciclables que procesa la Ciudad (auditoría 1.17.11 de la AGCBA) por lo tanto se puede percibir que no se contó

con fundamentos fácticos reales que motivaron la autorización legal de las plantas de termovalorización de residuos en la Ciudad de Buenos Aires.

Además, la Ley 5966 modifica el art. 6° de la Ley 1854 estableciendo un nuevo cronograma de reducción progresiva de la disposición final de residuos sólidos urbanos, extendiéndose los plazos de cumplimiento de las metas a ocho años más, ello sobre la base de que las metas planteadas en la Ley 1854 "devinieron abstractas y han quedado obsoletas" (fs. 195 vta.), sin demostrar que se haya cumplido con el 75% de las metas, recaudo que habilitaba la posibilidad de incorporar la valorización/combustión u otras tecnologías (art. 54 Ley 1854)

El GCBA aquí demandado dio ejemplos generales del funcionamiento de esta tecnología en otros países de Europa para legitimar la incorporación de la termovalorización como técnica de tratamiento de residuos urbanos pero no expuso datos duros y cálculos estimados de funcionamiento o informes de impacto ambiental (art. 30 CCABA), que permitan dar cuenta de que la termovalorización sea un método adecuado para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El sistema de Cooperativas que tiene a su cargo la recolección y separación de materiales reciclables presentes dentro de los residuos domésticos, contemplado en la Ley 992 de la CABA, es un sistema único en el mundo, sin perjuicio de ello, según la declaración realizada por investigadores el 2 de mayo de 2018, la tarea de reciclar todo el material reciclable es contrapuesto al método de incineración.

En esa línea: *"en materia de valorización energética es imperioso dejar en claro cuáles son las corrientes de residuos que podrán ser tratados por esta tecnología. Tasas de incineración altas son incoherentes con objetivos de reciclaje ambiciosos."* (Ver documento completo en página web: <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2018/05/Declaraci%C3%B3n-de-Investigadores-de-Universidades-Nacionales-frente-a-la-modificaci%C3%B3n-de-la-ley-de-Basura-Cero.pdf>)

A su vez, es significativa la cantidad de empleos generados por los procesos de recuperación y reciclado frente a otros métodos de tratamiento de RSU, se estima en 10 veces más que la combustión de residuos. Diferentes estudios señalan que el costo de inversión de capital para la valorización

energética es superior a todas las demás fuentes de energía, incluyendo a la energía solar fotovoltaica y la eólica (U.S. Energy Information Administration -EIA- (2016): "Capital Cost Estimates for Utility Scale Electricity Generating Plants", Departamento de Energía de los EEUU, Washington DC.)

No surge de las constancias en autos que se haya realizado un estudio del impacto ambiental -la Constitución CABA prevé en el artículo 30 la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto ambiental y su discusión en audiencia pública.-, de acuerdo al nivel de residuos que produce la CABA, de las emisiones atmosféricas (carga másica) propias de esta Ciudad, ya que los límites y estándares impuestos en la Unión Europea para sus ciudades -que fueron agregados de cumplimiento obligatorio para la CABA por la Ley 5966-, que posee otras características, podría diferir a las propias de la CABA.

Tampoco se pudo establecer qué tratamiento se dará a los residuos obtenidos a partir de la termovalorización, teniendo en cuenta que los mismos son residuos peligrosos.

Podemos sostener entonces que las modificaciones introducidas por la Ley 5966 traen aparejada la violación del principio de progresividad y el principio de no regresión aplicable en la protección del derecho a un ambiente sano y equilibrado y del derecho a la salud, reconocido en la Ley 25.675 y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Artículo 2.1., 5.2, 12; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 5.2, Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 26 y 29; el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, (Protocolo de San Salvador) artículos 1 y 11)

A su vez, la Ley 5966 viola el principio de progresividad reconocido en la Ley 25675 y en los Tratados Internacionales de Derechos Humanos en sus dos aspectos: implica una regresión normativa al autorizar la incineración de residuos e implementa un método de tratamiento de los residuos que no resulta adecuado; y el segundo aspecto es que la Ley 5966

implica también una regresión en relación al paradigma de la Economía Circular adoptado por la Ley 1854.

Como también se puede apreciar que la Ley 5966 viola a su vez los principios de prevención y precaución también contenidos en las normas nacionales e internacionales citadas, que complementan al principio de no regresión en tanto su fin es evitar el daño ambiental y situaciones irreversibles para el ambiente.

Por las consideraciones realizadas, corresponde declarar la Inconstitucionalidad de la Ley 5966 toda vez que con su dictado se afectan los presupuestos mínimos en materia de protección ambiental establecidos en la Ley General del Ambiente 25675 y Ley Nacional 25916 de Gestión de Residuos Domiciliarios, e incorporar un método de tratamiento de residuos que implica una regresión normativa afectado así el principio de progresividad normativa y violando los principios de preventivos y precautorio.

#### **4.3- Conclusión Tema 3. Afectación del Derecho a la Salud y a un Ambiente Sano.**

Siendo que como ya quedó plasmado en los puntos anteriores, la Ley 5966, que legisla aspectos puramente ambientales, se sancionó sin cumplir con los requisitos de la doble lectura ni de participación ciudadana, ni se tuvieron en cuenta para su dictado los presupuestos mínimos definidos por las leyes federales y que con dichos extremos basta para declarar su nulidad, cabe igualmente y por las omisiones referidas, aludir al daño al ambiente y a la salud que la incorporación de la combustión de residuos puede generar.

Debido a que la Ley 5966 se sancionó sin cumplir con los requisitos de doble lectura y audiencia pública, con ello también los habitantes de la CABA fueron privados de un debate amplio, participativo y técnico en relación a si la termovalorización resulta un método adecuado para la Ciudad y si su inclusión en el sistema de gestión de residuos domésticos puede incluir medidas que dañen al ambiente y a la salud de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires.

El alcance técnico de ese análisis, motivó que la suscripta realizara una convocatoria a distintos organismos públicos incluso del propio Gobierno de la Ciudad, y privados, para que en calidad de "amigos del

tribunal" se expidieran, con el fin de contar con información, investigaciones y datos científicos que ilustren sobre todas las aristas de la incorporación de la combustión de residuos y sus consecuencias al medio ambiente y a la salud, con el objeto de enriquecer y democratizar el debate judicial, siendo que se consideró pertinente en pos del precepto constitucional del debido proceso y el afianzamiento de la justicia (Ricardo Carlos Köhler, "Amicus Curiae, Amigos del Tribunal, Ed. Astrea, 2010, pág. 10).

Sin perjuicio de que la decisión de tal convocatoria fue apelada, y se hizo lugar al recurso, se aclara que ya habían sido incorporados por coactores Informes técnicos que ilustran sobre la problemática, y también fueron presentados dos informes que fueron tenidos en cuenta por quien suscribe para analizar los riesgos al medio ambiente y a la salud que acarrear la instalación de una planta de termovalorización (informes técnicos obrantes a fs. 407/495 por la coactora Fundación Greenpeace Argentina, "Núcleo Socio-Productivo Estratégico. Reciclado De Distintas Corrientes De Residuos." elaborada por la Dra. Leifa Devia para el ex Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación (fs. 407/428); Artículo elaborado por Alejandro Boada Ortiz titulado "El Reciclaje, una Herramienta no un Concepto" (fs. 429/453); Artículo elaborado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales se encuentra glosado un informe "INCINERACIÓN DE BASURA CON RECUPERACIÓN DE ENERGÍA. Una tecnología cara, sucia, y a contramano del manejo sustentable de los recursos" (fs. 454/495), a fs. 651/657 por **Sherman Engineering** de Sulza y a fs. 668/680 por la **Academia General de Ingeniería**).

Sobre la base de tales informaciones quedaron en claro varios puntos:

- La tecnología WtE compete con el reciclado y con la denominada Economía Circular
- Es una tecnología cara, ya sea para generar energía como para tratar a los RSU.
- Es una tecnología altamente dependiente de los subsidios estatales
- La incineración de residuos destruye fuentes de trabajo.

- La incineración de residuos es una tecnología vieja.
- Generan emisiones contaminantes.
- La incineración de RSU genera residuos peligrosos, que demandan un sistema de gestión y disposición especial.
- Genera emisiones de dióxido de carbono CO<sub>2</sub> (gas de efecto invernadero).

Todas estas cuestiones se ven agravadas por 'la falta de monitoreo y la débil aplicación de los estándares ambientales, llevará necesariamente a generar problemas de salud pública', y por la circunstancia que la termovalorización solo reduce el volumen de los residuos, pero los transforma además en residuos peligrosos.

El proceso de combustión de RSU en los incineradores deja dos tipos de cenizas, por un lado, las llamadas cenizas de fondo o escorias (20 a 30% del residuo), que son aquellas que quedan en los hornos, y las cenizas volantes que pueden quedar en los filtros (1 a 3%) y/o ser emitidas al ambiente en el caso de las partículas más livianas o nano partículas, que no alcanzan a ser detectadas y capturadas por los sistemas de control. A su vez, también existen efluentes líquidos con sustancias tóxicas provenientes del lavado de gases. Se estima entre un 2 a 5% de residuos totales provenientes de los sistemas de control de contaminación del aire.

Asimismo, las cenizas son fuente de emisión de dioxinas, furanos y una amplia gama de otros contaminantes orgánicos persistentes. Las cenizas volantes y los residuos provenientes de los sistemas de control, tienen en general concentraciones más altas de compuestos tóxicos."

Además, el informe resalta que genera gases de efecto invernadero.

Todos estos datos acerca de las implicancias a la salud y al medioambiente, fueron acalladas, al no permitirse un debate amplio de toda la ciudadanía, que permita establecer y conocer las mejores opciones disponibles a efectos de crear una política pública para el cuidado del medio ambiente y la salud de los habitantes.

Por otra parte, en la normativa se incluyeron reglas de la Unión Europea pero aparentemente se hizo un recorte discrecional de las mismas ya

que "Para construir una planta de tratamiento se exige en Europa una Evaluación de Impacto Ambiental. Suponemos que en Argentina es igual. Además el estudio económico y de financiación es imprescindible para poder tomar una decisión. Si realmente se tomará como base la normativa europea, la tienen que conocer muy bien antes de adoptarla" (fs. 655, Sherman, el subrayado me pertenece) .

"Antes de construir una planta de termovalorización hay que considerar que el 50 % de la inversión está dedicada al control de emisiones a la atmósfera para reducir o eliminar las dioxinas y furanos (filtros tipo « scrubber » y su tratamiento posterior) así como construcción y operación de vertederos controlados de las cenizas provenientes de este tipo de plantas" (fs. 655, Sherman).

Normas que como ya se mencionó NO han sido tomadas en cuenta para la modificación normativa establecida en la Ley aquí cuestionada, ni han sido referenciadas en los informes presentados por el GCBA en su contestación de demanda.

Por otra parte, la técnica de la termovalorización se está abandonando en países como España dando como consecuencia que estas plantas se ofrecen como una tecnología "segura" en países subdesarrollados como el nuestro, con serias consecuencias al ambiente y a la salud, agravada en países de Latinoamérica por la deficiencia de los controles gubernamentales que el funcionamiento de estas plantas podría tener.

A diferencia de lo que ocurre en Argentina, que no hay ningún estudio de impacto ambiental oficial ni económico acerca de la implementación de la combustión de residuos domésticos para su incorporación y sanción en una Ley local; en Uruguay, en el marco de la Estrategia de Resiliencia propuesta por Montevideo, se busca realizar los estudios y evaluaciones previstas para seleccionar el modelo de gestión y las tecnologías más adecuadas para la gestión de residuos domiciliarios, y tomando en consideración su rol de ciudad capital y principal centro del área metropolitana. Se está evaluando la realización de un estudio de factibilidad técnica y viabilidad económica para la construcción y operación de una planta de generación de energía a partir de residuos, complementaria a las soluciones de reciclaje, y alternativa a la disposición final en relleno sanitario.

Dentro de la estrategia "Montevideo Resiliente", la Intendencia de Montevideo, **luego de un proceso participativo iniciado en 2017** realizó un Estudio de Situación de la Gestión de Riesgo en Montevideo y Bases para el Diseño de un Plan de Gestión Integral del Riesgo, que fue elaborado por Raquel Lejtregger en septiembre de 2018, en el cual se tomaron en cuenta los desastres ocurridos en Montevideo, los impactos causados por la contaminación por plomo que cobraron fuerza en el año 2001 y el necesario foco en los diversos aspectos relacionados en la gestión de los residuos y en la atención a la calidad de aire, suelo, agua.

A modo de ejemplo, se mencionan las múltiples actividades que se llevan adelante en el Servicio de Evaluación de la Calidad y Control Ambiental (SECCA) y mencionar puntualmente el proyecto de recuperación de áreas contaminadas para reducir los efectos negativos en la salud en la población más vulnerable (asentamientos de la cuenca baja del Arroyo Pantanoso), con apoyo del Banco Mundial y la Unión Europea a través de la Alianza para la Salud y contra la Contaminación (GAHP) ejecutado en 2013 y 2014, entre otros.

Con respecto a la contaminación por plomo, "*... la intoxicación por plomo resultó de una magnitud y una extensión tal como para ser tenida en cuenta como una de las principales amenazas para la especie. Este metal debería ser considerado a la hora de establecer medidas de mitigación y evaluar la prohibición del uso de municiones de plomo a lo largo y ancho de la región*" (Wiemeyer, Guillermo (2019) "Evaluación de salud en carnívoros tope como aporte para la medicina de la conservación en Argentina: el caso del Cóndor Andino (*Vultur gryphus*)", tesis doctoral, Facultad de Cs. Veterinaria, UBA)

La jurisprudencia de la CSJN recientemente estableció nuevos estándares de protección en materia ambiental "*...los estudios de evaluación de impacto ambiental y su aprobación deben ser previos a la ejecución de la obra o actividad, al tiempo que no se admite que la autorización estatal se expida en forma condicionada. (conforme arts. 2 y 21 del decreto provincial 4977/2009 -conforme art. 84 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos-, y arts. 11 y 12 de la ley 25.675 y Fallos: 339:201 y 340:1193).*" (Corte Suprema de la Nación Argentina fallo "Recurso de hecho deducido por la actora

en la causa Majul, Julio c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental”).

Asimismo, cuando se trata de cuestiones ambientales y los efectos que se pueda causar en el medio ambiente el más alto tribunal señala que no puede omitirse: “el derecho a vivir en un ambiente sano (art. 41 de la Constitución Nacional y 22 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos) y que el Estado garantiza la aplicación de los principios de sustentabilidad, precaución, equidad intergeneracional, prevención, utilización racional, progresividad y responsabilidad (art. 83 de la Constitución de la Provincia de Entre Ríos)” (Op. cit.)

Debido a la importancia de la temática ambiental la Corte Suprema de Justicia de la Nación señala que: “*los jueces deben considerar el principio **in dubio pro natura** que establece que “en caso de duda, todos los procesos ante tribunales, órganos administrativos y otros tomadores de decisión deberán ser resueltos de manera tal que favorezcan la protección y conservación del medio ambiente, dando preferencia a las alternativas menos perjudiciales. No se emprenderán acciones cuando sus potenciales efectos adversos sean desproporcionados o excesivos en relación con los beneficios derivados de los mismos” (Declaración Mundial de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza -UICN-, Congreso Mundial de Derecho Ambiental de la UICN, reunido en la Ciudad de Río de Janeiro en abril de 2016).*” (op. cit.)

“Reconociendo que la idea de precaución es el fundamento de las preocupaciones de todas las Partes y se halla incorporada de manera sustancial en el presente Convenio.” (Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COP) de mayo de 2001, habiendo entrado en vigor en 2004, Ley 26011)

Por todo lo expuesto, y teniendo en cuenta los datos contenidos en los informes técnicos acerca de los potenciales riesgos a la salud y al medioambiente que implica la tecnología de termovalorización autorizada por la Ley 5966, considero que se debe aplicar el principio precautorio que señala la Ley General del Ambiente “*Cuando haya peligro de daño grave o 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” y en consecuencia, exhortar a la Legislatura de la CABA y al GCBA a tomar en cuenta estas opiniones técnicas y producir los informes técnicos de impacto ambiental antes de autorizar tecnologías que como la termovalorización de residuos, que puedan implicar daños ambientales.

La Corte Interamericana ha elaborado una Opinión Consultiva que estipula parámetros a ser aplicados por los Estados adherentes al Pacto de San José de Costa Rica respecto al medio ambiente. Sobre las obligaciones que deben cumplir los Estados a dicho en el punto 125:

*“Para el cumplimiento de las obligaciones de respetar y garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal, en el contexto de la protección del medio ambiente, los Estados deben cumplir con una serie de obligaciones, tanto para daños ocurridos dentro de su territorio como para daños que traspasen sus fronteras. En el presente acápite se examinará: (A) la obligación de prevención; (B) el principio de precaución; (C) la obligación de cooperación, y (D) las obligaciones procedimentales en materia de protección del medio ambiente, con el propósito de establecer y determinar las obligaciones estatales derivados de la interpretación sistemática de dichas normas junto con las obligaciones de respetar y garantizar los derechos a la vida e integridad personal consagrados en la Convención Americana (...).”* (Corte Interamericana de Derechos Humanos (2017) Opinión consultiva oc-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia. Medio Ambiente y Derechos Humanos. [http://www.corteidh.or.cr/docs/op-iones/serica\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/op-iones/serica_23_esp.pdf), Pág. 53)

## **5.- Disculpa a las Generaciones Futuras y Acciones a tomar en Materia Ambiental**

La protección del medioambiente es hoy un tema global, que interpela la conducta y las decisiones de las generaciones actuales, tanto a las personas involucradas en la toma de decisiones, como también a las personas que habitamos el planeta tierra, ya que hoy los efectos que generamos con nuestras acciones al medioambiente trascienden todo tipo de fronteras, el deterioro del ambiente es hoy un problema de todos, el aire contaminado atraviesa inexorablemente a las naciones, y las emisiones de gases tóxicos de un país caen en otro como lluvia ácida.

La producción de gases Invernadero en los países también tiene su importancia a nivel mundial. La acumulación de estos gases contribuyen de forma considerable al calentamiento del planeta.

Tal es el deterioro ambiental que sufrimos hoy en día que los cambios son visibles y palpables por todos los habitantes.

Es así como un grupo de niños liderados por Greta Thunberg, una activista ambiental sueca de 16 años, expusieron y advirtieron a los jefes de Estado reunidos en la Cumbre del Clima de la ONU (23 de septiembre de 2019) que *"Hay gente sufriendo, gente muriendo, ecosistemas completos están colapsando. Estamos al inicio de una extinción masiva. Y ustedes sólo pueden hablar de dinero, de cuentos de hadas y de eternas promesas de crecimiento económico" "Nos están fallando pero los jóvenes estamos empezando a entender la traición. Los ojos de todas las generaciones futuras están sobre ustedes. Y si eligen fallarnos, les digo, nunca los perdonaremos. No dejaremos que se salgan con la suya. Aquí, ahora, es donde marcamos el límite. El mundo está esperando. Y el cambio viene, les guste o no"*, y luego Thunberg, y otros 15 adolescentes de distintos países, entre ellos Chiara Sacchi y Bruno Rodríguez, de la Argentina tomaron una medida concreta y denunciaron ante el Comité para los Derechos de la Infancia del organismo Internacional que Argentina y otros cuatro países (Alemania, Francia, Brasil y Turquía) no cumplen con las obligaciones contraídas por la Convención de los Derechos del Niño, que por inacción, no protege a los niños del cambio climático.

<https://www.pagina12.com.ar/220288-greta-thunberg-en-la-onu-el-cambio- viene-les-guste-o-no>

*"Este Gobierno hace "ecologismo de brillantina", que sobre todo se refleja en la Ciudad de Buenos Aires, donde pone más eco-bicis mientras habilita la incineración de basura, el ingreso de residuos tóxicos al país para que las empresas lo usen según el acuerdo federal minero. Y encima, te lo venden como política ambiental! Latinoamérica debe luchar contra la crisis climática como un asunto de Derechos Humanos, porque podemos gozar de un ambiente sano sin que las empresas multinacionales extractivistas destruyan nuestro territorio para aumentar sus ganancias. Debemos aprender de los pueblos originarios, que se plantan literalmente contra las topadoras. Ellos y*

*todos los sectores populares que sufren en primera persona el impacto, son quienes deben estar en los espacios de discusión para construir políticas públicas y dar vuelta la pirámide...*" sostuvo Bruno Rodríguez durante la tercera Movilización Mundial por la Crisis Climática realizada el 28 de septiembre de 2019 (<http://www.agenciapacourondo.com.ar/sociedad/vamos-gritar-que-la-violencia-ambiental-empieza-en-la-villa> )

Tal como se mencionan en las declaraciones de Bruno Rodríguez, llama la atención el reciente dictado de un Decreto de Necesidad y Urgencia Decreto 591/2019 (B.O. 27/08/2019), donde se habilita a la Argentina a importar basura debilitando los controles sobre la importación de este tipo de desechos, con el fundamento de que aquellos residuos que han pasado por operaciones adecuadas y suficientes de tratamiento, incluyendo la segregación, acopio y/o acondicionamiento para fines específicos, según los criterios técnicos, dejan de ser considerados como tales y actualmente son destinados a un proceso productivo e incluso son comercializados como insumos, materias primas o productos, tales como los desechos de papel y cartón, la chatarra ferrosa, la chatarra de aluminio, los desechos de material plástico y el casquete de vidrio, entre otros.

Resulta incomprensible que el Poder Ejecutivo Nacional por Decreto de Necesidad y Urgencia (Decreto 591/2019 (B.O. 27/08/2019)), sostenga la necesidad de importar desechos para destinarlos a procesos productivos y para comercializar los mismos, siendo que como vimos, de acuerdo a lo informado por el GCBA, la CABA produce suficiente basura propia, que no sabe dónde poner, y a raíz de ello autoriza su termovalorización.

Por cierto, ese decreto olvida que el Puerto de la Ciudad de Buenos Aires es del dominio público de la Ciudad, que ejerce el control de sus instalaciones (Art. 8 CCABA), por ello el art. 104 inciso 20 de la CCABA establece entre las atribuciones y facultades del Jefe de Gobierno, la de administrar el puerto de la Ciudad.

Nuestro país fue denunciado por no proteger a nuestros niños, las generaciones futuras del cambio climático, mientras tanto la Ciudad de Buenos Aires, en lugar de concentrar todos los esfuerzos técnicos y económicos en realizar una estrategia de gestión de residuos domiciliarios que respeten los

principios mínimos establecidos por las leyes federales, como el reciclado y la reutilización aprobó un proyecto de modificación de la Ley de Basura Cero Incorporando una técnica de combustión de residuos prohibida en nuestro país desde hace años, que contradice todos los presupuestos mínimos de protección ambiental establecidos en leyes federales y que como se evidenció sus efectos pueden ser altamente degradantes del ambiente y de la salud de los habitantes de la Ciudad y sus alrededores.

Cabe citar lo sostenido por el Juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en estos días acerca de la problemática ambiental a raíz de las acciones llevadas a cabo por los jóvenes a nivel mundial:

*"El problema central es que las políticas públicas no tienen en cuenta una perspectiva de mediano y largo plazo y no están las generaciones futuras para defenderse de las conductas actuales que los van a perjudicar en el futuro.*

*Por ello es tan importante dar una legitimación a las generaciones futuras en los procesos judiciales e incorporar la visión de largo plazo en las decisiones"* (Lorenzetti Ricardo, (29/08/2019), "El enojo y el idealismo ambiental por Ricardo Lorenzetti" Fuente [www.perfil.com](http://www.perfil.com)).

Esta Ley 5966 fue aprobada por la Legislatura sin el debate público y participativo que dicha modificación requería por tratarse de un tema ambiental y que puede significar un cambio abrupto en la calidad del ambiente para los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, que involucran además de cuestiones económicas, también cuestiones técnicas, y por lo tanto todas las voces debieron haber sido escuchadas en un debate amplio en torno a la conveniencia de incorporar el método de la termovalorización, tal como lo establece la Constitución de la CABA (art. 89 y 90 CCABA) al determinar que el procedimiento legislativo incluya una audiencia pública.

Y además, en el transcurso del trámite expresado a la ley 5966 en la legislatura, ni siquiera fue remitido y tratado por la Comisión Especial de Cambio Climático de la Legislatura CABA, teniendo en cuenta que los gases que emiten las plantas de termovalorización, pueden influir y generar efectos directos en la problemática del Cambio Climático tal como lo desarrollamos en el punto 3 (Salud y Medioambiente).

Al respecto, haré propias las palabras del Papa Francisco cuando sostiene: *"La atenuación de los efectos del actual desequilibrio depende de lo que hagamos ahora mismo, sobre todo si pensamos en la responsabilidad que*

nos atribuirán los que deberán soportar las peores consecuencias.” (Papa Francisco, (2015) Laudato Si, Pag. 124 [http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html));

*“En algunos círculos se sostiene que la economía actual y la tecnología resolverán todos los problemas ambientales, del mismo modo que se afirma, con lenguajes no académicos, que los problemas del hambre y la miseria en el mundo simplemente se resolverán con el crecimiento del mercado. (...) Quienes no lo afirman con palabras lo sostienen con los hechos, cuando no parece preocuparles una justa dimensión de la producción, una mejor distribución de la riqueza, un cuidado responsable del ambiente o los **derechos de las generaciones futuras**. Con sus comportamientos expresan que el objetivo de maximizar los beneficios es suficiente. Pero el mercado por sí mismo no garantiza el desarrollo humano integral y la inclusión social.”* (Papa Francisco, (2015) Laudato Si, Pag. 86

[http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html));

Como jueza participante de la Cumbre Panamericana de Juezas y Jueces por los Derechos Sociales y la Doctrina Franciscana (Ciudad del Vaticano, junio 2019), mi compromiso frente a cuestiones que afectan los derechos humanos y sociales de las personas, como lo es el Medio Ambiente y Salud, es mayor y en ese orden pongo en conocimiento y exhorto a las Autoridades del GCBA y la Legislatura a tener especialmente en cuenta que la degradación del medio ambiente, entendido como un derecho humano, es un tema primordial que debe ser tenido en cuenta en todos los actos del Estado, y que los derechos ambientales y de protección al ambiente son plenamente operativos y por lo tanto judicializables, ello en virtud de lo declarado por el Comité Panamericano de Juezas y Jueces por los Derechos Sociales y la Doctrina Franciscana en el “Capítulo Argentino Declaración de Buenos Aires”, dado en la CABA el 10 de septiembre de 2019.

*“Nos asiste una profunda preocupación por la degradación en el ejercicio de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.*

*Observamos un pronunciado proceso de polarización social que conlleva a la injusticia estructural.*

*Advertimos que el sistema económico coadyuva con la pobreza de las personas. El 33,6% los argentinos son pobres y el 6,1% indigente (Fuente: Informe 2018 del Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina.).*

*El Papa Francisco ha dicho en la Carta Encíclica Laudato Si' que "estos problemas están íntimamente ligados a la cultura del descarte, que afecta tanto a los seres humanos excluidos como a las cosas que rápidamente se convierten en basura" y, en igual sentido, ha advertido sobre "la concepción mágica del mercado".*

*La situación actual exige que quienes tenemos la enorme responsabilidad de controlar judicialmente el cumplimiento de los derechos humanos adoptemos una postura firme y valiente que limite el avance de las prácticas violatorias. Los derechos humanos y los derechos sociales constituyen los pilares de una sociedad justa y armoniosa y no pueden subordinarse a factores financieros o de mercado, internos o externos.*

*En este sentido, la defensa del derecho es esencial para la existencia de una democracia plena que ubique a los valores universales por sobre los particularismos.*

*Consideramos que los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales -interdependientes e indivisibles- son plenamente operativos y, por tanto, resultan judicializables.*

*Hacemos un llamado al Estado para dar estricto cumplimiento a las obligaciones internacionales asumidas en materia de respeto y garantía de los derechos humanos.*

*Entendemos que no es posible vivir en paz y democracias plenas ante la existencia de procesos en los que se profundiza el descarte de las personas y la destrucción del medio ambiente. Y adherimos a los principios Franciscanos por los que no hay democracia con hambre, ni desarrollo con pobreza, ni justicia con inequidad."*

[http://www.pes.org/contenidos/temas/alienevents/2019-23/sol\\_al\\_rightshierarquia.htm](http://www.pes.org/contenidos/temas/alienevents/2019-23/sol_al_rightshierarquia.htm)

## **6.- Costas**

En cuanto a las costas, toda vez que no se advierte motivo justificante para apartarse del principio objetivo de la derrota, corresponde imponerlas a la demandada vencida (art. 62 del CCAyT).

En consecuencia, por todo lo expuesto,

### **DECIDO:**

1) Haciendo lugar a la demanda de amparo contra el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la Legislatura de la CABA, declarando nula la Ley

5966, conforme lo dispuesto por el artículo 90, último párrafo de la Constitución de la Ciudad de Bs.As. que establece que ningún órgano del Gobierno puede conferir excepciones al procedimiento de doble lectura y Audiencia Pública en materia ambiental que determinan los art. 89 y 90 de la Constitución de la Ciudad, "y si lo hiciera éstas son nulas".

2) A todo evento, declarar la inconstitucionalidad de la Ley 5966 por no cumplir con las Leyes de Presupuestos Mínimos Ambientales y el Principio de Progresividad y de No Regresividad en materia de Derechos Humanos.

3) Exhortar al GCBA y a la Legislatura a tomar en cuenta el Principio Precautorio para la evaluación de proyectos o tecnologías que pudieran generar un daño al medio ambiente y a la Salud en sentido integral.

4) Costas a los vencidos, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Legislatura

Regístrese, notifíquese a las partes y al Ministerio Público Fiscal; y oportunamente, archívese.

  
ELENA AMANDA LIBERATORI  
JUZA  
CONSEJO ADMINISTRATIVO Y TRIBUTARIO  
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

REGISTRADO AL FOLIO 38  
LIBRO DE SENTENCIAS DEFINITIVAS  
DEL JUZGADO AÑO 2019 CONSTE.-

  
Germán Rodríguez Gauna  
Secretario Juzgado Nº 4  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires

## BIBLIOGRAFÍA

- Auditoría General de C.A.B.A.** (2018) "INFORME FINAL DE AUDITORÍA Con Informe Ejecutivo. Proyecto Nº 1.17.11 RECICLADO DE RESIDUOS URBANOS Auditoría de Gestión. Período 2016." [http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20181113\\_1865---RECICLADO-DE-RESIDUOS..pdf](http://www.agcba.gov.ar/docs/inf-20181113_1865---RECICLADO-DE-RESIDUOS..pdf) )
- Balbin, Carlos** (2019) "El derecho a tener derechos". En: Gallardo, Andrés Roberto (Coor.) (2019) Derechos sociales y doctrina franciscana. Reflexiones y debates. Buenos Aires, Ed. Juspaíses.
- Boada Ortiz, Alejandro** (2003) "El Reciclaje, una Herramienta no un Concepto", Centro de Gestión Ambiental, Universidad Externado de Colombia, <http://www.ingenieroambiental.com/4014/reciclaje5.pdf>
- Cafferatta, Néstor A.**, (2012) "Tratado jurisprudencial y doctrinario - Derecho Ambiental", Tomo I, Editorial La Ley, año 2012, pág. 607
- Defensoría del Pueblo de la C.A.B.A.** (2018) "Basura cero. Combustión, inclusión y cuidado ambiental, Coordinación Ejecutiva de Derechos Urbanos, Ambiente y Espacio Público, Coordinación Operativa de Ambiente y Desarrollo Sostenible". rescatado el 27/09/2019 en: <http://www.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2018/06/incineracion.pdf>
- Devla, Leila** (2013), "Núcleo Socio-Productivo Estratégico. Reciclado De Distintas Corrientes De Residuos." , ex Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, Agosto 2013. <https://studylib.es/doc/8081510/documento-de-referencia-sobre-reciclado-de-residuos>.
- Ecologistas en acción** (3/01/2018) "Madrid: Manifestación por el cierre de la incineradora Valdemingómez" <https://www.ecologistasenaccion.org/35620/>
- El Mundo** (28/06/2018 ) "2025: el fin de la incineradora de Valdemingómez", <https://www.elmundo.es/madrid/2018/06/28/5b34fda1468acb12768b4616.html> .

**Euroactiv** Plataforma de medios europea especializada en la publicación de artículos centrados en la formulación de políticas públicas europeas (2017): "Waste: Subsidies make it cheaper to burn than recycle"

<https://www.euractiv.com/section/circular-economy/news/waste-subsidies-make-it-ch>

**Fundación Ambiente y Recursos Naturales** (2018) "INCINERACIÓN DE BASURA CON RECUPERACIÓN DE ENERGÍA, Una tecnología cara, sucia, y a contramano del manejo sustentable de los recursos"  
[eaper-to-burn-thanrecycle/](https://www.fundacionambiente.org/ingles/2018/07/11/cheaper-to-burn-than-recycle/)

**Gordillo, Agustín** "Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas", Formas Jurídicas de la Actividad Administrativa, Sección III, Capítulo VIII.

**Laplacette, Carlos J.** (2014) "La competencia territorial en materia ambiental" Publicado en: Sup. Const. 2014 (octubre), 02/10/2014, 104 - LA LEY2014-E, 1134 Cita Online: AR/DOC/3205/2014

**Legislatura de la C.A.B.A.** Proyecto de ley "Codigo Ambiental" rescatado el 27-09-2019 en  
<http://www2.cedom.gob.ar/es/busca/proyecto/dato/proy.php?proyecto=200900784>

**Legislatura de la C.A.B.A.** (2018) Versión taquigráfica Sesión 3/5/2018.  
<https://www.legislatura.gov.ar/modulo/vt/archivo/vt-vi.11-2018%20.pdf>

**Legislatura de la C.A.B.A.** (2017) "Reglamento de la Legislatura" actualizado a diciembre de 2017 rescatado el 27/09/2019 en  
<https://parlamentaria.legislatura.gov.ar/pages/download.aspx?idDoc=221&IdBP=33188>

**Lejtregger Raquel** (2018) "Estudio de Situación de la Gestión de Riesgo en Montevideo y Bases para el Diseño de un Plan de Gestión Integral del Riesgo", septiembre de 2018.

<http://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/montevideopresilientegd092018.pdf>

**Lorenzetti Ricardo**, (29/09/2019), "El enojo y el idealismo ambiental, por Ricardo Lorenzetti"

<https://www.perfil.com/noticias/columnistas/el-enojo-y-el-idealismo-ambiental-por-ricardo-lorenzetti.html>).

**Montevideo Resiliente** (2018) "ESTRATEGIA DE RESILIENCIA", Septiembre 2018

<http://montevideo.gub.uy/sites/default/files/biblioteca/montevideov141.pdf>

**Morris, Jeffrey** (2010): "Bury or Burn North America MSW? LCAs Provide Answers for Climate Impacts & Carbon Neutral Power Potential" en *Environmental Science and Technology*.

<https://pubs.acs.org/doi/abs/10.1021/es100529f>

**Papa Francisco** (2015) Encíclica Laudato Si,

[http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_encidica-laudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_encidica-laudato-si.html)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

**Petrella, Alejandra** (2019) "El desarrollo sostenible como modo de paliar la economía de exclusión. Una mirada sistémica desde los derechos sociales" En: Gallardo, Andrés Roberto (Coor.) (2019) Derechos sociales y doctrina franciscana. Reflexiones y debates, Buenos Aires, Ed. Jusbaíres.

**Postiglioni, Osvaldo** (Coordinador), (2019) "La Gestión de los Residuos Sólidos Urbanos (Rrssuu) Desafíos para una Situación Ambiental Crítica", Academia Nacional de Ingeniería, Instituto del Ambiente, Abril de 2019 <http://www.acadning.org.ar/Institutos/IA%20ANI%20N2%20La%20gestion%20de%20los%20RRSSUU.pdf>

**Pucciarello, Mariana** (2019) "La Encíclica Laudato Si' y sus proyecciones jurídicas: el caso de litigios sobre derechos económicos, sociales y culturales" En: Gallardo, Andrés Roberto (Coor.) (2019) Derechos sociales y doctrina franciscana. Reflexiones y debates, Buenos Aires, Ed. Jusbaíres.

**Schafrik de Nuñez, Fabiana** (2019) "Algunas reflexiones en torno al derecho a la tierra en Argentina" En: Gallardo, Andrés Roberto (Coor.) (2019) Derechos sociales y doctrina franciscana. Reflexiones y debates, Buenos Aires, Ed. Jusbaíres.

**Sherman Engineering**, (2019) "Instalación de plantas incineradoras para el tratamiento de residuos en la Ciudad de Buenos Aires - Argentina"  
<https://www.sherman-engineering.ch/>

**U.S. Energy Information Administration -EIA-** (2016): "Capital Cost Estimates for Utility Scale Electricity Generating Plants", Departamento de Energía de los EEUU, Washington DC.

**United States Conference of Mayors** (2017) -USCM- 85º: Resolución sobre energías renovables.

[http://legacy.usmayors.org/resolutions/85th\\_Conference/proposedcommittee.asp?committee=Energy](http://legacy.usmayors.org/resolutions/85th_Conference/proposedcommittee.asp?committee=Energy)

**Wiemeyer, Guillermo M.** (2019), "Evaluación de salud en carnívoros tope como aporte para la medicina de la conservación en la Argentina: el caso Cóndor Andino (*vultur gryphus*)", Tesis Doctoral, Facultad de Cs. Veterinarias, UBA.

## **Jurisprudencia**

**Cámara de Apelaciones de la C.A.B.A.** Sala I (2017) 'GCBA sobre queja por apelación denegada', A39049-2015/1, 10/02/2017

**Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina** (1995) "Roca, Magdalena c. Provincia de Buenos Aires" (Fallos 318:992.), dictado en mayo de 1995.

<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-roca-magdalena-buenos-aires-provincia-inconstitucionalidad-fa-95000150-1995-05-16/123456789-051-0005-9ots-eupmocsollaf>

**Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina** (2009) "Halabi, Ernesto c/ P.E.N. - ley 25.873 - dto. 1563/04 s/ amparo ley 16.986", Fallos 332:111 (2009) rescatado el 26/09/2019 en:

<http://siconsulta.csjn.gov.ar/siconsulta/documentos/verUnicoDocumentoLink.html?idAnalisis=662557&cache=1514238666236>

**Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina** (2007) voto disidente en la causa "Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros" (V. 1015 XXXIX, 17.04.2007).

<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-villivar-silvana-noemi-provincia-chubut-otros-fa07000219-2007-04-17/123456789-912-0007-0ots-eupmocsollaf>

**Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina** (2019) "Recurso de hecho deducido por la actora en la causa "Majul, Julio c/ Municipalidad de Pueblo General Belgrano y otros s/ acción de amparo ambiental"

<http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-recurso-hecho-deducido-actora-causa-majul-julio-jesus-municipalidad-pueblo-general-belgrano-otros-accion-amparo-ambiental-fa19000084-2019-07-11/123456789-480-0009-1ots-eupmocsollaf>

**Tribunal Superior de Justicia C.A.B.A.** (2010) "Asociación Civil Alianza para el Uso Racional de Envases en Argentina (AUREA) c/ GCBA s/ acción declarativa de inconstitucionalidad" Expte. n° 6370/08, de fecha 15 de septiembre de 2010.

## Normativa

**CEPAL** (2018), Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, creado el 4 de marzo del 2018 al cual adhirió la Argentina el 27 de septiembre del 2018 rescatado el 27/09/2019 en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf)

**Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires** (1996)  
<http://www.cedom.gov.ar/constCABA.aspx>

**Constitución de la Nación Argentina** (1994)  
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

**Corte Interamericana de Derechos Humanos** (2017) "Opinión consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia.

Medio Ambiente y Derechos Humanos", rescatado el 24/09/2019 en [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_23\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf)

**Ley 189** (1999) "Código Contencioso Administrativo y Tributario de la C.A.B.A." <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley189.html>

**Ley 449** (2000) "Código de Planeamiento Urbano" [https://www.buenosaires.gob.ar/sites/qcaba/files/tomo\\_i\\_-\\_texto\\_.pdf](https://www.buenosaires.gob.ar/sites/qcaba/files/tomo_i_-_texto_.pdf)

**Ley 992** (2002) "Registro de Recuperadores Urbanos y Cooperativas" <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley992.html>

**Ley 1854** (2005) "Residuos sólidos urbanos. Basura Cero" <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/anexos/drl1854.html>

**Ley 2145** (2006) "De amparo de la C.A.B.A." <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2145.html>

**Ley 2930** (2008) "Plan Urbano Ambiental" <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley2930.html>

**Ley 5966** (2018) "Modificación Ley 1854" <http://www2.cedom.gob.ar/es/legislacion/normas/leyes/ley5966.html>

**Ley 6099** (2018) "Código Urbanístico" rescatado el 27/09/2019 en <https://documentosboletinoficial.buenosaires.gob.ar/publico/PL-LEY-LCABA-LCBA-6099-18-ANX.pdf>

**Ley 23054** (1984) "Convención Americana de Derechos Humanos" <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/28152/norma.htm>

**Ley 23313** (1986) "Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales" <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23782/norma.htm>

**Ley 26011** (2005) "Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Organicos Persistentes en el marco de la Naciones Unidas" ratificado med ante, rescatado el 27/09/2019 en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102996/norma.htm>

**Ley 27356** (2017) "Convenio Minamata" en el marco de la Naciones Unidas, rescatado el 26/09/2019 en;

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/163744/20170518>

**ONU** (1982) "Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas, Res 37/7/ de la Naciones Unidas", rescatado el 27/09/2019 en <https://undocs.org/es/A/RES/37/7>

**ONU** (1992) "Declaración de Río de Janeiro" <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

**Poder Ejecutivo nacional** (2002) "Decreto 2413/2002, promulgación parcial de Ley General del Ambiente 25.675" rescatado el 24/09/2019 en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79981/norma.htm>

**Poder Ejecutivo Nacional** (2019) "Decreto de Necesidad y Urgencia (Decreto 591/2019 (B.O. 27/08/2019))"

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/214271/20190827>

