
RESIDUOS PELIGROSOS Y RESPONSABILIDAD CIVIL

Martín A. Christello

Profesor de la Universidad de Buenos Aires.

1 INTRODUCCIÓN

Sin duda el auge de la ecología ha puesto sobre el tapete cuestiones a las que hace un tiempo no se les dedicaba mayor atención legislativa.

Resulta altamente beneficioso para la humanidad que la tendencia hacia el desinterés se haya revertido. Hoy en día tal conciencia acerca del cuidado del ambiente comienza a desarrollarse desde la infancia, y son pocos los adultos que omiten tomar en consideración, ante la compra de un producto, que éste, por ejemplo, no afecte la capa de ozono.

Es llamativa, por lo alarmante, la circunstancia de que Argentina se halla ubicada en la zona de riesgo de siniestros químicos. En efecto, debe tomarse en consideración que el 40% del comercio de productos químicos de los países en vías de desarrollo transcurre en América Latina; que el 70% de la industria química de nuestro continente se concentra en Brasil, México y Argentina; y que el 50% de las industrias están localizadas en áreas de alta densidad poblacional.

Dentro de este panorama, la ley 24.051 ha venido a llenar un vacío legal generado por el avance tecnológico que, desde ya, tiene sus virtudes y sus defectos. La ley en análisis, al legislar so-

bre generación, manipulación, transporte y tratamiento de residuos peligrosos, ha guardado silencio sobre el traslado de material en uso (esto último según la interpretación del jefe del laboratorio de la cátedra de Toxicología de la Facultad de Medicina de Buenos Aires)¹. Se infiere, en consecuencia, que ha quedado sin legislar todo aquel material que no constituye residuo -vale decir que resulta operativo- pero cuya potencialidad en la causación de daños es similar a la que revisten los desechos encuadrados en la norma recientemente sancionada.

2 BREVE ANÁLISIS DE LA LEY 24.051

En el capítulo I se establece el ámbito de aplicación y las disposiciones generales, puntualizando el artículo 1 que: "La generación, manipulación, transporte, tratamiento y disposición final de residuos peligrosos quedarán sujetos a las disposiciones de la presente ley...", asignando asimismo el ámbito de aplicación territorial del plazo normativo².

El artículo 2 determina el concepto de residuo peligroso, excluyendo de los alcances de la ley "los residuos domiciliarios, los radiactivos y los derivados de las operaciones normales de los buques...".

En lo que interesa a las materias bajo análisis, el artículo 14 (ubicado en el capítulo IV) concibe al generador como "toda persona física o jurídica que, como resulta-

do de sus actos o de cualquier proceso, operación o actividad, produzca residuos calificados como peligrosos en los términos del artículo 2 de la presente".

Dentro del mismo capítulo, el artículo 22 fija que: "Todo generador de residuos peligrosos es responsable, en calidad de dueño de ellos, de todo daño producido por éstos...".

El capítulo V trata acerca de los transportistas de residuos peligrosos, imponiéndoles su responsabilidad en el artículo 31.

El capítulo VI fija los conceptos de plantas de tratamiento y de disposición final. Las primeras son aquéllas que modifican las características físicas, la composición química o la actividad biológica de cualquier residuo peligroso; las segundas son los lugares especialmente acondicionados para el depósito permanente de residuos peligrosos (artículo 33). El artículo 44 asigna a sus titulares (de las plantas de tratamiento y/o de disposición final) la responsabilidad por su carácter de guardianes de residuos peligrosos.

3 LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA

El capítulo VII es el que brinda el resguardo social ante la posibilidad de causación de daños derivados de los desechos peligrosos.

Siguiendo la tendencia, que a esta altura ya no se puede denominar moderna, instaura un criterio de responsabilidad objetiva, tal como ya quedara establecido en la antigua ley 9688 de accidentes de trabajo y en la nueva ley 24.028³, en el Código

1 Diario La Nación del 27-II-1994.

2 Sancionada el 17-XII-1991, promulgada de hecho el 8-I-1992, reglamentada por dec. 851/93. Bustamante Abina la señaló en carácter de ley local que aggrava a la Constitución Nacional en cuanto sus normas modifican el derecho común ("Grave anomalía legislativa en la ley 24.051 sobre residuos peligrosos", E.D. 21-XI-1994).

3 La ley 24.028 establece la responsabilidad de los empleadores por los daños físicos sufridos por sus trabajadores por el hecho o en ocasión del trabajo.

Aeronáutico (ley 17.285)⁴ y especialmente en la Convención de Viena sobre Responsabilidad Civil por Daños Nucleares aprobada por ley 17.048⁵. Pero es de hacer notar que, a diferencia de estos antecedentes, la ley en análisis no fija un top e indemnizatorio.

El artículo 45 establece como presunción *iuris tantum* que todo residuo peligroso es cosa riesgosa en los términos del segundo párrafo del artículo 1113 del Código Civil.

Esta presunción –en la práctica– resultará carente de operatividad. Es bien sabido que las cosas no siempre son, en sí mismas, riesgosas⁶, sino que, muchas veces tal riesgo es estimado por su resultado⁷, por

consecuente, la presunción de causalidad que surge del artículo 1113⁸, quita todo andamiaje a la primera parte del artículo 45, ya que al demostrarse el daño y la existencia de su conexión causal con el hecho antecedente –v. gr., el residuo peligroso– adquiere virtualidad plena la remisión legal operada en el citado artículo.

De lo expuesto se desprende que el dueño o guardián (vale decir, por un lado el generador en carácter de dueño; y por el otro el transportista como así también el titular de la planta de tratamiento y/o disposición final en carácter de guardianes), son responsables por el riesgo o vicio de la cosa, con todas las vicisitudes que ello acarrea.

Por consiguiente, y a estar a lo dispuesto por el artículo 1113 del Código Civil, el dueño o guardián para eximirse de responsabilidad debe demostrar:

- a) la culpa de la víctima;
- b) el hecho de un tercero –por quien no debe responder⁹;
- c) o bien el caso fortuito genérico¹⁰.

durante el tiempo en que éstos estuvieren a disposición de aquéllos, en y para la ejecución del objeto del contrato de trabajo. Asimismo, establece una presunción de responsabilidad del empleador por todo accidente producido (cfr. artículo 2).

4 El Código Aeronáutico también establece criterios de atribución objetiva en cuanto al deber de reparar, fijando un top de dos mil argentinos oro por persona fallecida o lesionada.

5 El primer párrafo del artículo IV de la Convención establece la responsabilidad objetiva del explotador, dejando librado a la legislación del tribunal competente, la naturaleza, forma e importancia de la indemnización en el artículo VI, estableciendo que el estado de la instalación podrá limitar el importe de la responsabilidad del explotador a una suma no inferior a cinco millones de dólares de Estados Unidos por cada accidente nuclear.

6 En este punto resulta clarificador lo expresado por Jorge Mosset Iturraspe cuando afirma que: "Ocurre que 'Crear un riesgo' no es en sí mismo un comportamiento antijurídico ni, por tanto, culpable. Recién se tendrá de antijurídico cuando de ese riesgo se sigue un daño" *Genios sobre responsabilidad por daños*. Tomo I. Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, p. 281.

7 Alterini expresa que: "...comúnmente, se conjetura que el simple hecho de haber causado el daño constituye demostración cabal de que la cosa es riesgosa, en una petición de principio que dé por probado lo que debió constatar por probarse" (ALTERINI, Atilio Atilio. *Responsabilidad civil*. 3a. edición. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1987, p. 119, 142).

Bustamante Alsina, en un estudio de sistematización, realiza una clasificación de las cosas peligrosas (cfr. BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. *Teoría general de la responsabilidad civil*. 3a. edición. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1993, p. 404 y ss.).

8 En cuanto a presunciones de causalidad véase ALTERINI Atilio A. y Roberto M. LÓPEZ CAJANA "Presunciones de causalidad y de responsabilidad" en *Cuestiones modernas de responsabilidad civil*. Buenos Aires: La Ley, 1988, p. 31.

9 Obvio resulta que la noción de tercero no alcanza al dependiente, por quien sí se responde.

10 El caso fortuito no puede ser interno o sea, originado en la misma cosa o en su estructura (MOSSET ITURRASPE. Op. cit., p. 57, nota 81), es decir, necesariamente debe ser exterior al riesgo o vicio de la cosa (cfr. BUSTAMANTE ALSINA, Jorge. Op. cit., pp. 309 y 411. Conc. ALTERINI-AMBIAL-LÓPEZ CAJANA. *Derecho de obligaciones*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1995, p. 360). En ese punto resulta sumamente útil en cuanto al caso fortuito interno y externo el desarrollo formulado por Jorge Horacio Alterini y Agustín Duranona y Vedia, "Separación de algu-

Pero, para el esquema de la ley 24.051 no resulta siempre suficiente demostrar la existencia de una causa extraña —que sirva para operar un desvío de la relación causal establecida por el sistema vigente en el Código Civil—, para eximir de responsabilidad tanto al dueño como al guardián.

En efecto, el artículo 47 establece expresamente que

el dueño o guardián de un residuo peligroso no se exime de responsabilidad por demostrar la culpa de un tercero de quien no debe responder, cuya acción pudo ser evitada con el empleo del debido cuidado y atendiendo a las circunstancias del caso.

La amplitud en la imputación de la norma lleva a pensar que ha quedado excluido, como eximente de responsabilidad, el hecho de un tercero —con las aclaraciones que más adelante formularemos—, superviviendo los otros dos (vale decir: hecho de la víctima, y el caso fortuito genérico).

Con relación a los dos supuestos que han perdurado: el primero (culpa de la víctima), exonera totalmente al dueño o guardián siempre que se pruebe que la culpa de la víctima fue la causa exclusiva del hecho dañoso¹¹, ya que si existe el mismo factor de atribución —riesgo creado— o la existencia de la culpa como una concausa, la exoneración será sólo parcial¹².

cas pretendidos diferencias entre la responsabilidad objetiva y la subjetiva con culpa presunta". *Responsabilidad por daños. Homenaje a Jorge Bustamante Alaña*. Tomo II. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1990, p. 95.

11 ALTEJINI, Aníbal A. Op. cit., p. 117; MONNET ITURRASPE, Op. cit., p. 56 y ss.; BORDA, Guillermo A. *Tratado de derecho civil - Obligaciones*. 7a. edición, tomo II. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1994, p. 351.

12 Téngase en cuenta para ello la incidencia de citó interviniente sobre el dolo causado al otro: CSJN, "Empresa Nacional de Telecomunicaciones v/ Provincia de Buenos Aires" (Fallos, 310:2890).

La otra causal mantenida (inferida por el silencio de la ley que, por su falta de precisión al respecto, ha dejado un vacío al operar una remisión al código de fondo haciendo perdurar alguna vieja discusión con relación al alcance de esta eximente contemplada en el artículo 514 y su juego con el artículo 1113) es la del caso fortuito. Ya hemos dicho que éste debe ser genérico y reunir los caracteres configurativos del caso, es decir, imprevisible, irresistible, ajeno al deudor, actual, sobreviniente e insuperable. Queda descargado el caso fortuito interno, como fuera también expresado.

Han quedado excluidas como eximentes de responsabilidad —en principio— aquellas situaciones en las cuales ha mediado la culpa de un tercero por quien el dueño o guardián ahora sí debe responder. Se produce así una notoria expansión en el ámbito de aplicación de la teoría del riesgo.

Pero la fórmula contenida en el artículo 47 parece mantener un reparo traducido en aquella acción que no pudo ser evitada con el empleo del debido cuidado, y atendiendo las circunstancias del caso.

Tal construcción implica, por un lado, una remisión al artículo 1109 del Código Civil y por ende el concepto genérico de culpa enunciado en el artículo 512 del Código de fondo en cuanto se refiere a las circunstancias del caso. Y por otro lado, al artículo 902 en cuanto establece que: "Cuanto mayor sea el deber de obrar con prudencia y pleno conocimiento de las cosas, mayor será la obligación que resulte de las consecuencias posible de los hechos".

De tal modo, esta causal de exención prevista en el artículo 1113 se encuentra acotada en la nueva normativa. Ante tal circunstancia, al dueño o guardián sólo le queda la posibilidad de producir prueba acerca de su diligencia y de su atención a las circunstancias del caso, siguiéndose así el criterio de apreciación en concreto en

materia de culpa (resabio subjetivo heredado por esta ley de la impronta de Vélez Sarsfield, que no ha podido ser dejada de lado), produciéndose así una potenciación de la teoría del riesgo con las secuelas en el deber de responder que ello implica.

4 EXTENSIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DEL DUEÑO

Ya hemos anticipado que esta ley realiza la distinción entre dueño y guardián. En la primera categoría se encuentra el generador de residuos peligrosos (artículo 22); en la segunda se engloba a los transportistas (artículo 31) y a los titulares de las plantas de tratamiento y de disposición final (artículo 44)¹³.

El artículo 46 establece, en el ámbito extracontractual, la impondibilidad frente a terceros de la transmisión o del abandono voluntario de los residuos peligrosos, norma que es de toda lógica ante la peligrosidad latente que tales desechos implican para la sociedad.

Resulta asimismo interesante la extensión de la responsabilidad del dueño (generador) establecida en el artículo 48; ya que su deber de responder no desaparece por la transformación, especificación, desarrollo, evolución o tratamiento de los desechos (que sin duda se realizan en la planta de tratamiento y/o disposición final, cuyo titular reviste la categoría de guardián), con excepción de los daños causados por la mayor peligrosidad que un determinado residuo adquiere como consecuencia de un tratamiento defectuoso rea-

lizado en la planta de tratamiento o disposición final.

Esta normativa adquiere importancia en la resolución de conflictos que se pudieran suscitar entre generadores y titulares de plantas de tratamiento, ya que ambos serán responsables —al igual que los transportistas— frente a los damnificados, indistintamente por el todo¹⁴.

5 EXTENSIÓN DEL RESARCIMIENTO

Tratándose de un supuesto de responsabilidad objetiva, y toda vez que la ley 24.051 no contiene previsión alguna con relación a la extensión del deber de reparar —compartiendo de este modo el silencio del Código Civil al respecto—, la medida está dada por las reglas propias de los cuasidelitos¹⁵, se deberá responder entonces por las consecuencias inmediatas y mediatas previstas o previsibles a tenor de lo dispuesto en los artículos 901, 903 y 904 del Código Civil.

6 REFLEXIÓN FINAL

Cabe afirmar que esta ley viene a llenar un vacío importante en el derecho de nuestro tiempo y que, sin duda, la labor de

13 Con relación a los conceptos de "dueño" y "guardián" véase ALTERINI-AMEAL-LÓPEZ CABANA. Op. cit., p. 423; BUSTAMANTE ALSINA. Op. cit., p. 408; MOSSET ITURRASPE. Op. cit., p. 66; BORDA. Op. cit., p. 332.

14 ALTERINI-AMEAL-LÓPEZ CABANA. Op. cit., p. 423; BORDA. Op. cit., tomo II, p. 535; MOSSET ITURRASPE. Op. cit., p. 66. En contra, BUSTAMANTE ALSINA. Op. cit., p. 409; LLAMBIAS. Op. cit., tomo II, p. 395. La solución a la que cabe adherir no aparece potenciada en forma expresa en la ley, hubiese sido conveniente dejarla inequívocamente establecida tal como lo determinaba el artículo 1119 en el Proyecto de Unificación de 1987.

15 ALTERINI, Atilio A. Op. cit., p. 246; BUSTAMANTE ALSINA. Op. cit., p. 294 y ss.; ALTERINI-AMEAL-LÓPEZ CABANA. Op. cit., p. 399.

la doctrina y la jurisprudencia demostrará su utilidad frente a un fenómeno en constante evolución, como el de la cada vez más rápida y exigente industrialización, que precisa de respuestas normativas iguales de rápidas y eficientes para una sociedad que merece el respaldo jurídico ante este tipo de situaciones novedosas.

Más que a ninguna otra, a esta ley le resulta de aplicación lo expresado por Alfredo Orgaz:

La responsabilidad existe por el solo hecho de causación del daño en el ejercicio de la actividad peligrosa o del uso de la cosa con riesgo. Es como si la ley dijera a los responsables: están autorizados a la actividad o al uso peligroso, pero en todo caso a propio riesgo¹⁶.

16. ORGAZ, Alfredo. *La culpa*. Córdoba: Lemos, 1970, p. 201 y ss.