

PODER LEGISLATIVO



PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO,
ANTÁRTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR
REPÚBLICA ARGENTINA

LEGISLADORES

Nº 281

PERIODO LEGISLATIVO 2010

EXTRACTO P. E. P. - MENSAJE 1009/10 PROYECTO DE LEY
DE ORDENAMIENTO DE PLANTAS DE INCINERACIÓN DE
RESIDUOS PELIGROSOS Y HORNOS DE CREMACIÓN
CADAVERICOS

16 SET. 2010

Entró en la Sesión de :

Girado a Comisión Nº 4 y 1

Orden del día Nº



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina

PODER LEGISLATIVO
PRESIDENCIA

Nº 1197

10.30.10

HORA: 14/02

FIRMA: [Firma]

18

PODER LE.
SECRETARÍA

14 SET 2010

Nº 2891

MENSAJE Nº.

009

USHUAIA, 09 SET, 2010

SEÑOR PRESIDENTE:

La Provincia cuenta con dos normas aplicables en materia de gestión de residuos peligrosos: la Ley 55, general del ambiente, y la Ley 105, especial sobre este tipo de residuos. Sin embargo, estas dos normas no han sido suficientes para encauzar de manera socialmente aceptable la regulación de las plantas de tratamiento de residuos por incineración, dando lugar a conflictos y, eventualmente, la sanción de la ley 666 sobre ubicación de hornos pirolíticos.

La ley 666, sancionada en el año 2005, estableció una prohibición genérica de instalar tales hornos dentro de 'éjidos urbanos' y otorgó un plazo de un año para la reubicación de los existentes. El plazo de un año fue incumplido en reiteradas oportunidades, hasta que en el año 2008 la autoridad ambiental intimó y obtuvo la primera reubicación correspondiente a la planta existente en Ushuaia, fuera del éjido municipal, en tierras fiscales concedidas al efecto.

Por su parte, en la ciudad de Río Grande la situación era sustancialmente diferente. El éjido municipal de esa ciudad tiene 12.181 km² de extensión, no existen tierras fiscales contiguas al mismo, y tampoco hay tierras privadas con servicios adecuados para la instalación de una planta de tratamiento de residuos peligrosos. En estas condiciones, la clausura sin más de la planta ubicada en Río Grande implicaba la violación de otras normas y principios superiores, resultando en efecto en la negación del objeto ambiental de la propia ley. Esta situación, no obstante, cambió una vez que el Polígono Industrial Norte Estancia Las Violetas, ubicado dentro del éjido municipal pero en zona rural distante unos 18 kilómetros de la zona urbana, se volvió accesible para este tipo de emprendimiento, y en particular cuando un inversor privado adquirió un lote e instaló allí una planta de tratamiento, instalación avalada por la autoridad ambiental provincial toda vez que mejoraba sustancialmente la situación ambiental respecto de la existente, y avanzaba en el efectivo cumplimiento de la ley 666.

No obstante estarse cerca del cumplimiento definitivo con la ley 666, es importante derogar esta norma y reemplazarla por un régimen más integral y ambientalmente consistente que el que ésta establece. Tal es el propósito de este proyecto de ley.

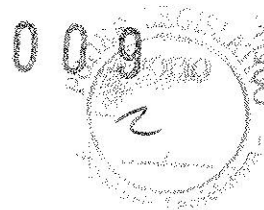
En efecto, si bien la ley 666 nace como una norma de protección ambiental ante un reclamo social, puntualmente en la ciudad de Ushuaia, es una ley cuya aplicación directa es problemática tanto desde el punto de vista operativo como desde el punto de vista técnico ambiental. Más aún, la aplicación de la norma sin más puede resultar en la violación de principios y normas ambientales de carácter superior.

Así, en primer lugar, la autoridad ambiental de la Provincia debe velar por la calidad ambiental y la buena gestión ambiental, valores fundamentales protegidos por el artículo 41 de la Constitución Nacional y 25 de la Constitución Provincial. Estos objetivos inspiran todo el

"Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur son y serán Argentinas"



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



régimen sobre residuos peligrosos y las acciones llevadas a cabo por la autoridad ambiental provincial.

Las acciones en el marco de ese régimen, están a su vez orientadas por una serie de principios generales. Algunos de estos principios han sido receptados por la Ley Nacional 25.675, como ser:

Principio de prevención: Las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir;

Principio de congruencia: La legislación provincial y municipal referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que así no fuere, éste prevalecerá sobre toda otra norma que se le oponga.

Otros principios que también informan el accionar de la autoridad en la materia han sido desarrollados en foros especializados y receptados a través de leyes como la Ley Nacional 23.922 que aprueba el Convenio de Basilea y en organismos como el Consejo Federal de Medio Ambiente, cuyas decisiones revisten carácter vinculante para las provincias. Así, la Resolución 180/09 del Consejo Federal Medio Ambiente menciona entre sus fundamentos dos principios relevantes adicionales:

Principio de autosuficiencia: por el que no se debe permitir el movimiento de desechos peligrosos hacia jurisdicciones que no cuenten con capacidad técnica, ni los servicios requeridos ni lugares de eliminación adecuados;

Principio de proximidad: por el que las jurisdicciones deben velar por que el movimiento de desechos peligrosos se reduzca al mínimo compatible con un manejo ambientalmente racional y eficiente. (Esta resolución puede verse en: <http://www.cofema.gob.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=1185&IdSeccion=32>).

Estos principios son de relevancia jurídica para la provincia, pero la Ley Provincial N° 666, si bien se sanciona en la perspectiva de mejorar la calidad ambiental, solo recepta dos de los principios que inspiran la buena gestión ambiental en materia de residuos peligrosos – a saber, el *principio de progresividad*, receptado en el Art. 2 de esa norma, y el de *subsidiariedad*, receptado en el Art. 3. Ambos son principios generales aplicables a virtualmente todas las áreas de la gestión ambiental. Fuera de ello, la ley no es congruente con el resto del marco que ordena la buena gestión de los residuos peligrosos, en particular los principios de autosuficiencia, proximidad y prevención.

Al no contemplar los principios específicos aplicables en la materia y mandar una relocalización sin mas consideración que el plazo para hacerlo y el acompañamiento del Estado, la ley termina generando situaciones ambientalmente dañosas, las que, por una elemental razón de coherencia del orden jurídico no pueden considerarse consistentes con esa misma norma, toda vez que la razón de esta es la protección del ambiente y no la mera ubicación de



009

*Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*



emprendimientos particulares fuera del ejido urbano. Es decir, la aplicación de la ley 666 exigiría necesariamente de una interpretación armónica con las demás normas y principios que integran el orden jurídico en la materia para asegurar que su finalidad no se vea desvirtuada por una aplicación que coloca a la sociedad en una situación de mayor vulnerabilidad ambiental que la preexistente.

Ante la imposibilidad de aplicar la norma de manera consistente con los preceptos constitucionales y los principios arriba mencionados, la autoridad de aplicación también toma las decisiones en el sentido de la doctrina aceptada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación de que las leyes han de interpretarse evaluando la totalidad de sus preceptos y los propósitos finales que las forman, de manera de armonizar con el ordenamiento jurídico restante y con los principios y garantías de la Constitución.

Pero estos no son los únicos problemas que presenta la aplicación del marco legal actualmente. Sobre eso hay que agregar la debilidad técnica de la ley 666, que no define dos conceptos centrales: los de 'ejido urbano' y 'horno pirolítico'.

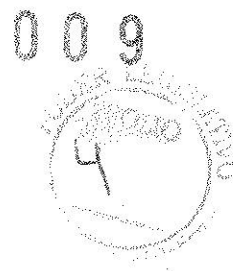
El término 'ejido urbano' es ambiguo y no es utilizado ni en la Constitución Provincial, ni en la Carta Orgánica de la ciudad de Río Grande, ni en la Ley Orgánica de Municipalidades. Por su parte en la Carta Orgánica de la ciudad de Ushuaia se distingue el 'ejido urbano' del 'ejido urbano rural'. En todos los casos, empero, se utiliza el término 'ejido municipal'. No obstante ello, la ley 666 introduce el término, generando confusión respecto de dónde precisamente se aplica la prohibición para los hornos pirolíticos, los cuales tampoco son definidos en esa ley, ni en ninguna otra.

La definición de 'horno pirolítico' es materia de controversia en la literatura técnica y en consecuencia genera incertidumbre a la hora de aplicar la ley, pudiendo justificar un cambio de criterio en la autoridad de aplicación respecto de qué hornos se consideran alcanzados por la ley 666. Cabe aclarar que el término 'horno pirolítico' no es utilizado por la normativa nacional ni provincial específica en la materia. Es decir, la ley 666 no sólo no define 'horno pirolítico', sino que se aparta de la terminología utilizada por las Leyes Provincial N° 105 y Nacional N° 24.051 y 25.612, generando un grado potencialmente significativo de incertidumbre jurídica.

Indagando en el concepto hallamos que según la Real Academia Española "un proceso de pirolisis implica la descomposición de un material por acción del calor". Según esta definición casi cualquier tratamiento de incineración es por medio de pirolisis, no posee suficiente especificidad, por lo que otras definiciones agregan otras condiciones (como ser ausencia de oxígeno) para completar la definición. Así, en la biblioteca virtual del desarrollo sostenible y salud ambiental de la Organización Panamericana de la Salud se lee: "La pirolisis se define como la degradación térmica de una sustancia en ausencia de oxígeno o con una cantidad limitada del mismo". Dentro de los manuales de características técnicas de un Incinerador Pirolítico de la empresa CALTEC SRL (fabricante de hornos industriales), por ejemplo se hace mención a la combustión por "pirolisis" como proceso "por defecto de aire" y a la "incineración por exceso de aire" (Manual CALTEC versión 10 / 2002 - Rev. 01) reemplazando el concepto de oxígeno por aire.



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



A su vez a la pirolisis se le denomina a veces termólisis. Las técnicas de tratamiento térmico de residuos incluye aquellas en las que los residuos se queman en presencia de oxígeno (técnicas de incineración), aquellas en las que se quema en ausencia de o con poco oxígeno, de modo que no hay combustión directa, es decir, la pirólisis (a veces denominada termólisis) y la gasificación. En algunas definiciones incluso se cuantifica a la cantidad de oxígeno en relación a si este elemento se encuentra por encima o debajo del óptimo para hablar de modos pirolíticos.

Nuevamente, la situación indica que corresponde proceder a una reforma de la ley 666 para adecuarla al marco general de la gestión ambiental.

En todo caso, una cuestión debe quedar absolutamente clara: debe existir un lugar donde dar tratamiento a los residuos peligrosos, que debe estar lo más próximo posible a los generadores de residuos para minimizar los riesgos del transporte, siempre y cuando el lugar de tratamiento esté en una zona legal, ambiental y económicamente apta a efectos de que la actividad sea compatible con su entorno y con las condiciones de posibilidad. Finalmente, en todo caso, las emisiones de la planta de tratamiento deben estar dentro de los límites permisibles.

El marco legal actual no ofrece certidumbres respecto de estos extremos y requiere de una reforma que introduzca certidumbre jurídica, precisión técnica y cuya aplicación sea positiva para el medio ambiente sin ambigüedades.

El proyecto consta de 11 artículos.

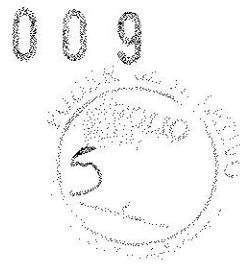
El **Artículo 1** establece los criterios positivos para la localización de estas plantas, y recoge algunos principios legalmente consagrados, como el de prevención, proximidad y autosuficiencia. El artículo utiliza terminología jurídicamente clara, toda vez que los términos (plantas de tratamiento residuos peligrosos, hornos de cremación) son utilizados por la ley provincial 105, las leyes nacionales 24.051 y 25.612 y en normas internacionales, como la Directiva 94/67/CE del Consejo de la Unión Europea de 16 de diciembre de 1994 sobre incineración de residuos peligrosos, aunque en este último caso se habla de 'instalaciones' en lugar de 'plantas', que es el término preferido por la legislación argentina. Los criterios de ordenamiento utilizados por este artículo son:

- La **especialidad** del sitio de ubicación, buscando la radicación de estos establecimientos en sitios destinados a la actividad industrial;
- La **proximidad** entre los generadores de residuos peligrosos y las plantas de tratamiento, presumiendo que la principal fuente de residuos peligrosos a incinerar corresponde a actividades que se concentran en zonas industriales.
- La **separación** de las zonas residenciales o más densamente pobladas y las plantas de tratamiento.

Asimismo, el inciso 2) establece con claridad la distinción entre lo urbano y lo rural, permitiendo la flexibilidad de la radicación de plantas fuera de parques industriales siempre que se ubiquen en zona rural, sea esta dentro o fuera del éjido municipal. Esta situación contempla



*Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*



casos como los de empresas petroleras que decidan hacer un tratamiento in situ de residuos peligrosos, así como la radicación de plantas en la zona norte de la Provincia, donde la extensión del éjido municipal de Río Grande es tal que obliga a la radicación de las plantas al interior del mismo.

El **Artículo 2** da tratamiento especial a los hornos de cremación permitiendo su emplazamiento dentro de cementerios, con sujeción a criterios técnicos en pos de resguardar la calidad ambiental de los vecinos. Se acepta distinguir estos hornos de los de tratamiento de residuos por la significancia cultural que la cremación tiene. Se deja para la posterior reglamentación el detalle técnico a cumplimentar, toda vez que éstos variarán según la ubicación de las instalaciones y la evolución de la tecnología y la dinámica de los asentamientos humanos, y se exige aprobación por parte de la autoridad ambiental provincial.

El **Artículo 3** se refiere a las chimeneas de estas plantas, estableciendo parámetros para su construcción. Se estima que en una topografía plana, como la imperante en la zona norte y centro de la provincia el factor principal es la capacidad dispersora del viento, por lo que se asigna especial importancia a la altura y el radio en torno a las chimeneas. También se toma en cuenta el caso de la zona sur de la Provincia, donde la topografía obliga a tomar en cuenta la relación entre las emisiones y las montañas y desniveles, así como la dinámica de los asentamientos humanos factor que ha sido clave en los conflictos en torno a estas plantas en el pasado.

El **Artículo 4** establece las bases para un sistema de monitoreo adecuado, que debe constar al menos de tres partes: normas de calidad de las emisiones, mecanismos estables de control y mecanismo de comunicación pública. Si bien existen parámetros de emisiones gaseosas en los anexos de la ley 55, el proyecto aquí presentado permite a la autoridad de aplicación ampliar esos parámetros para incluir nuevos que sea específicos para estas actividades. La obligatoriedad de la información pública en la materia, si bien es extensible a toda la información ambiental, conviene reiterarla en esta instancia dada la historia de conflictividad de las plantas de incineración en la provincia. Es decir, tratándose de instalaciones dedicadas a las sustancias peligrosas, que generan emisiones muchas veces visibles, y atento a la sensibilidad que el tema genera, se cree conveniente reportar de manera periódica sobre los valores relevantes de las emisiones, de manera de dotar al debate público de racionalidad.

El **Artículo 5** establece la potestad de restringir la circulación de residuos peligrosos en el territorio provincial más allá de lo dispuesto por la ley provincial 105 cuando medien razones que así lo ameriten. Es una forma de implementar el principio de autosuficiencia y el de proximidad. Es importante tener claridad sobre las razones que permiten esta restricción, a fin de que no se utilice la restricción de manera arbitraria ni espuria. Los criterios de restricción son los siguientes:

- Las restricciones deben ser "eficaces en función de los costos". Esta fórmula, tomada del principio precautorio de la ley 25.675, busca establecer un equilibrio entre la cautela en favor del ambiente y la racionalidad económica de las decisiones como una forma de establecer el nivel de riesgo aceptable. La norma impide la restricción del movimiento de residuos cuando



Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina



el costo de no trasladarlos es tal que el riesgo del traslado se torna aceptable.

- Las restricciones se pueden establecer sólo cuando "mediaren razones de riesgo ambiental suficiente ... o se estuviere ante situaciones imprevistas que generen riesgos extraordinarios". Vale decir, no basta con la mera existencia de un riesgo, que siempre estará presente cuando se manipulan residuos peligrosos y que está regulado por la ley 105, sino que ese riesgo debe ser de una entidad razonable que justifique la restricción. Así, si se trata por ejemplo del transporte de cantidades pequeñas de residuos que por sus características no fueran inflamables, o fueren sólidos y estuvieren bien embalados, etc., entonces no puede alegarse que existe un riesgo suficiente para justificar la restricción. Por otra parte, el riesgo puede estar dado no por las sustancias sino por las condiciones climáticas y/o viales, como podría ser una nevada extraordinaria.
- Las restricciones proceden sólo si "existieren instalaciones de tratamiento en la localidad donde se generan los residuos con capacidad adecuada para atender la demanda". Es decir, peor que realizar un transporte regulado aunque riesgoso, es dejar sin tratar los residuos peligrosos, acopiándolos indefinidamente.

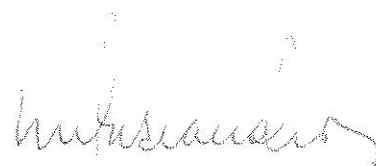
El **Artículo 6** establece la obligatoriedad para estas plantas de presentar y obtener la aprobación de una Evaluación de Impacto Ambiental y realizar una audiencia pública. Se habla en el artículo de "instalaciones" para incluir tanto las plantas de tratamiento como los hornos crematorios.

El **Artículo 7** contempla todas las instalaciones preexistentes y su eventual situación en caso que el ordenamiento industrial a futuro determinase su incompatibilidad con las actividades permitidas. En este caso la Ley establece que la planta deberá cerrarse. La autoridad ambiental, cuando llegue esta instancia deberá resolver si aprueba la evaluación de impacto ambiental considerando las consecuencia del cierre de la planta, tomando ese cierre como un impacto de la gestión de un parque industrial.

El **Artículo 8** refuerza el marco normativo existente al aclarar que esta ley no contradice ni reemplaza en nada la ley especial sobre residuos peligrosos que posee la Provincia, número 105. El **Artículo 9** por su parte aclara cual es la autoridad de aplicación y la unifica con la de las leyes provinciales más vinculadas a ésta (las leyes 55 y 105).

El **Artículo 10** deroga la ley 666, que con esta norma queda superada.


Rubén Alberto BAHNITJE
MINISTRO DE ECONOMÍA


MARIA FABIANA TOS
GOBERNADORA

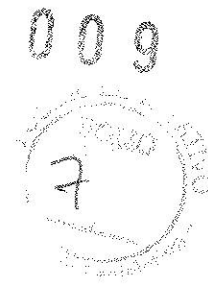
Pase a Secretaría Legislativa y conocimiento de Bloques
vsh, 13/09/2000.

"Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur son y serán Argentinas"


Prof. Fabio MARINELLO
Vicepresidente 1º
a cargo de la Presidencia
Partido Proletario



*Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*



LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA
DE TIERRA DEL FUEGO, ANTARTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

SANCIONA CON FUERZA DE LEY

Ley de ordenamiento de plantas de incineración de residuos peligrosos y hornos de cremación cadavéricos.

ARTÍCULO 1. - Las plantas de tratamiento de residuos peligrosos por incineración y los hornos de cremación cadavéricos sólo podrán localizarse en:

- 1) Sitios declarados Parques Industriales por autoridad municipal o provincial, que cuenten con evaluación de impacto ambiental aprobada por la autoridad de aplicación de la ley provincial 55;
- 2) Sectores o plantas industriales, de logística o de servicios, ubicados fuera de las zonas o áreas urbanas y suburbanas de los ejidos municipales o en zonas o áreas rurales fuera de los ejidos municipales, previa autorización de la autoridad de aplicación de la ley 55.

ARTÍCULO 2. - Los hornos de cremación cadavéricos podrán emplazarse dentro de cementerios siempre que la boca de conducción de emisiones gaseosas se encuentre a una distancia tal de sus límites perimetrales que su funcionamiento no genere impactos o molestias a la población circundante. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 3, la reglamentación de la presente establecerá los criterios técnicos que deberán cumplirse a los efectos del presente artículo, debiendo en todo caso autorizarse el emplazamiento por parte de la autoridad de aplicación de la ley 55.

ARTÍCULO 3. - Los conductos finales de evacuación de efluentes gaseosos a la atmósfera de las plantas objeto de la presente ley deberán ser verticales y tener salida a los cuatro vientos, y su altura tendrá que superar la topografía de las construcciones ubicadas en un radio de cien metros a la redonda de la boca en cuestión, asegurando una dispersión de las emisiones suficiente para no causar molestias a la población circundante. Cuando se tratare de instalaciones ubicadas en zona de montaña, la reglamentación de la presente ley establecerá las distancias mínimas que deberán respetarse, tomando en cuenta las características topográficas y la dinámica poblacional.

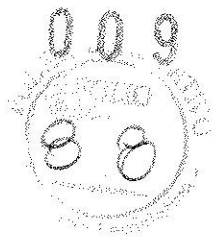
ARTÍCULO 4. - La autoridad de aplicación de la presente ley deberá establecer los parámetros de emisiones gaseosas que correspondieren, así como un mecanismo estable de monitoreo de las instalaciones objeto de la presente, poniendo a disposición del público los resultados del mismo de manera semestral.

ARTÍCULO 5. - Sin perjuicio de lo establecido por la ley provincial 105, la autoridad de aplicación de la presente ley podrá establecer restricciones al transporte de residuos peligrosos entre localidades de la Provincia, siempre y cuando sean eficaces en función de los costos, mediaren razones de riesgo ambiental suficiente y existieren instalaciones de tratamiento en la localidad donde se generan los residuos con capacidad adecuada para atender la demanda, o se

"Las Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur son y serán Argentinas"



*Provincia de Tierra del Fuego, Antártida
e Islas del Atlántico Sur
República Argentina*



estuviere ante situaciones imprevistas que generen riesgos extraordinarios.

ARTÍCULO 6. - Toda instalación alcanzada por esta normativa deberá acogerse al artículo 86 y 87 de la Ley 55 presentando una Evaluación de Impacto Ambiental y realizándose la audiencia pública correspondiente.

ARTICULO 7. - Las plantas alcanzadas por la presente ley que al momento de su sanción estuvieren ubicadas en parques industriales que no cuenten con evaluación de impacto ambiental aprobada por la autoridad de aplicación de la ley provincial 55, se considerarán encuadradas en los términos del Artículo 1 inciso 1) de la presente siempre que cuenten con una evaluación de impacto ambiental de la planta aprobada por dicha autoridad. En caso que, con posterioridad, la evaluación de impacto ambiental del parque industrial donde se encuentre ubicada la planta determinare la exclusión del mismo de la actividad de tratamiento de residuos peligrosos por incineración, se deberá revocar la autorización para funcionar de las plantas allí instaladas.

ARTÍCULO 8. - Las disposiciones de la presente ley son de aplicación sin perjuicio de lo establecido por la ley provincial 105.

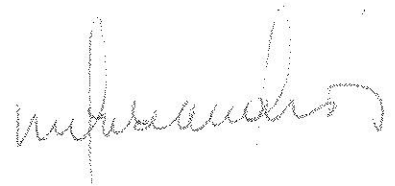
ARTICULO 9. - Será autoridad de aplicación de la presente ley la autoridad de aplicación de las leyes 55 y 105.

ARTÍCULO 10. - Derógase la Ley Provincial 666.

ARTICULO 11. - Comuníquese al Poder Ejecutivo.



Rubén Alberto BAHNTJE
MINISTRO DE ECONOMÍA



MARIA FABIANA RÍOS
GOBERNADORA