



UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Las tesis de Belgrano

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
Carrera Abogacía

DERECHO AMBIENTAL

El residuo de las pilas: hacia la búsqueda
de un encuadre normativo adecuado en el
ámbito nacional y la determinación del sujeto
responsable por el daño ambiental generado

N° 1220

Emilia Triador

Tutora: Adriana Algozino

Departamento de Investigaciones

Fecha defensa de tesina: 15 de septiembre de 2017

Universidad de Belgrano
Zabala 1837 (C1426DQ6)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 011-4788-5400 int. 2533
e-mail: invest@ub.edu.ar
url: <http://www.ub.edu.ar/investigaciones>

ÍNDICE

Introducción	5
Hipótesis	6
Objetivo General	6
Objetivos particulares	6
Capítulo I Residuos Peligrosos	7
1. Encuadre normativo y conceptual.....	7
1.1 Concepto.....	7
1.2 Encuadre Legal. Ley Nacional 24.051 de Residuos Peligrosos	7
1.3 Etapas en la gestión de Residuos Peligrosos.....	7
1.3.1 Generador según ley 24.051.....	7
1.3.2 Transportista	9
1.3.3 Plantas de tratamiento y Disposición Final	9
Capítulo II Residuos Domiciliarios	11
1. Encuadre normativo y conceptual.....	11
1.1 Concepto.....	11
1.2 Encuadre legal. Ley 25.916 Gestión Integral de Residuos Domiciliarios	11
1.2.1 Etapas en la gestión de los Residuos Domiciliarios.....	11
Capítulo III Las Pilas, un Residuo Especial de Generación Universal (REGU)	12
1. Introducción.....	12
2. Pilas	12
2.1 Concepto.....	12
2.2 Características	12
2.3 Encuadre normativo y autoridad de aplicación	13
2.3.1 Resolución N° 262-APRA/08 de la Agencia de Protección Ambiental	13
2.3.2 Ley Nacional 25.916	14
2.3.3 Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Ciudad de Buenos Aires 1.854	14
2.4 Proyectos de Ley sobre gestión de Pilas.....	14
3. Legislación comparada	16
3.1 Marco Legal Nacional	16
3.2 Marco Legal Internacional.....	19
3.2.1 MERCOSUR	19
3.2.2 Unión Europea (UE).....	22
Conclusión	24
Bibliografía	26

Introducción

Durante el recorrido de la presente investigación, iniciada a comienzos del año 2016, algunos conceptos sobre residuos se han ido modificando y nuevas normativas surgieron, lo que dio lugar a actualizaciones y resignificaciones.

Una consideración importante tuvo que ver, sin más ni menos, con la transformación del título del trabajo. Anteriormente llamado “Las Pilas, un residuo peligroso domiciliario”, se decidió reemplazar tal denominación por “Residuos Especiales de Generación Universal”. Esto se debe a la resolución N 522-E/2016 del 1/12/2016 correspondiente al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Dicha resolución recalifica a las pilas bajo la denominación de Residuos Especiales de Generación Universal (REGU) en su artículo 3.

Sin embargo, ya sea que se denomine de una u otra manera, conceptualmente ambos comprenden la misma idea.

Por un lado, se entiende que los Residuos Peligrosos domiciliarios son “todo residuo que se genera en forma domiciliaria, masiva y dispersa y que contiene determinadas características de peligrosidad o toxicidad, lo que lo convierte en un desecho potencialmente perjudicial tanto para el ambiente como para la salud de la población”¹.

Mientras que, según la resolución del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en su artículo 3 establece que “se considera Residuo Especial de Generación Universal a todo aquel cuya generación devenga del consumo masivo y que, por sus consecuencias ambientales o características de peligrosidad, requieran de una gestión ambientalmente adecuada y diferenciada de otros residuos”.

El constante avance tecnológico, así como los cambios culturales de los cuales somos espectadores y protagonistas al mismo tiempo, modifican las costumbres y modos de consumo de los habitantes.

Se entiende que la globalización y el capitalismo han contribuido y promueven al incremento en el consumo masivo de bienes que, por su duración, tienen una vida útil asimilable a “descartable” como la telefonía móvil, las computadoras y demás aparatos electrónicos de uso doméstico e industrial.

Este escenario trae aparejado consecuencias más serias de lo que realmente se estima, esto es porque los residuos que genera el aumento en escala en el consumo tienen como consecuencia la acumulación de residuos peligrosos domiciliarios.

Más aún si se concibe la desesperante idea de que, por lo menos en Argentina, no se cuenta con una específica y adecuada gestión de tratamiento de este tipo de residuos.

Se podría pretender, para un primer acercamiento inicial a esta problemática, establecer la participación y responsabilidad que cabe a los sujetos-parte en esta cadena de consumo.

En un primer momento, se puede mencionar a los fabricantes, con una suerte de responsabilidad solo por el hecho de introducir en el mercado bienes y/o servicios potencialmente peligrosos para el ambiente y la salud de las personas. Esta etapa comprende aquella en la cual el usuario descarta el bien porque finalizó la vida útil del mismo, momento crítico en el cual se debería gestionar de manera adecuada el residuo.

Otro protagonista en la cadena es el consumidor, de especial importancia puesto que, con sus hábitos de consumo tienen la capacidad de contribuir o perjudicar el proceso de gestión de residuo que se desarrollara en el presente trabajo.

En este escenario se considera fundamental la participación del Estado en dos aspectos: en primer lugar, desde una mirada activa en cuanto a la educación de la población sobre el ambiente, pero más

¹ Vello, Mariana y Waitzman, Natalia “Residuos Peligrosos Domiciliarios, hacia una gestión sustentable” Revista Jurisprudencia Argentina, Derecho Ambiental, Numero Especial a 20 años de la ley 24.051 de Residuos Peligrosos, Abeledo Perrot, 2012-IV.

específicamente en informar a los habitantes sobre cómo separar en sus hogares los residuos, para una gestión adecuada en el circuito global del tratamiento de los mismos.

A nivel gubernamental, desarrollando políticas ambientales que dirijan la gestión hacia los objetivos buscados, a través de la implementación de normativas imperativas que logren el correcto cumplimiento del tratamiento de residuos peligrosos.

Hipótesis

En Argentina no disponemos de un encuadre normativo y/o tratamiento específico y adecuado de los residuos de las Pilas desde su introducción al mercado hasta su disposición final, tanto a nivel nacional como provincial.

Sin embargo, quien introduce un producto cuyo residuo es nocivo para la salud humana o peligroso para el ambiente, tiene responsabilidad directa por sus consecuencias. Con lo cual, más allá de no contar con una normativa de gestión de residuos de pilas adecuado y que a su vez sancione a quien provoque el daño, el sujeto que lo causa lo debe reparar.

Sin ir más lejos, la Constitución Nacional en su artículo 41 primer párrafo establece que "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."

Dicho esto, la Carta Magna prioriza la recomposición de aquel sujeto que ocasione el daño, que a su vez se menciona esta responsabilidad objetiva en el Art. 28 de la Ley General del Ambiente N. 25.675 en su artículo 28. "Frente al daño ambiental, la prioridad de restablecer el ambiente dañado al estado anterior a la producción del evento solo cede cuando la recomposición no resulta 'técnicamente factible'. En tal caso, establece la obligación indemnizatoria sustitutiva, cuya determinación queda en manos de la justicia ordinaria competente".²

Esta cuestión es de gran importancia y alarma debido a que se entiende que los residuos de las pilas son peligrosos para la salud humana y el ambiente, y que como consecuencia están en riesgo si no se toman las medidas necesarias para una eficiente gestión de los mismos.

Objetivo General

Determinar si Argentina cuenta con un marco normativo eficiente para la gestión adecuada de los residuos de las pilas y establecer la responsabilidad de quien lo genera.

Objetivos particulares

1. Exponer una definición de residuo, su encuadre normativo y sus distintos tipos.
2. Describir el concepto de pila como residuo
3. Delimitar las responsabilidades de los sujetos involucrados en la cadena de vida del producto
4. Establecer las diferencias de la normativa nacional con legislación comparada
5. Determinar la veracidad de la hipótesis planteada en el inicio.

² Bellorio Clabot, Dino. Tratado de Derecho Ambiental. Página 425, Tomo II. Edición 2004. Editorial Ad-Hoc.

Capítulo I Residuos Peligrosos

1. Encuadre normativo y conceptual

1.1 Concepto

Este concepto se encuentra jurídicamente delimitado en la Ley 24.051 de Residuos Peligrosos:

ARTÍCULO 2.- *“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.*

(...) Quedan excluidos de los alcances de esta ley los residuos domiciliarios (...).”

Como se interpreta de lo expuesto precedentemente, esta ley excluye del ámbito de aplicación a los residuos domiciliarios, puesto que no se los considera como peligrosos.

Lo que aquí cabe destacar es que no se considera a los residuos domiciliarios como peligrosos puesto que, como se conceptualizara a continuación, el residuo peligroso domiciliario debe necesariamente comprender un tratamiento especial de gestión separada de los residuos que se generan en el domicilio pero que tienen la particular característica de ser peligrosos para el ambiente o la salud de los habitantes.

1.2 Encuadre Legal

Ley Nacional 24.051 de Residuos Peligrosos

La Ley Nacional de Residuos Peligrosos, vigente y promulgada el 8 de enero de 1992 establece un tratamiento especial para este tipo de residuos a través de su normativa, la cual obliga al sujeto generador de dicho residuo a responder de manera objetiva por aquellos daños generados, su participación en la cadena de transporte, tratamiento y disposición final.

El sujeto activo de esta Ley es el denominado “Generador” y responsable en su artículo 14 lo define como aquella persona física o jurídica que *“como resultado de sus actos o de cualquier proceso, operación o actividad, produzca residuos calificados como peligrosos (...).”*

A su vez, aclara la cadena de responsabilidad que recae sobre este sujeto, luego de utilizado el bien con características de peligrosidad y la importancia jurídica que ello conlleva, puesto que no deja lugar a dudas sobre quien es el titular del residuo y responsable por sus consecuencias, adecuado tratamiento y costos a su cargo.

Si bien esta ley se considera importante para la temática que aquí se desarrolla, no es determinante al momento de especificar el tratamiento de los residuos peligrosos domiciliarios. Sin embargo, se puede decir que, con relación a las etapas de gestión de los residuos peligrosos domiciliarios, esta ley comprende alguno de los pasos a seguir para el adecuado proceso de los mismos, los cuales se detallan a continuación.

1.3 Etapas en la gestión de Residuos Peligrosos

Aquí la responsabilidad puede recaer sobre distintos sujetos o que toda la cadena corresponda a un solo titular, según la etapa y el tipo de generador de que se trate.

Cabe resaltar la importancia del “Manifiesto”. Es un documento en donde se registra la naturaleza y cantidad del residuo que origina el generador, que luego pasa por las manos del transportista para llegar a la planta de tratamiento o disposición final. En todo momento se registran procesos de tratamiento y cualquier otra operación relevante que deba necesariamente ser documentada y presentada ante la autoridad competente

1.3.1 Generador según la ley 24.051

El artículo 14 de la ley 24.051 delimita a esta figura como "...toda persona física o jurídica que, como resultado de sus actos o de cualquier proceso, operación o actividad, produzca residuos calificados como peligrosos en los términos del artículo 2° de la presente".

El Generador debe estar inscripto en el *Registro Nacional de Generadores y operadores de Residuos Peligrosos* a través de una declaración jurada. Dicho documento consta de información fundamental de esta persona humana o jurídica la cual incluye, entre otras, datos identificatorios (nombre o denominación social), domicilio, información técnica sobre el tipo de residuo que genera, método, proceso y tratamiento de dichos residuos, etc.

A su vez, está obligado a separar los residuos de manera adecuada, envasarlos e identificarlos de acuerdo con lo establecido por la autoridad de aplicación y, por último, entregar a los transportistas aquellos residuos que, por las características particulares, no hubieran podido ser tratados en sus instalaciones.

El generador es responsable por cualquier daño que el residuo pudiere llegar a producir, tanto en la salud de los habitantes como en el ambiente, solo por el hecho de introducir en el mercado un producto o servicio con las características de peligrosidad, según el artículo 22 de dicha Ley.

Argentina se encuentra adherida al Convenio de Basilea a través de la Ley Nacional N° 23.922 la cual trata acerca del control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación

Es en este sentido que la Ley Nacional General del Ambiente N° 25.675, asienta los presupuestos mínimos con el objetivo de una gestión apta y sostenible del ambiente, la protección y preservación de la diversidad biológica.

Sin embargo, la Ley Nacional de Residuos Peligrosos 24.051 reglamentada por el Decreto 831/93 es la que se implementa en la temática abordada, la que establece en su artículo 1 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 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 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, 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".

Como se verá más adelante en el presente trabajo, la Ley Nacional de Energía Portátil N° 26.184 es la adecuada en lo que respecta a pilas y baterías, la cual regula y establece presupuestos mínimos para aquellas clasificadas en "primarias" (o no renovables), "cuyo contenido debe ser certificado regulando el procedimiento por Resolución (SAyDS) N° 14/2007, en laboratorios habilitados por Resolución INTI N° 2/2007".³

Es cierto que se cuenta con un adecuado procedimiento de certificación de pilas y baterías primarias. No obstante, el consumidor no puede identificar ello debido a una deficiente información tanto en el respectivo envoltorio o debido a la escasa formación educacional de la población.

Sin embargo, por Resolución (SAyDS) N° 484/2007, "incorpora a las pilas primarias del tipo botón a la realización de estos procedimientos y regulando su contenido mínimo de mercurio. Esta Ley no contempla las pilas secundarias, es decir, todas aquellas susceptibles de ser recargadas, las que carecen de legislación específica que regule su fabricación, transporte, ensamblado, comercialización, debiendo ser objeto de planes y programas específicos de recolección que aseguren su tratamiento".⁴

³ Instituto Nacional de Tecnología Industrial. Gestión de pilas y baterías eléctricas en Argentina. 1ª Edición 2016. Libro digital. Página 36.

⁴ Op. Cit.

Es en este orden de ideas que las pilas y baterías de plomo ácido poseen una gestión de reciclado y reuso de las mismas. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante la sanción de la Resolución 262/08, responsabiliza la gestión de pilas secundarias o recargables agotadas al productor, importador, distribuidor, intermediario o responsable de la introducción al mercado de las pilas y baterías mencionadas.

1.3.2 Transportista

Son aquellas personas humanas o jurídicas encargadas de transportar los residuos de estas características y deben estar registradas bajo las mismas condiciones que el generador.

Es condición que el generador acompañe junto con los residuos el “manifiesto”, documento que el transportista deberá exigir para poder cumplir con la normativa vigente, el cual a su vez deberá entregar a la planta de tratamiento o disposición final.

En cuanto a la responsabilidad, la ley determina su calidad de guardián en el artículo 31 y deberá responder por los daños producidos.

Al estar categorizadas como material peligroso, su transporte y traslado está regulado a nivel nacional por la Ley Nacional de Tránsito de la Secretaría de Transporte N°24.449, y su Decreto reglamentario N°779/1995 “TRANSITO Y SEGURIDAD VIAL”. En su “Anexo S” “REGLAMENTO GENERAL PARA EL TRANSPORTE DE MERCANCIAS PELIGROSAS POR CARRETERA” se establecen las condiciones en las que deben ser transportadas.

Ya que la Ley Nacional 24.051 de Residuos Peligrosos, es una Ley a la cual cada provincia puede adherir de manera total o parcial o tener su propia legislación relacionada a dicha temática, se deberá evaluar la gestión adecuada de transporte y traslado de las mismas en cada caso en específico.

1.3.3. Plantas de tratamiento y Disposición Final

Según lo dispone el artículo 33 de la Ley de Residuos Peligrosos N° 24.051, las Plantas de Tratamiento “son aquellas en las que se modifican las características físicas, la composición química o la actividad biológica de cualquier residuo peligroso, de modo tal que se eliminen sus propiedades nocivas, o se recupere energía y/o recursos materiales, o se obtenga un residuo menos peligroso, o se lo haga susceptible de recuperación, o más seguro para su transporte o disposición final.

Son plantas de disposición final los lugares especialmente acondicionados para el depósito permanente de residuos peligrosos en condiciones exigibles de seguridad ambiental.”

Respecto a pilas agotadas en Argentina, las mismas se encuentran catalogadas como “residuos peligrosos”, más allá de su origen domiciliario en la mayoría de las ocasiones. Es por este motivo que tanto, generadores, transportistas y operadores de esta “clase” de residuos tienen la obligación de inscribirse en los registros que corresponda según las exigencias establecidas por la Ley 24.051.

El registro Nacional de Operadores para pilas y baterías agotadas, impone un solo posible camino para la gestión de este tipo de residuos, bajo el régimen de un determinado tratamiento y disposición final al relleno de seguridad. Frente a esta situación, es importante destacar que además de lo mencionado, hay compañías que figuran registradas como exportadoras de pilas agotadas para realizar el tratamiento post consumo en el extranjero.

El mencionado Convenio de Basilea regulado por la Ley N° 23.922, que le da un marco legal al movimiento entre fronteras de este tipo de residuos, brinda esta alternativa ante la imposibilidad y/o carencia de tecnología de tratamiento efectiva en el país en el cual se originó. Se encuentra en concordancia con los principios asentados en la Política Ambiental Nacional Argentina, reflejada en la Ley General del Ambiente N° 25.675, fundamentalmente en el principio solidaridad artículo 4 “La Nación y los Estados provinciales serán responsables de la prevención y mitigación de los efectos ambientales transfronterizos adversos de su propio accionar, así como de la minimización de los riesgos ambientales sobre los sistemas

ecológicos compartidos”, así como también en el principio de cooperación del mismo artículo en tanto que “ Los recursos naturales y los sistemas ecológicos compartidos serán utilizados en forma equitativa y racional, El tratamiento y mitigación de las emergencias ambientales de efectos transfronterizos serán desarrollados en forma conjunta”.

Una vez descripto este escenario, habiendo desarrollado las medidas que se han tomado en otros países y la reducción de los componentes tóxicos que forman parte tanto de pilas como de baterías de carácter primario con origen domiciliario, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en su informe de Manejo Sustentable de Pilas advierte sobre la certificación de las pilas y baterías primarias y recomienda la necesaria disposición de las mismas junto con los residuos sólidos urbanos en tanto haya un plan de gestión del servicio de higiene urbana con un relleno sanitario para su disposición final.

Es de importancia mencionar a la empresa CEAMSE (Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado) la cual tiene un rol fundamental en la recolección, tratamiento y disposición final de los residuos. “Es una empresa creada por los estados de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires para realizar la gestión integral de los Residuos sólidos urbanos del área metropolitana”.⁵

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires junto con los municipios del Área Metropolitana de Buenos Aires, entre ellos La Plata, La Matanza, etc., que depositan sus residuos en él, tienen permitido disponer los residuos de pilas y baterías primarias junto con los residuos domiciliarios. Así mismo, lo pueden hacer aquellas localidades que depositan sus residuos sólidos urbanos en rellenos sanitarios.

⁵ Página Web <http://www.ceamse.gov.ar/quienes-somos/> (fecha de búsqueda 5/10/2016)

Capítulo II Residuos Domiciliarios

1. Encuadre normativo y conceptual

1.1 Concepto

Según la Ley 25.916 de Residuos Domiciliarios, “son aquellos elementos, objetos o sustancias que, como consecuencia de los procesos de consumo y desarrollo de actividades humanas, son desechados y/o abandonados”.

1.2 Encuadre legal

Ley 25.916 Gestión Integral de Residuos Domiciliarios

Promulgada en fecha 3 de septiembre de 2004 tiene como objetivo principal establecer los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de los residuos domiciliarios.

Para poder cumplimentar con ello, esta ley propone una serie de actividades a cargo del “generador” del residuo, persona humana o jurídica obligada a someterse a dichas reglas imperativas que establece la presente.

De todas formas, la ley distingue a dos tipos de generadores de residuos, entre los que se encuentran el “Generador especial” y el “Generador particular”. La diferencia entre ellos es que mientras el primero requiere de una gestión específica y dirigida por parte de la autoridad competente debido a la calidad y cantidad de dichos residuos, el segundo no requiere de ningún tipo de programa especializado para el tratamiento de los mismos.

Las etapas se encuentran enumeradas y desarrolladas en el artículo 3, las cuales constan de: generación, disposición inicial, recolección, transferencia, transporte, tratamiento y disposición final.

En cada una de ellas se requiere de diferentes actores y procedimientos, según cual fuere el tipo de residuo y la clase de generador del mismo, ya sea especial o particular.

1.2.1 Etapas en la gestión de los Residuos Domiciliarios

Las diferentes etapas en el tratamiento de este tipo de residuos se pueden dividir en tres momentos según lo establece la normativa en cuestión y comprenden:

En primer lugar, esta ley delimita la instancia de la Generación y Disposición inicial. En esta etapa, el generador debe ocuparse de la recolección y disposición inicial de los residuos de acuerdo con la normativa jurisdiccional vigente a la cual corresponde el mismo, con las directivas implementadas para el tratamiento adecuado de cada tipo de residuo.

En segundo lugar, se encuentra la recolección y transporte del residuo. Aquí, la autoridad competente está obligada a recolectar y transportar este tipo de residuos desde el domicilio en donde se encuentren hasta el centro de recolección habilitado. Ello se deberá concretar a través de un sistema que permita que dichos residuos no perjudiquen la salud de los habitantes y el cuidado del ambiente en el trayecto mencionado y corre a costas del generador responsable para cada caso o la autoridad competente.

La etapa final culmina con el tratamiento, transferencia y disposición final. En todos los casos comprenden instalaciones habilitadas por autoridad competente, pero que se distinguen por su finalidad, a saber:

Por *Tratamiento* se tiene como objetivo acondicionar y/o valorizar los residuos domiciliarios recolectados.

La finalidad de la *Transferencia* es almacenar transitoriamente y/o acondicionar los residuos para luego transportarlos.

Por último, en la *Disposición Final* se depositan los residuos de forma permanente, previo a un acondicionamiento final y especial.

Capítulo III Las Pilas, un Residuo Especial de Generación Universal (REGU)

1. Introducción

Luego de haber definido y encuadrado normativamente tanto a los **Residuos Domiciliarios** por un lado y los **Residuos Peligrosos** por el otro, se intentará desarrollar y exponer los lineamientos jurídicos que rigen a los “Residuos Peligrosos Domiciliarios” y/o también llamados “Residuos Especiales de Generación Universal (REGU), en una suerte de combinación entre los tipos de residuos ya expuestos y con el desafío de ubicar a este tipo específico de residuos en un marco normativo del cual se entiende que, por lo menos en Argentina, es un tema al cual le falta mucho camino por recorrer.

En la introducción se expresó que por Residuo Peligroso Domiciliario se concibe a “todo residuo que se genera en forma domiciliaria, masiva y dispersa y que contiene determinadas características de peligrosidad o toxicidad, lo que lo convierte en un desecho potencialmente perjudicial tanto para el ambiente como para la salud de la población”⁶.

Por la característica “domiciliaria” que tiene este tipo de residuo, en un primer momento se podría pensar erróneamente que se está frente a un Residuo Domiciliario

Sin embargo, si bien su origen se da en el ámbito domiciliario, la nota distintiva es su característica de peligrosidad, que daña a la salud humana o causa un grave peligro para el ambiente en su conjunto.

Es por este motivo que se requiere de un tratamiento diferente y especial para evitar consecuencias irreversibles, dado que no se trata de un Residuo Peligroso y tampoco de un Residuo Domiciliario.

Dentro de esta categoría de residuos, se puede mencionar a modo de ejemplo a los celulares, computadoras, pilas y baterías, entre otros.

2. Pilas

2.1 Concepto

Según la Resolución N 262-APRA/08 de la Agencia de Protección Ambiental, Pila o batería comprende “toda fuente de energía portátil obtenida por transformación directa de energía química, constituida por uno o varios elementos primarios –no recargables– o elementos secundarios –recargables–, es decir que se concibe por pila o batería aquellos dispositivos formados por dos electrodos y un electrolito que, generando las transformaciones químicas que tienen lugar en los electrodos una fuerza electromotriz, se origina el paso de una corriente eléctrica a través de un circuito externo conectado a los electrodos”.

2.2 Características

Las pilas y las baterías se clasifican en primarias (no recargables) y secundarias (recargables).

En cualquiera de los dos casos, están compuestas en su interior de componentes tóxicos para la salud humana y el ambiente, en distintos grados de nocividad y con consecuencias disímiles. Entre ellos, se destacan por su toxicidad, los metales: mercurio, cadmio y plomo.

Las pilas o baterías primarias, también llamadas “no recargables” poseen un tratamiento específico debido a sus características particulares que la diferencian de las secundarias.

Son reciclables ya que poseen en su interior componentes que sirven para su posterior utilización en el ámbito de la industria metalúrgica.

⁶ Vello, Mariana y Waitzman, Natalia “Residuos Peligrosos Domiciliarios, hacia una gestión sustentable” Revista Jurisprudencia Argentina, Derecho Ambiental, Numero Especial a 20 años de la ley 24.051 de Residuos Peligrosos, Abeledo Perrot, 2012-IV.

Para comprender su magnitud, es notable destacar la sanción de la ley 26.184 de Energía Eléctrica Portátil de Noviembre del año 2006. En dicha ley, se prohíbe en todo en territorio de la Nación, la fabricación, ensamblado e importación de pilas y baterías **primarias**, con forma cilíndrica o de prisma, comunes de carbón zinc y alcalinas de manganeso, cuyo contenido de mercurio, cadmio y plomo supere el 0,0005%; 0,015% y 0,200% en peso.

Con la sanción de la presente ley y con las que se mencionaran en el trabajo, los sujetos responsables de la fabricación, ensamble e importación de las pilas o baterías primarias quedan de esta forma obligados a cumplimentar un proceso de certificación con el objetivo de indicar y garantizar que los componentes se encuentran dentro de los límites impuestos por dicha ley, frente a organismos estatales como el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial).

Cabe destacar que la comercialización de este tipo de pilas ha sido prohibida a partir del año 2010. No obstante, se entiende que desde ese entonces hasta la actualidad es posible que haya un remanente de pilas primarias circulando todavía en el mercado y con ello la necesidad de estipular un adecuado tratamiento e identificación para las mismas, a cargo de la autoridad de aplicación.

Las pilas o baterías secundarias, también llamadas “recargables” cuyos sistemas son reversibles y por ello el nombre, no poseen un encuadre legal determinado que las abarque, tanto en su proceso de fabricación, transporte y comercio, como sí sucede con las primarias visto ut supra.

A falta de una ley que regule este tipo de pilas o baterías secundarias, el estado debe responsabilizar a quienes las fabrican, importan y distribuyen por el daño que pudieren generar en la salud de las personas o ambiental, ya sea que se encuentren circulando activamente en el mercado o una vez finalizado y agotado su consumo.

Se ha mencionado que los niveles de toxicidad de este tipo de pilas o baterías es considerablemente menor que las no recargables. A pesar de ello, el residuo que genera este tipo de pilas impacta en el ambiente, pero la diferencia principal radica en que, según la regulación argentina, no requieren de una gestión diferente de los residuos sólidos urbanos y por lo tanto tampoco su separación por parte de quien los consume.

Sin embargo, el hecho de no haber sido incluidas en la normativa en cuestión es necesario que se implemente un programa diseñado para su correcto tratamiento pues, si bien en menor medida, poseen características de toxicidad que pueden ser igualmente perjudiciales en potencia tanto para la salud humana como para el ambiente, si se tiene en cuenta que su destino final es el relleno sanitario al igual que los residuos domiciliarios.

2.3 Encuadre Normativo y autoridad de aplicación

2.3.1 Resolución N° 262-APRA/08 de la Agencia de Protección Ambiental

La mencionada resolución es sancionada e impulsada por el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en fecha 27/10/2008, en calidad de responsable por el desarrollo de una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano, a través de la Agencia de Protección Ambiental, dependiente de dicha autoridad.

La motivación fundamental de la promulgación de la normativa fue el impulso y preocupación ciudadana, sumado a la necesidad del desarrollo de una política de gestión integral de pilas agotadas de parte de la autoridad estatal en su carácter de responsable.

A través de esta, se aprueba la “**Guía de contenidos mínimos para los planes de gestión integral de pilas y baterías recargables agotadas**” que deben ser presentados por los productores, importadores, distribuidores, intermediarios y cualquier otra persona responsable de la puesta en el mercado de pilas y baterías recargables.

En lo que se refiere a las pilas no recargables –primarias–, esta autoridad se encuentra trabajando junto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación en un programa de recolección nacional. Mientras tanto, la Ciudad no cuenta con puntos de recepción de pilas y baterías agotadas.

Por otro lado, la Agencia de Protección Ambiental propone para los residuos de pilas y baterías recargables-secundarias- que el usuario se contacte con el fabricante de aquellas que cuentan con sistemas de recolección. En la página oficial de internet del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires se puede descargar un listado detallado con cada proveedor y el punto de recolección.

2.3.2 Ley Nacional 25.916

Esta Ley de presupuestos mínimos para la gestión integral de residuos domiciliarios establece en el artículo 35 que “Las autoridades competentes deberán establecer, en el ámbito de su jurisdicción, programas especiales de gestión para aquellos residuos domiciliarios que, por sus características particulares de peligrosidad, nocividad o toxicidad, puedan presentar riesgos significativos sobre la salud humana o animal, o sobre los recursos ambientales”.

De ello se desprende la delimitación del marco legal adecuado para el diseño de gestión y tratamiento de pilas y baterías agotadas a nivel nacional.

2.3.3 Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Ciudad de Buenos Aires 1.854

Esta ley instituye como responsable a la autoridad de aplicación en la efectivización de un cronograma empleado de forma escalonada y gradual a través de los cual productores, importadores, distribuidores de elementos o productos de difícil e imposible reciclaje, y aquellos que siendo residuos sólidos urbanos presenten características de toxicidad y nocividad significativas, se harán cargo del reciclaje o la disposición final de los mismos.

2.4 Proyectos de Ley sobre gestión de Pilas

Legisladores, tanto a nivel nacional como provincial, a través de proyectos de leyes han intentado brindar posibles soluciones al “vacío legal” que impera sobre el tratamiento y gestión de pilas una vez agotadas, ya sean de carácter primario o secundario. A su vez que intentan educar y concientizar a la población a través de normas que implican su obligatoriedad, desde la implementación de campañas publicitarias hasta la inclusión de materias de derecho ambiental en escuelas y universidades.

Todos los proyectos coinciden en que la finalidad no es eliminar la circulación de pilas en el mercado, sino básicamente lo que buscan a través de su regulación es una correcta gestión en su disposición final o reutilización.

Sin embargo, es sabido que numerosos proyectos de leyes presentados ante el congreso sobre gestión de residuos de pilas han perdido estado parlamentario. A pesar de ello, existen varias iniciativas privadas y municipales que advierten este problema e intentan resolverlo a través de medidas y procedimientos.

Algunos de ellos se consideran notables destacar, debido a su relación con la temática que aquí importa.

Con respecto a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cabe mencionar los siguientes proyectos de ley, tomando como referencia 10 años para atrás desde el más antiguo hasta la actualidad, destacando la ausencia de proyectos de ley sobre el tema en el año 2016, en el año 2015 tan solo un proyecto al igual que en el año 2014. En el año 2013 y 2012 no hubo proyectos sobre esta temática, recién podemos mencionar uno de ellos en el año 2011 al igual que en el 2010, 2009, 2008 y 2007, sin proyectos en el año 2006.

Proyecto de Ley N° 200700194 (año 2007): REGIMEN LEGAL PARA LA ERRADICACION DE LA CONTAMINACION DE PILAS, BATERIAS Y ACUMULADORES ELECTRICOS. Este proyecto de ley tiene como finalidad regular el uso, la fabricación, el transporte, el ensamblado, la comercialización, la recuperación, el reuso, el reciclaje, el desarme, el tratamiento y la disposición final de pilas, baterías y acumuladores eléctricos, de conformidad con las disposiciones establecidas por la Ley Nacional de presupuestos mínimos N° 26.184, con el objeto de la protección ambiental y la mejor calidad de vida de la población.

A nivel nacional, se pueden mencionar los siguientes proyectos de ley relacionados con la temática que aquí interesa

El Proyecto de Resolución N° 200901802 del año 2009 intentaba establecer los lineamientos base sobre la recolección de los residuos de las pilas en contenedores especialmente diseñados para dicho residuo, diferenciados de otros desechos como los sólidos urbanos.

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires solicitaba a través de este proyecto de resolución al Poder Ejecutivo que informara sobre los desechos de pilas y baterías recolectados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo siguiente: a) ubicación actual de los contenedores de pilas y baterías; b) cantidad de pilas y baterías que poseen recolectadas; c) el tipo de tratamiento que reciben, siendo el material altamente tóxico; d) costo de la Campaña de recolección de pilas y baterías agotadas iniciada en noviembre de 2008; e) cual será el destino de dichos contenedores, teniendo en cuenta que han sido rechazados en 2 jurisdicciones.

Se había intentado algo similar a través del proyecto de Resolución N° 201000797 en el año 2010. Este importó que el Poder Ejecutivo de CABA informara los lineamientos sobre el “Programa de recolección diferenciada de pilas y baterías recargables agotadas”, a cargo de la Agencia de Protección Ambiental. Entre los puntos a destacar del proyecto, se buscaría determinar cuáles de las empresas generadoras de pilas y baterías recargables cumplen con lo establecido en la Resolución N°262-APRA/08 (criterio de “responsabilidad pos consumo”) y cuáles no; qué programas y planes específicos está realizando la Agencia de Protección Ambiental para los casos en los que los generadores no cumplieran con los plazos establecidos”.⁷

En el año 2013 se gestaron varios proyectos de Ley sobre pilas, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

El Proyecto de Ley N° 735/13 busca asentar los presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de pilas y baterías usadas que resultaran riesgosas para el ambiente y la salud de la población en todo el territorio de la Nación. A su vez delimita el concepto de pila o batería, mencionado y utilizado anteriormente en el trabajo para definir el concepto de pila.

El Proyecto de Ley N° 2397/13 establece que todas las pilas y baterías que se comercialicen y distribuyan en la República Argentina, deberán indicar en su etiqueta de manera visible, legible e indeleble su capacidad energética y el símbolo químico del metal pesado que contengan. Aquellas que se encuentran legalmente en el mercado, no deben ser retiradas del mismo ni debe cambiar su etiqueta.

El Proyecto de Ley N° 2699/13 propone la concientización y educación de toda la población a través de una campaña publicitaria en todo el territorio de la nación, sobre la contaminación ambiental y los daños que pueden causar a la salud las pilas y las baterías, ya que son residuos peligrosos y tóxicos.

En el año 2014, el proyecto de ley N 201402046 proponía la colocación de contenedores “especialmente diseñados para el depósito momentáneo de pilas y baterías portátiles en desuso y/o agotadas, en todos los Puntos Verdes Fijos existentes en la ciudad o que en el futuro se emplacen, creados por la Agencia de Protección Ambiental dependiente del Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la Ciudad. Todo ello estaría a cargo de la Autoridad de Aplicación, la cual deberá acompañarlo en conjunto con una campaña de difusión que diera a conocer sobre le existencia de dichos contenedores especialmente diseñados para pilas luego de su consumo.

⁷ Página Web <http://www.cedom.gov.ar/Proyectos.aspx> (fecha búsqueda 3 de octubre de 2016)

El proyecto de ley N° 2825/15 más reciente corresponde al año 2015 y tiene que ver con la intención del legislador de que el tratamiento de los residuos de las pilas, su recolección y reciclaje, se considere de interés público para la salud del ambiente y la población. Además, se intenta lograr a través de éste impulsar campañas de concientización pública de los efectos nocivos para la salud y el ambiente del desecho de pilas y baterías usadas.

Se propone llevar a cabo la concientización y educación por medio de establecimientos educativos de primera y segunda enseñanza sobre temas que incluyan el “conocimiento de los efectos nocivos para la salud y el medio ambiente del desecho de pilas y baterías usadas, así como las prevenciones a que debe ser sometido el uso de estos elementos”, entre otras cuestiones similares.⁸

Quedan incluidas las pilas tanto primarias (no recargables) como secundarias (recargables).

3. Legislación comparada

3.1 Marco Legal Nacional

Es fundamental citar el artículo 41 de la Constitución Nacional Argentina para establecer las bases sobre las cuales se asienta nuestra política ambiental, la que se desprende del presente y dice:

“Artículo 41.- 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 aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

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

Por otro lado, el artículo 75 Inc. 22 del mismo cuerpo normativo,

“Artículo 75.- Corresponde al Congreso: 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes.”

Ley 25.612 Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios

Es una Ley de carácter nacional que se gesta sobre las bases del artículo 41 de la Constitución Nacional, sancionada y promulgada en el año 2002.

La intención de esta ley es darle un marco legal de presupuestos mínimos a la gestión de este tipo de residuos. Sus objetivos se encuentran mencionados en el artículo 4. Entre las metas a lograr se puede mencionar que se garantice por medio de la presente, preservar el ambiente, así como los recursos de la naturaleza, promover a la calidad de vida de los seres vivos, proteger y conservar la biodiversidad. Además, pretende minimizar los riesgos potenciales de la gestión de este tipo de residuos en todas las etapas, a su vez que busca reducir la cantidad de residuos que se generan.

⁸ Página Web <http://www.cedom.gov.ar/Proyectos.aspx> (fecha búsqueda 3 de octubre de 2016)

Esta norma comprende actividades específicas y es por ello por lo que define conceptos técnicos para que el destinatario comprenda hacia qué actividades o servicios se encuentra destinada y en qué etapa de gestión del residuo.

En el artículo 1 delimita qué se entiende por proceso industrial y qué se entiende por 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.”

En este sentido, la ley es clara al determinar estos conceptos básicos para verificar que se trata de ciertos procesos industriales o a qué actividades de servicios corresponde.

El concepto de residuo industrial se encuentra asimismo en el artículo 2, el cual se entiende fundamental para comprender si se trata de un residuo regido por la presente normativa. Estos pueden tener características sólidas, semisólidas, líquidas o gaseosas y abarca cualquier elemento, sustancia u objeto.

Con respecto a la “gestión integral” la ley refiere a las distintas etapas por las que atraviesa el residuo, desde el generador, transportista, almacenamiento, tratamiento y disposición final. Así como también tiene que ver con que no sólo abarca los residuos de procesos industriales sino los de actividades de servicios.

Cada etapa comprende un actor y sus responsabilidades. En el caso del generador, ésta es la persona física o jurídica que genera residuos industriales o de actividades de servicios. El generador tiene la responsabilidad del tratamiento adecuado y la disposición final de los residuos industriales. Es así como queda obligado en calidad de dueño a responder por todo daño que se produzca como consecuencia de estos residuos.

Los transportistas por su parte son aquellas personas físicas o jurídicas que trasladan estos residuos con ciertas condiciones. Son responsables en calidad de guardián de cualquier daño que los residuos produzcan en el transcurso del transporte desde el origen hasta el destino. Es por ello por lo que es recomendable que contraten algún tipo de cobertura por riesgos ambientales como por ejemplo un seguro de responsabilidad civil.

Las plantas de tratamiento o disposición final son “(...) 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 (...)” artículo 29 de la presente ley.

En cuanto a la responsabilidad que se les asigna, el titular debe responder en calidad de guardián o dueño y, al igual que los transportistas, deben asegurar la recomposición de cualquier daño ambiental provocado, pudiendo contratar para ello un seguro de responsabilidad civil, un fondo de reparación, entre otros.

La responsabilidad civil tiene que ver con que quien fuere guardián o dueño de un residuo de estas características no se puede desligar de la responsabilidad que le compete sólo por el hecho de que la culpa haya sido de un tercero por quien no deba responder “cuya acción pudo ser evitada con el empleo del debido cuidado y atendiendo a las circunstancias del caso” artículo 42 de la presente ley.

Otras leyes que se han nombrado:

*** Ley Nacional General del Ambiente N° 25.675**

Asienta los presupuestos mínimos para una gestión sostenible y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable.

*** Ley Nacional de Residuos Peligrosos N° 24.051 del año 1992**

Reglamentada por el Decreto 831/93, la cual regula a través de sus anexos la generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición de residuos peligrosos. Excluye a los residuos domiciliarios y radioactivos. Es de Adhesión, lo que significa que cada provincia puede adherir en forma total, parcial o establecer su propia normativa.

*** Ley Nacional de Energía Portátil N° 26.184 del año 2006.**

Dicta en su artículo 1:

ARTÍCULO 1° — Prohibición. Se prohíbe en todo el territorio de la Nación la fabricación, ensamblado e importación de pilas y baterías primarias, con forma cilíndrica o de prisma, comunes de carbón zinc y alcalinas de manganeso, cuyo contenido de mercurio, cadmio y plomo sea superior al:

- 0,0005% en peso de mercurio;
- 0,015% en peso de cadmio;
- 0,200% en peso de plomo.

Asimismo, se prohíbe la comercialización de pilas y baterías con las características mencionadas a partir de los tres años de la promulgación de la presente ley.”

Esta ley solamente regula las pilas y/o baterías de carácter primario, no así las secundarias las cuales -como ya se ha hecho mención- no poseen un régimen específico a nivel nacional con excepción de la Resolución N° 544/94.

*** Ley Nacional de Tránsito de la Secretaría de Transporte N°24.449** y su Decreto reglamentario N° 779/1995, descripto ut supra y el cual establece en su Anexo S el “Reglamento General para el transporte de mercancías peligrosas por carretera”.

Con respecto a otro de los ámbitos a los cuales se ha hecho referencia, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires regula la temática bajo las siguientes normativas:

*** Ley de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos N°1.854 sancionada en el año 2005.**

Dicha ley marca la diferencia entre las pilas y batería del flujo normal de los denominados “Residuos sólidos Urbanos”.

*** Resolución 262/08 sobre gestión de pilas secundarias o recargables.**

Se delimita la responsabilidad de la gestión integral ambiental de las pilas y baterías recargables agotadas, al productor, importador, distribuidor, intermediario o responsable de la puesta en el mercado de dichos productos

3.2 Marco Legal Internacional

3.2.1 MERCOSUR

El Mercado Común del Sur, cuyos orígenes se remontan al año 1991 a partir de la firma del Tratado de Asunción, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, es un proceso de integración regional, abierto y dinámico.

“Desde su creación tuvo como objetivo principal propiciar un espacio común que generara oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional⁹”.

Entre los objetivos expuestos en su preámbulo, se puede mencionar la “preservación del ambiente”.

Este punto se ve reflejado en la firma de determinados acuerdos relacionados con la temática que aquí nos interesa, debido a los impactos ambientales sobre los países integrantes del MERCOSUR y a la necesidad de armonizar la normativa de los diversos países hacia la construcción de políticas comunes.

Es así como surge el “Acuerdo Marco sobre Medioambiente” del MERCOSUR, Ley 25.841 promulgada en el año 2004. En su artículo 4 establece el objetivo de dicho acuerdo, siendo que “el presente acuerdo tiene por objeto el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales, contribuyendo a una mejor calidad del ambiente y de la vida de la población”.

A partir de los principios mencionados se podría decir que, entre otros, es prioritario el tratamiento integral de las causas y fuentes de los problemas ambientales, desde una mirada internacional que abarque a toda la región. Y, lo que, es más, el acuerdo intenta guiar las conductas de los Estados parte a través de los principios que se mencionan en su desarrollo.

En miras de concretar los mismos, se firma el “Protocolo de Cooperación y Asistencia en cuestión de desastres o emergencias ambientales del MERCOSUR”.

La finalidad principal del mencionado protocolo fue instar la cooperación entre los Estados parte ante emergencias de carácter ambiental que ocurrieran en cualquiera de ellos, emergencias cuyas características y magnitud pudieran provocar un daño al ambiente y a sus habitantes.

Este protocolo refleja un esfuerzo de los Estados regionales por crear reglas que importen una organización y coordinación de procedimientos que permitan una eficiente respuesta frente a emergencias actuales o potenciales en el ámbito transfronterizo. Es de aclarar que, según el artículo 8 del presente documento, aquel Estado que solicite auxilio de estas características, tendrá a su cargo los gastos originarios.

Ambos instrumentos corresponden al derecho originario del MERCOSUR, y cumplen la función de sentar las bases sobre la cual los Estados deben observar en materia de cuidado del ambiente.

Acuerdo sobre Política de Gestión Ambiental de Residuos Especiales de Generación Universal y Responsabilidad Post Consumo.

Este instrumento que tuvo lugar en el año 2006 fue aprobado por los ministros de los países miembro y tiene como finalidad establecer procedimientos adecuados que permitan gestionar los Residuos Especiales de Generación Universal.

Los países miembros comparten principios y elementos tales como el reconocimiento de la prevención en materia ambiental, la concretización de medidas tendientes a la responsabilidad pos consumo, la puesta en marcha de estrategias vinculadas a temas importantes de la agenda ambiental, entre otros.

⁹ Página Web www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/2/innova.front/en-pocas-palabras (fecha de búsqueda 12-03-2017)

Este acuerdo propone principios rectores -y vinculantes- para la gestión de dichos residuos, y reconoce en su texto el hecho de que la disposición final de este tipo de residuos es en conjunto con los Residuos de origen Domiciliario, siendo que, por su alto nivel de toxicidad e impacto negativo, debería disponerse separadamente.

Es así que en sus considerandos expresa que “los Estados parte del MERCOSUR son conscientes que existen residuos especiales de generación universal que generalmente son dispuestos conjuntamente con los residuos sólidos urbanos y que, dado su potencial efecto nocivo para la salud y el medio ambiente, requieren de una gestión y disposición diferenciada, y que, la adopción del principio de responsabilidad post consumo como asignación de obligaciones a determinados sujetos de la cadena productiva, se constituye en una herramienta eficaz para la implementación ambientalmente adecuada de estos residuos “.

En su artículo 2 menciona como uno de los principales objetivos, establecer un marco normativo común de gestión de los residuos.

Con respecto al ámbito de aplicación del acuerdo, se hace hincapié en los residuos de las pilas debido a que es la temática que en el presente trabajo interesa. Dicho esto, el artículo 4 define que es considerado residuo especial de generación universal todo aquel que se encuentre incluido en el Anexo I siempre que su generación se efectuó de manera masiva o universal y que, por sus consecuencias ambientales, características de peligrosidad, riesgo o potencial efecto nocivo para el ambiente, requiera de una gestión ambientalmente adecuada y diferenciada de otros residuos. Y aquí se puede aludir a las pilas, un producto que coincide con lo descrito en el presente artículo en tanto que puede provocar consecuencias irremediables para el ambiente si la eliminación del residuo no es gestionada de forma adecuada y separada de los residuos sólidos urbanos.

No es menor que en el artículo 5 se desarrollen los principios que rigen todo el acuerdo, los cuales coinciden con el artículo 4 de la Ley General del Ambiente N 25.675 y que en esta instancia se relacionan específicamente con la gestión de los REGU.

De la Declaración de Río 1992 surge el Principio de Prevención: según el acuerdo, dicho principio propone tratar las causas y las fuentes de los problemas ambientales de manera prioritaria e integrada, a fin de prevenir la generación del daño y sus consecuencias nocivas para el ambiente y la salud de las personas.

En cuanto al principio de Cooperación, la idea es que los Estados tienen el deber de cooperar entre sí, en el sentido de no realizar actividades perjudiciales para el ambiente nacional y transfronterizo.

Por su parte, el Principio Precautorio es aquel por el cual no se tiene una certeza científica del daño efectivo que se producirá. El artículo 3 de la Ley 25.675 dice que “cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del ambiente”. Es decir, que este principio podría aplicarse en aquellos casos en donde se identifiquen los potenciales efectos negativos, el análisis de la información científica disponible y la determinación del nivel de incertidumbre científica.

Un último principio y que no se encuentra en la Ley General del Ambiente tiene que ver con la Participación y el Acceso a la Información que tiene la sociedad en general a las fuentes sobre temáticas de orden ambiental. Es importante que aquellas personas interesadas en cuestiones de esta índole tengan la posibilidad de investigar y elaborar opiniones propias. De esta manera, la comunidad tendría derecho a participar en la toma de decisiones a través del acceso a los tribunales y la sanción de nuevas leyes.

Con respecto a la responsabilidad pos consumo, el artículo 7 la extiende al fabricante-importador, más allá de que en el artículo siguiente se determina también la responsabilidad que le compete a aquellos que participan en la cadena de producción del REGU.

Lo que se intenta lograr a través de este acuerdo, entre otras cosas ya mencionadas, es determinar la responsabilidad del producto del residuo. Y no solo imputar a quien crea el producto dañoso sino revisar toda la cadena implicada.

Es así como en el artículo 9 se delimita, de la forma más concreta posible, a los sujetos integrantes del proceso productivo: desde el origen del producto hasta su eliminación.

Los comerciantes deben recibir los productos luego de su utilización por parte del consumidor. De esta manera, se busca garantizar la correcta eliminación del residuo o su re utilización en aquellos casos en que los materiales a descartar puedan servir para nuevos productos.

Como ejemplo se puede mencionar a la empresa Sony, la cual tiene sucursales en Belgrano CABA en donde los usuarios de pilas y baterías agotadas descartan aquellas cuya vida útil ha finalizado.

Por su parte, la sociedad debería estar educada respecto de la separación adecuada de estos tipos de residuos con la finalidad de que no se eliminen juntamente con los residuos sólidos urbanos. Ello se lograría a través de sistemas de información, educación, entre otros. En este caso, los medios de comunicación y las instituciones educativas jugarían un rol determinante para lograr el cometido, a través de la difusión de métodos de separación de residuos, de gestión ambiental estatal y la creación de medidas educacionales ambientales.

Finalmente, el Estado y los gobiernos locales ocupan un lugar clave para la incorporación de sistemas y planificación de la gestión de los residuos para evitar su eliminación defectuosa y dañina para el ambiente. Esto se logra a través de la implementación y puesta en marcha de normativas locales, nacionales y por qué no, del MERCOSUR.

La función de control e implementación de sanciones sea cual fuere el nivel: local, nacional o regional, se basa en la prevención y minimización en la generación de los residuos de esta clase.

En el caso de las pilas, una de las medidas tomadas para la reducción del residuo tiene que ver con la prohibición de la fabricación, ensamblado e importación de pilas y baterías primarias, con forma cilíndrica o de prisma, comunes de carbón zinc y alcalinas de manganeso, cuyo contenido de mercurio, cadmio y plomo supere el 0.0005%; 0.015% y 0.200%. Esta prohibición se hizo efectiva con la sanción de la Ley 26.184 de Energía Eléctrica Portátil del año 2006.

Es un avance importante a nivel nacional, como una forma de proteger al ambiente del ingreso de productos que generen daño en el territorio argentino.

La Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, es un instrumento internacional ratificado e incorporado por los Estados miembros, cuya intención se funda en constituir mecanismos eficaces que evidencien el tráfico ilícito.

Luego de todo lo expuesto se podría observar que, haciendo referencia a la responsabilidad ambiental, no se puede decir que exista una normativa concreta que legisle sobre el tema y que aplique sanciones en caso de incumplimiento en el ámbito del MERCOSUR.

Tanto el "Acuerdo Marco Sobre Medio Ambiente" como el "Protocolo de Cooperación y Asistencia en cuestión de desastres o emergencias ambientales del MERCOSUR, ninguna propone sanciones frente al incumplimiento de los principios.

Si bien ambos instrumentos implican un progreso en los deberes de conducta de los Estados miembros, la realidad es que la falta de normas, y su respectiva sanción, provoca el debilitamiento de la fuerza imperativa, propia de la norma.

Más allá de los instrumentos mencionados a modo de ejemplo, este escenario se repite en todas las iniciativas y elementos compartidos por los Estados miembro. Esto se traduce en que no se ha generado un marco legal común, que a su vez logre identificar y responsabilizar a quien comete el daño ambiental. Las normas disponibles en la actualidad son normas que sirven de "guía", pero cuyas disposiciones no son efectivas y tanto menos vinculantes.

Sin embargo, el ambiente constituye parte de lo que se conoce como "patrimonio de la humanidad". Debido a la naturaleza de "bien de dominio público", el ambiente conlleva en sí mismo el deber de cuida-

do. Con lo cual, su deterioro y perjuicio puede ser imputado de forma individual o bien, a todos aquellos sujetos involucrados en la cadena productiva del residuo peligroso.

3.2.2 Unión Europea (UE)

La Unión Europea es una asociación económica y política, integrada por 28 países de Europa.

Su origen es posterior a la Segunda Guerra Mundial y los primeros horizontes de la UE consistieron en fomentar la cooperación económica en miras de que, con el progresivo aumento de la interdependencia económica entre los países, disminuirían las posibilidades de conflicto.

Es así como en el año 1958 se creó la Comunidad Económica Europea (CEE), que en un principio establecía una cooperación económica cada vez más estrecha entre seis países: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Luego se creó un gran mercado único que sigue avanzando hacia el logro de todo su potencial.

Con respecto al derecho ambiental, esta asociación posee algunas de las normas medioambientales más estrictas del mundo. Esta cuestión es determinante ya que transforma el concepto de economía utilizando recursos alternativos renovables en miras de proteger la naturaleza, salud y la calidad de vida de los habitantes de la Unión.

En la práctica, a diferencia de lo que ocurre en el MERCOSUR, la UE considera que proteger el medio ambiente y mantener una presencia competitiva en los mercados mundiales son dos objetivos que pueden ir de la mano.

Es así como surge el concepto de “crecimiento verde”, el cual propone que la política de medio ambiente puede desempeñar un papel clave en la creación de empleo y el fomento de la inversión. Este concepto responde al desarrollo de políticas ambientales y económicas que promueven un marco ambiental sostenible. Los avances ambientales pueden aplicarse y exportarse, mejorando la competitividad de Europa y la calidad de vida de las personas.

Dentro de sus objetivos ambientales, se encuentra la protección de la salud y el bienestar de los habitantes de la UE. El agua, la contaminación atmosférica y los productos químicos figuran entre las principales preocupaciones medioambientales de los ciudadanos. Para proteger a las personas de los efectos de esas presiones medioambientales y de los riesgos para la salud y el bienestar, la política de la UE aspira, entre otros a reducir o eliminar los efectos de los productos químicos nocivos.¹⁰

Con respecto a la legislación sobre pilas en la UE, la Directiva 2013/56/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 noviembre 2013 modifica la Directiva 2006/66/CE, relativa a los residuos de las pilas.

La Directiva 2006/66/CE del año 2006 prohíbe la comercialización de pilas y acumuladores que contengan mercurio o cadmio por encima de un porcentaje determinado. Además, establece la responsabilidad de todos los sujetos involucrados en la cadena de generación del residuo.

Lo que se intenta a través de dicha normativa, es reducir la cantidad de sustancias peligrosas que contiene el producto y a la reutilización de aquellos que son útiles para la industria química. Para lograr el reciclado y la disminución de los niveles tóxicos en las pilas, los países miembros de la UE deben optar por económicas alternativas que se ajusten a las necesidades ambientales y planificar un sistema de recolección de los residuos de las pilas de manera que su disposición final no sea como relleno sanitario juntamente con el resto de residuos comunes.

En cumplimiento con la Directiva 2013/56/UE, las pilas y acumuladores deben poder extraerse fácilmente y de forma segura. Por este motivo, aquellos artefactos que contengan en su interior pilas y acumuladores deben indicar, de forma completa y adecuada, cómo retirarlos de manera segura, sea que lo retire el usuario o un profesional.

¹⁰ https://europa.eu/european-union/topics/environment_es

Además, los Países miembros deben garantizar que los residuos de las pilas y acumuladores sean sometidos a un tratamiento y reciclado adecuado a las mejores prácticas que se encuentren en vigencia. Es importante aclarar que la recuperación de energía no se considera un proceso de reciclado, por lo menos en esta normativa.

A su vez, establece obligaciones respecto de la eficacia en los procesos de reciclado de pilas, según su composición química.

“Los Estados miembros podrán eliminar las pilas o acumuladores portátiles que contengan cadmio, mercurio o plomo que hayan recogido en vertederos terrestres o almacenes subterráneos cuando no se disponga de un mercado final viable para los productos de reciclado o cuando sobre la base de una evaluación detallada del impacto medioambiental, económico y social, quede demostrado que el reciclado no constituye la mejor opción, los Estados miembros pueden eliminar en vertederos terrestres o almacenes subterráneos las pilas o acumuladores portátiles que contengan cadmio, mercurio o plomo que hayan recogido. Por otra parte, se prohíbe la eliminación de pilas y acumuladores industriales y de automoción en lugares de vertido o mediante incineración; sólo sus residuos, que hayan sido sometidos tanto a tratamiento como a reciclado, pueden ser eliminados en vertederos terrestres o mediante incineración”¹¹.

El tratamiento y el reciclado pueden realizarse fuera del Estado miembro respectivo o fuera de la Unión Europea, siempre que se cumpla la legislación comunitaria sobre el traslado de residuos

Está a cargo de los fabricantes el gasto de las operaciones de recogido, tratamiento y reciclado de las pilas y acumuladores y de las campañas de información sobre ello. Todos los productores deben estar registrados.

¹¹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:i21202>

Conclusión

A través del presente trabajo se ha intentado abordar la hipótesis inicial, la cual versaba sobre la duda de si en nuestro país disponemos o no de un marco legal diseñado para el tratamiento específico y adecuado de los residuos de las Pilas luego de su utilización, tanto a nivel nacional como provincial y, de ser así, quienes son los sujetos responsables de los residuos de las pilas y sus consecuencias.

La inquietud surgía del vago conocimiento a priori de que las pilas integran una categoría de Residuos Peligrosos, los cuales ponen en riesgo el ambiente si no se toman las medidas necesarias para una eficiente gestión de los mismos.

Para lograr dicho conocimiento, se ha explorado bibliografía y doctrina nacional e internacional, informes de entidades nacionales con autoridad en la temática que aquí compete, legislaciones vigentes y proyectos de ley a nivel provincial, nacional, regional e internacional. El desarrollo, organización y exposición de todo ese material recolectado ha resultado en este trabajo final de carrera el cual ha facilitado la tarea de confirmar la hipótesis planteada al principio.

En la introducción se habían mencionado las responsabilidades de cada participante en la cadena. Se intentó diferenciar al fabricante del resto de los sujetos, por el sólo hecho de introducir en el mercado bienes y/o servicios potencialmente peligrosos para el ambiente y la salud de las personas.

Por otro lado, se encuentra el consumidor con sus hábitos de consumo, con los cuales pueden contribuir o perjudicar el proceso de gestión adecuada del residuo.

El Estado debe participar en dos cuestiones fundamentales, que tiene que ver con la educación de la población sobre el ambiente, pero más específicamente en informar a los habitantes sobre cómo separar en sus hogares los residuos, para una gestión adecuada en el circuito global del tratamiento de los mismos. A su vez, es su obligación desarrollar políticas ambientales que dirijan la gestión hacia los objetivos buscados, a través de la implementación de normativas imperativas que logren el correcto cumplimiento del tratamiento de residuos peligrosos.

Es cierto que existe la necesidad imperiosa de implementar un sistema normativo coordinado para la gestión de las pilas y baterías agotadas en Argentina tanto para reducir los niveles de residuos como para tomar medidas preventivas y así evitar mayores daños tanto en la salud de los seres humanos como en el ambiente, a nivel nacional y provincial.

Es importante comprender que no se cuenta con un programa de recolección, tratamiento y disposición final específicamente ajustado para los residuos de las pilas que es lo que aquí compete. Lo que hasta el momento se ha hecho es disponerlos (los residuos de las baterías y pilas primarias) junto con los Residuos Sólidos Urbanos que luego comprenden el relleno sanitario. Y con respecto a las pilas y baterías recargables agotadas, el consumidor se puede dirigir a las sucursales donde el fabricante tiene su sede y depositarlas allí.

Uno de los grandes dilemas por resolver es la creación de un sistema especial para este tipo de residuos, ya sea que proviene de pilas/baterías recargables o no recargables. Si bien se ha expuesto que tienen consecuencias y componentes diversos, ambas tienen su grado de peligrosidad.

No obstante, ello, se han mencionado y desarrollado la importancia de las diferentes normativas y regulaciones que existen con respecto a la gestión de los Residuos, entre las cuales se destacan a grandes la Ley General del Ambiente N° 25.675 que mediante los presupuestos mínimos establece los principios que guían las relaciones transfronterizas de gestión de residuos peligrosos en coordinación con los lineamientos del Convenio de Basilea, al cual Argentina adhiere.

Si bien Argentina no cuenta con una infraestructura normativa que brinde un marco legal específico para los Residuos Peligrosos domiciliarios como las pilas, hasta el momento las autoridades han implementado la aplicación de las diferentes regulaciones mencionadas a lo largo del presente trabajo, para cada una de las diversas etapas del proceso: recolección, transporte y disposición final.

Una cuestión positiva por resaltar tiene que ver con la Ley 26.184 de Energía Eléctrica Portátil la cual, entre otras cosas, prohibió el ingreso de pilas y/o baterías al país cuyos componentes excedan de determinado porcentaje de toxicidad y así evitar mayores desastres.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mediante la sanción de la Resolución 262/08, responsabiliza la gestión de pilas secundarias o recargables agotadas al productor, importador, distribuidor, intermediario o responsable de la introducción al mercado de las pilas y baterías mencionadas.

Con relación a los proyectos de Ley nacional y provincial con respecto al tratamiento de las pilas y baterías, han perdido estado parlamentario y poco se ha concretado hasta el momento. Se ha intentado impulsar campañas de concientización y educación de la población sobre el consumo de este tipo de energías y, por otro lado, hubo intentos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de implementar puntos de recolección de pilas y/o baterías que todavía siguen vigentes.

Aun así, se cree que la educación ambiental y de consumo no sería el primer paso por seguir, y tampoco sería útil la recolección de los mismos, en tanto que lo determinante tendría que ver con el objetivo de implementar un sistema de disposición final de las pilas que no genere consecuencias y daños graves.

Vinculado a la legislación comparada que se ha mencionado en el trabajo, se puede decir que, si bien es un tema incorporado en la agenda del MERCOSUR, a pesar de los grandes esfuerzos de parte de los países miembros y su notable compromiso para resolver estas cuestiones, no se ha logrado -todavía- generar un ámbito normativo común que establezca disposiciones efectivas y vinculantes para los Estados miembro.

Estas normas vigentes revisten carácter general, cuyo contenido es amplio y con efectos orientativos. Es por ello por lo que, en este sentido, la meta sería crear normas de carácter común para los estados parte y que de esta forma importen responsabilidad por actos que dañen el ambiente y la salud de las personas, respecto de cuestiones transfronterizas.

Para la Unión Europea, la eliminación de los residuos derivados de estos productos es fuente de contaminación atmosférica (en caso de incineración) y de contaminación del suelo y del agua (en caso de vertido o enterramiento). Una normativa adecuada debe permitir reducir la contaminación del ambiente por estos residuos. Además, su reciclado ha de permitir recuperar miles de toneladas de metales y, en particular, metales preciosos como el níquel, el cobalto y la plata.

Finalmente se confirma la hipótesis inicial de que Argentina no cuenta con una legislación que le dé un marco normativo al tratamiento adecuado de los residuos de las pilas y que, si bien el fabricante es responsable directo de los daños que provoque el producto por el solo hecho de introducirlo en el mercado y por la responsabilidad pos consumo, es relevante destacar que todos los sujetos involucrados –consumidor, transportista, estado– tienen su grado de responsabilidad en lo que a cada uno le compete como se mencionó en el presente trabajo.

Bibliografía

- **Bellorio Clabot, Dino.** Tratado de derecho ambiental. Tomo II. Edición 2004. Editorial Ad. Hoc.
- **Instituto Nacional de Tecnología Industrial,** Gestión de pilas y baterías eléctricas en Argentina. 1ª edición año 2016. Libro Digital
- **Vello, Mariana y Waitzman, Natalia** “Residuos Peligrosos Domiciliarios, hacia una gestión sustentable” Revista Jurisprudencia Argentina, Derecho Ambiental, Numero Especial a 20 años de la ley 24.051 de Residuos Peligrosos, Abeledo Perrot, 2012-IV.
- **MERCOSUR.** Sitio Web oficial

Marco Legal

- **Constitución Nacional. Artículo 41 y 75 Inc.22**
- **Ley Nacional Gestión Integral de Residuos Industriales y de Actividades de Servicios N. 25.612**
- **Ley Nacional General del Ambiente N° 25.675**
- **Ley Nacional de Gestión de Residuos Domiciliarios N° 25.916**
- **Ley Nacional de Energía Portátil N° 26.184**
- **Ley Nacional de Residuos Peligrosos N° 24.051**
- **Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos de la Ciudad de Buenos Aires N° 1.854**
- **Ley de Residuos Peligrosos de la Ciudad de Buenos Aires N° 2.214**
- **Resolución 262-APRA/08. Agencia de Protección Ambiental**
- **Resolución 522-E/2016. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable**

