

UNA GRAN AUSENCIA EN LA REGLAMENTACIÓN DE LA PREVENCIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL DE LOS RESIDUOS PELIGROSOS

Dra. Cristina Cortinas de Nava¹

Si se parte de la base de que el Reglamento de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR) tiene como objeto reglamentar lo dispuesto en dicha Ley, se identifica un gran vacío respecto a la reglamentación de la responsabilidad extendida del productor de los productos de consumo que al desecharse se convierten en residuos peligrosos respecto al establecimiento de los planes de manejo que permitan al consumidor su devolución para que éste se ocupe de su reciclado y, en su caso, de su tratamiento y disposición final.

Es un hecho también, que ni la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) ni su Reglamento en materia de Residuos Peligrosos, publicados en 1988 y que introdujeron la primera regulación en la materia, ni la LGPGIR definen la responsabilidad extendida del generador respecto al manejo de los mismos.

Sin embargo, haciendo historia, la preocupación del legislador respecto a los posibles riesgos al equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los residuos corrosivos, reactivos, explosivos, tóxicos inflamables y biológico-infecciosos, fue lo que condujo a su regulación a partir de una ley general (la LGEEPA), asignando la responsabilidad y el costo de su manejo al generador.

Desde entonces, casi veinte años, el manejo de los residuos peligrosos corre a cargo del generador, quien ha podido crear su propia infraestructura para su reutilización, reciclado, co-procesamiento, tratamiento o disposición final, o bien ha tenido que recurrir a los servicios de empresas particulares autorizadas a brindarlos, cubriendo los costos que ello implique; lo cual no es otra cosa que una responsabilidad amplia o extendida.

Además, desde los inicios de la regulación de los residuos peligrosos se estableció una normatividad técnica para su caracterización, el listado de los mismos y los límites que hacen a un residuo peligroso, lo cual circunscribió el ámbito de aplicación de dicha regulación.

A través del Reglamento en materia de Residuos Peligrosos, se precisaron las obligaciones del generador de residuos peligrosos, se establecieron previsiones para el manejo de los mismos –cubriendo las distintas etapas de su ciclo de vida-, se definieron las reglas para la importación y exportación de residuos peligrosos, así como las medidas de control y de seguridad y sanciones.

¹ Documento publicado en la Revista Derecho Ambiental y Ecología. Número de Diciembre 2007-Enero 2008. Págs. 8-11. Para mayor información sobre el tema consultar la página electrónica: www.cristinacortinas.net

Era de esperarse entonces, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 28, 29 y 31 de la LGPGIR, que su Reglamento actualizara en este caso no sólo las obligaciones del generador y la forma de manejo que este debe dar a sus residuos peligrosos, sino que también precisara las obligaciones de los productores, importadores, exportadores y comercializadores (distribuidores) respecto de los productos que al desecharse se convierten en residuos peligrosos sujetos a un plan de manejo, lo cual no ocurrió.

Para sustentar lo anterior, en el Artículo 1 de la LGPGIR se establece que la Ley proporciona las bases para, entre otros, definir las responsabilidades de los productores, importadores, exportadores, comerciantes, consumidores y autoridades de los diferentes niveles de gobierno, así como de los prestadores de servicios en el manejo integral de los residuos (fracción IV).

Sin embargo, el Reglamento es omiso en definir las responsabilidades respecto de los productos que al desecharse se convierten en residuos peligrosos que requieren retornarse al productor vía un plan de manejo que debe considerar, de acuerdo con su definición legal, el conjunto de acciones, procedimientos y medios viables e involucrar a productores, importadores, exportadores, distribuidores, comerciantes, consumidores, usuarios de subproductos y grandes generadores de residuos, según corresponda, así como a los tres niveles de gobierno.

Conviene aclarar que de acuerdo con la definición legal, un producto es un bien que generan los procesos productivos a partir de la utilización de materiales primarios o secundarios y que, para los fines de los planes de manejo, un producto envasado comprende sus ingredientes o componentes y su envase.

Mientras que se define como residuo al material o producto cuyo propietario o poseedor desecha y que puede ser susceptible de ser valorizado o requiere sujetarse a tratamiento o disposición final.

No menos importante es considerar que la Ley define al reciclado, como la transformación de los residuos a través de distintos procesos que permiten restituir su valor económico, evitando así su disposición final.

Con base en los antecedentes referidos, en la LGPGIR se establecen una serie de previsiones destinadas a que surtiera efecto, en el tiempo previsto en el Artículo Octavo Transitorio (no mayor a dos años), la obligación de los productores, importadores y distribuidores de aceptar la devolución de los residuos peligrosos derivados de sus productos de consumo referidas en la Ley como sigue:

Artículo 28.- Estarán obligados a la formulación y ejecución de los planes de manejo, según corresponda:

- I. Los productores, importadores, exportadores y distribuidores de los productos que al desecharse se convierten en los residuos peligrosos a los que hacen referencia las fracciones I a XI del artículo 31 de esta Ley y los que se incluyan en las normas oficiales mexicanas correspondientes;

Artículo 29.- Los planes de manejo aplicables a productos de consumo que al desecharse se convierten en residuos peligrosos, deberán considerar, entre otros, los siguientes aspectos:

- I. Los procedimientos para su acopio, almacenamiento, transporte y envío a reciclaje, tratamiento o disposición final, que se prevén utilizar;
- II. Las estrategias y medios a través de los cuales se comunicará a los consumidores, las acciones que éstos deben realizar para devolver los productos del listado a los proveedores o a los centros de acopio destinados para tal fin, según corresponda;
- III. Los procedimientos mediante los cuales se darán a conocer a los consumidores las precauciones que, en su caso, deban de adoptar en el manejo de los productos que devolverán a los proveedores, a fin de prevenir o reducir riesgos, y
- IV. Los responsables y las partes que intervengan en su formulación y ejecución.

En todo caso, al formular los planes de manejo aplicables a productos de consumo, se evitará establecer barreras técnicas innecesarias al comercio o un trato discriminatorio que afecte su comercialización.

Artículo 31.- Estarán sujetos a un plan de manejo los siguientes residuos peligrosos y los productos usados, caducos, retirados del comercio o que se desechen y que estén clasificados como tales en la norma oficial mexicana correspondiente:

- I. Aceites lubricantes usados;
- II. Disolventes orgánicos usados;
- III. Convertidores catalíticos de vehículos automotores;
- IV. Acumuladores de vehículos automotores conteniendo plomo;
- V. Baterías eléctricas a base de mercurio o de níquel-cadmio;
- VI. Lámparas fluorescentes y de vapor de mercurio;
- VII. Aditamentos que contengan mercurio, cadmio o plomo;
- VIII. Fármacos;
- IX. Plaguicidas y sus envases que contengan remanentes de los mismos;
- X. Compuestos orgánicos persistentes como los bifenilos policlorados;
- XI. Lodos de perforación base aceite, provenientes de la extracción de combustibles fósiles y lodos provenientes de plantas de tratamiento de aguas residuales cuando sean considerados como peligrosos.

La Secretaría determinará, conjuntamente con las partes interesadas, otros residuos peligrosos que serán sujetos a planes de manejo, cuyos listados específicos serán incorporados en la norma oficial mexicana que establece las bases para su clasificación.

Cabe señalar que los bifenilos policlorados no se producen o importan, han dejado de producirse en el país y están sujetos a la NOM-133 que define su forma de manejo y eliminación, en tanto que los lodos de perforación no son productos de consumo, por lo cual deja sin efecto la obligación prevista en el Artículo 28, fracción I.

Así mismo, conviene revisar la pertinencia de mantener a los convertidores catalíticos de vehículos automotores en el listado del Artículo 31 y habría que considerar las consecuencias de que se haya retirado a los aceites lubricantes usados del listado de residuos peligrosos de la NOM-052 reformada en 2006.

Más aún, de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 31, otros productos usados, caducos, retirados del comercio o que se desechen y que estén clasificados como tales en la norma oficial mexicana correspondiente, también deben estar sujetos a un plan de manejo en el cual aplica la obligación prevista en el Artículo 28 de los productores, importadores, exportadores y distribuidores, respecto a la formulación y ejecución del plan de manejo correspondiente.

Aunado a lo expuesto, y de acuerdo con el Artículo 33, las empresas o establecimientos responsables de los planes de manejo presentarán para su registro a la Secretaría (de Medio Ambiente y Recursos Naturales), los relativos a los residuos peligrosos.

Una vez planteadas las disposiciones de la LGPGIR respecto a la responsabilidad de establecer planes de manejo para los productos usados, caducos, retirados del comercio o que se desechen, conviene repasar lo previsto en su Reglamento en la materia.

El artículo coyuntural del Reglamento que pretende cubrir lo dispuesto en los artículos de la LGPGIR antes citados es el siguiente:

Artículo 6.- Para impulsar la participación de productores, generadores, importadores y demás sectores sociales en la minimización de la generación de residuos peligrosos, se promoverá:

- I. La sustitución de los materiales que se empleen como insumos en los procesos que generen residuos peligrosos, por otros materiales que al procesarse no generen dicho tipo de residuos;
- II. El empleo de tecnologías que generen menos residuos peligrosos, o que no los generen, y
- III. El establecimiento de programas de minimización, en los que las grandes empresas proporcionen asesoría a las pequeñas y medianas que sean sus proveedoras, o bien, éstas cuenten con el apoyo de instituciones académicas, asociaciones profesionales, cámaras y asociaciones industriales, así como otras organizaciones afines.

Respecto a la responsabilidad sobre los residuos, el Reglamento solo prevé lo siguiente, relativo únicamente a la responsabilidad compartida:

Artículo 13.- Las normas oficiales mexicanas que determinen las especificaciones y directrices que se deben considerar al formular los planes de manejo, establecerán criterios generales que, respecto de estos planes de manejo, orienten su elaboración, determinen las etapas que cubrirán y definan la estructura de manejo, jerarquía y responsabilidad compartida entre las partes involucradas.

Artículo 14.- El principio de responsabilidad compartida, establecido en la Ley, se aplicará igualmente al manejo integral de los residuos de manejo especial y sólidos urbanos que no se encuentren sujetos a plan de manejo conforme a la Ley, este Reglamento y las normas oficiales mexicanas.

Es importante hacer notar que la definición legal de responsabilidad compartida excluye a los residuos peligrosos por las consideraciones hechas previamente, ya que ésta se expresa como sigue:

Responsabilidad Compartida: Principio mediante el cual se reconoce que **los residuos sólidos urbanos y de manejo especial** son generados a partir de la realización de actividades que satisfacen necesidades de la sociedad, mediante cadenas de valor tipo producción, proceso, envasado, distribución, . consumo de productos, y que, en consecuencia, su manejo integral es una corresponsabilidad social y requiere la participación conjunta, coordinada y diferenciada de productores, distribuidores, consumidores, usuarios de subproductos, y de los tres órdenes de gobierno según corresponda, bajo un esquema de factibilidad de mercado y eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social.

En su Artículo 15, el Reglamento establece que las autoridades de los tres órdenes de gobierno podrán coordinarse para el ejercicio de sus atribuciones a fin de cubrir dos cuestiones que pueden ser relevantes al aplicar las disposiciones de la LGPGIR relativas a los productos de consumo que al desecharse se convierten en residuos peligrosos susceptibles de valorizar:

- I. Promover la simplificación administrativa que favorezca el desarrollo de los mercados de subproductos bajo criterios de protección ambiental;
- II. Apoyar la difusión de la información necesaria que impulse la cultura de la valorización y aprovechamiento de los residuos peligrosos, de manejo especial y sólidos urbanos

En su Artículo 16 relativo a las modalidades de planes de manejo, el Reglamento omitió definir la categoría de planes de manejo para productos de consumo que al desecharse se convierten en residuos peligrosos y requieren retornarse al productor, a través de la cadena correspondiente (comerciante al menudeo o mayoreo, distribuidores, importadores o exportadores).

A pesar de lo anterior, y dado que la Ley tiene una jerarquía jurídica superior, lo dispuesto en el Artículo 17 del Reglamento puede aplicar a los productores, importadores, exportadores, comercializadores o distribuidores de productos que al desecharse se convierten en residuos peligrosos sujetos a plan de manejo conforme a lo previsto en los artículos 28, 29 y 31 de la LGPGIR:

Artículo 17.- **Los sujetos obligados a formular y ejecutar un plan de manejo podrán realizarlo en los términos previstos en el presente Reglamento** o las normas oficiales mexicanas correspondientes, o bien adherirse a los planes de manejo establecidos.

La adhesión a un plan de manejo establecido se realizará de acuerdo a los mecanismos previstos en el propio plan de manejo, siempre que los interesados asuman expresamente todas las obligaciones previstas en él.

En su Artículo 18, el Reglamento dispone que las autoridades municipales, en coordinación con la Secretaría, instrumentarán planes de manejo que incorporen el manejo integral de los residuos peligrosos que se generen en los hogares en cantidades iguales o menores a las que generan los microgeneradores, **al desechar productos de consumo que contengan materiales peligrosos**, así como en unidades habitacionales o en oficinas, instituciones, dependencias y entidades y que serán implementados por éstas.

Este último, es un artículo que no responde al espíritu del legislador, al legislar la responsabilidad de los productores sobre sus productos que al desecharse se convierten en residuos peligrosos sujetos a plan de manejo, y que consiste en que ellos acepten su devolución para tratar de evitar que vayan a parar a los tiraderos de basura o a los rellenos sanitarios municipales.

De manera que las autoridades municipales están en su derecho de recurrir a lo dispuesto en la LGPGIR para requerir a los productores y demás eslabones de la cadena de comercialización, que se ocupen de los productos usados, caducos, retirados del comercio o que se desechen, sujetos a un plan de manejo bajo su responsabilidad.

Un hecho insoslayable adicional, es que el consumidor (tanto doméstico, como establecimiento industrial, comercial o de servicios, incluyendo a los microgeneradores de residuos peligrosos) juega un papel esencial en la puesta en práctica de la obligación legal prevista en la LGPGIR, de que los productores acepten la devolución de los productos usados, caducos, retirados del comercio o que se desechen que se convierten en residuos peligrosos sujetos a un plan de manejo.

Esta consideración particular es importante para el consumidor que se convierte en generador de un residuo peligroso al desechar un producto de consumo que contiene un material peligroso, porque asume la responsabilidad legal sobre su manejo ambientalmente adecuado y sobre la internalización de los costos que ello represente.

Por tales razones, al consumidor le conviene consumir productos de consumo cuyos productores se responsabilicen de su manejo al final de su vida útil, lo cual puede demandar con base en lo previsto en los artículos 28, 29 y 31 de la LGPGIR.

No está de más llamar la atención sobre un hecho incontestable, que es el que la fuerza del cliente es mayor que la de cualquier ley para orientar el comportamiento de los productores.

De manera que aquellos productores, importadores, exportadores, distribuidores, que estén listos primero para poner en práctica la obligación legal de establecer planes de

manejo para los productos previstos en el Artículo 31 de la LGPGIR, podrán atraer a los consumidores mostrando su responsabilidad sobre sus productos y su interés en prevenir daños al ambiente derivados de su disposición final inadecuada.

Lo anterior no libera a las autoridades de los tres órdenes de gobierno de su responsabilidad de demandar a los sujetos regulados el cumplimiento de la regulación en la materia, incluyendo a los productores, importadores, exportadores, comercializadores o distribuidores de productos usados, caducos, retirados del comercio o que se desechen que se convierten en residuos peligrosos sujetos a un plan de manejo.