

tratamiento de residuos y otras cuestiones ambientales

Aarón Gleizer¹

Antecedentes

Los riesgos generados por la contaminación y el deterioro ambiental constituyen un motivo de preocupación permanente para la Humanidad, y esta preocupación fue tempranamente asumida por los cooperadores de todo el mundo.

En nuestro país, hemos señalado oportunamente que “la preocupación por los problemas ambientales y por el desarrollo sustentable con equidad social constituye un motor permanente de la doctrina y de la acción cooperativas, habida cuenta del contenido profundamente humanista y solidario que las inspira”². Esta preocupación aparece genéricamente recogida dentro del Séptimo Principio de la Cooperación, consagrado en 1995 en Manchester, Inglaterra, por el Congreso del Centenario de la ACI, como “Preocupación por la Comunidad”³.

La declaración emitida por la ACI con motivo del 86° Día Internacional de las Cooperativas bajo el título “Lucha contra el cambio climático a través de las cooperativas”, hace referencia a una de las consecuencias más graves del deterioro ambiental; esto es, el deterioro de las condiciones climáticas en escala universal.

Se expresa allí que “las cooperativas están afrontando el cambio climático a una escala y a un ritmo que muestran su liderazgo en numerosos países y sectores en el mundo”⁴.

(1) Asesor normativo IMFC.

(2) Cfr. GLEIZER, Aarón, “Ecología y cooperación”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 134/2001, pág. 316.

(3) Cfr. THORDARSON, Bruce, “Alianza Cooperativa Internacional –ACI- Los principios cooperativos para el siglo XXI”, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 97/1996, pág. 80.

(4) Cfr. ACI, “Lucha contra el cambio climático a través de las cooperativas”, Mensaje de

Después de todo, “el cambio climático es más que una preocupación de orden ambiental; tiene un impacto innegable en el bienestar económico y social de los pueblos del mundo”⁵.

Concluye la declaración afirmando que “en este Día Internacional de las Cooperativas, la ACI hace un llamamiento a todos los cooperativistas del mundo para que refuercen sus actividades de promoción del desarrollo sostenible y celebren las acciones que ya están contribuyendo a mitigar el cambio climático y a tomar medidas en asociación con otros para velar por que las cooperativas participen de forma notable en los esfuerzos realizados para superar el desafío del cambio climático”⁶.

En nuestro país, la cuestión ambiental adquirió rango constitucional a partir de la última reforma de la Carta Magna aprobada en 1994, que entre otras modificaciones incorporó el tema en el art. 41, según el cual “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley. / Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. / Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. / Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos, y de los radiactivos”.

El tema del deterioro ambiental no fue abordado aún en las sucesivas ediciones del Congreso Argentino de la Cooperación; pero aún así podemos afirmar que se observa un crecimiento de la conciencia social al respecto. En tal sentido, la reciente aparición de una versión actualizada de la Propuesta Cooperativa del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos confirma la existencia de una preocupación permanente de los cooperadores en relación con los problemas causados por el deterioro y la contaminación ambiental.

la Alianza Cooperativa Internacional con motivo del 86º Día Internacional de las Cooperativas de la ACI y 14º Día Internacional de las Cooperativas de Naciones Unidas, 5 de julio de 2008, en *Revista del Instituto de la Cooperación*, N° 185/2008, pág. 224.

(5) Ibid.
(6) Ibid.

Se expresa allí que “al igual que el conjunto de naciones pertenecientes al Tercer Mundo, nuestro país padece un elevado grado de deterioro de las condiciones ambientales. Ese es el resultado de la acción depredatoria ejercida sobre los recursos naturales, tempranamente iniciada por los colonizadores europeos y crecientemente agravada con el transcurso de los siglos. El empeoramiento de las condiciones ambientales es uno de los factores que concurren a provocar el deterioro del hábitat y de la calidad de vida de nuestra población”⁷.

Continúa la declaración expresando que “la contaminación ambiental abarca un conjunto de factores que provocan el deterioro del medio ambiente. Contaminan el aire y el agua la falta de tratamiento adecuado de los residuos industriales; la utilización de elementos tóxicos en algunas actividades, como el uso de cianuro en la extracción aurífera; y la falta de tratamiento adecuado de las aguas servidas de origen domiciliario. Se suman a esos perjuicios la contaminación sonora y la acumulación de basurales a cielo abierto, en lugar de la clasificación de los residuos en su lugar de origen”⁸.

“Al deterioro causado por el crecimiento de actividades contaminantes –continúa afirmando el documento- se añade el originado por otras actividades depredatorias, como la tala indiscriminada de bosques nativos, que provocó la virtual extinción de los montes de quebracho chaqueños y santiagueños, así como la eliminación de la selva de yungas”⁹.

“En última instancia –sigue expresando la declaración- la restauración y preservación de nuestro patrimonio natural y la protección de los recursos básicos es un compromiso inherente al pleno ejercicio de la soberanía. Como lo es la defensa del patrimonio cultural y artístico, que debemos legar a las generaciones futuras de argentinos”¹⁰.

El intento de solución de estos graves problemas demanda, en primer término, “la adopción de una política firme en la materia, junto con el establecimiento de un marco normativo coherente..... Requiere además la habilitación de organismos de fiscalización dotados de elementos humanos y técnicos, que hagan efectivo el control y la sanción ante los apartamientos normativos”¹¹.

(7)Cfr. IMFC, *Propuesta para construir un país con más democracia y equidad distributiva*, ed. IMFC, Buenos Aires, mayo de 2008.

(8) (9) (10) (11) Ibid.

“La política ambiental –concluye el documento- debe estar coordinada con otras estrategias relacionadas con la calidad de vida de la población, en materia de vivienda, educación, recreación y otras actividades afines”¹².

En materia de realizaciones concretas, desde hace tiempo las cooperativas de nuestro país han asumido con responsabilidad el tratamiento de los temas ambientales. Oportunamente hemos mencionado diversos ejemplos de acciones concretas emprendidas en la materia, tales como la generación eoloeléctrica realizada por la Cooperativa Eléctrica de Comodoro Rivadavia, la depuración de efluentes provenientes de la actividad curtidora asumida por la Cooperativa Telipa de Avellaneda, o el conjunto de actividades diversas realizadas por la Cooperativa Obrera de Bahía Blanca¹³.

La gravedad y complejidad de los problemas relacionados con el deterioro ambiental requiere una presencia activa del Estado, expresada mediante una intensa actividad de regulación y fiscalización, cuando no en la participación directa de los entes públicos en el desarrollo de actividades de gran interés social que no atraen el interés del sector privado.

Dentro del conjunto de complejas cuestiones relacionadas con el deterioro ambiental, asume caracteres graves el causado por la acumulación y falta de tratamiento adecuado de los residuos de todo tipo; en algunos casos, por su peligrosidad, como sucede en el caso de los residuos patológicos y radioactivos, y en grado apenas inferior, por los generados por actividades industriales, hasta llegar a los residuos domiciliarios, cuyo crecimiento geométrico exige perentoriamente encontrar y aplicar soluciones idóneas.

A fines de 1991 el Congreso Nacional sancionó la Ley 24.051 sobre residuos peligrosos; en el año 2002 aprobó la Ley 25.612, sobre gestión de residuos industriales y de actividades de servicios, y en el año 2004 sancionó la Ley 25.916, de gestión de residuos domiciliarios.

En general, esos cuerpos abarcan aspectos relacionados con la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos, cubriendo también aspectos relacionados con la fiscalización y la responsabilidad de los sujetos participantes.

(12)Ibid.

(13)Cfr. GLEIZER, “Ecología y cooperación”, op. cit.

Ley 24.051 (Residuos peligrosos)

Según el art. 1º de esta ley, “la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos quedarán sujetos a las disposiciones de la presente ley, cuando se tratara 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, a criterio de la autoridad de aplicación, dichos residuos pudieran afectar a las personas o al 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, 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”.

En tal sentido, cabe tener en cuenta que la Ley 24.051 fue aprobada con anterioridad a la reforma constitucional de 1994; es decir, cuando el tema ambiental en general y el de los residuos en particular no habían alcanzado aún jerarquía constitucional.

El art. 2º de la ley prevé 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 ley. / 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”.

Según el art. 3º de la ley “prohíbese la importación, introducción y transporte de todo tipo de residuos provenientes de otros países al territorio nacional y sus espacios aéreo y marítimo. / La presente prohibición se hace extensiva a los residuos de origen nuclear, sin perjuicio de lo establecido en el último párrafo del artículo anterior”.

La prohibición de importar tiene alcance general, ya que se refiere a “todo tipo de residuos”; y habrá que verificar su consistencia con las normas contenidas en otros cuerpos legales.

En los artículos siguientes de la Ley 24.051 se crea un Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos, con un alcance amplio que excede el ámbito limitado establecido por el art. 1º de la ley.

Dentro del cuerpo legal se prevé la expedición de un certificado ambiental (art. 5º y siguientes); se instituye un manifiesto (art. 12 y sig.) como documento indispensable para el transporte de los residuos peligrosos; se definen la naturaleza y obligaciones de los generadores (art. 14 y sig.); se caracterizan los residuos patológicos (art. 19) y los procedimientos correspondientes.

La ley determina extensamente las obligaciones de los transportistas de residuos peligrosos (art. 23 y sig.), como así también los requisitos de las plantas de tratamiento y disposición final (art. 33 y sig.).

La ley define también las responsabilidades de los participantes en esta operatoria (art. 45 y sig.); el régimen de infracciones y sanciones (art. 49 y sig.); y el régimen penal (art. 55 y sig.).

Se establece que será autoridad de aplicación de la Ley 24.051 “el organismo de más alto nivel con competencia en el área de la política ambiental, que determine el Poder Ejecutivo (art. 59) y se fija su competencia (art. 60 y sig.).

Después de derogar todas las disposiciones que se oponen a esta ley (art. 65), se declara que la misma es de orden público y entrará en vigencia a los 90 días de su promulgación, dentro de cuyo plazo deberá ser reglamentada por el Poder Ejecutivo (art. 66). En rigor, la ley fue reglamentada por el Decreto PEN 831/1993.

Por último, ratificando el alcance limitado de la norma, se invita a las provincias (suponemos que también al Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) y a los respectivos municipios (avanzando aquí sobre las jurisdicciones provinciales) a dictar en el área de su competencia normas de igual naturaleza para el tratamiento de los residuos peligrosos (art. 67).

El texto legal se completa con la enunciación de las categorías sometidas a control (Anexo I), listado de características peligrosas (Anexo II) y operaciones de eliminación (Anexo III).

Ley 25.612 (Gestión de residuos industriales)

Según el art. 1º de esta ley, sancionada en el año 2002, “las disposiciones de la presente ley establecen 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. / Se entiende por proceso industrial, toda actividad, procedimiento, desarrollo u operación de conservación, reparación o transformación en su forma, esencia, calidad o cantidad de una materia prima o material para la obtención de un producto final mediante la utilización de métodos industriales. / Se entiende por actividad de servicio, toda actividad que complementa a la industrial o que por las características de los residuos que genera sea asimilable a la anterior, en base a los niveles de riesgo que determina la presente”.

Determina el art. 2º de la Ley 25.612 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”

Según el art. 3º “se entiende por gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicio al conjunto de actividades interdependientes y complementarias entre sí, que comprenden las etapas de generación, manejo, almacenamiento, transporte, tratamiento o disposición final de los mismos, y que reducen o eliminan los niveles de riesgo en cuanto a su peligrosidad, toxicidad o nocividad, según lo establezca la reglamentación, para garantizar la preservación ambiental y la calidad de vida de la población”.

Por su parte, el art. 4º de la ley establece que “los objetivos de la presente ley son los siguientes:

- a) Garantizar la preservación ambiental, la protección de los recursos naturales, la calidad de vida de la población, la conservación de la biodiversidad, y el equilibrio de los ecosistemas;
- b) Minimizar los riesgos potenciales de los residuos en todas las etapas de la gestión integral;

-
- c) Reducir la cantidad de los residuos que se generan;
 - d) Promover la utilización y transferencia de tecnologías limpias y adecuadas para la preservación ambiental y el desarrollo sustentable;
 - e) Promover la cesación de los vertidos riesgosos para el ambiente”.

Según el art. 5º de la Ley 25.612 “quedan excluidos del régimen de la presente ley y sujetos a la normativa específica: a) Los residuos biopatógenicos; b) Los residuos domiciliarios; c) Los residuos radiactivos; d) Los residuos derivados de las operaciones normales de buques y aeronaves”.

Por el art. 6º de la ley “se 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. Asimismo, cabe la excepción para el tránsito de residuos previsto en convenios internacionales”.

Establece el art. 7º de la Ley 25.612 que “la autoridad de aplicación nacional, conforme lo previsto en el artículo 57, incisos a) y c) concertará los niveles de riesgo que poseen los diferentes residuos”, debiendo respetarse, además, las regulaciones establecidas en los convenios internacionales suscriptos.

A su vez, previa aclaración de que es autoridad de aplicación de la ley “el área con competencia ambiental que determine el Poder Ejecutivo” (art. 56), determina el art. 57 que “compete a la autoridad de aplicación:

- a) Entender en la determinación de políticas en materia de residuos industriales y de actividades de servicio, en forma coordinada, con las autoridades con competencia ambiental de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA);
- b) Promocionar la utilización de procesos productivos y métodos de tratamiento que impliquen minimización, reciclado y reutilización de los mismos, y la incorporación de tecnologías más adecuadas para la preservación ambiental;

-
- c) Formular e implementar, en el ámbito del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicio, el que deberá, entre otros, incluir los parámetros de reducción de los residuos en la etapa generación, y los plazos de cumplimiento;
 - d) Asesorar y apoyar a las jurisdicciones locales en los programas de fiscalización y control de los residuos;
 - e) Desarrollar un Sistema de Información Integrado, de libre acceso para la población, que administre los datos producidos en cada una de las jurisdicciones, respecto de la gestión integral de los residuos;
 - f) Administrar los recursos nacionales y los provenientes de la cooperación internacional, destinados al cumplimiento de la presente ley;
 - g) Ejercer todas las demás facultades y atribuciones que por esta ley se le confieren”.

Por su parte, según el art. 8° de la ley “las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, responsables del control y fiscalización de la gestión integral de los residuos alcanzados por la presente, deberán identificar a los generadores y caracterizar los residuos que producen y clasificarlos, como mínimo, en tres categorías según sus niveles de riesgo bajo, medio y alto”

El capítulo III de la Ley 25.612 trata de los generadores de residuos industriales. Los caracteriza con referencia al art. 1° (art. 9°), determina su responsabilidad por el tratamiento adecuado y la disposición final (art. 10), establece sus obligaciones en materia de minimización, separación, envase, tratamiento adecuado, disposición definitiva y reuso (art. 11), los obliga a presentar periódicamente una declaración jurada, avalada en su caso por estudios técnicos y suscripta por quien los reuse o recicle (art. 12), los obliga a brindar información a la autoridad competente (art. 13) y establece su responsabilidad por todo daño producido por los residuos que genere o manipule (art. 16).

Dentro del mismo capítulo, determina el art. 14 que “las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán establecer medidas promocionales para aquellos generadores que implementen programas de adecuación tecnológica, como resultado de una gestión ambiental

integral, que estén aprobados por parte de las mismas, y destinados a mejorar los procesos industriales y productivos, en cuanto a la reducción de la contaminación ambiental, la cesación de los vertidos riesgosos sobre los recursos naturales, y la disminución de riesgos ambientales que pudiere ocasionar por el ejercicio de su actividad, conforme a las leyes complementarias de la presente que sancionen las distintas jurisdicciones”.

Por su parte, establece el art. 15 que “a partir de la aprobación de los programas de adecuación aquellos generadores que establece el artículo 14 estarán integrados a un sistema diferencial de control, según lo determinen las leyes complementarias provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.

De acuerdo con el art. 17, “la autoridad de aplicación establecerá las características mínimas y necesarias que deben poseer las diferentes tecnologías a ser aplicadas en la gestión integral de los residuos industriales, teniendo en cuenta el mejoramiento de las condiciones ambientales y la calidad de vida de la población y la reducción de los niveles de riesgos que pudieren producir”.

Los generadores “deberán fundamentar ante las autoridades correspondientes la elección de las tecnologías a utilizar en la gestión integral de los residuos industriales” (art. 18).

En materia de registro, determina el art. 19 que “las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, llevarán y mantendrán actualizados los registros que correspondan, en el que deberán inscribirse todas las personas físicas o jurídicas responsables de la generación, manejo, transporte, almacenamiento, tratamiento y disposición final de los residuos industriales. La información obtenida por los mismos deberá integrarse en un Sistema de Información Integrado, que será administrado por la autoridad ambiental nacional y de libre acceso para la población, a excepción de la información que deba considerarse de acceso restringido, por afectar derechos adquiridos o a la seguridad nacional”.

Según el art. 20, “la autoridad de aplicación nacional establecerá los requisitos mínimos y comunes para la inscripción en los diferentes registros, teniendo en cuenta las características del Sistema de Información Integrado”.

Al igual que en el caso de los residuos peligrosos regidos por la Ley 24.051, el art. 21 de la Ley 25.612 establece que “la naturaleza y cantidad de residuos, su origen y transferencia del generador al transportista, y de

este a la planta de tratamiento o disposición final, así como los procesos de tratamiento o eliminación a los que fueren sometidos, y cualquier otra operación que respecto de los mismos se realizare, quedará documentada en un instrumento con carácter de declaración jurada, que llevará la denominación de manifiesto”, cuyas características mínimas y comunes de información, así como los mecanismos de utilización, serán determinados por la autoridad de aplicación nacional (art. 22).

En cuanto a los transportistas de residuos industriales y de servicios, están sujetos a las obligaciones establecidas por la autoridad de aplicación nacional (art. 25).

El traslado de los residuos deberá estar siempre acompañado del manifiesto correspondiente y sólo podrán ser entregados en lugares habilitados para su almacenamiento, tratamiento o disposición final (art. 23). Cualquier impedimento deberá ser informado de inmediato por el transportista al generador (art. 24).

El transporte de residuos fuera de la jurisdicción originaria deberá estar previamente cubierto mediante convenio celebrado por las jurisdicciones intervinientes (art. 26); y “las autoridades ambientales provinciales podrán determinar excepciones cuando el nivel de riesgo de los residuos sea bajo o nulo y solo sean utilizados como insumo de otro proceso productivo” (íbid.).

Todo transportista “deberá asegurar la recomposición de los posibles daños ambientales que su actividad pudiera causar; para ello podrá dar cobertura a los riesgos ambientales a través de la contratación de 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 (art. 27).

Además, el 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” (art. 28).

Según el art. 29, “se denomina planta de tratamiento a aquellos sitios en los que se modifican las características físicas, la composición química o la actividad biológica de cualquier tipo de residuo industrial y de actividades de servicio, de modo tal, que se eliminen o reduzcan sus propiedades nocivas,

peligrosas o tóxicas, o se recupere energía y recursos materiales, o se obtenga un residuo de niveles de riesgo menor, o se lo haga susceptible de recuperación o valorización, o más seguro para su transporte o disposición final, bajo normas de higiene y seguridad ambientales que no pongan en riesgo ni afecten la calidad de vida de la población, en forma significativa”.

A su vez, establece el art. 30 que “se denomina planta de disposición final a los sitios especialmente contruidos para el depósito permanente de residuos industriales y de actividades de servicio, que reúnan condiciones tales que se garantice la inalterabilidad de la cantidad y calidad de los recursos naturales, bajo normas de higiene y seguridad ambientales que no pongan en riesgo ni afecten la calidad de vida de la población, en forma significativa”.

Por razones excepcionales y sobre la base de fundamentos técnicos, las autoridades ambientales locales podrán autorizar la instalación de plantas de almacenamiento para el depósito transitorio de residuos, bajo las ya referidas normas de higiene y seguridad (art. 31).

Los titulares o responsables de plantas de almacenamiento, tratamiento o disposición final de residuos industriales y de actividades de servicio:

- a) Antes de su habilitación, deberán presentar un estudio de impacto ambiental ante la autoridad competente, la que emitirá una declaración de impacto ambiental donde fundamente su aprobación o rechazo (art. 32).
- b) Deberán llevar un registro de operaciones permanente, según lo determine la autoridad competente (aparentemente la autoridad local) y su información deberá integrarse al Sistema de Información Integrado (art. 34).
- c) Serán responsables, en calidad de guardianes o dueños en caso de que la autoridad competente haya realizado la correspondiente certificación conforme el inciso b) del art. 43, de todo daño producido por estos en razón de la actividad que en ella se desarrolla (art. 37).
- d) Deberán asegurar la recomposición de los posibles daños ambientales que su actividad pudiera causar, a cuyo efecto deberán dar cobertura a los riesgos ambientales a través de la contratación de 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 (art. 38).

Según el art. 39, “el uso de la propiedad inmueble para la instalación o funcionamiento de sistemas y plantas de tratamiento o disposición final de residuos deberá ser comunicado para su asiento registral pertinente en el registro de la propiedad que corresponda”.

La autoridad de aplicación nacional:

- a) Acordará con las autoridades locales, en el ámbito del COFEMA, las características y contenidos del estudio de impacto ambiental y las condiciones de habilitación de las referidas plantas (art. 33).
- b) Acordará con las autoridades locales los criterios generales sobre las condiciones de cierre de estas plantas, debiéndose garantizar en todo momento la preservación ambiental y la calidad de vida de la población (art. 35).
- c) Establecerá los criterios generales, mínimos y comunes sobre los métodos y la factibilidad de almacenamiento, tratamiento y disposición final de los residuos industriales y de actividades de servicio (art. 36).

En lo referente a la responsabilidad civil relacionada con el tratamiento, traslado y disposición final de los residuos industriales y de actividades de servicio, establece el art. 40 de la Ley 25.612 que “se presume, salvo prueba en contrario, que todo residuo definido según los alcances del artículo 2º, es cosa riesgosa en los términos del segundo párrafo del artículo 1113 del Código Civil, modificado por la Ley 17.711”.

En el ámbito de la responsabilidad extracontractual, “no es oponible a terceros la transmisión del dominio o abandono voluntario de los residuos industriales y de actividades de servicio” (art. 41).

El dueño o guardián de un residuo “no se exime de responsabilidad por demostrar la culpa de un tercero por quien no debe responder, cuya acción pudo ser evitada con el empleo del debido cuidado y atendiendo a las circunstancias del caso” (art. 42).

Según el art. 43 “la responsabilidad del generador por los daños ocasionados por los residuos, no desaparece por la transformación, especificación, desarrollo, evolución o tratamiento de estos, a excepción de:

- a) Aquellos daños causados por el mayor riesgo que un determinado residuo adquiere como consecuencia de un manejo o tratamiento

inadecuado o defectuoso, realizado en cualquiera de las etapas de la gestión integral de los residuos industriales y de actividades de servicio;

- b) Cuando el residuo sea utilizado como insumo de otro proceso productivo, conforme lo determine la reglamentación”.

En materia de responsabilidad administrativa, determina el art. 44 de la Ley 25.612 que “toda infracción a las disposiciones de esta ley, su reglamentación y las normas complementarias que en su consecuencia se dicten, será reprimida por la autoridad competente con las siguientes sanciones, que podrán ser acumulativas:

- a) Apercibimiento;
- b) Multa desde 50 (cincuenta) sueldos mínimos de la categoría básica inicial de la administración correspondiente hasta 200 (doscientas) veces ese valor;
- c) Clausura temporaria, parcial o total;
- d) Suspensión de la actividad desde 30 (treinta) días hasta 1 (un) año;
- e) Cancelación definitiva de las habilitaciones e inscripciones en los registros correspondientes.

Estas sanciones se aplicarán con prescindencia de la responsabilidad civil o penal que pudiere imputarse al infractor.

La suspensión o cancelación de la inscripción en los registros implicará el cese de las actividades y la clausura del establecimiento o local, debiéndose efectuar las denuncias penales que pudiere corresponder”.

Estas sanciones “se aplicarán previa instrucción sumaria que asegure el derecho a la defensa, y se graduarán de acuerdo con la naturaleza de la infracción y riesgo o daño ocasionado” (art. 45).

En caso de reincidencia, “los mínimos y máximos de las sanciones previstas en los incisos b) y c) del artículo 44 podrán multiplicarse por una cifra igual a la cantidad de reincidencias aumentada en una unidad” (art. 46).

Se considerará reincidente al que, dentro del término de 3 (tres) años anteriores a la fecha de comisión de la infracción, haya sido sancionado por otra infracción, de idéntica o similar causa” (art. 47).

Las acciones para imponer sanciones en la materia “prescriben a los 5 (cinco) años contados a partir de la fecha en que la autoridad hubiese tomado conocimiento de la infracción” (art. 48).

Las sumas ingresadas en concepto de multas “serán percibidas por las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según corresponda, para conformar un fondo destinado, exclusivamente, a la restauración y protección ambiental, no pudiendo ser utilizado para otros fines presupuestarios, y de acuerdo con lo que establezcan las normas complementarias” (art. 49).

Cuando el infractor “fuere una persona jurídica, los que tengan a su cargo la dirección, administración o gerencia, serán solidariamente responsables de las sanciones establecidas en el artículo 44 (art. 50).

El capítulo III del título II de la Ley 25.612 (arts. 51 a 54), referido a la responsabilidad penal, ha sido observado (vetado) en su totalidad por el Poder Ejecutivo, con lo cual se produce un notorio vacío legislativo, al privar de reproche penal, en principio, a los delitos ambientales que se pudieran perpetrar en materia de actividades industriales y de servicios.

El texto observado preveía la imposición de penas de prisión de tres a diez años al que “utilizando residuos industriales y de actividades de servicio, adulterare o contaminare el agua, el suelo, la atmósfera, o poniendo en riesgo la calidad de vida de la población, los seres vivos en general, la diversidad biológica o los sistemas ecológicos”; y si el hecho “fuere seguido de la muerte de alguna persona o extinción de una especie de ser vivo, la pena será de 10 (diez) a 25 (veinticinco) años de reclusión o prisión” (art. 52).

Según el art. 53 (cuyo texto fuera igualmente observado por el Poder Ejecutivo) “cuando alguno de los hechos previstos en el artículo anterior fuere cometido por imprudencia o negligencia o por impericia en el propio arte o profesión o por inobservancia de los reglamentos u ordenanzas, se impondrá prisión de 1 (un) mes a 2 (dos) años”; y “si resultare enfermedad, lesión o muerte de alguna persona o especie, la pena será de 6 (seis) meses a 5 (cinco) años”.

En cuanto al art. 54 de la Ley 25.612 (igualmente observado) “cuando alguno de los hechos previstos en los artículos anteriores se hubiese producido por decisión de una persona jurídica, la pena se aplicará a los directores, gerentes, síndicos, miembros del consejo de vigilancia, administradores, responsable técnico, mandatarios o representantes de la misma que hubiesen intervenido en el hecho punible, sin perjuicio de las demás responsabilidades penales que pudiesen existir”.

En materia de jurisdicción, prevé el art. 55 que “será competente para conocer de las acciones que derivan de la presente ley la Justicia ordinaria que corresponda”. Se trata, entonces, de una materia de jurisdicción local, ajena al fuero federal.

Ya comentamos anteriormente que según el art. 55 de la Ley 25.612 “será autoridad de aplicación de la presente ley el área con competencia ambiental que determine el Poder Ejecutivo”.

También hemos comentado el art. 56 de la ley, que especifica la competencia de la autoridad de aplicación nacional. Es necesario determinar cómo armoniza en esta materia la jurisdicción nacional con las jurisdicciones locales.

El título IV de la Ley 25.612 consta de un único capítulo referido a las disposiciones complementarias. Según el art. 58, “la autoridad de aplicación elaborará y mantendrá actualizado un listado de elementos o sustancias peligrosas, tóxicas o nocivas, contenidas en los residuos industriales y de actividades de servicio, en la que se especifiquen las características de riesgo, y que son resultantes de las diferentes actividades antrópicas abarcadas por esta ley, el cual deberá ser incorporado al Sistema de Información Integrado”.

Entendemos por actividad antrópica a toda actividad “propia o característica de la naturaleza humana”¹⁴.

Prevé el art. 59 que “el Poder Ejecutivo contemplará, mediante la reglamentación de la presente, la instrumentación de incentivos para aquellos generadores que, como resultado de la optimización de sus procesos de producción, cambios de tecnologías o de una gestión adecuada en general, minimicen la generación de residuos, reutilicen o reciclen los mismos, disminuyendo en forma significativa los niveles de riesgo que establece el artículo 7º”.

(14) Cfr. Diccionario enciclopédico ilustrado Gran OMEBA, ed. OMEBA, Bs. Aires, 1966.

Cabe recordar, al respecto, que según el art. 14 de la ley las autoridades locales deberán establecer medidas promocionales para los generadores que implementen programas de adecuación tecnológica como resultado de una gestión ambiental integral.

A partir de la aprobación de estos programas por parte de las autoridades locales, los generadores comprendidos estarán integrados a un sistema diferencial de control, según lo determinen las leyes complementarias locales (art. 15).

Según el primer párrafo del art. 60 de la Ley 25.612 “derógase la Ley 24.051 y toda norma o disposición que se oponga a la presente”. Este párrafo ha sido observado, es decir, vetado, por el Poder Ejecutivo Nacional. En consecuencia, continúa vigente la Ley 24.051 sobre residuos peligrosos.

Por otra parte, no fue observado y por lo tanto también tiene vigencia el segundo párrafo del referido art. 60, según el cual “hasta tanto se sancione una ley específica de presupuestos mínimos sobre gestión de residuos patológicos se mantendrá vigente lo dispuesto en la Ley 24.051 y sus anexos, respecto de la materia. Asimismo, hasta que la reglamentación establezca la creación de los diferentes registros determinados por la presente, se mantendrán vigentes los anexos y registros contenidos en dicha ley”.

Cabe aclarar que la Ley 24.051 se refiere a los residuos peligrosos en general, en tanto que el segundo párrafo del art. 60 de la Ley 25.612 trata de los residuos patológicos, que son apenas una parte de los residuos peligrosos.

De conformidad con el art. 61 de la Ley 25.612 “se recomienda a los estados provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (a) dictar normas complementarias a la presente en los términos del artículo 41 de la Constitución Nacional, y al Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) (a) que proponga las políticas para la implementación de la presente ley”.

Por su parte, prevé el art. 62 que “el Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley dentro de los 120 (ciento veinte) días corridos a partir de su promulgación”. La ley fue objeto de promulgación parcial (observando varios artículos según comentáramos oportunamente) mediante

el Decreto PEN 1343/2002, pero no tenemos constancia de que haya sido reglamentada.

Según el art. 63 de la Ley 25.612 “la presente ley será de orden público”. Tal como comprobáramos con la Ley 24.051 sobre residuos peligrosos, la declaración de orden público constituye un criterio general en la materia.

Conclusiones

La preocupación por las cuestiones ambientales ha sido tempranamente asumida por los cooperadores, tanto en la esfera local como en escala universal. La Alianza Cooperativa Internacional ha emitido recientemente una declaración que expresa la preocupación de los cooperadores de todo el mundo por esta cuestión.

En el orden nacional, el tema adquirió jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1994, mediante la incorporación del art. 41. Por su parte, la versión actualizada de la Propuesta Cooperativa del IMFC dedica un capítulo especial al tema.

En el tema específico del tratamiento de residuos, nuestro país ha sancionado la Ley 24.051 sobre residuos peligrosos, la Ley 25.612 sobre gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios, y la Ley 25.916 sobre gestión de residuos domiciliarios. Además, varias jurisdicciones han aprobado regulaciones complementarias. En este trabajo abordamos el tratamiento particular de las dos primeras.

Podríamos afirmar que nuestro país cuenta con una regulación razonablemente satisfactoria de los temas ambientales. Pero la realidad difiere sustancialmente de lo prescripto por los marcos normativos, dejando en evidencia graves situaciones de deterioro ambiental. A título de ejemplo, baste citar el alto grado de contaminación del Riachuelo y en general, de todos los cursos de agua ubicados en proximidad de los grandes y medianos aglomerados urbanos; la utilización de cianuro para la extracción aurífera; y así de seguido hasta llegar a la contaminación causada por las elaboradoras de pasta de papel recientemente instaladas en la hermana República Oriental del Uruguay.

El deterioro ambiental preexistente se agravó por el abandono estatal de sus responsabilidades básicas, impuesto en la década pasada por los partidarios del neoliberalismo. Se convierte así, junto con la educación, la salud pública, la vivienda y la distribución equitativa del ingreso, en otra de las grandes asignaturas pendientes de la sociedad argentina.

Será menester entonces alcanzar el consenso de vastos sectores sociales para revertir esta situación.