

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: RÉGIMEN JURÍDICO DEL MANEJO DE DESECHOS SÓLIDOS EN COSTA RICA

RESUMEN: En el siguiente informe se aborda el tema del manejo de desechos sólidos en Costa Rica y el marco legal que se ha establecido para regular esta actividad. Se hace una enumeración de la diversidad de normas, que se han promulgado para regular el manejo y disposición de los desechos sólidos, así como la transcripción de pronunciamientos de la Procuraduría y la Sala Constitucional, sobre esta misma temática.

Índice de contenido

1. Doctrina.....	2
a. Situación en Costa Rica, en cuanto a Desechos Sólidos.....	2
b. Marco Legal del Manejo de los Desechos	2
c. Deficiencias de los Entes Locales.....	4
2. Normativa.....	5
a. Constitución Política.....	5
b. Ley Orgánica del Ambiente.....	5
3. Jurisprudencia.....	7
a. Instalación de Relleno Sanitario en la Uruca.....	7
b. Recurso de Amparo contra la Municipalidad de Guácimo.....	9
c. Contaminación con Desechos Sólidos durante Carnavales.....	10
d. Comentarios al Proyecto de Ley General sobre Residuos.....	11

1. Doctrina

a. Situación en Costa Rica, en cuanto a Desechos Sólidos

"Durante años, nuestra sociedad agrícola estuvo acostumbrada a lidiar con basura orgánica, producto tanto de pequeñas fincas como de los hogares. A medida que la ciencia y la tecnología han progresado, a estos desechos se les unió otros, como botellas de plástico, vidrio, aluminio y papel, cuyo periodo de degradación es más extenso. Es decir, ha habido no sólo un aumento en cantidad, sino también en la calidad de los detritos.

El desarrollo y la diversificación de la economía costarricense se dio sin analizar la capacidad de respuesta de los gobiernos locales para manejar los desechos generados por cada sector económico. El resultado ha sido una probada incapacidad para manejar la creciente cantidad de basura, debido a una amplia gama de factores cuyo origen radica en la falta de presupuesto.

Si bien es cierto que las bases legales para el manejo, normalización, fiscalización y financiamiento 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."¹

b. Marco Legal del Manejo de los Desechos

"En Costa Rica, el tema de los desechos es de fundamental importancia no solo para la protección del ambiente, sino también para la debida coordinación entre las políticas ambientales, económicas, industriales y territoriales en que se engloba el quehacer de un Estado y sus relaciones internacionales.

El marco legal que rige el manejo de los desechos encuentra su fundamento legal en la Ley General de Salud, con lo que se establecen algunos de los lineamientos generales del sistema que opera en el país. Como órganos competentes en la materia se identifican el: Ministerio de Salud como ente rector, el Ministerio del Ambiente y Energía, y las Municipalidades.

Existen otras leyes que de alguna manera regulan los desechos, como lo son el Reglamento sobre el Manejo de Basuras (Decreto No. 19049-S de 20 de junio de 1989), que regula la forma de la disposición de los desechos sólidos que provienen de actividades personales, familiares o comunales con el fin de evitar la contaminación del aire, suelo o el agua, y el Reglamento sobre Rellenos Sanitarios, (Decreto No. 27378-S de 9 de octubre de 1998) que regula la disposición final de los desechos con técnicas más

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

eficientes en la eliminación de los desechos urbanos y eliminando los botaderos a cielo abierto. De igual forma, los Decretos Ejecutivos No. 27000, 27001, y 27002-MINAE de 29 de abril de 1998, regulan todo lo relacionado con el manejo, características y listado de los desechos peligrosos industriales.

La legislación costarricense se encuentra dispersa en varios cuerpos normativos. No se cumple, sobre todo por parte de los gobiernos locales, que han encontrado muchas dificultades para dar fiel cumplimiento a las obligaciones en la materia de desechos.

En el tema de residuos, uno de los principios inspiradores lo constituye el enunciado de "quien contamina paga", el cual ha sido reconocido en el ordenamiento jurídico interno, tal y como se indica en el artículo 2 inciso d) de su Ley Orgánica del Ambiente, cuando establece: "d) Quien contamine el ambiente o le cause daño será responsable, conforme lo establezcan las leyes de la República y los convenios internacionales vigentes."

En materia de responsabilidades en el manejo inadecuado de los desechos, debe partirse de algunas normas que se encuentran en la Ley Orgánica del Ambiente, en su capítulo XV sobre Contaminación (artículos 59 a 72), donde se regula todo lo relacionado con la prevención y el control de la contaminación, la responsabilidad en el tratamiento de los vertidos, la contaminación atmosférica, del agua, del suelo, visual, la disposición de residuos contaminantes, la importación de desechos, etc. Al ser la Ley Orgánica del Ambiente una ley marco, todas las demás normas establecerán las responsabilidades con relación al tipo de desecho que regulen.

Uno de los Reglamentos más innovadores en la materia es el Reglamento de creación del Canon ambiental por vertidos que propone un instrumento económico por la contaminación de las aguas por fuentes puntuales de vertimiento de desechos líquidos, bajo la modalidad de un canon, denominado Canon Ambiental por Vertidos (CAV). A este reglamento se encuentran sometidas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen directa o indirectamente los cuerpos de agua para introducir, transportar, diluir y/o eliminar vertidos que provoquen modificaciones en la calidad química, física y biológica del agua. Se establece para cobrar a los responsables por los daños que el vertimiento de los desechos provoca a los terceros y sobre todo a los ecosistemas.

El canon es un instrumento económico que se fundamenta en el principio de "quien contamina paga", y cuyo objetivo social es alcanzar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, de conformidad con el artículo 50 de la Constitución. Con la creación de este instrumento, se implementa por primera vez en el país el principio señalado, ya que con anterioridad a su adopción no existía norma alguna que se fundamentara en este principio para

evitar que los daños ambientales producidos por entes públicos y privados, continuaran siendo asumidos por la sociedad.

La aplicación del Canon Ambiental por Vertidos es una iniciativa novedosa que pretende inducir un cambio en el accionar de los contaminadores, motivando a reducir los vertidos. Por este medio, se trata de mejorar la calidad del recurso hídrico en las cuencas receptoras.

La puesta en práctica de los diferentes instrumentos legales que se han mencionado permite no solo resolver el problema interno de desechos sino también el cumplimiento de algunos de los compromisos asumidos internacionalmente, en virtud de la firma de diferentes tratados internacionales, tales como el Convenio de Basilea."²

c. Deficiencias de los Entes Locales

"Anualmente los presupuestos municipales son deficitarios debido a tres factores

1. Cobro insuficiente: tanto en el monto como en la recaudación, debido al cálculo de tasas con base histórica y que dependen de los metros lineales del frente de la propiedad y no de 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 se hace imposible llevar cualquier control y establecer un eficiente sistema de sanciones, consistente 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 de realizar un manejo ambientalmente adecuado lo que posibilita la intromisión del poder central en una materia de competencia única y exclusivamente local.

Debe además tenerse presente que, en cuanto al servicio de limpieza pública, del mismo modo, está lejos de ser satisfactorio, ya que "se lleva a cabo sin métodos y condiciones idóneas, por lo tanto el servicio que se presta a la comunidad es deficiente y costoso."

Debe de pasarse de un modelo reaccionario de la organización administrativa a un modelo que impulse desde acciones preventivas hasta sancionadoras y el suficiente poder para ejecutarlas.

La falta de capacitación también afecta al personal encargado del manejo de la recolección de desechos y limpieza pública. Ninguno recibe capacitación en temas como separación de desechos, reciclaje, uso de contenedores intercambiables, ni tampoco equipo suficiente o protección sanitaria. Se está entonces ante un personal mal equipado y sin motivación, producto de la carencia de incentivos.

Para lograr un cambio profundo que logre contrarrestar el anterior escenario, el legislador, conjuntamente con los sectores involucrados, deberá abocarse a la tarea de reformar profunda y radicalmente la legislación al respecto. A nuestro juicio, es necesario incursionar en tres áreas básicas: a) promulgación de una normativa con una visión diferente y global de lo que es el ambiente; b) educación y c) fortalecimiento de la gestión nacional de desechos.”³

2. Normativa

a. Constitución Política⁴

ARTÍCULO 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.

La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

(Así reformado por el artículo 1º de la Ley No.7412 de 3 de junio de 1994)

b. Ley Orgánica del Ambiente⁵

ARTICULO 59.- Contaminación del ambiente

Se entiende por contaminación toda alteración o modificación del ambiente que pueda perjudicar la salud humana, atentar contra los

recursos naturales o afectar el ambiente en general de la Nación. La descarga y la emisión de contaminantes, se ajustará, obligatoriamente, a las regulaciones técnicas que se emitan. El Estado adoptará las medidas que sean necesarias para prevenir o corregir la contaminación ambiental.

ARTICULO 60.- Prevención y control de la contaminación

Para prevenir y controlar la contaminación del ambiente, el Estado, las municipalidades y las demás instituciones públicas, darán prioridad, entre otros, al establecimiento y operación de servicios adecuados en áreas fundamentales para la salud ambiental, tales como:

- a) El abastecimiento de agua para consumo humano.
- b) La disposición sanitaria de excretas, aguas servidas y aguas pluviales.
- c) La recolección y el manejo de desechos.
- d) El control de contaminación atmosférica.
- e) El control de la contaminación sónica.
- f) El control de sustancias químicas y radiactivas.

ARTICULO 66.- Responsabilidad del tratamiento de los vertidos

En cualquier manejo y aprovechamiento de agua susceptibles de producir contaminación, la responsabilidad del tratamiento de los vertidos corresponderá a quien produzca la contaminación. La autoridad competente determinará la tecnología adecuada y establecerá los plazos necesarios para aplicarla. Estos servicios se prestarán en la forma que las leyes y los reglamentos específicos lo determinen, procurando la participación de la población y sus organizaciones.

ARTICULO 70.- Importación de desechos

Se prohíbe importar desechos de cualquier naturaleza, cuyo único objeto sea su depósito, almacenamiento, confinamiento o disposición final, así como el trasiego de desechos peligrosos y tóxicos por el territorio costarricense. Esta prohibición no regirá cuando los desechos, señalados en el reglamento de esta ley, sean para reciclar o reutilizar, salvo los desechos radiactivos o tóxicos a los que no se permitirá el ingreso.

3. Jurisprudencia

a. Instalación de Relleno Sanitario en la Uruca

"I.- Sobre el fondo. En el presente caso, alegan los recurrentes que se está produciendo una violación a los artículos 21 y 50 de la Constitución Política, en tanto la Administración ha iniciado la instalación de un relleno sanitario en la Uruca, propiamente en el sitio conocido como "Tajo Electriona", sin cumplir con los requisitos técnicos y legales exigidos, lo que produce una grave lesión no sólo en el ambiente sino también en la salud pública y, por esa vía, a la vida de los habitantes del lugar. Sin embargo, de los informes rendidos tanto por el Ministerio de Salud como por la Municipalidad de San José, se desprende que las afirmaciones contenidas en el recurso devienen infundadas, en tanto se logra demostrar que la instalación de este relleno obedece a un largo proceso de planificación que ha ido cumpliendo en cada una de sus etapas con todas las exigencias normativas y técnicas vigentes en la materia, lo que pone de manifiesto que las instituciones públicas involucradas en el proyecto no han actuado improvisadamente con la finalidad de obtener una solución económica y a corto plazo para el grave problema de la disposición de desechos sólidos, como lo alegan los recurrentes. En este sentido, llevan razón las autoridades recurridas al afirmar que el recurso interpuesto se limita a enumerar posibles daños que podría generar la operación de este relleno sanitario, mas lo cierto es que no aportan ninguna prueba técnica que respalde sus afirmaciones. Por lo contrario, en los informes que han sido rendidos bajo juramento -los que además se han hecho acompañar por la documentación probatoria pertinente- se expone ampliamente y con explicación de múltiples aspectos técnicos, las razones por las cuales el proyecto resulta viable sin generar daños al medio ambiente ni a la salud pública, todo ello con apoyo en una serie de estudios a los cuales debe atenderse esta Sala, por no estar a su alcance ni dentro de su competencia entrar a cuestionarlos, dada su especialidad técnica. En efecto, en lo que se refiere a la ubicación del relleno, se indica que existen informes que comprueban que la distancia más corta de la entrada del relleno a la población más cercana es de 500 metros, y la Urbanización Lomas del Río, en línea recta, está ubicada a 1 kilómetro de dicho punto de referencia, lo que desvirtúa la afirmación de los recurrentes en el sentido de que será instalado en los límites mismos de populosos centros urbanos del lugar. En lo que se refiere a la

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

naturaleza del sitio elegido, que fue explotado antiguamente como un tajo, ello no lo descalifica de modo absoluto para la ubicación del proyecto, pues como señala el mismo Plan Nacional para el Manejo de los Desechos Sólidos citado por los recurrentes, este tipo de terreno resulta apto en tanto cuente con un adecuado sistema de drenaje, requisito que se satisface en la especie. En lo que se refiere a la protección de los mantos acuíferos, lo que ciertamente es de vital importancia para la conservación del ambiente, tal como se señala en los informes, se han hecho diversos estudios por parte de profesionales en la materia, llegando a la conclusión de que no hay posibilidad de contaminación del acuífero Colima Superior, tanto por la dirección del flujo subterráneo, como por la capa de lavas densas de una baja permeabilidad que no permite la percolación hacia el nivel el acuífero. Asimismo, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados rindió su criterio técnico indicando que ha quedado demostrada la no incidencia negativa del proyecto propuesto sobre el citado acuífero, aclarando que los manantiales de Puente de Mulas tampoco se verían afectados por la actividad, y por lo anterior, tampoco cabe pensar que podría afectarse negativamente el acuífero Colima inferior, toda vez que éste se manifiesta a una mayor profundidad. Por otra parte, según afirman las autoridades recurridas, los estudios realizados, por las razones que ahí se detallan, demuestran que no existe el riesgo de generar un peligro para el tráfico aeronáutico, ni para las poblaciones o instituciones que se ubican en las cercanías del lugar, como el Hospital México, el Parque de Diversiones, entre otros. En lo que atañe al funcionamiento de la subestación eléctrica de la Caja Costarricense de Seguro Social, se detalla en el informe que se ha solicitado mantener un retiro de 10 metros de las líneas de transmisión eléctrica, y que no se presentarán concentraciones de gases, de manera que no se pone en peligro la citada subestación. En cuanto a las alegaciones de los recurrentes en torno al Plan Nacional para el Manejo de Desechos Sólidos, elaborado en 1991, a juicio de esta Sala resultan atendibles las razones brindadas por las autoridades recurridas, en el sentido de que dicho plan constituye un marco de referencia, cuyas apreciaciones han requerido ser reconsideradas en algunos aspectos, con base en nuevos estudios y fuentes de información. Sobre el particular, a juicio del Tribunal reviste especial importancia el hecho de que en la revaloración de los términos del plan de referencia ha participado la misma Agencia de Cooperación Alemana (GTZ) que contribuyó en la elaboración original del plan, la que se pronunció en el sentido de que existe viabilidad técnica para el proyecto, girando una serie de recomendaciones que han sido cumplidas, lo que viene a fortalecer y enriquecer el plan originalmente trazado.”⁶

b. Recurso de Amparo contra la Municipalidad de Guácimo

“IV.- En este caso, la pretensión del recurrente se dirige a que la Sala declare que se ha producido una infracción del derecho a un medio ambiente sano por la forma en que la Municipalidad de Guácimo ha dispuesto de los desechos sólidos en el vertedero de Cartagena de Guácimo, cuyo funcionamiento causa contaminación ambiental en general y de su finca que colinda con la propiedad, que dedica a actividades agrícolas. Igualmente aduce que se contaminan afluentes pluviales y el río Bosque. Los funcionarios recurridos negaron en los informes rendidos bajo juramento a la Sala la existencia de los problemas sanitarios y ambientales enumerados por el recurrente. La Sala aprecia, con fundamento en los documentos aportados al expediente, una reacción oportuna del Ministerio de Salud, encargado de fiscalizar a la Municipalidad de Guácimo en esta materia, ante la denuncia formulada por el amparado el 23 de abril del 2004. Lo anterior porque al día siguiente -24 de abril del 2002- se realizó una inspección en el sitio, en la cual se constató que la disposición final de los desechos se da mediante enterramiento, en fosas de 5 metros de largo por 3 metros de ancho por 2,5 metros de profundidad, a las cuales se les da una cobertura de 0.50 metros de tierra. En esa fecha no había desechos regados en el camino ni en los alrededores. Tampoco se captaron malos olores, moscas ni zopilotes indicadores de una mala disposición de los desechos, por lo que los funcionarios encargados concluyeron que si bien el lugar no cumple los requerimientos de un relleno sanitario, el manejo de los desechos sólidos es aceptable por parte de la Municipalidad de Guácimo. Asimismo estima este Tribunal que se le ha dado adecuado seguimiento al sitio por la disposición de desechos sólidos, porque el 6 de febrero del 2003 se realizó otra inspección en la cual se observó basura alrededor de las fosas y una mala cobertura de las mismas, por lo que de inmediato se dirigió una nota al Alcalde Municipal (folio 48) indicando su obligación de realizar en forma diligente el manejo, tratamiento y disposición de los desechos sólidos a fin de evitar la contaminación. Asimismo el 12 de marzo del 2003 el Ministerio de Salud realizó otra inspección en la cual participó el funcionario del nivel central encargado de los vertederos y rellenos sanitarios. Finalmente, a folio 45 consta una inspección de 23 de marzo del 2004 en la cual no se observaron desechos en los alrededores ni el camino y se encontraron las fosas de las mismas dimensiones a las encontradas el año anterior en las que se depositan los desechos, que son cubiertos con tierra con un espesor de medio metro aproximadamente, labor que se realiza diariamente con una retroexcavadora que permanece en el sitio. En el reporte de inspección se indicó que no se apreciaban moscas, zopilotes ni

malos olores que indiquen una mala cobertura de desechos, ni se observaron derrames de lixiviados hacia fuentes superficiales de agua. Indicaron los funcionarios del Ministerio de Salud que a ochocientos metros del sitio en que se encuentra el depósito se encuentra la quebrada denominada el Bosquecito y a cuatro kilómetros aproximadamente del Río Bosque, y en el informe (folio 43) niegan que se esté produciendo contaminación en el río Bosque debido a la distancia que existe entre éstos y el lugar utilizado para depositar los desechos sólidos. Visto lo anterior, estima la Sala que no existen elementos de juicio para considerar que el Ministerio de Salud ha ejercido sus competencias en forma negligente o tardía, o que se ha producido la afectación al derecho al medio ambiente sano que se acusa, por lo que el recurso debe ser declarado sin lugar en cuanto a este extremo.”⁷

c. Contaminación con Desechos Sólidos durante Carnavales

“IV.- b) Sobre la disposición de los desechos de los puestos de comida, durante los carnavales de Puntarenas, en fosas cercanas a la playa, en las fotografías aportadas por el actor, que él ubica temporalmente en las fechas de celebración de dichos carnavales el primer grupo (folios 26, 27, 29, 30, 31, 32, 33 y 34) y días después de la actividad, el segundo (folios 97, 98, 99 y 100), se observan, en efecto, fosas cavadas en la playa, a las que se conducen tubos de drenaje y en las que se depositó basura y, con posterioridad a la actividad, las zanjas cubiertas con arena. En el acta notarial arriba mencionada se hizo constar que en la zona de ventas de comida, tales establecimientos “depositan agua sucia y desechos muy cerca del lado de la playa, los cuales en la mayoría de los casos se depositaban en una zanja que cavaban para tal efecto detrás de estos puestos de venta de comida” (folio 5). Sobre el tema, el Ministerio de Salud informó que a cada puesto de venta de alimentos se le notificó una orden sanitaria con las normas relacionadas, entre otros, con el manejo de desechos líquidos y sólidos. Que para verificar su cumplimiento, personal del Ministerio efectuó cuatro recorridos diarios por el campo ferial y en caso de detectarse incumplimiento se procedía al cierre del negocio. Además, en el oficio UPAH-S-036-05 se señaló que las aguas residuales de los puestos temporales del Paseo de los Turistas, durante los carnavales, se dispusieron “mediante una tubería hacia una fosa séptica, nunca han quedado a cielo abierto” (folio 164). El Alcalde Municipal, por su parte, aseguró bajo juramento que el ente local había reforzado el servicio de recolección de basura durante los festejos, efectuándola dos veces diarias, con el fin de evitar contaminación, malos olores y acumulación indebida de desechos (folio 84). De todo lo cual concluye la Sala que el control sanitario de la disposición de

desechos sólidos fue deficiente, en el tanto se observa que parte de ellos fue depositado en fosas excavadas en la playa. Por ello, el amparo debe también declararse con lugar en los correspondiente a este aspecto, contra el Ministerio de Salud, ordenándole a su jerarca verificar que el problema no se repita en posteriores actividades. En cuanto a las aguas servidas, se acoge la explicación del Ministerio de Salud en el sentido de que su disposición se efectuó en fosas sépticas.”⁸

d. Comentarios al Proyecto de Ley General sobre Residuos

I. Ámbito de aplicación

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto, éste tiene la pretensión de integrar y actualizar la normativa dispersa en materia de residuos.

Según se desprende de lo anterior, del título sugerido a la Ley, y del artículo 2º, se aspira a una regulación general:

“Esta Ley es de aplicación a todo tipo de residuos que se encuentren dentro del territorio nacional, sin ningún tipo de exclusión ni excepción.” (artículo 2º).

Sin embargo, el numeral 3º, inciso u), define residuo, para efectos del proyectado cuerpo legal, como aquel material o producto “que se encuentra en estado sólido o semisólido, o es un líquido o gas contenido en recipientes o depósitos” (el destacado no pertenece al original).

De lo anterior, parece deducirse que se excluyen del ámbito de aplicación del proyecto, por ejemplo, las aguas residuales ordinarias (generadas por las actividades domésticas tales como uso de inodoros, duchas, lavatorios, fregaderos, lavado de ropa, etc.) y especiales (provenientes de extracción de minerales, rellenos sanitarios y otras instalaciones de manejo de desechos, fábricas, lavanderías y tintorerías, producción agropecuaria, beneficios de café, etc.), en los términos del Reglamento de vertido de aguas residuales, Decreto No. 26042 del 14 de abril de 1997; aguas negras y servidas en los términos de los numerales 285 y siguientes de la Ley General de Salud, No. 5395 de 30 de octubre de 1973; también objeto de los artículos 65 a 67 de la Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554 de 4 de octubre de 1995.

Surge la duda de si el proyecto brinda cobertura, por ejemplo, a las excretas: cerdaza (Reglamento de granjas porcinas, No. 32312 del 11 de octubre del 2004), gallinaza y pollinaza (Reglamento sobre granjas avícolas, No. 31088 del 31 de marzo del 2003).

Así como al polvo, fibras y otras partículas sólidas en suspensión en el aire que pueden ocasionar contaminación atmosférica (por

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

ejemplo el asbesto o amianto), incluso aquellas que, en sí mismas, son producto del manejo de residuos, tales como las que se generan de incineradores (ver Reglamento para el manejo de los desechos peligrosos industriales, Decreto No. 27001 del 29 de abril de 1998 y Reglamento sobre manejo de basuras, Decreto No. 19049 del 20 de junio de 1989), o las emitidas de hornos cementeros que utilizan residuos peligrosos o no peligrosos –pinturas, solventes, barnices, aceites usados, llantas, envases plásticos que han contenido agroquímicos, y otros plásticos– como combustibles alternos propiciando su reciclaje térmico (véase Reglamento de requisitos, condiciones y controles para la utilización de combustibles alternos en los hornos cementeros, Decreto No. 31837 del 1º de abril del 2004).

Tampoco queda claro si se contemplan semisólidos con las mismas características, como los lodos¹ provenientes de sistemas de tratamiento de aguas residuales y de tanques sépticos,² lodos de oxidación de tratamiento biológico, lodos de lavadores de efluentes gaseosos de altos hornos, lodos de equipos de control de emisiones de gases, humos y polvos; o lodos generados en actividades industriales tales como producción de cobre, tratamiento de metales, refinación de petróleo y perforaciones de exploración (ver Reglamento para el manejo de los desechos peligrosos industriales, Decreto No. 27001 del 29 de abril de 1998).

Por otra parte, cuando se hace referencia a los residuos ordinarios, generalmente se restringe a los sólidos (incisos ñ) y o) del artículo 3, numerales 7, 11 y 22).

Así las cosas, el título de "Ley General de Residuos" resultaría inadecuado al texto.

Finalmente, la pretensión de abarcar la universalidad de residuos y de integrar la normativa dispersa no se completa, habida cuenta de otras disposiciones de rango legal atinentes al tema, tales como: en la Ley Orgánica del Ambiente, los artículos 62 y 63 (sobre contaminantes atmosféricos) y 68 al 70 (sobre disposición de residuos contaminantes e importación de desechos); en la Ley General de Salud, los numerales 146 (sobre importación y traspaso de materiales radiactivos), 165 (desechos de sustancias u objetos peligrosos por favorecer la propagación de enfermedades), 190 (disposición de cadáveres animales), 239 al 252 (relativos a sustancias o productos tóxicos y peligrosos) y 275 a 277 (contaminación de aguas por residuos líquidos, sólidos o gaseosos, entre otros); las regulaciones sobre los residuos y envases de sustancias químicas, biológicas o afines y equipos para aplicarlas en la agricultura, contenidas en la Ley de Protección Fitosanitaria No. 7664 de 8 de abril de 1997 (artículos 5 inciso

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

o), 10 inciso c), 20 y 36); y las normas sobre contaminación de los suelos comprendidas en la Ley de uso, manejo y conservación de suelos, No. 7779 de 30 de abril de 1998 (numerales 28 a 33 y 52).

II. Atribución de competencias

Según la exposición de motivos del proyecto, éste también tiene la pretensión de aclarar inconsistencias en materia de distribución de competencias.

El texto atribuye al Ministerio del Ambiente y Energía la competencia para coordinar, tramitar y reglamentar todo lo relativo a residuos especiales (peligrosos –que incluye aquellos con características tóxicas o radiactivas– y no peligrosos), incluyendo su agrupación y clasificación en categorías, reglamentación de su manejo, elaboración de inventarios y programas de prevención y gestión integral, orientación de la toma de decisiones, emisión de lineamientos técnicos y la revisión de los planes de manejo³, mientras que al Ministerio de Salud se le otorgan competencias equivalentes en materia de residuos ordinarios (artículos 4, 5, 11, 12 y 18).

Se le asigna también al MINAE, la competencia para autorizar la prestación de servicios de transporte, acopio, almacenamiento, reutilización, reciclaje, tratamiento y disposición final de los residuos especiales peligrosos y especiales no peligrosos (artículos 27, 33, 34 y 35).⁴

En esta línea, se reformaron los artículos 239, 240, 241 y 242 de la Ley General de Salud, No. 5395 de 30 de octubre de 1973, para cambiar la alusión al Ministerio de Salud por el Ministerio del Ambiente y Energía en lo que respecta a la competencia para declarar sustancias o productos como peligrosos (incluyendo los tóxicos y radiactivos) y dictar disposiciones reglamentarias o especiales para prever daños para la salud o vida de las personas.

Sin embargo, el texto del artículo 243 de la Ley General de Salud no se modificó, y sus artículos 247, 248, 249, 250 y 252 continúan haciendo referencia al Ministerio de Salud con relación al registro de sustancias radiactivas, control de condiciones y medios de seguridad para descarga de residuos generados por equipos que produzcan radiaciones, promulgación de normas para el transporte de sustancias radiactivas, y declaración de sustancias o productos como peligrosos.

No se aclara en el proyecto ante cuál órgano deberán registrarse los grandes y pequeños generadores de residuos peligrosos, haciéndose referencia a “el Estado” (artículos 32 y 38).

Por otra parte, existen en el ordenamiento otras normas, de rango inferior, que se refieren al ejercicio por parte del Ministerio de

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Salud, de competencias relacionadas con residuos peligrosos y especiales en general, tales como:

- Reglamento sobre manejo de basuras, Decreto No. 19049-S del 20 de junio de 1989, artículos 44 a 55.
- Reglamento de registro, uso, control de plaguicidas agrícolas y coadyuvantes, Decreto No. 24337-MAG-S del 27 de abril de 1995.
- Reglamento para el transporte terrestre de productos peligrosos, Decreto No. 24715-MOPT-MEIC-S del 6 de octubre de 1995.
- Reglamento de uso controlado del asbesto y productos que lo contengan, Decreto No. 25056-S-MEIC-MINAE del 19 de febrero de 1996.
- Reglamento sobre rellenos sanitarios, Decreto No. 27378-S del 9 de octubre de 1998, numerales 15, 16, 19 y 20 en relación con su transitorio único.
- Reglamento para el registro de productos peligrosos, Decreto No. 28113-S del 10 de setiembre de 1999.
- Reglamento a la Ley de uso, manejo y conservación de suelos, Decreto No. 29375 del 8 de agosto del 2000, artículos 64 y siguientes.
- Artículo 6° del Reglamento general para el otorgamiento de permisos de funcionamiento por parte del Ministerio de Salud, Decreto No. 30465-S del 9 de mayo del 2002.

- Reglamento sobre la gestión de los desechos infecto-contagiosos que se generan en establecimientos que prestan atención a la salud y afines, Decreto No. 30965-S del 17 de diciembre del 2002.
- Reglamento para el registro, importación y etiquetado de preservantes de uso industrial para el tratamiento de maderas, Decreto No. 31547-S del 6 de octubre del 2003.
- Reglamento de requisitos, condiciones y controles para la utilización de combustibles alternos en los hornos cementeros, Decreto No. 31837-S del 1° de abril del 2004.

Así las cosas, la distribución de competencias hecha en el proyecto de ley en función del tipo de residuos, no parece muy razonable, ni pareciera propiciar la buena administración, ni la optimización de los recursos para el alcance de los fines de protección a la salud y al ambiente.

En esa línea se pronunció el órgano contralor:

"(...) esta Contraloría General analizó el tema de la rectoría relacionada con la contaminación ambiental en el informe de

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

resultados de la auditoría operativa efectuada en el MINAE y en el MINSAL en materia de prevención y control de la contaminación ambiental, informe N° FOE-AM-15/2001. Para los efectos de la discusión legislativa del presente proyecto de ley, conviene tener en cuenta lo allí indicado:

"(...) la normativa vigente le asigna al MINAE las funciones de rectoría en materia medio ambiente, como son la formulación de políticas, la dirección y la coordinación. En esa medida se constituye al MINAE como órgano rector en materia de contaminación del ambiente, desde una perspectiva de los elementos de la naturaleza en sí mismos considerados (aire, agua, vida silvestre, bosque, etc.), sea, ecocéntrica.

Empero, siendo el Ministerio de Salud el encargado de la definición de la política nacional de salud, la normación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a la salud (Art. 2 de la Ley General de Salud[...]), cuando la contaminación del ambiente pueda generar una afectación en la salud de las personas, se ve enfrentado a la problemática medioambiental desde una perspectiva antropocéntrica. Dado ese orden de cosas, se genera una situación donde confluye la rectoría que en el sector salud ejerce el MINSAL, con la rectoría que el MINAE ejerce sobre el tema ambiental.

Ante la convergencia de estas dos perspectivas a una misma problemática, donde el MINAE enfrenta la contaminación ambiental desde la perspectiva del ambiente en sí mismo considerado, y el MINSAL, desde su rectoría del sector salud, se observa que cuando la contaminación del medio puede afectar la salud humana, se genera entonces para estas dos instancias una responsabilidad ineludible de coordinación.

De ahí deviene la definición de una política nacional ambiental que afronte el tema de la contaminación del ambiente y el establecimiento de parámetros y mecanismos de coordinación entre el MINAE y el MINSAL [...]."

Considerando lo anterior, se evidencia como la distinción propuesta en este proyecto de "Ley General de residuos" -en cuanto encargar al MINAE los residuos especiales y peligrosos, y al MINSAL los residuos ordinarios- resulta ser arbitraria, en tanto no reconoce las competencias de cada uno de estos Ministerios y su relación con los distintos tipos de desechos generados.

(...) es claro que existen cierta clase de desechos peligrosos [sic] y especiales, cuya gestión abarca principalmente el campo de acción del Ministerio de Salud, tal es el caso de los desechos infectocontagiosos.⁵ Con ello se evidencia que pretender establecer la rectoría en el MINSAL o en el MINAE mediante el

Centro de Información Jurídica en Línea Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

simple hecho de asignarles a uno los residuos ordinarios y al otro los residuos especiales y peligrosos, es desconocer las competencias que tiene cada ministerio en esta materia, lo cual podría incrementar los problemas de coordinación para la toma de decisiones, podría significar un eventual traslape de funciones y la eventual no ejecución de tareas relevantes por considerar ambas dependencias que a ninguna le compete normarlas, entre otros efectos.

En consecuencia, estimamos conveniente que el establecimiento de competencias entre uno y otro ministerio no se haga por el tipo de desecho, sino en virtud de los campos de acción que tiene cada uno, ya sea desde la perspectiva del impacto de los residuos en la salud humana, en el caso del Ministerio de Salud, y en el ambiente, para el caso del MINAE." (oficio No. FOE-AM-0482 del Área de servicios agropecuarios y de medio ambiente de la División de fiscalización operativa y evaluativa).

Finalmente, el proyecto no define la autoridad competente para imponer las sanciones administrativas previstas en sus artículos 58 y 59, teniendo las acciones que se tipifican como infracciones en 14 de los incisos del artículo 58 relación con residuos peligrosos o especiales, mientras que 4 de sus incisos hacen referencia a residuos en general. Atribución legal necesaria, como lo ha indicado este órgano asesor:

"La competencia está sujeta a determinadas reglas, consecuencia misma del principio de legalidad que rige la actuación de los organismos públicos. Una de estas reglas es que la competencia debe ser expresamente atribuida por el ordenamiento, particularmente cuando se trata de otorgar potestades de imperio. El corolario del principio de legalidad, según el cual la competencia debe ser expresa, se aplica también a la potestad sancionatoria.

En efecto, la potestad de sancionar es complemento de la potestad imperativa, por lo que se rige por los principios aplicables a las potestades imperativas. Y como es sabido, el principio que rige toda potestad de tal índole es que la competencia debe ser expresamente atribuida por la ley. Dicho principio se encuentra contenido en el artículo 59 de la Ley de la Administración Pública, a cuyo tenor: "1. La competencia será regulada por ley siempre que contenga la atribución de potestades de imperio".

Reserva de ley que se aplica tanto cuando se está ante una potestad de supremacía general como respecto de las sanciones que se dan dentro de una relación de supremacía especial. En uno y otro supuesto, es la ley la norma que debe establecer las infracciones y sanciones administrativas y autorizar a la Administración a ejercer ese poder de sancionar." (Dictamen de la

Centro de Información Jurídica en Línea
Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Procuraduría General de la República No. C-001-98 del 7 de enero).”⁹

FUENTES CITADAS:

- 1 PIZARRO Corrales, Juan Carlos. Algunas Sugerencias en torno a la Problemática del Manejo de los Desechos en Costa Rica. *Revista Parlamentaria*, (No. 3): pp. 84-85, diciembre, 1997.
- 2 AGUILAR Rojas, Grethel e IZA O., Alejandro. Manual de Derecho Ambiental en Centroamérica. UICN Oficina Regional para Mesoamérica. San José, 2005. pp. 436-437.
- 3 PIZARRO Corrales, Juan Carlos. Algunas Sugerencias en torno a la Problemática del Manejo de los Desechos en Costa Rica. *Revista Parlamentaria*, (No. 3): pp. 85-86, diciembre, 1997.
- 4 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA, 7 de noviembre de 1949.
- 5 Ley Número 7554. Costa Rica, 4 de octubre de 1995.
- 6 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 5424-2000, de las nueve horas con treinta y cinco minutos del treinta de junio de dos mil.
- 7 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 8499-2004, de las ocho horas con cuarenta y ocho minutos del seis de agosto de dos mil cuatro.
- 8 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 5755-2005, de las diez horas con seis minutos del trece de mayo de dos mil cinco.
- 9 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Opinión Jurídica No. 011-2006 del treinta de enero de dos mil seis.