

JORGE ATILIO FRANZA

Profesor Titular de Derecho de los Recursos Naturales y Protección del Medio Ambiente (U.B.A.)
Juez de la Cámara de Apelaciones en lo Penal, Contravencional y de Faltas de la C.A.B.A.
Vicepresidente del Centro de Formación Judicial del Consejo de la Magistratura de la C.A.B.A.

DAVID LÁZARO IUD

Abogado (con Diploma de Honor). Docente en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ingeniero Químico de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco. Ejerce ambas profesiones de manera transdisciplinaria dedicándose exclusivamente a la especialidad ambiental

LA REGULACION DE LOS RESIDUOS INDUSTRIALES y PELIGROSOS EN LA REPUBLICA ARGENTINA

Leyes 24.051 y 25.612 COMENTADAS

EL CONFLICTO JURIDICO

CREADO POR LA COVIGENCIA

de las Leyes:

- 24.051 de Residuos Peligrosos
- 25.612 de presupuestos Mínimos de Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios

Conclusiones de la Investigación

Proyecto UBA – CyT D406

Programación Científica 2008–2010

EDICIONES JURIDICAS

BUENOS AIRES

2011

INDICE GENERAL

PROLOGO	3
---------------	---

PRIMERA PARTE

CAPITULO PRIMERO APROBACIÓN DE LAS LEYES 24.051 Y 25.612

§ 1. Debate parlamentario. Contexto histórico. Antecedente de la ley 24.051. Antecedente de la ley 23.922 que aprueba el Convenio de Basilea	19
--	----

CAPITULO II ANÁLISIS Y COMENTARIO DE LA LEY 24.051

§ I. Introducción	29
Capítulo I.– Del ámbito de aplicación y disposiciones generales	30
ARTICULO 1º – Comentario	30
a) Jurisdicción nacional	30
b) Transporte interjurisdiccional	30
c) Afectación de personas o ambiente fuera de la jurisdicción de origen	31
d) Cuando las medidas higiénicas o de seguridad que a su respecto fuere conveniente disponer	31
ARTICULO 2º – Comentario	32
ARTICULO 3º – Comentario	37
Capítulo II.– Del registro de generadores y operadores de residuos peligrosos	38
ARTICULO 4º – Comentario	39

ARTICULO 5° – Comentario	40
ARTICULO 6° – Comentario	40
ARTICULO 7° – Comentario	41
ARTICULO 8° – Comentario	42
ARTICULO 9° – Comentario	42
ARTICULO 10. – Comentario	43
ARTICULO 11. – Comentario	44
Capítulo III.– Del manifiesto	44
ARTICULO 12. – Comentario	45
ARTICULO 13. – Comentario	45
Capítulo IV.– De los generadores	46
ARTICULO 14. – Comentario	46
ARTICULO 15. – Comentario	47
ARTICULO 16. – Comentario	48
ARTICULO 17. – Comentario	49
ARTICULO 18. – Comentario	50
ARTICULO 19. – Comentario	51
ARTICULO 20. – Comentario	52
ARTICULO 21. – Comentario	52
ARTICULO 22. – Comentario	54
Capítulo V.– De los transportistas de residuos peligrosos	54
ARTICULO 23. – Comentario	55
ARTICULO 24. – Comentario	56
ARTICULO 25. – Comentario	56
ARTICULO 26. – Comentario	57
ARTICULO 27. – Comentario	57
ARTICULO 28. – Comentario	58
ARTICULO 29. – Comentario	58
ARTICULO 30. – Comentario	59
ARTICULO 31. – Comentario	60
ARTICULO 32. – Comentario	61
Capítulo VI.– De las plantas de tratamiento y disposición final	61
ARTICULO 33. – Comentario	62
1) Definición de “plantas de tratamiento”:	62
2) Definición de “planta de disposición final”:	64
ARTICULO 34. – Comentario	65
ARTICULO 35. – Comentario	66
ARTICULO 36. – Comentario	67
ARTICULO 37. – Comentario	70

ARTICULO 38. – Comentario	70
ARTICULO 39. – Comentario	71
ARTICULO 40. – Comentario	72
ARTICULO 41. –	72
ARTICULO 42. –	72
ARTICULO 43. – Comentario	73
ARTICULO 44. – Comentario	73
Capítulo VII.– De las responsabilidades	74
ARTICULO 45. – Comentario	75
ARTICULO 46. – Comentario	77
ARTICULO 47. – Comentario	78
ARTICULO 48. – Comentario	79
Capítulo VIII.– De las infracciones y sanciones	80
ARTICULO 49. –	82
ARTICULO 50. –	82
ARTICULO 51. –	82
ARTICULO 52. –	82
ARTICULO 53. –	83
ARTICULO 54. – Comentario	83
Capítulo IX.– Régimen penal	83
ARTICULO 55. – Comentario	84
1) “Envenenar”	85
2) “Adulterar”	86
3) “Contaminar”	86
4) “Peligroso para la salud”	87
5) “Agua”	88
6) “Atmósfera”	89
7) Suelo	90
ARTICULO 56. – Comentario	91
ARTICULO 57. – Comentario	91
ARTICULO 58. – Comentario	92
Capítulo X.– De la autoridad de aplicación	96
ARTICULO 59. – Comentario	96
ARTICULO 60. – Comentario	98
ARTICULO 61. – Comentario	99
ARTICULO 62. –	100
ARTICULO 63. – Comentario	100
Capítulo XI.– Disposiciones complementarias	101
ARTICULO 64. – Comentario	101

ARTICULO 65. – Comentario	103
ARTICULO 66. –	103
ARTICULO 67. – Comentario	103
ARTICULO 68. –	105

**CAPITULO III
EL PROCESO DE ADHESIÓN
DE LAS PROVINCIAS A LA LEY 24.051**

§ 1. Caso de municipios adheridos por ordenanzas de sus HCD	107
• CUADRO	109

**CAPITULO IV
REGULACIÓN DE RESIDUOS ESPECIALES
EN LOS ESTADOS PARTE DE LA CONVENCIÓN DE BASILEA.
LEGISLACIÓN COMPARADA**

§ 1. Introducción	113
§ 2. Países Estados parte de la convención	114
§ 3. Qué cosa son los residuos peligrosos en nuestra legislación. Comparación con otros países	116

**CAPITULO V
ANÁLISIS Y COMENTARIO DE LA LEY 25.612**

§ 1. Introducción	127
TITULO I – Capítulo I.– De las Disposiciones Generales	128
ARTICULO 1º – Comentario	128
ARTICULO 2º – Comentario	131
ARTICULO 3º – Comentario	134
ARTICULO 4º – Comentario	135
ARTICULO 5º – Comentario	138
ARTICULO 6º – Comentario	139
Capítulo II.– De los niveles de riesgo	144
ARTICULO 7º – Comentario	144
– Procesos de degradación ambiental que ellos puedan generar ..	147
– Afectación a la calidad de vida	148
– Características	148
– Calidad	148

– Cantidad	149
– Origen	149
– Sitio en el que se realiza su gestión	150
ARTICULO 8º –Comentario	151
Capítulo III.– De los generadores	152
ARTICULO 9º – Comentario	152
ARTICULO 10. – Comentario	153
ARTICULO 11. – Comentario	153
ARTICULO 12. – Comentario	154
ARTICULO 13. – Comentario	155
ARTICULO 14. – Comentario	156
ARTICULO 15. – Comentario	156
ARTICULO 16. – Comentario	156
Capítulo IV.– De las tecnologías	157
ARTICULO 17. – Comentario	157
ARTICULO 18. – Comentario	158
Capítulo V.– De los registros	158
ARTICULO 19. – Comentario	159
ARTICULO 20. – Comentario	159
Capítulo VI.– Del manifiesto	161
ARTICULO 21. – Comentario	161
ARTICULO 22. – Comentario	162
Capítulo VII.– De los transportistas	162
ARTICULO 23. – Comentario	162
ARTICULO 24. – Comentario	163
ARTICULO 25. – Comentario	163
ARTICULO 26. – Comentario	164
ARTICULO 27. – Comentario	165
ARTICULO 28. – Comentario	165
Capítulo VIII.– De las plantas de tratamiento y disposición final	166
ARTICULO 29. – Comentario	166
ARTICULO 30. – Comentario	167
ARTICULO 31. – Comentario	167
ARTICULO 32. –	168
ARTICULO 33. – Comentario	168
ARTICULO 34. – Comentario	169
ARTICULO 35. – Comentario	170
ARTICULO 36. – Comentario	170
ARTICULO 37. – Comentario	171

ARTICULO 38. – Comentario	171
ARTICULO 39. – Comentario	172
TITULO II – Capítulo I.– De la responsabilidad civil	172
ARTICULO 40. – Comentario	172
ARTICULO 41. – Comentario	173
ARTICULO 42. – Comentario	173
ARTICULO 43. – Comentario	173
Capítulo II.– De la Responsabilidad Administrativa	174
ARTICULO 44. – Comentario	175
ARTICULO 45. – Comentario	175
ARTICULO 46. – Comentario	176
ARTICULO 47. – Comentario	176
ARTICULO 48. – Comentario	177
ARTICULO 49. – Comentario	177
ARTICULO 50. – Comentario	177
Capítulo III.– De la Responsabilidad Penal	178
ARTICULOS 51 a 54. – Comentario	178
Capítulo IV.– De la Jurisdicción	178
ARTICULO 55. – Comentario	178
TITULO III – Capítulo I.– De la Autoridad de Aplicación	179
ARTICULO 56. – Comentario	179
ARTICULO 57. – Comentario	179
TITULO IV – Capítulo I.– Disposiciones Complementarias	181
ARTICULO 58. – Comentario	181
ARTICULO 59. – Comentario	182
ARTICULO 60. – Comentario	182
ARTICULO 61. – Comentario	183
ARTICULO 62. –Comentario	183
ARTICULO 63. –Comentario	184
ARTICULO 64. –Comentario	184

CAPITULO VI

**ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS Y JURISPRUDENCIALES.
APLICACIÓN DE LAS LEYES 24.051 y 25.612**

§ I. Antecedentes administrativos de aplicación de la ley 24.051	185
a) En el ámbito nacional	185
b) En provincia de Buenos Aires	186
c) En provincia de Chubut	188

d) En provincia de San Luis	188
e) En provincia de La Pampa	189
f) En provincia de Córdoba	190
g) En provincia de Santa Fe	191
h) En provincia de Entre Ríos	192
i) En provincia de Corrientes	192
j) En provincia de Misiones	193
k) En provincia de Formosa	194
l) En provincia de Chaco	194
m) En provincia de Salta	194
n) En provincia de Jujuy	195
o) En provincia de Tucumán	196
p) En provincia de Santiago del Estero	196
q) En provincia de La Rioja	197
r) En provincia de Catamarca	197
s) En provincia de San Juan	198
t) En provincia de Mendoza	198
u) En provincia de Neuquén	199
v) En provincia de Río Negro	200
w) En provincia de Santa Cruz	200
x) En provincia de Tierra del Fuego	201
y) En Ciudad Autónoma de Buenos Aires	202
§ 2. Antecedentes jurisprudenciales	203
a) Aplicación de la Ley 24.051	203
b) Mención de la Ley 25.612	208

CAPITULO VII

**PRINCIPIO PREVENTIVO Y PRINCIPIO PRECAUTORIO
EN AMBAS NORMAS**

§ 1. Introducción	211
a) Principio Preventivo	212
b) Principio Precautorio	213
§ 2. El cumplimiento del principio preventivo	214
a) Generalidades	214
b) En la Ley 24.051	217
1) Identificación de la cosa riesgosa	217
2) Tener registrados e identificados a todos los actores económicos susceptibles de tener vínculo, de hecho o de derecho, con los residuos industriales y/o peligrosos	217

3) Procedimiento básico–genérico obligatorio	218
c) En la Ley 25.612	220
1) Identificación de la cosa riesgosa	220
2) Tener registrados e identificados a todos los actores económicos susceptibles de tener vínculo, de hecho o de derecho, con los residuos industriales y/o peligrosos ...	221
3) Procedimiento básico–genérico obligatorio	221
§ 3. El cumplimiento del principio precautorio	222
a) Generalidades	222
b) En la Ley 24.051	224
c) En la Ley 25.612	230
§ 4. Conclusion	231

CAPITULO VIII

EFICACIA Y EFICIENCIA DE LAS NORMAS JURÍDICAS. EL EFECTO COMPARADO DE AMBAS NORMAS: LEY 24.051 Y LEY 25.612 EN LA PROMOCIÓN DE LAS CONDUCTAS DESEADAS

§ 1. Eficacia y eficiencia de las normas jurídicas	233
§ 2. El efecto comparado de ambas normas: Ley 24.051 y Ley 25.612 en la promoción de las conductas deseadas	234

CAPITULO IX

PROYECTO DE UN SISTEMA DE GESTION EFICAZ PARA LOS RESIDUOS PELIGROSOS Y/O INDUSTRIALES

§ 1. Introducción	237
§ 2. Propuesta de presupuestos mínimos superadores del conflicto legal entre estas dos normas	242
1ª GARANTIA: Tipificación de los residuos sometidos a control	243
2ª GARANTIA: Establecer la obligatoriedad, en toda la república, de un procedimiento exclusivo para los residuos	244
3ª GARANTIA: Creación de un registro abarcativo de todas las etapas constituyentes de la gestión de los residuos regulados por la ley simultáneamente único y compartido por todas las provincias y la C.A.B.A., con funcionamiento en red y	245
4ª GARANTIA: Etapa de generación, prohibición a los generadores de realizar operaciones de tratamiento, a menos que se encuentren inscriptos como tales en el registro	246

1ª GARANTIA: Regulación de la etapa de transporte. obligatoriedad del manifiesto de transporte, forma exclusiva única en	247
2ª GARANTIA: Regulación de la etapa de tratamiento de residuos regulados por la ley; definición de tratamiento; prohibición de realizar tratamiento de residuos regulados por la ley a personas no inscriptas en el registro; obligatoriedad de EIA (Evaluación de Impacto Ambiental) para todo establecimiento tratador;	248
3ª GARANTIA: Regulación de la etapa de disposición final de residuos regulados por la ley; definición de disposición final; obligatoriedad de EIA previo al inicio de tareas de	249
§ 3. Necesidad de una unificación normativa	251

CAPÍTULO X
COLOFÓN

.....	253
-------	-----

ANEXO I

LEY N° 23.922.– Desechos peligrosos. Apruébase el CONVENIO DE BASILEA – suscripto en la ciudad de Basilea (Confederación Suiza)	257
• CONVENIO DE BASILEA. sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación. PREAMBULO	285
Anexo I.– Categorías de desechos que hay que controlar	285
Anexo II.– Categorías de desechos que requieren una consideración especial	287
Anexo III.– Lista de características peligrosas	287
Anexo IV.– Operaciones de eliminación	290
Anexo V–A.– Información que hay que proporcionar con la notificación previa	292
Anexo V–B.– Información que hay que proporcionar en el documento relativo al movimiento	294
Anexo VI.– Arbitraje	295

ANEXO II

DECRETO N° 831/93.– Residuos peligrosos. Reglamentación de la Ley n° 24.051	297
---	-----

Anexo I a). – Glosario.....	338
Anexo I b). – Clasificación de cuerpos receptores	344
Anexo II. – Tablas	345
Anexo III. – Lineamientos para la fijación de los estándares de calidad de agua para constituyentes peligrosos	365
Anexo IV. – Identificación de un residuo como peligroso.....	366
Anexo V. – 1. – Límites establecidos para los parámetros físicos de los barros	376
2 – Técnicas analíticas	377
Anexo VI. – 1. – Límites establecidos para los parámetros químicos de los barros	380
• Técnicas analíticas	382

ANEXO III

LEYES PROVINCIALES DE ADHESION A LA LEY 24.051

1. Provincia de Córdoba.– Ley n° 8973.– Residuos peligrosos. Adhesión a la ley nacional 24.051	385
2. Provincia de Chubut.– Ley n° 3742.– Adhesión a la ley nacional 24.051 sobre el régimen de desechos peligrosos	386
3. Provincia de Formosa.– Ley n° 1135.– Residuos peligrosos. Adhesión de la provincia a la ley nacional 24.051 y al decreto regl. 831/93 ..	388
4. Provincia de Entre Ríos.– Ley n° 8880.– Adhesión a la ley n° 24.051 de residuos peligrosos	389
5. Provincia de Mendoza.– Ley n° 5917.– Adhesión régimen ley nacional – ley 24.051 de generación, manipulación, transporte y tratamiento de residuos peligrosos. Registro provincial	390
6. Provincia de Catamarca.– Ley n° 4865	391
7. Provincia de La Pampa.– Ley n° 1466.– Adhesión a la ley 24.051 de residuos peligrosos.....	392
8. Provincia de Misiones.– Ley n° 3664.– Adhesión a la ley nacional 24.051. Régimen de residuos peligrosos	393
9. Provincia de Tucumán.– Ley n° 6605.– (Modif. por Ley n° 6943).– Adhesión a la ley n° 24.051 – Residuos peligrosos	394
10. Provincia de San Luis.– Ley n° 5042.– Adhesión a la ley 24.051 ...	395
11. Provincia de La Rioja.– Ley n° 6214.– Residuos peligrosos. Adhesión al régimen de la ley nacional n° 24.051	395
12. Provincia de San Juan.– Ley n° 6665.– Residuos peligrosos. Adhesión a la ley nacional n° 24.051	396

Provincia de Santiago del Estero.– Ley n° 6080.– Adhesión a la ley nacional de residuos peligrosos	397
Provincia de Corrientes.– Ley n° 5394.– Adhesión a la ley 24.051.	398
Provincia de Jujuy.– Ley n° 5011.– Adhesión a la ley 24.051	399

SEGUNDA PARTE

CAPITULO PRIMERO

INTRODUCCIÓN A LA NORMATIVA

EN MATERIA DE FALTAS, CONTRAVENCIONES Y DELITO ECOLÓGICO EN EL ÁMBITO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, REPÚBLICA ARGENTINA

§ 1. Introducción. Breve referencia al status jurídico de la ciudad de Buenos Aires	401
§ 2. Delitos, contravenciones y faltas	405
a) Ambiente y Constitución	405
b) Distinción entre las tres categorías de protección	407
c) Régimen procesal	408
d) Mi postura al respecto	411
§ 3. Figuras típicas	412
a) El delito ecológico. Concepto. Ley 24.051	412
b) Contravenciones	416
c) Faltas	420
§ 4. Responsabilidad en el ámbito penal de las personas jurídicas	423
§ 5. Acción declarativa de inconstitucionalidad	429

CAPITULO II

RESPONSABILIDAD DE LOS ADMINISTRADORES DE EMPRESAS EN MATERIA AMBIENTAL

§ 1. ¿Qué es el derecho ambiental?	435
§ 2. La responsabilidad por daño ambiental	439
a) El régimen general del art. 1113 del Cód. Civil	440
b) El art. 41 de la Constitución nacional	441
c) El daño ambiental como daño típico	442
d) La reparación del daño ambiental	443
e) La reparación por daño ambiental	447

f) Los art. 200, 202 y 203 del Cód. Penal	449
g) La ley 24.051	452
h) Responsabilidades y sanciones que surgen de la ley 24.051 ...	453
1) El régimen general	454
2) Inhabilitaciones	456
3) Responsabilidad penal	456
i) La ley 25.612	457
j) Sujetos vinculados a la responsabilidad ambiental bajo la ley 25.612	459
1) Generadores	459
2) Transportistas	461
3) Titulares de plantas de tratamiento y de disposición final .	462
k) La responsabilidad civil por daño ambiental bajo la ley 25.612	463
l) Responsabilidad administrativa	466
m) Responsabilidad penal	466
n) La Convención de Lugano	467
o) El Libro Blanco de la Unión Europea	470
p) Otras normas e iniciativas	475
§ 3. La Ley 2214 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires	475
a) ¿A qué se denomina residuo peligroso en el ámbito de la CABA?	475
b) ¿Qué es el Registro de Generadores, Operadores y Transportistas de Residuos Peligrosos?	476
c) ¿Qué es el Certificado de Gestión de Residuos Peligrosos?	476
d) ¿Qué sanciones prevé la Ley para el infractor?	477
e) Régimen de incentivos	478
§ 4. La responsabilidad social empresaria y los principios de “prevención” y de “precaución”	478
a) El principio de prevención	479
b) El principio de precaución	480
c) Diferencias entre ambos principios	482
d) El concepto de Responsabilidad Social Empresaria	483
e) La norma ISO 26000	485
1) La norma ISO 26.000 y la definición de la RSE	486
2) Los grandes Títulos de la RSE, según la norma ISO 26.000	486
– BIBLIOGRAFIA	489