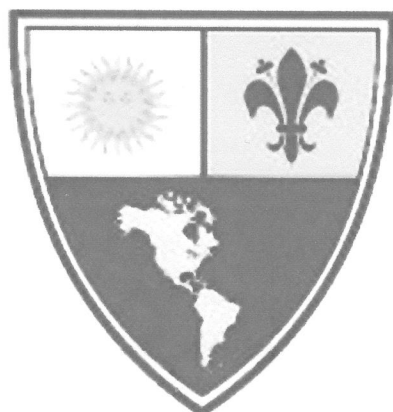


T
340
GOMt

UNIVERSIDAD ABIERTA INTERAMERICANA



U A I

FACULTAD DE DERECHO Y CS. POLÍTICAS

TRATAMIENTO DE RESIDUOS PELIGROSOS EN LA PROVINCIA DE SANTA FE

120 131857

Alumno: Gómez, Mariano Leonel.

Tutora: Diedrich, Marlene.

Título a obtener: Abogado.

Carrera: Abogacía.

Fecha: Jueves 21 de Febrero de 2019.

A mis padres José y Stella, por el apoyo incondicional y constante, no sólo en la carrera, sino que también en la vida, por la confianza que siempre han reflejado en mí y por el constante incentivo sin igual.

A mis hermanos Alejandro, Bárbara, Carolina, Gladis, Diego, Andrea, Guillermo y Liliana, que de un modo u otro, siempre me acompañan, brindado todo su amor.

A mi gran compañera Camila, por todo el amor que compartimos juntos y por regalarme la fortuna de crecer juntos.

A mis amigos que me regaló la vida, Sebastián, Damián, Antonela, Mailen, Leonardo y Jimena, por su incondicionalidad eterna y compartir sus amistades sin iguales.

A mis amigos de la facultad Joaquín, Paula, Emiliano, Octavio y Bruno por haberme acompañado en esta gran y hermosa experiencia universitaria y compartir sus amistades sin iguales.

A los profesores de la Universidad, y en especial a mi Tutora Dra. Marlene Diedrich, por la buena voluntad y predisposición durante toda la carrera y por el regalo del conocimiento.

RESUMEN:

La contaminación procedente de los residuos peligrosos, pareciera haber adquirido relevancia en la actualidad. Sin embargo, esta es una problemática que se observa hace mucho tiempo.

Este inconveniente se manifiesta tanto a nivel local, regional, nacional, como también a nivel internacional. Por ello, en éste trabajo lo que se pretende es, 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 durante nuestra historia nacional, en lo que respecta al tema medioambiental, para lograr una visión más amplia y compacta.

Continuando en el segundo capítulo por los conceptos básicos que alcanza el tema a desarrollar con una clara clasificación utilizada en nuestra legislación y en la normativa internacional, de las distintas categorías de deshechos. Para luego en el tercer capítulo avanzar en los aspectos de la regulación legal en el mundo, desde lo global a lo específico.

En el cuarto capítulo, expondremos como es el tratamiento de los Residuos Peligrosos en Argentina mediante el análisis de la Constitución Nacional, específicamente observaremos los cambios que generó la reforma del año 1994, como ser, el conflicto de jurisdiccional, la cláusula de comercio, entre otras. Repasaremos las leyes de presupuestos mínimos y las problemáticas que se presentan con las leyes 24.041 y 25.612.

Más tarde, en el capítulo cinco, analizaremos y desarrollaremos en profundidad las diferentes normas que han sido sancionadas en la Provincia de Santa Fe, como ser la Ley 10.000, primera ley en proteger los intereses difusos; la Ley 11.717, y nos enfocaremos de lleno en los Decreto N° 592/02 y N° 1844/02 sobre Residuos Peligrosos; como también la Resolución N°040/14.

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

ESTADO DE LA CUESTION:

El derecho ambiental resulta ser una disciplina en pleno desarrollo. A pesar de que ya existen (hace tiempo) numerosos trabajos dedicados a la investigación de las figuras jurídicas que ocupan este nuevo espacio, aún no se puede afirmar que exista una dogmática, sino incipiente. Por este motivo en muchos aspectos nos encontramos con puntos consolidados, aunque también con páramos no explorados. En este contexto el presente trabajo versará sobre algunas cuestiones derivadas de la delimitación de la competencia nacional y provincial en materia ambiental.

La jurisdicción puede ser definida como una masa de competencias en un órgano de poder, sobre las bases de las funciones que son propias del Estado, para cumplir con determinadas actividades o finalidades. Se hace referencia entonces a jurisdicción en el sentido amplio de potestad, la cual incluye a las funciones legislativa, administrativa y judicial.

A partir de la delimitación trazada en nuestra Constitución respecto de la competencia de la Nación y las Provincias en materia ambiental, el sistema legal argentino cuenta con nuevos marco dentro del cual deberán establecerse algunas pautas interpretativas.

Antes de la introducción del nuevo art. 41 en la Ley Suprema, las provincias, en virtud del art. 121 de la Constitución Nacional, se reservaban su jurisdicción exclusiva en materia ambiental. Dicha jurisdicción incluía las potestades legislativa, administrativa (de ejecución y/o gestión) y judicial en dicha materia.

A partir de la reforma constitucional de 1994, las provincias argentinas delegaron en forma expresa a la Nación la facultad de establecer normas de presupuestos mínimos en materia ambiental.

El art. 41, establece que “La Nación dictara las normas de presupuestos mínimos de calidad ambiental y las Provincias las necesarias para complementarlas”.

Esta nueva atribución de la Nación delegada en forma expresa por las Provincias, introduce una novedad en el sistema constitucional argentino. Tal novedad radica en la naturaleza limitada de la competencia legislativa otorgada a la Nación.

La Nación no puede, por lo tanto, establecer un régimen completo ambiental, sino que debe limitarse en su objeto al establecimiento de mínimos ambiental que las

provincias complementarán de acuerdo a las necesidades, requerimientos y políticas en la materia. Por otra parte, tal delegación competencial no implica una alteración de las jurisdicciones provinciales.

No obstante la aparente claridad del art. 41 de nuestra Constitución según el cual las Provincias ceden a la Nación la potestad de establecer una legislación básica y se reservan las potestades de complementarlas, desarrollarlas, ejecutarlas o gestionarlas y de establecer normas adicionales de protección, la delimitación de los ámbitos de actuación nacional y provincial sigue generando dificultades. Entendemos que tal dificultad está dada por:

- La complejidad de la materia, su carácter ubicuo o expansivo y su naturaleza “intrínsecamente transversal” que puede transformar al ambiente en una supramateria comprensiva de todas las materias,
- Su vinculación inmediata con el comercio y el transporte interprovincial que lleva a plantearnos si, luego de la introducción del art. 41, subsiste o no una jurisdicción exclusiva en cabeza de la Nación con base en la cláusula de comercio, aun cuando las normas destinadas a reglar el comercio tengan una clara incidencia ambiental.
- La determinación de si el concepto de calidad ambiental ejerce una vis atractiva respecto de todas las actividades o de todos los aspectos relacionados con los recursos naturales, ordenación del territorio, seguridad, salud pública, régimen minero, energético, industrial, límites a la propiedad, entre otros.; o si, por el contrario, se debe limitar el concepto de presupuestos mínimos de calidad ambiental.
- La problemática de la unidad territorial y de igualdad ante la ley y la necesidad o no de establecer un límite a las leyes complementarias dictadas por las Provincias;
- La relación entre legislación de protección ambiental y el dominio de los recursos naturales por parte de las Provincias establecido en el art. 124 de la Constitución Nacional.

La protección ambiental se encuentra directamente vinculada con materias tales como el comercio interprovincial e internacional, los tratados internacionales, así como también con las distintas materias de regulación objeto de los códigos de fondo

(responsabilidad civil por daños ambientales, delitos ambientales, aspectos ambientales de las actividades normadas por el Código de Minería, entre otros).

Esta vinculación, sumado a que cada una de estas materias suponen soportes competenciales distintos, en algunos casos concurrentes, hace necesaria una precisa delimitación del alcance de la competencia establecida por el art. 41 de la C.N.

Lo mínimo, visto desde la perspectiva del reparto competencial en nuestro régimen federal, presenta dos sentidos: uno negativo y otro positivo. El negativo es el límite que viene dado por reserva de materias no delegadas expresamente por las Provincias, la no afectación de las jurisdicciones en la aplicación de la legislación, la necesidad de que el dominio sobre los recursos naturales no quede vacío de contenido y la de que cada una de ellas posean normas ambientales acorde a sus propias necesidades ambientales. El positivo es la necesidad de establecer normas de presupuestos mínimos que permitan que la protección ambiental goce de un régimen común en el territorio nacional y que no exista una afectación de la igualdad y las libertades en el ejercicio de actividades económicas que resulte desproporcionada con el fin que se pretende alcanzar.

A su vez, la incorporación de los derechos de incidencia colectiva al Código Civil y Comercial resulta eficaz para alcanzar una mejor y mayor protección del ambiente, no sólo por estar reconocidos expresamente, sino también por las herramientas otorgadas para ejercitarlos. Además, las fuentes y pautas de interpretación adicionan el derecho internacional del medio ambiente al derecho común, atravesándolo con sus principios. Ello significa el abandono del paradigma del derecho privado clásico, donde prima lo individual por sobre lo público, y la invocación de uno nuevo, que actúa en sentido contrario, aún a costa de restringir los derechos individuales.

Todo esto se realiza en concordancia con lo dispuesto en el art. 41 de la Constitución Nacional, el avance jurisprudencial y teniendo en cuenta el carácter de derecho humano otorgado al "derecho a un ambiente sano".

MARCO TEORICO:

El presente aporte tiene por objeto estudiar el panorama general y actualizado sobre el tratamiento de residuos peligrosos. Específicamente se abordará la incidencia de la administración global en las políticas nacionales y provinciales de control y fiscalización y la retroalimentación existente entre los diferentes actores que inciden en la cuestión del tratamiento de residuos peligrosos, tanto locales como globales, y asimismo del sector público y privado. Resulta útil abordar el presente, tanto en sus aspectos regulatorios y de organización administrativa en el control, los aspectos ambientales vinculados a la generación, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos - incluyendo la reutilización, recuperación y reciclado de los materiales - como así también desde el punto de vista del comercio nacional y/o internacional.

La doctrina ha expresado que 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 pensamiento de la doctrina en la actualidad sobre el tema es unánime.

Es sabido que las sociedades necesitan del empuje de los sistemas jurídicos para que aquello que resulta en favor de su desarrollo, pero que puede parecer a primera vista incómodo, sea adoptado como norma de vida. Esta realidad confiere una especial relevancia a las normas legales encargadas de establecer las obligaciones a las que debe sujetarse la gestión de residuos, adquiriendo mayor importancia cuando se trata de residuos peligrosos. De este modo, se pretende lograr y promover una mayor concientización del derecho ambiental, a través de normas independientes y específicas sobre el tratamiento de residuos peligrosos.

INTRODUCCION:

El área o rama del derecho, del cual estudiaremos en el presente trabajo, pertenece al derecho ambiental o del medio ambiente y recursos naturales.

Con el aumento de la población y a consecuencia del avance de la ciencia y la tecnología han surgido una gran cantidad de empresas explotadoras de recursos, empresas destinadas a buscar una mayor producción en la materia prima y/o en los productos produciendo así grandes riesgos y daños a la sociedad ya sea al planeta, a la naturaleza y a los seres vivos; además ciertos productos domésticos son considerados y catalogados como peligrosos tanto para la salud como para el medio ambiente.

Es por ello que me ha surgido el interés de investigar el marco normativo de la utilización, por parte de las empresas, de ciertos productos peligrosos, el impacto de los mismos en la sociedad, el control, la responsabilidad de las empresas relacionadas con esta problemática y cuáles serán los requisitos a cumplimentar para la habilitación del tratamiento de los residuos, ya sean como generador, transportista u operador.

Tengo entendido que, en el plano normativo, el cambio de paradigma genera cambio de reglas. Sin embargo, no es hasta la Reforma Constitucional de 1994 en que la "cuestión ambiental", y en particular el "desarrollo sustentable" entra en la agenda jurídica positiva argentina. El cambio normativo a nivel constitucional derivó, desde entonces y hasta hoy, en un progresivo proceso de desarrollo (o adopción) de normativa ambiental que al presente, luce incompleto y, a veces caótico o, cuanto menos, falto de integración. En ese proceso, la ley 25.675, conocida como Ley General del Ambiente, vino también a hablarnos de cambio. Y lo hace a través del art. 4º, al recordarnos los principios que rigen su interpretación y aplicación. A sí mismo lo hacen los tratados internacionales incorporados por nuestra Carta Magna, leyes nacionales y provinciales relativas al tema tratado.

Sin embargo, están muy presentes las discrepancias que se plantean en cuanto al ámbito de aplicación de todas estas normativas. Discrepancias que pueden visualizarse fácilmente en las leyes nacionales 24.051 de "Residuos Peligrosos" y 25.612 de "Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios" en cuanto al ultra actividad de la primera y/o el veto parcial de la segunda, entre otras. Y además, a nivel local, tema que nos importa, la no adhesión a la ley nacional; la falta de una ley provincial independiente sobre "Residuos Peligrosos", ya que este tema sólo se trata en

el Capítulo IX de la ley provincial 11.717 de “Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable” y que ocupa, nada más, que dos artículos (22° y 23°), delegando su normativa en el decreto reglamentario n° 1844/02, que si bien su contenido es muy completo, pareciera tener más entidad de “Ley” que de “Decreto”, plasmando de esta forma una evidente serenidad por su regulación en una norma de la entidad de una Ley, teniendo en cuenta la importancia del tema.

Todos estos inconvenientes me llevan a plantear varios problemas:

- 1) Si realmente está definido el ámbito de aplicación.
- 2) Si la convivencia y vigencia de ambas leyes nacionales nos acerca a la protección ambiental impuesta por la C.N.
- 3) Si la no adhesión de la Provincia de Santa Fe a la Ley Nacional y la falta de una Ley Provincial independiente sobre Residuos Peligrosos logra los objetivos impuestos por las diferentes leyes de presupuestos mínimos.
- 4) ¿Podría la Nación dictar normas de contenido ambiental por fuera del soporte específico de competencia ambiental en materia de comercio?
- 5) ¿Podrá la Nación dictar normas con contenido ambiental a través de los distintos soportes competenciales que la Constitución prevé o deberá limitarse a hacerlo con la base del art. 41 de la Constitución Nacional?
- 6) ¿Ley posterior y especial deroga a la anterior?
- 7) ¿Deben considerarse también leyes – marco aquellas que fueron dictadas por la Nación con anterioridad a la reforma constitucional?
- 8) ¿Son facultades originarias, exclusivas y excluyentes; o delegadas y/o compartidas?
- 9) ¿Quién será la autoridad que concederá el certificado de conformidad ambiental?
- 10) ¿A qué organismo se deberán presentar los estudios de impacto ambiental, o pagar los gravámenes administrativos de fiscalización y control?
- 11) ¿Cuáles son las normas prevalentes en cuanto a la determinación de lo que debe considerarse un residuo peligroso (las nacionales o las provinciales)?

Es por ello que con la presente Tesis intentaré la hipótesis de que el agravamiento de la contaminación ambiental, motivada en el tratamiento de residuos peligrosos, se debe tanto a las diferencias en la legislación vigente, a la incorrecta

aplicación de políticas públicas nacionales y provinciales, como así también a la falta de ley provincial que trate el tema en estudio de manera independiente.

Entiendo que la gestión de los residuos peligrosos y el desarrollo de las exigencias legales que deben regirla constituyen temas fundamentales de la disciplina ambiental por su estrecha relación con una problemática inquietante, la contaminación de suelos, aire y aguas y sus efectos perjudiciales sobre las distintas manifestaciones de vida. El mal manejo de los residuos y la consecuente afectación de los recursos naturales que les sirven de receptáculo están dando lugar a problemas ambientales cuya envergadura concita la atención e inquietud de la humanidad. En efecto, son residuos los que afectan el aire generando cambios climáticos, lluvias ácidas y adelgazamientos de la capa de ozono estratosférico. Son residuos los que afectan las aguas, comprometiendo la salud de la gente y de las especies que en ellas habitan. Y son también residuos los que terminan degradando los suelos y afectando algo tan esencial como la producción de alimentos. Afectaciones todas de vital importancia, que nos han llevado a que el cuidado del medio ambiente tenga cada vez más relevancia.

CAPITULO I

EL MEDIO AMBIENTE

SUMARIO: I. Introducción; II. Relación Hombre – Naturaleza; III. Historia Legislativa Argentina; IV. Conclusión.

I. INTRODUCCION:

En este primer capítulo abordaremos la temática de la contaminación, como fenómeno nocivo para la vida humana, animal, vegetal y aún para los recursos minerales. Es importante que tengamos en cuenta cual es el lugar que ocupamos en nuestro planeta y cuál ha sido el impacto o efectos que hemos causado en el medio ambiente. A tal fin en una primera etapa del capítulo vamos a referirnos la relación existente entre el hombre y la naturaleza, y como ha ido evolucionando esta convivencia.

También analizaremos las consideraciones generales del tema, quedando comprendidas en éstas la problemática desde el punto de vista histórico y como ha avanzado nuestro conjunto de normas, con respecto a la materia a tratar. De este modo 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.

II. RELACION HOMBRE – NATURALEZA:

Hace aproximadamente unos 10.000 años el hombre produce su primera revolución verde, ingresando al sedentarismo, convirtiéndose en agricultor. Este cambio, que fue la generación del resultado de la actual modernidad, producido, quizás, por el cambio de un sistema con máxima entropía, modificado en su propio y especial tiempo, modificó la actitud del hombre hacia su entorno.

A partir de entonces, el hombre interviene activamente, modificando el entorno natural, mediante la simplificación de los ecosistemas. Una de las características típicas de los ecosistemas naturales es su biodiversidad. El hombre simplifica esta diversidad, eliminando especies.

Con esa revolución verde, el hombre cambia el ecosistema único existente en la tierra hasta ese momento, ecosistema llamado “natural”, creándose un ecosistema en mosaico. Este ecosistema en mosaico plantea la existencia de un sistema donde se mantiene el ecosistema natural, conjuntamente con un ecosistema productor (agropecuario), y un ecosistema urbano o consumidor.

La simplificación implica, verbigracia, el arar las praderas, talar los bosques, y reemplazar las miles de especies de plantas y animales interrelacionadas en esos ecosistemas con ecosistemas de un solo cultivo, o con estructuras como edificios o carreteras. Un ecosistema con un solo cultivo es inestable y vulnerable, carece de la moderación y balance de los ecosistemas diversos.

El ambiente natural se va convirtiendo en ambiente antropizado, y la simplificación continúa. Pero lo que mantiene al ecosistema en mosaico es el ecosistema natural. En la medida que el hombre continúa simplificándolo, va disminuyendo la posibilidad de supervivencia de la especie.

La actividad del hombre, las obras, los servicios, influyen sobre el ecosistema en mosaico, esto es, impactan sobre el mismo. Ese impacto (impacto ambiental es cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas o biológicas del medio ambiente, causadas por cualquier forma de materia o energía resultante de la actividad humana¹) en numerosas ocasiones, y cada vez más, superan la capacidad de carga del sistema, esto es, la capacidad de absorción del impacto. (La capacidad de carga, de un recurso natural, representa el nivel máximo de posibilidad de absorción del impacto ambiental que sobre el mismo se produce. La separación de ese nivel implica la imposibilidad de su mantención como recurso sustentable, desapareciendo su capacidad entrópica).

En los últimos siglos, el hombre ha ido incrementado su “dominio” sobre la naturaleza, a partir de las nociones “occidentales” sobre ciencia y religión, especialmente la conceptualización de la ciencia en el siglo XVII, pensada para el “dominio de la naturaleza” por parte del hombre y el avance del capitalismo.

A partir del siglo XVII nace una concepción de la ciencia, imbricada en los descubrimientos científicos de los siglos precedentes, que plantea una subordinación de la naturaleza al hombre, esto es, la naturaleza al servicio del hombre, perdiéndose el ideal de la filosofía de la naturaleza. El espíritu mercantil, la idea del lucro, el éxito asociado a la obtención de bienes materiales, al dinero, se potencian con la revolución industrial.

La revolución industrial transformó, en sus primeras fases, el sistema económico interno del capitalismo. Los aportes científicos representaron elementos esenciales para

¹ Así define la resolución 001/86 del Consejo Nacional del Medio Ambiente Brasileiro.

su éxito. Así, el progreso técnico y las modificaciones de las estructuras económicas presentaron una suerte de correspondencia.

La ciencia occidental ha descuidado la concepción de ambiente, e incluso las nociones de interrelación entre las acciones humanas. La ciencia se ha dividido en sectores, e incluso subdividido dentro de esos sectores. Adentrarse en una noción del ambiente como un todo integrativo e interrelacionado es un golpe a las antiguas (o aun actuales) concepciones.

Actualmente, los científicos defensores del ambiente, en distintas especialidades, hablan incluso de pensar en una multiciencia, en función de una concepción “circular” del ambiente. Dado que no existen conductas lineales del hombre, todo accionar humano presenta acciones colaterales. Toda acción humana interacciona con otros humanos y con el ambiente.

La relación naturaleza – hombre, existe desde la aparición misma del hombre sobre la tierra. Los problemas ambientales existieron desde antiguo. Ya griegos y romanos fueron artífices de procesos de degradación de la naturaleza, deforestación, sobrepastoreo, entre otras.

No obstante, es recién en el siglo XX cuando la gravedad de los problemas ambientales impactan profundamente en la conciencia de los hombres, o al menos en algunos de ellos, y es entonces cuando esta relación problemática, que denota una sociedad insustentable, se asume como preocupante por los Estados.

Afirma Montenegro² que: *“las crisis ambientales se desarrollan y combinan en todas las regiones y países de la tierra con características propias. Algunas crisis violentas, como la explosión del reactor 4 en Chernobyl (1986) o los incendios de las Galápagos este año (1994). Otras son insidiosas, como la rápida contaminación de los ecosistemas con plaguicidas, residuos industriales y basura. Todas tienen sin embargo un factor común: surgen porque nuestras actividades no se adaptan a las reglas básicas de la supervivencia terrestre. Para vivir y poder seguir viviendo como especie humana es indispensable que nuestros actos y productos sean social y ecológicamente dirigibles, tanto en calidad como en cantidad y que paguemos puntualmente nuestras cuotas sociales y ecológicas. Cuando no lo hacemos, sobrevienen a plazo variable estas crisis. La digeribilidad de nuestros actos y productos ha sido violentamente alterada*

² MONTEGRO, Raúl A., Introducción a la Ecología Urbana, publicación del Programa Editorial del CEVEqU-Maestría Gadu Fiunc, Neuquén, marzo de 1999.

con las revoluciones industriales y el consumismo. Utilizamos los suelos olvidando que fueron el producto de los bosques que tenían encima y que nosotros talamos, o descargamos dióxido de carbono a una tasa muy superior a la que pueden fijar los ecosistemas, acrecentando así, peligrosamente el efecto invernadero”.

III. HISTORIA LEGISLATIVA ARGENTINA:

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

- a) 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. Entre 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.

- b) 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...”.

Entre los 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.

- c) Tercer período: 1956 – 1983: Este período se extiende desde el 1 de abril de 1956, momento en que se declara vigente la Constitución Nacional 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 y 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.

Los instrumentos de gestión adoptados, en esta etapa, se fueron incorporando en el sistema argentino 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.

- d) 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 con los movimientos de reforma de las constituciones provinciales, que generan la 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. Con respecto a los instrumentos de gestión adoptados, se mantiene la tendencia del período anterior. Sin embargo, 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.

Comienza la legitimación en materia ambiental y de recursos naturales. Los últimos años de este período 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 10.000, de la Provincia de Santa Fe, 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.

- e) *Quinto período: 1994 en adelante:* La etapa se inicia con la asamblea constituyente de 1994 que actualizó nuestra antigua Constitución Nacional de mediados de siglo XIX. Cabe destacar que, en 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, 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 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.”

IV. CONCLUSION:

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.

En la actualidad, las empresas de todo el mundo, tanto las de pequeña escala como las grandes multinacionales, contemplan dentro de su estructura la Responsabilidad Social Empresaria o RSE. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se trata del *“conjunto de acciones que toman en consideración las compañías para que sus actividades tengan repercusiones positivas sobre la sociedad y que afirman los principios y valores por los que se rigen, tanto en sus propios métodos y procesos internos como en su relación con los demás actores”*. Si bien se trata de movimientos voluntarios, actúan como reflejo de lo que la firma es, cómo actúa y qué piensa.

El término “Responsabilidad Social Empresaria” se desarrolló durante las décadas del 50/60 del siglo pasado. Pero fue recién en los 90 cuando el desempleo, la flexibilización laboral, la globalización y el crecimiento desmedido de muchas compañías lo volvieron plenamente operativo.

En un principio, se trató de la respuesta de cada firma a lo que le pedía la sociedad y sus actores: mayor ayuda social a desocupados y aportes económicos desinteresados a instituciones de contención. Sin embargo, con el correr de los años la responsabilidad social empresarial se transformó en una manera de devolverle a la comunidad todo lo que ella le brinda, de mostrarle cuáles son los valores que rigen a la firma, y de expresarles que son de fiar. Y esto no sólo implicó firmar cheques: hubo que comprometerse.

Sin embargo, diferente es el destino de nuestra Nación, que si bien se encuentra realmente avanzado en cuestiones medioambientales, gracias al amplio soporte jurídico, aún nos encontramos rezagados a los pasivos ya existentes, producto de décadas de actividad industrial incontrolada y falta de planificación urbana, que requerirán, sin duda, de un importante esfuerzo 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.

CAPITULO II

RESIDUOS PELIGROSOS

SUMARIO: I. Introducción; II. Concepto; III. Clases de Residuos Peligrosos; IV. Definición y Valoración del Riesgo – IV.a. Causales – IV.b. Impacto en la Salud; V. Conclusión.

I. INTRODUCCION:

En el presente capítulo, para una mayor comprensión sobre el tema a tratar, comenzaremos por presentar distintos conceptos sobre lo que se entiende por residuos y residuos peligrosos, ya sea a nivel global, como también nacional.

De igual forma, nos encargaremos de hacer lo mismo con respecto a las diferentes formas, que podemos encontrar, de clasificar los residuos peligrosos y cuál es su incidencia, impacto o peligrosidad, ya que los mismos 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.

II. CONCEPTO:

El significado del término residuo tiene distintas acepciones acorde al ámbito de aplicación. En primera instancia y a rasgos generales 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 Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático de México entiende que “Residuo peligroso” es: Todo material sólido, pastoso o líquido, así como gaseoso, contenido en recipientes que, siendo el resultado de un proceso de producción, transformación, utilización o consumo, se destine al abandono y contenga en su composición determinadas sustancias en cantidades o concentraciones tales que representen un riesgo para la salud humana, recursos naturales y medio ambiente.³

³SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES – SEMARNAT – Inventario Nacional de Residuos Peligrosos de México, 2004, www2.inecc.gob.mx

A su vez, el mismo Instituto, define “Peligro”, entendida a tal como: Una propiedad inherente o intrínseca de las sustancias o agentes biológicos contenidos en los residuos, que les dota de características corrosivas, reactivas, explosivas, tóxicas, inflamables o infecciosas”⁴.

El Programa Regional de Manejo de Residuos Peligrosos del Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente lo define como: Todo material que no tiene un valor de uso directo y que es descartado por su propietario⁵.

Según el diccionario de la Real Academia Española⁶ la palabra “residuo” tiene los siguientes significados:

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

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.

El Organismo de Cooperación Internacional, conocido como 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.

⁴ *Ibíd*em

⁵ CEPIS. Guía para el manejo interno de residuos peligrosos sólidos en centros de atención de salud. 2 ed. Lima. 1996. <http://cepis.org.pe>

⁶REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la Lengua Española. Ed., del Tricentenario. 2018. <https://dle.rae.es/>

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 establece una suerte de concepto, en cuanto a lo que refiere la palabra “residuo” pero de forma muy general y otorgando, más que una definición, en realidad lo que hace es clasificarlo. Así ocurre, verbigracia, con la Ley 24.051, en su art. 2° al establecer que: *Será considerado peligroso, a los efectos de esta ley, todo residuo que pueda causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general.*

En particular serán considerados peligrosos los residuos indicados en el Anexo I o que posean alguna de las características enumeradas en el Anexo II de esta ley⁷.

Las disposiciones de la presente serán también de aplicación a aquellos residuos peligrosos que pudieren constituirse en insumos para otros procesos industriales.

Quedan excluidos de los alcances de esta ley los residuos domiciliarios, los radiactivos y los derivados de las operaciones normales de los buques, los que se regirán por leyes especiales y convenios internacionales vigentes en la materia.

La misma suerte corre el art. 2° de la Ley 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios al establecer que: *Se entiende por residuo industrial a cualquier elemento, sustancia u objeto en estado sólido, semisólido, líquido o gaseoso, 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. Sin embargo, hay que tener en cuenta que cuando define residuos, lo hace tomando en cuenta los residuos industriales específicamente, incluyendo los residuos peligrosos y no peligrosos. Esto lo podemos notar cuando la misma ley establece que: *se excluyen a los residuos biopatógenos, residuos domiciliarios, los radioactivos y los generados de**

⁷ En este punto debemos tener especial atención cuando remite al Anexo I “o” Anexo II, ya que hay una discrepancia con el Decreto N° 1844/02 de la Provincia de Santa Fe porque en éste último, cuando remite a sus anexos, utiliza el conector “y” – remite al Anexo I “y” Anexo II. La diferencia radica en que en la Nación, el residuo debe contener las características establecidas tanto de un anexo como del otro para ser considerado peligroso. En cambio, en la Provincia el residuo debe contener las características establecidas en ambos anexos, simultáneamente, para ser considerado peligroso.

la actividad normal de los buques y aeronaves, los cuales se registrarán por leyes especiales. Lo que nos demuestra que queda una gran variedad de residuos, considerados a nuestro entender, peligrosos, al dictado de leyes especiales.

En la normativa local se encuentra el Decreto 1844/02 de Gestión de los Residuos Peligrosos, acercándose más a una definición concreta de “residuo” pero corriendo la misma suerte de la normativa Nacional, y es así que en su art. 1º, inc. j, establece que se lo entiende como: *“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. 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"*.

III. CLASES DE RESIDUOS PELIGROSOS:

De acuerdo a criterios internacionales, para una fácil identificación de residuos peligrosos, éstos deben exhibir al menos, una de las cinco características que se describen a continuación:

- 1) Inflamabilidad: Los residuos inflamables pueden crear incendios bajo ciertas condiciones tales como fricción, absorción de humedad, cambios químicos espontáneos y que al incendiarse, arden tan vigorosa y persistentemente que pueden representar un riesgo.
- 2) Corrosividad: Los residuos que se consideran como peligrosos en función de su corrosividad son aquellos muy ácidos o muy alcalinos, que pueden reaccionar peligrosamente con otros residuos, o provocar la migración de contaminantes tóxicos, o bien, que son capaces de corroer el acero en ciertas condiciones y en cierto tiempo, con lo cual puede llegar a fugarse de sus contenedores y liberar otros residuos.
- 3) Reactividad: Los residuos reactivos son aquellos normalmente inestables y pueden llegar a reaccionar violentamente sin explosión, o que pueden formar una mezcla explosiva con el agua, generar gases tóxicos, vapores y humos, o que pueden contener cianuro o sulfuro y generar gases tóxicos, o bien, que pueden ocasionar explosiones en distintas situaciones, ya sea de temperatura y presión estándares, si se calientan en condiciones de confinamiento o se someten a fuerzas considerables.
- 4) Toxicidad: Residuos tóxicos son los que contienen sustancias capaces de causar la muerte o provocar efectos nocivos en la salud de la población, en la flora o en la fauna, que varían en características y severidad de acuerdo con las formas e intensidades de la exposición.
- 5) Explosividad: Son aquellos residuos que tienen una constante de explosividad, igual o mayor a la del dinitrobenceno, o bien que son capaces de producir una reacción o descomposición detonante o explosiva a 25°C y a 1.03 kg/cm² de presión⁸.

La radiactividad no se ha considerado como una característica dentro del presente informe dado que por su gran peligrosidad este tipo de residuos posee toda una legislación y sistema de tratamiento diferenciado al de los residuos peligrosos.

⁸ SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES – SEMARNAT – Inventario Nacional de Residuos Peligrosos de México. 2004. www2.inecc.gob.mx

EJEMPLOS DE RESIDUOS PELIGROSOS CORROSIVOS, REACTIVOS, EXPLOSIVOS, TÓXICOS E INFLAMABLES				
Corrosivos	Reactivos	Explosivos	Tóxicos	Inflamables
Ácidos fuertes	Nitratos	Peróxidos	Cianuros	Hidrocarburos alifáticos
Bases fuertes	Metales alcalinos	Cloratos	Arsénico y sales	Hidrocarburos aromáticos
Fenol	Metil Isocianato	Percloratos	Plomo	Alcoholes
Bromo	Magnesio	Acido pícrico	Polifenoles	Éteres
Hidracina	Cloruro de acetileno	Trinitrotolueno	Plaguicidas	Aldehídos
	Hidruros metálicos	Trinitrobenceno	Anilina	Cetonas
		Permanganato de potasio	Nitrobenceno	Fósforo

9

Más allá de la clasificación, con criterios internacionales, que acabamos de expresar, hay diversas formas de diferenciar o plantear agrupamientos entre los residuos, dependiendo del ámbito de aplicación y del objetivo que se persigue.

Por nuestro lado y teniendo en cuenta el objetivo que se persigue y su ámbito de aplicación, estableceremos una descripción de residuos que pueden generarse en nuestra Provincia, específicamente en el cordón industrial, para lo cual, tomaremos en cuenta las siguientes cinco características. Ellas son: físico – químicas, impacto o efecto sobre el ambiente y los seres vivos, origen, métodos de recolección y disposición y flujos temáticos.

1) Según sus características físico – químicas:

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

⁹ *Ibíd.*

- Residuos pastosos.
- Residuos radioactivos.

2) 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, entre otras) 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 – químicas 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) 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, entre otros. 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 y 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, entre otros. 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 o granjas. Puede contener residuos peligrosos como restos y envases de fertilizantes, insecticidas, plaguicidas, herbicidas, entre otros.

4) Según métodos de recolección y disposición final:

- *Residuos no discriminados*: en esta clase se encuentran los residuos urbanos, comerciales y de servicios, institucionales, entre otros. 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.

5) 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.

También podemos observar que de la definición de residuos peligrosos se deduce que los mismos pueden presentarse en distintos estados (sólido, semisólido, líquido y gaseoso).

Por otro lado, se advierte que puede generarse en cualquiera de las etapas de nuestro sistema de producción y consumo. Y es de la propia definición que surge una caracterización económica del residuo, ya que debe tratarse de sustancias desechadas por su poseedor (sin valor para aquél), lo cual significa que un elemento que en el presente es un residuo peligroso, en el futuro puede ser un insumo para determinada producción.

Otra característica importante a considerar y que surge de la definición, es que la sustancia desechada debe encontrarse en concentraciones y cantidades tales que representen un riesgo para la salud o el medio ambiente en general.

IV. DEFINICION Y VALORACION DEL RIESGO:

El riesgo se define como la probabilidad de que un residuo peligroso produzca un efecto adverso o dañino en función de la exposición.

Para que un residuo pueda considerarse como un riesgo no basta con que presente propiedades que lo hagan peligroso, para ello, se requiere que entre en contacto con los posibles receptores (seres humanos, flora, fauna o materiales) en una cantidad y durante un tiempo suficiente para que ejerza sus efectos indeseables.

En caso de materializarse el riesgo, la magnitud o intensidad del efecto o del daño dependerá del número de individuos que pueden ser afectados, tanto actualmente como en el futuro.

EJEMPLOS DE PROPIEDADES QUE INCIDEN EN LOS RIESGOS DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS	
Propiedades	Ejemplos de implicaciones
Solubilidad en agua > 500 mg/l	Posibilidad de movilización en suelos, contaminación de acuíferos y acumulación en ecosistemas acuáticos.
Presión de vapor > 10 ³ mm de mercurio	Posibilidad de volatilización y difusión atmosférica.
Persistencia mayor a seis meses reteniendo sus características físicas, químicas y toxicológicas	Posibilidad de acumulación en los diferentes medios ambientales y de bioacumulación.
Coefficiente de reparto octanol/agua (Log K _{ow}) > 1	Posibilidad de absorción a través de membranas celulares y acumulación en tejido adiposo.

En el campo de los residuos peligrosos, la valoración del riesgo proporciona información tanto para la toma de decisiones como para valorar las consecuencias de las posibles acciones que se lleven a cabo.

La valoración del riesgo juega un papel prioritario en la toma de decisiones para la recuperación de los emplazamientos contaminados, ya que proporciona una parte importante de la base para seleccionar las alternativas de recuperación.

Podríamos nombrar cuatro etapas, la primera es la etapa de identificación de las sustancias peligrosas en la que se examinan los datos de todos los contaminantes detectados y los consolida para resaltar las sustancias químicas que interesan. La valoración del riesgo necesita un conocimiento claro de que sustancias químicas están presentes, así como su concentración y distribución espacial y como podrían variar en el ambiente.

La segunda etapa es la valoración cuantitativa del riesgo que consiste en estimar la exposición a las sustancias químicas de una población potencialmente sometida a riesgo. La valoración de la exposición continúa analizando las formas de liberación de los contaminantes. Dada la liberación de una sustancia química, es necesario estimar como puede migrar, ejemplo: vía agua subterránea, a un receptor potencial, entre otras.

Las vías más comunes son, por un lado, el agua subterránea y, por el otro, el transporte atmosférico. Además de determinar los compuestos químicos liberados de un foco es importante determinar lo que le sucede a estos compuestos, es decir, los medios por los cuales se transportan, las vías y procedimientos por los cuales se transfieren o transforman. El siguiente paso es determinar la población expuesta, incluyendo, población presente en las inmediaciones del emplazamiento, futura población, subpoblación de especial interés, trabajadores potenciales en el emplazamiento durante cualquier recupero.

En la tercera etapa del proceso de valoración del riesgo se define la toxicidad, es decir, la relación dosis-respuesta para cada sustancia química indicadora. Para cuantificar los riesgos sobre la salud humana, las sustancias químicas se caracterizan como carcinógenas (propensas a producir cáncer), o no carcinógenas. Los dos tipos de sustancias provocan respuestas tóxicas pero de diferentes maneras, originando dos modelos cuantitativamente diferentes para la inducción de la respuesta tóxica en función de la dosis.

La última etapa de la valoración del riesgo sobre la salud humana es la estimación de los riesgos. Consiste en calcular las estimaciones cuantitativas tanto de

los riesgos no carcinogénicos como de los carcinogénicos para los receptores de todas las hipótesis de exposición considerada¹⁰.

La gestión de los residuos peligroso también abarca la protección del medio ambiente y la valoración del riesgo tiene un papel similar con respecto a este objetivo. Las dos valoraciones del riesgo comparten muchos proyectos y planteamientos.

La introducción de compuestos químicos en un ecosistema proporciona un peligro directo para los organismos individuales o puede afectar a su capacidad de reproducción. Estas perturbaciones también pueden afectar a la estructura y función de un ecosistema o a sus componentes¹¹.

La tutela del ambiente apunta a mejorar la calidad de vida de la humanidad y a lograr el desarrollo sostenible, como legado para las generaciones futuras¹².

Mediante la elaboración de un trabajo de investigación correspondiente al área de Medicina del Trabajo de la Universidad Nacional de Rosario, se definió una cartografía social en formato digital de la contaminación ambiental en el Cordón Industrial de la Provincia de Santa Fe, donde se detectó altos índices de polución, sobre todo en cuatro niveles: la de los cursos de agua por parte de las industrias, la de suelos por filtración, los residuos patológicos que se arrojan en los rellenos sanitarios, y la que generan los camiones que esparcen plaguicidas. En el mismo, se lograron demostrar más de 230 casos de contaminación ambiental principalmente en la zona de San Lorenzo, Puerto General San Martín, Fray Luis Beltrán, Capitán Bermúdez y Pérez y que aparecen, a partir del trabajo, georeferenciados en un mapa interactivo denominado "Territorios invisibles", elaborado por el epidemiólogo Mariano Mussi, el arquitecto Iván Kozenitzky y el licenciado en Informática Juan Pablo Angelini, bajo la dirección del doctor Jorge Kohen. Las denuncias involucran irregularidades de las empresas que integran el polo petroquímico y agroexportador situado al norte de Rosario¹³.

¹⁰ LAGREGA, Michael, BUCKINGHAM, Phillip y EVANS, Jeffere, "Tratamiento eliminación y recuperación del suelo", México, editor García Brage, 1998, pág. 350-482

¹¹ *Ibíd*em

¹² BUSTAMANTE ALSINA, Jorge, "Derecho ambiental. Fundamentación y normativa. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1995, pág. 51.

¹³ <http://www.lacapital.com.ar/la-region/Un-estudio-de-la-UNR-revela-el-alto-grado-de-contaminacion-del-Cordon-20140617-0006.htm1> (Martes 17 de Junio del 2014)

IV.a. CAUSALES:

Por lo general, los marcadores que aparecen sobre el mapa interactivo, se asocian a la actividad productiva y tienen diversos orígenes. Por un lado tenemos lo que la industria provoca en el medio ambiente, sobre el aire y sobre las aguas del río Paraná y sus afluentes que atraviesan dicha área. Hablamos de empresas químicas que vuelcan efluentes a estos cursos de agua, algunas de manera ilegal.

Otro frente contaminante son los residuos patológicos y los que se producen en las poblaciones, y en este sentido, tenemos el caso de Ricardone, donde se deposita casi la totalidad de la basura de Rosario¹⁴.

La tercera gran contaminación es la que produce el flujo de camiones que entran y salen de las cerealeras. Ahí hay una dispersión muy grande de plaguicidas en el medio ambiente; no sólo el glifosato, sino todo el conjunto de organofosforados que se utilizan en la agroindustria. Y a esto se suma el caso de la fosfina, que se usa para evitar el gorgojo en los granos antes de ser depositados en los silos.

Por último, el del envenenamiento del suelo a través de los depósitos de residuos industriales y la filtración que se hace de éstos hacia las napas subterráneas¹⁵.

Como ejemplo de la falta de una Ley Provincial, independiente, de Tratamiento de Residuos Peligrosos, y por consecuente, la falta de control sobre éstos desechos, es conocido que no existen estudios algunos por parte de la Secretaria de Medio Ambiente de la Provincia ni de los departamentos de Medio Ambiente de las Municipalidades, que aseguren, que las industrias incineradores de la zona, no están causando un daño irreparable sobre la población. Las investigaciones llevadas a cabo en este campo son limitadas y se han centrado principalmente en dioxinas, tienen elevada toxicidad y pueden provocar problemas de reproducción y desarrollo, afectar el sistema inmunitario, interferir con hormonas y, de ese modo, causar cáncer. Estos estudios han demostrado que las plantas incineradoras, tanto las instalaciones más modernas como las más antiguas, pueden contribuir a la contaminación local de suelos y vegetación con dioxinas y metales pesados. Los estudios realizados a trabajadores de incineradoras y a poblaciones que residen cerca de estas plantas, han identificado una gran variedad de impactos asociados a la salud. Estos estudios muestran datos preocupantes sobre los

¹⁴ www.lacapital.com.ar/la-ciudad/basura-cero-diez-años-despues-se-entierran-cada-vez-mas-residuos-n1717787.html. (domingo 16 de diciembre de 2018)

¹⁵ *Ibíd.*

posibles impactos en la salud pública de las incineradoras; incluso aunque el número de estudios (en particular aquellos que se han realizado de acuerdo con los rigurosos estándares científicos) sea limitado. Estos resultados se pueden interpretar como indicativos claros del daño potencial que las incineradoras pueden representar para la salud humana¹⁶.

La unión de los ciudadanos, y el reclamo en conjunto por parte de estos es lo que ayuda a la difusión y la toma de conciencia del resto de las personas.

IV.b. IMPACTO EN LA SALUD:

Cáncer, afecciones cutáneas y respiratorias son, en principio, las afecciones más denunciadas y que se sospecha tienen su origen en la contaminación ambiental.

Según Kohen: *"Hay muchos estudios previo, denuncias sobre el efecto de los plaguicidas y químicos sobre la población, casos de leucemia infantil, casos puntuales de cáncer y que son producto de la exposición a estas sustancias químicas, pero no hay una visión de conjunto de la problemática. Por eso la idea de la construcción de una cartografía social tiende a poner sobre el tapete esto que denominamos «invisibles, porque no estaba ubicado en un espacio y tiempo y, a su vez, porque se recupera el efecto sinérgico que tiene toda la acción sobre el medio ambiente y la salud de los trabajadores»¹⁷.*

El equipo de investigación liderado por Jorge Kohen comenzó en 2010 con la tarea de trazar un mapa de riesgo sanitario en el cordón industrial de la Provincia de Santa Fe, a partir de la actividad fabril, el contacto con la sociedad, los efectos sobre la salud y el medioambiente. La modalidad de trabajo se basó en una serie de talleres celebrados en San Lorenzo, Puerto General San Martín y Pérez, las ciudades más afectadas, además de Capitán Bermúdez y Fray Luis Beltrán.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ *Ibíd.*

V. CONCLUSION:

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 continuará ocasionándose con estos residuos que hemos clasificado de una forma ardua pero 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 daño ocurrido a raíz de la 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.

CAPITULO III

NORMATIVA INTERNACIONAL

SUMARIO: I. Introducción; II. Concepto; III. Evolución Histórica; III. Acuerdos Internacionales Específicos; IV. Conclusión.

I. INTRODUCCION:

Este capítulo tiene por objeto estudiar algunos aspectos de la regulación y el control de los desechos peligrosos en el ámbito internacional. Específicamente se abordará la incidencia de la administración global y los diferentes actores que inciden en la cuestión que se trata en el presente trabajo.

En tal sentido, el enfoque planteado incluye cuestiones propias del derecho ambiental, específicamente estableciendo como nace y como se ha llevado a cabo su evolución histórica.

A sí mismo, daremos a conocer cuáles son las normativas internacionales, tanto desde un punto de vista general, nombrando de esta manera, aquellas primeras conferencias que han sido tan importantes en la materia medioambiental y que han marcado los principios de la misma. Y desde el punto de vista específico, con el que daremos a conocer cuáles son aquellos Tratados Internacionales en los que Argentina ha formado parte, y cuál fue la gran importancia de los mismos, como sucede con el Convenio de Basilea, al tratar sobre los movimientos transfronterizos de los residuos.

II. EVOLUCION HISTORICA:

El Derecho Ambiental, a grandes rasgos, nace con el Derecho Internacional, a mediados de 1960. Las Naciones Unidas deciden intervenir a través de Conferencias, donde se trataran los temas referentes a esta materia. A partir de esta década (años ´60) y en adelante comenzaron a realizarse varias conferencias, precisamente se llevaron a cabo seis conferencias, siendo la primera en el año 1972 y la última en el año 2012. Todos estos documentos forman el denominado “Derecho Blando”, que sirve como principio para todos los Estados, aunque no son obligatorios. Entre ellos se encuentran:

- 1) 1972 – Estocolmo – Conferencia de las Naciones Unidas: En 1972 se habla por primera vez sobre el medio ambiente y se crea el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que es el máximo órgano sobre estos temas. Crea los principios de derecho-deber para con el medio ambiente y también sobre las generaciones futuras. Otros de los principios fueron sobre la educación

ambiental y sobre los límites a la soberanía de los Estados sobre los recursos naturales.

- 2) 1982 – Nairobi – Carta Mundial de la Naturaleza: En 1982 se propone, a la Asamblea General, adoptar la Carta de la Naturaleza. En ella se habla sobre el uso racional de los recursos naturales, generaciones futuras y enseñanzas ecológicas. Se Agregó la paz mundial entre los Estados, es decir, que los recursos naturales no sean objeto de guerras. También nace un principio nuevo, denominado principio de prevención, con el que se busca advertir con anticipación que no ocurra un daño ambiental, por el alto costo medioambiental que conlleva.

- 3) 1987 – Noruega – Informe Blundtland: En 1987 se crea el concepto de desarrollo sostenible con sus tres pilares, el económico, el ambiental y el social.

- 4) 1992 – Rio de Janeiro – Conferencia de las naciones Unidas sobre el Desarrollo y Medio Ambiente: En 1992 se crea el documento más importante, porque es el que más fuerza ha obtenido, ya que terminó de asentar todos los principios que deberían adoptar los Estados para su régimen interno. Se diferencia prevención de precaución. En el primero se sabe que la actividad produce daño, por lo que se toman ciertas medidas; en el segundo se sospecha la producción del daño, por lo que se toman ciertas medidas. En sí, se crean ocho principios, entre ellos: indivisibilidad del ambiente y desarrollo, equidad integracional, cooperación entre los Estados, principio precautorio, contaminador-pagador, información ambiental, participación de toda la comunidad y estudio de impacto ambiental.

- 5) 2002 – Johannesburgo – Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sustentable: En 2002 se establecen los principios y planes de acción. Se establece el desarrollo sostenible como modelo alternativo.

- 6) 2012 – Rio de Janeiro – El Futuro Que Queremos: En 2012 se busca lograr, es decir, alcanzar los principios que ya se habían propuesto. Se incorpora la noción de economía verde y reducción de la pobreza. Surgen los principios de no

regresión/prohibición de retroceso, in dubio pro naturaleza y sobre el consumo responsable, que viene de la mano de la fabricación responsable.

III. ACUERDOS ESPECIFICOS:

Se trata en general de Convenciones Internacionales de adhesión voluntaria que en el preámbulo realizan un relato del problema a tratar, de las causas del mismo, de las posibles soluciones y de los principios aplicables.

Luego, en el articulado definen las partes, el objeto, la estructura y los programas a aplicar. Solo en contados casos proveen una sanción para el incumplimiento de lo acordado.

Nombraremos algunos de los acuerdos que la argentina firmó con otros países, entre ellos podemos mencionar:

- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
- Protocolo de Kyoto.
- Convención de las Naciones Unidas Sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural
- Protocolo de Montreal, relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono
- Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR
- Convenio de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación
- Convenio sobre la Diversidad Biológica
- Convención sobre Humedales de Importancia Internacional
- Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono
- El Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.

Convenio éste último, de vital importancia para esta tesis, ya que tiene como objetivo, reducir los movimientos transfronterizos de los desechos sometidos al él, a un mínimo compatible con un manejo ambientalmente racional y eficiente de esos desechos, para reducir al mínimo la cantidad y la toxicidad de los residuos generados y garantizar su manejo ambientalmente racional, lo más cerca posible de la fuente de

generación, y para ayudar en la gestión ambientalmente racional de los desechos peligrosos y otros que generan.

Hay que resaltar que dicho Convenio internacional fue ratificado por nuestro país en el año 1991, en virtud de la Ley N° 23.922, siendo el antecedente inmediato a la Ley N° 24.051 de Residuos Peligrosos, sancionada con posterioridad a ello. Sin embargo, se tuvo en cuenta que existía la posibilidad de que Argentina se convirtiera en un paraíso de la contaminación a causa del ingreso, al país, de los desechos de países industrializados, que buscaran un lugar fuera de su territorio para disponer de las toneladas de residuos peligrosos que generen anualmente¹⁸.

En la actualidad, la universalidad del movimiento a favor de una defensa sistemática de la naturaleza y el medio ambiente excluye toda posible actitud con indiferencia. Y es que la acción ambiental requiere la acción conjunta de naciones, porque lo que en este lugar sucede en un lugar de la tierra, ha de repercutir en otro. Es por ello que en todos los países se alude a esta cuestión, porque es fundamental para el derecho a la vida.

Si bien la actividad del hombre ha modificado su entorno, el extraordinario desarrollo económico producido durante el siglo XX, con el apogeo de la revolución industrial, ha derivado una creciente degradación ambiental, degradación que forma parte del proceso económico¹⁹.

Según Valls: *"la aceleración del desarrollo económico, después de la segunda posguerra, requirió cantidades crecientes de recursos naturales, cuya escasez y agotamiento se fue haciendo cada vez más notoria. Asimismo, se fueron acumulando mayores cantidades de residuos en los distintos elementos del ambiente. Es decir, que el problema ambiental se acentuó. Los hombres de ciencia lo advirtieron y los medios de comunicación masiva difundieron abundante información sobre el deterioro ambiental. Los privilegiados que están deteriorando el ambiente, con la convicción de que ello les ocasionaría poco daño, advierten que ese deterioro los amenaza también a ellos. La*

¹⁸ DALESSIO, Andrés José, Código Penal de la Nación comentado y anotado, Tomo III, Buenos Aires, Ed. La ley, 2000, pág. 1157.

¹⁹ MENÉNDEZ, Augusto J. "La constitución y el medio ambiente". Mendoza. Ed. Jurídicas. 2000, pág. 87.

conjunción de los factores enunciados habría de provocar en todo el mundo una gran agitación ambiental que avanza”²⁰.

IV. CONCLUSION:

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 interjurisdiccionales 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

²⁰ VALLS. Mario Francisco, "Derecho ambiental", Buenos Aires, 3° ed., Buenos Aires. Mustang Gráfica 1994, pág. 54/55.

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.

CAPITULO IV

NORMATIVA NACIONAL

SUMARIO: I. Introducción; II. Constitución Nacional – Artículo 41 – II.a. Jurisdicción Ambiental con Base en la Cláusula de Comercio; III. Leyes de Presupuestos Mínimos; IV. Ley 24.051 – Un Caso Inédito de Vigencia – IV.a. Aspectos de la Ley 25.612 que se Encuentran Operativos y Pueden Constituir un Avance Positivo; V. Conclusión.

I. INTRODUCCION:

La reforma constitucional de 1994 agregó a nuestro sistema los arts. 41 y 43, reconociendo en forma específica, a nivel constitucional, el primer daño y su protección: el daño ambiental. En el primero, se fija una división de competencias entre la Nación y las provincias, determinando para la Nación el dictado de presupuestos mínimos en materia ambiental y correspondiéndole a las provincias complementar esas normas. El reparto de competencias se efectúa bajo el principio de exclusividad funcional parcial, en el que cada jurisdicción tiene un ámbito determinado y exclusivo de acción, pero parcial, logrando en conjunto la articulación de la política ambiental en resguardo de las autonomías provinciales, evidenciando un cambio respecto del régimen de 1853 (vigente hasta 1994), donde el principio general afirmaba la exclusiva competencia local en materia ambiental. Por su parte el art. 43, párrafo segundo, establece la protección constitucional del ambiente mediante la institución del amparo colectivo.

Estas pautas ambientales fueron reglamentadas varios años después en la Ley General del Ambiente N° 25.675, con disposiciones sustanciales y procesales, así como con principios que regirán la política ambiental nacional. Otorga dos mecanismos para la protección del ambiente: la demanda por daño ambiental (art. 30, párr. 2°) y la acción de amparo (art. 30, párr. 3°). Observamos que la protección frente al daño ambiental colectivo, en términos generales, hasta el CCiv. Y Com. queda constituida con la Carta Magna, arts. 41 y 43, y una ley especial (LGA). En ambas normas, la legitimación activa es reconocida a: el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones cuyo fin sea la defensa del ambiente.

A nivel nacional, existe un sin número de leyes especiales, complementadas por leyes locales, entre ellas: para la defensa de la riqueza forestal²¹, conservación de la fauna²², residuos peligrosos²³, aguas²⁴, bosques nativos²⁵, glaciares²⁶, entre muchas

²¹ Ley 13.273 de Defensa de la Riqueza Forestal, BO del 6/10/1948. Declara de interés público la defensa, mejoramiento y ampliación de bosques. Crea un fondo forestal y establece contravenciones forestales. Las disposiciones se aplican a bosques sujetos al dominio público o privado.

²² Ley 22.421 de Fauna Silvestre. BO del 12/3/1981. Fija pautas para la protección, conservación, propagación, repoblación y aprovechamiento racional de la fauna silvestre. Contiene normas penales y contravencionales.

²³ Ley 24.051 de Residuos Peligrosos, del 17/1/1992. Regula lo atinente a generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos, definidos acogiéndose al criterio de Naciones Unidas.

otras. La profusión normativa en esta rama del derecho alcanza la majestuosa cifra de 5000 normas, aproximadamente.

II. CONSTITUCION NACIONAL – ARTICULO 41:

El tratamiento del tema nos plantea un primer interrogante: ¿Podría la Nación dictar normas de contenido ambiental por fuera del soporte específico de competencia ambiental en materia de comercio?

La cuestión, desde nuestro punto de vista, radica en la determinación de si el reparto de competencias establecido por el art. 41, tercera parte, posee un contenido residual y por lo tanto se activa en la medida en que la legislación dictada sea específicamente de protección ambiental; o, por el contrario, se lo entiende como un soporte competencial “amplio comprensivo de todos los aspectos involucrados en la defensa ambiental”²⁷.

En el primer caso, la Nación podrá dictar normas con contenido ambiental a través de otros soportes competenciales específicos como el art. 75 inc. 12 incluyendo normas ambientales en los Códigos de Fondo o incluir preceptos vinculados a la calidad ambiental en normas que regulen el comercio y también, dictar normas de presupuestos mínimos de calidad ambiental.

En el segundo de los casos, entendiendo al art. 41 como una vis atractiva de toda la materia de protección ambiental, ésta actuaría como un soporte exclusivo para legislar en materia ambiental debiendo ser utilizado siempre que se pretenda regular una actividad con fines ambientales. Se trataría de un soporte exclusivo y comprensivo de todas las normas reguladoras que tengan contenido ambiental. Algunas de las consecuencias que se derivan de una y otra concepción serán planteadas a continuación.

²⁴ Ley 25.688, Ley de Aguas, BO del 3/1/2003. Establece los presupuestos mínimos ambientales para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional.

²⁵ Ley 26.331, Ley de Bosques Nativos, BO del 26/12/2007. Establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos. Hace una categorización.

²⁶ Ley 26.639, Ley de Glaciares, BO del 28/10/2010. Establece los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglaciario.

²⁷ MECERA, Bernard-Frank, “El deber industrial de respetar el ambiente”, p- 209, Marcial Pons, Madrid, 1998.

II.a. LA JURISDICCION AMBIENTAL CON BASE EN LA CLAUSULA DE COMERCIO:

Desde comienzos de los años setenta, la Nación ha dictado numerosas normas de protección ambiental, que si bien establecían la facultad de las provincias de adherir a tales regímenes ambientales, le otorgaban a la Nación jurisdicción sobre las actividades regladas en virtud del comercio y el transporte interprovincial. La Nación dictaba normas nacionales locales e invitaba a las Provincias a adherir a su contenido incorporándolas a su sistema legal provincial.

Sin embargo, en algunas de estas leyes, la Nación además de dictar normas locales (de aplicación en territorio federal), incluía en ellas normas mediante las cuales la Nación se atribuía las potestades legislativa, administrativa y judicial, claro ejemplo del uso de la Nación de la clausula de comercio para atribuirse la jurisdicción ambiental, lo constituye la ley de residuos peligrosos. Tal norma establece su ámbito de aplicación sobre las actividades y los objetos reglados cuando los mismos estuvieren destinados al transporte o comercio interprovincial o, cuando, a criterio de la Autoridad de Aplicación, se provocara impacto o daño ambiental más allá de las fronteras de un territorio provincial²⁸.

Esta jurisdicción nacional en materias ambientales vinculadas al comercio en cabeza de la nación no se encontraría prevista en el art. 41 que prevé expresamente que la delimitación competencial entre Nación y Provincias se realiza “sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales”.

El reconocimiento de la jurisdicción nacional en materia ambiental con base en el comercio interjurisdiccional es objeto de la estrecha vinculación entre las actividades comerciales y la protección del ambiente. Tal relación, plantea la primera cuestión a ser analizada, que en términos generales puede formularse del siguiente modo: Luego de la

²⁸ La ley 24.051 de residuos peligrosos (Adla, LII-A, 52) en su art. 1° establece que “ la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos quedarán sujetos a las disposiciones de la presente ley, cuando se tratare de residuos generados o ubicados en lugares sometidos a jurisdicción federal, o aunque, ubicados en territorios de una provincia estuvieren destinados al transporte fuera de ella, o cuando, a criterio de la autoridad de aplicación, dichos residuos pudieran afectar a las personas, al ambiente más allá de las fronteras de la provincia donde se hubiesen generado o cuando las medidas higiénicas o de seguridad que a su respecto fuere conveniente disponer, tuvieren una repercusión económica sensible tal, que tornare aconsejable uniformarlas en todo el territorio de la Nación, a fin de garantizar la efectiva competencia de las empresas que debieran soportar la carga de dichas medidas”.

introducción del art. 41, tercera parte, en la Constitución Nacional, ¿podrá la Nación dictar normas con contenido ambiental a través de los distintos soportes competenciales que la Constitución prevé o deberá limitarse a hacerlo con la base del art. 41 de la Constitución Nacional?

Y, en segundo lugar ¿La Nación podrá atribuirse jurisdicción en materia ambiental basándose en la clausula de comercio o, por el contrario, en virtud del art. 41 la Nación tendrá vedado el ejercicio de otra forma de jurisdicción que no sea la legislativa y en la forma limitada que establece el artículo citado?

El art. 75 inc. 13 de la Carta Magna establece la competencia del Congreso Nacional para legislar en materia de comercio exterior e interprovincial.

Tanto la Corte Suprema de Justicia de la Nación como la doctrina más actualizada han establecido que “comercio”, en la acepción constitucional, es tráfico e intercambio de productos y mercaderías, así como también es comunicación y toda especie de relaciones y negocios entre los hombres, por agua, por tierra o por el espacio aéreo teniendo carácter de exterior cuando se realice entre un punto ubicado en el territorio nacional y otro ubicado en un país extranjero, e interprovincial cuando no se limite a operaciones puramente locales dentro de una provincia²⁹.

La posibilidad de que la Nación detente una jurisdicción exclusiva en materia ambiental por la vía de su vinculación al comercio y el transporte interprovincial arroja dos posibles respuestas. Si la respuesta es positiva, será resorte del Congreso Nacional todo lo referido a los aspectos de protección ambiental vinculados con el comercio y el transporte interprovincial, resultando la Nación la autoridad competente para reglar y aplicar todos los aspectos ambientales relacionados con el comercio y el transporte lucrativo de bienes y personas por tierra, agua y aire, con facultades para autorizarlo, prohibirlo, condicionarlo o reglar la calidad de las cosas transportadas en virtud de la incidencia directa que pudieran tener las normas ambientales en el comercio y el transporte interprovincial. Por el contrario, si la respuesta es negativa, la Nación no podrá recurrir a la clausula de comercio para atribuirse jurisdicción en aspectos ambientales vinculados con el comercio y el transporte interprovincial entendiendo que las cuestiones ambientales poseen una base competencial propia que excluye la jurisdicción nacional.

²⁹ GONZALEZ CALDERON, Juan A., “Derecho Constitucional”, p. 415, Buenos Aires, 1958.

Si la respuesta fuera la primera (aceptación de la jurisdicción ambiental federal con base en la clausula de comercio) se estaría ante la posibilidad cierta de que ocurra un vaciamiento de las potestades reservadas por las Provincias. En virtud de ello, entendemos que es necesario elaborar una construcción normativa que desarrolle los límites de la acción federal en materia ambiental, de modo poder contar con un criterio que sirva para determinar cuando el Gobierno Federal se excede en el ejercicio de estas facultades.

La doctrina europea ha desarrollado una interpretación del art. 100 del Tratado de la Comunidad Europea, equivalente, en cuanto campo de aplicación a la función cumplida por nuestra clausula de comercio, que puede resultar de gran interés a nuestros propósitos³⁰. Dice, esta doctrina, que solo serán admisibles normas comunitarias ambientales, basadas en este artículo, cuando tengan por objeto directo la regulación del comercio intercomunitario. Es decir, a aquellas que tengan por objeto regular el acceso a, o la actuación en el mercado común de bienes, servicios, trabajo o capitales y que posean un efecto directo en el comercio entre los Estados, y no a aquellas medidas que tienen claramente una finalidad ambiental.

La invocación de la clausula comercial se halla vinculada a una verdadera intención de intervenir en el mercado, quedando la cuestión medioambiental relegada a un segundo plano. Así fueron concebidas las Directivas 67/584, de clasificación, etiquetado y envasado de sustancias peligrosas y 70/157 y 70/222 que regulaban los niveles de ruido y emisiones de gases contaminantes por vehículos de motor cuya incidencia en el mercado común se justificó al basarse en el establecimiento de estándares de homologación de vehículos para restringir su importación.

Trasladando esta doctrina a nuestra realidad jurídica, puede decirse que una norma federal con contenido ambiental podrá fundarse en la clausula comercial siempre que su objeto y finalidad sea la regulación en forma directa y no meramente indirecta o incidental del comercio interjurisdiccional. Por el contrario, cuando una ley del Congreso Nacional tenga una finalidad ambiental, deberá ser dictada sobre la base del art. 41 de la Constitución Nacional: estableciendo solamente presupuestos mínimos y sin afectar las jurisdicciones locales.

³⁰ ALONSO GARCIA, Enrique, "El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea", vol. I, p. 32, Ed. Civitas, Madrid.

III. LEYES DE PRESUPUESTOS MINIMOS:

A partir de los lineamientos establecidos En la Constitución nacional y en los tratados internacionales ratificados sobre la protección del medio ambiente y teniendo en cuenta que la Nación conserva la competencia de sancionar Leyes de presupuestos mínimos, es decir, que ponen un “piso” para que las Provincias las complementen sancionando sus propias leyes sobre la materia, siempre que se respete ese “piso mínimo”; se puede destacar que la Argentina cuenta con leyes nacionales que regulan diversos aspectos relacionados con este asunto entre las que cabe destacar:

- 1) Ley 25.612 – 2002 - 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.
- 2) Ley 25.670 – 2002 - de Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de los PCBS (Bifenilos Policlorados): Reglamentada por el decreto 853/2007.
- 3) Ley 25.675 – 2002 - 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”.

- 4) Ley 25.688 – 2002 – de Régimen de Gestión Ambiental de Aguas: 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.
- 5) Ley 25.831 – 2003 - de Información Pública Ambiental: que establece el régimen de libre acceso a la información pública ambiental. Derecho consagrado en el art. 41 de la CN.
- 6) Ley 25.916 – 2004 – de Gestión de Residuos Domiciliarios: que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la producción y disposición de los 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.
- 7) Ley 26.331 – 2007 – de Protección Ambiental de los Bosques Nativos: que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, la restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos.
- 8) Ley 26.562 – 2009 - de Protección Ambiental para el Control de Actividades de Quema de Pastizales: Que tiene por objeto establecer presupuestos mínimos de protección ambiental relativos a las actividades de quema en todo el territorio nacional, con el fin de prevenir incendios, daños ambientales y riesgos para la salud y la seguridad públicas.
- 9) Ley 26.639 – 2010 – de Preservación de los Glaciares y Periglaciares: Establece los presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del

ambiente periglaciario con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico. Los glaciares constituyen bienes de carácter público.

10) Ley 26.815 – 2013 – de Protección Ambiental en Incendios y Materiales Rurales: Establece los presupuestos mínimos de protección ambiental en materia de incendios forestales y rurales en el ámbito del territorio nacional.

11) Ley 27.279 – 2016 – de Gestión de Envases Vacíos de Fitosanitarios: Establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión de los envases vacíos de fitosanitarios, en virtud de la toxicidad del producto que contuvieron, requiriendo una gestión diferenciada y condicionada.

IV. LEY N° 24.051 – UN CASO INEDITO DE VIGENCIA:

Con fecha 25 de julio de 2002 fue promulgada parcialmente la ley 25.612 de "Gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios", cuyo objetivo es establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental sobre la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio que sean generados en todo el territorio nacional y sean derivados de procesos industriales o de actividades de servicios.

Al momento de su sanción, llevaba diez años de vigencia la ley 24.051 de Residuos Peligrosos, por lo que la redacción original de la ley 25.612, en su artículo 60, preveía la derogación de la ley 24.051 y toda norma o disposición que se le opusiese, texto que fue observado al momento de promulgación a través del decreto 1343/2002, junto al régimen de responsabilidad penal de la ley.

Dos aspectos preliminares surgen de este breve análisis: coexisten dos leyes que regulan la misma materia y tal consecuencia no ha sido deseada por el legislador, por cuanto el texto de la norma posterior preveía la derogación de la primera. Esta

circunstancia amerita un minucioso análisis que brinde elementos acerca de la competencia material, superposiciones, prevalencia y vigencia de ambas normas, a más de quince años de su coexistencia forzosa.

Con respecto a su ámbito de aplicación, corresponde analizar en primer lugar el alcance material de ambas leyes: el artículo 1° de la ley 24.051 expresa que: *“La generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos quedarán sujetos a sus disposiciones, cuando se tratase de residuos generados o ubicados en lugares sometidos a jurisdicción nacional o, aunque ubicados en territorio de una provincia, estuvieren destinados al transporte fuera de ella, o cuando dichos residuos pudieren afectar a las personas o el ambiente más allá de la frontera de la provincia en que se hubiesen generado, o cuando las medidas higiénicas o de seguridad que a su respecto fuere conveniente disponer tornaren aconsejable uniformarlas en todo el territorio de la Nación”*.

Su artículo 2° establece que será considerado peligroso, a los efectos de esta ley, todo residuo que pueda causar daño, directa o indirectamente, a seres vivos o contaminar el suelo, el agua, la atmósfera o el ambiente en general.

Por su parte, su homólogo de la ley 25.612 expresa que ella establece los presupuestos mínimos de protección ambiental sobre la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio que sean generados en todo el territorio nacional y sean derivados de procesos industriales o de actividades de servicios.

Asimismo, su artículo 2° define como residuo industrial a cualquier elemento, sustancia u objeto en estado sólido, semisólido, líquido o gaseoso, 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

Podemos concluir que la ley 25.612 es una ley posterior y especial, al menos en su texto, toda vez que la ley 24.051 tiene un alcance material más amplio, al no limitarse en su texto a los residuos de origen industrial, en tanto la primera incluye a residuos industriales no peligrosos.

En cuanto al “tránsito Interjurisdiccional y Registros”, la redacción es muy desafortunada. El artículo 26 de la ley prevé que cuando el transporte de los residuos

deba realizarse fuera de los límites provinciales, deberá existir un convenio previo entre las jurisdicciones intervinientes.

La reglamentación del comercio interprovincial e interjurisdiccional y el tránsito que ello conlleva constituye una atribución legislativa del gobierno federal, conforme lo previsto en el artículo 75, inciso 13, de la Constitución Nacional y no puede ser librada a más de quinientos acuerdos que deberían realizar entre sí las provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

Este es otro aspecto que no se encuentra de hecho vigente, toda vez que la documentación de traslado de tránsito interjurisdiccional de residuos continúa rigiéndose por el sistema de manifiestos previsto en el art. 12 de la ley 24.051; esta involución en el transporte interjurisdiccional es puesta de manifiesto por Bec y Franco³¹.

Asimismo, el "Sistema de Información Integrado" previsto por la ley 25.612 en sus artículos 19 y 20 reemplazaría o complementarían de un modo más genérico al Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos de la ley 24051, la cual contiene en su texto recaudos específicos para la inscripción (arts. 15, 23, 34 y ss.), aunque la primera nuevamente deja librados a reglamentación posterior los requisitos mínimos y comunes para la inscripción en los diferentes registros, incluyendo los provinciales.

IV.a. ASPECTOS DE LA LEY N° 25.612 QUE SE ENCUENTRAN OPERATIVOS Y PUEDEN CONSTITUIR UN AVANCE POSITIVO:

Existen algunos aspectos que pueden constituir una innovación positiva, como el sistema de importación de residuos peligrosos previsto en el artículo 6 de la ley, el cual prohíbe la importación, introducción y transporte de todo tipo de residuos provenientes de otros países al territorio nacional y sus espacios aéreo y marítimo, con excepción de aquellos residuos que por reglamentación sean incluidos, previamente, en una lista positiva, aprobados por la autoridad de aplicación y que los interesados demuestren, en forma fehaciente, que serán utilizados como insumos de procesos industriales.

³¹ BEC, Eugenia y FRANCO, Horacio, Presupuestos mínimos de protección ambiental, capítulo XIV, Cátedra Jurídica, Buenos Aires, 2010.

En lo que concierne al seguro ambiental, la ley establece que tanto los transportistas como los responsables de las plantas de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos deben contratar un seguro de responsabilidad civil, caución, fianza bancaria, la constitución de un autoseguro o un fondo de reparación, u otra garantía equivalente, según lo determine la reglamentación, a efectos de asegurar la recomposición de los posibles daños ambientales que su actividad pudiera causar (arts. 27 y 38).

Este texto legal fue fundamento de la resolución 177/2007 de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable por la cual se aprueban las normas operativas para la contratación de seguros previstos por el artículo 22 de la ley 25.675, cabe tener presente que el seguro ambiental es legislado en 2002 con la sanción de la Ley General del Ambiente y no se encontraba previsto en la ley 24.051.

Otro aspecto que guarda una saludable congruencia con el artículo 7 de la Ley General del Ambiente 25675 es la competencia de la justicia ordinaria que corresponda (art. 55), en relación a delitos que involucren residuos industriales y de actividades de servicio, un interesante avance, teniendo en cuenta los complejos planteos de competencia que se han desarrollado con la aplicación de la ley 24.051, aunque habrá que analizar la evolución jurisprudencial para sacar conclusiones.

En el mismo orden de ideas, puede mencionarse la obligación del generador de reusar sus residuos, como materia prima o insumo de otros procesos productivos o reciclarlos (art. 11, inc. e).

V. CONCLUSION:

Con todo lo expuesto, son notorias algunas cuestiones derivadas de la delimitación de la competencia Nacional y Provincial.

La jurisdicción puede ser definida como una masa de competencias en un órgano de poder, sobre las bases de las funciones que son propias del Estado, para cumplir con determinadas actividades o finalidades. Se hace referencia entonces a jurisdicción en el sentido amplio de potestad, la cual incluye a las funciones legislativa, administrativa y judicial.

A partir de la delimitación trazada en nuestra Constitución respecto de la competencia de la Nación y la Provincias en materia ambiental, el sistema legal argentino cuenta con un nuevo marco dentro del cual deberán establecerse algunas pautas interpretativas.

Antes de la introducción del nuevo art. 41 en la Ley Suprema, las provincias, en virtud del art. 121 de la Constitución Nacional, se reservaban su jurisdicción exclusiva en materia ambiental. Dicha jurisdicción incluía las potestades legislativa, administrativa (de ejecución y/o gestión) y judicial en dicha materia.

A partir de la reforma constitucional de 1994, las provincias argentinas delegaron en forma expresa a la Nación de la facultad de establecer normas de presupuestos mínimos en materia ambiental.

El art. 41, establece que “La Nación dictara las normas de presupuestos mínimos de calidad ambiental y las Provincias las necesarias para complementarlas”.

Esta nueva atribución de la Nación delegada en forma expresa por las Provincias, introduce una novedad en el sistema constitucional argentino. Tal novedad radica en la naturaleza limitada de la competencia legislativa otorgada a la Nación.

La Nación no puede, por lo tanto, establecer un régimen completo ambiental, sino que debe limitarse en su objeto al establecimiento de los mínimos ambientales que las provincias complementarían de acuerdo a las necesidades, requerimientos y políticas en la materia. Por otra parte, tal delegación competencial no implica una alteración de las jurisdicciones provinciales.

No obstante la aparente claridad del art. 41 de nuestra Constitución según el cual las Provincias ceden a la Nación la potestad de establecer una legislación básica y se reservan las potestades de complementarlas, desarrollarlas, ejecutarlas o gestionarlas y de establecer normas adicionales de protección, la delimitación de los ámbitos de actuación nacional y provincial sigue generando dificultades, ya que la protección ambiental se encuentra directamente vinculada con materias tales como el comercio interprovincial e internacional, los tratados internacionales, así como también con las distintas materias de regulación objeto de los códigos de fondo (responsabilidad civil por daños ambientales, delitos ambientales, aspectos ambientales de las actividades normadas por el Código de Minería, etc).

Esta vinculación, sumado a que cada una de estas materias suponen soportes competenciales distintos, en algunos casos concurrentes, hace necesaria una precisa delimitación del alcance de la competencia establecida por el art. 41 de la C.N.

Lo mínimo, visto desde la perspectiva del reparto competencial en nuestro régimen federal, presenta dos sentidos: uno negativo y otro positivo. El negativo es el límite que viene dado por reserva de materias no delegadas expresamente por las Provincias, la no afectación de las jurisdicciones en la aplicación de la legislación, la necesidad de que el dominio sobre los recursos naturales no quede vacío de contenido y la de que cada una de ellas posean normas ambientales acorde a sus propias necesidades ambientales. El positivo es la necesidad de establecer normas de presupuestos mínimos que permitan que la protección ambiental goce de un régimen común en el territorio nacional y que no exista una afectación de la igualdad y las libertades en el ejercicio de actividades económicas que resulte desproporcionada con el fin que se pretende alcanzar.

En cuanto a las leyes 24.051 de Residuos Peligrosos y 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y Actividades de Servicios, cabe plantearnos el siguiente problema: ¿Ley posterior y especial deroga a la anterior?

Si de un modo arbitrario clasificásemos las razones de la falta de aplicación de la ley 25.612, las razones de facto surgen en forma palmaria. Deja casi todos los aspectos de gestión librados a reglamentaciones o concertaciones que no se han llevado a cabo, deshace la labor registral realizada al amparo de la ley 24.051, desconoce las facultades sancionatorias de la autoridad nacional y conduce a la imposibilidad fáctica del tránsito interprovincial de los residuos. Nada menos.

En igual sentido, la doctrina posterior a la sanción de la ley tomó en mayor o menor medida las cuestiones expuestas a lo largo del trabajo y fue en general crítica de ella; tampoco puede soslayarse que la concertación que la norma prevé no se ha llevado a cabo y que en particular la gestión del COFEMA a este respecto ha sido dilatoria y negligente.

Pero las razones de iure se presentan algo más complejas. Como principio general, ha señalado Kemelmajer de Carlucci³² que si toda ley nueva deroga la anterior en cuanto es incompatible, parece lógico que la vieja deje de estar vigente en el mismo

³² KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída, La aplicación del Código Civil y Comercial a las relaciones y situaciones jurídicas existentes, online, La Plata, 2015. www.juslapampa.gob.ar.

instante en que la nueva entra en vigor, dado que el fundamento último del principio de la modernidad radica en que la norma posterior deroga a la anterior porque, de otro modo, no cabría la evolución del ordenamiento jurídico.

Existe asimismo un elemento que tornaría más restrictiva la vigencia de la ley 24.051, toda vez que el decreto 1343/2002 que promulga la ley 25.612, fundamenta el veto de las disposiciones penales de ésta y el artículo derogatorio de la primera, por poseer "un régimen de responsabilidad penal cuyo artículo 52° contiene elementos típicos que la definen como una figura "abierta" desde una perspectiva de análisis dogmática y que a través de los artículos 53 y 54 se establece una figura culposa y a través del artículo restante, se determina el régimen de responsabilidad de las personas jurídicas, resultando prudente entonces, mantener la vigencia del régimen penal establecido en la ley 24.051.

Es decir, que mientras el legislador en su proyecto derogó in totum la ley 24.051, el Poder Ejecutivo Nacional observó los artículos 51 a 54 y 60 del proyecto de ley al solo efecto de mantener la vigencia del régimen penal anterior, surgiendo en forma clara el alcance del veto de los propios fundamentos del decreto 1343/2002.

Sin embargo, no hay jurisprudencia relativa a la inaplicabilidad de la ley 24.051 en aquellos aspectos en los que la nueva ley legisla de modo especial y posterior, como tampoco se conocen sumarios administrativos con planteos de inaplicabilidad y menos aún resoluciones administrativas que resuelvan ello de oficio o a petición de parte.

Todo ello configura un caso inédito de vigencia de un texto legal. La Administración continúa aplicándola, el sector regulado o legitimado pasivo no impugna su aplicación y la justicia, como último intérprete, no ha resuelto casos al respecto.

Ha señalado acertadamente Pedro Frías³³: *"No hay que corregir opinablemente; es preferible la experiencia social del texto a una alternativa dudosa. La realidad tiene hoy más capacidad de presencia que las ideologías. Hoy día, la "experiencia social" evidencia que resulta imperiosa la derogación de la ley 25.612, pero en casi quince años nadie le puso el cascabel al gato"*.

Una propuesta viable podría consistir en conformar una comisión de expertos que, con un propósito acotado y limitándose a compatibilizar ambos textos legales

³³ FRÍAS, Pedro, "La nueva Constitución del Chaco", ED del 5/12/1994.

vigentes, proponga incorporar a la ley 24.051 aquellos aspectos que puedan constituir un avance positivo, ya sea modificando, agregando o sustituyendo su articulado y derogar la ley 25.612.

CAPITULO V

NORMATIVA PROVINCIAL

SUMARIO: I. Introducción; II. Protección Legal del Medio Ambiente en la Provincia de Santa Fe – Ley N° 10.000 – II.a. Ámbito de Aplicación – II.b. Medidas Cautelares – II.c. Recursos; III. Ley N° 11.717 de Medio Ambiente – III.a. Autoridad de aplicación – III.b. Consejo Consultivo – III.c. Participación Social – III.d. Áreas Naturales y Unidades de Conservación – III.e. Auditorías y Evaluación de Impacto Ambiental – III.f. Régimen de los Residuos Peligrosos – III.g. Sanciones – Autonomía y Radicalidad – III.h. Interfase ambiental – Clausura del Círculo Jurídico; IV. Decreto N° 592/02 - IV.a. Insumos y Procesos Intermedios - IV.b. Registros - IV.c. Transporte, Manifiesto y Transferencia - IV.d. Certificaciones - IV.e. Accidentes: Procedimiento - IV.f. Depósito y Seguro - IV.g. Cláusula y Procedimientos de Seguridad - IV.h. Evaluación e Integración Normativa – V. Decreto N° 1844/02; VI Resolución N° 040/14; VII. Conclusión.

I. INTRODUCCION:

En este capítulo, primero y principal, hablaremos de la Ley 10.000, ya que la Provincia de Santa Fe es la primera provincia que sancionó una ley de protección de los intereses difusos o colectivos, en el año 1987 y fue posteriormente modificada por las leyes 10.915 y 12.015.

A continuación trataremos la Ley 11.717, que fue sancionado por la Legislatura de Santa Fe el 18 de noviembre de 1999. El Poder Ejecutivo Provincial formuló veto parcial por Decreto N° 0063/99. Finalmente, la Legislatura aceptó las enmiendas propuestas el 2 de marzo de 2000.

También trataremos los Decretos N° 592/02 y N° 1844/02 de la Provincia de Santa Fe, que pese a que se lo denomina "decreto correctivo" o "rectificador" de errores materiales, es mucho más que eso, ya que se trata de un decreto autónomo y sustitutivo, como lo aclara expresamente.

Y por último la analizaremos la Resolución Provincial N° 040/14 aprobada el 11 de febrero de 2014, teniendo en cuenta que la competencia en la materia procede de lo establecido por las Leyes N° 11.717 y N° 12.817, el Decreto N° 0025/07 y artículo 1° inciso 1 de la Resolución N° 0083/08 y su ampliatoria N° 498/09, ambas del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente.

II. PROTECCION LEGAL DEL MEDIO AMBIENTE EN LA PROVINCIA DE SANTA FE. LEY 10.000:

El art. 7° de la Constitucional de la Provincia de Santa Fe, si bien no menciona expresamente el “derecho al ambiente”, establece que:

“El Estado reconoce a la persona humana su inminente dignidad y todos los órganos del poder público están obligados a respetarla y protegerla. El individuo desenvuelve libremente su personalidad...La persona puede siempre defender sus derechos e intereses legítimos, de cualquier naturaleza, ante los poderes públicos, de acuerdo con las leyes respectivas. Los derechos fundamentales de libertad y sus garantías reconocidos por esta Constitución son directamente operativos”.

Vemos, entonces, que en el marco de la interpretación amplia del “derecho a la vida”, reconocido por el pacto de San José de Costa Rica, y nuestro derecho Constitucional, la Constitución de nuestra provincia, en su interpretación dinámica, reconoce, aunque sin nombrarlo expresamente, el derecho a un medio ambiente sano, reconocimiento que se volvió directamente operativo en la ley 10.000, aun antes de la reforma de la Constitución Nacional del año 1994.

II.a. AMBITO DE APLICACIÓN:

Respecto al ámbito de aplicación, podemos dividirlo en tres aspectos: territorial, en razón de las personas y en razón de la materia.

1) *Territorial*: El ámbito territorial es el de la provincia de Santa Fe, en su ámbito aéreo, acuático y terrestre³⁴.

2) *En Razón de las Personas*: Conforme al art. 1º, procede el recurso contra toda decisión, acto u omisión de sujetos de derecho público, provincial, municipal o comunal, o contra personas o entidades privadas en ejercicio de funciones públicas.

En el caso de los servicios públicos privatizados, los particulares que ganaron las licitaciones de privatización no cumplen en realidad “funciones públicas”, por lo que no son directamente alcanzados por la norma, aunque sí indirectamente, dado que el incumplimiento que los mismos realizaren, permitirá accionar contra el órgano público de control para exigir que las empresas privatizadas actúen conforme a derecho³⁵.

3) *En razón de la Materia*: La ley protege los “intereses difusos”. Seguidamente realiza una enumeración de intereses. De modo tal que la lesión de un interés difuso, aunque no se encuentre enumerado en el art. 1º, da derecho al ejercicio de la acción. Ello, porque, como hemos dicho, se trata de una enumeración, y no de un detalle taxativo de casos. Así, aun cuando la ley no menciona a la educación pública, al tratarse sin duda de un interés difuso. Quedará incluido dentro de la protección legal. De modo tal que el

³⁴ CAPELLA, José Luis, en su obra Intereses Difusos, Ley 10.000, Rosario 1995

³⁵ Ibídem

derecho a un medio ambiente sano es un interés o derecho subjetivo difuso, de rango constitucional, protegido localmente por la ley 10.000, sin perjuicio de otras acciones, verbigracia, el amparo, la noción de interés o derecho subjetivo difuso no se identifica íntegramente con el concepto de medio ambiente, sino que aquél puede resultar más amplio que éste.

La ley menciona a la salud pública, a la conservación de la fauna, flora, el paisaje, la protección del medio ambiente (que en realidad subsume a las tres anteriores), la preservación del patrimonio histórico, cultural y artístico, la correcta comercialización de las mercaderías (hoy protegida con mayor contundencia por la ley de defensa del consumidor), y finalmente, corroborando el carácter enumerativo del articulado, agrega “y en general, en la defensa de valores similares de la comunidad”.

II.b. MEDIDAS CAUTELARES:

El artículo 8 expresaba:

"Recibido el pedido de informe, la autoridad requerida mantendrá la situación existente en ese momento, o, en su caso, suspenderá los efectos del acto impugnado, Salvo que comunicase al juez la posibilidad de producirse, a raíz de ello, un daño inminente y grave para el interés u orden público y el magistrado lo relevase de aquella obligación".

El nuevo artículo 8, modificado por la ley 12015, expresa:

"Recibido el pedido de informe, la autoridad administrativa mantendrá la situación existente en ese momento o, en su caso, suspenderá los efectos del acto impugnado, salvo que la suspensión provoque un daño sustancial a un cometido público o sea susceptible de generar un perjuicio mayor que el derivado de la no suspensión, lo que comunicará al juez de la causa".

La nueva redacción, a más de incorporar la expresión “cometido público”, del cual no se sabe a ciencia cierta de qué se trata, faculta a la administración a no suspender los efectos del acto impugnado, sin necesidad de que el Juez expresamente la releve de dicha obligación. En suma, un retroceso en la defensa de los derechos del ciudadano.

Clásicamente, las medidas cautelares exigen tres requisitos: apariencia de buen derecho, peligro en la demora, e irreparabilidad del daño para el supuesto de no decretarse. En cambio, la particularísima estructura del art. 8° de la ley 10.000 la consagra “ex legem” automáticamente sin obligación de prestar contracautela. Con la redacción originaria, sólo si el juez consideraba, a posteriori y ante los fundamentos de la autoridad demandada que de mantenerse la medida cautelar se produciría “un daño inminente y grave para el interés u orden público”, podía dejarla sin efecto.

Hoy, el actor, ante la comunicación de la administración en el sentido de que no suspenderá los efectos del acto impugnado, debido a que la suspensión provoca un daño sustancial a un cometido público o es susceptible de generar un perjuicio mayor que el derivado de la no suspensión, deberá insistir en la medida, generándose el incidente correspondiente.

Entendemos que en principio el “interés colectivo” prevalece por sobre el “interés de la Administración”, y con mayor razón sobre el interés individual. En este último aspecto surge la esfera de las “tercerías”, esto es, un tercero afectado en su derecho subjetivo o interés legítimo. Existe una tendencia (errónea a nuestro criterio) de ciertos tribunales de levantar la medida cautelar o exigir en esta etapa “contracautela”, ante la mera presentación de un tercero (particularmente en el caso de licitatorios de obras que afectan al ambiente o la salud pública, de invocar la cuenta de la inversión, el empleo de mano de obra, entre otras). Salvo en casos especialísimos, consideramos que no debe hacerse lugar al *petitum*, no sólo por la prevalencia de los valores en juego sino por el propio carácter sumario del procedimiento que salvaguarda de supuestas lesiones por daño emergente o lucro cesante al particular pretensamente afectado. Procesalmente la decisión es apelable al solo efecto devolutivo (artículo 12°, ley 10.000; artículo 284°, código procesal civil y comercial de la provincia de santa fe).

II.c. RECURSOS:

El sistema de la ley 10.000 es estricto y limitado en la vía recursiva: sólo se admite respecto de la medida cautelar decretada y de la sentencia. El plazo es de tres días y puede, o no, ser fundada. Por vía jurisprudencial (“Marsilli, Héctor E. y otro c/ Municipalidad de Granadero Baigorria”), la Suprema Corte de Santa Fe ha interpretado que la facultad recursiva se extiende “a todas aquellas decisiones que, por sus efectos

causen estado". Va de suyo que, fuera del recurso de apelación, no están vedados los recursos de aclaratoria y reposición, así como el de nulidad por vía incidental. La expresión de agravios es facultativa y, por principio de bilateralidad también lo será la contestación, dado que en alzada no hay trámite.

En lo tocante al requisito de la definitividad, aún cuando lo resuelto refiere a la denegación de una segunda instancia para revisar el acogimiento de una excepción de incompetencia, es equiparable a sentencia definitiva, ya que otorga firmeza a una decisión que priva a los justiciables del ejercicio del recurso contencioso administrativo sumario previsto en la Ley 10.000 que sólo puede tramitar ante la justicia provincial³⁶.

No hay duda que la medida dejada sin efecto es de naturaleza cautelar, y en relación a este tipo de medidas el art. 284 C.P.C., dispone que el auto que recaiga sobre ella, será apelable y sólo en efecto devolutivo si las ordena. De ahí que sea lícito concluir que el auto que dispone el levantamiento de una cautela, le sea aplicable el principio general del art. 351 en cuanto establece que el recurso de apelación procederá siempre en efecto suspensivo salvo que la ley ordene que lo sea en el devolutivo, y ni la ley de rito ni la Ley 10.000 que rige las presentes actuaciones contiene disposición alguna en tal sentido³⁷.

II.d. COMPETENCIA Y JURISDICCION:

Marienhoff realiza una distinción esencial al expresar que la "jurisdicción" es la potestad del Estado de reglamentar sobre un determinado bien público, y dominio público refiere a la condición y situación jurídica que el bien posee. Ocurre, precisamente, que en materia de intereses difusos se produce la superposición de distintos órdenes estatales (Nación, provincia, municipio o comuna), con la tendencia manifiesta a la preeminencia de lo federal sobre lo local. En principio quedan excluidos del ámbito provincial: los establecimientos nacionales o de utilidad nacional, las tierras nacionales, los parques y reservas naturales nacionales, las representaciones consulares y diplomáticas, navegación y comercio de los ríos interprovinciales. Sin embargo corresponde precisar que aun dichos bienes están sometidos a las normas locales

³⁶ Sent. del 19/09/90, "Marsilli Héctor E. y otro c/ Municipalidad de Granadero Baigorria".

³⁷ CCiv. y Com. Rosario, Sala II/ Sentencia N° 75 del 10/07/92, "Scrimaglio, Jorge c/Municipalidad de Granadero Baigorria".

sanitarias, urbanas y de seguridad. Todo lo restante cae dentro del ámbito de jurisdicción provincial.

III. LEY 11.717 DE MEDIO AMBIENTE:

La ley 11.717 (que en su texto original derivaba los ejes esenciales a posteriores leyes especiales), luego del veto aceptado e integrado, conforma una verdadera "ley marco" integral e integrada, si bien con un sesgo especial. Este perfil particular consiste en depositar en el decreto reglamentario las normas de procedimiento (y, agregamos, también de fondo) relativas a: Sistema de Áreas Naturales Protegidas, Estudio de Impacto Ambiental, Auditorías Ambientales, y Residuos Peligrosos. En síntesis, estamos ante un corpus único donde la ley de fondo y la reglamentación (vía remisión) comparten en unión hipostática receptos de forma y contenido sustancial.

III.a. AUTORIDAD DE APLICACIÓN Y CONTROL:

Se sustituye la ex Subsecretaría de Ecología y Medio Ambiente por la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (art. 3°). El Capítulo II (Autoridad de Aplicación) otorga una amplia esfera de competencia a la Secretaría (mitigada por el veto al art. 4°, inc. k, sólo en la facultad de "proponer" al PE, en vez de "dictar" *per se* las normas de procedimiento de admisibilidad formal y material de la reglamentación).

Se subrayan acciones fundamentales: fiscalizar el cumplimiento de la normativa ambiental (art. 4°, inc., d), habilitar un Registro de actividades real o potencialmente capaces de afectar el ambiente (art. 4°, inc. e), proponer los estándares de calidad ambiental (art. 4°, inc. f) convocar a Audiencias Públicas conforme la ley y la reglamentación (art. 4°, inc. j), imponer sanciones administrativas, llevar otro Registro de organismos gubernamentales y ONGs con personería jurídica de carácter ambiental (art. 4., inc. r), llevar un tercer Registro de consultores, expertos y peritos en materia ambiental (art. 44, inc. s).

El art. 6° asigna a la nueva Secretaría un incremento mínimo presupuestario (el indispensable para su puesta en funcionamiento), difiriendo para futuros ejercicios el monto que se "demuestre" necesario.

III.b. CONSEJO CONSULTIVO:

El Capítulo III (Consejo Provincial de Medio Ambiente y Desarrollo) comprende los arts. 8, 9 y 10. Trátese de un Consejo Consultivo, no vinculante, de la Secretaría. La reforma introducida por el veto del PE reafirma el carácter ad honorem de los integrantes (art. 10) que ya estaba explícito en el art. 8. Consideramos limitada la integración (representantes provinciales, municipales y comunales, según competencia territorial), ya que los expertos y especialistas de Universidades, Centros de Investigación y ONGs, deberían haber sido miembros plenos, máxime tratándose de un órgano asesor no vinculante.

III.c. PARTICIPACIÓN SOCIAL

El Capítulo IV ("De las normas técnicas ambientales") dispone la necesidad de establecer estándares y niveles de guías ambiental, a partir de los presupuestos mínimos nacionales (art. 41° de la Constitución Nacional). Resultan trascendentes las disposiciones del Capítulo V ("Mecanismos de participación ciudadana") en cuanto contemplan expresamente a las Audiencias Públicas (arts. 12 y 13) de todos los interesados en el impacto ambiental de obras, proyectos o actividades. Paralelamente se establece un amplio sistema de publicidad, esencial en materia ambiental. Resulta interesante la creación de concientización y educación ambiental. A su vez el Capítulo VI ("Educación y medio Ambiente") complementa e instrumentaliza la ley 10.759 de Educación Ambiental, siendo destacables la formación de especialistas ambientales, el fomento a la investigación científico tecnológica y desarrollo de tecnologías adecuadas (art. 15).

III.d. AREAS NATURALES Y UNIDADES DE CONSERVACIÓN

El Capítulo VII ("De las Áreas Naturales Protegidas") establece un sistema especial para la categorización (que por el art. 17 reformado se reenvía a la reglamentación en vez de derivarlo a la ley especial). Nos merece observación crítica la expresión "permisos y licencias para la explotación y aprovechamiento de los recursos" ya que, precisamente se trata de unidades protegidas de conservación.

III.e. AUDITORÍAS Y EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Sin duda uno de los ejes fundantes de la ley, el Capítulo VIII ("Impacto Ambiental"), establece:

1) Que el informe de E.I.A. aprobado por la Secretaria de Medio Ambiente y Desarrollo, es requisito previo sine qua non para que el funcionario competente apruebe la obra, acción o emprendimiento (art. 19);

2) La Secretaría "debe" (no es optativo) realizar Auditorías Ambientales sobre las obras y actividades preexistentes en ejecución y desarrollo (art. 20);

3) La reglamentación (en vez de una ley especial) regulará los pimientos tanto de estudio de impacto ambiental, cuanto de las auditorías ambientales (art. 21). Estamos ante un sistema sintético, y eficaz (toda vez que no resulte desnaturalizado por el decreto reglamentario) de control y difusión, práctico y operativo de lo que es la principal garantía de la dimensión ambiental.

III.f. RÉGIMEN DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS

El Capítulo IX ("Residuos Peligrosos") es más importante por la definición subyacente que por los términos explícitos. En efecto: tácitamente se encuadra en la potestad provincial de dictar sus propias normas en la materia en vez de adherir a la ley nacional 24051. Paralelamente (y en forma coherente con la metodología adoptada) se difiere al decreto reglamentario la materia específica en lugar de optar por una ley especial (como, de ejemplo, lo efectuó la provincia de Buenos Aires).

III.g. SANCIONES - AUTONOMÍA Y RADICALIDAD

El Capítulo X ("Infracciones, sanciones e incentivos") es, probablemente, el más logrado dentro de las modernas técnicas del ecoderecho e introduce, explícitamente instrumentos de vanguardia.

Así, el art. 24°, a partir de la priorización del ambiente, expresa literalmente que *"cuando haya peligro de daño grave e irreversible (del ambiente), nunca podrá alegarse la falta de certeza absoluta como razón para no adoptar medidas preventivas"*. En síntesis, adopta como principio general el principio de precaución o lejanía. La trascendencia del precepto legal se proyectará sobre todas aquellas problemáticas donde no haya certeza irrefutable (ejemplo: estaciones de alta tensión, torres de antena de microondas de comunicación, equipos de medicina nuclear, etc.), siempre que haya peligro de grave daño. El art. 25° enumera, en amplio espectro las conductas dañosas contra el ambiente, siendo elogiada la inclusión de la destrucción/modificación perjudicial del paisaje natural y del patrimonio genético. El art. 26° incluye un instituto de avanzada: la medida cautelar administrativa traducida en la suspensión inmediata de la obra o actividad potencialmente dañosa si ésta se inicia sin permiso antes de la aprobación del estudio de impacto ambiental. Coetáneamente, la persona física o jurídica responsable será intimada a la reparación del ecosistema afectado, independientemente de las sanciones civiles y penales que pudieren corresponder. Al enumerar las sanciones administrativas, el art. 27°, avanza en grado hacia medidas radicales. En efecto: desde las usuales en la materia (apercimiento, multa, suspensión de la concesión o permiso, caducidad total o parcial de la misma, clausura de instalaciones), hasta la retención de bienes peligrosos, el decomiso y la destrucción de los mismos en los supuestos de mayor gravedad. Interpretamos que la última sanción (destrucción o desnaturalización de bienes peligrosos) requerirá la concurrencia de dos requisitos: peligro inminente y autorización judicial. Resulta interesante la consideración de las condiciones subjetivas del infractor (condición económica, capacidad de enmendar el daño, reincidencia) que realiza el art. 28 para la graduación de la sanción, siempre y cuando no se olvide que el daño ambiental tiene una naturaleza de responsabilidad objetiva por excelencia (riesgo por actividad). El art. 30 introduce un incentivo de empresa clásico en la Unión Europea: la "ecolabel", etiqueta o sello oficial que la Secretaría otorgará a los productos o servicios de calidad ambiental (iniciativa olvidada por el Proyecto Adicional al Tratado de Asunción sobre Medio Ambiente, que otorgaría prestigio a los productos y servicios del Mercosur).

III.h. INTERFASE AMBIENTAL - CLAUSURA DEL CÍRCULO JURÍDICO

Desde 1987, pese a la positiva recepción del recurso contencioso administrativo sumario (ley 10000) por parte de los tribunales, la acción popular era una flecha incompleta.

Si bien el blanco de legitimación pasiva eran las autoridades provinciales, municipales o comunales (art. 1º, ley 10000), la autoridad de aplicación y el poder de policía estaban dispersos en diversos organismos, ya que la ex Subsecretaría de Medio Ambiente y Ecología, tenía, por su origen, limitaciones de competencia y control.

La ley 11.717 ubica en el centro de la escena jurídica a la nueva Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable. Por su obligación de controlar (arts. 4, 11, 24, 25, 26, 18, 19, 20, 16, 27 y 31), la acción popular la tendrá en el target de legitimación pasiva, sea en forma directa o indirecta, concurrente o solidaria.

La norma se erige en la primera que contempla a la participación ciudadana como herramienta esencial del derecho humano al ambiente sano y equilibrado: no se trata de una mera enumeración o declaración, ya que se complementa con el sistema operatorio de Audiencias Públicas (arts. 12, 13 y 14). Corresponde señalar que es la primera norma de derecho público provincial que consagra el instituto, ya que anteriores proyectos fueron vetados.

IV. DECRETO N° 592/02:

El Decreto N° 592/02 reglamenta exclusivamente los arts. 22º y 23º (Capítulo IX sobre “Residuos Peligrosos”) de la Ley Marco N° 11.717. Articula una red integral e integrada, si bien con un sesgo especial³⁸. En efecto, inaugura una técnica metodológica que caracterizamos como polireglamentación o red de decretos seriados.

El Decreto 592/02 es, pues, la punta de lanza de esta red reglamentaria que, comenzando con los residuos peligrosos, continuará (en decretos autónomos) con

³⁸ ARCOCHA, Carlos Enrique, ALLENDE RUBINO, Horacio, Derecho Ambiental y Recursos Naturales, UNR Editorial, Rosario, 2000, p. 71.

“estudio y evaluación de impacto ambiental”, “auditorías ambientales” y “áreas naturales protegidas”. Ello pone de relieve la complejidad sistémica del ambiente, su naturaleza interdisciplinaria y su particular simbiosis de preceptos de forma y de fondo³⁹.

IV.a. INSUMOS Y PROCESOS INTERMEDIOS:

A diferencia de la Ley Nacional 24.051 (y a semejanza de la Ley 25.612), el Decreto excluye expresamente de su ámbito los residuos patológicos (art. 5°). Dada la naturaleza de los residuos patogénicos o biopatogénicos y su incidencia en el ambiente y la salud humana, ello, obviamente, no implica descartarlos, sino derivarlos a otra reglamentación especial (con lo que se ratifica la técnica de los decretos reglamentarios seriados). En otro orden, resulta trascendente el control y regulación de aquellos residuos peligrosos que, en calidad de insumos, pueden ser integrados a otros procesos productivos (art. 4°). Va de suyo que como condición sine qua non, la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable deberá contar con un Registro y banco de datos detallado de dichos procesos industriales.

IV.b. REGISTROS:

La normativa establece la creación de tres registros:

- a) Registro de Consultores, Expertos y Peritos (art. 6°);
- b) Registro de Generadores, Operadores y Transportistas (art. 7°);
- c) Registro de Infractores (art. 13°).

La inscripción en el Registro de Consultores, Expertos y Peritos no sólo opera como habilitación sino como causa de responsabilidad para los profesionales que signen estudios e informes ambientales, pudiendo derivar en suspensiones y cancelaciones en caso de irregularidades (sin perjuicio de sanciones civiles o penales eventuales).

El Registro de Generadores, Operadores y Transportistas comprende también a los responsables de disposición final (arts. 33° a 40°). Dado su carácter “público” (art. 7°), podrá y deberá ser consultado por industrias y profesionales para deslindar

³⁹ ARCOCHA, Carlos Enrique, Estatuto jurídico integrado de la interface ambiental, 1° parte, UNR editorial, Rosario, 2001, pág. 19.

eventuales responsabilidades por daño. Se apunta asimismo a formalizar convenios de reciprocidad con la Nación y las provincias, sobre una base mínima de homologación consensuada (conforme con el art. 41° de la C.N.). Paralelamente, la Secretaría de Medio Ambiente podrá inscribir de oficio a los que, estando comprendidos, no formalizaran su registro, quedando a cargo de estos últimos el eventual onus probandi (carga de la prueba) negativo.

El Registro de Infractores y Reincidentes (trátase de personas humanas o jurídicas) será también de carácter público, alcanzando las sanciones no sólo a las empresas, sino también a sus directores, gerentes, mandatarios o gestores.

IV.c. TRASPORTE, MANIFIESTO Y TRANSFERENCIA:

La regulación del “manifiesto” (paralelo de la “guía” de transporte de ganado), constituye el pasaporte de los residuos peligrosos. Puede ser auditada en cualquier momento por la autoridad de aplicación e instrumenta una doble transmisión: a) transferencia del generador al transportista; b) transferencia a la planta de tratamiento o disposición final (art. 14°). La normativa establece la homologación automática para manifiestos de otras provincias siempre que cumplan los presupuestos mínimos de protección ambiental (establecidos que fueron por Ley Nacional).

IV.d. CERTIFICACIONES:

El certificado de Aptitud Ambiental (CAA) se constituye en el único instrumento que acredita la aprobación de todos los subsistemas de operaciones y habilitación de plantas, debiendo inscribirse en el Registro de Generadores, Operadores y Transportistas. Se prevé un Certificado Ambiental Restringido (CAR) a reglamentarse, que operará como habilitación limitada (arts. 14°, 15° y 16°).

IV.e. ACCIDENTES: PROCEDIMIENTO:

Dada la naturaleza sensible del objeto, resulta encomiable la regulación de situaciones atípicas pero probables: a) generación de residuos peligrosos en forma eventual; b) generación en caso accidental; c) generación no programada. En todos los

casos la persona humana o jurídica responsable deberá notificar por medio fehaciente a la Secretaría de Medio Ambiente de tal circunstancia en un plazo no mayor de 10 días contados a partir de la producción del hecho, adjuntando un informe técnico de profesional inscripto en el registro con su firma y la del titular de la actividad. La Secretaría podrá exigir, además, un estudio de riesgos y un Plan de Contingencias (arts. 28° y 29°).

IV.f. DEPOSITO Y SEGURO:

La normativa admite el almacenamiento o depósito transitorio de residuos peligrosos, estableciendo un plazo máximo de 2 años para su derivación a plantas de tratamiento o disposición final. La Secretaría exigirá un informe detallado cada 6 meses, y la contratación de una póliza que cubra los daños eventuales (arts. 30°, 31° y 32°).

IV.g. CLAUSULAS Y PROCEDIMIENTOS DE SEGURIDAD:

La detallada reglamentación sobre las condiciones y requisitos de las plantas de tratamiento y disposición final de residuos peligrosos contiene cláusulas de seguridad a destacar. Así, verbigracia, la exigencia de estudios hidrogeológicos homologados por la autoridad competente, con los procedimientos técnicos para evitar la contaminación de suelos o napas (art. 34°, inc. d); la garantía de invulnerabilidad de los acuíferos dada la permeabilidad del suelo y la profundidad del nivel freático (art. 35°, inc. a); la distancia mínima de la planta a la periferia de los centros urbanos que determinará la autoridad de aplicación (art. 35°, inc. b); y una franja perimetral forestal (art. 35°, inc. c). Se establece, además, el procedimiento o Plan de Cierre de las plantas (de tratamiento o disposición final) con estándares mínimos obligatorios que incluyen: 1) un programa de monitoreo de aguas subterráneas no menor a 5 años; 2) la descontaminación de todos los equipos e implementos no contenidos dentro de celdas de disposición (art. 39°). Finalmente, el operador de planta de tratamiento o disposición final debe extender al generador un Certificado de destrucción o confinamiento de los residuos peligrosos (art. 40°).

Paralelamente se prevé (en concordancia con los arts. 28° y 29°) la posible liberación accidental de residuos peligrosos durante cualquier operación, en cuyo caso

(sin perjuicio del informe técnico a elevar a la Secretaría en el término de 10 días por parte del responsable), debe notificarse a dicha autoridad de aplicación durante la primera hora de producida dicha liberación (art. 40°). En nuestra opinión este sistema de alerta ambiental se extiende a los casos descriptos up supra (generación accidental, eventual o no programada de residuos peligrosos). La reglamentación incluye tres Anexos Técnicos: 1) Categorías sometidas a control; 2) Lista de características peligrosas; 3) Operaciones de eliminación.

IV.h. EVALUACION E INTEGRACION NORMATIVA:

La Ley Nacional 25.612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios, obligará a un decreto complementario o de integración. En efecto, la materia bajo estudio deberá incorporar:

- a) La clasificación tripartita de niveles de riesgo (bajo, medio y alto);
- b) Separación de residuos incompatibles entre sí;
- c) Sistema diferencial de control para los Programas de Adecuación Tecnológica;
- d) Acordar en el ámbito del COFEMA (Consejo Federal de Medio Ambiente) las características y contenidos del estudio de impacto ambiental y las condiciones de habilitación de plantas;
- e) Incorporar las excepciones a la responsabilidad civil por daño ambiental;
- f) Adecuar las sanciones administrativas;
- g) Tener en cuenta que la responsabilidad penal pasa de la jurisdicción federal (competente conforme Ley 24.051) a la justicia ordinaria (local), con lo que se abre un abanico inmenso tanto respecto a los potenciales autores de delitos ambientales, cuanto al ámbito de las acciones u omisiones de las autoridades de aplicación (en el ámbito local la Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable), por imperio de la Ley 10.000 y su eventual derivación a la justicia criminal. El traspaso a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de las facultades y obligaciones en la materia demandará un importante aumento de los recursos humanos y equipos, para evitar la judicialización intensiva de los problemas ambientales.

V. DECRETO N° 1844/02:

Pese a que se lo denomina “decreto correctivo” o “rectificador” de errores materiales, es mucho más. Se trata de un decreto autónomo y sustitutivo, como lo aclara expresamente.

En las *Disposiciones Generales*, entiende por *residuos peligrosos*:

- 1) Todo residuo comprendido dentro del Anexo I y que posea alguna de las características enumeradas en el Anexo II;
- 2) Todo residuo que tenga alguno de los constituyentes del Anexo I en concentración superior a la determinada la autoridad aplicación.
- 3) la Secretaria podrá ampliar los Anexos I y II cuando razones científicas lo aconsejen previa consulta al Consejo Provincial de Medio Ambiente.

Sin embargo, también *excluye* de su ámbito de aplicación a determinados residuos. Ellos son:

- 1) Residuos domiciliarios.
- 2) Residuos patológicos (anexo).
- 3) Residuos derivados de operaciones de buques y aeronaves, salvo que deban ser tratados en territorio provincial.

Con respecto al *Registro de consultores, Expertos y Peritos*, hace una remisión en blanco al futuro decreto específico. Establece la responsabilidad incluida la suspensión o cancelación de matrícula en el Registro (artículo 7)

El *Registro de Generadores, Operadores y Transportistas* lo creará la Secretaría para todas las personas físicas o jurídicas que intervengan en el proceso. Es de carácter público (artículo 8). Establece convenios de reciprocidad con la Nación y las provincias. La Secretaría podrá inscribir de oficio (con un plazo de 30 días para prueba en contrario). Los que ya estén operando tendrán un plazo de 180 días (desde la apertura del Registro para presentar solicitud).

Para el **Registro de Infractores y Reincidentes** remite a los sancionados. Su carácter es público.

En cuanto al **Manifiesto**, prescribe todos los datos obligatorios. Considera homologados automáticamente cuando cumplan los presupuestos mínimos nacionales (artículo 17).

El **Certificado de Aptitud Ambiental** es el único instrumento que acredita aprobación de: etapas, sistemas y plantas. Efectúa una remisión en blanco para el procedimiento a futuro decreto (artículos 18 y 19).

La **Tasa Adicional** se trata de un arancel anual a fijar por la Secretaría (en función de cantidad, peligrosidad, capacidad transportable) para generadores, operadores y trasportistas (arts. 20 y 21).

Se establecen **Incentivos** para nuevas tecnologías de minimización, conducción de hasta el 50% de la tasa anual (artículo 22).

Para los **Generadores** establece los requisitos de inscripción y las obligaciones. Para el cierre de una planta generadora debe su titular:

- 1) avisar a la Secretaría con 90 días de antelación;
- 2) la Secretaría aprobará o rechazará en el término de 30 días desde la inspección;
- 3) el cierre se hará dentro de los 60 días. El plan de cierre deberá prever:
 - a) Monitoreo de suelos y aguas subterráneas por el tiempo que fije la Secretaría;
 - b) Descontaminación de equipos, celdas y contenedores;
 - c) Inventario y disposición final de los residuos peligrosos.
 - d) Con autorización de la Secretaría podrá almacenar durante 2 años con prórroga de 1 año más.

Para la **generación eventual o no programada** se deberá notificar a la Secretaría en un plazo no mayor a 10 días y elevar un informe técnico. La secretaria puede ordenar la presentación de un Estudio de Riesgos y Plan de Contingencias. Deberá cumplir con

la habitualidad, es decir, la inscripción en el registro. Si se liberasen a un cuerpo receptor residuos peligrosos, se deberá avisar a la Secretaría dentro de la primera hora de producido el hecho.

En cuanto a los *Transportistas* se agrega un detalladísimo capítulo de obligaciones, requisitos y prohibiciones. Se establece que todo transportista, en calidad de guardián es solidariamente responsable con el generador de todo daño (art. 40)

Los *Almacenadores Transitorios* son depositarios que tienen que inscribirse en el registro. Producir un informe cada 6 meses. Son responsables solidarios con el generador (artículo 44)

Las *Plantas de tratamiento y disposición final*, además de todos los requisitos y condiciones técnicas, se exigen:

- 1) Condiciones de permeabilidad del suelo y profundidad de nivel freático;
- 2) Distancia respecto a la periferia de los centros urbanos;
- 3) Franja perimetral de forestación;
- 4) Tecnología aprobada de reciclado o destrucción;
- 5) Plan de cierre igual que para las Plantas de generación más monitoreo de aguas por 5 años.
- 6) Responsabilidad solidaria con el generador (artículo 55.).

En cuanto a las *Infracciones* podemos encontrar entre ellas:

- 1) Apercibimiento.
- 2) Multa igual de \$100 a \$ 1.000.000.
- 3) Suspensión en Registro de 30 días a 1 año.
- 4) Cancelación en Registro.
- 5) Obligación de recomponer el ambiente afectado conforme la Secretaría (artículo 57).
- 6) Las personas físicas, Directores, Administradores, Gerentes Mandatarios o Gestores de una persona jurídica sancionada serán personal y solidariamente responsables (artículo 62).

Responsabilidad: la responsabilidad del generador no desaparece por: Transformación o tratamiento a excepción de los daños causados por la mayor peligrosidad adquirida por tratamiento o disposición final.

Liberación accidental: La misma disposición que para la generación eventual (avisar en una hora e Informe Técnico en 10 días).

VI. RESOLUCION N° 040/14:

El 11 de Febrero de 2014 se aprobó la Resolución N° 040/14. Que, como ya hemos analizado ut supra, el Decreto N° 1844/02, ampliatorio y sustitutivo de su similar N° 0592/02 y Reglamentario de los artículos 22° y 23° de la Ley N° 11.717, establece en su artículo 14° el uso de un documento denominado “Manifiesto”, donde se volcarán los datos e información relevante de los residuos peligrosos generados, sus cuidados en el manipuleo, almacenamiento y transporte, así como durante su eliminación. De esta manera la Secretaría de Medio Ambiente del Ministerio de Aguas, Servicios Públicos y Medio Ambiente, aprobó el sistema de manifiesto por medio del uso de formularios.

Con esta Resolución la Provincia logró tener en cuenta la disponibilidad de nuevas formas de gestión que brindan los avances tecnológicos, con la consiguiente simplificación de trámites y agilización en la realización de los mismos, otorgando de esa manera mayor economía y eficacia en la emisión de los manifiestos de residuos peligrosos y posibilitando un mejor control sobre los mismos, se ha considerado oportuno la implementación de un manifiesto electrónico o en línea para este tipo de residuos, derogando la Resolución N° 0050/06.

Implementa la confección del manifiesto por medio de un trámite en línea, tiene como objetivo central la optimización de aquellas acciones que conlleven a la agilización de los trámites relacionados con la gestión de los residuos peligrosos por parte de los usuarios vinculados en las distintas etapas, como su generación, manipulación, almacenamiento, transporte y/o disposición final.

Este Manifiesto se confeccionará a través de un original y tres copias. El original será para el Generador, la primera copia para el Transportista, la segunda copia para el Operador y la tercera copia del Manifiesto para la Secretaría de Medio Ambiente, la cual deberá ser entregada a esta autoridad de aplicación con frecuencia mensual. Por lo

tanto es evidente que de ningún modo la Resolución reemplazará la presentación de la copia final del manifiesto sobre soporte papel por la vía de la Mesa de Entradas de la Secretaría de Medio Ambiente, sino por el contrario, estableció un mecanismo automatizado para el completado de los formularios que se necesitan para documentar dicha presentación.

Por otro lado, se tiene en cuenta que para el caso de existir la interjurisdiccionalidad en la gestión de los residuos peligrosos, el generador deberá confeccionar los manifiestos provinciales y nacionales correspondientes.

Además, también se tiene en cuenta el requisito del Decreto N° 1844/02 para los operadores radicados en otras jurisdicciones, para lo cual deberán constituir domicilio en la provincia de Santa Fe y registrarse en el Registro de Generadores y Operadores provincial.

Por otro lado, también forman parte de la Resolución 040/14 dos Anexos. En el Anexo I se encuentra el formato del Manifiesto, el cual se puede observar en la siguiente imagen:

ANEXO I

NÚMERO: X-XX

MANIFIESTO DE RESIDUOS PELIGROSOS DECRETO N° 1844/02 - PROVINCIA DE SANTA FE

1.0 Datos Identificatorios				
	Generador	Transportista	Operador	
N° Registro				
Nombre				
Domicilio				
CUIT				
2.0 Vehículo				
Tipo	N° Patente	Habilitación		
3.0 Información de Residuos				
Descripción/ Clase	Cantidad Total	Estado de Agregación	Contenedores	
			Tipos	N°
4.0 Instrucciones de Manipulación p/el Operador en la Pta. de Tratamiento o en el Sitio de Disposición Final				
5.0 Documentación Anexa				
Planes de Contingencia:		Hoja de Ruta:		
6.0 Documentación de Emergencia				
Teléfono Generador				
Teléfono Transportista				
Teléfono Operador				
7.0 Certificación				
	Generador	Transportista	Operador	
Firma				
Título				
Fecha				
8.0 Declaración Jurada: Certificación del Generador				
Declaro bajo juramento que la información y los datos mencionados en la presente, son veraces y se ajustan a la legislación vigente en la materia.				
Original - Para el GENERADOR				

En el Anexo II se encuentra el instructivo para la confección “en línea” del mencionado Manifiesto, disponible en la plataforma “web” dentro del portal de trámites de la provincia de Santa Fe: www.santafe.gov.ar/tramites, o la que en el futuro la reemplace.

VII. CONCLUSION:

La ley 10.000 ha representado un extraordinario avance en la protección de los intereses o derechos subjetivos difusos en general y del medio ambiente en particular. No obstante, presenta algunas falencias, que podrían ser mejoradas en una posterior reforma, como por ejemplo, la cuestión de la tipificación de la acción, lograr una mejor redacción del art. 1', e incluir como sujetos pasivos de la acción, dentro de una reestructuración del instituto, a los particulares, en cuanto afecten el derecho a un medio ambiente sano consagrado en la Constitución Nacional

La ley de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable N° 11717 vino a cubrir un vacío legal de añeja data en la Provincia de Santa Fe. Ausencia curiosa en la provincia que fuera pionera (1987) en la normalización del "recurso contencioso administrativo sumario" (verdadera acción popular) en defensa de los intereses difusos o derechos colectivos (leyes 10000, 10396, 10915). Numerosas iniciativas legislativas, que nutren al presente codex ambiental, naufragaron en la media sanción o en la pérdida de "estado legislativo" por el mero transcurso del tiempo.

La introducción de la medida cautelar administrativa (art. 26 suspensión de la obra o actividad si no está aprobado el estudio de impacto ambiental), resulta un mecanismo jurídico de diseño audaz (en cuanto puede colisionar con el amparo) pero eficaz en la prevención de daños al ecosistema. Ella se complementa con la responsabilidad de reparar el ecosistema dañado (art.26), obligación de naturaleza autónoma.

En síntesis, el corpus de la ley 11.717 y su decreto reglamentario, cierra el círculo jurídico iniciado por las leyes 10.000 (recurso contencioso administrativo sumario/acción popular) y 10.396 (que en sus art. 1° y 24°, facultan al Defensor del Pueblo a ejercer dicha acción). Lo que hasta la sanción de la ley 11.717 era un circuito incompleto (demasiado limitado en las obligaciones explícitas de la autoridad de aplicación y demasiado amplio en las implícitas).

En cuanto a su Capítulo IX ("Residuos Peligrosos") es más importante por la definición subyacente que por los términos explícitos. En efecto, tácitamente se encuadra en la potestad provincial de dictar sus propias normas en la materia en vez de adherir a la ley nacional 24.051. Paralelamente (y en forma coherente con la

metodología adoptada) se difiere al decreto reglamentario la materia específica en lugar de optar por una ley especial (como, de ejemplo, lo efectuó la provincia de Buenos Aires).

Con respecto al Decreto 1844/02, ha sido de gran importancia para el ordenamiento jurídico de la Provincia y un gran avance para el derecho ambiental.

Sin embargo no deberíamos olvidar que el decreto es correctivo o rectificatorio. Es decir, que corrige defectos de una norma anterior, que es el decreto 592/02 y con la cual podríamos decir que aún existe una suerte de convivencia – transición entre ellas.

Esto denota la importancia de sancionar una Ley tajante de residuos peligrosos, que termine con los conflictos que ocasiona una inadecuada legislación.

Por último, pero no menos importante, la Resolución N° 040/14 no presentó el sistema de “Manifiesto de Residuos Peligrosos”, que tuvo como objetivo simplificar los trámites y agilizar la realización de los mismos, y de esa manera otorgar mayor economía y eficacia en la emisión de los manifiestos de residuos peligrosos.

CAPITULO VI

CONCLUSION FINAL

SUMARIO: I. Introducción; II. Propuesta; III. Conclusión Final.

I. INTRODUCCION:

Para analizar tan delicado tema y concluir en una humilde propuesta, debemos comprender como funciona el régimen de jurisdicción y competencias.

Como se deja ver, tanto el deslinde de potestades jurisdiccionales como la asignación de competencias a los órganos con incumbencia ambiental, están condicionados por la especial naturaleza y características propias de los fenómenos ambientales, ya que en algunas situaciones será nacional, tanto en cuanto a la potestad "legislativa" como a la " ejecutiva". En otros probablemente las dos serán de resorte exclusivo de las autoridades locales. Y también habrá situaciones en que una y otra, o las dos juntas, tendrán carácter interjurisdiccional, casos en los cuales será necesario y conveniente la concertación para compatibilizar normas y coordinar la actuación de los diferentes órganos involucrados.

Y el problema ya está a la vista, basta con reparar que cuando la Nación sancionó y reglamentó la ley 24.051 de Residuos Peligrosos, la provincia de Santa Fe, no sólo no adhirió a esta, sino que además, hizo lo propio sancionando la Ley 11.717 de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, que contiene un capítulo referido al régimen provincial sobre residuos peligrosos. Y si bien hubo otros Estados provinciales que no lo hicieron, muchos de ellos tampoco adhirieron a su régimen.

Evidentemente los destinatarios de esos regímenes están expuestos a una absoluta inseguridad jurídica. Y lo que es más grave aún, que las empresas que intenten instalarse carecerán de un marco jurídico que aliente sus inversiones, simplemente porque no pueden saber a ciencia cierta cuáles son las exigencias ambientales a las que deben someterse para su habilitación y funcionamiento, o cuál habrá de ser la autoridad de aplicación competente a la que deberán dirigirse.

Pero todos sabemos que la contaminación "viaja" y que muchos fenómenos ambientales abarcan zonas imprecisas que no respetan barreras jurisdiccionales. Esa especial naturaleza de la fenomenología ambiental es lo que condiciona el problema, exigiendo la adopción de criterios globales, sistemáticos y unitarios. Entonces, ¿son facultades originarias, exclusivas y excluyentes; o delegadas y/o compartidas? La respuesta no está exenta de prevenciones. No debemos olvidar que lo claro no siempre es sinónimo de sencillo. El art. 41 de la CN contiene dos importantes directrices, la primera instituye el deber funcional a cargo de las autoridades públicas de garantizar el

derecho a gozar de un ambiente "sano" y "equilibrado". La segunda establece una regla general, a objeto de deslindar la jurisdicción ambiental entre Nación y Provincias.

Con referencia al deber funcional de las autoridades públicas dicho precepto les impone proveer a la protección de aquel 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 (conf. 2do. párrafo del art. 41 de la CN).

Y con respecto al deslinde jurisdiccional entre Nación y provincias, dispone que a la Nación le corresponde dictar normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas. Y agrega, "sin que aquéllas alteren las jurisdiccionales locales" (conf. 3er. párrafo del art. 41 de la CN).

Se trata de dos directivas que tienden a asegurar a todos los habitantes de la Nación un nivel mínimo y general de protección. Esa disposición, respetuosa del federalismo y de nuestra organización constitucional, reconoce a las provincias la facultad originaria y primaria de la jurisdicción ambiental, a punto tal que dicho reconocimiento abarca aquellas potestades para "complementar" los presupuestos mínimos de protección, cuya determinación ha sido la única incumbencia delegada a la Nación.

Ahora bien, el Congreso Nacional sancionó la Ley General del Ambiente (ley N° 25.675), estableciendo ciertos presupuestos mínimos de protección, "uniformes" y "genéricos", para todo el país. Pero esto no significa que las provincias hayan quedado impedidas de fijar niveles de mayor excelencia ambiental para sus habitantes, o para aquellas cuestiones motivadas por circunstancias particulares, propias de sus ámbitos territoriales. Y ello, se entiende, en tanto y en cuanto las cuestiones ambientales resulten divisibles jurisdiccionalmente.

Por otro lado, y partiendo de que este nuevo mundo de producción en serie y globalizada donde todo se descarta y se fabrica para que los productos duren menos tiempo, y ello sumado a que dicha actividad productiva se realiza bajo las directrices de un modelo de producción que sostiene como premisa lograr la mayor producción posible al menor costo, hay que tener en cuenta que éstas son circunstancias suficientes para generar una gran contaminación como consecuencia de las nuevas formas de producción. Esta actividad y todas las afines que participan de la cadena, generan, cada

vez más y en mayor proporción, el subproducto de desecho contaminante, el que, en muchos casos, es desechado sin ningún tipo de tratamiento ni decoro en su disposición final.

Es importante que el estado fije políticas en protección a la salud pública y, principalmente, al entorno de producción lo que permitiría una mejor calidad de vida, es decir, al consagrado derecho fundamental a un ambiente sano. Las acciones del Estado tienen que buscar prevenir o, por lo menos, mitigar los efectos que, real o potencialmente, produce cualquier tipo de agente contaminante, con el único y primordial objetivo de cuidar al ambiente y como corolario de ello, proteger la salud.

Lo que debe fomentarse es la educación ambiental, se debe brindar información a la sociedad, y establecer medidas de protección para que la sociedad toda conozca, colabore y se involucre en la ardua tarea de proteger el medio ambiente y poder así, desarrollar nuestra existencia en los parámetros de un ambiente sano.

Existen casos en los cuales a pesar de tratarse de lugares pequeños en cuanto a nivel poblacional, no significa que tengan menor cantidad de productores de residuos peligrosos y, consecuentemente, se evidencia una mayor probabilidad de adquirir algún efecto proveniente de los mismos. Y tal es así que, en ciertos casos, pueden ser los propios productos que utilizamos a diario en nuestros hogares los altamente peligrosos y/o tóxicos.

Por este camino tiene que transitar toda la legislación de cualquier estamento del estado, desde el más pequeño hasta el más especializado en la materia, todo ello para poder aplicar a quien corresponda la responsabilidad que por ley tiene, como así también ahondar aún más en la protección del ser humano y la vida, dentro de un ambiente saludable.

Somos nosotros, considerados individualmente y como parte integrante de la sociedad, quienes debemos tomar conciencia del deber de prevenir la contaminación, como así también de exigirla y hacerla cumplir, para garantizar el buen vivir de las generaciones actuales y brindarle a las futuras generaciones un ambiente apto para el desarrollo de la vida.

Y es así, convirtiéndonos en parte activa, como debemos actuar, denunciando ante las autoridades cualquier vulneración a las leyes reglamentarias y a las normas de

seguridad para que, a partir de allí, sea el propio Estado, garante de nuestros derechos, quien tome conocimiento e intervenga a fin de hacer cesar dichas irregularidades.

II. PROPUESTAS:

Tomando en consideración lo desarrollado en capítulos anteriores, las falencias identificadas, las comparaciones realizadas, la experiencia de la Provincia de Santa Fe y el aquilatado bagaje práctico aportado por la regulación vigente en nuestro país, se realizó un enriquecedor trabajo para la formulación de una humilde propuesta para mejorar la protección ambiental, sobre todo con el tratamiento de residuos peligrosos para nuestra Provincia, con el fin de sistematizar el efectivo control de los residuos.

Siempre teniendo en cuenta la falta de una eficaz Ley Nacional de presupuestos mínimos para la protección ambiental sobre gestión integral de residuos peligrosos y de esta manera lograr que la norma pueda sentar principios básicos, que la Provincia complementara y que, fundamentalmente, no pudiera ser alterada. Para ello resulta imprescindible tener en cuenta la realidad imperante hoy en Santa Fe y el régimen normativo que en materia de residuos peligrosos está vigente.

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 la provincia dicte las normas necesarias para la implementación de aquellos, pudiendo, por su parte, complementarlo.

En el caso de derogarse 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 en el supuesto que se aprueba una nueva ley y se demore su adecuación para cada Estado Local. Por tanto deberá elegirse una fórmula de derogación y, a su vez, una Ley Provincial que permita que continúen rigiendo las obligaciones y derechos de los fiscalizados y las potestades de la autoridad de aplicación.

Si bien la Provincia de Santa Fe ha logrado una buena definición y clasificación en cuanto a los residuos peligrosos, no debemos olvidar que se lo hace desde un decreto que regula dos artículos (22 y 23), de la ley 11.717. Por ello considero que

nuestra Provincia necesita y se merece tratar este tema en una ley específica. Más aún, teniendo en cuenta que no ha adherido a la ley nacional de residuos peligrosos (sólo en lo que respecta a la interjurisdiccionalidad). Por lo tanto, como propuesta de una Ley Provincial, los legisladores deberían incluir en su texto la definición de residuos peligrosos y su peligrosidad

Partiendo de lo expuesto, 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 local. Como así también proponemos tomar los principios de la Ley 25.612 para la interpretación y aplicación de la ley Provincial, a saber: de congruencia; de prevención; el precautorio; de equidad intergeneracional; de progresividad; de responsabilidad; de subsidiariedad; de sustentabilidad; de solidaridad; y de cooperación.

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 que una nueva ley de provincial sobre residuos peligrosos trate sobre el tema y de esta forma lograr que la provincia de Santa Fe pueda basarse en principios propios y superadores, que la Ley Nacional no logró. Esa nueva ley debería abarcar principios mejorados para 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. Así como también para su reutilización y/o reciclaje de los residuos. Además, teniendo en cuenta los instrumentos de política y gestión ambiental que comprenden: el ordenamiento ambiental del territorio; la evaluación de impacto ambiental; el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades entrópicas; la educación ambiental; el sistema de diagnóstico e información ambiental; y el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable.

Resulta imprescindible que se recoja en el ordenamiento provincial, 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. En

este punto debemos tener especial atención en cuanto a lo que se entiende por residuos peligrosos tanto en la Ley Nacional N° 24.051 como así también en el Decreto Provincial N° 1844/02, ya que la Ley Nacional remite al Anexo I “o” Anexo II, pero distinta solución ocurre con el Decreto de la Provincia de Santa Fe porque en éste último, cuando remite a sus anexos, utiliza el conector “y” (remite al Anexo I “y” Anexo II). La diferencia radica en que en la Nación, el residuo debe contener las características establecidas tanto de un anexo como del otro indiferentemente, sin necesidad de que esa característica se cumpla simultáneamente en ambos anexos para ser considerado peligroso. En cambio, en la Provincia el residuo debe contener las características establecidas en ambos anexos, simultáneamente, para ser considerado peligroso. Por lo tanto, proponemos que para que los residuos sean considerados peligrosos, se utilice la misma regla que en la Ley Nacional.

Por otra parte corresponde conservar la distinción necesaria entre peligrosos y no peligrosos en consonancia con la comunidad internacional.

Proponemos la creación de una Cartografía Social, en lo posible con formato digital (para mayor control por la ciudadanía toda y de fácil acceso, a través de la web provincial) que contenga los distintos sectores de polución dentro de la provincia, y, en lo posible, clasificarlo en distintos niveles, ya sea de los cursos de agua, filtración por suelo, entre otros.

En relación a la prohibición de introducción de residuos peligrosos, como principios a tener en cuenta, debería armonizarse coordinadamente junto a la posibilidad de ingreso a la Provincia de Santa Fe, 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 nuestro país y sus provincias. En tal sentido, proponemos la prohibición, importación y transporte de todo tipo de residuos, provenientes de otros países, con excepción de aquellos residuos que sean incluidos, previamente, en una lista positiva, aprobados por la autoridad de aplicación y que los interesados demuestren, en forma fehaciente, que serán utilizados como insumos de procesos industriales. Asimismo, cabe la excepción para el tránsito de residuos previsto en convenios internacionales.

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.

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.

Resulta importante, para la sanción de una ley provincial sobre residuos peligrosos, detenerse en el agregado de una sanción que establezca 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. En tal sentido, también agregar que todo transportista de residuos es responsable, en calidad de guardián de los mismos, de todo daño producido, durante el transporte desde los lugares de generación hasta los lugares autorizados de almacenamiento, tratamiento o disposición final.

La obligatoriedad de contratación de seguro ambiental para asegurar recomposición de daños ambientales tanto para los Generadores, Transportistas y Operadores.

En el marco de una nueva Ley Provincial, resulta necesario regular en forma puntual la incorporación del procedimiento de 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. Y si bien, ya nos encontramos con este tema regulado en el ámbito local de Santa Fe, no estaría de más, agregar la evaluación de impacto ambiental en uno de los capítulos de esta nueva ley provincial sobre residuos peligrosos.

Por su parte, que el Poder Ejecutivo de la Provincia, sea el que determine las autoridades de aplicación mediante un capítulo de la ley, que establezca el mismo.

Las autoridades competentes deben coordinar con los consejos federales de Medio Ambiente y Cultura y Educación la implementación de planes y programas en los sistemas de educación, formal y no formal, para facilitar la recepción integral del ambiente y el desarrollo de una conciencia ambiental.

También deberán institucionalizar procedimientos de participación ciudadana, mediante convocatoria a Audiencias Públicas de los responsables, interesados o potencialmente afectados.

También que se establezcan incentivos para nuevas tecnologías de minimización, conducción de hasta el 50% de la tasa anual; y con la misma solución del art. 15° de la Ley 11.717, que manda tener en cuenta en la aplicación de la Ley N° 10.759 (Educación Ambiental) los principios enunciados en su texto, y también en la capacitación de la administración pública, pudiendo la Provincia, las Municipalidades y Comunas celebrar convenios con instituciones, centros de investigación y especialistas en la materia, para fomentar la investigación, la capacitación y desarrollo de tecnologías ambientales.

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. La Creación de una Comisión de expertos y consejo consultivo integrado, por representantes provinciales, municipales, comunales (según competencia territorial), expertos y especialistas de universidades, ONGs y centros de investigaciones.

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 provincial de residuos peligrosos que reemplace el exitoso pero desactualizado Decreto Reglamentario N° 1844/02 de los arts. 22 y 23 de la Ley 11.717.

III. CONCLUSION FINAL:

Para comprender el tema que se trata, debemos establecer la jurisdicción ambiental a nivel nación – provincia.

Para la doctrina jusambientalista no es el titular del dominio sino el titular de la jurisdicción el responsable del ambiente, principio del cual deriva una regla según la cual el ambiente es responsabilidad original del titular de la jurisdicción, o sea, de quien ejerce la autoridad en el entorno natural o en el entorno por el hombre.

Pero he aquí que el ambiente está signado por su carácter unitario e interdependiente. Entonces, ¿quién es el responsable de esa unidad sistémica? Los problemas ambientales divisibles jurisdiccionalmente son competencia de la autoridad local, a la vez, autoridad normal de aplicación.

No siempre el titular del dominio de los bienes públicos es quien goza sobre ellos de jurisdicción exclusiva y excluyente. Tampoco el titular de ésta es a quien le compete indefectiblemente su ejercicio.

Para comprender estas situaciones aparentemente anómalas apelaremos a un ejemplo paradigmático, cual es el caso de los ríos navegables, cuyo dominio y jurisdicción corresponden originariamente a cada una de las provincias que atraviesan (art.124° CN), no obstante lo cual la Nación también goza sobre ellos de jurisdicción en lo concerniente a la regulación de la navegación y del comercio interprovincial o internacional (art.126° CN), principio que está refrendado por calificada doctrina nacional.

A lo expuesto debemos agregar el principio de subsidiariedad, que cobra cuerpo cuando el titular de la jurisdicción omite ejercerla.

En tal caso, el delegante goza de poder suficiente para cumplir en subsidio la omisión del órgano delegado, solución que se justifica en el hecho de que la vida continúa y las funciones públicas no pueden esperar.

Puede concluirse, entonces, que la jurisdicción primaria y originaria en materia ambiental permanece en la órbita de las provincias. Que las responsabilidades de los gobiernos locales son primarias, afianzándose así el principio de que los problemas ambientales divisibles jurisdiccionalmente continúan siendo de competencia de la autoridad local. O dicho de otro modo, que lo único que se ha delegado a la Nación es el

dictado de presupuestos mínimos "uniformes" y "genéricos". Y lo refuerza la circunstancia de que en nuestro país las provincias son los únicos entes públicos que gozan de poder originario y propio (autonomía).

Digamos, pues, junto a Marienhoff, que la jurisdicción es la potestad del Estado de reglar sobre un determinado bien público, y por dominio público la condición y la situación jurídica que el bien posee.

He ahí la razón por la que un mismo bien público puede concitar el interés de más de un Estado. Y no porque entre ellos exista "condominio", de suyo vedado por el principio de integridad territorial (consagrada en los arts. 3° y 13° de la CN), sino en razón de la jurisdicción que ellos ostentan sobre determinados bienes, sea ésta originaria, delegada o concurrente.

La competencia, por su parte, se materializa en la atribución de facultades de decisión o ejecución, a objeto de que ciertos órganos públicos ejerzan su jurisdicción. Esa atribución, además, puede ser propia, delegada o concurrente.

Por otro lado, afirmamos que la Provincia de Santa Fe asumió el ejercicio de su jurisdicción originaria en lo ambiental con la sanción de la Ley Marco de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable N° 11.717, ulteriormente reglamentada mediante varios decretos del Poder Ejecutivo Provincial.

Entendemos que los fundamentos brindados por el Poder Ejecutivo santafesino en el veto parcial formulado a los arts. 22° 23° de la ley provincial 11.717 permite abrigar buenas esperanzas. Es que allí se destaca un principio de adecuada técnica legislativa que manda a condenar en el menor número de ordenamientos posibles, la totalidad de las disposiciones que versan sobre la misma materia, evitando la dispersión legislativa que es en detrimento de la aplicación eficaz de la preceptiva que al ejercicio del Poder Policía del Estado y genera inseguridad jurídica para los sujetos que deban cumplirla. Y, así mismo, que la remisión que formulan algunas disposiciones a normas futuras que podrían sin objeciones legales integrarse reglamentariamente al ordenamiento, conspira contra aquellos principios y obstaculiza la finalidad propia de la ley en tanto tiende a su puesta inmediata en ejecución; porque, la no conformación en el tiempo que prevé para su reglamentación, de la totalidad del régimen jurídico apropiado a su aplicación, configura un escenario de inseguridad tanto para las actividades productivas sobre las

cuales incide por la vía de aprobación de proyectos constructivos, como para la comunidad interesada en la protección y control ambiental.

A lo expresado agregamos que si es reprochable traicionar la unidad sistemática del medio ambiente, más escandaloso sería regular en forma parcial lo que reclama unidad.

A nuestro entender, es notable la falta de una Ley Provincial sobre residuos peligrosos que sea superadora del Capítulo IX (Residuos Peligrosos) de la ley de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Provincia de Santa Fe.

Hoy en día nos encontramos frente a la convivencia de dos leyes nacionales (de residuos peligrosos y de gestión integral de residuos industriales), de las cuales la ley N° 25.612 que establece los presupuestos mínimos debería haber derogado a la ley N° 24.051, y, sin embargo, por carecer de varios aspectos normativos, verbigracia, no establecer un régimen para los residuos patógenos (entre otras), debió mantenerse vigente, 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. Como es el caso de nuestra Provincia, que si bien la ley 25.612 establece presupuestos mínimos, éstos no cubren todas las necesidades. Y como si fuera poco, la Provincia de Santa Fe, no adherido a la ley 24.051.

Nuestros Legisladores locales, remitieron el tema en un Decreto, desaprovechando sus facultades legislativas para que, teniendo en cuenta la labor normativa ya existente, puedan sancionar una Ley superadora sobre el tratamiento de los residuos peligrosos. Por lo tanto, todo lo que se ha logrado en materia de regulación es puesto en jaque.

Es necesario entonces, remontar dichos errores, teniendo en cuenta para ello los objetivos de la Ley de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, el Decreto N° 1844/02 y la Resolución N°040/14. En fin, cuesta creer frente a este cúmulo de disposiciones que acabamos de reseñar, la provincia no aproveche su competencia en materia ambiental, en forma originaria y propia, en todo su territorio.

Considero que la nueva Ley Provincial, 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 provincial y nacional, que los problemas de salud y del medio ambiente relacionados con las actividades industriales peligrosas, ya no atañen solamente al barrio de una 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 muchos 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 Ley Provincial, específica, de Tratamiento de Residuos Peligrosos, de práctica aplicabilidad. 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.

Mientras no se tome conciencia de ello, de nada servirá seguir dictando decretos que en la práctica se conviertan en insuficiencia normativa, con el gravísimo riesgo que ello implica, tanto para las generaciones presentes como para las futuras.

BIBLIOGRAFIA GENERAL:

- BEC, Eugenia y FRANCO, Horacio, 2010, Presupuestos mínimos de protección ambiental, capítulo XIV, Cathedra Jurídica, Buenos Aires.
- BUSTAMANTE ALSINA, Jorge, 1995, "Derecho ambiental. Fundamentación y normativa. Buenos Aires, Abeledo Perrot, pág. 51.
- CAPELLA, José Luis, 1995, en su obra Intereses Difusos, Ley 10.000, Rosario
- CCiv. y Com. Rosario, Sala II/ Sentencia N° 75 del 10/07/92, "Scrilmaglio, Jorge c/Municipalidad de Granadero Baigorria".
- CEPIS. 1996. Guía para el manejo interno de residuos peligroso sólidos en centros de atención de salud. 2 ed. Lima. <http://cepis.org.pe>
- Consejo Nacional del Medio Ambiente Brasileiro: resolución 001/86.
- DALESSIO, Andrés José, 2000, Código Penal de la Nación comentado y anotado, Tomo III, Buenos Aires, Ed. La ley, pág. 1157.
- FRANCO, Natalia María de Luján. 2012. Análisis de la Legislatura de Residuos Peligrosos en Nuestro País, Rosario, Biblioteca On-line UAI.
- FRÍAS, Pedro, ED del 5/12/1994, "La nueva Constitución del Chaco".
- GONZALEZ CALDERON, Juan A. 1958, "Derecho Constitucional", p. 415, Buenos Aires.
- <http://www.lacapital.com.ar/la-region/Un-estudio-de-la-UNR-revela-el-alto-grado-de-contaminacion-del-Cordon-20140617-0006.htm1> (martes 17 de junio del 2014)
- INVENTARIO NACIONAL DE RESIDUOS PELIGROSOS DE MEXICO– 2004. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales – SEMARNAT. www2.inecc.gob.mx
- KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída, 2015, La aplicación del Código Civil y Comercial a las relaciones y situaciones jurídicas existentes, online, www.juslapampa.gob.ar. La Plata.
- LAGREGA, Michael, BUCKINGHAM, Phillip y EVANS, Jeffere, 1998, "Tratamiento eliminación y recuperación del suelo", México, editor García Brage, pág. 350-482
- MENÉNDEZ, Augusto J. 2000. "La constitución y el medio ambiente". Mendoza. Ed. Jurídicas. Pág. 87.

- MONTEGRO, Raúl A., marzo de 1999, Introducción a la Ecología Urbana, publicación del Programa Editorial del CEVEqU-Maestría Gadu Fiunc, Neuquén.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. 2018. Diccionario de la Lengua Española. Ed., del Tricentenario. <https://dle.rae.es/>
- QUADRELLI, María Fernanda; TEMPERINI, Emanuel; RUIZ, Esteban. 2012. Seminario de Metodología de la Investigación, Facultad de Derecho UNR, Biblioteca On-line UNR.
- Sent. del 19/09/90, "Marsilli Héctor E. y otro c/ Municipalidad de Granadero Baigorria"
- VALLS. Mario Francisco, 1994, "Derecho ambiental", Buenos Aires, 3° ed., Buenos Aires. Mustang Gráfica, pág. 54-55.
- www.lacapital.com.ar/la-ciudad/basura-cero-diez-años-despues-se-entierran-cada-vez-mas-residuos-n1717787.html. (domingo 16 de diciembre de 2018).

BIBLIOGRAFIA ESPICIFICA:

- ARCOCHA, Carlos E. ALLENDE RUBINO, Horacio L., 2002. Tratado de Derecho Ambiental, Ed. Nova Tesis.
- BIBILONI, Héctor Jorge, 2005. El Proceso Ambiental, Ed. Lexis Nexis.
- CAFFERATTA, Néstor A., 2007 Tratado Jurisprudencial y Doctrinario de Derecho Ambiental, Ed. La Ley.
- DE BENEDICTIS, Leonardo. El derecho ambiental y la gestión de residuos peligrosos/riesgosos. Avances, retrocesos, superposiciones y contradicciones. Publicado en: SJA 12/12/2012, 12/12/2012, 26. Cita Online: AP/DOC/4842/2012
- NASSI, María C. CAPRA, Alberto Santos. Artículo 41 de la Constitución Nacional prohibición de ingreso de residuos peligrosos tráfico ilícito y su tipificación como delito sanciones administrativas y penales. RDAMB 40, 04/12/2014, 303. AP/DOC/1516/2014
- PIGRETTI, Eduardo A., 1998 Derecho Ambiental, Ed. Depalma.
- PEYRANO, Jorge Walter. 2011. Revista de Doctrina y Jurisprudencia de la Provincia de Santa Fe – Colaborador: CAPELLA, José Luis, "Jurisdicción Ambiental y Autonomía Municipal". Págs. 71 a 107.
- TOLOSA, Nadia Belén. La regulación de los derechos de incidencia colectiva en materia ambiental en el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. Publicado en: SJA 16/12/2015, 16/12/2015, 136. Cita Online: AP/DOC/1087/2015.

INDICE:

Resumen.....	2
Estado de la Cuestión:.....	3
Marco Teórico.....	6
Introducción.....	7

CAPITULO I**El Medio Ambiente**

I. Introducción.....	11
II. Relación Hombre-Naturaleza.....	11
III. Historia Legislativa Argentina.....	14
IV. Conclusión.....	17

CAPITULO II**Residuos Peligrosos**

I. Introducción.....	20
II. Concepto.....	20
III. Clases de Residuos Peligrosos.....	24
IV. Definición y Valoración del Riesgo.....	28
IV.a. Causales.....	32
IV.b. Impacto en la Salud.....	33
V. Conclusión.....	34

CAPITULO III**Normativa Internacional**

I. Introducción.....	36
II. Evolución Histórica.....	36
III. Acuerdos Específicos.....	38
IV. Conclusión.....	40

CAPITULO IV

Normativa Nacional

I. Introducción.....	43
II. Constitución Nacional-Artículo 41.....	44
II.a. La Jurisdicción Ambiental con Base en la Cláusula de Comercio.....	45
III. Leyes de Presupuestos Mínimos.....	48
IV. Ley N° 24.051-Un Caso Inédito de Vigencia.....	50
IV.a. Aspectos Positivos de la Ley N° 25.612 que se Encuentran Operativos y Pueden Constituir un Avance Positivo.....	52
V. Conclusión.....	53

CAPITULO V

Normativa Provincial

I. Introducción.....	59
II. Protección Legal del Medio Ambiente en la Provincia de Santa Fe-Ley N° 10.000.....	59
II.a. Ámbito de Aplicación.....	60
II.b. Medidas Cautelares.....	61
II.c. Recursos.....	62
II.d. Competencia y Jurisdicción.....	63
III. Ley N° 11.717 de Medio Ambiente.....	64
III.a. Autoridad de Aplicación y Control.....	64
III.b. Consejo Consultivo.....	65
III.c. Participación Social.....	65
III.d. Áreas naturales y Unidades de Conservación.....	66
III.e. Auditorías y Evaluación de Impacto Ambiental.....	66

III.f. Régimen de los Residuos Peligrosos.....	66
III.g. Sanciones-Autonomía y Radicalidad.....	67
III.h. Interfase Ambiental-Clausura del Círculo Jurídico.....	68
IV. Decreto N° 592/02.....	68
IV.a. Insumos y Procesos Intermedios.....	69
IV.b. Registros.....	69
IV.c. Transporte, Manifiesto y Transferencia.....	70
IV.d. Certificaciones.....	70
IV.e. Accidentes: Procedimiento.....	70
IV.f. Depósito y Seguro.....	71
IV.g. Cláusula y procedimiento de seguridad.....	71
IV.h. Evaluación e Integración Normativa.....	72
V. Decreto N° 1844/02.....	73
VI. Resolución N° 040/02.....	76
VII. Conclusión.....	79

CAPITULO VI

Conclusión Final

I. Introducción.....	82
II. Propuesta.....	85
III. Conclusiones Finales.....	90

BIBLIOGRAFIA

Bibliografía General.....	94
Bibliografía Específica.....	95