

Reglamento Sobre Manejo Sanitario de Residuos Peligrosos Opinión de la SOFOFA

Antecedentes

El día 16 de junio fue publicado en el Diario Oficial el DS 148, del Ministerio de Salud, que aprueba el Reglamento Sanitario Sobre Manejo de Residuos Peligrosos.

De acuerdo con lo dispuesto en su artículo 93, el Reglamento entrará en vigencia 365 días después de su publicación en el Diario Oficial, de modo que desde ese momento quedan derogadas todas las disposiciones reglamentarias y las normas o resoluciones de la Autoridad Sanitaria que sean contrarias o incompatibles con el DS 148.

Dentro de los 180 días siguientes a la fecha de entrada en vigencia, (es decir, dentro de los seis meses siguientes al 16 de junio de 2005), las personas responsables de todo establecimiento, sitio, instalación o actividad existente a esa época que

1. Estén obligados a presentar un Plan de Manejo, o que
2. Den servicios de manejo de residuos peligrosos,

deberán presentar a la Autoridad Sanitaria un Programa de Adecuación de su actividad a las normas del presente reglamento.

De acuerdo con lo dispuesto en la parte final del artículo 93, las medidas y acciones de adecuación consultadas en el referido programa deberán hacerse y completarse en un plazo no superior a 365 días de la fecha de entrada en vigencia, (es decir, a más tardar el 16 de junio de 2006). Con todo, el artículo 93 permite que en "casos especiales", calificados por la Autoridad Sanitaria, mediante resolución fundada, las medidas y acciones consultadas en el Programa de Adecuación se podrían materializar en un plazo mayor.

Definición de desecho

Como se recordará, el sector industrial era partidario de circunscribir este Reglamento únicamente al ámbito de los desechos, mientras que la autoridad ministerial insistió en hacerlo extensivo a todos los residuos industriales, incluidos

aquellos que son utilizados como insumo o materia prima de otros procesos o que son destinados a otros propósitos productivos, como la generación de energía.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3º del Reglamento, residuo o desecho es toda "sustancia, elemento u objeto que el generador elimina, se propone eliminar o está obligado a eliminar", mientras que eliminación es "cualquiera de las operaciones señaladas en el artículo 86", dentro de las cuales se incluye el reciclaje y la reutilización.

Tal como se ha señalado en otras oportunidades, en todo proceso industrial se generan residuos, (parte o porción que queda de un todo). No todos ellos, sin embargo, constituyen desechos. La minería del cobre, por ejemplo, genera una amplia variedad de sustancias residuales, que se comercializan como subproductos. Lo mismo ocurre con la actividad de la refinación del petróleo y con el proceso de fabricación del acero.

La legislación ambiental y sanitaria tiene interés en los desechos, a fin de velar por su adecuado manejo y disposición final. Los residuos industriales que permanecen en la cadena productiva, en cambio, no constituyen objeto de interés de para la legislación sobre desechos.

Conceptualmente, desecho es aquello que no tiene uso, de manera que su único destino es su eliminación. El hecho que un residuo industrial, se destine al reciclaje, independientemente de quién lo recicle, es decir, su dueño o un tercero que adquiere la cosa con ese propósito, obstaría a que se le considerase desecho. En rigor, en tal caso estamos frente a un insumo, visto desde el punto de vista de quien lo usa, o subproducto, visto desde quien lo genera, que tiene valor económico y que, por lo tanto, está sujeto a las reglas generales de los bienes muebles.

Si se observa bien, lo que otorga a una cosa el carácter de desecho no es su origen, composición, propiedades físico-químicas, o riesgos que pudiere generar para las personas o el ambiente. En estricto rigor, el concepto es de naturaleza esencialmente económica y, por consiguiente, eminentemente dinámico y variable.

La noción económica coincide con la acepción natural y obvia que nos da el Diccionario de la Real Academia Española de las palabras desecho (lo que queda después de haber escogido lo mejor y más útil de una cosa); y, desperdicio (residuo de lo que no se puede o no es fácil aprovechar). Siguiendo, precisamente, esta noción la OCDE definió los desechos como las materias generadas en las actividades de producción y consumo que no alcanzan ningún valor económico.

En este contexto, debe advertirse que el artículo 78 del Código Sanitario, que es el fundamento legal del Reglamento aprobado por el Ministerio de Salud, se refiere únicamente a basuras y desperdicios.

El criterio seguido por el Ministerio de Salud es el mismo que utiliza la Unión Europea y que, al confundir los desechos (waste) con los residuos (residue), ha dado lugar a múltiples conflictos internos con sus países miembros. En un Informe preparado sobre esta materia, para el Consejo y el Parlamento, de fecha 10 de enero de 2000, en el que se analiza la gestión de los desechos en el período 1995-1997, se advierte que uno de los principales problemas que se ha observado es la falta de convergencia entre las legislaciones nacionales y la legislación comunitaria, debido a las diferentes definiciones de desecho que tienen los Estados miembros. Similar conclusión se advierte en el Informe de fecha 11 de julio de 2003, correspondiente al período 1998-2000, en el que se da cuenta, además, de las múltiples acciones judiciales emprendidas por los organismos competentes de la Unión en contra de aquellos Estados "renuentes" a someterse a dicha legislación comunitaria.

Las diferencias detectadas por la Unión Europea obedecen precisamente a que los Estados miembros observaron la necesidad de excluir de la legislación sobre desechos a aquellas sustancias residuales que son utilizadas en el mismo o en otros procesos productivos, con o sin tratamiento previo de valorización, planteamiento que ha sido objetado sistemáticamente por el Consejo y el Parlamento europeos.

Es lamentable que la autoridad ministerial no haya acogido los planteamientos de la industria nacional, y que sólo haya estado dispuesta a hacerlo en el caso de la actividad minera.

Concepto de "peligroso"

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3º del Reglamento, peligroso sería todo "residuo o mezcla de ellos que presente riesgo para la salud pública y, o, efectos adversos al medio ambiente, ya sea directamente o debido a su manejo actual o previsto, como consecuencia de presentar algunas de las características señaladas en el artículo 11".

Las características de peligrosidad establecidas en el artículo 11 son:

- a) toxicidad aguda,
- b) toxicidad crónica,
- c) toxicidad extrínseca,
- d) inflamabilidad,
- e) reactividad y

f) corrosividad.

Bastará la presencia de una de estas características para que sea calificado como residuo peligroso.

Adicionalmente, los residuos incluidos en alguna de las tres categorías establecidas en el artículo 18 se considerarán peligrosos a menos que su generador pueda demostrar ante la Autoridad Sanitaria que no presentan ninguna característica de peligrosidad. La Categoría I se refiere a los residuos generados por ciertas actividades; la Categoría II a los que tengan como constituyentes determinados elementos o compuestos; y, la Categoría III, se refiere a "otros residuos".

El artículo 18 reconoce la posibilidad de que el generador proponga a la Autoridad Sanitaria los análisis de caracterización de peligrosidad a realizar sobre la base del conocimiento de sus residuos y de los procesos que los generan, sin perjuicio de lo cual, la Autoridad Sanitaria podrá exigir análisis adicionales a los propuestos conforme a lo señalado en los artículos 12 al 17.

Por su parte, el artículo 21 advierte que toda instalación, equipo o contenedor, o cualquiera de sus partes, que haya estado en contacto directo con residuos peligrosos, deberá ser manejado como tal y no podrá ser destinado a otro uso sin que haya sido previamente descontaminado. A su turno, el artículo 22 establece que las sustancias químicas incluidas en los Artículos 88 y 89, serán consideradas residuos peligrosos cuando sean descartadas, se encuentren vencidas o fuera de especificación o se encuentren como remanentes en envases y recipientes. Lo mismo procederá respecto de los derrames de cualquiera de dichas sustancias químicas y los materiales contaminados con ellas que deban desecharse. Respecto de los envases de plaguicidas, el artículo 24 dispone que se considerarán residuos peligrosos a menos que sean sometidos al procedimiento de triple lavado y manejados conforme a un programa de eliminación.

Finalmente, el artículo 19 dispone que los residuos incluidos en la Lista A del artículo 90 se considerarán igualmente peligrosos, a menos que el generador demuestre lo contrario a la Autoridad Sanitaria, conforme a lo establecido en los artículos 12 al 17 del presente reglamento. A la inversa, el Reglamento considerará que los residuos incluidos en la Lista B del artículo 90 no son peligrosos, sin perjuicio de la facultad de la Autoridad Sanitaria para verificar si un residuo presenta alguna característica de peligrosidad conforme a lo establecido en los artículos 12 al 17.

El sector productivo no comparte el criterio utilizado por el Ministerio de Salud, en orden a incluir a priori determinados residuos en un listado de peligrosidad, pidiendo al establecimiento industrial probar lo contrario. La industria nacional

estima que es la autoridad la que tiene que demostrar que un determinado residuo es peligroso y no el sector productivo el que deba demostrar lo contrario.

Exigencias generales

El Reglamento establece una serie de obligaciones, exigencias y prohibiciones, aplicables a todo establecimiento industrial, independientemente de los volúmenes generados.

1. Identificación

Los residuos peligrosos deberán identificarse y etiquetarse de acuerdo a la clasificación y tipo de riesgo que establece la Norma Chilena Oficial NCh 2.190 of.93. Esta obligación será exigible desde que tales residuos se almacenen y hasta su eliminación. (artículo 4)

2. Prohíbe mezcla

En cualquier etapa del manejo de residuos peligrosos, queda expresamente prohibida la mezcla de éstos con residuos que no tengan ese carácter o con otras sustancias o materiales, cuando dicha mezcla tenga como fin diluir o disminuir su concentración. Si por cualquier circunstancia ello llegare a ocurrir, la mezcla completa deberá manejarse como residuo peligroso, de acuerdo a lo que establece el presente reglamento.

3. Manejo separado

El Generador deberá establecer un manejo diferenciado entre los residuos peligrosos y los que no lo son. (artículo 28)

4. Sólo sitios autorizados

El Generador deberá realizar la eliminación de sus residuos peligrosos en Instalaciones de Eliminación que cuenten con la debida Autorización Sanitaria que comprenda tales residuos. (artículo 27)

5. Almacenamiento

Todo sitio destinado al almacenamiento de residuos peligrosos deberá contar con autorización sanitaria, a menos que éste se encuentre incluido en la autorización sanitaria de la actividad principal. (artículo 29)

Todo sitio de almacenamiento deberá cumplir las exigencias establecidas en el artículo 33.

Excepcionalmente se podrán autorizar sitios de almacenamiento que no cumplan con alguna de las condiciones establecidas en el artículo 33, tales como piscinas, lagunas artificiales u otros, si se justifica técnicamente que su diseño protege de la misma forma la salud de la población.

Tratándose de residuos reactivos o inflamables, el sitio deberá estar a 15 metros, a lo menos, de los deslindes de la propiedad. (artículo 35)

El período de almacenamiento de los residuos peligrosos no podrá exceder de 6 meses. Sin embargo, en casos justificados, se podrá solicitar a la Autoridad Sanitaria, una extensión de dicho período hasta por un lapso igual, para lo cual se deberá presentar un informe técnico. (artículo 31)

En casos calificados, la Autoridad Sanitaria podrá autorizar el almacenamiento de residuos peligrosos por períodos superiores. En este caso, el almacenamiento será considerado una Instalación de Eliminación de Residuos Peligrosos. Estas Instalaciones sólo podrán almacenar los residuos expresamente autorizados por la Autoridad Sanitaria, la que igualmente deberá autorizar el retiro total o parcial de éstos. (artículo 32)

El diseño, construcción, ampliación y, o, modificación de todo sitio que implique almacenamiento de dos o más residuos peligrosos incompatibles, deberá contar con un proyecto previamente aprobado por la Autoridad Sanitaria. Este proyecto de ingeniería deberá ser elaborado por un profesional idóneo. (artículo 29)

Exigencias especiales

El DS 148 contiene una serie de exigencias especiales, relacionadas con los siguientes aspectos:

1. Sistema de Declaración y Seguimiento

Los tenedores, (generador, transportista y destinatario), de residuos peligrosos, quedan sometidos a un Sistema de Declaración y Seguimiento, cuya finalidad es permitir a la autoridad sanitaria disponer de información completa, actual y oportuna sobre la tenencia de tales residuos desde el momento que salen del establecimiento de generación hasta su recepción en una instalación de eliminación (artículo 80). Es aplicable al transporte de residuos peligrosos superiores a 6 kilogramos de residuos tóxicos agudos y a 2 toneladas de residuos peligrosos que presente cualquier otra característica de peligrosidad. (artículo 84)

2. Exigencias en el Transporte

El Reglamento contempla una serie de exigencias, relacionadas con el tipo de vehículos, personal capacitación, instalaciones, planes de contingencia, documentación y otros. Sólo queda exceptuado de dichas exigencias el transporte de residuos peligrosos en cantidades inferiores 6 kilos de residuos tóxicos agudos o a 2 toneladas de cualquier otra clase de residuos peligrosos, siempre que sea efectuado por el propio generador y que, además, éste se encuentre exceptuado de presentar planes de manejo. (artículo 42)

3. Plan de Manejo

Las instalaciones, establecimientos o actividades, que anualmente generen más de 12 kilogramos de residuos tóxicos agudos o más de 12 toneladas de otros residuos peligrosos, deberán presentar un Plan de Manejo de Residuos Peligrosos ante la Autoridad Sanitaria. El Plan deberá ser diseñado por un profesional e incluirá todos los procedimientos técnicos y administrativos necesarios para lograr que el manejo interno y la eliminación de los residuos se haga con el menor riesgo posible. (artículo 25)

Reuso

Los establecimientos que reusen cantidades superiores a 12 kilogramos anuales de residuos tóxicos agudos o a 12 toneladas de otros residuos peligrosos, deberán cumplir, en lo que fueren aplicables, las exigencias aplicables a las Instalaciones de Eliminación con excepción de las establecidas en los artículos 48 letras a,b,d,e,f,g,h,i y 49. (artículo 54)

Almacenamiento

El diseño, construcción, ampliación y/o modificación de todo sitio que implique almacenamiento de dos o más residuos peligrosos incompatibles o que contemple el almacenamiento de 12 o más kilos de residuos tóxicos agudos o 12 o más toneladas de otros residuos peligrosos, deberá contar con un proyecto previamente aprobado por la Autoridad Sanitaria. Este proyecto de ingeniería deberá ser elaborado por un profesional idóneo. (artículo 29)

Reglamento incompleto

Si bien el Reglamento establece plazos claros y perentorios, su cumplimiento efectivo por parte de los establecimientos industriales depende de un conjunto elementos pendientes, que corresponde dilucidar a la autoridad. Esos elementos son los siguientes:

1. Documento de Declaración

Corresponderá al Ministerio de Salud establecer, mediante resolución, el diseño, contenido y características del mismo. (artículo 82)

2. Guías Técnicas

El Ministerio de Salud emitirá guías técnicas de orientación e información para el manejo de aquellos residuos cuyo reuso y, o, reciclaje sea una práctica común o que se revelen como prioritarios desde el punto de vista sanitario. (artículo 52)

3. Procedimientos y metodologías de determinación de las características de peligrosidad

Corresponde establecerlo al Ministerio de Salud. (artículo 5)

4. Reglamento para la acreditación de laboratorios

El Ministerio de Salud debe dictar este Reglamento para acreditar los laboratorio que presten servicios de caracterización de residuos peligrosos. (artículo 5)

Para el sector industrial llamado a cumplir este Reglamento, lo razonable hubiese sido que los plazos comenzaran a correr a partir del momento en que se complete efectivamente el marco regulatorio por parte de la autoridad.

Comentario final

La experiencia ha demostrado que las normativas dictadas por la autoridad de Salud en el ámbito del manejo y gestión de desechos, ha sido permanentemente sobrepasada por los hechos. Ese ha sido el caso, por ejemplo, de la Resolución 5081, de 10 de marzo de 1993, que estableció un Sistema de Declaración y Seguimiento de Desechos Sólidos Industriales para la Región Metropolitana, el cual, en la práctica, se convirtió en una carga burocrática engorrosa para el establecimiento industrial y que la autoridad sanitaria rara vez supervigiló.

Lo mismo puede señalarse respecto de la Resolución 2444, de 1980, Ministerio de Salud, que estableció las Normas Mínimas Para la Operación de Basurales fuera de los límites del Gran Santiago, la que sólo en muy contadas excepciones se cumplió a lo largo y ancho del país. Baste recordar, al efecto, el estudio denominado "Diagnóstico y Aplicación de Metodologías para Determinar Producción de Residuos Sólidos Industriales e Impacto Ambiental de su Disposición Final", impulsado por la Comisión Nacional del Medio Ambiente y el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción en la Región del Bío Bío el año 1995, en el se analizó la situación ambiental de 14 vertederos constatándose la existencia de un alto número de vertederos ilegales y concluyéndose que ningún vertedero municipal cumplía la normativa vigente.

Frente a esta experiencia el sector industrial ve con preocupación la suerte que correrá este Reglamento, dada la casi nula capacidad fiscalizadora de la autoridad. Hasta ahora la experiencia ha demostrado que quienes hacen la inversión y el esfuerzo para cumplir las exigentes normativas de la autoridad, a la larga terminan enfrentando la competencia desleal de quienes no hacen dicho esfuerzo, realidad frente a la cual lamentablemente la autoridad no ha actuado con el vigor y claridad que se esperaba. Por el contrario, no han sido pocos los casos en que la propia autoridad ha terminado otorgando plazos y concesiones especiales a quienes no han dado cumplimiento integral y oportuno a la normativa vigente, mientras el sector industrial reclamaba -con razón- un trato parejo para todos, sin distinciones de ninguna naturaleza, tal como lo señala inequívocamente la Ley de Bases del Medio Ambiente cuyo artículo 5º previene que las medidas de protección ambiental que establezca la autoridad no pueden imponer diferencias arbitrarias en materia de plazos y exigencias.