

La contaminación

por residuos sólidos: régimen jurídico en República Dominicana

Francisco Ortiz

La contaminación provocada por la disposición inadecuada de residuos se ha convertido en un problema mundial que necesita ser enfrentado para garantizar la salud del planeta. El manejo de los residuos sólidos, en especial los plásticos de un solo uso, constituye un gran desafío para la sociedad actual porque amenaza la salud de los habitantes de nuestra gran casa común que es el planeta Tierra, donde todo está interconectado.

El uso del plástico juega un papel esencial en la vida de las sociedades modernas. En un artículo publicado por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) bajo el título "Compromiso mundial para reducir los plásticos de un solo uso" se plantea que: "(...) cada minuto se compra un millón de botellas de plástico, y al año se usan 500,000 millones de bolsas. Ocho millones de toneladas acaban en los océanos cada año, amenazando la vida marina". Individuos de especies marinas mueren cada día a causa del plástico, lo cual amenaza a los humanos pues muchas especies que nos sirven de alimento concentran contaminantes a través de micro plásticos.

La disposición inadecuada de residuos genera contaminación atmosférica, contaminación

del suelo y contaminación de las aguas; y atenta contra el derecho fundamental de vivir en un ambiente sano, situación de la cual no está exenta República Dominicana. Tanto a nivel internacional como en el país, se realizan iniciativas tendentes a disminuir la producción y comercialización de plásticos de único uso, con el objetivo de disminuir la contaminación para garantizar la salud humana y fomentar una economía más circular y menos dependiente de residuos.

República Dominicana cuenta con un conjunto de disposiciones legales que regulan el manejo y disposición de residuos; no obstante, la problemática aumenta. Ante esa situación, cabe preguntarse: ¿qué deben hacer los Estados? Y, especialmente, ¿qué debe hacer República Dominicana? ¿Con cuáles instrumentos jurídicos cuenta el Estado dominicano para enfrentar la problemática? ¿Son suficientes y eficaces los instrumentos jurídicos existentes? El presente artículo procura dar respuesta a esas y otras interrogantes que surgen sobre la situación planteada; por lo cual, se analiza el fenómeno a nivel mundial, identificando acciones a nivel internacional y a nivel local, para culminar con un análisis de la legislación dominicana sobre manejo y disposición de residuos sólidos no peligrosos.



Una mirada a nivel internacional

Se estima que solo el 3% del plástico que se produce a nivel mundial, se recicla; el manejo y disposición final del 97% restante, y evitar que termine contaminando los océanos, constituye un gran desafío. Esa situación se ha convertido en una amenaza para el equilibrio ecológico y la salud de los ecosistemas. La disposición inadecuada de residuos genera contaminación del aire, del suelo y de las aguas, lo que atenta contra el derecho fundamental que tenemos todos a vivir en un ambiente sano y libre de contaminación, situación de la cual no está exenta República Dominicana.

La ONU produjo una declaración en la que más de doscientos países se comprometieron a reducir el uso de plásticos para el 2030, una iniciativa que refleja la importancia del tema y que demuestra en principio la voluntad de los Estados de colaborar y adoptar políticas públicas tendentes a enfrentar la contaminación. Además, los países se comprometieron a trabajar con el sector privado para encontrar alternativas de producción amigables con el medio ambiente.

El objetivo principal es lograr una economía global más circular, en la cual algunos bienes puedan reutilizarse o utilizarse para otros fines, lo cual contribuirá con el desarrollo sostenible. Desde la ONU se promueve la campaña "Mares limpios", con la finalidad de sensibilizar y contribuir a disminuir la contaminación. Desde hace varias décadas se han firmado acuerdos internacionales que buscan prevenir y reducir la contaminación transfronteriza y la contaminación del medio marino.

Acciones e iniciativas nacionales

Cada año, el tercer sábado de septiembre el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales moviliza miles de voluntarios a nivel nacional de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil, que se unen a la jornada del Día Mundial de Limpieza de Playas. Esa actividad fue instituida por The Ocean Conservancy a partir de 1991, en el marco de la campaña internacional de limpieza de costas, como una iniciativa estadounidense denominada "A limpiar el Mundo". En la actualidad, más de ciento veintitrés países participan anualmente en esta gran jornada mundial.

Desde la Presidencia de la República, en junio de 2017 se lanzó el plan Dominicana Limpia, a ser implementado prioritariamente en el Gran Santo Domingo, en Santiago y en la provincia La Altagracia; según indica su presentación, dicho plan está orientado a la "educación ciudadana, la recolección y disposición final de los residuos sólidos y el establecimiento de puntos limpios y centros de acopio". Por medio de ese plan se brinda apoyo a los ayuntamientos para su intervención de los vertederos y el reciclaje, con un enfoque en las tres "R": reducir, reutilizar y reciclar (3R).

Por otro lado, en el Congreso de la República cursa un proyecto de ley para el manejo de los residuos sólidos en República Dominicana. Según la exposición de motivos del citado anteproyecto de ley, existe la necesidad de una legislación específica en materia de residuos sólidos que contemple y defina las políticas a seguir para su manejo y gestión, y que contribuya a la prevención y protección del medio ambiente y los recursos naturales;

coordinándola con las políticas económicas, industriales y territoriales al objeto de incentivar su reducción en origen y dar prioridad a la reutilización, reciclado y valorización sobre otras técnicas de gestión de los mismos (considerandos del Anteproyecto de Ley).

La iniciativa legislativa tiene por objeto prevenir la generación de residuos, establecer el régimen jurídico de su producción y gestión, y fomentar en ese orden su reducción, reutilización, reciclado y otras formas de valorización. Además, regular los suelos contaminados con la finalidad de garantizar el derecho de toda persona a un medio ambiente adecuado y proteger la salud de la población. En caso de que el anteproyecto se convierta en Ley, el mismo regulará las actividades, procesos y operaciones de la gestión integral de residuos sólidos desde la generación hasta su reaprovechamiento o disposición final, incluyendo las distintas fuentes de su generación en los sectores económicos, sociales y de la población, así como las actividades de importación y tránsito de residuos por el territorio nacional (artículos 1 y 2 del Anteproyecto de Ley).

El citado anteproyecto recoge el principio de responsabilidad compartida que tenemos todos los ciudadanos respecto al buen manejo de los residuos, asignando una responsabilidad especial a quienes lo producen, bajo el principio de "Responsabilidad extendida del productor". En consecuencia, "los productores o importadores tienen la responsabilidad del producto durante todo el ciclo de vida de éste, incluyendo las fases posindustrial y posconsumo, considerándose criterios de responsabilidad extendida y procesos de

logística reversa para afianzar la minimización de residuos en el país".

El proyecto recoge algunos de los principios rectores del Derecho Ambiental, e incorpora otros nuevos desarrollados y adaptados a la problemática específica que se busca enfrentar con la propuesta legislativa. En ese sentido, se encuentran recogidos en el citado texto los principios de precaución, gestión integral e integrada, prevención en la fuente, minimización de los residuos, acceso a la información, participación ciudadana, fortalecimiento institucional, cultura ambiental, sostenibilidad financiera, promoción de mercados verdes, formalización de las personas y el principio de remediación. Este último se deriva de uno de los principios rectores del Derecho Ambiental, mayormente conocido como "Quien contamina paga".

Con el referido proyecto de ley se pretende garantizar la universalización del derecho al ambiente limpio, la orientación hacia la minimización del volumen de residuos sólidos a nivel nacional y su clasificación. Como órgano rector, el proyecto atribuye al Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales la facultad de diseñar y fiscalizar la política nacional en materia de residuos sólidos, en coordinación con los ayuntamientos, los cuales a su vez tendrán a su cargo las funciones de manejo integral de los residuos sólidos urbanos que consiste en la recolección, traslado, tratamiento y disposición final.

Del estudio de la propuesta se deduce que se pretende regular y fomentar la responsabilidad



de las empresas que importan y producen residuos; desincentivar el uso, importación y producción de plásticos de un solo uso; fomentar la educación y concienciación ciudadana hacia el correcto manejo y disposición de los residuos; estimular a las empresas hacia la reconversión industrial tendente a lograr una producción más limpia; desarrollar un modelo de economía circular y, en consecuencia, disminuir la contaminación por residuos.

Régimen jurídico del manejo de residuos sólidos en República Dominicana

El principio 16 de la declaración de Río "Quien Contamina Paga", encuentra respaldo en la legislación dominicana ya que, de conformidad con lo que establece el Artículo 169 de la Ley General Sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales 64-00, todo el que causa daño al medio ambiente y los recursos naturales compromete su responsabilidad objetiva por los daños que pueda ocasionar y tiene la obligación de repararlo materialmente a su solo costo, si fuere posible.

Otro de los principios consagrados en la citada declaración es el de "Responsabilidad Compartida, pero Diferenciada", del cual toma parte y lo desarrolla el Artículo 5 de la Ley 64-00 al imponer al Estado, a las comunidades y a cada ciudadano la responsabilidad de cuidar y proteger el medio ambiente y de modificar los patrones de consumo no sostenibles. En consecuencia, todos tenemos la responsabilidad de conservar y proteger nuestro medio ambiente y los recursos naturales y hacer un uso racional de estos. La Constitución consagra el derecho que tienen

los ciudadanos a vivir en un ambiente sano, como un derecho fundamental; en tal sentido, el Artículo 67.1 de la Carta Magna establece que:

Constituyen deberes del Estado prevenir la contaminación, proteger y mantener el medio ambiente en provecho de las presentes y futuras generaciones. En consecuencia: 1) Toda persona tiene derecho, tanto de modo individual como colectivo, al uso y goce sostenible de los recursos naturales; a habitar en un ambiente sano, ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo y preservación de las distintas formas de vida, del paisaje y de la naturaleza.

El citado Artículo ordena a los poderes públicos prevenir y controlar los factores de riesgo, imponer sanciones legales y, además, reforzando lo establecido en el Artículo 169 de la Ley 64-00, también consagra la responsabilidad objetiva por daño ambiental y ordena al Estado cooperar con otros Estados en la protección de los ecosistemas. El Artículo 100 de la Ley 64-00 prohíbe la introducción de residuos tóxicos a República Dominicana, de conformidad con compromisos asumidos en convenios internacionales y más específicamente en su Artículo 18.15, el cual confiere al Ministerio de Medio ambiente y Recursos Naturales la responsabilidad de: " Estimular procesos de reconversión industrial, ligados a la implementación de tecnologías limpias y a la realización de actividades de descontaminación, de reciclaje y de reutilización de residuos".

Según el Artículo 175.6 de la citada ley 64-00: "Incurrir en delito ambiental quienes violaren las normas, parámetros y límites permisibles, y dispongan de desechos sólidos industriales no peligrosos en sitios no autorizados para ello". De acuerdo con lo que dispone el citado texto legal, es un delito ambiental el solo hecho de colocar desechos sólidos industriales (aunque estos no sean peligrosos), en lugares donde no hayan sido autorizados por la autoridad competente, en este caso por los Ayuntamientos que son, según la Ley 76-07 y la Norma de Gestión de Residuos Sólidos no Peligrosos, los que tienen la facultad de establecer dónde se deben disponer los residuos. Quienes cometen ese tipo de delito pueden ser sancionados con pena correccional que va desde seis días hasta tres años, multas desde un cuarto de salario mínimo hasta diez mil salarios mínimos, entre otras sanciones que establece el Artículo 183 de la Ley 64-00. El tribunal competente para imponer esas sanciones es el Juzgado de Primera Instancia en Atribuciones Penales (Artículo 183, Ley 64-00).

Según lo que establece la Ley 76-07 en sus Artículos 19, 20, 79 y 281, los ayuntamientos son la institución que tiene la obligación de mantener la limpieza y el ornato. El Artículo 19, letra m de la citada ley reza que: "El ayuntamiento ejercerá como propias o exclusivas la competencia en los siguientes asuntos: servicios de limpieza y ornato público, recolección, tratamiento y disposición final de residuos sólidos".

También, la Ley 120-99 en su Artículo 1 "prohíbe a toda persona física o moral tirar desperdicios sólidos y de cualesquiera naturalezas en calles, aceras, contenes, parques, carreteras, caminos, balnearios, mares, ríos, cañadas, arroyos y canales de riego, playas, plazas y otros sitios de esparcimiento y demás lugares públicos". Dicha ley sanciona a las personas que sean sorprendidas tirando basura, desechos o desperdicios de cualquier tipo, del tamaño que fuere, en los lugares públicos, con penas de dos hasta diez días de prisión o multas de RD\$500.00 RD\$ 1,000.00, o ambas penas a la vez. El citado texto jurídico prevé el doble de la pena para las personas reincidentes en la infracción. En los casos que las infracciones sean cometidas por empresas, la pena se impondrá a los representantes legales, gerentes y administradores (Art. 4, Ley 120-99).

La competencia para la aplicación de esta ley la tienen los Juzgado de Paz de Asuntos Municipales, y en los lugares donde no existan estos, la competencia es de los Juzgado de Paz Ordinario. Es importante destacar que el referido instrumento jurídico ordena que: "La Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social, la Secretaría de Estado de Obras Públicas y los ayuntamientos del país desarrollarán una campaña de educación permanente, a fin de concienciar a la ciudadanía en todo el país sobre el contenido de la presente ley".

Además, debemos destacar las disposiciones de la Ley No. 83-89 del 12 de octubre de 1989, la cual "prohíbe la colocación de escombros y desechos en calles, aceras, avenidas, carreteras y áreas verdes, de desperdicios de construcción, solares baldíos, plazas y



jardines públicos dentro de las zonas urbanas y suburbanas de la República”, y establece sanciones tales como multas desde RD\$100 a RD\$1,000 y prisión de uno a seis meses, o ambas penas a la vez. Al igual que la referida anteriormente, esa ley atribuye la competencia de su aplicación al Juzgado de Paz en Asuntos Municipales y al Juzgado de Paz Ordinario donde no existieren los municipales.

De otro lado, la Ley General de Salud No. 42-01, del 8 de marzo de 2001, prohíbe arrojar residuos sólidos y sustancias contaminantes a los abastecimientos de agua potable para consumo de la población; además, establece que se considerara delito y se sancionara con penas de quince días a un año de prisión correccional, o multas que oscilan entre diez y quince veces el salario mínimo nacional. Acumular desechos sólidos de cualquier naturaleza, o lanzarlos y depositarlos en lugares no destinados a ese fin, y en violación a las normas sanitarias elaboradas por la SESPAS para evitar daños a la salud de la población (Artículos 44 y 154.3)

La Norma Para la Gestión y Manejo de Residuos Sólidos no Peligrosos emanada del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales atribuye la operación del sistema de recolección, tratamiento, transporte y disposición final de residuos sólidos municipales no peligrosos a los ayuntamientos. Por tanto, los ayuntamientos tienen la responsabilidad de recoger y realizar la disposición final de los residuos sólidos no peligrosos, y es responsabilidad de los ciudadanos colocar los residuos en los contenedores habilitados para eso, o sacarla los días establecidos.

Consciente de que el problema debe combatirse no solo con la sanción, la referida norma contempla que la educación, concientización y participación ciudadanas son esenciales a la gestión de residuos y ordena a los ayuntamientos establecer programas dirigidos a dichos fines, para la promoción de conductas de higiene, mantenimiento de la limpieza pública, así como para garantizar el apoyo ciudadano a la gestión y el pago del servicio. La referida disposición normativa contempla el reciclaje y todo un sistema de manejo, tratamiento y disposición final de los residuos; al tiempo que establece mecanismos de coordinación entre el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales y los Ayuntamientos, a los fines de diseñar políticas tendentes a mantener el ornato y la limpieza.

La norma da el mandato a los ayuntamientos a desarrollar programas e incentivar a las empresas para que lleven a cabo iniciativas de reconversión industrial y tecnológica tendente a lograr una producción masa limpia. Al igual que otros textos legales ya citados, dicha norma prohíbe depositar o arrojar cualquier tipo de residuo sólido en la vía o en áreas públicas, solares, predios vacantes, alcantarillados, pozos y en cualquier otro espacio abierto o cerrado de propiedad estatal, municipal o privada que no haya sido debidamente autorizado para ese fin (Art. 6.1.1).

Se establece que para la instalación de cualquier sistema de disposición final de residuos y de conformidad con las disposiciones de la Ley 64-00, previamente se debe realizar un estudio de impacto ambiental. Además,

establecer los requisitos y condiciones para el manejo adecuado de residuos; proteger los asentamientos humanos y las fuentes acuíferas de la colocación de rellenos sanitarios en lugares que puedan causar daño, tanto a la salud humana como a los recursos naturales, entre un conjunto de disposiciones que garantizan el manejo correcto y tratamiento de residuos sólidos no peligrosos, contribuyendo al derecho que tienen todos los ciudadanos de habitar en un ambiente sano.

Los ayuntamientos son los responsables de cumplir con las disposiciones de la norma, y el Ministerio de Medio Ambiente es el órgano fiscalizador de su cumplimiento. Al ser la norma emitida por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, su violación se sanciona de conformidad con lo establecido en la Ley 64-00 y sus reglamentos, de conformidad con el procedimiento administrativo sancionatorio previsto en el Artículo 167 de dicha Ley, teniendo dicho Ministerio la facultad de imponer sanciones administrativas tales como multas que van desde medio salario mínimo hasta tres mil salarios mínimos del sector público, dependiendo de la capacidad socioeconómica del infractor y de la magnitud del daño causado, entre otras sanciones contenidas en el Artículo 167 de la citada norma jurídica.

Si la acción antijurídica de la persona consiste en violación a las "(...) normas, parámetros y límites permisibles, y dispongan de desechos sólidos industriales no peligrosos en sitios no autorizados para ello", se califica como delito ambiental y el infractor puede ser sancionado con pena correccional que va desde seis días hasta tres años o multas desde un cuarto

de salario mínimo hasta diez mil salarios mínimos, entre otras sanciones (artículos 175.6 y 183 Ley 64-00).

Conclusiones

La contaminación por residuos sólidos a nivel mundial se ha convertido en un problema que ha llamado la atención de la ONU, a fines de tomar medidas para su reducción. En República Dominicana ha habido debilidad e incapacidad de las instituciones competentes, para aplicar las disposiciones legales vigentes. Se evidencia desconocimiento de las leyes, falta de educación y falta de conciencia de la ciudadanía en cuanto al manejo y disposición de residuos, lo que contribuye a la contaminación.

En el país existe un conjunto de disposiciones legales que regulan el manejo y disposición de residuos; no obstante, las mismas no han sido efectivas para resolver el problema de la contaminación, lo que ha motivado la presentación ante el Congreso Nacional de un proyecto de ley novedoso que propicia la creación de una economía circular y procura disminuir la producción, importación y utilización de plásticos de un solo uso.

Es necesario contar con instituciones eficaces, dirigidas por funcionarios responsables y capaces, conscientes de su rol; con políticas públicas coherentes y ciudadanos conscientes que cumplan la ley, no por temor a una posible sanción, sino por convicción; y con empresas con mayor responsabilidad



social y ambiental. Es importante educar y concienciar para formar ciudadanos ambientalmente responsables, para alcanzar el desarrollo sostenible y garantizar el derecho que tienen las futuras generaciones a vivir en un ambiente sano. Debemos ser buenos administradores de los bienes del planeta, la casa común que se nos ha dado en préstamo y que debemos preservar mínimamente en el estado en que la encontramos o mejor, para las generaciones por venir.

Francisco Ortiz

Máster en Derecho y Relaciones Internacionales, de la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD); Especialidad en Derecho Constitucional, de la Universidad de Castilla La Mancha, España; curso especializado en Derecho y Formulación de Política Ambiental, de la Universidad de Tulane, EUA; Licenciado en Derecho, UASD. Ha cursado diversos diplomados y cursos nacionales e internacionales de Derecho y Gestión Ambiental. Es abogado en ejercicio y profesor de Derecho. Se ha desempeñado como subdirector jurídico del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; consultor jurídico del Servicio Nacional de Protección Ambiental (SENPA); director de Medio Ambiente de la Provincia Santo Domingo, y actualmente es director de Recursos Costeros del Viceministerio de Recursos Costeros y Marinos del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Es miembro fundador del Instituto de Derecho Ambiental de República Dominicana. Ha dictado varias conferencias sobre Derecho Ambiental.