

Informe de Investigación

TÍTULO: MANEJO INTEGRAL DE DESECHOS

Rama del Derecho: Derecho Ambiental	Descriptor: Medio Ambiente
Tipo de investigación: Compuesta	Palabras clave: Competencias municipales, derecho a la salud, derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado, salud pública, derecho ambiental internacional
Fuentes: Doctrina Normativa Jurisprudencia	Fecha de elaboración: 09/10

Índice de contenido de la Investigación

1. RESUMEN.....	2
2. DOCTRINA.....	2
a) Situación de Costa Rica en cuanto al tema de desechos.....	2
1. Sector Industria.....	4
2. Sector Agroindustrial.....	6
3. Sector Turismo	7
4. Municipalidades y la limpieza pública.....	8
b) Principios de Derecho Ambiental Internacional con influencia directa en el manejo de los residuos.....	10
1. Principio el que contamina paga.....	11
2. Extensión de la Responsabilidad al Producto (EPR).....	14
3. Responsabilidad compartida de los productores, importadores, exportadores, comercializadores, consumidores, empresas de servicio de manejo de residuos y de las autoridades gubernamentales.....	17
3. NORMATIVA.....	18
a) Ley General de Salud.....	18
b) Ley Orgánica del Ministerio de Salud.....	18
c) Plan Nacional Manejo de Desechos.....	19
d) Reglamento sobre Rellenos Sanitarios.....	19
e) Ley para la Gestión Integral de Residuos.....	19
4. JURISPRUDENCIA.....	21
a) Obligaciones municipales de recolección.....	21
b) Lesión al derecho a la salud y al derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado.....	22
c) La salud pública.....	23



1. RESUMEN

El presente informe de investigación contiene una recopilación de información sobre el manejo integral de residuos, se incluye doctrina nacional y la normativa vigente al respecto, así como citas jurisprudenciales.

2. DOCTRINA

a) Situación de Costa Rica en cuanto al tema de desechos

[PIZARRO CORRALES]¹

“Se ha visto como el desarrollo ha impactado de forma negativa en el medio ambiente, y Costa Rica no es la excepción Tal y como se ha venido dando en otros países de América Latina, Costa Rica ha tenido que aceptar formulas económicas cuyo objetivo han sido el sacarle de la crisis producto de circunstancias, tanto internas como externas que no serán analizadas en este estudio. Basta afirmar que las pasadas administraciones han tenido que implementar esquemas de desarrollo no pensados para nuestra realidad y modelos de producción mal planificados y peor aplicados, dando como resultado cantidades inmanejables de desechos.

Pero, ¿qué es un desecho? Si se va a exponer la situación sobre el manejo de los desechos, debe primero, tenerse muy claro lo que es un desecho.

Desecho: son aquellas sustancias u objetos muebles, sin uso directo, cuyo propietario quiere deshacerse de ellos o es obligado, según las leyes nacionales. Se incluyen los subproductos o restos de tratamientos.



Residuo: Término general para designar materias inútiles e inservibles, desechados. Pueden ser sólidos, líquidos o gaseosos.

Definiciones del término hay muchas, pero se considera que las dos anteriores son lo suficientemente claras como para evitar ofrecer una larga e innecesaria lista de definiciones. Resta decir que como denominador común se tiene que el desecho es algo que nadie quiere y que por lo tanto la persona siente la necesidad de deshacerse de ellos sin importar cómo. El costarricense, como cualquiera, lo ha hecho pero, como se verá de forma incorrecta.

No sólo ha habido un aumento en cantidad, sino también en la calidad de los desperdicios. Durante años, nuestra sociedad agrícola estaba acostumbrada a lidiar con basura orgánica producto tanto de pequeñas fincas y de los hogares. A medida que ha avanzado la ciencia y la tecnología, a estos desechos se les unió otros como botellas de plástico, vidrio, aluminio, papel, y otros cuyo periodo de degradación es más extenso. De este crecimiento en calidad surge la siguiente clasificación:

a) Desechos ordinarios: Son sólidos, gases, líquidos fluidos y pastosos que no requieren de un tratamiento especial antes de ser dispuestos.

b) Desechos especiales: Son sólidos, gases, líquidos fluidos y pastosos, contenidos en recipientes que por su: reactividad química, característica tóxica, explosiva, corrosiva, radiactiva u otras o por su cantidad, causan daños a la salud o al ambiente. Generalmente necesitan un manejo especial y vigilancia desde su generación hasta su disposición final. También se les denomina desechos peligrosos.

El panorama está lejos de ser halagüeño: nos contaminados por desechos domésticos, hospitalarios e industriales; lotes baldíos repletos de basura, rellenos sanitarios cuyo uso ha sobrepasado su vida útil; imposibilidad financiera para establecer sistemas integrados de manejo y tratamiento de desperdicios; desconocimiento grave por parte del grueso de la población en cuanto a la gravedad del problema y el debido manejo de los desechos.

La economía costarricense ha crecido y sobre todo diversificado incorporando a ellas una industria modesta, la actividad de turismo y un viraje de la agricultura de subsistencia, hacia la agroindustria que, aparte de los cultivos tradicionales, se unen otros como la macadamia, flores, cítricos, mangos, etc.

Cada sector ha tenido su influencia en cuanto a la generación de residuos a lo que hay que añadir, la sobrada incapacidad de los gobiernos locales para hacerle frente a esta situación. Para dar un panorama más claro, se procede a analizar el fenómeno por sector, sector industria, sector agroindustria, sector turismo, y desempeño de las municipalidades. Sólo resta mencionar, que los datos que se muestran a continuación, fueron obtenidos en su mayoría del informe final sobre el Plan Nacional para el Manejo de Desechos (PNMD) elaborado por la fundación GTZ para el Gobierno de Costa Rica en 1991.”

1. Sector Industria

Este se concentra principalmente en el Gran Área Metropolitana y otras áreas como Puntarenas, Limón, San Ramón y Grecia entre otras. La razón para esta concentración es por: “... las ventajas que ofrece la aglomeración metropolitana en cuanto a vías de comunicación, aeropuertos cercanías de mercado, disponibilidad de mano de obra calificada, insumos industriales, servicios bancarios, etc. es el área preferida para la instalación de industrias.”

Las industrias se encuentran clasificadas en seis grupos: inofensivas o inocuas, incómodas o molestas, insalubres o nocivas, y peligrosas. Dicha clasificación es importante a la hora de decidir si se concede el permiso para que la industria de que se trate se pueda o no instalar en determinado sitio, y a la vez servirá para determinar así mismo qué tipo de acciones deberán de llevarse a cabo a fin de que se dispongan los desechos por ella generados.



Finalmente, en cuanto asunto de los desechos y la industria, se dirá que es poca o nula la integración vertical en los proceso productivos. Esto sirve como cimiento para la unión de industrias pequeñas para adaptarse a dos hechos: mercado nacional reducido y por la importación de materias primas. La falta de integración afecta incluso a los materiales de desecho en muchas industrias ocasionando que su aprovechamiento sea apenas incipiente.

En el caso de los desechos ordinarios su manejo es defectuoso desde la misma fuente debido a que se carece de una educación acerca de la mejor forma para la disposición de los desechos. No se separan en recipientes diferenciados según Ja naturaleza del desecho: biodegradables, reciclables, peligrosos, etc. De todas formas, aquellas industrias interesadas en hacerlo de nada les sirve, ya que los recolectores las vierten en el mismo contenedor de forma indistinta.

Al no existir un sistema normalizado de contenedores, los usuarios en general y los funcionarios encargados del aseo urbano no pueden almacenar el desecho según su tipo que de hacerlo, se facilitaría la reutilización y el reciclaje.

En cuanto a los desechos peligrosos y hospitalarios, la historia es la misma. La separación

es inexistente y tampoco hay un tratamiento o disposición pertinente. Se concibe que el manejo de los mismos se limita a depositarios en algún botadero (sea este autorizado o no) o bien quemados sin control alguno de emisiones peligrosas.

¿Son realmente conscientes las industrias o se presencia un caso indiferencia? Desgraciadamente existe indiferencia. Las industrias, en lo que al manejo de los desperdicios se dividen en dos grupos:

1. Grupo I: Aquellas que expresan que el dar un manejo a sus desechos no es rentable, no tienen

recursos, no forma parte de su actividad principal, los desechos no valen nada, nadie los compra, o en el peor de los casos: no hay que hacerlo.

2. Grupo II: No saben como.

Un tipo de industria muy representativa es la industria del plástico. Esta a tenido un auge importante durante los últimos años y tienen una cuota importante en la producción de desperdicios. Tomándola como ejemplo se puede ilustrar cuál es el tipo de actitud y disposición en tomo a la problemática de los desechos y la elaboración de políticas ambientales.(...)

Apremia el desarrollo de políticas claras que sean implementadas mediante programas coherentemente estructurados para, ya sea obligar a las industrias, comercios, hogares e instituciones públicas a acatar ciertos requerimientos mínimos sumamente estrictos en cuanto a la generación de desechos y su responsabilidad, eso si, también dejar espacio para la iniciativa privada, o bien buscar acuerdos voluntarios con los mayores generadores de desechos.”

2. Sector Agroindustrial

“Costa Rica basa su economía en el agro sobre todo en exportaciones de café, banano y caña, junto con productos no tradicionales como la macadamia, flores, cítricos, etc.

En cuanto al cultivo del café, su centro se localiza alrededor de las ciudades de San José, Heredia, Alajuela, San Ramón, Grecia, y Valverde Vega. Por su parte las plantaciones de banano se concentran principalmente en la Zona Atlántica y un reducido sector de la Zona Pacífica. La caña por su parte es cultivada en Guanacaste, Turbana, Juan Viñas y el Valle Central Occidental.

Esta actividad agroindustrial, capitalmente la cafetalera y bananera, tienen una alta incidencia en el problema de la contaminación. No es raro ver grandes cantidades de pulpa de café desechada



en ríos vástagos, racimos y bolsas provenientes de la actividad bananera amontonándose en los bananeras y predios baldíos. Los métodos tradicionales son insuficiente para el manejo de estos desperdicios.

(...)

La actividad cafetalera por su parte, ofrece una fuente importante de desperdicios ya que se generan aproximadamente .4 toneladas de pulpa húmeda por cada tonelada de café, lo que significa que se generan mensualmente, y según datos de 1991, 600,000 toneladas de pulpa de desecho que es descargada en los nos del país por parte de los beneficios.

Finalmente, y desde hace poco tiempo, se ha ido creando una nueva fuente de desechos (principalmente de plástico) y proviene de una actividad agorindustrial relativamente reciente como es el cultivo del melón. "Las plantaciones de melón se han convertido en una fuente interesante de desechos plásticos al consumir unas 400toneladas de película de polietileno"

Las plantaciones se encuentran ubicadas en una zona de cerca de 2000 hectáreas a orillas del Río Tempisque en Ja región comprendida por el Pelón de la bajura y la dudad de Sardinal en la provincia de Guanacaste"

3. Sector Turismo

"Este en principio se superpone a la residencial ya que no es raro encontrar que algunas familias, especialmente en las zonas rurales, alquilen dormitorios como alojamiento turístico. También, son cada vez más frecuentes las grandes inversiones megaturísticas como los complejos turísticos ubicados en el área del Golfo de Papagayo que vienen a crear enclaves turísticos a lo largo de las costas nacionales (o bien en las montañas).

Estos complejos perteneciente a la llamada "industria sin chimeneas" ha venido a contribuir a la degradación del ambiente. Tala de bosques, dragado de manglares y humedales, remoción de miles de metros cúbicos de arena de las ribera de los ríos. Descaiga de aguas servidas en océanos y esteros, y finalmente, a la llegada de los turistas, generación de desechos sólidos cuyo único tratamiento es su vertido en botaderos municipales."

4. Municipalidades y la limpieza pública

"La población costarricense ha crecido vertiginosamente en los últimos treinta años y debido a un seguro social de amplia cobertura los habitantes tienen una mayor expectativa de vida. Al darse este aumento demográfico se ha dado un proceso de urbanización, el cual se ha dado sin control alguno. Este proceso es "uno de los principales agentes productores de desechos (...) ya que en volumen, los desechos ordinarios dan cuenta de una parte muy importante del volumen de desechos generados."

Según el IFAM de las 81 municipalidades y consejos de distrito, se presta el servicio de recolección de basura en 79 y 3 de ellos respectivamente.

(...)

"De las 81 municipalidades un 57,7% de ellas depositan sus desperdicios en botaderos a cielo abierto en forma individual, mientras que un 14,8% lo hacen en 6 botaderos a cielo abierto, lo que significa que existen 55 botaderos a cielo abierto en todo el país. Por otro lado, 3 municipalidades (San Carlos, Pérez Zeledón y Turrialba) utilizan botaderos semicontrolados en forma individual y 18 municipalidades depositan en 3 botaderos semicontrolados de forma colectiva, dando un total de 6 botaderos semicontrolados."

Debe entenderse por botaderos semicontrolados en donde "el procedimiento utilizado al tratar los

desechos ordinarios se aproxima al de un relleno sanitario en cuanto a que los desechos se esparcen, se trituran, se compactan y se pretende depositar material de cobertura diariamente. Sin embargo, no se toman en cuenta las provisiones necesarias en lo referente a la impermeabilización de suelos, drenaje para líquidos lixiviados y chimeneas para captar las emanaciones de gases, tratamiento de los mismos, registro de tipo y cantidad de desechos depositados y un muro de demento (...) los botaderos a cielo abierto se caracterizan porque no se da ningún tratamiento a los desechos y se produce una contaminación directa e inmediata en el ambiente. Se genera en ellos una relación de convivencia entre el hombre, los animales y los desechos que ocasionan problemas de salud, ambientales, sociales y estéticos.

Las municipalidades no están en capacidad para manejar la cantidad de desechos mencionados (ni la actual y si las condiciones no varían, tampoco la proyectada al año 2000), debido a una amplia gama de factores cuyo origen es el mismo: falta de un presupuesto suficiente.

Si bien es cierto que las bases legales para el manejo, normalización, fiscalización, y (mandamiento de los servicios de desechos "son amplias y contienen las condiciones satisfactorias para un autofinanciamiento de operación de los servicio pero carecen para su aplicación de un apoyo político tanto localmente como del Gobierno Central."

Anualmente las corporaciones municipales deben de enviar su presupuesto a la Contraloría General de la República para su debida aprobación. Dichos presupuestos son por lo general deficitarios. A este se le complementan tres hechos importantes que influyen directamente en la mala calidad del servicio:

- 1. Cobro insuficiente: tanto en el monto y en la recaudación debido a cálculo de tasas con base histórica y que dependen de los metros lineales del frente de la propiedad y no por la cantidad de desechos generados. De igual forma, si bien es cierto el Código Municipal obliga a la revisión anual de las tasas, esto no se cumple.*



2. *Alto índice de morosidad: atribuible a deficientes sistemas financiero-contables producto de la falta de personal especializado.*

3. *Falta de catastros completos: sin ellos hace imposible llevar cualquier control y establecer un eficiente sistema de sanciones consistentes en multas o bien la no prestación del servicio, razón por la cual, los vecinos no se preocupan en saldar sus deudas con la municipalidad.*

Con dicha combinación de deficiencias no es de sorprender que las municipalidades sean incapaces por si mismas de realizar un manejo ambientalmente adecuado de los desechos lo que posibilita la intromisión del poder central en esta materia de competencia única y exclusivamente local. El establecer mecanismos eficientes de cobro es una acción que deberá, ejecutarse a corto plazo; en este campo, existe un organismo estatal especializado que podrá jugar un importante papel en este campo como lo es la ARESEP. (...)

b) Principios de Derecho Ambiental Internacional con influencia directa en el manejo de los residuos

[GUERRERO OLIVARES]²

“Incentivar la aplicación de los nuevos principios de derecho ambiental internacional; tales como el que Contamina Paga, Extensión de la Responsabilidad al Productor y Responsabilidad Compartida de los Productores, Importadores, Exportadores, Comercializadores, Consumidores, Empresas de Servicios de Manejo de Residuos y de las Autoridades Gubernamentales. Puede ser el inicio de toda una evolución en el manejo y disposición de los residuos en pro de la conservación del medio ambiente y la salud pública en general. La justificación del por que se deben poner en práctica nuevos sistemas preventivos en materia de residuos, es apreciable día a día con el colapso de



centros de disposición de desechos, incapacidad gubernamental en la disposición de cada día mas cantidad de residuos generados a nivel nacional y poco compromiso social respecto al grave problema de la contaminación global.

La puesta en práctica de medidas alternativas para el manejo y disposición residuaria, es latente y puede traer consecuencias realmente armónicas con el ambiente, tales como: aplicar de manera directa la formula de responsabilidad de pago por contaminar, ya que el consumidor que se niegue a aceptar y responder por su participación en la producción de determinados residuos indiscriminadamente, se verá penalizado por su acción, creando de manera directa conciencia respecto al problema de la contaminación. Por otro lado aquellos artículos que pueden ser reutilizados, como el vidrio, y plásticos retomables se les dará un mejor destino que su depósito en un relleno sanitario, afluentes de agua o lotes baldíos.

Otros puntos favorables con la aplicación de los principios pre-citados y desarrollados posteriormente, son la estimulación de puestos duraderos de trabajo para personas de escasos recursos mediante la recolección de los residuos y la destinación de dinero recolectado para estimular y financiar esquemas alternativos de recuperación, así como el tratamiento de residuos generados.”

1. Principio el que contamina paga

“Es en el caso del mal manejo o disposición discriminada de los residuos, se debe hablar de un tema de seguridad nacional, en virtud de que si hay algo que tenemos que prevenir en el caso del manejo de los mismos, es que nos sintamos seguros todos en su manejo, porque de antemano sabemos que van a tener un efecto, ya sea en el ambiente o en la salud.

Y es precisamente en el momento en que las personas que realizan un uso desfavorable de residuos o desechos para el medio ambiente y la sociedad en general, cuando se les debe responsabilizar de manera directa con el daño en que incurren. Y la manera utilizada, aunque no siempre la más adecuada es imponiendo multas o coaccionando a estas personas a desplegar diversas acciones atinentes a solventar el daño ambiental causado a pesar de que se vuelve irreversible el mayor de los casos.

Lo que si se presenta como una consecuencia interesante y efectiva en la aplicación del principio del que contamina paga, son las secuelas preventivas que se despliegan sobre las demás personas que captan la imposición de las medidas correctivas o reparadoras que recaen sobre el individuo o ente que incurrió en determinada contaminación o uso inadecuado de los residuos.

El principio del que contamina paga es aplicable al manejo de residuos, y debe ser enfocado a la recolección separada. De acuerdo con esto, el dueño del desecho debe ser responsable del costo de disposición final, en cuyo caso en Costa Rica esta política ha sido seguida por algunos flujos parciales de residuos. Aquí la prioridad es la de implementar soluciones voluntarias, basadas en el modelo que han seguido distintas firmas del sector privado. Tales esquemas existen en la actualidad para materiales como envases PET, latas de aluminio, papel, cartón, material ferroso, y llantas entre otros.

Es de suma importancia que el financiamiento de la disposición de desechos sea transparente. En particular debe quedar claro que tipos de residuos son financiados mediante cuotas de pre-pago, cuales a través de cuotas proporcionales al peso y volumen, o mediante impuestos básicos. Solo cuando estas distinciones sean claras, el impacto financiero en los costos de reducción será justificable, y el ahorro por ende externalizado a los ciudadanos, o al menos hecho de su conocimiento.

Las medidas impuesta a la persona física o jurídica que incurra en contaminación, no deben ser

únicamente monetarias ya que muchas veces dichas multas se convierten en licencias para los que poseen gran cantidad de recursos económicos, ya que a los mismos no les va a importar causar daños importantes al ambiente sabiendo que poseen un respaldo económico con el cual hacer frente a cualquier medida económica que pueda ser emprendida en su contra.

Es importante establecer disposiciones alternativas a las monetarias, para involucrar a las personas responsables de causar daños al ambiente y a la sociedad, mediante el uso indiscriminado de los desechos; una medida que resultaría de gran importancia en la puesta en práctica de medidas precautorias, es la implementación de planes de concienciación poblacional, implementando medidas que lleven a las personas obligadas a reparar el daño ambiental a verse directamente involucradas en programas de capacitación y promoción de métodos de prevención de la contaminación y adecuado manejo de los residuos. Acto educacional que se presenta viable en el sentido que el daño ambiental se presenta a diferencia del daño civil como incierto e impersonal, por cuanto una forma adecuada de colaborar tanto con el ambiente como con la sociedad es implementando la educación ambientalista entre los demás miembros de la sociedad y para la misma persona involucrada en el daño causado.

Si bien es cierto que la restauración del estado previo al daño es la única forma de reparación a la que debe aspirar el derecho ambiental, no existen aún reglas para determinar cuando el ambiente ha sido restaurado. Que mejor manera de reparar un daño ambiental que colaborando con la prevención extendiendo el conocimiento de diversos métodos de adecuado tratamiento de residuos entre los demás individuos, mediante la implementación de educación ambiental adecuada.

Estos programas educacionales si bien deben ser dirigidos a la sociedad en general; es importante implementarlos en la población joven y que está inmiscuida en los procesos de educación primaria, secundaria y universitaria, esto con el fin de promocionar en los futuros ciudadanos el interés por el manejo integral de los residuos.”



2. Extensión de la Responsabilidad al Producto (EPR)

“El Principio de responsabilidad extendida al productor requiere de una regulación que obliga a los productores de residuos a ser responsables de la cuna a la tumba.

Establece la responsabilidad extendida que la contaminación se puede reducir en la fuente. Las personas involucradas en la generación de residuos no obtienen ningún tipo de valor de los mismos "por lo que no hay sensación de pérdida para el que los produce cuando los desecha". Por cuanto es importante buscar un valor agregado obtenido por los productores de los residuos, o produzca a un tercero una ventaja económica al tratar el residuo y recuperar su valor.

Para la Comisión Nacional de Producción mas Limpia (CNP+L) en su reporte Nacional de Manejo de Materiales, recomienda en relación al tema de responsabilidad extendida al productor establecer un sistema de recolección y reciclaje de empaque de productos de consumo, fijando la responsabilidad inicial hacia los distribuidores o productores de bienes de consumo empacados, o la creación de una entidad formada por los productores y distribuidores de materiales de empaque, que permita a los detallistas evitar cargar con esta obligación, mediante un sistema de recolección y reciclaje.

Se plantea financiar el sistema de responsabilidad compartida mediante un sistema de cuotas asignadas sea al material de empaque, o al que manufactura o distribuye el producto. "Al cancelar la cuota se estaría autorizado en imprimir en el empaque una figura que muestre al detallista y/o consumidor que el producto es recolectado, manejado, y transportado por una institución privada, semi-privada o pública creada para este fin. A la vez se podrían buscar opciones limpias para el tratamiento del empaque, para así poder cumplir con las metas establecidas en el reciclaje del producto. Todo esto permitiría poner en práctica y desarrollar una actividad económica, y una alternativa limpia para el tratamiento de residuos.



Lo importante en la implementación de una política de extensión de la responsabilidad en el trato de residuos, es la adecuada coordinación, gobierno establecen cambios en el diseño del producto, y la vida útil en el manejo de materiales, para así reducir el impacto en el ciclo de vida de los productos.

Para entender de manera más clara el principio de la Extensión de la Responsabilidad al Productor, es importante realizar una reseña de países en los cuales dicho principio es desarrollado. En este sentido es de cita el caso de Alemania, el cual en años recientes junto a la creación del Reglamento Alemán de Empaque de 1991 (Germán Packaging Ordinance), programa ambicioso para la recolección y reciclaje de empaque de productos de consumo, para así reducir la demanda de la escasa capacidad de disposición en Alemania. El reglamento fijó una responsabilidad inicial hacia los distribuidores (detallistas) de bienes de consumo empaquetados, para que éstos se hicieran cargo del material para su posterior reciclaje. Luego con la creación de una entidad formada por los productores y distribuidores de material de empaque, permitió a los detallistas evitar cargar con esta obligación, mediante un sistema de recolección y reciclaje, conocido actualmente como Duales System Deutchiand AG (DSD o Sistema Dual Alemán).

El DSD inicio en 1990 como un sistema e inventiva privada (separada del manejo municipal de desechos) para la recolección y reciclaje de material de empaque. El sistema es financiado por cuotas al empaque, pagadas por el que manufactura o distribuye el producto. El producto que paga su cuota al fondo del sistema esta autorizado a etiquetar su empaque con la figura del punto verde, lo que muestra al detallista y consumidor que el producto va a ser recolectado y manejado por el DSD. El reglamento Alemán de empaque demanda también hacerse cargo del transporte del mismo. En la actualidad el reglamento permite la incineración con recuperación energética para satisfacer así parte de las cuotas de reciclaje.

En lugar de un esquema forzado para recuperar el material, Los Países Bajos han implementado

acuerdos negociables o "convenios" entre los productores del empaque, recolectores, detallistas y consumidores de productos hacia el EPR. El convenio de empaque fue firmado en 1991 por una asociación representada por todas las entidades involucradas en la cadena de empaque, junto a tres ministerios del gobierno holandés. El convenio ha tenido como objetivo general la eliminación de la disposición de empaque en los rellenos sanitarios después del año 2000. Además, presenta la reducción en la fuente como objetivo, junto a la separación de materiales peligrosos del empaque, y el reuso y reciclaje del mismo. Los objetivos de reciclaje no presentan la incineración con recuperación energética como opción de reciclaje, más bien se implementa la jerarquía de primero reusar, y luego reciclar. El análisis de ciclo de vida y análisis económicos de mercado para alternativas de empaque han sido patrocinadas por el gobierno holandés para encontrar las mejores alternativas dentro de la cadena del producto, y cumplir así con los objetivos y convenios establecidos.

Francia a seguido de cerca el EPR para desechos de empaque sin las metas estrictas del sistema Alemán, y sin desplazar a los gobiernos locales para su recolección. Este sistema da a los productores y distribuidores tres opciones para aceptar su responsabilidad en el manejo del material de residuo del empaque de sus productos. Primero las empresas pueden organizar su propio sistema de depósito-reembolso. Segundo, las empresas pueden organizar su propio sistema de manejo y recolección, tercero, las empresas pueden optar por participar conjuntamente con una organización aprobada por el gobierno, y encargada de integrar los fondos de los sistemas privados de manejo y recolección, siendo estas operadas por los gobiernos locales o municipalidades. Con el estímulo del gobierno, mas productores y distribuidores se han decidido por la tercera opción, siendo fundada Eco-Embalajes, una compañía semi-gubernamental. Eco-embalajes cobra una cuota a los productores de los empaques para que se financie la recolección de los residuos recolectados por las municipalidades. Las municipalidades son los entes que siguen a cargo de la recolección, y en donde el programa francés es enfocado a evitar el uso de los rellenos sanitarios, permitiendo con ello la incineración con recuperación energética como tecnología de reciclaje.

Según la Unión Europea a través de la Directiva de Empaque de 1994, todos estos sistemas antes



mencionados deben incorporar cuotas de reciclaje para el material de empaque, las cuales incluyen la incineración con recuperación energética, pero no incorporan el EPR. Corresponde a cada país miembro proveer los incentivos necesarios para que la cadena de productos de empaque satisfaga las cuotas establecidas.

Implementar el EPR, trae consigo repercusiones muy importantes a nivel socio-ambiental tales como: mayor eficiencia de los recursos, tecnologías y productos limpios, una manufactura más eficiente y competitiva, mejora en la relaciones entre la comunidad y las empresas, mejora la recuperación y el reciclaje, así como opciones mas responsables para el consumidor.

Con este potencial, la Responsabilidad Extendida de Productos será un principio que nos llevará de una orientación de prevención de la polución, a una producción y consumo más sostenible, y económicamente ambiental.”

3. Responsabilidad compartida de los productores, importadores, exportadores, comercializadores, consumidores, empresas de servicio de manejo de residuos y de las autoridades gubernamentales

“Principio mediante el cual se reconoce que los residuos sólidos ordinarios 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 del gobierno o las Municipalidades según corresponda, bajo un esquema de factibilidad de mercado y eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social.



En el caso del Reino Unido, el esquema de la responsabilidad compartida se basa en asignar la responsabilidad a través de toda la cadena del producto. Luego de una consideración de alternativas que iban relacionadas con los programas voluntarios de depósito-reembolso, el gobierno adoptó un esquema de "responsabilidad compartida" que ofrece la posibilidad de que los individuos implementen negocios, siempre y cuando cumplan con los objetivos del programa, o formar parte del VALPAK, una organización de responsabilidad compartida de productos, implementada para el desarrollo de negocios a través de la cadena de empaque. La obligación de cada actor de financiar la recolecta y demás programas de reciclaje, se diferencia respecto a la posición de cada uno de éstos en la cadena de empaque.(...)"

3. NORMATIVA

a) Ley General de Salud³

ARTÍCULO 1.- La salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado.

b) Ley Orgánica del Ministerio de Salud⁴

ARTÍCULO 2.- Son atribuciones del Ministerio:

(...)

g) Realizar todas las acciones y actividades y dictar las medidas generales y particulares, que tiendan a la conservación y mejoramiento del medio ambiente, con miras a la protección de la salud de las personas;

(...)



ARTÍCULO 48.- Las Municipalidades no podrán iniciar la ejecución de obras públicas de carácter sanitario, como Mataderos, Mercados, Hospitales, Hospicios, Crematorios, Basureros y otras de naturaleza análoga, sin la previa autorización del Ministerio, al cual remitirán oportunamente los planos y sus especificaciones, presupuestos y demás datos y antecedentes que contribuyan a formar concepto de dichas obras.

c) Plan Nacional Manejo de Desechos⁵

ARTÍCULO 1.- Promuévase, una estrategia nacional para el manejo de desechos, con criterios técnicos y científicos, tendiente a disminuir su producción.

ARTÍCULO 2.- Declárese, el Plan Nacional de Manejo de Desechos, elaborado por el Gobierno de Costa Rica y la G .T .Z. en 1991, denominado en lo sucesivo, Plan, como el marco de referencia que rija las estrategias de solución integral de corto, mediano y largo plazo, para el manejo adecuado de los desechos del país.

d) Reglamento sobre Rellenos Sanitarios⁶

ARTÍCULO 2.- La aprobación, vigilancia y fiscalización de los rellenos sanitarios del país, estará a cargo del Ministerio de Salud a través de la Dirección de Protección al Ambiente Humano.

e) Ley para la Gestión Integral de Residuos⁷

ARTÍCULO 2.- Objetivos



Son objetivos de la presente Ley:

- a) Garantizar el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como proteger la salud pública.
- b) Definir la responsabilidad para la gestión integral de residuos de los diversos actores involucrados.
- c) Establecer el régimen jurídico para promover la ejecución jerarquizada en la gestión integral de residuos.
- d) Fomentar el desarrollo de mercados de subproductos, materiales valorizables y productos reciclados, reciclables y biodegradables, entre otros, bajo los criterios previstos en esta Ley y su Reglamento, en forma tal que se generen nuevas fuentes de empleo y emprendimientos, se aumente la competitividad y se aprovechen los recursos para incrementar el valor agregado a la producción nacional.
- e) Promover la creación y el mejoramiento de infraestructura pública y privada necesaria para la recolección selectiva, el transporte, el acopio, al almacenamiento, la valorización, el tratamiento y la disposición final adecuada de residuos, entre otros.
- f) Promover la separación en la fuente y la clasificación de los residuos, tanto por parte del sector privado y los hogares, como de las instituciones del sector público.
- g) Promover la clasificación, cuantificación y caracterización de los residuos, a fin de construir y mantener actualizado un inventario nacional que permita una adecuada planificación para su gestión integral.
- h) Evitar que el inadecuado manejo de los residuos impacte la salud humana y los ecosistemas, contamine el agua, el suelo y el aire, y contribuya al cambio climático.
- i) Promover la gestión integral de residuos en el ámbito municipal y local, fomentando las soluciones regionales.
- j) Promover el desarrollo y la utilización de las innovaciones y transferencias tecnológicas para la gestión integral de residuos, de acuerdo con los lineamientos de esta Ley y los reglamentos que de ella se deriven, los convenios internacionales y cualquier otra legislación ambiental vigente.
- k) Influir en las pautas de conducta de los consumidores y los generadores, mediante acciones educativas y de sensibilización, incentivando la producción más limpia y el consumo sostenible



tanto de los particulares como del Estado.

l) Desarrollar y promover los incentivos que establecen esta Ley y otras leyes, para contribuir a la gestión integral de residuos para todos los sectores.

m) Promover el enfoque preventivo en la toma de decisiones de los diferentes actores y en las distintas etapas para la gestión integral de residuos.

n) Involucrar a los ciudadanos para que asuman su responsabilidad y los costos asociados a una adecuada gestión de los residuos que generan.

ñ) Promover la incorporación de los productores o importadores en la búsqueda de soluciones a la problemática de los residuos.

4. JURISPRUDENCIA

a) Obligaciones municipales de recolección

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁸

"En el asunto bajo examen quedó demostrado que la Municipalidad recurrida no ha prestado de forma eficiente el servicio de recolección de basura en el cantón de la Unión, toda vez que, en reiteradas ocasiones, ha demorado más de una semana en recolectar la basura de los munícipes. Sobre el particular, es preciso indicar que esta Sala ya ha conocido amparos similares por el problema de la recolección de basura. Particularmente ilustrativa resulta la sentencia número 2005-0765 de las 16:05 horas del 7 de junio del 2005, en la que se consideró lo siguiente:

"Debe agregarse, que la Municipalidad recurrida, como parte del Estado que es, está obligada a garantizar, defender y preservar los derechos de salud y a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En esta inteligencia, no es de recibo la explicación brindada por los recurridos en punto a la falta de recursos económicos o el mal manejo de ellos, límite acostumbrado de la ineffectividad de los entes públicos para cumplir con toda propiedad los fines encomendados, ya sea por

mandato constitucional, o bien, por disposición legal. La Sala no puede aceptar que estas excusas sean un obstáculo al respeto de los derechos esenciales de los munícipes de Tibás, razón para acoger el recurso con las consecuencias de ley.”

En el sub-lite, el representante de la Municipalidad recurrida señaló que la ineficiencia en la prestación del servicio público de recolección de basura obedeció al estado de las unidades recolectoras de basura. No obstante, esa omisión quebrantó las obligaciones constitucionales de las administraciones públicas de eficacia y eficiencia, puesto que no se adoptaron oportunamente las medidas necesarias, para evitar que los administrados experimentaran y sufrieran la acumulación de desechos en las aceras y vías públicas del cantón. Ahora bien, dado que, el Alcalde Municipal informó bajo la fe de juramento que los camiones recolectores ya fueron arreglados, y el servicio público normalizado, lo procedente es estimar el recurso a los solos fines de condenar a la Municipalidad accionada al pago de las costas, daños y perjuicios que se hubieren causado (artículo 52 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).”

b) Lesión al derecho a la salud y al derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]⁹

“El problema de la basura en el cantón de Tibás ha sido reiteradamente analizado por esta Sala en múltiples acciones de amparo a través de los cuales los vecinos alegan vulneración a su derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado así como también una amenaza a su derecho a la salud pues es evidente que con la acumulación excesiva, sin control y por largo tiempo de desechos sólidos, se podría ocasionar un serio problema de salud pública con el consiguiente perjuicio al ambiente. En ese sentido, la Sala ha señalado que aún cuando en esos diferentes amparos el recurrido ha insistido en el carácter extraordinario de los acontecimientos que impiden la recolección normal de basura en el cantón de Tibás, lo cierto del caso para este Tribunal es que esos acontecimientos no tienen tal condición de extraordinarios (ver en ese sentido sentencias números 2004-13624 de las diecisiete horas cuarenta y cinco minutos del treinta de noviembre del



dos mil cuatro y 2005-02059 de las doce horas cuarenta y siete minutos del veinticinco de febrero del dos mil cinco) sino que más bien pareciera que se trata de una situación que se ha vuelto costumbre en el cantón. En ese sentido la Sala ha manifestado que los problemas de inscripción de los vehículos recolectores y del pago de sus derechos de circulación, así como las pugnas internas de la Municipalidad que incidieron sobre la aprobación del dinero necesario para comprar el combustible a fin de operar esos vehículos o para darles mantenimiento, no son incidentes intempestivos, imprevisibles o fruto de la acción de la naturaleza que colocaran al ente local en una situación incontrolable. Por el contrario, todos son eventos relacionados con actividades humanas y planificables, cuya sola explicación es una inadecuada administración de la Municipalidad, lo cual se ha puesto en evidencia todos estos meses con el ineficiente servicio de recolección de basura que se ha estado prestando y la consiguiente afectación que ello produce a los vecinos, al ambiente y al panorama del cantón. No cabe duda de que las deficiencias en la recolección de los desechos sólidos del cantón de Tibás, ponen en evidente peligro la salud de los vecinos del lugar, y a su favor cualquiera puede actuar, con independencia de la cercanía de su lugar de habitación con el plantel donde se estuvo depositando la basura (artículo 33 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional).

Sin embargo, en el caso concreto y a partir del informe rendido bajo juramento, consta que el quince de noviembre del dos mil cinco cuando se rindió el informe solicitado a la autoridad recurrida, la basura fue removida de las calles de Tibás, con lo cual, por haber cesado para ese momento la actuación que se impugna y haberse finalmente dispuesto de forma adecuada de los desechos en cuestión a esa fecha, procede estimar el recurso únicamente a los efectos de condenar a la Municipalidad accionada al pago de las costas, daños y perjuicios que se hubieren causado de conformidad con lo dispuesto el artículo 52 párrafo primero de la Ley de la Jurisdicción Constitucional; lo anterior no sin antes hacer un llamado de atención a las autoridades de la Municipalidad recurrida a fin de que procedan inmediatamente a adoptar las medidas que sean pertinentes para dar una solución integral y definitiva al problema de recolección de los desechos sólidos en el cantón de Tibás."

c) La salud pública

[SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA]¹⁰

“De conformidad con lo establecido en el artículo 169 de la Constitución Política, a las Municipalidades les corresponde la administración de los intereses y servicios locales de su cantón. Dicha competencia incluye la recolección, la disposición final y el tratamiento de los desechos sólidos generados en esas circunscripciones territoriales. En efecto, se trata de un deber ineludible que más allá de la protección a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, repercute directamente en la salud de las personas. En esa perspectiva, los problemas generados por la inadecuada disposición y manejo de desechos sólidos trascienden la esfera local para convertirse en un problema de salud pública, ante el cual, no se admiten justificaciones de índole presupuestaria y económica para validar cualquier omisión o retraso injustificado por parte de esas corporaciones municipales en la protección de estos derechos. En el sub lite, se encuentra debidamente demostrado que el servicio de recolección de basura en la Provincia de Heredia, localidad en la reside el recurrente, estuvo suspendido en el período comprendido del 15 al 23 de diciembre de 2008. Dicha situación, como la demostró el propio actor con fotografías visibles a folios 04-06, generó una acumulación de basura de consideración en la entrada de su domicilio, que provocó una evidente violación a su derecho a un medio ambiente sano y equilibrado y constituye una amenaza a su derecho a la salud, especialmente, en el caso del menor amparado, quien por sus padecimientos debe tomar medicamentos inmunosupresores y debe vivir en un ambiente libre de toda contaminación. En consecuencia, como se demostró que el servicio estuvo suspendido de manera ilegítima, lo procedente es declarar con lugar el recurso para efectos indemnizatorios, dado que, el servicio ya fue restablecido.”



ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

- 1 Pizarro Corrales, J. (1997) Mejoramiento de la gestión nacional de desechos: una propuesta normativa. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Pp. 12-28.
- 2 Guerrero Olivares, R. (2007) Consideraciones legales necesarias para la formulación de un nuevo marco jurídico que regule un tratamiento y disposición de los residuos de Costa Rica, al tenor de los nuevos principios del derecho ambiental internacional. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. Pp. 65-77.
- 3 Ley General de Salud. Ley No. 5395 del 30 de octubre de 1973.
- 4 Ley Orgánica del Ministerio de Salud. Ley No. 5412 del 08 de noviembre de 1973.
- 5 Plan Nacional Manejo de Desechos. Decreto Ejecutivo No. 22932-S-MIRENEM del 24 de diciembre 1993.
- 6 Reglamento sobre Rellenos Sanitarios. Decreto Ejecutivo No. 27378-S del 09 de octubre de 1998.
- 7 Ley para la Gestión Integral de Residuos. Ley No. 8839 del 24 de junio de 2010.
- 8 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las doce horas con cuarenta y ocho minutos del siete de julio del dos mil seis.- Resolución 2006-09836.
- 9 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las dieciocho horas con veinte minutos del treinta y uno de enero del dos mil seis. Resolución 2006-000975.
- 10 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las dieciséis horas y cuarenta y ocho minutos del veinte de febrero del dos mil nueve. Resolución 2009-002798.