

PATÓGENOS EN MOVIMIENTO*

MARÍA VICTORIA SILVETTI**

Resumen: La reforma constitucional de 1994 incorporó a nuestro sistema las leyes nacionales de presupuestos mínimos y las provinciales de complemento para la protección del ambiente. La peligrosidad del transporte de residuos patológicos tornó indispensable que se regulen medidas necesarias para resguardar el medio ambiente y la salud, sin embargo dicho transporte no se encuentra regulado por una ley de presupuestos mínimos, sino por la ley 24.051 que fue derogada por la ley 25.612 de presupuestos mínimos para la gestión integral de residuos industriales y de actividad de servicios.

Palabras clave: residuos patológicos – derecho al ambiente – protección ambiental – infecciosidad – leyes de presupuestos mínimos – transporte – recolección – daño – responsabilidad

Abstract: the 1994 constitutional reform incorporated into our legal system the minimum standards national laws and the complementary environmental protection provincial laws. The danger of transporting pathological wastes made it indispensable to take necessary measures in order to protect the environment and public health. Nevertheless, such transportation is not regulated by a minimum standard law, but by law 24.051, which was repealed by law 25.612 of Minimum Standards for the Integrated Management of Industrial Waste and Service Activity.

Key words: pathological waste – environmental rights – environmental protection – infectiousness – minimum standard laws – transportation – recollection – damage – liability

* El presente trabajo obtuvo el primer puesto en el III Concurso de Ensayos Breves sobre Derecho Ambiental.

Recepción del original: 14/08/2015. Aceptación: 20/03/2016.

** Estudiante de 6to año, Facultad de derecho y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Tucumán.

I. INTRODUCCIÓN

El transporte de residuos patológicos es un tema poco debatido en la actualidad en los medios de comunicación, pese a la gran cantidad de centros que los generan ubicados en zonas altamente pobladas de las ciudades y al volumen de residuos producidos en dichos establecimientos a diario, lo que puede poner en peligro la salud y el ambiente de toda la población en caso de no ser tratados como corresponde.

Dicha situación se ve agravada en ciudades que tienen muchos hospitales, sanatorios, clínicas, consultorios, laboratorios, en el centro urbano, como es el caso de San Miguel de Tucumán, por lo que al ser transportados estos residuos a las plantas de tratamientos deben transitar por prácticamente toda la ciudad, atravesando importantes áreas residenciales. En San Miguel de Tucumán en un radio de 14 por 18 cuadras (lo que se considera el centro de la ciudad, dentro de las 4 avenidas principales) hay 4 hospitales públicos (Hospital Padilla, Asistencia Pública, Centro de Salud y Hospital del Niño Jesús) y 16 sanatorios privados,¹ es decir que en 252 manzanas del área urbana se concentra casi la totalidad de los grandes centros de salud de la Ciudad, que por su envergadura son los que producen mayor volumen de residuos. Además resultan incontables la cantidad de consultorios odontológicos, laboratorios, clínicas veterinarias, que se encuentran en el radio mencionado, que si bien individualmente considerados producen menor cantidad de residuos, en su conjunto generan grandes volúmenes.

Los residuos patológicos, altamente nocivos, pueden ocasionar daños físicos, químicos y biológicos en personas, contaminar ríos, aguas, tierra, aire, y producir daños a animales; por lo que el transporte de los mismos por el casco urbano es sumamente peligroso, siendo necesario adoptar medidas que reduzcan en la mayor medida posible los riesgos para la salud y el ambiente. Debemos destacar que prohibir ese transporte es imposible, porque provienen de una actividad esencial, cual es el cuidado de la salud, y necesariamente los desechos hospitalarios deben ser llevados a plantas especiales para su tratamiento final porque al estar ubicados los centros de

1. Sanatorio Rivadavia, Sanatorio del Norte, San Lucas, Parque, 9 de Julio, Modelo, Sarmiento, Argentino, Pasquini, del Sur, Galeno, Central SRL, Clínica Mayo, Clínica del Pilar, Clínica del Amanecer, Hospital Privado de Ojos SRL.

salud de áreas urbanas no pueden ser dispuestos por los propios generadores en su lugar de origen.

Previo al análisis del marco jurídico que regula el transporte de los residuos patológicos es conveniente efectuar algunas precisiones terminológicas.

Podemos clasificar la totalidad de residuos hospitalarios en:

I. Residuos comunes o domiciliarios Tipo A: son los originados por alimentación, limpieza, administración, mantenimiento.

II. Residuos realmente patogénicos Tipo B: los que se producen en laboratorios, hemodiálisis, hemoterapia, internación, consultorios externos, quirófanos, salas de parto, morgues, etcétera.

III. Residuos Patogénicos Radioactivos Tipo C: los que son consecuencia de radiodiagnóstico Rayos X, medicina nuclear.

Un residuo patológico es aquel que posee características infecciosas, pudiendo generar enfermedades y contaminar el ambiente.² La infecciosidad identifica a aquellos residuos capaces de provocar una enfermedad infecciosa.

Los residuos considerados patológicos según la clasificación anterior deben ser manipulados con guantes, se los debe separar en bolsas rojas, dichas bolsas deben ser tomadas por el cuello sin ser arrastradas ni acercadas al cuerpo y se deben cerrar con un precinto. En el caso de residuos líquidos, se debe agregar algún material absorbente para evitar derrames.

II. MARCO REGULATORIO: CONSTITUCIÓN NACIONAL Y LEYES DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS

La Reforma Constitucional de 1994 incorporó el derecho ambiental en el artículo 41 en los siguientes términos: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado y 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 [...] Las autoridades proveerán a la protección de este derecho

2. <http://transmec.com.ar/preguntas/default.html>.

[...] Corresponde a la Nación dictar las normas de presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales". Se entiende por ley de presupuestos mínimos "a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable" (Ley General del Ambiente 25.675 Artículo 6).

El Consejo Federal de Medio Ambiente ha definido mediante la Resolución 92/04 el contenido de los presupuestos mínimos, como los umbrales básicos de protección ambiental que corresponde dictar a la Nación y que rigen en forma uniforme en todo el territorio nacional como piso inderogable que garantiza a todo habitante una protección ambiental mínima, más allá del sitio en que se encuentre. Regulan la protección del recurso pero no su gestión, que queda reservada a las provincias. En la misma resolución el COFEMA ha caracterizado a las normas que deben contenerlos: deben ser leyes del Congreso, cuya interpretación debe ser restrictiva.³

III. LEYES APLICABLES A NIVEL NACIONAL: ANÁLISIS DE LA LEY 24.051

Las leyes de presupuestos mínimos comenzaron a ser dictadas por la Nación a partir de 2002. En ese contexto fue sancionada la ley 25.612 de gestión integral de residuos industriales y de actividad de servicios que expresamente deroga en su artículo 60 a la ley 24.051 de residuos peligrosos. No obstante dicha derogación el mencionado artículo contempla que hasta tanto se dicte una ley específica de presupuestos mínimos sobre residuos patológicos se mantendrá vigente lo dispuesto en la ley 24.051 sobre la materia. Trece años pasaron y la ley de presupuestos mínimos sobre residuos patológicos no fue dictada, por lo que nos seguimos rigiendo por la ley 24.051, cuyo análisis corresponde efectuar, debiendo advertir que la misma no reúne los requisitos de una ley de presupuestos mínimos, ya que

3. NONNA Silvia y otros, *Ambiente y Residuos Peligrosos*, Buenos Aires, Editorial Estudio, 2011.

excede las facultades otorgadas al Congreso en el artículo 41 de la Constitución, y es considerada una ley mixta por la doctrina y la jurisprudencia por contener normas civiles, penales y administrativas.⁴ Cabe destacar que la provincia de Tucumán, al igual que muchas otras, adhirió a la ley 24.051, en 1994 mediante ley 6605.

El artículo 19 de la ley 24.051, enumera que se consideran residuos patológicos a los efectos de la misma a:

- a) Residuos provenientes de cultivos de laboratorio;
- b) Restos de sangre y sus derivados;
- c) Residuos orgánicos provenientes del quirófano;
- d) Restos de animales producto de la investigación médica;
- e) Algodones, gasas, vendas usadas, ampollas, jeringas, objetos cortantes o punzantes, materiales descartables, elementos impregnados con sangre u otras sustancias putrescibles que no se esterilizan;
- f) Agentes quimioterápicos.

A continuación la ley establece las obligaciones y responsabilidades del transportista de residuos peligrosos. El artículo 28 contempla que durante el transporte deberá llevar en el vehículo un manual de procedimientos, materiales y equipos adecuados para neutralizar una liberación de residuos, la unidad de transporte debe contar con un sistema de comunicación por radiofrecuencia, se debe identificar en forma clara y visible al vehículo y a la carga.

Por su parte el artículo 29 establece que el transportista tiene prohibido:

- a) Mezclar residuos peligrosos con residuos o sustancias no peligrosas, o residuos peligrosos incompatibles entre sí;
- b) Almacenar residuos peligrosos por un período mayor de diez (10) días;
- c) Transportar, transferir o entregar residuos peligrosos cuyo empaque o envase sea deficiente;

4. PARDO, María C., "Residuos peligrosos ¿la ley 24051 está vigente?", en *La Ley* (LA LEY 2012-A, 655).

- d) Aceptar residuos cuya recepción no esté asegurada por una planta de tratamiento y/o disposición final;
- e) Transportar simultáneamente residuos peligrosos incompatibles en una misma unidad de transporte.

El régimen de responsabilidades previsto por la ley parte de considerar que todo generador de residuos peligrosos es responsable en calidad de dueño de los mismos por todo daño producido por estos. La ley presume (salvo prueba en contrario) que todo residuo peligroso es cosa riesgosa de conformidad con el artículo 1113 del Código Civil. Debemos tener presente que los artículos aplicables del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación son los siguientes:

“Artículo 1757: Hecho de las cosas y actividades riesgosas. Toda persona responde por el daño causado por el riesgo o vicio de las cosas, o de las actividades que sean riesgosas o peligrosas por su naturaleza, por los medios empleados o por las circunstancias de su realización.

La responsabilidad es objetiva. No son eximentes la autorización administrativa para el uso de la cosa o la realización de la actividad, ni el cumplimiento de las técnicas de prevención”.

“Artículo 1758: Sujetos responsables. El dueño y el guardián son responsables concurrentes del daño causado por las cosas. Se considera guardián a quien ejerce, por sí o por terceros, el uso, la dirección y el control de la cosa, o a quien obtiene un provecho de ella. El dueño y el guardián no responden si prueban que la cosa fue usada en contra de su voluntad expresa o presunta.

En caso de actividad riesgosa o peligrosa responde quien la realiza, se sirve u obtiene provecho de ella, por sí o por terceros, excepto lo dispuesto por la legislación especial”.

Respecto de la responsabilidad extracontractual, el artículo 46 de la ley 24.051 establece la no oponibilidad a terceros de la transmisión o abandono voluntario del dominio de los residuos peligrosos.

El artículo 47 contempla que el dueño o guardián de un residuo peligroso no se exime de responsabilidad por demostrar la culpa de un tercero por quien no debe responder, cuya acción pudo ser evitada con el empleo del debido cuidado y atendiendo a las circunstancias del caso.

Respecto a la responsabilidad del generador por los daños ocasionados por los residuos peligrosos, el artículo 48 establece que la misma no desaparece por la transformación, especificación, desarrollo, evolución o

tratamiento de estos, a excepción de aquellos daños causados por la mayor peligrosidad que un determinado residuo adquiere como consecuencia de un tratamiento defectuoso realizado en la planta de tratamiento o disposición final.

El capítulo VIII de la norma bajo análisis contempla que toda infracción a la ley, así como a normas complementarias y reglamentarias, dará lugar a apercibimiento, multa, suspensión y cancelación en el Registro Nacional de Generadores y Operadores de Residuos Peligrosos, sanciones que se aplicarán previo sumario y que se graduarán en función de la naturaleza de la infracción y del daño.

En caso de que el infractor sea una persona jurídica, las sanciones se aplicarán solidariamente a quienes tengan a su cargo la administración, dirección o gerencia. Esta última previsión es fundamental para nuestro objeto de estudio, ya que muchas clínicas y sanatorios son personas jurídicas. Al respecto la jurisprudencia desde la causa "De Vincenzo Gustavo Alfredo" en el año 2001 viene diciendo que: "toda persona que trabaje con residuos peligrosos es garante de que en el proceso de utilización de esas sustancias no se produzcan riesgos que puedan afectar la salud de terceros o el medio ambiente. Y tal circunstancia cobra particular relevancia cuando la acción penal se dirige contra quienes cumplen con actividades directivas dentro de la empresa, pues obviamente su relación con el manejo de los residuos solo resulta mediata, encontrándose presente la injerencia de ellos en el área, a través de la política trazada para la empresa en materia de tratamiento de ese tipo de residuos, la que queda explícitamente plasmada en la contratación de empresas a tales fines, en la existencia de una infraestructura adecuada para el manejo y almacenamiento de dichas sustancias [...] y finalmente, en el ejercicio de medidas de contralor que garanticen el cumplimiento de todos estos recaudos"(CCCF, Sala I, causa n° 33.433 "De Vincenzo, Gustavo Alfredo", sent. 25/10/01).

La ley establece que serán aplicables las penas del artículo 200 del Código Penal (prisión de 3 a 10 años y multa de \$10.000 a \$200.000) a quien envenenare, adulterare o contaminare de modo peligroso para la salud el suelo, el agua, el aire o al ambiente en general, mediante la utilización de residuos peligrosos. Si como consecuencia se produjese la muerte de alguna persona, la pena se elevará de 10 a 25 años de prisión.

IV. MARCO JURÍDICO DE LA PROVINCIA DE TUCUMÁN: LA CONSTITUCIÓN PROVINCIAL Y SUS LEYES AMBIENTALES⁵

La Constitución de la provincia de Tucumán introdujo el derecho al ambiente en 1991, y la reforma parcial de 2006 lo amplió, consagrando el artículo 41 que es política prioritaria de Estado la preservación del medio ambiente, y en sus 12 incisos establece las atribuciones y obligaciones del estado provincial para garantizarlo.

La Ley provincial 6253 de 1991 regula la materia ambiental, habiendo sido reformada parcialmente en 2004 por la ley 7459 y en 2007 por la 7873. Esta última adhirió a la Ley General del Ambiente, adhesión inoperante, porque al ser una ley de presupuestos mínimos se aplica en todo el territorio de la Nación, sin requerir de adhesión por parte de las provincias.

Referido a nuestro objeto de estudio la normativa local establece las facultades de la autoridad de aplicación para censar y clasificar las actividades contaminantes, coordinar y colaborar con el área de salud, relevar datos para detectar enfermedades producidas por focos contaminantes del agua, suelo o aire, estudiar y autorizar planes de inversión y construcción de plantas de tratamientos de desechos contaminantes.

El título 3° de la ley declara la responsabilidad solidaria por daño ambiental de los titulares de efluentes contaminantes por los efectos directos e indirectos que puedan ocasionar sobre la salud y los recursos naturales.

V. SITUACIÓN EN LA MUNICIPALIDAD DE SAN MIGUEL DE TUCUMÁN

EL artículo 134 de la Constitución de Tucumán establece que sin perjuicio de las atribuciones de la Provincia corresponde a los municipios proteger el medio ambiente, así como atender la salubridad, el orden y la seguridad en el tránsito y transporte, y el uso de las calles y subsuelos.

En ese marco corresponde a cada municipio organizar la recolección y transporte de residuos patológicos garantizando siempre la protección

5. DÍAZ RICCI, Raúl, "Competencias ambientales y federalismo en la Ley General del Ambiente y en las leyes ambientales del NOA", en *Articulación de las competencias ambientales en la Nación y en las provincias del NOA*, S.M. de Tucumán, EDIUNT, 2008, pp. 97 a 140.

ambiental. Analizaré brevemente la ordenanza municipal que regula dicho servicio en San Miguel de Tucumán.

La Ordenanza N° 3662 del Honorable Concejo Deliberante de San Miguel de Tucumán contiene el pliego de condiciones particulares para la licitación del servicio de recolección de residuos en la municipalidad, en cuyo apartado 1.1.7 se establece: "se considerarán residuos patogénicos a todos aquellos provenientes de materia o materiales orgánicos en sus diversos estados (sólidos, semisólidos y líquidos) que se desechan como resultado de las distintas funciones que se cumplen en los Establecimientos Asistenciales, con fines de prevención, diagnóstico, tratamiento clínico y quirúrgico y/o rehabilitación de la salud humana y animal, tales como órganos o piezas anatómicas, elementos y accesorios de curaciones (algodones, apósitos, gasas, etcétera) materiales descartables, restos de mientras para análisis y todos otros capaces de generar patologías representando un riesgo potencial para la salud de la población".

Luego el apartado 1.2.1.3 consagra que la recolección y el transporte de residuos patológicos serán solventados por los usuarios, sean públicos o privados, acordando las partes el precio y las modalidades, debiendo contar dicho acuerdo con la conformidad de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos Municipales.

El pliego mencionado es el que rige el contrato entre la Empresa 9 de Julio S.A (adjudicataria) y la Municipalidad, y respecto de los residuos patológicos, tal como se mencionó, cada establecimiento generador se encontrará regido por un contrato celebrado con la empresa.

VI. CONCLUSIÓN

La peligrosidad de los residuos patológicos, que son producidos día a día en centros de salud ubicados en zonas residenciales, torna indispensable una adecuada recolección y transporte que garantice el resguardo de la salud y del ambiente, debiendo estar contemplado detalladamente en el marco jurídico aplicable.

A nivel nacional rige la derogada ley 24.051, analizada en el presente ensayo. Es fundamental tener presente que no se trata de una ley de presupuestos mínimos propiamente dicha, ya que es anterior a la Reforma Constitucional de 1994, pero en su operatividad algunas de sus disposiciones funcionan como tales, ya que las provincias no pueden establecer niveles

inferiores de protección. Urge que sea dictada una ley específica de presupuestos mínimos de residuos patológicos, en la que se contemple en detalle su tratamiento, manipulación, disposición final y transporte.

En el ámbito de la provincia de Tucumán por medio de la ley 6605 se adhirió a la ley 24.051. Si bien las normas provinciales analizadas en este trabajo cuentan con disposiciones aplicables al transporte de residuos patológicos, no contamos con ninguna ley que específicamente lo regule, ni complemente las disposiciones nacionales.

La situación en la Municipalidad de San Miguel de Tucumán, me parece preocupante, ya que no creo que sea la mejor opción dejar librado la recolección y transporte de residuos patológicos a lo que los "usuarios" acuerden con la empresa, siendo a mi entender insuficiente la conformidad de la Secretaría de Obras y Servicios Públicos Municipales. Sería más conveniente para el resguardo del medio ambiente y de la salud de todos los habitantes, que el Estado regulara detalladamente, así como lo hace en el pliego analizado respecto de los residuos domiciliarios, la recolección y transporte de estos desechos tóxicos, contemplando horarios de recolección, condiciones de los vehículos, recorrido, medidas de prevención y de capacitación del personal.

Entiendo que el aporte del presente ensayo es muy pequeño, pero espero que al menos sirva para tomar conciencia sobre la peligrosidad de los residuos patológicos, y sobre la necesidad de que las normas que regulen su recolección sean lo suficientemente protectoras del ambiente y de la salud.

BIBLIOGRAFÍA

DÍAZ RICCI, Raúl, "Competencias ambientales y federalismo en la Ley General del Ambiente y en las leyes ambientales del NOA", en *Articulación de las competencias ambientales en la Nación y en las provincias del NOA*, S.M. de Tucumán, EDIUNT, 2008.

NONNA Silvia y otros, *Ambiente y Residuos Peligrosos*, Buenos Aires, Editorial Estudio, 2011.

PARDO, María C., "Residuos peligrosos ¿la ley 24051 está vigente?", en *La Ley* (LA LEY 2012-A, 655).