

XVII JORNADAS Y

VII

**INTERNACIONAL DE
COMUNICACIONES
CIENTÍFICAS DE LA**

**FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES
Y POLÍTICAS - UNNE**

Compilación:

Alba Esther de Bianchetti

2021

Corrientes - Argentina



XVII Jornadas y VII Internacional de Comunicaciones Científicas de la Facultad

de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas-UNNE / Karen Alicia Aiub ... [et al.] ;
compilación de Alba Esther De Bianchetti.- 1a ed compendiada.- Corrientes :
Moglia Ediciones, 2021.
552 p. ; 29 x 21 cm.

ISBN 978-987-619-393-1

1. Comunicación Científica. 2. Derecho. I. Aiub, Karen Alicia. II. De Bianchetti,
Alba Esther, comp.
CDD 340.072



ISBN N° 978-987-619-393-1

Editado por **Moglia Ediciones**

Todos los derechos reservados - Prohibida su reproducción total o parcial, por cualquier método
Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

Impreso en **Moglia S.R.L.**, La Rioja 755

3400 Corrientes, Argentina

moglialibros@hotmail.com

www.mogliaediciones.com

Noviembre de 2021

LA LEY 27.279 DE PRESUPUESTOS MÍNIMOS PARA EL MANEJO DE ENVASES VACÍOS Y LA LEY DE BIOCIDAS DE LA PROVINCIA DEL CHACO N° 2026-R (ANTES 7032), UN ESTUDIO COMPARATIVO

Denis, Dayana Makarena

dayanamakarenadenis@gmail.com

Resumen

La constitucionalización del derecho ambiental en la Argentina, trajo aparejada la múltiple sanción de normas tendientes a proteger el ambiente, la salud de las personas y animales y lograr un adecuado desarrollo sustentable. Nuestro país se dedica por excelencia a la producción agrícola, y para ello requiere de la utilización de diversos tipos de fitosanitarios o agroquímicos que faciliten la eliminación de plagas, sin embargo, la mala disposición de los envases vacíos que contienen estos productos, perjudica no solo la salud de los trabajadores que deben aplicarlos, sino también la de sus familiares, poblaciones rurales, animales e incluso al ambiente. El Estado Nacional como garante por medio de sus autoridades, debe procurar la reducción al mínimo de los efectos nocivos que producen los residuos de estos envases contenedores de fitosanitarios. En virtud de ello, ha sancionado la Ley de Productos Fitosanitarios N° 27.279, que establece presupuestos mínimos y dispone la creación de un Sistema de Gestión Integral de Envases Vacíos de Fitosanitarios, aplicable a todo el territorio nacional. Asimismo en razón de la distribución de competencias en materia ambiental (art. 41 y 124 de la Constitución Nacional), las provincias pueden dictar sus propias normas maximizadoras o complementarias de las de presupuestos mínimos dictadas por la Nación. Es en uso de dicha competencia que la provincia del Chaco sancionó con anterioridad a la ley nacional nombrada la Ley de Biocidas N° 2026-R (antes 7032) en el año 2012, cuya finalidad es regular toda la cadena de producción, distribución y aplicación de estos productos. Ante la existencia de estas dos normas con coincidencias en su objeto regulatorio es que nos proponemos avanzar en su análisis y desentrañar superposiciones, complementariedades o contradicciones entre ambas.

Palabras claves: fitosanitarios, agroquímicos, biocidas.

Introducción

A lo largo del tiempo y especialmente en estas últimas décadas, los Estados han ido asumiendo mayores compromisos a nivel internacional respecto del cuidado y protección del ambiente y los recursos que lo componen. El Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (Ley 26.011/2004 en Argentina), y las Directrices sobre Opciones de Manejo de Envases Vacíos de Plaguicidas como parte del Código Internacional de Conducta sobre la Distribución y Utilización de Plaguicidas, emitido por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), son solo algunos de los instrumentos que ha tenido en cuenta la República Argentina para empezar a sancionar normas cada vez más estrictas respecto a los agrotóxicos y en relación a la elaboración, etiquetado, comercio, aplicación y disposición final de los envases vacíos de fitosanitarios.

Los productos fitosanitarios, en su mayoría, son contenidos por envases plásticos que luego de su utilización son desechados o reutilizados sin haberse sometido a un proceso adecuado de tratamiento y lavado. Por otra parte, un gran sector de los trabajadores encargados de la aplicación de estos productos no cuenta con un lugar específico diseñado para gestionar y descartar los residuos que quedan en estos envases y tampoco cuentan con los elementos personales de protección necesarios para preservarse de los efectos nocivos que produce el contacto con estos agroquímicos.

La reforma de la Constitución Nacional en el año 1994 contempla específicamente el tema de los recursos naturales en cuanto a su dominio y uso racional, como así también la cuestión ambiental desde una perspectiva integral y moderna incluyendo el derecho a un ambiente sano siguiendo la Declaración de Estocolmo del año 1972 (Nonna, Silvia, La Protección del Ambiente. Esquema Constitucional y de Presupuestos Mínimos en Argentina, Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP, Año 14/ n°47, 2017). Con la incorporación del artículo 41, que tutela de manera amplia y específica al ambiente y sus recursos naturales, garantizando el derecho humano de tener un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano, para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, con el expreso deber de preservar el ambiente. Asimismo, en su párrafo tercero, la norma suprema otorga a la Nación la potestad de dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección sin que puedan alterar las jurisdicciones locales y reserva para las provincias la facultad de dictar las normas necesarias para complementarlas.

La provincia del Chaco, en uso de las facultades atribuidas por la Constitución Nacional, sancionó en el año 2012 la Ley de Biocidas 2026-R (antes 7032). Posteriormente en el año 2016, el Congreso Nacional sancionó la Ley 27.279 denominada de Productos Fitosanitarios, que establece presupuestos mínimos destinados a proteger el ambiente en relación con los envases vacíos de productos agroquímicos utilizados en la actividad agropecuaria. Posteriormente fue sancionado su Decreto Reglamentario N° 134/2018.

De este modo se produce una suerte de superposición normativa sobre el tema que es necesario analizar en búsqueda de complementariedades, maximizaciones o contradicciones entre ambas normas.

Materiales y método

La presente investigación se llevó a cabo a través de la lectura crítica y comparativa de diversos materiales, en su mayoría digitales como leyes, documentos internacionales, manuales y publicaciones.

El cumplimiento de los objetivos planteados se realizó mediante una investigación de tipo descriptiva y analítica, focalizada en determinar el contenido y alcance de las dos normativas objeto de estudio, para finalizar aplicando el método comparativo-analítico entre ambos cuerpos legales. Es además un estudio de tipo documental-legal, de carácter cualitativo y transversal.

Resultados y discusión

La ley 27.279 pretende lograr una adecuada gestión de los envases vacíos de fitosanitarios, requiriendo una gestión diferenciada y condicionada en virtud de la toxicidad del producto que hubiesen contenido. Asimismo, crea un Sistema de Gestión Integral de Envases Vacíos de Fitosanitarios que comprende a todos los envases vacíos de agrotóxicos utilizados en el territorio nacional y para ello establece los lineamientos que deberán tener en cuenta los obligados por este sistema. En este sentido, la norma tiene por objetivo principal garantizar que la gestión integral de los envases vacíos sea efectuada de un modo que no afecte la salud de las personas o el ambiente y asegurar que el material recuperado de los envases no sea empleado en usos riesgosos o que produzcan efectos negativos sobre el ambiente. En su articulado la ley establece definiciones referidas a los sujetos intervinientes en todo el ciclo de vida de estos envases vacíos de fitosanitarios, haciendo alusión al aplicador, al comercializador, al operador, al registrante, al transportista autorizado y al usuario; pero también conceptualiza a los fitosanitarios, a los Centros de Almacenamiento Transitorios (CAT), a la Gestión Integral de Envases Vacíos de Fitosanitarios, a la Mejor Práctica de Gestión Disponible (MPGD) y a los Residuos. En consonancia con la Ley General del Ambiente N° 25.675 y en pos de lograr una producción agrícola sustentable, esta ley de Productos Fitosanitarios establece tres principios rectores. En primer lugar, se encuentra la responsabilidad objetiva, extendida y compartida de cada uno de los registrantes del sistema, por la gestión integral y su financiamiento, respecto de los envases contenedores de fitosanitarios puestos por ellos en el mercado nacional. En el cumplimiento de lo prescripto por la norma, deberán tener en cuenta el ciclo de vida del envase y el respeto por la jerarquía de opciones establecidas en la ley. La ley enumera a la jerarquía de opciones de la siguiente manera: a) prevención en la generación; b) reutilización; c) reciclado; d) valorización; y e) disposición final. Respecto de la opción de reutilización, solamente puede darse en los casos establecidos por la reglamentación. Si se eligiera una opción de gestión jerárquicamente inferior, deberán contemplarse las Mejores Prácticas de Gestión Disponibles. Esta responsabilidad objetiva también se extiende a los demás sujetos intervinientes en la cadena de gestión en la medida de sus obligaciones específicas, comprendiendo inclusive al productor. Como segundo principio rector se establece la interjurisdiccionalidad, mediante el cual las Autoridades Competentes, en sus acuerdos por movimientos interjurisdiccionales de envases vacíos de fitosanitarios, no podrán colocarse en una situación de aislamiento económico, social y ambiental. A su vez, dispone que el tránsito interjurisdiccional no podrá ser prohibido por las provincias, pero sí razonablemente reglamentado. El tercer principio versa sobre la facultad que poseen las Autoridades competentes y la Autoridad de Aplicación de establecer mecanismos de significación procedimental de registros y autorizaciones. Para la consecución de sus fines la ley nacional distingue dos clases de envases vacíos de fitosanitarios. La primera es la de aquellos envases vacíos que siendo susceptibles de ser sometidos al procedimiento de reducción de residuos establecido en el artículo 22, se les haya realizado tal procedimiento y hayan sido entregados a los Centros de Almacenamiento Transitorio (CAT) autorizados o también denominados por el decreto reglamentario 134/2018 como envases de Tipo A. El citado artículo 22 de la ley establece como procedimiento obligatorio para reducir los residuos de fitosanitarios contenidos en los envases vacíos de todo el territorio nacional, el procedimiento para el lavado de envases rígidos de plaguicidas miscibles o dispersables en agua, según la norma IRAM 12069. La norma aludida dispone la aplicación de la técnica de triple lavado o lavado a presión de los envases vacíos de fitosanitarios y la inutilización de estos a través de la perforación para evitar de esta forma su reutilización. La segunda clasificación se corresponde con aquellos envases vacíos que no pueden ser sometidos al procedimiento de reducción de residuos, debido a sus características físicas o por contener sustancias no miscibles o no dispersables en agua y que han sido entregados en los CAT, denominados envases de Tipo B. Además de disponer prohibiciones respecto de acciones que se realicen por fuera del Sistema de Gestión y de las etapas que comprende en relación a la disposición final de los envases vacíos, la norma establece el Sistema Único de Trazabilidad que tiene por objeto monitorear de forma permanente a los Sistemas de Gestión. Este Sistema Nacional de Trazabilidad de Productos Fitosanitarios fue recientemente creado por la Resolución 369/2021 del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), con el fundamento principal de lograr una adecuada gestión de los envases vacíos de fitosanitarios a través de la integración de los sistemas nacionales y provinciales y de un seguimiento completo de los envases, incorporando a los usuarios finales.

La Ley de Biocidas del Chaco N° 2026-R, al igual que la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos para el manejo de Envases Vacíos de Fitosanitarios, tiene por objeto proteger la salud de las personas, animales y del medio ambiente, preservando de la contaminación a los alimentos y recursos naturales y asegurando la correcta aplicación de los fitosanitarios. Esta norma comprende todos los actos derivados del expendio, aplicación aérea o terrestre, transporte, almacenamiento, fraccionamiento, formulación, fabricación, distribución (sea con cargo o gratuita), exhibición y toda otra operación que implique el manejo de herbicidas, fungicidas, acaricidas, fertilizantes, bactericidas, avicidas, defoliantes y/o desecantes, insecticidas, rodenticidas, matababosas y caracoles, nematicidas, repelentes, hormonas,

antipollas, insecticidas de uso doméstico y biocidas en general, inscriptos y autorizados por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA), en las prácticas agropecuarias, tanto en ámbito urbano como rural. A lo largo de su texto, la norma provincial regula el envasado, ingreso, egreso, disposición final, almacenamiento, transporte y decomiso de los biocidas, y prohíbe la descarga de efluentes contaminados que contengan plaguicidas o agroquímicos sin descontaminar, en lugares accesibles a personas o animales, o en cercanías a cultivos, campos de pastores o forestales, aguas superficiales o subterráneas. Una importante incorporación por parte de la ley 2026-R es la Receta Agronómica, que la misma ley define como un documento emitido por un asesor técnico (más específicamente un ingeniero agrónomo) cuando su recomendación implique la utilización de un producto químico o biológico de uso agropecuario. El uso de la receta es de carácter obligatorio y comprende a todos los productos mencionados *ut supra*, los que deberán contener esta receta para poder ser comercializados y aplicados. Asimismo, la receta agronómica se puede visualizar a través de dos modalidades, la de receta de expendio y la de receta de aplicación, debiendo contener las recomendaciones técnicas realizadas por el asesor técnico, el tipo de producto, la dosis recomendada y las condiciones climáticas necesarias para su aplicación.

Conclusión

La Ley Nacional N° 27.279, a lo largo de todo su texto, utiliza los términos “*cosecha*”, “*producción agrícola*”, “*actividad agropecuaria*”, entendiéndose los mismos relacionados al ámbito rural, sin hacer alguna referencia al uso doméstico o urbano de fitosanitarios. Si bien, es notablemente considerable la diferencia numérica en cuanto a la utilización de estos productos en las ciudades, la escasez de información por parte de la población sobre el tratamiento de estos envases vacíos derivaría en una disposición final inadecuada, ya que serían arrojados en conjunto con los demás residuos de uso común o doméstico, pudiendo de esta forma ser desechados en lugares cercanos a corrientes de agua, o ser absorbidos por el suelo, y hasta procederse a la quema de estos, implicando un grave riesgo para la salud humana, animal o vegetal. Sin embargo, a diferencia de la ley nacional, la ley de Biocidas del Chaco comprende acertadamente la identificación de insecticidas de uso doméstico, y a las prácticas agropecuarias realizadas en el ámbito urbano y rural.

Asimismo, se plantea una contradicción entre las leyes en cuanto al principio de interjurisdiccionalidad regulado por la Ley Nacional 27.279, al establecer que el tránsito interjurisdiccional no podrá ser prohibido por las provincias, pero sí razonablemente reglamentado. En este sentido, la Ley de Biocidas contempla expresamente la facultad del organismo de aplicación de la norma provincial para prohibir, restringir, limitar o suspender, la introducción, fabricación, formulación, fraccionamiento, distribución, comercialización y aplicación en el territorio provincial de cualquier agroquímico, en el marco establecido por la ley nacional 25.675 (Ley General del Ambiente) o cuando por medios de estudios técnicos, se determine daños en seres vivos o en el medio ambiente.

Asimismo, es importante mencionar que las provincias, en el marco de sus competencias, y en base a la necesidad de proteger sus jurisdicciones pueden prohibir, restringir o controlar el tránsito e ingreso de sustancias y residuos peligrosos a sus territorios o la realización de actividades que involucren residuos de este tipo, residuos sólidos urbanos y radiactivos. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Catamarca, La Rioja, Neuquén, San Juan, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y Tucumán prohíben totalmente el ingreso o depósito de residuos actual o potencialmente peligrosos en sus territorios. De forma parcial se realizan restricciones por parte de las provincias de Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Misiones, Río Negro, Salta, San Luis y Santa Cruz, permitiendo en su gran mayoría, solamente el almacenamiento para su disposición final. Las provincias de Chaco, Corrientes, Córdoba, Mendoza y Santa Fe no establecen restricciones al respecto. Estas restricciones, también influyen en la instalación de Centros de Almacenamiento Transitorios (CAT), dificultando no solo el transporte de los envases que provienen de las provincias, sino que además genera un riesgo muy elevado el hecho de transportar desde lugares tan lejanos envases cuyo contenido implica un peligro para la salud humana y el ambiente. Actualmente, la mayoría de los CAT se encuentran en la provincia de Buenos Aires, y en menor medida en las provincias de La Pampa, Corrientes, Tucumán y Salta.

La Ley de Biocidas expresa en su articulado que las empresas fabricantes de los productos agroquímicos que se comercializan en el territorio de la provincia del Chaco, serán las únicas responsables de darle disposición final a todo tipo de envases de agroquímicos y productos de formulación líquida como bidones, baldes o botellas plásticas y latas, y que estas deberán implementar un sistema de recolección y transporte para retirarlos de los usuarios y darle la disposición final de los mismos. Esta disposición también entra en contradicción con lo dispuesto por la Ley Nacional 27.279 al establecerse la responsabilidad extendida y compartida, no solo del registrante, sino también del usuario o aplicador, y de todos los sujetos intervinientes en la cadena de gestión de los envases vacíos de fitosanitarios. Así, el usuario es directamente responsable de garantizar el procedimiento de reducción de residuos y el correcto transporte de los envases vacíos, siendo el registrante el responsable de formular, operar y mantener el Sistema de Gestión.

Podemos concluir que la Ley de Biocidas del Chaco tiene un objeto mucho mayor de protección que la Ley Nacional de Productos Fitosanitarios, ya que regula no solo la disposición final de los envases vacíos de fitosanitarios sino todo el proceso de fabricación, registración, aplicación, transporte y comercialización de estos productos agroquímicos. En este sentido es maximizadora de la protección. Sin embargo, la Ley Nacional creó un Sistema de Gestión Integral que tiende específicamente a regular todo el proceso de tratamiento y disposición de estos envases, el cual es aplicable a todas luces en la provincia del Chaco dado la distribución de competencias establecida por el art. 41 y además no se presentarían

conflictos ya que ambas normas no se contradicen mayormente en este punto. Sin embargo, la ley 27.279 nacional prevee una responsabilidad más amplia, al abarcar todos los sujetos intervinientes en la cadena, establece una jerarquía de opciones, una clasificación de los envases según las posibilidades de su tratamiento, además de crear el Sistema Único de Trazabilidad. En estos sentidos la ley nacional eleva y complejiza el piso regulatorio y de protección y por tanto debe ser la norma a aplicar en tales aspectos.

A su vez, con las salvedades antes presentadas, consideramos que lo regulado por la Ley de Biocidas en términos generales no es contradictorio con lo dispuesto en la norma de presupuestos mínimos establecida por la Nación sancionada con posterioridad, por lo que se encuentra vigente hasta tanto no se sancione una normativa nacional específica de presupuestos mínimos comprensiva de los mismos elementos que la ley provincial.

Bibliografía

Alsina, M.; Corradi, V. y Filippi, A. 2014. *Distancias para la Aplicación de Agroquímicos: Relevamiento de la Normativa de la Provincia de Córdoba, de sus Municipios y de otras Provincias*. Córdoba. Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables.

Arroyo García, G. 2017. *Trabajo Final Integrador: Aplicación de los conceptos MNPQ (Medir, Normalizar, Probar y Asegurar la Calidad) en el Tratamiento de los Residuos de Agroquímicos*. San Martín. Universidad Nacional General San Martín.

Kavanas, D. 2018. *Ley 27.279 Gestión de Envases Usados de Fitosanitarios. Barreras e incentivos para su implementación*. Buenos Aires. Instituto Tecnológico de Buenos Aires.

Paz Belada, A. 2017. *Regulación de los Agroquímicos en la Argentina: Hacia una Ley General de Presupuestos Mínimos Regulatorios*. Buenos Aires. Universidad de San Andrés.

Referencias bibliográficas

Nonna, S. 2017. *La Protección del Ambiente. Esquema Constitucional y de Presupuestos Mínimos en Argentina*. Buenos Aires. Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales UNLP. Año 14/Nº47.

Filiación

Dayana M. Denis, Becaria de Pregrado. Directora: Dra. Haraví Eloisa Ruiz. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Nacional del Nordeste, Resolución 278/2020.

Integrante en calidad de Becaria del Proyecto de I+D: La transversalidad del Derecho Ambiental: los principios de política ambiental y su función orientadora y reinterpretativa del Ordenamiento Jurídico. Dirección: Ruiz, Haraví Eloisa. Ejecutado en la Facultad De Derecho y Ciencias Sociales y Políticas; Universidad Nacional del Nordeste. Financiado por: Facultad De Derecho y Ciencias Sociales y Políticas; Universidad Nacional del Nordeste