

Problemas jurídicos de la gestión gubernamental de los residuos

Por: Vicente Ugalde*

El gobierno federal estima que en México se generan anualmente 9.1 millones de toneladas de residuos peligrosos, 34.6 millones de toneladas de residuos sólidos municipales y en cuanto a los llamados residuos “especiales”, estimaciones todavía inciertas refieren que se generan 323 toneladas diarias (tn/día) del residuo del sector salud, 495 tn/día de residuos de servicios al transporte, 3200 de lodos de plantas de tratamiento de aguas 13130 tn/día de residuos de la industria de la construcción, 411 de residuos electrónicos, más de cien millones de tn/ año de jales de la industria minera-metalúrgica y alrededor de 428 mil tn/año de la industria del petróleo, de las que más del 15% corresponden a residuos peligrosos y más del 80% a residuos de manejo especial (Semarnat, 2009).

Con el propósito de fomentar su prevención y gestión integral, el programa sectorial respectivo se plantea como objetivo central promover cambios en los patrones de producción, consumo, y manejo de los residuos sólidos urbanos, de manejo especial, peligrosos y minero-metalúrgicos, mediante de acciones de prevención y minimización en la generación, separación de residuos en la fuente, reutilización y reciclado, así como la valorización material y energética, y en fin hasta la disposición final de los residuos como última opción.¹ Este propósito es irreprochable y sin duda despierta el entusiasmo de observadores de los numerosos problemas que se asocian a la inadecuada gestión de los residuos; sin embargo, algunos elementos respecto a la dinámica de los ajustes legislativos y reglamentarios del régimen jurídico de la gestión de los residuos, nutren un cierto pesimismo respecto a su capacidad para generar impactos en un futuro próximo.

Son varias las consideraciones respecto al por qué se percibe la dinámica legislativa y reglamentaria como elemento que genera desánimo respecto a los logros y alcances del Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2009-2012. Por una parte, estas consideraciones se refieren a las condiciones jurídicas para la aplicación de los instrumentos concretos de gestión que prevé el régimen jurídico de los residuos; por la otra, se trata de algunas consideraciones generales concernientes a diferentes aspectos de la regulación de la prevención y la gestión integral de los residuos que todavía no están presentes en su marco jurídico actual.

* Profesor-Investigador del Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.

¹ Programa para la prevención y la gestión integral de residuos 2009-2012, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de octubre de 2009.

El marco jurídico de la aplicación de los instrumentos de gestión.

El régimen jurídico de la protección ambiental y de la gestión de los residuos en México contempla diversos instrumentos para evitar que los residuos contaminen, establecidos fundamentalmente en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (LGPGIR). Se trata de programas para la prevención y gestión integral de los residuos, en los tres niveles de gobierno; de los planes de manejo (privados, mixtos; individuales, colectivos; o nacionales, regionales o locales); los sistemas de manejo ambiental de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF); la participación social, y la información. Para el caso de los residuos sólidos urbanos, además de los programas municipales para la prevención y el manejo integral, se prevén los planes de manejo (en la modalidad de locales u otros que se exigen a ciertos tipos de generadores), así como la regulación de los rellenos sanitarios. En el caso de los residuos peligrosos, entre esos instrumentos figuran las autorizaciones en sus diversas modalidades (para transportar, almacenar, incinerar, disponer, importar, exportar, etc., así como para prestar servicios de gestión a terceros), los planes de manejo, los registros, las bitácoras, los avisos, la cédula de operación anual, los informes, los manifiestos, y en fin, la regulación de la transportación y de los envases y embalajes.

Además de los efectos de la demora en la aparición del Reglamento de la LGPGIR, que se dio hasta noviembre de 2006, otros elementos explican la dificultad para una adecuada y oportuna aplicación de los instrumentos de gestión previstos por ese régimen jurídico y por el programa sectorial.² Por un lado, basta asomarse al Registro Federal de Trámites y Servicios (en adelante el Registro) de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) para ver que existe una cierta inconsistencia entre eso que está incluido como trámites administrativos en materia de residuos y esos que prevé la LGPGIR y su Reglamento de 2006. Por otro lado, llama la atención el retraso en la aparición de algunas Normas Oficiales Mexicanas cuya aparición prevé el Reglamento de 2006.

En cuanto al primer punto, la diferencia entre lo que prevé el Reglamento y lo que incluye el Registro conduce a una cierta confusión pues, si bien el primero contempla ciertos instrumentos como las autorizaciones, su exigibilidad es controvertible luego que no aparecen en el mencionado Registro, como es el caso de la autorización para la instalación y operación de centros de acopio o para la reutilización de residuos peligrosos fuera de la fuente que los generó (artículo 49, fracciones I y II), o bien cuando la forma en que el régimen jurídico de la gestión

² El retraso atraviesa la aplicación de muchos de esos instrumentos, a guisa de ejemplo en 2009 se concluyeron tan solo dos programas estatales de prevención y gestión integral de residuos mientras que el número de los que continuaba en elaboración era mucho mayor. Lo mismo ocurre en el nivel municipal tanto con los programas municipales como con planes de manejo de residuos sólidos municipales (Presidencia de la República, 2009: 600).

de residuos previsto por la Ley de 2003 y su Reglamento de 2006 han modificado estos trámites sin que ello se refleje en el Registro, como ocurre con los trámites para prestación de servicios de tratamiento (artículo 49, fracción IV y V) que modifica el trámite de gestión inscrito en dicho Registro.

A pesar de que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece excepciones a la regla según la cual las dependencias y los organismos descentralizados de la APF no podrán aplicar trámites adicionales a los inscritos en el Registro, ni aplicarlos en forma distinta a como se establezcan en el mismo, lo cierto es que como la misma ley lo establece, las dependencias y los organismos descentralizados de la APF “deberán notificar a la Comisión cualquier modificación a la información inscrita en el Registro, dentro de los diez días hábiles siguientes a que entre en vigor la disposición que fundamente dicha modificación” y que siendo que en algunos casos en que los trámites previstos en el reglamento de 2006 modifican lo inscrito en el Registro, y de que dicha modificación no ha sido notificada a la Cofemer, o al menos no se aprecia su cambio en el Registro, entonces la exigibilidad de esos trámites, léase, de esos instrumentos concretos del régimen jurídico de la gestión de residuos, es controvertible y entonces puede ser motivo de incertidumbre jurídica para los generadores.

Al desafío de acercar a los grandes, pero sobre todo a los pequeños generadores al cumplimiento de las obligaciones que les plantea el régimen jurídico de la gestión de residuos, proclives estos últimos a ignorarlas involuntaria o deliberadamente, se opone la dificultad de saber con exactitud y sencillez cuáles son esas obligaciones y cómo se pueden cumplir. Ciertamente es que la “Guía de procedimiento para la solicitud de trámites en materia de residuos peligrosos y/o sitios contaminados” elaborada por la Semarnat es una herramienta que puede resolver ese problema pero su disponibilidad para los generadores y entonces potenciales usuarios no es algo resuelto y en consecuencia el camino para la aplicación de todos esos instrumentos no está del todo allanado. Por otra parte, será útil contar además con guías similares para los casos de los residuos de manejo especial y urbanos.

Algunos temas pendientes en el régimen de gestión de residuos.

El espíritu de la reforma a la LGEEPA en la que se incorporó la noción de residuos no peligrosos era, entre otras cosas, aligerar las exigencias y afinar el control sobre algunos residuos de procesos industriales que no reunían las características de peligrosos o que eran producidos masivamente por generadores de residuos urbanos. La LGPGIR de 2003 retomó esta idea en la noción de “residuos de manejo especial”, proporcionó un listado de los mismos (artículo 19) y estableció una serie de previsiones respecto su gestión, previsiones que fueron más adelante desarrolladas por el Reglamento de 2006. Estas disposiciones consistieron fundamentalmente en explicitar algunas reglas generales de gestión como la responsabilidad compartida (artículo 14 del Reglamento) o los casos en que su generación queda sujeta a la obligación de presentar planes de manejo. Sin

embargo el Reglamento también deposita en Normas Oficiales la especificación de algunos aspectos centrales para la aplicación de la regulación y dichas Normas no siempre han sido elaboradas con oportunidad. Si bien es cierto que Normas Oficiales relativas a residuos peligrosos específicos, como los biológico-infecciosos [NOM-087-SEMARNAT-SSA1-2002] o los bifenilos policlorados [NOM-133-SEMARNAT-2000] fueron incluso publicadas con anterioridad, otras relativas como por ejemplo relativas a residuos minero-metalúrgicos, siguen en discusión. En el caso de los residuos de manejo especial, el Reglamento establece que la determinación para clasificar a este tipo de recursos se establecerá en una NOM, misma que está todavía por elaborarse, así como podría ser el caso con los demás residuos de este tipo mencionados en el artículo 19 de la ley: residuos de servicios de salud, de actividades pesqueras, agrícolas, silvícolas, forestales, ganaderas, avícolas, de las rocas, de la construcción, del tratamiento de aguas residuales, de los servicios de transporte y entre otros, de las tiendas departamentales y centros comerciales.

Por otra parte, si el espíritu del régimen jurídico de los residuos instaurado en 2003 fue facilitar la valorización económica de los residuos mediante su reuso y reciclaje y con ello procurar que sean menos los residuos que deban ser objeto de disposición final (Semarnat, 2008), aparece la cuestión respecto a si esos cambios han estado acompañados por otra serie de ajustes tendientes a facilitar y promover la reutilización y reciclaje.

Por ejemplo, cabe preguntarse si el legislador prevé regímenes fiscales ventajosos para aquellos agentes económicos que tratan de canalizar sus residuos hacia otros usos. Ciertamente es que la Ley Federal de Derechos prevé tarifas sustancialmente más bajas para trámites como la autorización para el manejo de residuos en las modalidades de reutilización y reciclado que otras como las de incineración o disposición final, sin embargo cabe preguntar si esas distinciones constituyen verdaderos incentivos para que el generador opte por este tipo de salida a sus residuos. En el ámbito fiscal pero de los egresos, algunas de las modificaciones en el régimen fiscal han acompañado las orientaciones generales de la política de gestión integral de residuos. En los últimos años, el Ramo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación ha asignado recursos a la construcción de infraestructura para el manejo de residuos sólidos municipales. Esto sin duda se ha traducido en apoyos para la construcción de los llamados rellenos sanitarios,³ pero no sabemos qué ocurre con el propósito de disminuir la generación y tampoco para minimizar su peligrosidad. En Francia, la ley de 1975 sobre la gestión de los residuos establece que el objetivo de la misma es “prevenir o reducir la producción y la nocividad de los residuos, especialmente actuando sobre la fabricación y sobre la distribución de los productos”. Se trata en ese caso de reducir la generación a través del reuso o el reciclaje de materiales y por otro

³ El 62% de los 19.2 millones de pesos provenientes del Ramo 16 en 2009 habrían sido destinados a la construcción de rellenos sanitarios, el 10% a la clausura y saneamiento de sitios y el 9% a equipo para los rellenos sanitarios (Presidencia de la República, 2009:599).

lado también de promover que se haga lo necesario para que los productos al convertirse en residuos sean materiales menos peligrosos.

No es claro que en México, a pesar de los buenos principios que se inscriben en leyes, reglamentos y programas, se promueva con instrumentos concretos, la minimización del volumen pero también de la peligrosidad. Tampoco se percibe que el proceso de regulación cada vez más sofisticado que exige la gestión de residuos esté siendo acompañado por un esfuerzo permanente de difusión, en los términos más sencillos posibles y por los medios más accesibles para los generadores, grandes y pequeños, de las obligaciones que el régimen jurídico va imponiéndoles y de mecanismos sencillos para cumplirlas: los esfuerzos que a nivel federal se hacen para difundir las obligaciones a que están sujetos los generadores, facilitando formatos e información sobre los trámites y autorizaciones, no es todavía replicada en los gobiernos locales con respecto a la gestión de los residuos de manejo especial y los residuos sólidos urbanos. Al parecer, los días para ver la implementación del Programa Nacional para la Gestión de los Residuos en una extensión considerable de estados y municipios están todavía lejanos.

Bibliografía y fuentes

Presidencia de la República (2009), *Tercer Informe de Gobierno*. pdf. [<http://www.presidencia.gob.mx>]

Semarnat (2009), *Programa para la prevención y la gestión integral de residuos 2009-2012*. pdf. [Publicado en el Diario Oficial de la Federación del de octubre de 2009].

----- (2008), *Guía de procedimiento para la solicitud de trámites en materia de residuos peligrosos y/o otros sitios contaminados*, México, Semarnat.

Semarnat (2008), "Exposición de Motivos" en *Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y su Reglamento*, México, Semarnat.

Semarnat (2007), *Regulación de los Residuos Peligrosos en México*, México, Semarnat.