



UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Sede Regional Rosario

Carrera de Abogacía

Análisis de la legislación sobre Residuos Peligrosos en nuestro país .

2012

Tutor: Miranda, Julio

Alumno: Franco, Natalia María de Luján

Título al que aspira: Abogada

Fecha de presentación: Marzo de 2012

A mis padres Ramón y Diana, por el apoyo a lo largo de mi carrera y de mi vida; por la confianza;
por el sostén y el empujón hacia adelante.

A mi tía Juana, por la compañía desinteresada en las tardes de trabajo y estudio.

A mis amigas de la facultad: Paola, Leticia, Yanina, Melina, Ana, Cecilia y Gabriela, por ir siempre
de la mano recorriendo el mismo camino y lo más importante la bonita amistad que siempre me
brindaron.

A mi amiga de siempre Bioq. María Natalia Bernardelli, por estar siempre, en las buenas y en las
malas, y explicarme los términos técnicos de este trabajo.

Mi agradecimiento a los profesores y directivas de la Universidad, y en especial al tutor de esta
tesis, Dr. Julio Cesar Miranda, por aceptar la responsabilidad que ello significa.

Espero y deseo que todo el trabajo realizado influya en la mejora del bienestar de todos nosotros y
de las generaciones por venir.

1.RESUMEN

En la actualidad ha adquirido relevancia, una problemática que se observa desde hace mucho tiempo: la contaminación procedente de residuos.

Este problema se manifiesta, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Por ello, en éste trabajo lo que se pretende es, como lo indica el título, lograr una aproximación o acercamiento al tema de la regulación legal de la contaminación que se efectúa mediante el mal tratamiento de los residuos peligrosos.

Comenzando en el capítulo primero con el grueso de la influencia y repercusión del tema tanto en el hombre como en el medio ambiente, señalando lo que ha acontecido a nivel internacional y nacional; mediante la evolución histórica del derecho ambiental, para lograr una visión más amplia y compacta del tema. Siguiendo en el segundo capítulo por los conceptos básicos que alcanza el tema a desarrollar con una clara clasificación utilizada en nuestra legislación, de las distintas categorías de deshechos. Para luego en el tercer capítulo avanzar en los aspectos de la regulación legal en el mundo con la Convención de Basilea, y analizando cómo esta ha influido en nuestro país.

Más tarde en un cuarto capítulo expondremos como es el tratamiento de los Residuos Peligrosos en Argentina mediante el análisis de nuestra legislación nacional la ley 24.051 de Residuos Peligrosos y la Ley 25.612 de Gestión Integral de los residuos Industriales y Actividades de Servicio.

En la parte final del trabajo expondremos una conclusión general del conflicto y las propuestas brindadas para mejorar la legislación vigente.

2.Estado de la Cuestión

El escenario normativo ambiental en Argentina requiere de un marco institucional en el que se conjuguen de forma armónica, coordinada y coherente las competencias de la Nación y las Provincias, mediante una clara y conteste distribución.

La proliferación y dispersión de cuerpos legislativos provoca consecuencias que atentan contra la certeza y la seguridad jurídica, derivando en falta de transparencia e incipiente justicia. Se vuelve muy difícil y en algunos casos resulta imposible, la armonización regulatoria que garantice al país contar con un marco jurídico simple y uniforme y que asegure el derecho a vivir en un ambiente sano.

En nuestro país la mayoría de las autoridades ambientales, u organismos gubernamentales a cargo de la temática ambiental, no tienen fuerza institucional, sino por el contrario son débiles y con competencias totalmente atomizadas, fragmentadas y generalmente superpuestas, o lo que es aún peor no concatenadas.

La preeminencia local de la competencia ambiental es indubitable, lo cual no obsta a que también sea indudable la necesidad de movernos dentro de las bases del concepto que Frías dio en llamar “federalismo de la concertación”, para el diseño de un sistema adecuado de distribución eficaz de competencias ambientales.

Asimismo, la reforma constitucional de 1994, ha dejado abierto el terreno para superar la situación a través del dictado de normas de presupuestos mínimos de protección ambiental.

La Constitución Nacional reconoce la preeminencia local de la cuestión ambiental, y tal como ya se ha expresado, ello no significa que se pueda obviar la necesidad de

asegurar una organización eficaz de sistema federal de pleno respeto a las diversas jurisdicciones entre la que inevitablemente se debe incluir la nacional.

La concertación interjurisdiccional debe ser permanente y garantida, y a partir de esa concertación se logrará el real ejercicio de las respectivas competencias, cuya suma integrada y armónica, permite cumplir el alcance global de todo el país, tal como lo merece la cuestión ambiental que no reconoce límites ni divisiones políticas, ni plazos temporales.

3.Marco Teórico:

El objetivo del desarrollo de esta tesis es brindar un panorama actualizado y general sobre el tratamiento profundizado de la situación jurídica normativa de los residuos peligrosos en nuestro país. Como así también se integran cuestiones ambientales de actualidad.

El pensamiento de la doctrina en la actualidad sobre el tema es unánime. Es necesario solicitar la atención de las autoridades legislativas y ejecutivas en el nivel nacional y provincial hacia la necesidad de completar la legislación de estos residuos, ya que ocasionan un gran problema para el medio ambiente y la salud de todos los seres vivos.

El corolario final de esta investigación apunta en resumen a lograr un equilibrio imperioso, armónico y razonable entre las actividades productivas pero siempre dentro de un contexto de defensa de los principios ambientales, todo ello a los efectos de hacer frente a los desafíos de esta época de cambios tan vertiginosos e impensados.

Es de esperar que este humilde trabajo resulte útil y promueva una mayor concientización del cuidado de nuestra casa PLANETA TIERRA.

Introducción

El tema a tratar en el presente trabajo pertenece a la rama del Derecho de la Ecología y los Recursos Naturales.

Debido al crecimiento de los casos de contaminación ambiental provocados por desechos peligrosos, me ha surgido la inquietud de estudiar las normas referentes a este tema. Me he encontrado que en nuestro país a partir de la reforma de 1994, la Constitución Nacional obliga a nuestros gobernantes a la creación de mecanismos y procedimientos tendientes a la protección del medio ambiente. Uno de ellos, son las conocidas leyes de presupuestos mínimos. En este sentido, la ley 25.612 intenta dar un marco que regule la gestión de los residuos generados por la industria y las actividades de servicios. Su entrada en vigencia en julio del 2002, con el veto de la derogación de la ley 24.051 y del régimen penal que imponía, generó, y aún hoy genera, discrepancias y controversias en lo que se refiere a su aplicación en la práctica y a su “convivencia” con la ley 24.051.

Las diferencias entre los distintos autores con respecto a los alcances que debe tener la ley 25.612 y su reglamentación y la paralela convivencia con la vigente ley de Residuos Peligrosos N° 24.051, me lleva a plantearme el siguiente problema , *“si la sanción de esta ley de presupuestos mínimos nos acerca o nos aleja de los objetivos de protección ambiental impuestos por el texto constitucional”*.

El presente trabajo intentará demostrar a modo de hipótesis que el agravamiento de la contaminación ambiental motivada en el tratamiento de residuos peligrosos se debe tanto a las deficiencias en la legislación vigente como a la incorrecta aplicación de políticas públicas por parte de las autoridades nacionales y provinciales.

Asimismo tiene como objetivo general el análisis comparativo de la normativa ambiental vigente referida exclusivamente a la gestión integral de residuos peligrosos en el ámbito nacional, visto desde la óptica establecida por la Constitución Nacional a partir de la reforma de 1994. Esto es, teniendo en cuenta el nuevo concepto de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental incluido en la misma. Y como objetivo específico de este trabajo trataré de redactar posibles mejoras a la normativa vigente acerca de la gestión de estos desechos.

Creo que la problemática por el cuidado del medio ambiente ha cobrado una relevancia sin precedentes en el país. Esto ha llevado, en muchos casos, a conflictos políticos, económicos y de competencia, entre el gobierno federal, las provincias e incluso los municipios, desnaturalizándose así el verdadero espíritu y finalidad de la legislación ambiental.

Capítulo I

LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL, ASPECTOS MÁS

SIGNIFICANTES

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Contaminación Ambiental; Noción. 3. Reseña histórica. 3. a La evolución Legislativa dentro del Derecho Positivo Argentino. 4. Conclusión.

1. Introducción.

El presente capítulo tiene como finalidad la importancia de abordar la temática de la contaminación, como fenómeno nocivo para la vida humana, animal, vegetal y aún para los minerales. Es importante que recordemos algunos conceptos esenciales, que nos llevarán a una mayor y mejor comprensión. A tal fin en una primera etapa del capítulo vamos a referirnos a que se entiende por contaminación ambiental, cuales son las fuentes que la originan y que efectos trae aparejada. También analizaremos las consideraciones generales del tema, quedando comprendidas en éstas la problemática desde el punto de vista histórico, su incidencia en el mundo actual, y las diferentes posturas doctrinarias sobre el tema. Para ello hemos consultados la basta doctrina con la que contamos a nivel nacional e internacional en distintas épocas, revistas jurídicas que analizan el tema planteado, y ciertas investigaciones realizadas en el ámbito local.

Si bien el presente capítulo tiene como objeto la introducción, conceptualización y caracterización del tema, podremos vislumbrar el punto de tesis que refiere a las principales herramientas jurídicas con las que cuenta la población para enfrentar el problema de la mala gestión de residuos peligrosos y a la existencia de una normativa dispersa.

2. Contaminación Ambiental: Noción.

Para comenzar a abordar la cuestión, es importante que recordemos algunos conceptos esenciales, que nos llevarán a una mayor y mejor comprensión.

Es así, que para introducirnos en el tema, debemos saber que es la contaminación ambiental según las definiciones que formulan algunos autores.

Miranda, Julio César, por ejemplo, considera que contaminación es “la Liberación de sustancias que, de manera directa o indirecta, causan efectos adversos sobre el medio ambiente y los seres vivos”.¹

El mismo autor mencionado supra define la contaminación ambiental como “El agregado de materiales y energías residuales al entorno que provocan directa o indirectamente una pérdida reversible o irreversible de la condición normal de los ecosistemas y de sus componentes en general, traducida en consecuencias sanitarias, estéticas, re-creacionales, económicas y ecológicas negativas e indeseables”.²

Podemos entender a la contaminación como la impurificación o degradación de la atmósfera, el agua, el suelo, rebasando los límites de impureza aceptados científicamente. Y también puede entenderse como fenómeno nocivo para la vida humana, animal, vegetal y aún para los minerales.

Además, puede definirse como “la incorporación al medio ambiente de elementos o condiciones extrañas, en cantidad o calidad, que provoque un daño, ya sea sanitario, económico, ecológico, social y/o estético, y por deterioro del medio ambiente al concepto más amplio de calidad ambiental por múltiples factores”.³

Mauricio, H. Libester⁴ explica claramente que la contaminación del medio ambiente, entendida como una alteración del orden cotidiano al que se ve sometido un ecosistema o región por factores de irrupción extraordinarios, no es exclusivo patrimonio

¹ MIRANDA, Julio César. “Contaminación con Agroquímicos”. En: Conferencia en la localidad de Álvarez, 28-09-2007. Álvarez, Argentina

² Ibídem

³ ROCCA, Ival y CRIVELLARI, Carlos; “Responsabilidad civil por la contaminación ambiental”; Editora BIAS; Buenos Aires; 1983, pág. 48 y ss.

⁴ LIBSTER, Mauricio H.; “Delitos Ecológicos”; Ediciones de Palma; Segunda edición; Buenos Aires; 2000. Pág 39 y ss.

de la acción humana. Según el mencionado autor podríamos dividir los problemas del medio ambiente en naturales y de origen humano. Dentro de los primeros ubicamos por ejemplo las inundaciones, las sequías, maremotos, erupciones volcánicas sismos, deslizamientos y aluviones, huracanes y tifones, etc. Por su parte los problemas ambientales de origen humano, muchos más vastos en escala y consecuencias, se alejan quizás, del impacto ambiental inmediato que sí tienen los naturales, pero en el largo plazo el costo es inconmensurablemente más alto.

Es así que podemos mencionar dentro de las situaciones creadas por el hombre a la alteración de los sistemas hídricos, cambios climáticos, deterioro de la vegetación, depredación de la fauna, disminución de la biodiversidad (extinción de especies), caza furtiva, deforestación, destrucción de la capa de ozono, utilización intensiva de napas fósiles, lluvias ácidas, entre otras.

Un detalle que consideramos merece mención y que puede pasarse por alto al desprevenido, es que muchos de los accidentes que se presentan en la actualidad con la apariencia de naturales son efectos indirectos de procesos de origen humano.

Es importante destacar de esta definición, que como ya mencionamos, los problemas del medio ambiente pueden ser de origen natural o humano, pero los de origen humano poseen un costo mucho más elevado para nuestro ambiente aunque no lo notemos inmediatamente sino quizá luego de algunos años.

Coincidimos con alguna jurisprudencia ⁵que plantea que la actitud del hombre moderno respecto del mundo es de conquista y expansión; es así que consideran que las

⁵ Garrido Cordobera, Lidia. Daño ambiental colectivo e individual. La Ley [Revista en línea] 2007-A, (865). [3 pantallas]. [Disponible desde: URL: <http://laleyonline.com.ar>] [Ultima consulta el 26/06/2008].

personas tenemos una relación de dominio con respecto al medio en el que nos desenvolvemos, que esta actitud la adoptamos creyendo en el principio de la expansión sin límites; y que si pensamos que de surgir restricciones sólo serán temporarias, pues mediante nuestra inteligencia las superaremos.

De esta manera, Lidia Garrido ⁶posteriormente en el mismo fallo, desarrolla la idea de que dicha conducta mencionada anteriormente, junto con la de presumir una ilimitada capacidad ambiental para la absorción de residuos y desperdicios, y la creencia de que nos hallamos en un ecosistema abierto, ha llevado a lo que algunos denominan el inicio de la crisis ambiental.

Según reflexiona Lorenzetti⁷, “el medio ambiente fue siempre un bien jurídicamente común, cuya utilización era libre y nadie podía interferir en su ejercicio”. El mencionado autor nos deja abierto el camino para analizar que a pesar de lo expuesto, la realidad muestra que su uso fue privatizado en el proceso de desarrollo de la sociedad industrial; ya que ese crecimiento, ese desarrollo acelerado demandó grandes cantidades de recursos ambientales. De esta manera podemos decir que indirectamente se favoreció a los obreros, debido a que se le dio prioridad al pleno empleo sobre la protección ambiental, ya que el consumidor final gozaba de mejores y más variados bienes.

Pero según plantea el mencionado autor⁸, cuya afirmación compartimos, esta postura de desarrollo indiscriminado fue la conciencia de una etapa que está cambiando, porque en la actualidad somos conscientes de que existen límites, y sabemos que el ambiente

⁶ *Ibíd.*

⁷ Mariño López, Andrés. Bases del derecho de daños al medio ambiente. *La Ley* [revista en línea]. 27/07/2007. [Disponible desde: URL: <http://laleyonline.com.ar>]. [Última consulta el 26/06/2008].

⁸ *Ibíd.*

es un recurso tan escaso y necesario como el empleo o el consumo, y por lo tanto tenemos claro que su uso indiscriminado no es viable.

Continuando con la línea de pensamiento de la idea desarrollada supra, podemos decir que en síntesis el deterioro ambiental generado por la industria se ha justificado sobre dos pilares económicos, el empleo y el crecimiento.

De esta manera dicho razonamiento encuentra su justificación en que no importa que una industria contamine si genera empleo. La contaminación es necesaria, ya que la obtención de empleo mejora la situación de las clases más carenciadas, y de la sociedad toda.

También el crecimiento de la economía es otro de los fundamentos básicos del modelo contaminador destructivo. El avance de las ciudades y las industrias hacia los medios naturales, con la consiguiente destrucción de bosques, praderas, montes, lagos, ríos, arroyos, y a todos los ecosistemas que en ellos se encuentran, se justifica bajo el signo del crecimiento. El éxito de las sociedades se mide por el crecimiento de indicadores económicos.

3. Reseña Histórica

Consideramos que siempre es importante mirar un poco la historia, tanto Argentina como mundial, debido a que es la única manera de entender los fenómenos, y lo que es más importante aún, para no sólo juzgar sino también para tomar de ella las ideas que puedan resultar beneficiosas y sobre todo para evitar repetir las nocivas.

Es así que observando, vemos que hace cientos de años, el hombre tomaba del medio ambiente únicamente lo que necesitaba. Podría decirse que el medio ambiente se encontraba en un estado de equilibrio.

Según afirman algunos autores, como Andrés Mariño López⁹, el deterioro ambiental se inició en Estados Unidos hace más de un siglo con la explotación y agotamiento de muchos recursos naturales.

En la época de la revolución industrial, los dirigentes políticos de Europa occidental y Norteamérica no contaban con ejemplos de buen manejo ambiental y tenían poca comprensión del impacto económico, del descuido del medio ambiente. Es por ello que los dirigentes de las democracias de hoy pueden considerarse afortunados, ya que estos países pueden evitar los errores iniciales cometidos en países desarrollados.

Andrés Mariño López¹⁰, comenta que no sólo está bien conocido y documentado el impacto del mal manejo ambiental por parte de los países desarrollados, sino que la comunidad global comunica constantemente su disposición de brindar asistencia a las democracias emergentes.

Los daños aumentaron desenfrenadamente durante muchas décadas, y recién los últimos cincuenta años las personas comenzaron a darse cuenta de las serias consecuencias de tales daños. El péndulo ambiental se había desplazado desde el punto de equilibrio hasta el extremo izquierdo. En ese momento, debido al mayor nivel de concientización en materia de medio ambiente, el público exigió reformas.

Es así, que luego con el propósito de enfrentar el agotamiento de los recursos naturales, la contaminación municipal e industrial, y la rehabilitación ambiental de los lugares contaminados, se establecieron autoridades ambientales y se desarrollaron leyes, reglamentos y medidas para velar por su debido cumplimiento. Estos esfuerzos se hicieron

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ *Ibíd.*

acompañar de políticas apuntadas a promover niveles sostenibles del uso de recursos naturales y a limitar la contaminación.

Después de un tiempo, sin embargo, el péndulo se movió demasiado a la derecha. Aunque las nuevas políticas sobre protección ambiental tenían la intención de proteger la salud humana, la industria y su competitividad en la nueva economía mundial se vieron afectadas. En reconocimiento del hecho de que las leyes y los reglamentos para proteger el medio ambiente no estaban alcanzando sus metas propuestas, se revisaron nuevamente las políticas.

El mencionado autor¹¹ plantea que sólo ha sido en los últimos cinco o diez años que se ha procurado lograr un equilibrio entre la salud humana, el desarrollo sostenible y la competitividad económica. Esto ha producido varias tendencias nuevas, incluidas las siguientes:

- a) concientización social sobre la importancia de conservar los recursos naturales del mundo;
- b) punto de enfoque sobre los efectos reales, y no los percibidos, sobre la salud;
- c) desarrollo de tecnologías para minimizar los desechos que estén al alcance de la industria y que sean eficaces en función de los costos.

Hoy día, muchos países están procurando lograr un equilibrio entre sus metas de desarrollo económico y la protección ambiental. Las fábricas instituyen operaciones limpias para conservar su competitividad; los fondos se dirigen más a la limpieza de lugares contaminados que a entablar juicios; y el reciclaje para conservar los recursos naturales es una tendencia común en muchos países. Si bien no ha llegado del todo, el péndulo ya está regresando a su punto inicial de equilibrio. Sabemos que es un objetivo difícil, pero

¹¹ Mariño López, Andrés. Bases del derecho de daños al medio ambiente. La Ley [revista en línea]. 27/07/2007. [Disponible desde: URL: <http://laleyonline.com.ar>]. [Última consulta el 26/06/2008].

creemos que es posible lograr el equilibrio ambiental, y por muchas razones debería de ser una tarea más fácil para las democracias emergentes, ya que los conocimientos científicos existentes y las buenas prácticas ya señalan el camino.

En nuestro país, el avance del hombre sobre la naturaleza fue rompiendo el equilibrio que el planeta tardó milenios en construir. La degradación o destrucción de los recursos naturales se ha convertido en uno de los fenómenos de nuestra sociedad.

La contaminación es un proceso de cambio indeseable que puede producirse tanto en el aire, en el suelo como en el agua. Y afecta no solo la vida del hombre, sino también la del resto de los seres vivos, poniendo en serio peligro el delicado equilibrio biológico. Es necesario un gran esfuerzo para revertir esta situación, debemos medir la gravedad de la contaminación, ver las consecuencias y así poder tomar conciencia. Es importante la conciencia que tomemos y que generemos, para provocar los cambios necesarios.

Por todo lo mencionado es que coincidimos con que, “ante el sistema de la globalización es indispensable construir, con identidad propia, un modelo de desarrollo regional no contaminante que permita insertarnos, preservando el medio ambiente, en el sistema socioeconómico mundial en condiciones igualitarias y, de ese modo, obtener una mejor situación económica, social y cultural para los habitantes de nuestros países”.¹²

3. a. La Evolución Legislativa dentro del Derecho Positivo

Argentino

¹² Mariño López, Andrés. Bases del derecho de daños al medio ambiente. La Ley [revista en línea]. 27/07/2007.[Disponible desde: URL: <http://laleyonline.com.ar>]. [Ultima consulta el 26/06/2008].

Desde la sanción de la Constitución de 1853 hasta nuestros días, cabe distinguir respecto de la actividad legislativa referida a la regulación de los recursos naturales y las cuestiones ambientales períodos bien diferenciados, ellos son:

- **Primer Período: 1853 – 1949**

Esta etapa inicial se caracteriza por la ausencia de normas ambientales propiamente dichas y por el tratamiento de los temas de recursos naturales junto con las leyes referidas a las cuestiones del agro, en especial en los Códigos Rurales. En este largo período se destaca la influencia del modelo liberal que supone un ejercicio del derecho de propiedad de carácter absoluto.

Instrumentos de gestión adoptados en este período: En las pocas normas de incidencia ambiental y de regulación de recursos naturales sancionadas en la provincia y en el ámbito nacional se destacan las siguientes instituciones: las primeras restricciones al dominio para lograr la conservación del suelo, las obligaciones de hacer respecto de combatir las plagas, la creación de áreas de protección; las vedas en temas de caza, y al final del período el principio de unidad de explotación aplicable a la tierra agraria.

- **Segundo Período: 1949 – 1956**

Esta etapa se inicia con la sanción de la Constitución de 1949 influenciadas por las posturas políticas imperantes en esa época y concluye con la revolución del 16 de septiembre de 1955 que vuelve al régimen constitucional anterior.

Aquí respecto de los recursos naturales se produce una modificación del sentido federal, ya que en el art. 40 de esa Carta Magna se establecía que "... los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y demás fuentes naturales

de energía, con excepción de los vegetales, son propiedades imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto, que se convendrá con las Provincias...”.

Instrumentos de gestión adoptados: Se rescatan en esta época las siguientes instituciones: la sanción de las primeras leyes de adhesión para temas de recursos naturales, las restricciones al dominio creada por la ley Nacional de Bosques, las vedas a la explotación de recursos, la regulación del comercio y el instituto de unidad agraria explotación que, indirectamente, tiene incidencia ambiental.

- **Tercer período: 1956 – 1983**

Este período se extiende desde el 1 de abril de 1956 momento en que se declara vigente la Constitución de 1853/60 hasta la vuelta a la democracia en diciembre de 1983. Puede llamárselo como el de la lenta introducción del paradigma ambiental en el sistema legislativo argentino y la modesta consolidación de los principios que hacen al manejo integrado de los recursos naturales. Esta recepción refleja la evolución de la materia para la ecología, la fuerza del ecologismo y el Derecho ambiental Internacional.

En 1968 se reforma el Código Civil. En él se introducen indirectamente principios que luego tendrán incidencia en el marco ambiental. Son las disposiciones referidas a los excesos en el ejercicio del derecho del dominio.

Instrumentos de gestión adoptados: En esta etapa se fueron incorporando en el sistema argentino algunos instrumentos de gestión ambiental pero con poca suerte en cuanto a su real aplicación. Entre ellos: el principio contaminador – pagador, las regulaciones al comercio, los incentivos fiscales (ley de Conservación de Suelos), los

estudios ambientales, las restricciones al dominio y la tipificación de delitos ambientales. Esta normativa incipiente no alcanzó a modificar la situación ambiental del país y la destrucción de recursos naturales.

- **Cuarto período: 1983 – 1994**

El periodo se inicia con el retorno de la democracia y se caracteriza por la recepción del paradigma ambiental en casi todas las jurisdicciones del territorio que tendrá fuerte influencia en la regulación de los recursos naturales. Esta recepción viene acompañada con la incorporación de principios que hacen a los derechos humanos de tercera generación que promueven la solidaridad humana y la solidaridad de intereses. El Derecho Humano en un ambiente sano comienza a nacer en el derecho positivo argentino. Esto ocurre en los movimientos de reforma de las constituciones provinciales.

Recepción de los principios ambientales y de manejo integrado de los recursos naturales en las constituciones provinciales: El advenimiento de la democracia, en esta etapa, impulsó un movimiento de reforma de las normas básicas de los Estados provinciales que conforman la federación argentina. Este proceso culminó con la sanción de unas 13 nuevas constituciones. Estas cartas magnas recogieron las nuevas tendencias en materia constitucional. En especial la consolidación de la democracia participativa y el paradigma ambiental. Se han consagrado junto a las tradicionales garantías reconocidas a los habitantes de las provincias, derechos que hacen a la calidad de vida y la defensa de la estabilidad ambiental.

Puede observarse un marcado interés por llegar, en esos territorios a un aprovechamiento racional de los recursos naturales, una preocupación real por la contaminación del aire, el agua y el suelo. También un deseo de recuperar regiones

erosionadas y zonas con pérdidas de forestación y cultivos. Aparecen disposiciones directamente vinculadas con el desarrollo sustentable al tener como objetivo el evitar el desarraigo, mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales, lograr industrializaciones de los recursos naturales en el lugar de extracción de los mismos y la protección de los paisajes y los bienes que integran el patrimonio cultural. Todas reafirman el dominio eminente sobre los recursos naturales que se encuentran en sus territorios. Muchas hacen referencia a la protección de la fauna y la mayoría prohíbe los experimentos nucleares y la introducción de residuos peligrosos, nucleares y patológicos.

Instrumentos de gestión adoptados: Se mantiene la tendencia del período anterior. Pero en esta etapa se comienza a institucionalizar las herramientas de gestión ambiental. Así en casi todas las jurisdicciones provinciales el procedimiento técnico administrativo de evaluación ambiental es regulado por leyes especiales. Por otra parte adquiere rango constitucional en los Estados Provinciales el derecho humano a un ambiente sano y el consiguiente deber de preservarlo. Respecto del método legislativo en esta etapa se observa la sanción de varias leyes que intentan regular de forma integrada a todos los recursos naturales de una provincia.

La legitimación en materia ambiental y de recursos naturales: Estos años se caracterizan por el despertar de los reclamos por un ambiente sano. Fallos jurisprudenciales, la consagración del amparo ambiental en algunas constituciones provinciales y la sanción de una legislación específica sobre esta materia nos hablan de un giro de ciento ochenta grados para las posibilidades de reclamar por el derecho de raíz difusa a gozar de un ambiente sano y equilibrado. En este sentido la ley 10000 que regula el recurso contenciosos administrativo sumario aplicable ante la lesión de los intereses difusos

de los habitantes de la Provincia de Santa Fe, y las acciones interpuestas por ecologistas y organizaciones no gubernamentales constituyen avances importantes.

- **Quinto período: 1994 en adelante**

La etapa se inicia con la asamblea constituyente de 1994 que actualizó nuestra vieja Constitución Nacional de mediados de siglo XIX. Cabe destacar que lo que hace a temas de ambiente y recursos naturales el poder constituyente incorporó tres artículos fundamentales. Ellos son el artículo 41 que consagra el verdadero derecho – deber a un ambiente sano. Textualmente dice: *“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.*

Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio Nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

El artículo 43 que acoge al amparo ambiental y el 124 que reafirma el dominio eminente de las provincias sobre los recursos naturales.

A su vez en el art. 42 de la Carta Magna se reconocen los derechos de los consumidores y usuarios. Cuestión indirectamente vinculada con nuestro tema. Textualmente afirma que: *“Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos.”*

Análisis de algunos aspectos del texto constitucional: En el art. 41 de la Constitución Nacional se expresa que este cuerpo legislativo deberá sancionar una ley o varias leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental respetando las competencias locales. Se trata de potestades complementarias. Las provincias delegaron una parte de sus facultades en materia ambiental al poder legislativo federal y se reservaron otras: las funciones complementarias. Los convencionales de 1994 se inspiraron en la redacción de este artículo 41 en la Constitución Española que habla de presupuestos básicos. El texto se basó en el Despacho de la Mayoría, en el mismo expresa que se propone que el Poder Legislativo establezca la legislación de base con los principios comunes y los niveles mínimos de protección del ambiente, sin que ello signifique alterar las jurisdicciones locales y las facultades propias de las provincias.

El Congreso Nacional es el que deberá determinar cuáles son las normas de presupuestos mínimos de protección, para dejar a las Provincias el dictado de las normas complementarias. Se ha entendido que el propósito de esta doble legislación armónica sería el de asegurar que los principios ambientales comunes rijan en todo el país, impedir que las provincias y los gobiernos locales y municipales con el objeto de atraer inversiones a sus

territorios disminuyan las exigencias de tutela ambiental y el de permitir que cada unidad autónoma trate la cuestión de acuerdo a sus particularidades locales.

La Nación deberá marcar el piso y el techo entre los cuales el legislador provincial pueda elegir las alternativas válidas más convenientes a sus necesidades. Habrá inconstitucionalidad si el Estado Nacional hace una regulación completa y si las provincias se exceden en el ejercicio de la complementación. Debería crearse un delicado equilibrio entre dos facultades de difícil delimitación que estarán siempre sujetas a revisión del poder judicial en cuanto a lo obrado en el marco de las facultades del art. 41. También entendemos que la incertidumbre legislativa no se habría planteado si los convencionales de 1994 se hubieran animado a aclarar el alcance ambiental sustantivo.

El Congreso Nacional podrá dictar todas las normas ambientales propias de los Códigos de fondo y las otras que le encomienda la Constitución, como hasta antes de la reforma. Las provincias podrán fijar niveles más limpios para sus habitantes, sopesando el riesgo de ahuyentar actividades contaminantes. Por último en el texto constitucional se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos.

Leyes de Presupuestos Mínimos, enumeración:

- Ley 25.612 (03/07/02) de gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios. Vetada en algunos aspectos fundamentales que le han quitado sentido. El veto mantiene en vigencia el sistema implementado por la ley 24.051 de Residuos Peligrosos que como se vio es una norma de adhesión.
- Ley 25.670 (23/10/02) de presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de los PCBS (Bifenilos Policlorados). Reglamentada por el decreto 853/2007.

- Ley 25.675 (6/11/02) de Política ambiental nacional también denominada según el texto de la propia norma Ley General de Ambiente. Ella establece los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente natural y cultural, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable. Así en su artículo primero consagra que debe entenderse por presupuesto mínimo: “A toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional... que tenga por... objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, deben prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general y, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable”.

- Ley 25.688 (28/11/02) que establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional. Ella da las bases para la gestión de las cuencas hídricas superficial y los comités de cuencas hídricas.

- Ley 25.831 (26/11/03) que establece el régimen de libre acceso a la información pública ambiental. Derecho consagrado en el art. 41 de la CN.

- Ley 25.916 (04/08/04) que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de Residuos Domiciliarios. Regula distintas fases que hacen a la gestión de estos residuos desde la generación de residuos domiciliarios en los propios hogares y hasta el destino final. Considera las etapas de la recolección, el transporte, el tratamiento, la transferencia y la disposición final. Establece instancias de coordinación interjurisdiccional y una autoridad de aplicación. Fija infracciones y sanciones. Su promulgación parcial del 3 de septiembre de 2004 le ha quitado fuerza y eficacia. En especial lo referido a la prohibición de importar residuo de otros países.

- Ley 26.331 (28/11/07) que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos.
- Ley 26.093 que establece el “Régimen de Regulación y Promoción para la Producción y uso Sustentable de Biocombustible”.
- Ley nacional 26.562, sobre “Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Control de Actividades de Quema de Pastizales en todo el Territorio Nacional”.

La subordinación jerárquica establecida por la Constitución: Las nuevas leyes de presupuestos mínimos protección ambiental deberán ejercer una acción de subordinación respecto de las leyes sancionadas con anterioridad. La situación más compleja se está dando con el veto parcial de la ley 25.612 de gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicio con la vieja ley 24.051 de residuos peligrosos. El veto ha dejado a ambas leyes vigentes. Esto debería convertir a la vieja ley en complementaria de la nueva en evidente subordinación, cosa que realmente no ocurre.

La reglamentación de las leyes de presupuestos mínimos: Estas leyes no se han reglamentado. Salvo el caso de los presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de los PCBS (Bifenilos Policlorados). Ante esta situación en junio del 2007 el Defensor del Pueblo de la Nación resolvió recomendar a la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación que expida las instrucciones necesarias para la inmediata reglamentación de las leyes N° 25.612, 25.670, 25.688, 25.831 y 25.916 de presupuestos mínimos de protección ambiental en todo lo atinente a su estricta competencia, derivada en lo dispuesto en los art. 41 y 99 de la C.N..

La normativa provincial: Las provincias en estos últimos años han continuado con su rica acción legislativa en esta materia. Así hacia el fin del milenio, varios Estados provinciales sancionaron leyes generales del ambiente en forma conjunta con la regulación de los recursos naturales, instrumentaron el procedimiento de evaluación ambiental. Y regularon el tema de los residuos peligrosos, radiactivos y patogénicos.

La adhesión y participación en acuerdos y asambleas internacionales: La argentina ha ratificado en este periodo, la Convención de Protección de la Biodiversidad de las Naciones Unidas y el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Y, ha firmado y ratificado la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación por ley 24.701.

La jurisprudencia ambiental: Por último cabe señalar que el estudio de la evolución de la temática en nuestro país debe complementarse con el análisis jurisprudencial. En este sentido los tribunales superiores han marcado la consagración de los principios constitucionales y los emanados de las leyes de presupuestos mínimos.

Cabe mencionar tres casos emblemáticos: Los autos “Villivar, Silvana N. c/ Provincia de Chubut y otros” ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación que ha terminado con las viejas discusiones respecto de la autonomía del derecho minero frente a otras especialidades del derecho.

Asimismo la Sala I, de la Corte Suprema de Justicia de Mendoza, dictó sentencia definitiva en autos “Y. P. F. Sociedad Anónima A. N° 80.866, asociación Oikos Red Ambiental c/ Gobierno de la Provincia de Mendoza p/ Acción de Amparo s/ Incidente de Constitucionalidad y Casación”, en la que se resolvió la cuestión planteada por la

Asociación Oikos Red Ambiental ante la actividad extractiva petrolera que podría afectar a la Reserva Faunística Provincial Laguna de Llanquanelo.

La causa emblemática por excelencia es la planteada por la contaminación de la Cuenca Matanza – Riachuelo. Donde se conjugan fuertes elementos de participación ciudadana.

Se trata de los autos “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”, donde la Corte ordenó a la autoridad de Cuenca, el Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sanear el curso contaminado. Obligó presentar un informe con los avances y proyectos previstos para el saneamiento de la Cuenca Matanza Riachuelo. Esta sentencia compromete a los jueces con la gestión del recurso.

En este marco la Corte Suprema de Justicia de la Nación convocó al Estado Nacional, la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad de Buenos Aires, los 14 municipios involucrados y las 44 empresas denunciadas a varias audiencias públicas.

La finalidad de estas audiencias es que los demandados contesten la demanda interpuesta y recompongan. La demanda fue interpuesta por un grupo de vecinos de la zona de Dock Sud y Avellaneda, quienes solicitaron el saneamiento y recomposición del Daño Ambiental de la Cuenca. Así el 22 de agosto de 2007 en una nueva resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación ordenó a la autoridad de la Cuenca, al Estado Nacional, a la Provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a presentar un informe con los avances y proyectos previstos para el saneamiento de la Cuenca Matanza – Riachuelo.

4. Conclusión

El artículo 41 de la Constitución Nacional Argentina, luego de su reforma en 1994 incorporó la figura de la recomposición ambiental, con la consiguiente regla de que quién produzca un daño en el ambiente debe restituir el recurso afectado a su estado anterior, o alternativamente, indemnizar por vía de sucedáneo a quienes sean perjudicados por el menoscabo ecológico.

Esta figura jurídica del daño ambiental que irrumpe en la escena institucional durante la década del noventa ha tenido importantes consecuencias para la economía argentina. El riesgo de afrontar responsabilidades civiles de cuantificación incierta a causa de los potenciales deterioros ambientales, trae aparejada la incertidumbre en cuanto al análisis de riesgos, los costos económicos involucrados y su incidencia sobre la actividad productiva.

Argentina, al igual que muchos países de la región, fue testigo de un proceso de desarrollo industrial durante el siglo XX. Esta transformación económica fue en gran medida consecuencia de las políticas de sustitución de importaciones encaradas por sucesivas administraciones con el fin de alcanzar el desarrollo económico en base a la industrialización, en muchos casos impulsado desde el Estado, y de la mano de políticas proteccionistas hacia la industria local.

El proceso de industrialización fue acompañado además por una importante tendencia hacia la urbanización de la región, con elevadas concentraciones de población en las principales ciudades. Algunos casos emblemáticos de pasivos ambientales causados por la industrialización y urbanización descontrolada son:

Depósitos clandestinos de residuos ("basurales") que producen contaminación del suelo y del agua.

Fábricas o establecimientos industriales que se encuentran actualmente abandonadas ya sea en virtud de la situación económica depresiva, ya sea en virtud de la obsolescencia para su inserción en un mercado global cada vez más competitivo.

También se han producido descubrimientos de residuos peligrosos enterrados en predios rurales en tiempos en los cuales no regía legislación alguna al respecto, provocando un verdadero problema de gestión práctica para las autoridades públicas, quienes han debido hacerse cargo de estas verdaderas "bombas de tiempo" en materia ambiental.

El proceso de industrialización a lo largo del siglo pasado y la urbanización descontrolada produjo también problemas ambientales más difusos, no circunscriptos a un predio o sitio específico. Es el caso del deterioro de las cuencas hídricas que atraviesan las zonas densamente pobladas del Gran Buenos Aires. El bajo índice de provisión de servicios de saneamiento y el escaso control de la contaminación industrial, confluye, junto a la disposición clandestina de residuos sólidos urbanos y los aportes de contaminación provenientes de fuentes difusas, en un cuadro de deterioro ambiental grave. El Río Reconquista y el Río Matanzas-Riachuelo son quizás los ejemplos más paradigmáticos de este fenómeno de deterioro ambiental producido en las cuencas hídricas urbanas.

El saneamiento de estas cuencas exige una política pública concertada que involucra a un menú amplio de instrumentos regulatorios, incentivos económicos, fiscalización y contralor efectivo, sin perjuicio de las obras e ingeniería necesaria para las tareas de saneamiento. La experiencia argentina de este tipo de recuperación ambiental no ha sido buena.

Los pasivos ya existentes, producto de décadas de actividad industrial incontrolada y falta de planificación urbana, requerirán sin duda de un importante esfuerzo económico por parte del Estado. Al no existir responsables claramente identificados, es el Estado quien deberá asumir las tareas de recomposición en su calidad de tutela del ambiente y de los bienes colectivos afectados.

Capítulo II

PRINCIPALES CUESTIONES PARA COMPRENDER LA GRAN PROBLEMÁTICA DE LOS RESIDUOS

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Definiciones de Residuos. 2. a. Residuos. 3. Clasificación. 3.a. Según sus características físico-químicas. 3.b. Según su impacto o efecto sobre el ambiente y los seres vivos. 3.c. Según su origen. 3.d. Según métodos de recolección y disposición final. 3.e. Según flujos temáticos. 4. Conclusión.

1. Introducción

Los Residuos Peligrosos representan un riesgo para la salud humana, el cual puede ser por exposición directa de los seres humanos a los mismos o por exposición al medio ambiente contaminado. Podemos decir entonces que el riesgo que se genera a partir de estos residuos puede producirse sobre distintos entes que se presentan desde su generación hasta su disposición final. El riesgo depende tanto de las características peligrosas de estos residuos, o de los productos que se generan a partir de ellos, como del grado de exposición de los individuos a estos. Para comenzar, es de utilidad mencionar y ampliar los conceptos de las principales características de peligrosidad.

2. Definiciones de Residuos

2.a. Residuo

El significado del término residuo tiene distintas acepciones acorde al ámbito de aplicación. En primera instancia se puede decir que un residuo es cualquier tipo de material que es generado por la actividad humana y que está destinado a ser desechado.

Según el diccionario de la Real Academia Española la palabra residuo tiene los siguientes significados:

1. Parte o porción que queda de un todo.
2. Aquello que resulta de la descomposición o destrucción de algo.
3. Material que queda como inservible después de haber realizado un trabajo u operación.

El Programa Regional de Manejo de Residuos Peligrosos del CEPIS lo define como *“Todo material que no tiene un valor de uso directo y que es descartado por su propietario”*.

Para Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente residuo incluye cualquier material descrito como tal en la legislación nacional, cualquier material que figura como residuo en las listas o tablas apropiadas, y en general cualquier material excedente o de desecho que ya no es útil ni necesario y que se destina al abandono.

La Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA) establece como residuo a *todo material (sólido, semisólido, líquido o contenedor de gases) descartado, es decir que ha sido abandonado, es reciclado o considerado inherentemente residual*.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) define a los residuos como aquellas materias generadas en la actividad de producción y consumo que no alcanzan, en el contexto en que son producidos, ningún valor económico. Lo que se puede deber tanto a la falta de una tecnología adecuada para su aprovechamiento como a la inexistencia de un mercado para los productos recuperados.

Al no haber una interpretación universal del término residuo, resulta necesario que la legislación incluya en su texto la definición por la que han optado.

La legislación nacional no plantea una definición de residuo, solamente como se verá más adelante, los clasifica. La provincia de Santa Fe en su decreto 1844/ 04 que regula la gestión de los residuos peligrosos es la única normativa que cita una definición de residuo estableciendo como tal a *“Cualquier objeto o material en cualquier estado físico de agregación, que resulta de la utilización, descomposición, transformación, tratamiento o destrucción de una materia o energía, y que carece o se infiere que carece de utilidad o*

valor para el generador o dueño y cuyo destino natural debería ser su eliminación, salvo que sea utilizado para un proceso industrial.”

La definición establece como destino de los residuos su eliminación a menos que puedan ser utilizados para un proceso industrial. Al respecto Sabaté asegura que algunos de los residuos se convierten en recursos materiales para diversos actores sociales por su utilización secundaria como bien material, ya sea mediante su recuperación o reciclaje. En ese sentido, como cualquier otro elemento de utilidad material directa o por sus propiedades, es portador de valor económico bajo condiciones técnicas y socioculturales particulares. (Sabate) Esto significa que para poder llevar a cabo la valorización de los residuos debe haber técnicas disponibles para transformarlos en un producto que pueda competir económicamente en el mercado. Por otro lado, el concepto de residuo tiene una fuerte connotación subjetiva debido a que es su generador el que decide cuando un material u objeto categoriza como tal lo cual está ligado al momento histórico: según afirma Alfonso del Val "El residuo es ante todo una realidad social, diferente según sociedades y épocas y representa un valor cultural y social para los individuos que forman o han formado dichas sociedades".

3. Clasificación

Existen diversas formas de clasificar o plantear agrupamientos entre los residuos, los cuales dependen del objetivo que se persigue. En nuestro caso el interés es establecer una somera descripción del espectro pausable de residuos que pueden generarse en el cordón industrial. Tomaremos en cuenta los siguientes criterios: características físico-químicas, impacto o efecto sobre el ambiente y los seres vivos, origen, métodos de recolección y disposición y flujos temáticos.

3.a. Según sus características físico-químicas.

- Residuos sólidos.
- Residuos líquidos.
- Lodos/fangos.
- Residuos pastosos.
- Residuos radioactivos.

3.b. Según su impacto o efecto sobre el ambiente y los seres vivos.

- Residuos peligrosos: son aquellos que de manera individual o en forma combinada implican un riesgo actual o potencial para todos los organismos vivos, ya sea por poseer características de peligrosidad (toxicidad, inflamabilidad, corrosividad, reactividad, explosividad, lixiabilidad, ecotoxicidad, etc.) o por las condiciones en que se manejan. Son propios de actividades productivas aunque también pueden encontrarse entre los residuos domésticos.

- Residuos biocontaminados o patológicos: son aquellos que poseen potencialmente microorganismos patógenos, con suficiente virulencia y en tal cantidad, que la exposición al mismo por parte de un huésped susceptible puede derivar en una enfermedad infecciosa.

- Residuos inertes: residuos que no presentan ninguna actividad físico-química que permita apreciar liberación de contaminantes al medio (ej. el vidrio).

- Residuos no peligrosos: desechos que inicialmente no presentan ninguna característica de peligrosidad, aunque no pueden considerarse inertes debido a que un manejo inadecuado de los mismos pueden convertirlo en peligroso. (Ej. residuos domésticos, si se queman en basurales a cielo abierto constituyen una fuente de

contaminación debido a la gran cantidad y variedad de compuestos volátiles y productos de la combustión que se liberan a la atmósfera.)

3.c-Según su origen.

- Residuos urbanos, municipales, domiciliarios o domésticos: son los originados por el consumo residencial (ej. restos de comida, papel, cartón, plásticos, vidrios, textiles, latas, metales, cueros, maderas, ramas, hojas). Pueden contener residuos peligrosos como: restos de pinturas, insecticidas, envases de aerosoles, pilas, medicamentos, jeringas, protectores femeninos, pañales, preservativos, etc. Una denominación de uso frecuente es "*asimilable a residuo urbano*" que se utiliza para los residuos generados en cualquier actividad y tiene características similares a los residuos urbanos y por lo tanto pueden ser gestionados como tales.

- Residuos de servicios comunitarios o viarios: procedentes de la limpieza de parques, plazas, calles, playas y paseos. Puede incluir residuos patológicos como: animales muertos, desechos fecales de animales domésticos.

- Residuos comerciales y otras actividades de servicios: generados por mercados, almacenes, centros comerciales, hoteles, restaurantes, lavaderos de autos, talleres, bancos, oficinas, centros de enseñanza, cementerios, prisiones, etc. Son generados en grandes volúmenes. Se los considera asimilables a urbanos. Pueden contener residuos peligrosos.

- Residuos de construcción y demolición se originan en todas las actividades ligadas a la construcción y demolición de edificaciones e infraestructuras.

- Residuos de centros de atención a la salud: residuos generados en cualquier actividad sanitaria. También se suelen incluir los desechos de actividades veterinarias.

Básicamente se pueden clasificar en residuos asimilables a urbanos, residuos patológicos y residuos peligrosos.

- Residuos industriales: desechos provenientes de actividades industriales; dentro de este paquete podríamos hablar de dos apartados:

*asimilables a urbanos

*residuos de proceso, es decir, todos aquellos desechos que se generan en las actividades de producción. Estos pueden ser peligrosos o no peligrosos.

- Residuos agrícolas: residuos de actividades agrícolas, floricultura, quintas de verdura, granjas. Puede contener residuos peligrosos como restos y envases de fertilizantes, insecticidas, plaguicidas, herbicidas, etc.

3.d. Según métodos de recolección y disposición final.

- Residuos no discriminados: en esta clase se encuentran los residuos urbanos, comerciales y de servicios, institucionales, etc. que si bien pueden contener residuos peligrosos, se los recoge sin previa clasificación y son llevados en forma conjunta al lugar de disposición final.

- Residuos especiales o discriminados: tienen un circuito de recolección, tratamiento y disposición final distinta al resto de los residuos. Integran esta clase los residuos industriales y agrícolas peligrosos y los patológicos.

3.e. Según flujos temáticos.

- Residuos de aparatos eléctricos y electrodomésticos.

- Residuos de construcción y demolición.

- Residuos contaminados con bifenilos policlorados.

- Residuos de envases de fitosanitarios.

- Residuos de pilas y baterías.

4. Conclusión

En materia ambiental debemos prevenir la producción de los daños y no estar detrás de los mismos, porque aunque los alcanzáramos, lo más probable sería que nunca pudiéramos arreglar el desastre producido con o sin intención.

No debemos olvidarnos que existen daños que suelen ser irreversibles y de los que nadie debiera liberarse abonando una suma de dinero; que tienen que impedirse y producidos, dismantelarse, reintegrándose las cosas a la situación anterior en la medida factible.

Cada persona sabe que tiene el deber individual de no dañar, y el deber social de no producir daños, concepto este caro a una forma de vida, en la que los valores de la solidaridad y el desarrollo sostenible deberán reemplazar a aquellas variables que llevaron al Planeta a un estado terminal, del que debemos rescatarlo con unidad de criterio y asumiendo como compromiso - tácito y/o expreso - de seguridad y resultado es el deber de no causar daños ambientales con estos residuos altamente peligrosos para la vida humana.

El futuro próximo hace suponer que el proceso de elaboración de criterios respecto de la configuración y cuantificación del daño ambiental continuara ocasionándose con estos residuos que hemos clasificado de una forma sencilla según sus características físico-químicas, su impacto o efecto sobre el ambiente y los seres vivos, su origen, el método de recolección y disposición final y los flujos temáticos.

A nuestro juicio, al campo tradicional del daño por contaminación ambiental se añadirán cuestiones novedosas, como por ejemplo el daños ocurridos a raíz de exposición crónica a nuevos potenciales agentes o actividades contaminantes, tales como

la incineración de residuos o los rellenos sanitarios, tema demasiado importante para no dejarlo pasar a la ligera.

Capítulo III

ANALISIS DEL CONVENIO INTERNACIONAL MADRE EN EL

TEMA RESIDUOS PELIGROSOS

“CONVENIO DE BASILEA”

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Convención de Basilea y sus Orígenes. 3. Objetivos de la Convención. 4. Implementación de la Convención. 4.a. Sistema de Control. 4.b. Requerimientos Nacionales de Cumplimiento. 4.c. Solución de controversias. 5. Obligación de Reimportar. 6. Tráfico Ilícito. 7. Prohibición de Exportación de Residuos Peligrosos. 8. Convenios Internacionales Relacionados. 8a. Convenio de Rotterdam de Consentimiento Informado Previo. 8.b. Convenio de Estocolmo sobre ciertos Contaminantes Orgánicos Persistentes. 9. Convenio Internacional de Basilea en Argentina. 9.a. Exportación de Residuos Peligrosos desde Argentina. 9.b. Importación de Residuos No Peligrosos. 9.c. Movimientos Transfronterizos – Normativa Aplicable a Nivel Nacional. 10. Conclusión.

1. Introducción

El Convenio de Basilea, adoptado en la ciudad homónima el 22 de marzo de 1989, es la respuesta de la comunidad internacional a los problemas causados al hombre o al ambiente por la producción mundial anual de 400 millones de toneladas de desechos peligrosos con características tóxicas, venenosas, explosivas, corrosivas, inflamables o infecciosas.

Vale destacar que a partir de los años 80, comenzó a reaccionar la comunidad a la cada vez más creciente “ cultura del alojamiento”, a partir de la cual los estados que generan residuos adoptaban la exportación de los mismos hacia otros Estados, no siempre los más cercanos, sino los más desprotegidos a nivel regulatorio.

La Convención de Basilea propicia la cooperación internacional entre las partes para asegurar la gestión ambientalmente adecuada de los Residuos Peligrosos. En este marco, insta a los países a desarrollar capacidades a nivel nacional en la gestión de tales residuos y propicia la creación de una infraestructura legal y jurídica acorde.

En este sentido, la Convención de Basilea es el referente de la mayoría de los Países al momento de elaboración de normativas que regulan el control de los Residuos Peligrosos, especialmente en los de economías emergentes. Así mismo es órgano de difusión de las tecnologías más adecuadas para el correcto control.

2. Convenio de Basilea y sus Orígenes

En la década del 80, alrededor de 500 millones de toneladas de residuos eran producidos en el mundo. El 90% de dichos residuos eran producidos, comercializados, tratados y dispuestos en países industrializados, y el 10% restante quedaban involucrados en movimientos transfronterizos, especialmente hacia países en desarrollo.

La Convención de Basilea fue adoptada a nivel internacional en 1989, y fue la piedra fundamental en la campaña mundial para minimizar los riesgos ocasionados por la producción y transporte de residuos peligrosos.

Sobre fines de los 80, el afloramiento de regulaciones estrictas en países industrializados, conllevó un incremento del costo del tratamiento y la disposición de los residuos peligrosos. En la búsqueda de alternativas más baratas para deshacerse de tales residuos, resultaba muy atractivo el desvío a países en desarrollo y a Europa del Este. Al manifestarse tal situación la Comunidad Internacional comenzó a trabajar sobre la adopción de medidas internacionales, que se convertirían en la Convención de Basilea.

Durante su primera década de vida, la Convención se desarrolló hacia la implementación de un sistema ágil y eficiente de control de los movimientos transfronterizos de Residuos Peligrosos, es decir, los movimientos entre fronteras internacionales.

Para el 2000 a 2010, se planificó enfatizar y reafirmar la Convención a través de su completa implementación y cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del tratado.¹³

3. OBJETIVOS DE LA CONVENCIÓN

El Convenio de Basilea tiene tres objetivos fundamentales:

- Reducir el movimiento transfronterizo de Residuos Peligrosos hasta un mínimo consistente con la gestión ambientalmente adecuada de tales residuos.
- Disponer de los residuos Peligrosos tan cerca como sea posible a su fuente de generación.

¹³ NONNA, Silvia; WAITZMAN, Natalia; DENTONE, José M.; Ambiente y residuos peligrosos; Editorial Estudio; Buenos Aires, 2011. Pág. 94.

- Minimizar la generación de Residuos Peligrosos en términos de cantidad y peligrosidad.¹⁴

4. Implementación de la Convención

La Convención de Basilea ha establecido un sistema de control operacional muy estricto, basado en el procedimiento de notificación previo. Este proceso de notificación de movimiento transfronterizo de residuos peligrosos constituye la base del sistema de control del Convenio.¹⁵

4.a. Sistema de Control

Los residuos se han gestionados tan cerca como sea posible de su lugar de generación.

Cada embarque de Residuos Peligrosos y otros residuos debe estar acompañado de un documento desde el punto donde inicia el movimiento transfronterizo, hasta el de disposición.

Adicionalmente, algunos países tienen prohibiciones de exportación e introducción a su territorio.

No obstante, los movimientos transfronterizos pueden tener lugar, si el Estado de exportación no tiene capacidad suficiente de tratamiento o disposición de los residuos en el generados, o sea aquella no resulta ambientalmente adecuada.

¹⁴ NONNA, Silvia; WAITZMAN, Natalia; DENTONE, José M.; Ambiente y residuos peligrosos; Editorial Estudio; Buenos Aires, 2011. Pág. 94 y ss.

¹⁵ NONNA, Silvia; WAITZMAN, Natalia; DENTONE, José M.; Ambiente y residuos peligrosos; Editorial Estudio; Buenos Aires, 2011. Pág.95

Cada Parte del Convenio debe presentar su respectiva información sobre la generación y movimientos de Residuos Peligrosos.

4.b.Requerimiento nacionales de cumplimiento

- Marco normativo que aseguro el cumplimiento de la Convención, y que cuente con regulaciones aplicables y efectivas.
- Habilitación de sitios, entre los que se incluya el almacenamiento, bajo estándares de tecnología y control de contaminación que garanticen la disposición de los Residuos Peligrosos de manera ambientalmente adecuada, atendiendo especialmente al nivel de tecnología y control disponible en el país de exportación.
- Operadores capacitados para el monitoreo de los efectos de sus actividades.
- Planes de contingencia previstos para casos de emergencia y accidente.
- Personal a cargo de las actividades de disposición que estén adecuadamente capacitados y entrenados

4.d.Solución de Controversias

En el caso de suscitarse una controversia en relación con la interpretación, aplicación o cumplimiento del Convenio o de sus Protocolos, las partes involucradas podrán optar por resolverla mediante la negociación o por cualquier otro medio pacífico que elijan.

De no poder solucionarse por alguno de los medios pacíficos que se elijan, y si las Partes en la controversia lo acuerdan, se expedirá la Corte Internacional de Justicia o Arbitraje.

No estando de acuerdo las Partes o alguna de las Partes involucradas, de someter la controversia al arbitraje de la Corte Internacional de Justicia, ello no obsta a que sigan obligadas a resolver la cuestión por cualquier medio pacífico que así lo permita.

Por su parte, procede la aceptación expresa de su misión de la controversia a la Corte Internacional de Justicia o al Arbitraje que se formaliza al ratificar, aceptar, aprobar o confirmar el Convenio, o al adherirse al Convenio o en cualquier momento posterior.

La formal declaración de tal sentido implica la obligatoriedad de pleno derecho y en relación con cualquier otra parte que haya aceptado la misma obligación.¹⁶

5.Obligación de reimportar

La Convención dispone que el Estado de exportación debe velar porque los desechos peligrosos sean devueltos por el exportador al Estado de exportación cuando se le de la suma de las siguientes circunstancias.

- Haya un movimiento transfronterizo de desechos peligrosos u otros desechos.
- Los Estados interesados en el movimiento hayan dado su consentimiento en el marco del Convenio de Basilea.
- No se puede llevar a cabo el movimiento transfronterizo en los términos de las condiciones del contrato.
- No se puedan adoptar otras disposiciones para eliminar los residuos en cuestión de manera ambientalmente racional: - dentro del plazo de 90 días a partir del

¹⁶ NONNA, Silvia; WAITZMAN, Natalia; DENTONE, José M.; Ambiente y residuos peligrosos; Editorial Estudio; Buenos Aires, 2011. Pág. 95 y ss.

momento en que el Estado de importación haya avisado al Estado de exportación y a la secretaría o – dentro del plazo que los Estados interesados acuerden.

En el caso que se diera todas las circunstancias anteriores , ninguna parte que sea Estado de tránsito, ni el Estado de exportación pueden oponerse a la devolución de los deshechos al Estado de Exportación. Tampoco puede obstaculizar o impedir la devolución.¹⁷

6.Tráfico Ilícito

Por diferentes y numerosas razones, - los generadores de residuos peligrosos de un país pueden necesitar transportar tales residuos a otro país. Ese comercio puede ser tanto legal como ilegal. La ilegalidad puede producirse en diferentes puntos de la cadena incluyendo generadores, brokers, transportistas y disponedores.

Bajo la Convención de Basilea, hay tráfico ilícito se produce un movimiento de residuos peligrosos entre países, en las siguientes condiciones:

- Sin notificación conforme a las previsiones de la Convención.
- Si el consentimiento de la Parte.
- Con consentimiento obtenido a partir de falsificación, presentación errónea u omisión.
- Cuándo el movimiento no responde a la documentación respectiva.
- Cuando el movimiento sea de consecuencia de una disposición en contravención deliberada de la Convención o de principios generales de Derecho Internacional.

¹⁷ NONNA, Silvia; WAITZMAN, Natalia; DENTONE, José M.; Ambiente y residuos peligrosos; Editorial Estudio; Buenos Aires, 2011. Pág. 98

Se configuran casos de tráfico ilícito, al mezclar deliberadamente residuos peligrosos con no peligrosos.

Bajo la Convención de Basilea, el tráfico ilícito de residuos peligrosos es considerado un crimen.

En tal sentido el Secretariado del Convenio de Basilea trabaja en forma permanente, con INTERPOL, en el desarrollo de conciencia internacional, para contribuir con la prevención del tráfico ilegal de productos y residuos tóxicos teniendo en cuenta las, a veces irreparables, implicancias que tales acciones representan para la salud humana y el ambiente.¹⁸

7. Prohibición de exportación de Residuos Peligrosos

Instrumento fundamental para la prevención de abandono y tráfico ilícito de residuos y como elemento eficaz para la disminución de movimientos transfronterizos, ambos objetivos primordiales del convenio.

En cada una de las reuniones de la Conferencia de las Partes, se adoptaron decisiones de prohibición de exportación de Residuos Peligrosos.¹⁹

8. Convenios Internacionales Relacionados

El Convenio de Basilea, el Acuerdo de Rotterdam de Consentimiento Informado Previo (Argentina aprobó el Convenio por N° 25.278 en agosto del 2000) y el Convenio de Estocolmo sobre ciertos Contaminantes Orgánicos Persistentes (Argentina es parte del

¹⁸ NONNA, Silvia; WAITZMAN, Natalia; DENTONE, José M.; Ambiente y residuos peligrosos; Editorial Estudio; Buenos Aires, 2011. Pág. 98 y ss.

¹⁹ NONNA, Silvia; WAITZMAN, Natalia; DENTONE, José M.; Ambiente y residuos peligrosos; Editorial Estudio; Buenos Aires, 2011. Pág. 99 y ss.

Convenio habiéndolo aprobado mediante la ley 26.011 en el 2005), forman una trilogía que debe implementarse integral y globalmente.

La mayoría de los Estados del Mundo, entre ellos Argentina, enfrentan el desafío de definir con precisión su política en materia de Residuos Peligrosos, otros Residuos y sustancias químicas de potencial y real peligro para la salud y el ambiente.

Al momento de elaborar tales políticas, especialmente en el caso de los países en desarrollo, deben contemplarse paralelamente los aspectos del cuidado del ambiente y las necesidades de crecimiento, desarrollo, como así también los problemas que enfrenta el proceso productivo en nuestro actual mundo globalizado.²⁰

9. Convenio Internacional de Basilea en Argentina

Argentina como Estado parte de la Convención de Basilea, el mismo año en el que ratificó el convenio internacional, sancionó la Ley N° 24.051 de generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de Residuos Peligrosos. Paralelamente, varias provincias Argentinas han sancionado legislación local específica sobre el tema.

La ley 23.922 de aprobación del Convenio de Basilea fue complementada por el decreto N° 181/93, en relación con las prohibiciones establecidas para el país, como así también fue reglamentada a nivel operativo por sendos instructivos para los trámites de solicitudes de autorización para la importación y exportación de residuos peligrosos.

Por su parte, la Constitución Nacional en el último párrafo del artículo 41 (reforma introducida en 1994) ha incluido la prohibición de ingresos de residuos actual o potencialmente peligrosos, como así también de residuos radiactivos, al territorio nacional.

²⁰ NONNA, Silvia; WAITZMAN, Natalia; DENTONE, José M.; Ambiente y residuos peligrosos; Editorial Estudio; Buenos Aires, 2011. Pág. 102 y ss

Argentina se encuentra en situación de privilegio en relación con otros países de la región sudamericana ya que posee instrumentos normativos que aplicados en forma armonizada y articulada le permiten asegurar un eficaz control y una adecuada gestión de los movimientos transfronterizos.

No obstante, resulta necesario fortalecer con normativa específica sobre algunos residuos que no son fácilmente identificables como peligrosos, pero que no por ello dejan de representar un riesgo para la salud y el ambiente por la disposición que deben tener, como así también sobre insumos que puedan categorizarse como subproductos.

Al referirnos a los movimientos transfronterizos de residuos en Argentina, incluimos distintas alternativas, entre las que se diferencian:

- Los movimientos de exportación de Residuos Peligrosos, que se realizan en el marco del Convenio de Basilea.
- Los movimientos de importación de Residuos No Peligrosos, que se realizan en el marco de la normativa nacional, destacándose que la importación debe incluir el compromiso de cumplir con la normativa local por parte de los Estados Parte del Convenio de Basilea.
- Los movimientos de Tránsito de Residuos No Peligrosos por territorio argentino.²¹

10. Conclusión

²¹NONNA, Silvia; WAITZMAN, Natalia; DENTONE, José M.; Ambiente y residuos peligrosos; Editorial Estudio; Buenos Aires, 2011. Pág. 105 y ss.

La Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación es el tratado multilateral de medio ambiente que se ocupa más exhaustivamente de los desechos peligrosos y otros desechos.

Cuenta con 170 países miembros (Partes) y su objetivo es proteger el medio ambiente y la salud humana contra los efectos nocivos derivados de la generación, el manejo, los movimientos trasfronterizos y la eliminación de los desechos peligrosos y otros desechos

La implementación de la Convención de Basilea en la Argentina se articula a través de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, y la Subsecretaría de Control y Fiscalización Ambiental y Prevención de la Contaminación, siendo uno de sus objetivos la formulación e implementación de una política de fiscalización, control y preservación ambiental nacional, además de prestar asistencia al Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable en la representación que ejerza el Estado Nacional ante organismos internacionales e inter jurisdiccionales vinculados a la política de control y fiscalización ambiental en todas sus facetas, canalizando las relaciones emergentes de los acuerdos multilaterales ambientales sobre sustancias, productos químicos y desechos suscriptos por el País.

Asimismo, existe una dirección dependiente específica llamada Dirección de Residuos Peligrosos. Dicha Dirección se ubica en la órbita de la Subsecretaría de Control y Fiscalización Ambiental y Prevención de la Contaminación y fue creada en 2007 para que, junto con el Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos operativo desde el año 1994, en vistas a dar cumplimiento a la Ley de Residuos Peligrosos N° 24.051 y a la Ley N° 23.922 (aprobación legislativa del Convenio de Basilea sobre el

Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación).

Del preámbulo de la Convención de Basilea se desprende parte del objetivo del mismo: “(...) Las Partes (...) Convencidas de que los Estados deben tomar las medidas necesarias para que el manejo de los desechos peligrosos y otros desechos, incluyendo sus movimientos transfronterizos y su eliminación, sea compatible con la protección de la salud humana y del medio ambiente, cualquiera que sea el lugar de su eliminación (...) Convencidas asimismo de que los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y otros desechos deben permitirse sólo cuando el transporte y la eliminación final de tales desechos sean ambientalmente racionales (...)

La Argentina ratificó el Convenio el 27 de junio de 1991, y una vez alcanzado el número necesario de ratificaciones, el mencionado Convenio entró en vigor el 5 de mayo de 1992.

Capítulo IV

ANÁLISIS Y COMPARACIÓN DE LA LEGISLACIÓN

NACIONAL LEY 24.051 Y LEY 25.612

Sumario: 1.Introducción. 2.Análisis de la Ley de Residuos Peligrosos N° 24.051. 2.a. Provincias adheridas a la ley N° 24.051. 3.Análisis de la Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio N° 25.612. 4. Diferencias y similitudes entre la ley N° 24.051 y la ley N° 25.612. 5. Conclusión.

1.Introducción

Al igual que en la mayoría de los Estados del Mundo, Argentina comenzó a mantener una estrecha relación entre instalación industrial y concentraciones de población hacia la primera mitad del siglo pasado, ya que para el funcionamiento de la primera resulta indispensable contar con las últimas. A medida que los establecimientos crecieron en tamaño, haciendo cada vez más complejos sus procesos y demandando más insumos, los efectos consecuentes sobre el ambiente también aumentaron, convirtiéndose la relación en una suerte de competencia.

El uso de más maquinarias, más combustible, más recursos naturales e insumos, hacia la obtención de un producto final, devino inevitablemente en una mayor generación en general incontrolada de residuos peligrosos.

La inadecuada disposición de Residuos Peligrosos – Industriales- Patológicos, que en algunos casos resulta inexistente, la cada vez mayor acumulación de ellos, las normas internacionales y las nacionales de otros países que iban siendo sancionadas, llevó a la Argentina a enfrentar el desafío de regular la gestión de esos residuos.

En diciembre de 1991 el Honorable Congreso de la Nación Argentina sancionó la ley 24.051, promulgada el 8 de enero de 1992 y publicada el 17 del mismo mes y año. Significó un gran paso hacia la regulación del ambiente y nadie puede dudar la repercusión que tubo y sigue teniendo en la situación ambiental del país.

La ley 24.051 es un cuerpo normativo creado con el propósito de abarcar un espectro muy amplio de aspectos y situaciones, con una clara intención ambientalista. Tiene

la virtud de ser la primera ley Argentina que integra con alcance nacional intentos de preservación ambiental, hasta entonces dispersos en legislaciones parciales y locales.

Establece un control muy completo sobre el ciclo de vida de los residuos, mediante la fiscalización de todos los actores involucrados y las actividades alcanzadas, enlazados por un documento único.

Es una ley estricta que permitió establecer pautas de gestión cuando se contaba con pocos instrumentos técnicos de control. No obstante, con la implementación de nuevas tecnologías y el aumento de los conocimientos y las capacidades en la temática ambiental, en el curso de estos últimos años se comienza a vislumbrar la necesidad de una norma más amplia y flexible.

En los años de vigencia de la norma se detectaron aspectos de la misma susceptibles de ser mejorados, el principal de los cuales es que no es una norma de presupuestos mínimos y por lo tanto no responde a nuevos esquemas constitucionales para las normas de protección ambiental.

En los puntos que siguen se realizará un análisis de las leyes 24.041 y 25.612 y una comparación crítica de ambas legislaciones para dar en el próximo capítulo diferentes propuestas y soluciones para una normativa más adecuada a los tiempos que corren

2. Análisis de la Ley de Residuos Peligrosos N° 24.051

La ley de presupuestos mínimos N°25.612 que regula los Residuos Industriales en su art. 60 derogaba la Ley de Residuos Peligrosos 24.051 dicho artículo fue vetado por el Poder Ejecutivo lo que deja a ambas leyes vigentes, subordinando la ley 24.051 a la 25.612 por ser de presupuestos mínimos.

Las normas tienen algunas semejanzas y guardan algunas diferencias. La Ley 24.051 es una ley muy severa y amplia, ya que se aplica a los residuos que pudieran causar un daño aunque este fuera menor y no a los que pudieran producir un daño mayor por su carácter de peligrosos, pero su alcance territorial es muy reducido, puesto que la ley se limitó a ser aplicada a nivel nacional.

La ley a través del art. 3 prohíbe terminantemente la exportación de todo tipo de residuos.

a) Residuos a los que la ley se aplica:

Se aplica a los residuos que puedan dañar directa o indirectamente a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general, inclusive los insumos (art. 2).

Excluye los domiciliarios, los radioactivos y los derivados de operaciones normales de buques.

Califica como peligrosos a todo residuo que pueda causar daño y no a un daño superior al normal.

Los Anexos enumeran solo descriptivamente los residuos de alto riesgo que la ley somete a control (art.64).

b) Ámbito de aplicación:

El congreso nacional pudo haber legislado para todos los residuos peligrosos del país, pero solo se aplicará la ley a los residuos peligrosos (art.1):

- Generados o situados en lugares sometidos a la jurisdicción Nacional;
- Destinados a transportarse fuera de una provincia o territorio;
- Cuando pudieran afectar a las personas o al ambiente más allá de los límites de la provincia de generación.

Cuando la repercusión económica de las medidas que convengan tomar haga aconsejable uniformarlas en toda la República para garantizar la efectiva competencia entre las empresas afectadas.

Lo que significa, que la autoridad ambiental, podría aconsejar uniformar la aplicación de la ley en todo el país en el caso de que su aplicación en una provincia y no en otra pudiera quebrar la competencia entre estas, al tener una de ellas la exigencia de cumplir con la ley y no la otra de pagos de tasas y fiscalizaciones impuestos por la misma y no tenerlo la fábrica instalada en otra provincia.

El resto de los residuos generados, transportados o depositados en el país están fuera del alcance de la ley, también lo están las sustancias peligrosas, aunque su peligrosidad fuera mucho mayor de los residuos regulados por la ley.

c) Prohibición de importar Residuos Peligrosos:

La importación de los Residuos Peligrosos enumerados en el Convenio de Basilea (ley 23.922), estaba condicionada, a una autorización previa del poder ejecutivo, prohibió por la ley 24.051 la importación de todo residuo aun los que no son peligrosos.

La ley crea un Registro Nacional de Generadores y Operadores de residuos Peligrosos, en el que deben inscribirse los generadores, transportistas y operadores de esos residuos. Este registro les otorga un certificado de aptitud ambiental que debe ser renovado anualmente.

Todo Residuo Peligroso generado deberá ir siempre acompañado por un manifiesto en el que conste (art.13):

-La individualización del generador, del transportista y de la planta destinataria de los residuos;

-La descripción y composición de los residuos;

- La cantidad transportada;
- Instrucciones especiales para el transportista y operador.

Sujetos de la ley:

Generador, para la ley es quien produce los residuos. Se incluye en ellos a los residuos patológicos (art.19/21).

Alguna de las obligaciones que la ley les impone son (art. 17/18):

- Adoptar medidas para disminuir la cantidad de residuos.
- Separa los residuos peligrosos incompatibles entre si.
- Embasar los residuos e identificar los embases y su contenido.
- Registrar las operaciones de tratamiento que realicen en su planta.

El transportista está obligado:

- Acreditar su conocimiento para proveer respuesta adecuada en caso de emergencia resultante del transporte (art.23 inc. D);
- Suscribir una Póliza de Seguro o dar Garantía suficiente para respaldar su responsabilidad (art.23 inc.E) ;
- Confiar el transporte a conductores que tengan licencia especial para el transporte de sustancia peligrosa (art.23 inc. E);
- Acompañar los residuos con el manifiesto (art. 26), un manual de procedimiento y los materiales y equipos adecuados para afrontar un eventual liberación de residuos (art. 28 inc. A);
- Instalar un sistema de comunicación por la radiofrecuencia en la unidad transportadora (art. 28 inc. B);
- En caso de no poderlos entregar al destinatario devolverlos al generador, o entregarlos en la áreas designadas por la autoridad (art. 27).

Correlativamente está sometido a una serie de prohibiciones para evitar riesgos ambientales (art.29).

El transporte por agua debe hacerse mediante contenedores independientes de la unidad transportadora y que tengan flotabilidad positiva aún con carga completa (art. 28 inc. E).

El transporte aéreo está prohibido (art. 32).

d) Plantas de tratamiento y disposición final

En el Registro de la Propiedad Inmueble debe constar el destino del mismo, a la instalación de plantas de tratamientos y disposición final de residuos peligrosos (art.34 inc. c) en la presentación de la declaración jurada deberán constar las características y planes de operación y seguridad, del estudio del impacto ambiental y el plan de cierre y restauración del área (art. 34/44).

e) Responsabilidad Civil de la Ley

Para la ley el residuo es cosa riesgosa según el 2º párrafo del Art. 1113 del Código Civil (art. 45).

Considera responsables:

A quien transmite o abandona voluntariamente a un residuo peligroso (art.46); al dueño o guardián de un residuo peligrosos cuando el daño se produzca por culpa de tercero cuya acción pudiera ser evitada poniendo el debido cuidado (art.47); al generador del residuo, no obstante su transformación, especificación, desarrollo, evolución o tratamiento salvo que el daño sea atribuible a tratamiento defectuoso (art.48).

Modifica el Código Penal para el ámbito de aplicación de la ley y no para todo el país.

Crea la figura del envenenamiento, adulteración o contaminación ambiental mediante el uso de los residuos peligrosos a los que se refiere la ley (art. 55 y C. P. art 200).

Impone multas de hasta \$ 500.000, aumentando en caso de reincidencia, suspensión o cancelación del registro (art. 49 y 51).

La acción prescribe a los 5 años (art. 52), plazo muy corto, puesto que los daños al ambiente suelen percibirse mucho después.

Art. 29: El transportista tiene terminantemente prohibido:

-Mezclar residuos peligrosos con residuos o sustancias no peligrosas, o residuos peligrosos incompatibles entre si;

-Almacenar residuos peligrosos por un periodo mayor a diez días;

-Transportar, transferir o entregar residuos peligrosos cuyo embalaje o embase sea deficiente;

-Aceptar residuos cuya recepción no este asegurada por una planta de tratamiento y/o disposición final;

-Transportar simultáneamente residuos peligrosos incompatibles en una misma unidad de transporte.

En este sentido el art.28 inc. e de la ley 24.051, establece que el transportista deberá disponer para el caso de transporte por agua de contenedores que sean independientes respecto de la unidad transportadora.²²

2.a.Provincias adheridas a la ley N° 24.051

CATAMARCA: Se encuentra adherida a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos y sus Anexos, mediante la Ley Provincial N° 4.865 y el decreto N° 85, esta adhesión es a fin de ejercer un control sobre la generación, transporte, tratamiento y destino final de los

²² VALLS, Claudia Ambiente y recursos naturales; Editorial Estudio; Buenos Aires, 2008. Pág. 70 y ss.

residuos generados dentro de la provincia, tendiendo a que todos los operadores estén registrados y cumplan con la debida reglamentación y minimizar los riesgos.

SAN LUIS: Se encuentra adherida a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos por la Ley Provincial N° IX-0335-2004.

TUCUMÁN: : Se encuentra adherida a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos por la Ley Provincial N° 6.605. La ley provincial N° 7.165 crea el Registro de Actividades Contaminantes. Por el momento no se utilizan manifiestos de Transporte de Residuos dentro de la Provincia, pero al momento de la reinscripción, se solicita rendimiento anual de la gestión de residuos mediante comprobantes de entrega, registro de movimientos, facturas, etc., al momento de la habilitación se realizan inspecciones, así como también cuando se produce algún cambio en la gestión de los residuos.

JUJUY: : Se encuentra adherida a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos por la Ley Provincial N° 5.011.

La norma de marco de Medio Ambiente de la Provincia de Jujuy, ley Provincial N° 5.063 “General del Medio Ambiente”, en el capítulo 1 “De las sustancias, materiales o residuos tóxicos o peligrosos” del título III establece disposiciones generales vinculadas con la temática. A partir del 18 de enero del 2006, entró en vigencia la Resolución N° 220/2005, por la que se autoriza el formulario de Manifiesto de Generación, Transporte y Operación de Residuos Peligrosos y establece la obligatoriedad de su uso para registrar el movimiento, ingreso y egreso de estos residuos en todo el territorio de la provincia. A través del uso del manifiesto, se comienza a tener un registro certero de los residuos que se generan. Esta resolución es el paso previo a la implementación del registro Provincial de Generadores, Transportistas y Operadores de Residuos Peligrosos.

LA PAMPA: : Se encuentra adherida a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos por la Ley Provincial N° 2.055. El decreto N° 2.054 reglamenta la ley N° 1.466.

Por el Decreto 2.054, se crea el Registro de Generadores, Operadores y Transportistas de Residuos Peligrosos, utilizándose el Manifiesto de Transporte.

Regularmente se efectúan inspecciones periódicas sobre todo en la zona petrolera.

LA RIOJA: : Se encuentra adherida a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos por la Ley Provincial N° 7.591.

La norma legal citada declara autoridad de Aplicación a la Dirección General de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Agricultura, con excepción de los generadores de residuos patológicos cuya Autoridad de Aplicación será la secretaría de Salud Pública. Así como su art. 3, crea el Registro Provincial de Generadores y Operadores de Sustancias Peligrosas, a cargo de la Autoridad de Aplicación.

MISIONES: Se encuentra adherida a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos por la Ley Provincial N° 3.664.

La Autoridad de Aplicación es la Dirección de Recursos Vitales, del año 2001, está en vigencia un convenio de Colaboración y un acuerdo complementario, firmado por la provincia con la Secretaria de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, hasta que Misiones reglamente la ley de Residuos Peligrosos provincial.

En el marco de este convenio se registran solamente los generadores y operadores.

SAN JUAN: Se encuentra adherida a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos por la Ley Provincial N° 6.665.

Por la Resolución N° 082/06 SSMA, incluye, dentro del régimen de la Ley Provincial N° 6.571, la actividad del transporte de mercancías y sustancias peligrosas, autorización; aprueba los requerimientos técnicos y legales para el Transporte de

Mercancías y Sustancias Peligrosas. Y por la Resolución N° 083/06, queda incluida dentro de la Ley 6.571, la mencionada autorización que será otorgada bajo la figura de Certificado Ambiental.

Actualmente se está poniendo énfasis en el control y fiscalización del transporte de residuos peligrosos, además se están desarrollando bases técnicas y legales para el dictado de una norma que regule este tema.

SANTIAGO DEL ESTERO: Se encuentra adherida a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos por la Ley Provincial N° 6.080, siendo la Secretaría Técnica de Saneamiento Ambiental, el organismo de aplicación, y efectúa el control a través del “Registro Provincial de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos”, creado mediante Resolución Ministerial N° 2047/00.

Actualmente la recolección, transporte y disposición final de residuos patogénicos de los diferentes centros de salud de la capital y de la ciudad de La Banda, están a cargo de 2 empresas locales, que se encuentran inscriptas en el Registro en calidad de Transportistas y Operadores.

Respecto a la Disposición final, estas empresas emplean el método de “enterramiento o relleno de seguridad” o “enterramiento sanitario” en terrenos habilitados y cumpliendo con las condiciones exigidas por la ley N° 24.051, y conforme la resolución N° 349/94 del Ministerio de Salud de la Nación.

FORMOSA: Se encuentra adherida a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos por la Ley Provincial N° 1.135, y su Decretos Reglamentario N° 91/99, siendo la Subsecretaría de Recursos Naturales y Ecología su Autoridad de Aplicación. Por la ley provincial N° 1210 de Residuos Biopatogénicos, su Decreto Reglamentario N° 91/99, y la Resolución MDS N° 1177/00 se crean el Registro Provincial de Generadores de Residuos

Biopatogénicos y el Registro Provincial de Centros de Tratamientos de Residuos Biopatogénicos.

En este momento, se encuentran fiscalizadas todas las gestiones de los residuos biopatogénicos. La empresa CT y T desarrolla estas actividades por concesión de la Autoridad de Aplicación de la ley provincial N° 1210.

En cuanto a los residuos peligrosos de tipo industrial, la Subsecretaria de Recursos Naturales y Ecología está organizando la pronta apertura del Registro Provincial en el marco de la ley provincial N° 1135, con asistencia del Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos Ley N° 24.051, a través de la Unidad de Residuos Peligrosos de la Secretaría de ambiente y Desarrollo Sustentable.

ENTRE RÍOS: Se encuentra adherida a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos y su decreto Reglamentario N° 831/93 y Anexos, por la Ley Provincial N° 8.880.

El Decreto Provincial N° 6009/00, relativo a los Residuos Potencialmente Biopatogénicos, reglamentario de la Ley Provincial N° 8.880, crea el Registro de Generadores, Operadores y Transportistas de residuos Biopatogénicos, prohíbe el ingreso de estos residuos de otras jurisdicciones, fiscaliza y controla toda la gestión habilita generadores, transportistas, plantas de tratamiento y disposición final y mantiene la responsabilidad permanente del generador.

Actualmente se hacen controles periódicos respecto al manejo de estos Residuos en las instituciones, tanto públicas como privadas.

El Operador hace entrega de un certificado al Generador del retiro y tratamiento de sus residuos, del cual la autoridad ambiental conserva copia certificada por el Generador.

El Decreto Provincial N° 603/06, referente al registro de Generadores, Operadores y Transportistas de Residuos Peligrosos, reglamentario de la Ley Provincial N° 8.880,

registra a toda persona física o jurídica responsable en la generación, transporte, y operación / disposición final de los Residuos Peligrosos en el ámbito provincial, prohíbe el ingreso de estos residuos de otras jurisdicciones, salvo que su destino sea para tratamiento / disposición final en plantas habilitadas para tal fin en el ámbito provincial, brinda asesoramiento a los involucrados en implementar tecnologías tendientes a disminuir la generación y el riesgo de los residuos. Están comenzando a recibir las primeras solicitudes de inscripción.

CORRIENTES: Se encuentra adherida a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos y su decreto Reglamentario N° 831/93 y Anexos, por la Ley Provincial N° 5.394.

En la actualidad, se está revisando un proyecto de resolución que crea el registro Provincial de Generadores, Operadores y Transportistas de Residuos Peligrosos, mientras tanto a la gestión de los Residuos se le aplica la Ley 24.051.

El Organismo Ambiental Provincial es el Instituto Correntino del Agua y del Ambiente, ente autárquico, creado por Decreto Ley N°212/01 de la provincia.

CORDOBA: Se encuentra adherida a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos por la Ley Provincial N° 8.973, y su Decreto Reglamentario N° 2.149/03, con el fin de reducir los potenciales riesgos en las distintas actividades que se desarrollan en la provincia.

La Autoridad de Aplicación es la Agencia Córdoba Ambiente – Sociedad del Estado, cuya dirección general está a cargo de un Directorio compuesto por un presidente y dos vocales. Entre sus áreas se encuentra la Unidad Coordinadora del Registro Provincial de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos, la cual es responsable de fiscalizar y registrar, mediante manifiestos, y auditorias de cumplimiento; a los generadores, transportistas y operadores, quienes tienen la obligación de inscribirse en este registro, tanto sean personas físicas o jurídicas, con el objeto de obtener su Certificado Ambiental Anual,

que lo deberán renovar a su vencimiento. Así como también, deberán presentar una Declaración Jurada con la documentación adjunta, la constancia de pago de la Tasa y Nota de solicitud por ante esta unidad.

Todo ello enmarcado en el sistema jurídico establecido por la Ley Provincial del Ambiente N° 7.343, y su Decreto Reglamentario N° 2131/00, que a su vez tiene incidencia directa en la habilitación de los Operadores de residuos Peligrosos, ya que los mismos deben cumplimentar con el respectivo Aviso de Proyecto o Estudio de Impacto Ambiental.

CATAMARCA: Se encuentra adherida a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos y Anexos, por la Ley Provincial N° 4.865 y el Decreto N° 85. Esta adhesión es a fin de reducir los potenciales riesgos que puedan producir los residuos peligrosos en las diferentes actividades que se llevan a cabo dentro de la provincia.

CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES: Si bien no se encuentra adherida a la Ley Nacional de Residuos Peligrosos, y aún no cuenta con legislación propia, se rige por la Ley Nacional, exceptuando los residuos patogénicos, que tienen su normativa propia (Ley N° 154 y su Decreto Reglamentario N° 1886/01)

PROVINCIAS NO ADHERIDAS: Buenos Aires, Santa Cruz, Mendoza, Tierra del Fuego, Santa Fe, Salta, Río Negro y Chaco, llevan a cabo la gestión de los Residuos Peligrosos, ejerciendo el control en la generación, operaciones, transporte, tratamiento y disposición final, a través de leyes provinciales, a veces diferenciando, algunas provincias, los residuos patológicos, con su propia normativa, y otras, de manera similar a la Ley Nacional N° 24.051.

SANTA FE: La provincia de Santa Fe no se encuentra adherida a la ley 24.051.

Nuestra provincia, al igual que Neuquén y Salta incluye la normativa de Residuos Peligrosos como un tema dentro de la temática ambiental general.

La ley N° 11.717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable dispone la preservación, conservación, mejoramiento y recuperación del ambiente, comprende, entre otras cosas, el control de la generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos peligrosos.

En tal sentido asigna a la autoridad de aplicación la función de fiscalizar la utilización de las sustancias tóxicas, su transporte, tratamiento y disposición final, y el destino definitivo de los desechos de cualquier tipo. Dedicó un capítulo de dos artículos al tema específico de los residuos peligrosos, disponiendo que por reglamentación se establecerán los distintos tipos de residuos peligrosos susceptibles de provocar daño directo o indirecto a seres vivos o propiedades bióticas del ambiente en general. Asimismo la reglamentación regulará la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos peligrosos.

Residuos Peligrosos en Santa Fe: Basado en un proyecto de ley de presupuestos mínimos que fuera elaborado por la autoridad ambiental nacional en 2000/2001, se sancionó el Decreto 592/02 mediante el cual se reglamentan los artículos referidos a residuos peligrosos de la Ley General de Ambiente de la Provincia de Santa Fe, siendo su autoridad de aplicación, la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable.

El decreto si bien se trata de una reglamentación, sigue los lineamientos de una ley, similar a la ley 24.051 con algunas modificaciones, sin reglamentar en sí la aplicación de la misma. De hecho se trata de la reglamentación de dos artículos de la ley de ambiente y se asimila más a una ley que a un reglamento.

Queda a cargo de la autoridad ambiental provincial la creación de varios registros: Registro de Generadores, Operadores y Transportistas de Residuos Peligrosos, Registros de Infractores y Registro de Consultores Expertos y Peritos.

En relación con el documento que acredita la aprobación expedita por la autoridad, se modifica el nombre dado por la Ley de Residuos Peligrosos para pasar a ser un Certificado de Aptitud Ambiental, previéndose asimismo el otorgamiento por vía reglamentaria de un Certificado Ambiental Restringido.

Si bien el decreto provincial, recoge los tres anexos de la ley 24.051, el primer anexo no incluye la Y1 ya que la misma corresponde a los “desechos clínicos resultantes de la atención médica asistida en hospitales, centros médicos y clínicas para la salud humana y animal” residuos alcanzados por una normativa especial.

Residuos Patológicos en la Provincia de Santa Fe: En nuestra provincia al momento de la sanción de la ley de ambiente, en materia de residuos patológicos regía la ordenanza 69/98 que fuera aprobada y ratificada por decreto N° 388/98.

No habiendo sido derogada la ordenanza aludida, continua vigente a la fecha la regulación pormenorizada y completa que incluye como “Normas para el Manejo y Tratamiento de los Residuos Patológicos” en la provincia de Santa Fe.²³

3. Análisis de la Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio N° 25.612

Sancionada el 3 de julio de 2002. Esta ley establece los presupuestos mínimos de protección ambiental sobre la gestión integral de residuos de origen industrial y de

²³ NONNA Silvia, Guía de la Regulación Normativa Provincial sobre Residuos Peligrosos. Departamento de Publicaciones del Colegio de Abogados de San Isidro. Diciembre 2002. Pág. 224 y ss.

actividades de servicio, y a aquellos que sean derivados de procesos industriales o de actividades de servicio.

Se aplica a los residuos que sean generados en todo el territorio nacional.

Gestión industrial de residuos industriales o de actividades de servicios se denomina en esta ley al conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre si, desde su etapa de generación , manejo, almacenamiento, transporte, tratamiento o disposición final de los residuos, comprendiendo también la reducción o eliminación de los niveles de riesgo en cuanto a su peligrosidad, toxicidad o nocividad para garantizar la preservación ambiental y la calidad de vida (art. 3).

Esta ley entiende por residuo de origen industrial a cualquier elemento, sustancia u objeto, ya sea en Estado líquido, gaseoso, semisólido o sólido obtenido como resultado de un proceso industrial (toda actividad, procedimiento, desarrollo u operación de conservación, reparación o transformación en su forma, esencia, calidad o cantidad de una materia prima o material para la obtención de un producto final mediante la utilización de métodos industriales) o a aquellos producidos por una actividad de servicio (art.2).

Esta ley tiene como objetivos: (art. 4)

- a) Garantizar la preservación ambiental, proteger los recursos naturales, la calidad de vida de los habitantes, la conservación de la diversidad biológica, y el equilibrio de los ecosistemas.
- b) Minimizar los riesgos potenciales de los residuos en todas las etapas de la gestión integral.
- c) Reducir la cantidad de Residuos que se generan.

- d) Promover la utilización y transferencia de tecnologías limpias y adecuadas para la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.
- e) Promover la cesación de los vertidos riesgosos para el ambiente.

Esta ley, a diferencia de la Ley de Residuos peligrosos, excluye a los residuos biopatogénicos. Manteniendo la exclusión de los domiciliarios, los radioactivos, los de las operaciones normales de los buques y agregando también a los de las aeronaves (art.5).

Mantiene la prohibición de importar residuos, introducirlos y transportarlos dentro del país, y sus espacios aéreos y marítimos. Pero queda establecida una excepción para aquellos residuos que por reglamentación integren una lista positiva, aprobados por la autoridad competente, con el fin de ser utilizados como insumos de procesos industriales, y donde los interesados deberán demostrar fehacientemente su destino. También cabe esta excepción para el tránsito de residuos previsto en convenios internacionales (art.6).

Se mantiene básicamente la responsabilidad del generador respecto de los daños producidos por sus residuos y de los tratados adecuadamente, también la obligación de presentar una declaración jurada periódicamente, con todos los detalles de los residuos que producen, y cuando se trate de rehúso o reciclado, esta deberá estar avalada por los estudios técnicos de rigor, y por quien rehúse o recicle y autorizada previamente por la autoridad competente. Los generadores tienen la obligación de brindar toda la información a la autoridad sobre todas las características de sus residuos. Deberán instrumentar las medidas para minimizar la cantidad de residuos que producen, aprovechando los programas progresivos de adecuación tecnológica, de reciclado, el rehúso, o la valoración conforme a la reglamentación. Separarlos y envasarlos de acuerdo a compatibilidades, identificarlos y tratarlos adecuadamente.

A partir de la aprobación de los programas de adecuación tecnológica, donde estarán establecidas sus características mínimas y necesarias por la autoridad de aplicación, y los generadores que los implementen y fundamenten, ya que es obligatorio, su utilización, como resultado de una gestión ambiental integral que estén aprobados por esa autoridad y destinados a mejorar los procesos industriales y productivos, en cuanto a la reducción de la contaminación ambiental, la cesación de vertidos a los recursos naturales, y la disminución de riesgos ambientales que pudiera ocasionar por el ejercicio de su actividad, quedarán integrados a un sistema diferencial de control.

Se mantiene la obligatoriedad de la inscripción en el Registro, de todos aquellos que operen con residuos, y la autoridad establecerá los requisitos mínimos y comunes para llevar a cabo esa inscripción. Esta información quedará integrada en un Sistema de Información Integrado, que será administrado por la Autoridad Ambiental Nacional y de libre acceso a la población, a excepción de aquella información de carácter restringido, que pueda afectar derechos adquiridos o a la seguridad nacional.

Respecto de la naturaleza, cantidad, origen, transferencias al transportista de los residuos, y a la planta de tratamiento y de disposición final, o a las características mínimas que deberá contener, así como cualquier instrucción u otro detalle de interés para una mejor gestión, quedará establecido en un documento con carácter de declaración jurada denominado "Manifiesto" que siempre acompañará al residuo.

Los responsables del transporte solo podrán recibir residuos que estén acompañados del correspondiente manifiesto, los que serán entregados únicamente en el lugar debidamente autorizado por la autoridad. Si no pudiesen ser entregados en el destino

establecido, el transportista deberá avisar al generador de este impedimento y tomar las medidas que sean necesarias para garantizar los objetivos de esta ley.

La autoridad de aplicación determinará las obligaciones de los transportistas.

Para transportar residuos fuera de los límites de las provincias o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, deberá existir convenio previo entre las jurisdicciones intervinientes, de conformidad con su legislación, donde quedarán establecidas las condiciones y características del mismo.

Cuando los residuos tengan como destino su uso como insumo, o sea, de riesgo mínimo o nulo, las autoridades podrán determinar excepciones.

Los transportistas deberán asegurar la recomposición de los posibles daños que su actividad pudiere causar, ya que es responsable en calidad de guardián de la cosa, contratando una póliza de seguro, mediante una caución o fianza bancaria, autoseguro o un fondo de reserva u otra garantía equivalente.

- Planta de tratamiento es el lugar donde se reducen los residuos en riesgo, cantidad y peligrosidad; o se recuperen, bajo normas de higiene y seguridad ambiental.

- Plante de disposición se denomina al lugar especialmente construido para el depósito permanente de los residuos, sitio que reunirá las condiciones para mantener la calidad y cantidad de los recursos naturales bajo normas de higiene y seguridad ambiental.

Es requisito indispensable la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble, el destino de este inmueble como planta de tratamiento o disposición final.

- Planta de almacenamiento, se llama al lugar en que se depositan transitoriamente los residuos. Siempre será utilizada en casos de excepción y

transitoriamente, y en base a fundamentos técnicos y con la debida autorización de las autoridades de las Provincias o de la Ciudad de Buenos Aires.

Estas plantas tendrán como método seguir normas de higiene y seguridad ambiental en toda su gestión, así como será obligatorio que realicen un estudio de impacto ambiental previo. Deberán llevar un registro permanentes de operaciones, cuya información será integrada al Sistema de Información Integrado. La autoridad de aplicación nacional establecerá los criterio generales, mínimos y comunes, sobre los métodos para que estas plantas operen. Los responsables o titulares de estas plantas deberán asegurar la recomposición de los daños que pudieran causar con su actividad, contratando un seguro de responsabilidad civil, caución, fianza bancaria, autoseguro o un fondo de reparación u otra garantía semejante.

La autoridad de aplicación nacional acordará con las autoridades de la Ciudad de Buenos Aires y del las Provincias, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente, las características y contenidos del Estudio de Impacto Ambiental y las condiciones para habilitar las plantas de almacenamiento, tratamiento y disposición final de residuos de actividades industriales y de servicio.

El dueño o guardián de los residuos es responsable de los daños que estos ocasionasen, en los términos del segundo párrafo del art 1113 del Código Civil. Solo quedan eximidos de responsabilidad cuando el daño es producido por un tratamiento defectuoso, es decir que no se han seguido las reglas de los usos o costumbres, o cuando estos residuos fuesen utilizados como insumos de otro proceso productivo.

Toda las infracciones que se cometiesen a esta normativa, serán pasibles de apercibimientos, multas, clausura temporaria, parcial o total, suspensión o cancelación de la

actividad, los cuáles pueden ser acumulativos. La autoridad de aplicación tendrá en cuenta las reincidencias para aplicar las sanciones previstas, previa instrucción sumaria, asegurando el derecho a la defensa del infractor. Cuando se trate de una persona jurídica los que tengan a su cargo la dirección, administración o gerencia, serán solidariamente responsables de las sanciones establecidas.

Se incorpora al Código de la Nación, como ley complementaria, el presente capítulo sobre delitos ambientales: el que utilizando residuos industriales o de actividades de servicio, o adulterare o contaminare el agua, suelo, atmósfera, o pusiese en riesgo la calidad de vida de la población, seres vivos o sistemas ecológicos será reprimido con pena de prisión, de acuerdo a la gravedad del daño. Cuando los hechos fuesen ordenados por una persona jurídica, la sanción se aplicará al responsable que hubiese intervenido en el hecho.

La justicia ordinaria es la competente para conocer las acciones precedentemente mencionadas.

El Poder Ejecutivo determinará el área con competencia ambiental que será la autoridad de aplicación de la presente ley, y su misión será entender en la determinación de las políticas, promociones, desarrollo, gestiones, asesoramiento, programas, en materia de residuos industriales y de actividades de servicio.

La autoridad de aplicación elaborará y mantendrá actualizado un listado de elementos y sustancias nocivas, tóxicas o peligrosas contenidas en los residuos industriales o de servicio, en las que se especifiquen los riesgos y que sean resultantes de las diferentes actividades antrópicas, tratadas en esta ley, en el que deberá ser incorporado al sistema de información integrado.

A su vez el Poder Ejecutivo pondrá incentivos a aquellos generadores que lleven a cabo una adecuada gestión integral de sus residuos, es decir a los que utilicen tecnología que reduzca la generación de residuos o los que reciclen.

Por esta ley, se deroga la Ley 24.051 y toda normativa que se oponga a la presente, exceptuando, hasta tanto se sancione una ley de presupuestos mínimos sobre gestión de Residuos Patológicos. Así mismo se mantendrán vigentes los Anexos y registros contenidos en dicha ley, hasta que la reglamentación establezca la creación de los diferentes registros determinados en esta.

Esta ley recomienda a la Ciudad de Buenos Aires y a las Provincias dictar normas complementarias en los términos del artículo 41 de la C.N., y al COFEMA a proponer las políticas para la implementación de la presente ley que es de orden público.²⁴

4. Diferencias y Similitudes entre la ley N° 24.051 y la ley N° 25.612

- La ley 24.051 se encuentra vigente. Al vetarse el 1° párrafo del artículo 60 de la Ley 25.612 por el decreto N° 1343/02. Este artículo 60, le otorga ultractividad a la ley 24.051 cuando dice:
 - Hasta que se sancione una norma específica de presupuestos mínimos para residuos patológicos, excluidos del alcance de la ley 25.612, se mantiene el régimen de la ley 24.051.
 - Hasta que la reglamentación establezca la creación de los diferentes registros determinados por la presente se mantendrán vigentes los anexos y registros de la ley 24.051.

²⁴ MUCHENIK Susana, Ambiente y recursos naturales; Editorial Estudio; Buenos Aires, 2008. Pág. 76 y ss.

La ley 25.612 está vigente, pero a diferencia de la ley 24.051, no se encuentra reglamentada y esto le quita operatividad

- **AUTORIDAD DE APLICACIÓN:** El artículo 59 de la ley 24.051 establece que será autoridad de aplicación el organismo de más alto nivel de competencia en el área de política ambiental que determine el Poder Ejecutivo. Han sido autoridad de aplicación:

- Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano;
- Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable;
- Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental;
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable.

La ley 25.612 dispone que será autoridad de aplicación el área con competencia ambiental que determine el Poder Ejecutivo. Sigue igual criterio que la ley 24.051.

- **ÁMBITO DE APLICACIÓN:** La ley 24.051 es de carácter local, pero su aplicación se extiende a todo el territorio de la Nación en varios supuestos por vía de excepción. Tales supuestos resultan inconvenientemente amplios por un lado y poco claros por otro. En tal sentido, el Decreto Reglamentario 831/93, hace una apertura mayor a la aplicación de la ley 24.051. Distintos supuestos:

- Excepción de transporte interjurisdiccional.
- Excepción de afectación a personas o ambiente más allá de la jurisdicción local de generación; abarca también la posibilidad de afectación directa o indirecta.

La ley 25.612 establece los presupuestos mínimos de protección ambiental sobre la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividad de servicio, que sean generados en todo el territorio nacional.

Es una ley, que en su mayor parte no es autosuficiente, ya que deja gran parte de sus aspectos librados a la reglamentación, lo que conlleva a que su cumplimiento efectivo se alargue peligrosamente en el tiempo, generando vacíos donde no los había.

- **INTERJURISDICCIONALIDAD:** *se da cuando los residuos generados en una provincia, deben ser trasladados a otra u otras provincias, para ser tratados o dispuestos en forma final.*

La ley 24.051 reglamenta adecuadamente el tema de la interjurisdiccionalidad, no obstante lo cual durante la vigencia de la norma, se suscitaron problemas de difícil solución, originados, no en la ley, sino en la proliferación de prohibiciones provinciales de ingreso al territorio que no existían al momento de la sanción de la ley 24.051 en 1991, publicada en 1992.

En cambio la ley 25.612 prevé que cuando el transporte de los residuos tenga que realizarse fuera de los límites provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, deberá existir convenio previo entre las jurisdicciones intervinientes. Los convenios deben establecer las condiciones y características del transporte, pudiendo las autoridades ambientales locales disponer excepciones cuando el nivel de riesgo de los residuos sea bajo o nulo, o cuando los residuos se utilicen como insumos de otro proceso productivo.

- **ÁMBITO DE APLICACIÓN MATERIAL:** La ley 24.051 se aplica a los Residuos Peligrosos, entre los que se incluyen a los Patológicos. Tiene un ámbito de aplicación más amplio que la ley 25.612 ya que esta se aplica solamente a los residuos de origen industrial y de actividades de servicio.

- **RESIDUOS ALCANZADOS:** La ley 24.051 da una definición de Residuo Peligroso, diciendo en su artículo 2 que “es todo material que resulte objeto de desecho o abandono y q pueda causar daño directa o indirectamente a seres vivos, o cuando pueda

contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general. La Ley de Residuos Peligrosos define a estos desechos de dos maneras:

- Brinda un concepto general, muy amplio al comprender a todos los residuos que potencialmente sea causante de daños a los seres vivos y al ambiente general.

- Formula una enumeración particularizada en dos anexos:

- *Anexo I: contiene una lista de 45 categorías sometidas a control separadas en 18 corrientes de desechos y 27 desechos que tienen determinados constituyentes.

- *Anexo II: lista de características de peligrosidad, que de poseerlas, conducen a que el residuo en cuestión sea considerado peligroso y quede sometido a la ley.

La ley 25.612 da una definición de residuo industrial, diciendo que “es cualquier elemento, sustancia, u objeto en estado sólido, semisólido, líquido o gaseosos, obtenido como resultado de un proceso industrial, por la realización de una actividad de servicio, o por estar relacionado directa o indirectamente con la actividad, incluyendo eventuales emergencias o accidentes, del cual su poseedor productor, o generador no pueda utilizarlo, se desprenda o tenga la obligación legal de hacerlo”. Se aportan otras definiciones como:

- Proceso Industrial: toda actividad, procedimiento, desarrollo u operación de conservación, reparación o transformación en su forma, esencia, calidad o cantidad de una materia prima o material para la obtención de un producto final mediante la utilización de métodos industriales.

- Actividad de Servicio: Toda actividad que complementa a la industria o que por las características de los residuos que genera sea asimilable a la anterior, en base a los niveles de riesgo que determine la presente ley.

- **RESIDUOS EXCLUIDOS:**

La ley 24.051 excluye a los siguientes residuos:

- Residuos Domiciliarios;
- Residuos Radiactivos;
- Residuos derivados de operaciones normales de buques, los que se registrarán

por leyes especiales y convenios internacionales vigentes en la materia.

La ley 25.612 excluye a los siguientes residuos:

- Residuos Biopatogénicos;
- Residuos radioactivos;
- Residuos derivados de operaciones normales de buques y aeronaves.

- **RESIDUOS PATOLÓGICOS:** Es aquel que posee características infecciosas. La infecciosidad identifica a aquellos residuos capaces de provocar una enfermedad infecciosa. El residuo contiene potencialmente microorganismos patógenos con suficiente virulencia y en tal cantidad, que la exposición al mismo por parte del huésped susceptible, puede derivar en una enfermedad infecciosa.

Entre los diferentes tipos de residuos patológicos podemos nombrar: jeringas, guantes usados, restos de sangre, fluidos humanos y de animales, restos de órganos, elementos cortos – punzantes contaminados y todo aquel material que haya tenido contacto con microorganismos potencialmente patógenos.

La ley 24.051 considera patológico: (art. 19 y anexo I y II)

- Residuos provenientes de cultivos de laboratorios
- Restos de sangre y sus derivados.
- Residuos orgánicos provenientes de quirófanos.
- Residuos de animales productos de investigación médica.

- Algodones, gazas, vendas usadas, ampollas, jeringas, objetos cortantes o punzantes, materiales punzantes, materiales descartables, elementos impregnados con sangre u otras sustancias putrescibles que no se esterilizan.
- Agentes quimioterápicos.

La Ley de Residuos Peligrosos dispone sobre la exigencia del cumplimiento de sus disposiciones, en forma previa a la habilitación otorgan por las autoridades responsables de edificios destinados a hospitales, clínicas de atención médica y odontológicas, maternidades, laboratorios de análisis químicos, laboratorios de investigación ecológicas, clínicas veterinarias, centro de atención humana y animal, centro de investigación biomédicas y en los que se utilicen en los animales vivos.

La ley 25.612 excluye a los residuos patológicos. En realidad, surgen de la ley que quedan excluidos los residuos biopatogénicos, sin aclararse las diferencias entre estos últimos y los patológicos. La ley 25.612 otorga ultractividad a la ley 24.051 en este aspecto cuando establece que “ hasta tanto se sancione una ley específica de presupuestos mínimos sobre gestión de residuos patológicos, se mantendrá vigente lo dispuesto en la ley 24.051 y sus anexos, respecto de la materia.

- **ACTIVIDADES REGULADAS:** La ley 24.051 regula las actividades de Generación, Manipulación, Transporte, Tratamiento y Disposición Final de Residuos Peligrosos.

La ley 25.612 en cambio regula la gestión integral de residuos industriales y de actividad de servicio como conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que comprenden las etapas de Generación, Manejo, Almacenamiento, Transporte, Tratamiento o Disposición Final. Asimismo se incluye como gestión integral la reducción o

eliminación de niveles de riesgo en cuanto a la peligrosidad, toxicidad o nocividad, lo que queda delegado a la reglamentación.

- **NIVEL DE RIESGO:** La ley 25.612, a diferencia de la ley 24.051, introduce el concepto de “Nivel de Riesgo” de los residuos alcanzados, para cuya fijación se deberá tener en cuenta:

- Proceso de potencial degradación ambiental que puedan generar.

- Afectación sobre la calidad de vida de la población.

- Características, calidad y cantidad.

- Origen, proceso o actividad que los genera.

- Sitio en el cual se realiza la gestión.

- **PROHIBICIONES:** La ley 24.051 prohíbe la importación, introducción y transporte de todo tipo de residuos provenientes de otros países al territorio nacional y sus espacios aéreos y marítimos. Por el Decreto 181/92 quedan comprendidos en la prohibición los productos que procedan del reciclado o recuperación material de residuos, salvo que estuvieran acompañados de los certificados de inocuidad sanitaria y ambiental, expedido por la autoridad competente del país de origen.

La ley 25.612 parece seguir los lineamientos de la Ley de Residuos Peligrosos por cuánto prohíbe la importación, introducción y transporte de todo tipo de residuos, provenientes de otros países al territorio nacional y sus espacios aéreos y marítimos. Pero esta ley plantea diferentes excepciones a la prohibición, a saber:

- Podrán entrar al país aquellos residuos:

- *que la autoridad de aplicación por reglamentación incluya en una lista positiva y;

- *que los interesados demuestren que serán utilizados como insumos de procesos industriales .

-Se permite el tránsito de residuos previstos en convenios internacionales.

- **REGISTROS:** La ley 24.051 cuenta con un Registro de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos.

Función específica: evaluación y fiscalización de la gestión integral de los residuos peligrosos. Además debe asistir a la Autoridad ambiental Nacional, como brazo ejecutor en la articulación e implementación de políticas relacionadas en forma simbiótica con su actividad principal, tales como los movimientos transfronterizos del Convenio de Basilea, el comercio internacional de sustancias químicas, el consentimiento informado previo para las sustancias mencionadas en el Convenio de Rotterdam y el control y eliminación de contaminantes orgánicos persistentes del Convenio de Estocolmo.

Este registro es el encargado de otorgar:

-Certificado ambiental anual: instrumento que acredita la aprobación del sistema de manipulación, transporte, tratamiento o disposición final que los inscriptos aplicaran a los residuos peligrosos. Documentación que habilita la actividad regulada.

-Manifiestos: instrumento que acompaña al transporte de Residuos Peligrosos desde el lugar de su generación hasta el de su disposición final, y que documenta la naturaleza y cantidad de los residuos generados, su origen, transferencia, proceso de tratamientos a los que fueron sometidos y cualquier otra operación que respecto de los mismos se realice.

-Informes técnicos o legales: se realizan informes en respuesta a las consultas sometidas por juzgados y otros organismos, además elabora informes evaluativos sobre contaminación de áreas determinadas y otros pormenorizados sobre temas específicos de interés actual, para su difusión general.

La ley 25.612 asigna con exclusividad, a las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el control y fiscalización de la gestión integral de los residuos

industriales y actividades de servicio; es por esto que deben llevar y mantener actualizados los respectivos registros en los que se inscribirán las personas físicas y jurídicas alcanzadas por la norma, corresponde a las autoridades locales a los generadores, caracterizan y clasifican los residuos que cada generador produzca, diferenciándolos en categorías de riesgo.

Pero esta ley dispone que “hasta que la reglamentación establezca la creación de los diferentes registros determinados por la presente mantendrán vigente los registros contenidos en la ley 24.051”.

- **INSCRIPCIÓN:** Además de la clausula constitucional, y el decreto que contempla el Convenio de Basilea en Argentina, nuestro país recepta la prohibición de ingreso en la ley nacional de residuos peligrosos, que en su artículo tercero, prohíbe “... *la importación, introducción y transporte de todo tipo de residuos provenientes de otros países al territorio nacional y sus espacios aéreos y marítimo...*”. Prohibición que se hace extensiva a los residuos nucleares.

El Decreto N° 181/92, al disponer que quedan comprendidos en la prohibición, los productos que procedan del reciclado o recuperación material de residuos, salvo que estuvieran acompañados de los certificados de inocuidad sanitaria y ambiental, expedidos por la autoridad competente del país de origen.

En el artículo tercero de la Ley de Residuos Peligrosos, se prohíbe tanto la importación y la introducción, como así también se prohíbe el transporte de residuos, incluyendo los nucleares, provenientes de otros países al territorio nacional y sus espacios aéreos o marítimos.

Tratándose de transporte aéreo, la ley de residuos Peligrosos prohíbe el transporte de residuos peligrosos en el espacio aéreo sujeto a la jurisdicción argentina. Es decir, que

en cuanto al espacio aéreo, no solo queda prohibido el transporte desde otros países, sino también aquel que se lleve a cabo dentro de los límites del país.

De la propia ley 24.051 surge que las provincias podrán trazar rutas de circulación y áreas de transferencia dentro de sus respectivas jurisdicciones. Por su parte además, el propio artículo 30 dispone que las jurisdicciones colindantes pueden acordar rutas a seguir para el transporte de residuos peligrosos mediante notificación de las cartas viales respectivas y la señalización correspondiente.

En el caso de transporte vía fluvial o marítima, la autoridad competente conserva el control sobre las embarcaciones que transporten residuos peligrosos, como así también sobre las maniobras de carga y descarga.

La ley 25.612 parece seguir el criterio de la ley de residuos Peligrosos, por cuanto prohíbe la importación, introducción y transporte de todo tipo de residuos, provenientes de otros países al territorio nacional y sus espacios aéreo y marítimo.

Pero la ley 25.612 plantea diferentes excepciones a la prohibición, a saber:

-Podrán entrar al país aquellos residuos:

*que la autoridad de aplicación por reglamentación incluya en una lista positiva y;

*que los interesados demuestren que serán utilizados como insumos de procesos industriales.

-Se permite en tránsito de residuos previstos en convenios internacionales.

- **REGISTROS:** El Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos creado por la ley N° 24.051, tiene como función específica, la evaluación y fiscalización de la gestión integral de residuos peligrosos. Además tiene como función asistir a la Autoridad ambiental Nacional como brazo ejecutor en la articulación e implementación de políticas relacionadas en forma simbiótica con su actividad principal,

tales como los movimientos transfronterizos del Convenio de Basilea, el comercio internacional de sustancias químicas, el consentimiento informado previo para las sustancias mencionadas en el marco del Convenio de Rotterdam y el control y eliminación de contaminantes orgánicos persistentes del Convenio de Estocolmo.

Acciones del Registro:

- Entrega y recepción de formularios de declaraciones Juradas y Manifiestos;
- Lúbrica de Libros de Registros de Operaciones para Generadores, Operadores y Transportistas;
- Análisis técnico, legal y contable, de las declaraciones juradas presentadas por Generadores, Operadores y Transportistas;
- Inscripción en el Registro de Generadores, Transportistas y Operadores de Residuos Peligrosos;
- Liquidación y cobro de la tasa anual;
- Emisión del Certificado Ambiental anual;
- Fiscalización a través de inspecciones a los establecimientos, a efectos de realizar una verificación “in situ” de lo declarado;
- Seguimiento y control de remediaciones que se lleven a cabo en lugares sometidos a jurisdicción Nacional, o que por el destino de residuos peligrosos se de el supuesto de interjurisdiccionalidad;
- Solicitud de inicio del procedimiento sumarial por irregularidades con respecto a lo establecido por la ley N° 24.051 y normativa reglamentaria y complementaria;
- Propuesta de sanciones por infracción a la ley 24.051;

Respuestas a consultas relacionadas con la verificación de la normativa vigente aplicable por área, ya sea tanto por parte de los organismos nacionales, provinciales y municipales, como por parte del público en general;

-Intervención en la parte que le compete, frente a requerimientos judiciales, de otros organismos y particulares;

-Intervención en la emisión, control y archivo de los manifiestos;

-Actualización de la base de datos;

-Información a la comunidad.

Productos que brinda el Registro Nacional de Residuos Peligrosos:

Certificado ambiental anual: es el instrumento que acredita en forma exclusiva, la aprobación del sistema de manipulación, transporte, tratamiento o disposición final que los inscriptos aplicaran a los residuos peligrosos. Es el documento que habilita las actividades reguladas.

Manifiesto: es el instrumento que acompaña el transporte de residuos peligrosos desde el lugar de su generación hasta el de su disposición final, y que documenta la naturaleza y cantidad de bs residuos generados, su origen, transferencia, los procesos de tratamiento a los que fueran sometidos, y cualquier otra operación que respecto de los mismos se realice.

Informes técnicos y/o legales: son en respuesta a las consultas remitidas por juzgados y otros organismos. Asimismo se elaboran informes evaluativos sobre contaminación de áreas determinadas y otros pormenorizados sobre temas específicos de interés actual, para su difusión general

La ley 25.612 asigna con exclusividad a las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el control y fiscalización de la gestión integral de los residuos

industriales y las actividades de servicio. Es en tal contexto que dispone que las autoridades provinciales y de la Ciudad autónoma de Buenos Aires, deben llevar y mantener actualizado los respectivos Registros en los que se inscribirán las personas físicas o jurídicas alcanzadas por la norma.

Corresponde asimismo a las autoridades locales, como responsable del control de la gestión identificar a los generadores y caracterizar y clasificar los Residuos que cada generador produzca, diferenciándolos en categorías de riesgo, categoría de riesgo medio y categoría de riesgo alto.

No obstante no reservar funciones registrales para la autoridad nacional se le asigna la tarea de establecer los requisitos mínimos y comunes para la inscripción en los registros locales y la administración de un Sistema de Información Integrado, en el que se organizaran todos los datos producidos en cada una de las jurisdicciones.

Se dispone que “hasta que la reglamentación establezca la creación de los diferentes registros determinados por la presente, se mantendrán vigentes los registros contenidos en... la ley 24.051...”.

- **INSCRIPCIÓN:** Para la ley 24.051, toda persona que desarrolle alguna de las actividades comprendidas en su primer artículo – generación, manipulación, transporte, tratamiento o disposición final de residuos peligrosos -, debe tramitar su inscripción en el Registro Nacional. El trámite administrativo comienza con la presentación de la “Declaración Jurada” y termina con la Resolución que inscribe y otorga el correspondiente Certificado Ambiental Anual.

- La autoridad de aplicación debe proceder a evaluar la información declarada y la documentación presentada y, de corresponder, expedir el certificado en un término no mayor de 90 días, que comienzan a contarse desde la fecha en que se hayan cumplimentado

todos los requisitos exigidos. Si venciere el plazo establecido y la Autoridad de Aplicación no se hubiera expedido ni positiva ni negativamente, el silencio se considera como negativo.

Inscripción Voluntaria: Al momento de entrada en vigor de la ley de Residuos Peligrosos, previo un plazo de 180 días a partir de la fecha de apertura del Registro, para la obtención del correspondiente Certificado Ambiental. La ley dispuso, que el plazo aludido podría prorrogarse por una sola vez y por el mismo plazo, cuando a juicio de la Autoridad de Aplicación, no se hubiesen cumplido los requerimientos en forma integral. De no cumplirse con la educación señalada, los obligados son pasibles de las sanciones previstas por la ley.

Inscripción de Oficio: La ley de Residuos Peligrosos prevé la posibilidad de una inscripción de oficio que hará la Autoridad de Aplicación, de todos aquellos titulares que a juicio de la misma, desarrollen actividades que se encuentren alcanzadas por la ley. El afectado por la inscripción de oficio puede oponerse, acreditando que sus residuos no son peligrosos en los términos de la norma. La ex secretaria de Recursos Naturales y Ambiente Humano dispuso la inscripción de oficio, en los términos del artículo 9° de la ley de Residuos Peligrosos de todas las empresas que por su actividad estuvieran alcanzadas por la ley y que a la fecha de la resolución no estuvieran debidamente inscriptas en el Registro Nacional.

Falta , Suspensión, Cancelación de Inscripción: La falta, suspensión o cancelación de la inscripción no exime a los que deben someterse al régimen dispuesto de las obligaciones establecidas, ni impide el ejercicio de las atribuciones otorgadas a la autoridad de aplicación. La ley de Residuos Peligrosos es muy estricta en cuanto a que no admite la inscripción de sociedades cuando sus directores, administradores, gerentes y hasta

mandatarios o gestores, estén o hayan estado desempeñando tales funciones en otras sociedades en las que se hayan aplicado sanciones de suspensión o cancelación de inscripción en el Registro, como consecuencia de infracciones a la ley.

La ley 25.612 prevé la creación de registros locales en cada una de las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Al momento de la sanción de la ley, la mayoría de las jurisdicciones locales ya contaban con sus propios registros de residuos peligrosos, no obstante lo cual ninguna de dichas jurisdicciones tienen operativo del registro conforme lo establece la ley 25.612. Se asigna a la Autoridad Nacional Ambiental la obligación de establecer los requisitos mínimos y comunes para la inscripción de los diferentes Registros.

- **CERTIFICADO AMBIENTAL:** Será otorgado por la Autoridad de Aplicación, mediante una resolución que deberá renovarse anualmente.

El Certificado Ambiental Anual es el instrumento administrativo por el cual se habilita a los generadores, transportistas y operadores para la manipulación, tratamiento, transporte y disposición de los residuos peligrosos, que acredita que el sistema con el que cada uno desarrollará su actividad está aprobado por la autoridad administrativa.

El Certificado Ambiental Anual se extiende exclusivamente, al proceso industrial o al sistema declarado para su obtención.

De producirse alguna modificación en el proceso, debe informarse de la modificación a la Autoridad de Aplicación, que decide si la modificación introducida es ambientalmente correcta o no, pudiendo solicitar que se realicen modificaciones a través de diversos requerimientos y en caso de detectar alguna infracción a la normativa vigente, aplicar sanciones previo sumario administrativo. También deberá informarse sobre las variaciones que se proyecten, ya sea por cambios en la tecnología aplicada, en las instalaciones depuradas, en la carga o descarga, en el transporte, o en los productos finales

obtenidos o en el tratamiento de los residuos peligrosos, en relación con lo que está autorizado.

Sin tener en cuenta la aquilatada experiencia adquirida de la aplicación efectiva de la ley 24.051 y la eficacia que ha demostrado en la práctica tener el Certificado Ambiental Anual, la ley 25.612 no incluye como presupuesto mínimo el instituto del documento habilitante de la gestión integral que propone regular.

- **MANIFIESTO:** El manifiesto es el documento que acompaña a los residuos peligrosos, es un instrumento en el cual quedan registradas, además de la cantidad y la naturaleza, todas las etapas u operaciones por las que pasa un determinado residuo peligroso, desde que se genera pasando por su almacenamiento, traslado, tratamiento o disposición final y cualquier otra operación relacionada con los residuos en cuestión.

El Decreto Reglamentario de la ley 24.051 dispone que el generador es responsable de la emisión del manifiesto, que será emitido en formularios preimpresos, con original y cinco copias. El circuito del manifiesto comienza con el llenado del formulario por el generador, que debe, dejar el original ante la Autoridad de Aplicación. El generador se lleva las cinco copias para que las completen el resto de los integrantes del ciclo. Al cerrarse el ciclo, que se produce con la entrega de la copia del operador a la Autoridad de Aplicación que tendrá el original mencionado y la última copia.

La ley 25.612 adopta el criterio de la ley 24.051 en cuanto a la instrumentación del documento que acompañe a los residuos, también llamado Manifiesto, dejando en manos de la Autoridad Nacional la determinación de las características mínimas comunes de la información que deben contener como así también los mecanismos de utilización de los mismos.

- **SUJETOS ALCANZADOS:** La ley 24.051 identifica tres figuras: Generador, Transportista, Operador – planta de tratamiento y planta de disposición final.

Durante la vigencia de la Ley de Residuos Peligrosos, recogida en normativa complementaria, surgen otras figuras a las que llamaremos especiales: generador eventual, operador por almacenamiento, operador exportador y operador con equipo transportable.

Asimismo, de la práctica diaria, han surgido otras figuras especiales como generador/operador y operador/generador.

Requisitos comunes de los sujetos alcanzados: con la presentación de la correspondiente Declaración Jurada, se deben acompañar, entre otros, los siguientes datos:

- Datos identificatorios;
- Domicilio legal, real y nomenclatura catastral;
- Habilitación local;
- Responsable técnico;
- Libros de registro.

GENERADOR: Es la persona física o jurídica que, como resultado de sus actos o de cualquier proceso, operación o actividad da origen al residuo peligroso, este tiene la responsabilidad primaria por el destino del mismo. Todo generador es responsable en calidad de dueño de los residuos peligrosos que genera por todo daño producido por ellos.

Dentro de la categoría de generadores se incluyen diversas clases de empresas, ya sea productora de bienes o realizadoras de servicios; ejemplo de las primeras son las empresas petroquímicas, farmacéuticas, mineras, fabricantes de productos químicos en general, papeleras, etc.; dentro de las segundas se incluyen las estaciones de servicio, centros de lubricación de automotores, centros de generación de energía, transporte de

pasajeros en general, aeropuertos, así como también hospitales, clínicas y establecimientos para la salud humana y animal, centros de investigación y laboratorios, entre otros.

Requisitos que debe cumplir el generador para su inscripción:

- Descripción de residuos;
- Método y lugar de tratamiento y/o disposición final y transporte;
- Descripción de procesos generadores;
- Características edilicias de la planta generadora y equipamientos;
- Método de evaluación de las características de los residuos peligrosos;
- Listado de personal expuesto a efectos producidos por las actividades.

Obligaciones del generador:

- Adoptar las medidas tendientes a disminuir la cantidad de residuos generados;
- Medidas para el manejo adecuado;
- Entrega del residuo para tratamiento

TRANSPORTISTA: es la persona física o jurídica responsable del transporte de residuos peligrosos, es a quien el generador entrega los residuos para el traslado desde el sitio de generación de los residuos hacia el lugar donde se encuentre el operador que se encargará del tratamiento o disposición final.

El transportista es responsable, en calidad de guardián, de los residuos que transporte, incluyendo las maniobras de carga y descarga.

El transportista solo puede recibir residuos del generador si vienen acompañados del correspondiente Manifiesto. Asimismo, solo puede entregar los residuos a planta de tratamiento o de disposición final autorizadas que hubiesen sido indicadas por el generador en el documento aludido. En caso de no poder entregarse los residuos a la planta indicada, por alguna situación especial o por emergencia, el transportista tiene la obligación de

devolverlo al generador, o, en su caso, transferirlos a las áreas que la Autoridad de Aplicación hubiese designado.

El tiempo máximo de permanencia en las áreas aludidas, establecido por la autoridad respectiva, es de 48 horas, lapso que puede reducirse en caso de mayor peligrosidad.

Requisitos del transportista: deberá presentar:

-Datos identificatorios del titular de la empresa prestadora del servicio y domicilio legal de la misma.

-Tipos de residuos a transportar.

-Listado de todos los vehículos a ser utilizados, contenedores y cisternas.

-Prueba de conocimiento para proveer respuesta adecuada en caso de emergencia que pudiera resultar de la operación de transporte.

-Póliza de seguro que cubra daños causados al ambiente y a las personas, o garantía suficiente que establezca la Autoridad de Aplicación.

-Registro de operaciones: libro en el que deben asentarse los datos de origen y destino de los residuos transportados, a disposición de la autoridad.

-Cumplimiento de normas de envasado y rotulado.

-Normas operativas para el caso de derrame o liberación accidental de residuos.

-Capacitación del personal afectado a la conducción de unidades de transporte.

-Licencia especial para el transporte de residuos peligrosos.

-Especificaciones y requisitos especiales para el vehículo.

Prohibiciones al transportista:

-Mezclar residuos o sustancias peligrosas con no peligrosas o residuos incompatibles entre si.

-Transportar simultáneamente residuos incompatibles en la misma unidad.

-Almacenar residuos peligrosos por un plazo mayor a diez días.

-Transportar, transferir o entregar residuos cuyo embalaje o embases sean deficientes.

-Aceptar residuos cuya recepción no esté asegurada por una planta de tratamiento o disposición final.

OPERADOR: En los términos de la Ley de Residuos Peligrosos se considera Operador de Residuos Peligrosos a la persona física o jurídica responsable por el tratamiento completo de una planta o instalación destinada al tratamiento y/o la disposición final de residuos peligrosos. El titular de una planta de tratamiento o disposición final es responsable de los residuos peligrosos en calidad de guardián. Se incluyen diversas clases de empresas que ponen en práctica, como fin primario de su actividad, un amplio espectro de tecnología de tratamiento y disposición de residuos tanto de origen industrial como patológicos.

Técnicas como la incineración, tratamientos biológicos o fisicoquímicos, rellenos de seguridad entre otras, son los que caracterizan la actividad de los operadores. En tal sentido, la ley 24.051 en su Anexo III, incluye un listado de actividades consideradas operaciones válidas y posibles para el tratamiento de residuos peligrosos, distinguiendo entre las que pueden y las que no pueden conducir a la recuperación de recursos o al reciclado.

-Plantas de tratamiento: son aquellas en las que se modifican las características físicas, la composición química o la actividad biológica de cualquier residuo peligroso, de modo tal que se eliminen sus propiedades nocivas, o se recupere energía y/o recursos materiales, o se obtenga un residuo menos peligroso, o se lo haga susceptible de recuperación, o más seguro para su transporte o disposición final.

-Plantas de disposición final: son aquellos lugares especialmente acondicionados para el depósito permanente de residuos peligrosos en condiciones exigibles de seguridad ambiental.

Requisitos de los operadores: deben solicitar su inscripción en el registro Nacional mediante la presentación de la respectiva declaración jurada acompañada de:

-Descripción de características edilicias y de equipamiento.

-Descripción de los procedimientos a utilizar para el tratamiento, el almacenamiento transitorio, las operaciones de carga y descarga, la disposición final y la capacidad de diseño para cada uno de estos.

-Especificación del tipo de residuos peligrosos a ser tratados o dispuestos.

-Manual de higiene y seguridad.

-Planes de contingencia y procedimientos para la registración.

-Planes de monitoreo.

-Planes de capacitación del personal.

-Registro de operaciones permanentes.

Requisitos adicionales para plantas de disposición final: además de los requisitos comunes y los anteriores señalados para el tratamiento debe incluir:

-Antecedentes y experiencia en la materia.

-Plan de cierre y restauración del área.

-Estudio de impacto ambiental.

-Descripción del sitio donde se ubicará la planta.

-Estudio hidrogeológicos y procedimientos para evitar el drenaje o escurrimiento de los residuos peligrosos y la contaminación de las fuentes de agua.

-Descripción de los contenedores, recipientes, tanques, lagunas u otro tipo de sistema de almacenamiento.

Uno de los requisitos adicionales establecidos sólo para las plantas de disposición es el plan de cierre. Constituye por tanto un requisito de presentación, en el plazo de antelación mínima de 90 días, para todo operador que solicite el cierre de su planta.

El plan de cierre debe contemplar, entre otras cosas, un programa de monitoreo de aguas subterráneas y la descontaminación de los contenedores, tanques, restos de estructura y equipos que se hubiesen usado o hubiesen estado en contacto con residuos peligrosos.

GENERADOR EVENTUAL: la figura del generador eventual está prevista en el decreto reglamentario de la ley 24.051 y alcanza a la generación ocasional, no habitual, de residuos peligrosos como consecuencia de los actos o de cualquier proceso, operación o actividad, de alguna persona, física o jurídica.

La generación eventual debe ser comunicada a la Autoridad de Aplicación dentro de los 30 día hábiles, acompañada de un informe técnico firmado por el titular de la actividad y realizado por profesional competente en el tema. Corresponde informar cantidad de residuos generados accidentalmente, actividad o sistemas ejecutados para controlar la generación, descarga, envasado, transporte, y disposición final, daños humanos, y daños materiales ocasionados, plan para prevenir la repetición del suceso como consecuencia del cual se generan los residuos.

OPERADOR POR ALMACENAMIENTO: se dedica al almacenamiento transitorio de residuos peligrosos. Es un almacenamiento a la espera de la transferencia de los residuos al transportista, se le requiere contar con instalaciones adecuadas desde el punto de vista edilicio y operativo, así como la declaración del tiempo de almacenamiento transitorio.

OPERADOR /EXPORTADOR: Persona física o jurídica que ha sido autorizada para realizar la operatoria de exportación de residuos peligrosos. Debiendo estar inscripto como operador en el Registro nacional de Generadores y Operadores en los términos y con las responsabilidades y alcances que establece el régimen de la Ley de Residuos Peligrosos.

OPERADOR CON EQUIPO TRANSPORTABLE: Se caracteriza por contar con una tecnología que siendo transportable, le permite tratar los residuos peligrosos en el mismo sitio de generación.

FIGURAS CONVINADAS: El generador que trata los residuos que genera es también operador otorgándosele la categoría de Operador/Generador, y le corresponde cumplir con todos los requisitos previstos para los operadores externos.

La ley 25.612 no es autosuficiente y necesita de reglamentación para su efectiva operatividad. En este sentido las figuras recogidas por la norma, solo son presentadas dejando liberadas a la reglamentación por parte de la autoridad nacional los requisitos mínimos obligatorios que serán exigibles por parte de la autoridades locales, en la implementación de sus respectivos registros.

La ley 25.612 no toma en cuenta el bagaje de experiencia que arroja la aplicación de la ley 24.051 en sus 10 años de abordaje de la temática bajo estudio. La nueva ley incluye por separado conceptos de planta de tratamiento y de disposición final, definiendo las mismas de manera similar aunque mucho más abarcativa en cuanto a normas de higiene y seguridad ambiental que las alcanzadas por la Ley de Residuos Peligrosos.

En este último sentido, la ley aparecería más abarcativa pero resulta menos clara ya que el requisito de que las plantas se encuentren “bajo normas de higiene y seguridad ambientales que no pongan en riesgo y afecten la calidad de vida de la población en forma

significativa”, queda sujeto a un criterio subjetivo en cuanto a la evaluación de la significatividad de ese riesgo.

Así mismo es más estricta en cuanto al requisito previo de realización de un estudio de impacto ambiental que deberá cumplir toda la planta de tratamiento o disposición final, dejando a la reglamentación la determinación de los requisitos mínimos y comunes que dichos estudios deberá contener. En casos excepcionales y fundamentados, las autoridades locales pueden autorizar el almacenamiento como depósito transitorio de residuos, nuevamente bajo las normas de higiene y seguridad que no pongan en riesgo significativo la calidad de vida de los habitantes. Haciendo extendido a estas plantas el requisito previo de estudio de impacto ambiental. Sienta como presupuesto mínimo, la obligación por parte de los titulares responsables de las plantas de almacenamiento, de tratamiento y de disposición final, de contratar un seguro de responsabilidad civil, caución, fianza bancaria, autoseguro a fondo reparación o garantía equivalente, que otorgue cobertura a los riesgos ambientales y daños que su actividad pudieran causar y asegure la reposición de los daños ambientales. En materia de seguros, se recoge la obligación de la ley 24.051 de controlar un seguro para el caso del transportista ampliando la cobertura que resulta necesaria, por cuanto se exige asegurar la recomposición de los “ posibles” daños ambientales que la actividad pudiera causar.

- **RESPONSABILIDAD CIVIL:** El régimen introducido por la Ley N° 24.051, en materia de responsabilidad civil, remite expresamente al Código Civil, pero además, innova y amplía las normas de este último.

En sus respectivos capítulos, la Ley de Residuos Peligrosos determina la responsabilidad que le corresponde al generador, al transportista y al operador. En tal sentido y tal como ya se expresara:

-El Generador de Residuos Peligrosos es responsable en calidad de dueño de los mismos y de todo daño producido por estos.

-El Transportista de Residuos Peligrosos es responsable, en calidad de guardián de los mismos, de todo daño producidos por éstos.

-El Titular de una Planta de Tratamiento o Disposición final es responsable, en su calidad de guardián de residuos peligrosos, de todo daño producidos por estos.

RESPONSABILIDAD OBJETIVA: La Ley 24.051 recoge el concepto de responsabilidad objetiva consagrada por el C.C., al que se hace expresa referencia, y lo superobjetiviza.

La ley 24.051 presume, salvo prueba en contrario, que todo residuo peligroso es cosa riesgosa, en los términos del segundo párrafo 1113 del C.C., imponiendo de esta forma la responsabilidad objetiva.

Art. 1113 párrafo 2º: "...en los supuestos de daños causados con las cosas, que el dueño o guardián para eximirse de responsabilidad, deberá demostrar que de su parte no hubo culpa; pero si el daño hubiere sido causado por el riesgo o vicio de la cosa, solo se eximirá total o parcialmente de responsabilidad acreditando la culpa de la víctima o un tercero por quién no debe responder. Si la cosa hubiera sido usado contra la voluntad expresa de su dueño o guardián no será responsable”.

RESPONSABILIDAD DEL GENERADOR: no se exime de responsabilidad el Generador, en el ámbito extracontractual, no siendo oponible a terceros la transmisión o abandono voluntario del dominio de los residuos peligrosos. La responsabilidad recogida por la ley 24.051 solo se extingue cuando los daños provocados por los residuos sean el resultado de la mayor peligrosidad que un determinado residuo adquiera como

consecuencia de un tratamiento defectuosos realizado en la planta de tratamiento o de disposición final.

RESPONSABILIDAD CIVIL DE LA LEY 25.612: En materia de responsabilidad civil la ley 25.612 parecería mantener en líneas generales, el estricto régimen dispuesto por la ley 24.051. Para la nueva ley, basta que un residuo sea de origen industrial, sin realizar ninguna distinción en cuanto a su peligrosidad o no, para tratarlo de manera similar a como la ley 24.051 lo regula.

La ley 25.612 se aparta del criterio de la ley 24.051 originando un régimen de responsabilidad civil que incluye a los residuos industriales como “cosas riesgosas” independientemente de que se trate de residuos industriales peligrosos o no peligrosos. Así, un residuo industrial que para la ley de residuos peligrosos no es peligroso, en el marco de la ley nueva está regulado de la misma forma que un residuo peligroso.

Por otra parte se introduce una modificación al régimen de la ley 24.051, en cuanto exime de responsabilidad civil al generador, cuando el residuo sea utilizado como insumo de otro proceso productivo y conforme la reglamentación lo determine.

- **REGIMEN PENAL:** La Ley 24.051 tipifica delitos penales, con remisión expresa, en algunos casos, a penas dispuestas en el Código Penal. Se crea el delito de contaminación, adulteración o envenenamiento a través del uso o la gestión de residuos peligrosos, ya sea como dolo o culpa, de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o al ambiente en general.

DELITO	PENA
Utilizando residuos peligrosos: - Envenenar, Adulterar o Contaminar de un modo peligroso	- De 3 a 10 años de prisión

<p>para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general.</p> <p>- Agravante: hecho seguido de muerte de alguna persona</p>	<p>- De 10 a 25 años de reclusión o prisión.</p>
<p>Hechos anteriores cometidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imprudencia - Negligencia - Impericia - Inobservancia de los reglamentos u ordenanzas <p>Agravante :</p> <p>Si resultare enfermedad o muerte de alguna persona</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Un mes a 2 años de prisión - 6 meses a 3 años de prisión

FIGURA DOLOSA DE LA LEY DE RESIDUOS PELIGROSOS: La figura dolosa surge del artículo 55 de la ley 24.051 que reprime la conducta de “envenenar, adulterar o contaminar” de una manera peligrosa para la salud, el agua, atmósfera o el ambiente en general de una manera intencional con residuos peligrosos.

Figura penal que surge de la ley 24.051 amplía los objetos sobre los cuales recae la acción de envenenar, contaminar o adulterar con residuos peligrosos, ya que antes eran solo

el agua potable y las sustancias alimenticias y medicinales destinadas a consumo humano, mientras la ley 24.051 abre el objeto protegido al ambiente en general y cualquiera de los elementos que lo constituyen.

Para que se configure el delito, no es suficiente el solo hecho de envenenar, contaminar o adulterar, es necesario además, que dichas acciones resulten un peligro común para la salud, ya que esta última es el bien jurídico tutelado. Si no existe peligro para la salud, no se configura la tipificación del delito.

FIGURA CULPOSA EN LA LEY 24.051: Por otro lado, la ley 24.051 reprime como figura culposa en su artículo 56 la conducta de “envenenar, adulterar o contaminar” de una manera peligrosa para la salud, el suelo, el agua o el ambiente en general con residuos peligrosos por negligencia, imprudencia, impericia o inobservancia de los reglamentos. Teniendo en cuenta lo dificultosa que ha demostrado ser la prueba del dolo, la figura culposa es la que se aplica en la mayoría de los casos en la práctica judicial.

PERSONAS JURÍDICAS: El artículo 57 de la ley de residuos Peligrosos dispone que si los hechos previstos en los 2 artículos anteriores, se hubiesen producido por la decisión de una persona jurídica, la pena se aplicará a aquellas personas físicas que ejerciendo cargo de relevancia hubiesen intervenido en el hecho punible.

ASPECTOS PROCESALES DEL REGIMEN PENAL: Queda asentado por el artículo 58 de la ley 24.051 Competencia de la Justicia Criminal y Correccional Federal como fuero habilitado para el juzgamiento de los hechos de infracción. Y así se ha expedido la Corte Suprema de Justicia en “Gradin, Jorge Vicente s/ inhibitorio” del 28/02/95.

REGIMEN PENAL DE LA LEY 25.612: De fundamental importancia resulta la modificación del tipo penal de la ley 24.051 cuando la nueva ley dispone que “serán

reprimidos con prisión de 3 a 10 años el que utilizando residuos industriales y de actividades de servicio, adulterare o contaminare el agua, el suelo, la atmósfera, o poniendo en riesgo la calidad de vida de la población, los seres vivos en general, la adversidad biológica o los sistemas ecológicos “.

Se ensancha la delimitación del tipo penal, al reemplazar la salud pública como bien jurídico y protegido por la calidad de vida de la población y de los seres vivos, diversidad biológica o sistemas ecológicos.

Es criticable que se incluya la “extinción de una especie de ser vivo” como agravante del delito que conlleva aumento de pena. Nuevamente resulta difícil determinar con precisión que produce la extinción aludida y quién la provocó. En idéntico sentido, es imprecisa la referencia a la enfermedad, lesión o muerte de una especie. También se amplía el delito en cuanto a que alcanza al responsable técnico de la persona jurídica imputada.

DELITO LEY 25.612

PENAL LEY 25.612

Utilizando residuos	
industriales y de actividad de servicio:	
- Adulterar o contaminar el agua, el suelo, la atmósfera.	- 3 a 10 años de prisión
- Poner en riesgo la calidad de vida de la población, los seres vivos en general, la diversidad biológica o los sistemas ecológicos.	
- Agravante: hecho seguido de la muerte de alguna persona o extinción de una especie de	- 10 a 25 años de

ser vivo	reclusión o prisión
<p style="text-align: center;">Hechos anteriores cometidos</p> <p>por:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Imprudencia - Negligencia - Impericia - Inobservancia de los reglamentos u ordenanzas <p style="text-align: center;">Agravante: si resultare enfermedad, lesión o muerte de alguna persona o especie</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Un mes a 2 años de prisión - De 6 meses a 5 años

FUERO EN MATERIA PENAL EN LA LEY 25.612: Se dispone expresamente que el conocimiento de todas las acciones que surjan de la ley le compete a la justicia ordinaria no siendo necesaria, en tal sentido, reglamentación alguna.

Así queda claramente establecido para la cuestión civil, y antes del veto presidencial también lo estaba para la cuestión penal. Pero la derogación de las disposiciones penales insertas en la ley nos lleva a concluir que, la extinción de aquellas, conlleva también la extinción de las normas de igual naturaleza que las acompaña. De lo que se deduce que a partir del veto, subsisten todas las acciones que contiene la ley 25.612 con excepción de las de naturaleza penal entre ella la competencia de la Justicia Ordinaria para esa materia.

Extinguida en la nueva ley, las disposiciones penales y las acciones de igual carácter, y plenamente vigente la ley 24.051, en materia penal siguen siendo competente los Tribunales Federales.

- **RÉGIMEN SANCIONATORIO ADMINISTRATIVO:** La ley 24.051 desarrolla el tema en un Capítulo especial que se coloca entre el de Responsabilidad Civil y el de Régimen Penal. Toda la infracción a las disposiciones de la ley, y su normativa complementaria, puede ser sancionada acumulativamente con las sanciones que anuncia y que se aplicaran con prescindencia de la responsabilidad civil o penal imputables.

INFRACCIONES Y SANCIONES DE LA LEY 24.051: Se prevén cuatro tipos de sanciones administrativas que serán graduadas teniendo en cuenta la naturaleza de la infracción y el daño ocasionado. Son aplicables en forma solidaria y personal, tanto a personas físicas como a directores, administradores y gerentes de personas jurídicas.

-Apercibimiento

-Multa de \$ 5000 a \$500000

-Suspensión de la inscripción en el Registro de 30 días a un año.

Implica el cese de la actividad

-Cancelación de la inscripción en el Registro. Implica la clausura del establecimiento o local

REINCIDENCIA: Se prevén casos de reincidencia con sanciones más severas considerándose reincidente a aquel que dentro de 3 años anteriores a la fecha de comisión de una infracción, haya sido sancionado por otra infracción.

En caso de reincidencia se modifican los montos de multas y el periodo de cese de actividades por suspensión de inscripción, multiplicándolos por una cifra igual a la cantidad de reincidencias aumentadas en una unidad. Sin perjuicio de lo anterior, después de la tercera reincidencia la Autoridad de Aplicación puede cancelar la inscripción en el Registro Nacional de Residuos Peligrosos

MULTAS: En cuanto al destino de las multas, el decreto N° 831/93 dispone en su art. 53 que los fondos percibidos en concepto de multas y tasas serán administrados por la Autoridad de Aplicación , que deberá informar anualmente al Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos sobre el destino de dichos fondos, a fines específicos para la aplicación de la ley.

PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN: La ley 24.051 establece un plazo de 5 años para que opere la prescripción de la acción para imponer sanción. Tal plazo se cuenta a partir de la fecha en que se cometió la infracción

LEY 25.612: Esta recoge el criterio de la ley 24.051 modificando alguna de las sanciones que venían siendo aplicadas, pero sin innovar a la imposición de la obligación de recomponer el daño. Las sanciones que se aplican con prescindencia de la responsabilidad civil o penal previstas:

- **Apercibimiento.**
- **Multa desde 50 sueldo mínimo de la categoría básica inicial de la administración correspondiente hasta 200 veces ese valor.**
- **Clausura temporaria, o parcial.**
- **Suspensión de la actividad desde 30 días hasta un año.**

- Cancelación definitiva de las habilitaciones e inscripciones de los registros correspondientes.

A los efectos de la graduación de las sanciones por la autoridad que corresponde deberá tener en cuenta al igual que lo dispuesto por la Ley 24.051 la naturaleza de la infracción y el daño ocasionado, agregándose para la merituación un nuevo factor de difícil consideración, cual es el del riesgo.

Por su parte, la reincidencia para esta nueva ley, presupone que el infractor haya sido sancionado por otra infracción de idéntica o similar causa.

En relación con lo ingresado en concepto de las multas impuestas, la ley 25612 dispone la conformación de un fondo en cada una de las jurisdicciones destinado, en forma exclusiva, a la restauración y protección ambiental.

Con respecto a la prescripción, la ley 25612 establece que el plazo de 5 años se computará desde que la Autoridad de Aplicación hubiese tomado conocimiento de la infracción, por lo que se presenta un cambio de enfoque, en tanto que la Ley de Residuos Peligrosos considera que comienza a “correr” dicho plazo desde que se comete la infracción.

- **TASA AMBIENTAL:** La ley 24.051 establece, para los generadores de residuos peligrosos, la obligación de pagar una tasa, “en función de la peligrosidad y cantidad de residuos que produjeren y que no será superior al uno por ciento de la utilidad presunta promedio de la actividad en razón de la cual se generan los residuos peligrosos”.

El valor y la periodicidad de la tasa, serán establecidos por la Autoridad de Aplicación, que tendrá en cuenta no solo la cantidad y peligrosidad, sino también algunos

de los datos exigidos al momento de la presentación de la declaración jurada, atinentes a cada generador y a los procedimientos que emplea.

NATURALEZA DE LA TASA EN LA LEY 24.051: Siendo la ley un instrumento legal para la protección del ambiente, la tasa por ella instituida, debe considerarse como una tasa ambiental antes que como una tasa de naturaleza tributaria fiscal. En virtud de ello, debe interpretarse que los generadores alcanzados por el régimen de la ley, están obligados a pagar la tasa con independencia de toda prestación singularizada de evaluación y fiscalización de la Autoridad de Aplicación.

En tal sentido, los generadores tienen la obligación de abonar la tasa por anualidades previas a la fecha de inscripción en el Registro creado por art. 4° de la ley 24.051, simplemente por haber generado residuos peligrosos o haber realizado actividades a partir de las cuales hubiesen podido generarse.

DESTINO DE LA TASA: Por vía reglamentaria se dispone que los fondos percibidos en concepto de multas y tasas, serán administrados por la autoridad de aplicación con destino a fines específicos para la aplicación de la ley.

TASA DE LA LEY 25.612: Este es un tema sorprendentemente ausente en la ley 25.612. Quizás la intención fue eliminar inconvenientemente y de forma definitiva el sistema “comando control” de la ley 24.051 y asegurar la no intromisión de la autoridad en las actividades reguladas. De ser así resulta efectiva la ausencia del tema, no obstante lo cual, también resulta objetable por cuanto, a la fecha en Argentina, no existe la madurez suficiente y una concientización general, en materia ambiental para dejar todo absolutamente liberado a la autorregulación.

La total autorregulación y la absoluta ausencia de la autoridad puede peligrosamente devenir en actitudes permisivas “violatorias de aspectos taxativamente descriptos en

Normas Internacionales a las que ha adherido la República Argentina como el derecho que nos confiere el art. 41 de nuestra C. N.”²⁵

El debilitamiento del contralor estatal “desarticularía a todo el régimen nacional y provincial de regulación de los residuos peligrosos desarrollados desde hace una década, generando una gran incertidumbre, beneficiando a las empresas incumplidoras y desalentando a las empresas con conducta ambiental responsables, pero por sobretodo, poniendo en peligro serio la calidad de vida de todos los habitantes de nuestro país”.²⁶

- **EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL:** Es importante tener en cuenta que al momento no existe una norma específica de presupuestos mínimos de Evaluación de Impacto Ambiental, pero por otra parte consideramos que ya existen los presupuestos mínimos básicos para el tema en la Ley N° 25.675 de Política Ambiental Nacional.

La Evaluación de Impacto Ambiental se trata de un instrumento de gestión ambiental que coadyuva en el proceso de toma de decisiones que involucren aspectos ambientales en resguardo del interés público. Mediante tal procedimiento se garantiza el análisis sistemático de los efectos ambientales producidos por una acción que se propone y por las alternativas previstas.

ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL: Es el documento que debe presentar el proponente, en el que se incluye la predicción de efectos sobre el sistema ambiental, la formulación de acciones para minimizar los impactos negativos, la planificación de medidas correctivas y de mitigación.

DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: es la culminación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental, instrumento mediante el cual la

²⁵ Comunicado de Prensa. Cámara Argentina de Transporte Automotor de Mercancías y Residuos Peligrosos 25/07/02.

²⁶ Comunicado de Prensa Cámara empresaria de Medio Ambiente 26/07/02

autoridad, habiendo realizado el análisis y la evaluación del proyecto y su respectiva evaluación del impacto ambiental, autoriza la propuesta.

IMPACTO AMBIENTAL: Según la definición clásica el impacto ambiental puede ser considerado como la diferencia entre las condiciones ambientales que existían con la implementación de un proyecto y las condiciones ambientales que existen sin el mismo.

EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL COMO FUNCIÓN DE LA AUTORIDAD DE APLICACIÓN: Surge que compete a la autoridad de aplicación el "... realizar la evaluación del impacto ambiental respecto de todas las actividades relacionadas con residuos peligrosos".

Cuando la Ley 24.051 se refiere a la evaluación de impacto ambiental como una de las funciones de la autoridad, lo hace en relación con el análisis o revisión que la Autoridad Lleva a cabo sobre el contenido del documento presentado por quién solicita su inscripción como operador de residuos peligrosos.

EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN LA LEY 24.051: En el capítulo VI relativo a las Plantas de Tratamiento o Disposición Final, en su art. 34 se dispone que es requisito para la inscripción de plantas de tratamiento y/o disposición final en el Registro de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos la presentación de una declaración jurada en las que se manifiesten, entre otros datos exigibles los siguientes, enumerando ciertos requisitos en 11 incisos y específicamente dispone que, "... tratándose de plantas de disposición final la solicitud de inscripción será acompañada de :.... c) estudio de impacto ambiental...".

El art. 60 por su parte, en ocasión de señalar las funciones de la Autoridad de Aplicación, prescribe en su inc. g) que compete a la Autoridad de Aplicación el "...realizar

la evaluación del impacto ambiental respecto de todas las actividades relacionadas con residuos peligrosos”.

LA LEY 25.612: Dispone la obligación de presentación, en forma previa a la habilitación, de un estudio de impacto ambiental ante la autoridad competente, para toda planta de almacenamiento, de tratamiento o disposición final de residuos.

La aprobación o rechazo del estudio por parte de la Autoridad competente se hará mediante la emisión de una Declaración de Impacto Ambiental.

- **COMPETENCIAS Y FUNCIONES EN LA APLICACIÓN DE LA NORMA:** La aplicación de la ley 24.051 le corresponde al organismo de máximo nivel en el área de la política ambiental, que determine el Poder Ejecutivo Nacional.

Compete a la autoridad de aplicación:

-Entender en la aplicación de los objetivos y políticas en materia de residuos peligrosos, privilegiando las formas de tratamiento que impliquen el reciclado y reutilización de los mismos, y la incorporación de tecnologías más adecuadas desde el punto de vista ambiental.

-Ejecutar los planes, programas y proyectos del área de su competencia, elaborado conforme las directivas que imparta el Poder Ejecutivo Nacional.

-Entender en la fiscalización de la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos peligrosos.

-Entender en el ejercicio del poder de policía ambiental en lo referente a residuos peligrosos, e intervenir en la radicación de las industrias generadoras de los mismos.

-Entender en la elaboración y fiscalización de las normas relacionadas con la contaminación ambiental.

-Crear un sistema de información de libre acceso a la población, con el objetivo de hacer públicas las medidas que se implementen en relación con la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos.

financiamiento específico proveniente de organismos o

-Dictar normas complementarias en materia de residuos peligrosos.

-Intervenir en los proyectos de inversión que cuenten o requieran instituciones nacionales o de la cooperación internacional.

-Administrar los recursos de origen nacional destinados al cumplimiento de la ley y los provenientes de la cooperación internacional.

-Elaborar y proponer al Poder Ejecutivo Nacional la reglamentación de la ley.

-Ejercer todas las demás facultades y atribuciones que la ley le confiera.

Asimismo la Autoridad de Aplicación puede:

-Ejercer por sí o por delegaciones transitorias en otros organismos, el poder de policía y fiscalización en todo lo relativo a residuos peligrosos y a toda otra sustancia contaminante del ambiente, desde la producción hasta la disposición final de los mismos.

-Dictar todas las normas complementarias que fuesen menester y expedirse para la mejor interpretación y aplicación de la ley 24.051, sus objetivos, y el reglamento.

-Informar a través de los medios masivos de comunicación, sobre la actividad y efectos de generadores, manipuladores y/o tratantes o dispones de residuos peligrosos.

-Recibir toda la información local e internacional dirigida al Gobierno Nacional, relativa a recursos científicos, técnicos y/o financieros destinados a la preservación ambiental.

-Realizar toda otra acción de importancia para el cumplimiento de la ley.

COMISIÓN INTERMINISTERIAL: En el ámbito de la Autoridad de Aplicación funciona además, como órgano asesor una Comisión Interministerial de Residuos Peligrosos, que tiene por objeto coordinar las acciones de las diferentes áreas de gobierno.

La comisión se integra con representantes – con Nivel de Director Nacional – de los siguientes ministerios: de Defensa – Gendarmería Nacional y Prefectura Naval argentina – de Economía, Obras y Servicios Públicos – Secretaría de Transporte, Industria y Comercio – y de Salud y Acción Social – Secretarías de Salud y de Vivienda y Calidad Ambiental”.

CONSEJO CONSULTIVO HONORARIO: La Ley 24.051 crea un Consejo Consultivo Honorario, que tiene por objeto asesorar y proponer iniciativas sobre temas relacionados con la materia de residuos peligrosos, que asiste a la autoridad de aplicación.

El Consejo está integrado por representantes de: “Universidades Provinciales Nacionales o privadas; Centros de Investigación; Asociaciones y Colegios de Profesionales; Asociaciones de Trabajadores y Empresarios; Organizaciones No Gubernamentales Ambientalistas y toda otra entidad representativa de sectores interesados”.

A criterio de la Autoridad de Aplicación, el Consejo puede además integrarse con “personalidades reconocidas en temas relacionados con el mejoramiento de la calidad de vida”.

Al igual que la Comisión Interministerial, el Consejo Consultivo se reúne en plenarios y se formulan propuestas de trabajo, que son desarrolladas en subgrupos que mantienen reuniones más frecuentes conforme el tema amerite.

LEY 25.612: La ley dedica un capítulo al tema de la Autoridad de Aplicación, no obstante lo cual es imprecisa y poco clara al respecto.

Solo se hace referencia a la Autoridad de Aplicación de la ley como el área con competencia ambiental que determine el Poder Ejecutivo Nacional, sin referirse a las

autoridades provinciales y las atribuciones y obligaciones que a cada una de ellas les compete. No ofrece la ley un claro deslinde de competencias ni prevé la transición en la aplicación de la norma hasta su operativa reglamentación.

AUTORIDAD DE APLICACIÓN NACIONAL EN LA LEY 25.612: En cuanto a las competencias de la Autoridad Nacional, además del ejercicio de todas las facultades y atribuciones conferidas por la propia ley, se agrega una serie de funciones y tareas que le corresponden ya sea a nivel propio o por concertación:

Para la Autoridad nacional:

- Importación de Residuos. Lista Positiva.
- Establecer las características mínimas y necesarias que deben poseer las diferentes tecnologías a ser aplicadas en la gestión.
- Administración del servicio de información integral.
- Establecer requisitos mínimos y comunes de inscripción en registros.
- Determinar las características mínimas comunes de la información que debe contener y los mecanismos de utilización del manifiesto.
- Determinar obligaciones de los transportistas.
- Elaborar y mantener actualizado listado de elementos y sustancias peligrosas, tóxicas o nocivas, contenidas en residuos industriales.
- Reglamentar la ley.

Autoridad Nacional para concertar / acordar con / en COFEMA:

- Niveles de riesgo de los residuos industriales y de actividades de servicio.
- Entender en la determinación de políticas en la materia.
- Formular el Plan Nacional de Gestión.
- Evaluación de impacto ambiental y condiciones de habilitación de plantas.

-Condiciones de cierre de plantas de almacenamiento.

-Criterios Generales, métodos, factibilidad, de almacenamiento tratamiento y disposición final.

AUTORIDADES COMPETENTES DE APLICACIÓN: En la ley 25.612 se señala una serie de competencias y funciones para las autoridades locales que conservan el poder de policía, sin realizar el claro deslinde de competencias que una ley tan compleja hubiese necesitado a los efectos de una aplicación coordinada y armonizada.

Provincias:

-Control y fiscalización de la gestión integral de los residuos y de la identificación de los generadores, caracterizar residuos y clasificarlos.

-Recibir la declaración Jurada de Generadores.

-Recibir información de generadores.

-Aprobación de la fundamentación de elección de tecnologías.

-Llevar y mantener actualizados los registros.

-Régimen de excepción para transporte interjurisdiccional.

Para complementar por las provincias:

-Medidas de promoción para generadores que implementen programas de adecuación tecnológica.

-Sistemas diferenciales de control.

-Fondo de Restauración y control ambiental.

5. Conclusión

La Ley N° 25.612 para la Gestión Integral de Residuos Industriales y Actividades de Servicio, de reciente y parcial promulgación por el Decreto N° 1343/02 del Poder

Ejecutivo Nacional, es la primer norma de presupuestos mínimos para la protección del ambiente de competencia delegada en la Nación por la reforma constitucional de 1994.

Quizás por el hecho de ser la primera, muchas son las críticas que la norma merece, y muchos son los interrogantes y vacíos que la misma ha generado. De una ley perfectible que necesitaba ser actualizada y adecuada al nuevo régimen constitucional como lo es la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos, pasamos a una ley más imperfecta de lineamientos generales para la Gestión de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio.

Se ha generado, en consecuencia, una situación de inseguridad jurídica en la que coexistirán distintos regímenes legales de diferentes categorías, jerarquías y alcances, en la mayoría de los casos superpuestos, en otros contrapuestos y en muy pocos complementarios. Se produjeron así mismos, lagunas, zonas grises y vacíos normativos que seguramente suscitarán situaciones de colisión e incompatibilidad.

Resaltemos que el postulado de los presupuestos mínimos ambientales consagrados en nuestra Constitución Nacional debe estar compatibilizado con el resto de los principios que la norma dispone, fundamentalmente con el de la igualdad ante la ley, asegurando unidad y seguridad jurídica y uniformidad de las condiciones de vida en todo el país.

La ley 25.612, resulta una ley desprovista de los aportes que, desde la práctica, pudieron haberse recogido como bagaje surgido del abordaje del tema, en el marco del cumplimiento de la nutrida normativa vigente, fundamentalmente la de la ley 24.051.

En síntesis, a pesar de contar a la fecha con una ley de presupuestos mínimos para la protección ambiental en materia de residuos industriales, hoy más que nunca estamos necesitando sentar verdaderos presupuestos mínimos para asegurar una adecuada y completa gestión ambientalmente racional de los residuos peligrosos.

Capítulo V

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA LEGISLACIÓN

CONCLUSIONES FINALES

Sumario: 1.Introducción. 2. Propuesta para una mejor legislación sobre Presupuestos Mínimos de Residuos Peligrosos.3. Conclusión Final.

1.Introducción

En el país ha sido constante el desconocimiento de la magnitud del problema de los Residuos peligrosos, es más, en muchas ocasiones, los generadores ignoran que su actividad está relacionada con este tipo de residuos. Las evaluaciones realizadas a nivel nacional y regional bajo diferentes metodologías, han permitido conocer preliminarmente cuales son los generadores, la localización y la contribución en términos de cantidad como de peligrosidad, sin embargo es necesaria una estrategia a través de la cual se unan los esfuerzos nacionales y provinciales con el fin de mejorar el conocimiento del problema, donde se consideren las condiciones socioeconómicas del país y se comunique el manejo adecuado del riesgo asociado.

Argentina, aun siendo parte del Convenio de Basilea, y muy a pesar de la profusa normativa vigente, no respeta principios fundamentales en materia de Residuos Peligrosos, poniendo seriamente en peligro el ambiente.

Para llegar al punto que queremos destacar, partimos de un hecho y una premisa. Es un hecho que la actividad humana inevitablemente genere residuos, algunos de los cuales son peligrosos. Y es una premisa ineludible que tales residuos sean dispuestos en forma final. Por su parte, resulta fundamental minimizar la generación de residuos peligrosos y garantizar un tratamiento ambientalmente adecuado.

Con el mismo criterio, deben minimizarse los movimientos de los residuos evitando los riesgos que el traslado de los mismos significa. Atendiendo a los principios de suficiencia y proximidad, los residuos generados en una provincia que no tiene capacidad suficiente o adecuada para su tratamiento, corresponde que sean eliminados en la provincia más cercana en la que se asegure una disposición ambientalmente adecuada.

De lo dicho en capítulos anteriores se deduce que los principios internacionales como el de precaución, el de control integrado de la contaminación, el de normalización, el de autosuficiencia, el de proximidad y el principio del menor movimiento transfronterizo plasmados en la Convención de Basilea, parecen no tener recepción eficaz en el orden jurídico normativo interno en materia de Residuos Peligrosos en Argentina. Las provincias han legislado en forma dispar y disímil aún con la normativa Nacional, y lo que es mucho más grave, han puesto impedimentos difíciles de sortear, a la correcta gestión de los residuos peligrosos con prohibiciones que mucho difieren de los principios internacionales señalados.

El hecho de tener normas que regulen los residuos Peligrosos, y autoridades de aplicación con funciones específicas, no garantiza un efectivo control por cuanto muy pocos de los registros habilitados a tal fin, se encuentran operativos o en efectivo funcionamiento.

Por otro lado si la intención perseguida al momento de imponer las prohibiciones fue la de protección, por el contrario, lo que se ha logrado es crear un régimen de ilegalidad muy difícil de controlar por las autoridades, y consecuentemente poner en jaque la protección del ambiente de sus propios ecosistemas.

Sin ninguna duda, la sanción de una norma de presupuestos mínimos para la gestión integral de residuos peligrosos que, tal como indica la Constitución Nacional sirva como legislación básica para todo el país, y que fundamentalmente recoja los principios garantidos en la materia, ayudará a que garanticemos una gestión ambientalmente adecuada de los residuos peligrosos.

No obstante lo cual, y desaprovechando la oportunidad que la sanción por el Congreso le otorgaba al tema, la Ley 25.612, no se arrimó al tema ni siquiera tímidamente. La tan esperada norma de presupuestos mínimos, no contempló la realidad imperante en nuestro país. Y lo que es aún más gravoso, continúan plenamente vigente las normas provinciales, generándose una peligrosa, dudosa y cuestionable convivencia de normas que devendrá en una situación jurídica difícil de coordinar y armonizar con el criterio global que el tema merece.

2. Propuesta para una mejor legislación sobre Presupuestos

Mínimos de Residuos Peligrosos

Tomando en consideración lo desarrollado en capítulos anteriores, las falencias identificadas, las comparaciones realizadas, la experiencia de las Provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el aquilatado bagaje práctico aportado por la regulación vigente en nuestro país, se realizó un enriquecedor trabajo para la formulación de una propuesta para mejorar los presupuestos mínimos para la protección ambiental sobre gestión integral de residuos peligrosos para nuestro país, con el fin de sistematizar el efectivo control de los residuos, el transporte interjurisdiccional dentro del país y el movimiento transfronterizo de los mismos, así como la operabilidad de la coordinación de políticas internas y la armonización con las internacionales.

Como presupuestos mínimos para la protección ambiental sobre gestión integral de residuos peligrosos la norma debe apuntar a sentar principios básicos, que las provincias complementarán y que, fundamentalmente, no pueden alterar las jurisdicciones locales. Para ello resulta imprescindible tener en cuenta la realidad imperante hoy en las provincias y los regímenes normativos que en materia de residuos peligrosos están vigentes.

Sobre la base del reparto de competencias que prevé la Constitución Nacional y en orden a las prioridades que plantea la gestión integral de residuos peligrosos, se propone realizar un prolijo deslinde de competencias a fin de que la Nación sienta los presupuestos mínimos y que las provincias dicten las normas necesarias para la implementación de aquellos en las respectivas jurisdicciones, pudiendo, por su parte, complementarlo.

Los Poderes Ejecutivos Provinciales establecerán las autoridades de aplicación en sus respectivos territorios que serán las autoridades competentes.

En relación al ámbito de aplicación de la ley 25.612 n surgen claros presupuestos mínimos, asimilándose más a meros lineamientos generales, demasiado dogmáticos y pocos realistas. Resulta una ley desprovista de aportes que debieron recogerse de los años de gestión enmarcados en la normativa vigente.

La derogación de la ley 24.051 y la sanción de una nueva ley debe encararse con un criterio de razonabilidad que tenga en cuenta la ruptura que podría provocarse si se aprueba la nueva ley y se demora su adecuación para cada Estado local. Por tanto debe elegirse una fórmula de derogación que permita que continúen rigiendo las obligaciones y derechos de los fiscalizados y las potestades de la autoridad de aplicación.

Con respecto a la interjurisdiccionalidad la ley 25.612 no avanza, ni tímidamente, sobre tan delicado tema que necesita de una urgente solución, teniendo en cuenta que en la gran mayoría de los casos, los residuos salen de la jurisdicción en la que han sido generados e ingresan a otra u otras provincias para su eliminación. Como presupuesto mínimo pudo haberse incluido un texto que establezca, que sin perjuicio de lo dispuesto por las constituciones y leyes locales, las provincias solo podrán oponerse a la recepción en plantas ubicadas en su territorio de residuos peligrosos generados en el territorio de otra

jurisdicción, cuando exista capacidad necesaria para la gestión integral de los mismos en las jurisdicciones en las que fueron generados.

Solamente la provincia de Buenos Aires es autosuficiente para la eliminación de los residuos que en ella se generan, con excepción de los residuos de bifenilos policlorados, para los que aún no hay tratamiento en el país.

El ámbito de aplicación material en la tipificación de los residuos como peligrosos contenido en la ley 24.051, ha sido muy criticado a nivel doctrinario, ya que toda actividad humana genera residuos que contaminan el ambiente de acuerdo a la interpretación estricta que puede hacerse de la palabra contenida en el texto.

Por tratarse de una ley cualitativa y no cuantitativa, el universo de residuos a cubrir tornaría en inaplicable la norma, por imposibilidad de ejercer eficazmente la aplicación de la misma.

La Ley 24.051 incluye como residuos peligrosos, a aquellos que puedan constituirse en insumos para procesos industriales. Por su lado, la reglamentación define al insumo en el glosario (Anexo I) como “toda materia prima empleada en la producción de otros bienes, como asimismo aquellos residuos peligrosos que puedan intervenir en procesos industriales”.

En cambio la ley 25.612 no aclara si los residuos industriales alcanzados son aquellos del tipo peligroso o si también incluye a los residuos no peligrosos que se generan como consecuencia de la propia actividad industrial.

No obstante estar incluidos los residuos domiciliarios del alcance de la ley 25.612, quedando obligados los generadores a tratar los residuos generados –peligrosos y no

peligrosos – adecuadamente con el fin de lograr la reducción o eliminación de sus características de peligrosidad, lo que resultaría imposible en el caso de los no peligrosos. (Este punto ha sido clarificado por la posterior sanción de la ley 25.916 de presupuestos mínimos para la gestión de residuos domiciliarios).

Partiendo de lo expuesto por ambas leyes con respecto al ámbito de aplicación material referido a los residuos incluidos, según la experiencia arrojada por la aplicación de la ley 24.051 y las dificultades planteadas en la amplitud del alcance de la misma, proponemos tomarla como base pero adaptándola a la normativa internacional. En tal sentido recoger los Anexos de los que surja claramente que es un residuo peligroso pero modificando la conjunción “o” por “y”, tal lo dispuesto en el Convenio de Basilea: así será residuo peligroso todo residuo que se encuentre comprendido dentro de las categorías sometidas al control del Anexo I, “y” que además posea alguna de las características de peligrosidad del Anexo II. Pudiendo la Autoridad Nacional de Aplicación ampliar los anexos cuando razones científicas o técnicas así lo aconsejen.

A los efectos de superar los problemas que diariamente ocasionan las disparidades normativas locales y los desequilibrios que ello conlleva, corresponde optar por una definición que adecue lo regulado a nivel nacional, contemplando aquellos casos en los que la autoridad pudiera constatar que los insumos sean utilizados para otros procesos, en cuyo caso se asimilarían más a un subproducto, tal como es considerado a nivel internacional, que a un insumo.

En tal sentido se define “insumo” como “todo bien empleado en la producción de otros bienes. Son un caso particular de insumo, los residuos peligrosos utilizados como tales, en otros procesos productivos subsecuentes”.

En este último caso, los generadores de estos productos peligrosos deberían gozar de un beneficio económico que incentive la reutilización subsecuente, ya que ello implica la minimización de generación de residuos.

En relación a los residuos excluidos resulta razonable la no inclusión de los residuos domiciliarios, o sólidos urbanos que son de exclusiva competencia local, ahora alcanzados por una norma específica de presupuestos mínimos, la ley 25.916.

En cuanto a los residuos radiactivos, están regulados por la ley 25.018 de Disposición General de Residuos Radiactivos complementaria de la ley 24.804 de Actividad Nuclear.

No podemos decir lo mismo de los residuos que provienen de las operaciones normales de los buques ya que se desconocen las razones concretas por las cuales fueron excluidos de la ley 24.051. Entre otras, se nos ocurre la marcada incidencia en materia de compromisos internacionales asumidos y las características especiales del medio fluvial y marítimo frente a los riesgos de contaminación. No existe hasta el momento legislación alguna en el ámbito de la navegación principios básicos de lucha contra la contaminación producida por residuos peligrosos.

La nueva ley 25.612, no obstante no haber recogido la situación a la que se hizo alusión como necesaria de asentar como presupuesto mínimo, amplía la exclusión en relación con la ley 24.051 agregando los residuos provenientes de aeronaves.

Los residuos radiactivos cuentan ya con su normativa específica, no así los residuos biopatogénicos, razón por la cual la ley 24.051 no es derogada en este último aspecto por la

ley 25.612. Hasta tanto se sancione una ley específica de presupuestos mínimos para la gestión de residuos patológicos, se mantiene lo dispuesto por la ley 24.051.

Entre los vacíos que presenta la ley 24.051, el caso de los residuos peligrosos generados por buques y aeronaves que deben ser tratados o dispuestos en territorio nacional, que debe necesariamente preverse, el objeto de tal previsión es dar respuesta a la casuística diversa que se presenta en la práctica y que generalmente se resuelve mediante interpretaciones de la ley 24.051, que en algunos casos no es aceptada en forma unívoca por los responsables de aplicarla. En tal sentido corresponde excluir a los dos primeros tipos de residuos mencionados en la Ley de Residuos Peligrosos –domiciliarios y radiactivos- también corresponde excluir a los provenientes de operaciones normales de buques, con la salvedad de aquellos residuos peligrosos generados por buques y aeronaves que deban ser tratados o dispuestos en territorio nacional para los cuales se aplica la ley de residuos en todo su alcance.

En relación a los residuos patológicos cabe destacar que en los establecimientos de salud, se genera una importante cantidad de residuos que sin ser patológicos son peligrosos. Hasta el momento tales residuos son alcanzados por la ley 24.051. A partir de la sanción de la ley 25.612, que establece presupuestos sobre los residuos industriales, aún cuando queda vigente la ley 24.051, los residuos en cuestión quedarán peligrosamente huérfanos de regulación, salvo que forzosamente se los considere como provenientes de actividades de servicios asimilables a la industrial.

Corresponde la exclusión de los residuos patológicos a los que se deberíamos referirnos como residuos de establecimientos de salud, permitiendo la adecuada segregación y gestión integral de los diferentes residuos generados en tales lugares.

Se le da ultraactividad al marco regulatorio vigente hasta tanto se sancione una ley de presupuestos mínimos de residuos provenientes de establecimientos de salud.

Las actividades reguladas deberían abarcar, como presupuestos mínimos la gestión integral de los residuos peligrosos incluida desde la generación hasta la disposición final. Entendiéndose por gestión integral de los residuos al conjunto de acciones independientes o complementarias entre sí, que comprenden desde la etapa de generación, manipulación, almacenamiento, transporte, tratamiento, disposición final o exportación de residuos peligrosos.

La ley 25.612 introduce el concepto de “niveles de riesgo” de los residuos alcanzados. Se entiende como riesgo a los efectos de la ley, a la probabilidad que un residuo cause efectos dañinos a los seres vivos o al ambiente, en función de las características de peligrosidad, de las corrientes de residuos y de los constituyentes que los contengan y de la potencial exposición a los mismos. Este nuevo concepto de “niveles de riesgo” como caracterización de los residuos alcanzados por la ley 25.612 se ha constituido en el nudo de la norma y el que ha tornado difícil o imposible su reglamentación y consecuente operatividad.

En el último párrafo del artículo 41 de la Constitución Nacional reformada en 1994, se ha prohibido el ingreso de residuos actual y potencialmente peligrosos, como así también de residuos radiactivos, al territorio nacional. Para Dromi, Menem, vanossi y Cavagna Martinez, el objeto de la prohibición constitucional es evitar que la Argentina se convierta en un basural de residuos tóxicos enviados por las naciones industrializadas. Mientras que para otros autores como Badeni, la prohibición constitucional resulta de la aplicación del

Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de Deshechos Peligrosos y su Eliminación.

Resulta imprescindible que se recoja en el ordenamiento interno, de forma clara y taxativa, cuáles son los residuos peligrosos a los que se refiere la Constitución Nacional cuya importación, introducción y transporte se encuentran prohibidos.

Por otra parte corresponde conservar la distinción necesaria entre peligrosos y no peligrosos en consonancia con la comunidad internacional. Argentina importa, en el marco del estricto sistema creado por el Convenio de Basilea, elementos remanentes, subproductos y deshechos no peligrosos como insumos para algunos sectores de la industria a los efectos de la reutilización.

En materia de transporte aéreo de residuos peligrosos, debe estarse a la obligación de establecer como condición, el cumplimiento de las disposiciones de la Organización de Aviación Civil Internacional para el transporte sin riesgo de mercancías peligrosas por vía aérea. Siendo para ello necesario determinar, por vía reglamentaria en forma conjunta con la Policía Aeronáutica Nacional y la Autoridad Nacional Ambiental, los mecanismos e instrumentos necesarios para la aplicación de la norma, en el sentido dispuesto.

En relación a la prohibición de introducción de residuos peligrosos, como presupuesto mínimo debería armonizarse coordinadamente junto a la posibilidad de ingreso a las jurisdicciones locales, en un marco de pleno respeto de las respectivas competencias y basado fundamentalmente en un criterio global, haciendo efectiva la recepción de los principios internacionales vigentes en materia de residuos peligrosos, como ser el de autosuficiencia, el de proximidad, que aseguren la gestión integral y ambientalmente sustentable de los residuos peligrosos en Argentina.

En una nueva ley, mejorada para los tiempos que corren correspondería en un capítulo específico contener disposiciones que deliñen claras competencias, incluir los diferentes registros, tanto locales como nacionales, que deberían funcionar conjuntamente para asegurar la eficaz aplicabilidad de la norma.

La creación de registros locales para una eficaz descentralización, propiciando un sistema complementado de ventanilla única que evite la doble imposición y tramitación.

Además la Autoridad Nacional de Aplicación podrá llevar a cabo y mantener actualizados dos registros nacionales como:

- Registro Nacional de Generadores, Transportistas y Operadores cuando:

-Se trate de personas físicas o jurídicas que operen en jurisdicciones provinciales en las que no se encuentre funcionando el registro local.

-Se trate de Exportadores de residuos peligrosos, que se inscriban exclusivamente en el Registro Nacional.

-Se trate de personas físicas o jurídicas que importen insumos para procesos productivos bajo el régimen de importación temporaria en los casos en que se generen residuos peligrosos.

-Se trate de personas físicas o jurídicas que efectúen actividades de transporte interjurisdiccional de residuos peligrosos.

-Se trate de residuos peligrosos que generados o ubicados en el territorio de una provincia, representen un peligro para los recursos naturales, el ambiente o la salud humana más allá de la jurisdicción en que se hubiesen generado.

- Registro de Infractores y Reincidentes: en este constarán todas las personas físicas o jurídicas que hubieran percibido alguna sanción, previéndose la publicación en el Boletín Oficial, de las clausuras dispuestas.

En referencia a la inscripción lo minuciosamente dispuesto por la ley 24.051 lo consideramos adecuado para su recepción como presupuesto mínimo, adaptándolo a las competencias constitucionales descentralizadas. En cuanto al Sistema de Información Integrado incluido en la ley 25.612, se considera apropiado recogerlo como presupuesto mínimo en el marco de lo dispuesto en materia de descentralización operativa.

En tal sentido proponemos crear un sistema federal integrado de residuos peligrosos, que reúna la información de los registros locales, que sea organizado y administrado por la Autoridad Nacional. Las autoridades competentes deberán integrar al sistema los datos ingresados a sus respectivos registros e informar mensualmente a la Autoridad de Aplicación Nacional las modificaciones operadas a los efectos de la actualización permanente del sistema.

En relación con el cumplimiento y la aplicación de la norma, la práctica nos ha llevado en materia de residuos peligrosos, a la implementación de un sistema que si se cumple correctamente se obtienen el Certificado Anual Ambiental y si no se cumple se aplicará el régimen sancionatorio.

En el anhelo de obtener el Certificado Anual Ambiental ha sido mucho más eficaz que la aplicación de sanciones. Las estadísticas nos han demostrado que es la mejor manera de lograr la gestión adecuada de los residuos, por cuanto hay de parte del administrado, una voluntad clara de cumplir con todos los requerimientos a los efectos de ser premiados con el tan deseado Certificado Anual Ambiental. Sin dejar de reconocer el fundamental “rol”

que el Certificado Anual Ambiental ha demostrado tener durante la vigencia de la ley 24.051, es cuestionable la vigencia de un año contenida en la norma. Se propone como presupuesto mínimo el otorgamiento de Certificado de Gestión de Residuos Peligrosos con una duración de dos años, lo que no obsta a que la autoridad de aplicación que corresponda pueda ejercer su facultad de control y fiscalización en cualquier momento durante la vigencia del certificado.

Una efectiva descentralización verdaderamente operativa del sistema federal de gestión integral de residuos peligrosos, debe prever la homologación de los documentos emanados de las distintas autoridades de aplicación.

En tal sentido, los certificados ambientales emanados de la autoridad nacional deben ser homologados por las autoridades provinciales. Por su parte, la autoridad nacional homologará la documental provincial. De otra forma, estaría sujetándose al administrado a la tramitación de dos certificados para una misma actividad. Lo que no obsta al ejercicio de las facultades de control y fiscalización de las respectivas autoridades. De no recogerse este criterio como presupuesto mínimo, será necesaria la suscripción de convenios entre Nación y Provincia, a tales efectos.

El Manifiesto es el documento que acompaña a los residuos peligrosos, es un instrumento en el cuál quedan registradas, además de la cantidad y la naturaleza, todas las etapas u operaciones por las que pasa un determinado residuo peligroso, desde que se genera pasando por su almacenamiento, traslado, tratamiento y disposición final o cualquier otra operación relacionada con los residuos en cuestión. Como propuesta de presupuesto mínimo debería ampliarse lo regulado por la ley 24.051 a los efectos de, en el marco de la descentralización que se propone, sentar principios de homologación automática entre las

distintas jurisdicciones, descartando desde ya, que se hayan satisfecho el resto de los requerimientos documentales y procedimentales comunes a todo el territorio nacional.

Para aquellos casos en que por falta de reglamentación o por no haberse designado autoridad de aplicación local, no se pudieran emitir manifiestos, los mismos quedarán sujetos al control, fiscalización, poder de policía y reglamentario de la autoridad nacional de aplicación, previo acuerdo de esta con la jurisdicción que corresponda.

Por otra parte es necesario sentar la posibilidad de que la autoridad resuelva sobre procedimientos especiales para casos que así lo requieran. Tal son los casos de residuos descargados de los buques y puestos en tierra para su traslado, para los que resulta difícil la iniciación de trámite por el generador. Como así también los casos de permanentes retiros de pequeñas cantidades de residuos patológicos de varios establecimientos de salud.

En el caso de los sujetos que proponemos en este trabajo nos basamos en la ley 24.051, teniendo en cuenta la experiencia que tal ley y su normativa complementaria aportaron, particularmente la recogida por la aplicación que de la misma realizará la Autoridad de Aplicación, proponemos mantener los principios sustantivos, adecuar y adaptar a la realidad, e incluir como presupuestos mínimos los sujetos clásicos agregando las figuras que fueran reguladas en forma complementaria.

- Generador.
- Generador Eventual.
- Transportista.
- Almacenador Transitorio y Estaciones de Transferencia: en la práctica ocurre con frecuencia que determinados sujetos almacenan sustancias que con el tiempo se transforman en residuos peligrosos, supuesto no previsto por la ley 24.051. Con un criterio

orientado a la prevención del riesgo debe contemplarse la figura del almacenador transitorio, subsanando el vacío de la ley 24.051.

- Exportador: En un todo de acuerdo con lo regulado en el Convenio de Basilea, será exportador quién envíe los residuos peligrosos a un destino fuera del territorio nacional, para su operación o disposición final.

- Operador – Planta de Tratamiento.

- Operador – Planta de Disposición final.

- Operador con Equipo Transportable – In situ: Atendiendo a los principios de prevención y proximidad, acuñados ambos en la doctrina comparada sobre la materia, el presupuesto mínimo debería regular sobre la figura del operador con equipo transportable. En tal sentido, mediante el uso de tecnologías y equipamiento, el operador pueda trasladarse al predio del generador para el tratamiento in situ de los residuos peligrosos, reduciendo de esta forma los riesgos, entre otros, del transporte.

El tema de la responsabilidad civil en materia ambiental, y más en concreto en materia de residuos peligrosos, es uno de los que más preocupa en la actualidad, tanto a los organismos gubernamentales como a los no gubernamentales, y a especialistas en la materia, como así también a los que resultaren civilmente responsables en el marco legal vigente. También es preocupación permanente de la comunidad en general, que es quién en definitiva sufre las modificaciones y el deterioro consecuente del ambiente, provocadas por la inevitable evolución ambiental.

Nadie dudaría sobre la condición de cosa riesgosa de un residuo categorizado como “peligroso”, por lo que parece innecesaria la presunción “juris tantum” de que un residuo peligroso es cosa riesgosa en los términos del artículo 1113 del Código Civil, resultando

redundante tal consideración en el artículo de la ley, salvo si la intención del legislador fue resaltar y ampliar la responsabilidad que al generador de tal residuo le cabe.

La ley 24.051 va más allá de la responsabilidad del Código Civil por cuanto establece una responsabilidad subsistente del residuo “del nacimiento hasta su muerte”, ya que aquella, en el caso de los generadores, no desaparece por la transformación, especificación, desarrollo, evolución o tratamiento de los residuos peligrosos que hayan causado el daño.

Tal responsabilidad “ad infinitum” ha sido muy criticada por distintos autores, que sostienen que la misma produce consecuencias que perjudican ilimitadamente al generador que queda atado al residuo en situaciones de incertidumbre, al perder el control del manejo de los residuos en manos de terceros sobre los cuales no puede decidir.

Por el contrario, diremos que lo que el legislador intentó evitar fue la práctica cada vez más común, como despreciable, de arrojar, abandonar o desechar residuos peligrosos en forma clandestina en diferentes cuerpos receptores, con los dañinos efectos que ello conlleva. Asimismo, y en relación con la pérdida del control efectivo sobre los residuos generados, se intentó promover técnicas de tratamiento en el propio sitio de generación, o en los lugares más cercanos, disminuyendo al máximo posible el transporte de aquellos.

En orden a la seguridad jurídica, tanto para el administrado como para el responsable de la aplicación de la norma, como presupuesto mínimo debe configurarse de forma precisa la configuración del daño ambiental cuando “*los niveles de concentración de contaminantes en los cuerpos receptores sean superiores a los establecidos por las normas reglamentarias*”. Asimismo, en concordancia con el precepto constitucional, una norma de presupuestos mínimos para la gestión integral de los residuos peligrosos, debe también

determinar la figura de la recomposición del ambiente dañado. Y en su caso, asimismo, definir el daño ambiental por incorrecta gestión de residuos peligrosos.

A nivel doctrinario, se ha concluido que uno de los aspectos más criticables de la ley 24.051 es la amplitud del criterio conceptual de residuo peligroso y la falta de delimitación de tipo penal imprescindible a los efectos del juzgamiento.

No obstante lo cual, no se puede dejar de destacar también, que la ley de Residuos Peligrosos N° 24.051 ha llenado un vacío legal al disponer sobre el instituto del delito con el objeto de proteger al ambiente a través de la contemplación del interés colectivo.

Cabe manifestar que las disposiciones penales de la ley 24.051 que se encuentran en el Capítulo IX, artículos 55 al 58, los cuales son las normas penales ambientales que más jurisprudencia han generado.

Puede considerarse que el Anexo I de la ley 24.051 no se adapta a los requerimientos de precisión y especificidad que la represión penal exige, por cuanto no tiene en cuenta el elemento relativo a la significatividad del daño o peligro que se pretende reprimir, solo enumera sustancias residuales sin hacer mención de un dato fundamental a tener en cuenta al momento de merituar el daño producido.

A los efectos de la represión penal no basta con que los residuos involucrados estén genéricamente enumerados en el Anexo I de la ley 24.051. Hace falta además que se acredite que los residuos poseen entidad suficiente para causar un daño o provocar un peligro. La jurisprudencia prevaleciente exige que el daño y el peligro sean significativos, considerando verificado el supuesto de contaminación cuando tenga entidad, y descartándolo cuando la contaminación sea conjetural, poco significativa o insignificante.

- El fallo del caso Alba, resaltó la necesidad de atender a la significatividad del daño y del peligro al indicar que: “En materia de contaminación ambiental, cabe señalar que la aplicación de los tipos penales no deviene de una mera referencia a excesos en los parámetros autorizados por las reglamentaciones pertinentes de modo que, sobrepasados dichos límites, corresponda evacuar sin más penalmente la conducta del responsable del vertido. Por el contrario, debe arribarse a una comprobación precisa, de las exigencias del tipo, es decir, que el vertido de los residuos de que se trata envenenen, adulteren, o contaminen de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general. No cualquier peligro determinará la penalización de la conducta, sino que debe tratarse de un peligro grave...” Por otro lado, también surge claramente del fallo aludido, que cuando no se verifica la significatividad, debe estarse solamente al procedimiento sancionatorio en sede administrativa.²⁷

- Fallo “Charry, Jorge Omar s/ Infracción Ley 24.051”, se indicó que “... se requiere que dichas sustancias tengan al menos la posibilidad de envenenar, adulterar o contaminar de un modo peligroso para la salud, el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general”.²⁸

- En el caso Molina (LL 1996-C-672), se indicó que “Determinado el carácter peligroso del residuo, debe seguidamente evaluarse si con su incorrecta manipulación, transporte o disposición final se ha envenenado, adulterado, o contaminado el suelo, el agua, la atmósfera, o el ambiente en general, y si dicha contaminación reviste una importancia tal que pone en peligro la salud de las personas”.²⁹

²⁷ NONNA, Silvia; WAITZMAN, Natalia; DENTONE, José M.; Ambiente y residuos peligrosos; Editorial Estudio; Buenos Aires, 2011. Pág. 157 y ss.

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

- El fallo Metalúrgica Corni (J.A 1994-I-573) estableció que a menos que la prueba pericial se realce de manera que arroje resultados indubitables, no pueden imputarse las conductas como ilícitas.³⁰

- En el caso Sucari, Carlos y otros /J.A 1994-I-576), se falló que en los casos de violación a la ley 24.051 es fundamental a efectos de probar la relación causal, la extracción de las muestras de vertidos sospechados de contaminar y su consecuente análisis pericial a efectos de determinar la actividad generada y la responsabilidad que de ella surge.³¹

Muchas fueron las objeciones planteadas al capítulo Penal de la ley 25.612, entre las cuales:

- Eugenia Bec y Horacio Franco opinaron: “El artículo 52 establece penas de prisión por contaminación provocada utilizando residuos industriales de modo tal que ponga en riesgo “la calidad de vida de la población, los seres vivos en general, la diversidad biológica o los sistemas ecológicos”. La ley 24.051 tiene como eje de su régimen la “salud” de la población, y creemos que ese standart resulta mucho menos difuso, variable y light que el de la “calidad de vida” de la población. Asimismo, resulta criticable que, entre los factores agravantes que pueden llevar hasta el máximo de la pena prevista (hasta 25 años de prisión) se encuentre la “extinción de una especie de ser vivo”. ¿Cómo se determina con precisión que se produjo la extinción? ¿Y que fue el imputado quién extinguió al último ser vivo de la especie en cuestión? Lo mismo puede decirse del artículo 53, que agrava las penas (hasta 5 años de prisión) en caso de “enfermedad, lesión o muerte de una especie” sin

³⁰ Ibídem

³¹ Ibídem

referencia alguna a su peligro o no de extinción. ¿Qué ocurrirá si la “especie lesionada” fuera la rata doméstica?”³²

- Néstor A. Cafferatta dijo al respecto: “... amplía la base de punibilidad del artículo 55 de la ley 24.051 (que deroga). Toda vez que ya no es LA SALUD PÚBLICA EL BIEN JURÍDICO PROTEGIDO (lo que resultaba congruente con el artículo 200 y ss. del Código Penal), sino LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN, los seres vivos en general, la diversidad biológica o los sistemas ecológicos”.³³

- “Especial énfasis cabe poner en la crítica a las figuras penales creadas, que no solamente constituyen tipos delictivos amplísimos, sino que también caen en el absurdo de establecer como bien jurídico tutelado la no extinción de cualquier especie de ser vivo, sin hacer distinción alguna sobre si se trata de una especie útil o nociva para el ser humano. Ello implica que puede llegar a ser punible, por ejemplo, la extinción de la vinchuca”.³⁴

La más concluyente y efectiva de las objeciones referidas, fue la incluida en el Decreto N° 1343/02 (B. O. 29/07/02) del Poder Ejecutivo Nacional mediante el cual se impone el veto parcial de la Ley 25.612, observándose el Capítulo completo de la Responsabilidad Penal.

En los “Considerandos” del mencionado decreto, se concluye que la figura que la figura penal descripta, eje del régimen penal en cuestión “*contiene elementos típicos que la definen como una figura abierta desde una perspectiva de análisis de la dogmática*”, por lo que resulta prudente mantener la vigencia del régimen penal que establece la ley de Residuos Peligrosos 24.051.

³² BEC, Eugenia; FRANCO, Horacio; Análisis crítico del Proyecto de Ley de Gestión Integral de Residuos Peligrosos. Pág. 123 y ss.

³³ CAFFERATTA, Néstor A.; Apuntes acerca de la Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividad de Servicio. JA 2002 – III, fascículo N° 4 derecho Ambiental 2° parte. Pág. 95 y ss.

³⁴ Ley Ambiental descertada. Fuente: La Nación – 24/07/02. Editorial II

En virtud de lo expuesto, el Poder Ejecutivo Nacional, el 25/07/02 mediante Decreto N° 1343/02 (B.O. 29/07/02) promulgó parcialmente el Proyecto de Ley de Gestión Integral de los Residuos Industriales y Actividades de Servicio, que había sido sancionado por el Congreso el 03/07/02, vetando los artículos 51, 52, 53, 54 que conforman el capítulo de la responsabilidad penal.

Sin modificar el contenido del capítulo respectivo de la Ley 24.051, conviene reemplazar el fuero federal por el de los tribunales locales ordinarios de cada jurisdicción, manteniendo los federales para los supuestos en la autoridad de aplicación fuera nacional.

A los efectos de recoger las objeciones de que fuera objeto la ley 24.051, convendría tener en cuenta las salvedades contenidas en las leyes provinciales de Tucumán y Catamarca, en relación con los efectos que no excedieran del territorio provincial (Tucumán) y que las acciones no se originen por el transporte de y hacia otras provincias (Catamarca), ya que no resulta siempre posible determinar cuántas provincias se encuentran afectadas por el hecho ilícito correspondiendo en esos casos la incumbencia federal.

En materia de infracciones y sanciones administrativas, es necesario establecer una eficiente graduación de las multas superando cierta inequidad que se presenta en la aplicación de la ley 24.051, y la creación de un Registro Nacional de Infractores. En el marco de la descentralización propiciada, la imposición de las sanciones corresponderá a la respectiva Autoridad de Aplicación sea local o nacional, según sea el caso.

Si bien la regulación de Infracciones y Sanciones no requiere una modificación profunda de lo dispuesto por el capítulo de la ley 24.051, corresponde propiciar la modificación de los montos mínimos y máximos para las multas, para los que resultaría

adecuado adoptar una unidad de determinación basada en sueldos básicos de la Administración Pública que corresponda a la jurisdicción.

Resulta importante detenerse en el agregado de una sanción que establezca por ley, la obligación de recomponer el daño ambiental, siguiendo el precepto constitucional.

En tal sentido, se propone agregar como sanción la “ *Obligación de recomponer el daño ambiental, según lo establezca para cada caso en particular, la autoridad de aplicación que corresponda*”.

Sería oportuno disponer como presupuesto mínimo que un porcentaje de lo recaudado por la Autoridad de Aplicación que corresponda en concepto de Tasa Ambiental, que no podrá ser superior al diez por ciento, será destinado a la constitución de un fondo para sostener actividades de monitoreo, prevención, restauración y recomposición del ambiente dañado.

En relación a la Tasa Ambiental se propone garantizar un sistema equitativo y racional de tributación no solo por la contraprestación que brinda la Administración, sino también y fundamentalmente, en orden a la externalidad ambiental creada, o sea, por el peligro que los residuos representan para la salud humana y el ambiente. Se propone, en consonancia con la doctrina y el derecho comparado prevaleciente sobre la materia, la creación de un fondo especial conformado mediante un porcentaje no superior al diez por ciento, proveniente de lo recaudado en concepto de tasa ambiental.

El destino de este fondo, cuya administración queda a cargo de la Autoridad de Aplicación que corresponda a cada jurisdicción, es para facilitar la aplicación de la norma y

las actividades de prevención, monitoreo, recuperación o recomposición de los ambientes contaminados.

Resulta conveniente además, avanzar sobre la ley 24.051 – concebida como instrumento de comando y control – incorporando la tendencia prevaleciente en el nivel comparado sobre la materia, mediante la introducción de instrumento económicos. Se propone la reducción de hasta un cincuenta por ciento de la tasa, con el fin de incentivar la reducción del volumen y la peligrosidad de los residuos, el tratamiento in situ, la reutilización y el reciclado de residuos peligrosos.

En el marco de los presupuestos mínimos propuestos resulta innecesario regular en forma puntual la Evaluación del Impacto Ambiental en una ley específica de residuos peligrosos.

La herramienta de la Evaluación de Impacto Ambiental es uno de los instrumentos de la política ambiental nacional que como presupuesto mínimo está establecido a nivel nacional.

Por su parte, además, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires han regulado el tema a través de sus propias normas generales de ambiente o a través de normativa específica.

En el orden de prioridades que plantea la gestión integral de Residuos Peligrosos, y sobre la base de la división de competencias previstas en la Constitución Nacional, se propone el cumplimiento obligatorio de la ley en todo el país, debiendo cada jurisdicción implementarlo de acuerdo con las facultades conferidas constitucionalmente.

En tal sentido y respetando dicha división, se propone realizar un prolijo deslinde de competencias, de forma tal que los presupuesto mínimos son fijados por la Nación, dejando a las provincias y a la Ciudad autónoma de Buenos Aires, el dictado de las normas para complementarlo.

Se repite el texto de la ley 24.051 en cuanto, el mismo constituye un acierto en materia de técnica legislativa, siendo Autoridad Nacional de Aplicación de la ley proyectada el organismo de más alto nivel con competencia en el área de política ambiental, que determine el Poder Ejecutivo Nacional.

Por su parte los Poderes Ejecutivos Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, establecerán las autoridades de aplicación mediante sus respectivas normas.

Se prevé que la autoridad nacional ejerza en los territorios provinciales, el control y fiscalización con atribuciones de policía y de registro de las actividades reguladas, hasta tanto se hayan puesto en funcionamiento los registros locales.

Asimismo se recomienda recoger los organismos asesores – Comisión interministerial y Consejo consultivo-, integrando de manera expresa el Consejo Federal de Medio Ambiente, y propiciando la integración de órganos similares a nivel local.

Esta propuesta presentada humildemente en este trabajo fue elaborada con un criterio superador de búsqueda de una alternativa realista, que sirva de base para la formulación de un proyecto de ley de presupuestos mínimos que reemplace el exitoso pero desactualizado régimen de la ley 24.051 y el nuevo pero no implementable régimen de la ley 25.612.

3. Conclusión Final

En mi opinión, la intención del legislador al dictar la ley 25.612, fue en primer lugar, la de reemplazar la ley 24.051. Debido a la intervención del Poder Ejecutivo Nacional y a la falta de claridad legislativa, vemos como tal objetivo fue dejado de lado.

Hoy en día nos encontramos frente a la convivencia de ambas leyes, creándose una serie de conflictos y vacíos jurídicos que generan, en la práctica, serios problemas para quienes deben reglamentarlas, analizarlas, pero lo que es más importante, para quienes deben cumplirlas.

Una vez más nuestros gobernantes, tratan de crear un régimen totalmente diferente, desaprovechando el ya existente, y la labor hasta el momento realizada. Las diferentes jurisdicciones, que ya se habían adaptado a la Ley de residuos Peligrosos y al régimen impuesto por esta, se ven en la obligación de revisar y adecuar sus mandatos. Por lo tanto, todo lo que se ha logrado en materia de regulación es puesto nuevamente en jaque.

Si bien creo que es imprescindible el dictado de normas de presupuestos mínimos que establezcan un piso u orden público ambiental, la ley 25.612, al dejar para la reglamentación futura temas tan importantes y urgentes que merecían ser tratados en la misma ley, como por ejemplo los niveles de riesgo, u obligaciones mínimas a seguir por los sujetos comprendidos en la norma, entre otros, más que cumplir con este objetivo, marca a penas ciertos lineamientos generales. Esto hace que se intente reemplazar, a mi criterio, una ley que, a pesar de carecer de ciertos componentes, era más rígida y exigente en cuanto a la defensa del medio ambiente.

Es necesario entonces ahora remontar dichos errores, teniendo en cuenta para ello los objetivos de la Ley General de Ambiente. En ese sentido, creemos que esta ley marco, debió preceder al dictado de las diferentes leyes sectoriales, ya que la misma contiene los

principios básicos del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y el adecuado acceso a la participación e información ambiental.

A pesar de esto, no podemos dejar de reconocer el acierto de la ley 25.612 en lo que respecta al Plan de Gestión Nacional en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA). Es a partir de ese espacio de consenso, del que deben surgir las bases firmes del mencionado plan, integrando las políticas regionales en un gran programa a nivel nacional. Esto facilitará una gestión adecuada y responsable de los residuos industriales, sobre todo de los peligrosos. Pero de nada valen estos esfuerzos, si las provincias no adhieren masivamente al COFEMA, dando la oportunidad de que sus resoluciones se tornen de cumplimiento obligatorio en todo el ámbito de la Nación.

Considero que la ley 25.612, para poder convertirse entonces en una ley viable, debe contener no solo mandatos legales, sino también elementos de policía ambiental, que permitan su mejor comprensión por parte de todos los habitantes, sin desconocer el necesario desarrollo de las actividades productivas. Esto se debe, a que por un lado, son los sujetos de la norma quienes se ven perjudicados por las desinteligencias legislativas. Y por el otro, si estos se encuentran en un estado de confusión acerca de qué medidas o tareas deben llevar a cabo, el principal afectado es el medio ambiente y por lo tanto toda la sociedad.

Debemos tener en cuenta a nivel nacional e internacional, que los problemas de salud y del medio ambiente relacionados con las actividades industriales peligrosas, ya no atañen solamente a la vecindad de una misma localidad, sino que los efectos nocivos de los mismos se trasladan alrededor del mundo generando a corto, mediano o largo plazo, una afectación a toda la humanidad. En la mayoría de los casos los daños producidos suelen ser

irreversibles, por lo tanto debemos anticiparnos a ellos, apuntando a la prevención y no a la reparación de sus consecuencias.

Es por ello, que sería tranquilizante contar con una normativa de presupuestos mínimos de práctica aplicabilidad, complementada por diferentes leyes a nivel provincial o municipal que tengan en cuenta las características propias o particularidades de sus ecosistemas, recursos naturales, patrimonio cultural y desarrollo industrial, respetándose así el sistema de reparto de competencias, sin menoscabar los poderes locales.

No hay que olvidarse de que hemos firmado y ratificado Pactos y Convenios Internacionales que nos obligan en ese sentido, es decir que implican una responsabilidad del Estado en caso de incumplimiento.

Más allá de la responsabilidad que le corresponda al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo en el dictado y aplicación de las normas, no debemos desconocer la enorme responsabilidad que se le atribuye al Poder Judicial, en su calidad de custodio del imperio de la ley y la Constitución Nacional, este tiene una función decisiva. Teniendo en cuenta como base los derechos humanos y las declaraciones internacionales y nacionales al respecto, debe aplicar y ejecutar todas las normativas que tiendan a proteger al medio ambiente, los recursos naturales y la biodiversidad, ya que de esta forma están protegiendo en realidad al ser humano, presente y futuro.

Creo entonces que la única manera de brindar una adecuada protección a nuestro medio ambiente es a través de decisiones coordinadas que tengan en cuenta a nuestro país como un Estado representativo, republicano y por sobre todo federal, para de esa manera unificar nuestras fuerzas, dejando de lado los intereses mezquinos de poder o ambición de quienes nos gobiernan. Mientras no se tome conciencia de ello, de nada servirá seguir

dictando leyes que en la práctica se conviertan en inaplicables o desuetudas, con el gravísimo riesgo que ello implica, tanto para las generaciones presentes como para las futuras.

Para finalizar comparto lo que dice Martín Lousteau en su último libro: “Los problemas ambientales surgen por el modo en que los seres humanos nos relacionamos con el planeta, como si fuéramos los únicos dueños de casa. Unos dueños descuidados que creen que puede agujerear el techo, rayar las paredes y romper el piso. El problema con la Tierra es que no tenemos otro lugar donde ir cuando se venza el contrato. Somos inquilinos aquí, y daría la impresión de que no estamos cumpliendo con la cláusula más importante de todo contrato de alquiler: entregar la vivienda en las mismas condiciones en las que la encontramos”.³⁵

³⁵ LOUSTEAU, Martín. Economía 3D; Editorial Sudamericana, Quinta edición; Buenos Aires; mayo 2011. Pág. 195.

Bibliografía

Bibliografía General

CLABOT BELLORIO, D. Tratado de Derecho Ambiental. 1º ed. Tomo I. Buenos Aires: Ad-Hoc S.R.L; 1997.

COLEGIO DE ABOGADOS DE ROSARIO, Instituto de Derecho Agrario, VII Encuentro de Colegios de Abogados sobre temas de Derecho Agrario, Rosario, 2008.

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente. [en línea]. Junio 1972, [citado mayo 17, 2008]. [Disponible en Internet. www.pnuma.org/doc]. [Última consulta el 23/06/2008].

GARRIDO CORDIBERA, Lidia. Daño ambiental colectivo e individual. La Ley [Revista en línea] 2007-A, (865). [3 pantallas]. Disponible desde: URL: <http://laleyonline.com.ar>.

LIBSTER, M. H.; Delitos Ecológicos. Ediciones de Palma; Segunda edición; Buenos Aires; 2000.

LOUSTEAU, Martín. Economía 3D; Editorial Sudamericana, Quinta edición; Buenos Aires; mayo 2011.

MARIÑO LOPEZ, Andrés. Bases del derecho de daños al medio ambiente. La Ley [revista en línea]. 27/07/2007. Disponible desde: URL: <http://laleyonline.com.ar>

ROCA IVAL Y CRIVELLARI CARLOS; Responsabilidad civil por la contaminación ambiental; Editora BIAS; Buenos Aires; 1983.

TENREYRO DE NOUGUÉS, P. Actividad Administrativa Ambiental. La Ley [revista en línea] 2006; (593): [7 pantallas]. Disponible desde: URL: <http://www.laleyonline.com.ar>.

ZEBALLOS DE SISTO, M^a. C. Dos décadas de legislación ambiental en la Argentina. Tomo I. Buenos Aires: A-Z; 1994.

ZELEDÓN, U. D. Quien contamina paga. El Nuevo Diario 2006 Noviembre 29; Secc. 6: 2 (col.1).

Bibliografía Específica

BEC, Eugenia; FRANCO, Horacio; Análisis crítico del Proyecto de Ley de Gestión Integral de Residuos peligrosos.

CAFFERATTA, Nestor A.; Apuntes acerca de la Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividad de Servicio. JA 2002 – III, fascículo N° 4 derecho Ambiental 2° parte.

Decreto 1343/2002 Gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicio. Disponible en Internet: www.infoleg.gov.ar.

GUÍA DE ESTUDIO, Recursos Naturales y protección del medio ambiente; Editorial Estudio; Buenos Aires; 2010.

HERNANDEZ MONTOYA, Roberto. Análisis de la sección 13 y 14 de la Constituyente de Santa Fe. Disponible en internet: www.google.com.ar.

Ley N° 25612 de Gestión Integral de residuos industriales y de actividades de servicios. Disponible en Internet: www.infoleg.gov.ar.

Ley N° 24051 de Residuos Peligrosos – generación, manipulación, transporte y tratamiento. Normas. Disponible en Internet: www.infoleg.gov.ar.

Ley N° 25675 de Política Ambiental. Disponible en Internet: www.infoleg.gov.ar.

Ley N° 25831 de Régimen de libre acceso a la información pública ambiental. Disponible en Internet: www.infoleg.gov.ar.

Ley N° 25670 de Gestión y eliminación de los PCBs (bifenilos policlorados). Disponible en Internet: www.infoleg.gov.ar.

Ley N° 25675 Ley de política ambiental nacional. “ Ley general de ambiente”. Disponible en Internet: www.infoleg.gov.ar.

Ley N° 25688 de Régimen de gestión ambiental de aguas. Disponible en Internet: www.infoleg.gov.ar.

Ley N° 25916 de Gestión de residuos domiciliarios. Disponible en Internet: www.infoleg.gov.ar.

Ley N° 26331 de Presupuestos mínimos de protección ambiental e los bosques nativos. Disponible en Internet: www.infoleg.gov.ar.

Ley N° 26562 de Presupuesto mínimo de protección ambiental para control de actividades de quema en todo el territorio nacional. Disponible en Internet: www.infoleg.gov.ar.

Ley N° 26639 de Régimen de presupuestos mínimos para la preservación de los glaciares y del ambiente periglacial. Disponible en Internet: www.infoleg.gov.ar.

Ley N° 26168 Ley de la cuenca matanza riachuelo. Disponible en Internet: www.infoleg.gov.ar.

Ley Ambiental desacertada. Fuente: La Nación – 24/07/02. Editorial II

NONNA, Silvia; WAITZMAN, Natalia; DENTONE, José M.; Ambiente y residuos peligrosos; Editorial Estudio; Buenos Aires, 2011.

ZEBALLOS DE SISTO, María Cristina; VALLS, Claudia; LÓPEZ ALFONSIN, Marcelo; MARTÍNEZ, Adriana; MUCHENIK, Susana; PANTANO, Andrea; FURFARO, Nicolás; Ambiente y recursos naturales; Editorial Estudio; Buenos Aires, 2008.

INDICE

Capítulo I

LA CONTAMINACIÓN AMBIENTAL, ASPECTOS MÁS SIGNIFICANTES.

1. Introducción.....	9
2. Contaminación Ambiental: Noción.....	9
3. Reseña Histórica.....	13
3. a. La Evolución Legislativa dentro del Derecho Positivo Argentino.....	16
4. Conclusión.....	28

Capítulo II

PRINCIPALES CUESTIONES PARA COMPRENDER LA GRAN PROBLEMÁTICA DE LOS RESIDUOS.

1. Introducción.....	32
2. Definiciones de Residuos.....	32
2. a. Residuos.....	32
3. Clasificación.....	34
3.a. Según sus características físico – químicas.....	35
3.b. Según su impacto o efecto sobre el ambiente y los seres vivos.....	35

3.c. Según su origen.....	36
3.d. Según método de recolección y disposición final.....	37
3.e. Según flujos temáticos.....	37
4. Conclusión.....	38

Capítulo III

ANÁLISIS DEL CONVENIO MADRE EN EL TEMA RESIDUOS PELIGROSOS **“CONVENIO DE BASILEA”.**

1. Introducción.....	41
2. Convenio de Basilea y sus Orígenes.....	41
3. Objetivos de la Convención.....	42
4. Implementación de la Convención.....	43
4.a. Sistema de Control.....	43
4.b. Requerimientos Nacionales de Cumplimiento.....	44
4.c. Solución de Controversias.....	44
5. Obligación de Reimportar.....	45
6. Tráfico Ilícito.....	46
7. Prohibición de Exportación de Residuos Peligrosos.....	47
8. Convenciones Internacionales Relacionadas.....	47
9. Convenio Internacional de Basilea en Argentina.....	48
10. Conclusión.....	49

Capítulo IV

ANÁLISIS Y COMPARACIÓN DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

LEY N° 24.051 Y LEY N° 25.612

1.		Introducción
	53
2.		Análisis de
	la Ley de residuos Peligrosos N° 24.051.....	54
2.a.	Provincias Adheridas a la Ley N° 24.051.....	59
3.	Análisis de la Ley de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio N° 25.612.....	67
4.	Diferencias y Similitudes entre la Ley 24.051 y la Ley N° 25.612.....	74
5.	Conclusión.....	114

Capítulo V

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA LEGISLACIÓN

CONCLUSIONES FINALES

1.		Introducción
	117
2.		Propuesta
	para una mejor Legislación sobre Presupuestos Mínimos de Residuos Peligrosos.....	119
3.		Conclusión
	Final.....	140

Bibliografía.

1. General.....145

2. Especial.....146