

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
FACULTAD DE DERECHO

TESIS PARA OPTAR POR EL GRADO DE LICENCIATURA

**Falta de aplicación de la ley por parte de los municipios. Análisis de la Ley para la Gestión Integral de Residuos a Nivel Municipal.**

María Fernanda Víquez Céspedes

B27330

SEDE UNIVERSITARIA RODRIGO FACIO

SAN JOSÉ, COSTA RICA

FEBRERO, 2022



21 de febrero de 2022  
FD-426-2022

Dra. Marcela Moreno Buján  
Decana  
Facultad de Derecho

Estimada señora:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de la estudiante: María Fernanda Víquez Céspedes, carné B27330 denominado: "Falta de aplicación de la ley por parte de los municipios. Análisis de la Ley para la Gestión Integral de Residuos a nivel Municipal" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 36 de RTFG que indica: **"EL O LA ESTUDIANTE DEBERÁ ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DÍAS HÁBILES DE ANTICIPACIÓN A LA FECHA DE PRESENTACIÓN PÚBLICA"**.

***Tribunal Examinador***

		FIRMA	FECHA
<b>Informante</b>	Dr. Julio Jurado Fernández		
<b>Presidente</b>	MSc. William Bolaños Gamboa		
<b>Secretario</b>	Dr. Erick Solano Coto		
<b>Miembro</b>	Lic. Esp. Cristina Víquez Cerdas		
<b>Miembro</b>	MSc. María Emilia Chacón González		

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **09 de marzo 2022**, a las 6:00 p.m. de manera virtual.

Atentamente,

\_\_\_\_\_  
Ricardo Salas Porras  
Director, Área Investigación

LCV  
Cc: arch.





21 de febrero de 2022  
**FD-426-2022**

Dra. Marcela Moreno Buján  
Decana  
Facultad de Derecho

Estimada señora:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de la estudiante: María Fernanda Víquez Céspedes, carné B27330 denominado: "Falta de aplicación de la ley por parte de los municipios. Análisis de la Ley para la Gestión Integral de Residuos a nivel Municipal" fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

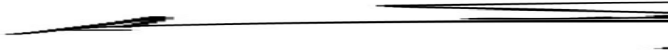
Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuse de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 36 de RTFG que indica: **"EL O LA ESTUDIANTE DEBERÁ ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DÍAS HÁBILES DE ANTICIPACIÓN A LA FECHA DE PRESENTACIÓN PÚBLICA"**.

**Tribunal Examinador**

<b>Informante</b>	Dr. Julio Jurado Fernández
<b>Presidente</b>	MSc. William Bolaños Gamboa
<b>Secretario</b>	Dr. Erick Solano Coto
<b>Miembro</b>	Lic. Esp. Cristina Víquez Cerdas
<b>Miembro</b>	MSc. María Emilia Chacón González

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **09 de marzo 2022**, a las 6:00 p.m. de manera virtual.

Atentamente,

  
Ricardo Salas Porras  
Director, Área Investigación

LCV  
Cc: arch.



San José, 27 de enero de 2022.

Prof. Dr. Ricardo Sala Porras.  
Director  
Área de Investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

Estimado señor director:

Reciba un cordial saludo. En mi condición de director del trabajo final de graduación denominado **"Falta de aplicación de la ley por parte de los municipios. Análisis de la Ley para la gestión integral de residuos a nivel municipal"** de la estudiante María Fernanda Víquez Céspedes, carnet universitario B27330, me permito comunicarle que doy mi aprobación para su defensa por reunir los requisitos exigidos por la Facultad de Derecho.

Atentamente,

JULIO ALBERTO Firmado digitalmente  
JURADO por JULIO ALBERTO  
FERNANDEZ JURADO FERNANDEZ  
(FIRMA) (FIRMA)  
Fecha: 2022.01.27  
15:35:23 -06'00'

Dr. Prof. Julio Alberto Jurado Fernández

Catedrático

San José, 17 de febrero de 2022

Prof. Dr. Ricardo Salas Porras  
Director Área de Investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

Estimado Dr. Salas:

Por medio de la presente hago de su conocimiento que el Trabajo Final de Graduación de la estudiante **María Fernanda Víquez Céspedes**, carné universitario B27330, intitulado "*Falta de aplicación de la ley por parte de los municipios. Análisis de la Ley para la gestión integral de residuos a nivel municipal*", cumple a entera satisfacción con los requisitos, tanto de forma como de fondo, que exige la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

En consecuencia, en mi condición de lector del trabajo final de graduación, doy la aprobación requerida para que se proceda con la defensa pública.

De Usted, con mis mayores muestras de consideración,

ERICK  
SOLANO  
COTO  
(FIRMA)



Firmado  
digitalmente por  
ERICK SOLANO  
COTO (FIRMA)  
Fecha: 2022.02.17  
07:57:35 -06'00'

Prof. Dr. Erick Solano Coto

San José, 14 de febrero de 2022

Señor

Dr. Ricardo Salas Porras  
Director Área de Investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

Por medio de la presente, me permito indicarle que he procedido a la lectura del trabajo final de graduación titulado **“Falta de aplicación de la ley por parte de los municipios. Análisis de la Ley para la gestión integral de residuos a nivel municipal”**, elaborado por la a estudiante **María Fernanda Víquez Céspedes**, B27330, y le doy mi aprobación para que se proceda a su defensa pública, por considerar que reúne los requisitos formales y de fondo exigidos por la Facultad de Derecho.

Saludos cordiales,

ANA CRISTINA VIQUEZ CERDAS (FIRMA)  
Firmado digitalmente por  
ANA CRISTINA VIQUEZ  
CERDAS (FIRMA)  
Fecha: 2022.02.14 10:49:47  
-06'00'

Prof. Cristina Víquez Cerdas



*Ph. D. Richard Navarro Garro*

---

## AUTORIZACIÓN FILOLÓGICA

### A QUIEN CORRESPONDA:

**Ph. D.** Richard Navarro Garro, cédula de identidad número trescientos sesenta y nueve, quinientos noventa y cinco (**303690595**), hago constar que he revisado, en cuanto a redacción y ortografía, el documento de la estudiante **María Fernanda Víquez Céspedes**, cédula de identidad número **115580682**, titulado:

**“Falta de aplicación de la ley por parte de los municipios. Análisis de la Ley para la Gestión Integral de Residuos a Nivel Municipal”.** Para optar por el nivel de **Licenciatura en Derecho.**

Revisé y corregí los aspectos referentes a estructura gramatical, acentuación, uso de los tiempos verbales, ortografía, puntuación y formas del habla que se trasladan al escrito.

Por tanto, hago constar que este documento de investigación se encuentra listo, en lo que corresponde a la correcta utilización de nuestra lengua materna, para ser presentada ante la universidad.

RICHARD  
GILBERTO  
NAVARRO  
GARRO (FIRMA)

Firmado digitalmente  
por RICHARD GILBERTO  
NAVARRO GARRO  
(FIRMA)  
Fecha: 2022.02.09  
10:42:48 -06'00'

**Carné: 210**  
**Asociación de Filólogos de Costa Rica**  
**Carné: 30007**  
**Colegio de Licenciados y Profesores**

## Dedicatoria

A mis padres, quienes han luchado desde el primer día y han sido mi apoyo permanente, sin ustedes esto no sería posible. **¡Gracias!**

A Gabo, mi eterno pañuelo de lágrimas, mi motivador y soporte, este triunfo es mutuo.



# ÍNDICE

## Contenido

<b>Dedicatoria</b> .....	<b>i</b>
<b>Tabla de abreviaturas</b> .....	<b>iv</b>
<b>Resumen del Trabajo Final de Graduación</b> .....	<b>v</b>
<b>Ficha bibliográfica</b> .....	<b>7</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>1</b>
<b>Capítulo I. Autonomía municipal</b> .....	<b>10</b>
A. Definición .....	10
<b>a) Primer grado de autonomía - administrativa - mínima</b> .....	<b>17</b>
<b>b) Segundo grado de autonomía - política/de gobierno - media</b> .....	<b>18</b>
<b>c) Tercer grado de autonomía - organizativa - plena</b> .....	<b>19</b>
C. Autonomía municipal .....	21
D. Alcances de la autonomía municipal .....	26
E. La autonomía municipal y el control ambiental .....	40
<b>Capítulo II. Ley Gestión Integral de Residuos Sólidos</b> .....	<b>47</b>
A. Competencias y obligaciones de la Administración Pública en la recolección de desechos sólidos .....	49
B. Disposiciones Generales de Ley para la Gestión Integral de Residuos .....	51
C. Análisis práctico de la aplicación de la Ley para la Gestión Integral de Residuos Sólidos .....	53
<b>a) Municipalidad de San José</b> .....	<b>54</b>
<b>b) Municipalidad de Moravia</b> .....	<b>64</b>
<b>c) Municipalidad de Goicoechea</b> .....	<b>76</b>
D. Evaluación de las municipalidades analizadas según el Índice de Gestión Municipal (IGM).....	78

<b>Capítulo III. La gestión de residuos sólidos en el Derecho Comparado, tratamiento en otros países. ....</b>	<b>87</b>
A. España .....	87
B. Colombia .....	98
C. Alemania .....	106
D. Japón .....	111
<b>Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>120</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>124</b>

## **Tabla de abreviaturas**

<b><u>Abreviatura</u></b>	<b><u>Contenido</u></b>
CGR	Contraloría General de la República
DMR	Directiva de Marco de Residuos
GAM	Gran Área Metropolitana
IDHc	Índice de Desarrollo Humano cantonal
IGM	Índice de Gestión Municipal
PEMAR	Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos
PEITTR	Plan Estatal de Inspección en materia de Traslados Transfronterizos de Residuos
PGR	Procuraduría General de la República
PMGIRS	Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos
PMGIRSGO	Plan Municipal para la Gestión de Integral de Residuos Sólidos de Goicoechea
PMGIRS-MSJ	Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos de la Municipalidad de San José
PNIR	Plan Nacional Integral de Residuos de España
RAE	Real Academia Española
SIIM	Sistema Integrado de Información Municipal
TLC	Tratado de Libre Comercio
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
UE	Unión Europea

## **Resumen del Trabajo Final de Graduación**

El trabajo final de graduación en cuestión trata sobre la gestión integral de residuos sólidos y las implicaciones jurídicas, ambientales y sociales que el tema plantea. Costa Rica históricamente se ha presentado como un país que fomenta el desarrollo sostenible y la protección del medio ambiente. Se considera que a nivel nacional es necesario analizar entonces las limitaciones y consecuencias que tienen las políticas ambientales en el bienestar social y si la bandera sostenible efectivamente se encuentra protegida por la realidad jurídica actual.

El tema encuentra justificación en la preocupación que surge ante el deterioro a nivel ambiental, a raíz de las grandes cantidades de desechos producidos por los seres humanos y el mal manejo de estos, deterioro que se incrementa a consecuencia de la inobservancia de las normas creadas para evitarlo.

Esto vuelve el presente trabajo de investigación relevante, no solo a nivel jurídico sino también a nivel social, como un producto práctico de conocimiento jurídico con implicaciones profundamente relevantes.

Esta investigación pretende poner en evidencia las debilidades del sistema jurídico actual en la protección del medio ambiente, en específico desde el ámbito de las corporaciones municipales. El crecimiento poblacional, el aumento de densidad poblacional entre otros muchos factores. Lo antes descrito vuelve al problema de la gestión de residuos, no solo en un tema relevante, sino en un tema cuyo control es urgente.

A raíz de estas consideraciones, surge la hipótesis de esta investigación, la cual plantea que para lograr la efectiva aplicación de las normas en materia ambiental es necesario establecer mecanismos o sanciones, normativas, que coaccionen a la administración pública, municipalidades, para así lograr resguardar la seguridad jurídica y una adecuada protección ambiental.

El objetivo general planteado entonces es analizar la omisión de la aplicación de la Ley para la Gestión Integral de Residuos, debido a la ausencia de normativa específica que regule y controle la responsabilidad administrativa municipal y cómo esto ha ocasionado una vulneración de la seguridad jurídica y un daño ambiental.

En cuanto a la metodología esta investigación, se sirvió en primera instancia del análisis de bibliografía verificada, se analizó de acuerdo con las categorías conceptuales definidas el tema en sus caracteres más generales, para dar paso a lo específico. Se partió del conocimiento general en el tema de autonomía administrativa y protección ambiental a nivel jurídico, para arribar al conocimiento específico en el objeto de estudio deseado, sea la responsabilidad municipal ambiental y la falta de coercitividad en la aplicación de la normativa ambiental.

Todo lo anterior, permite concluir en términos generales varias cosas, que ha sido ampliamente demostrado que existe un interés superior en materia ambiental, así lo ha desarrollado la Sala Constitucional y así ha sido consagrado en la Constitución Política de Costa Rica. Además, ha sido demostrado ampliamente, de manera prioritaria, mediante la jurisprudencia que es armónica y pacífica en indicar que en la ponderación de intereses autonomía contra medio ambiente, tiene prevalencia absoluta el medio ambiente. Además, ha quedado demostrado, que, si bien un sistema sancionatorio es necesario, es igual o más necesario el implementar un sistema de educación. Este sistema tiene como resultado la educación de los ciudadanos y un cambio a nivel social, cambio que queda demostrado en los ejemplos de Alemania y Japón, si bien el derecho es siempre necesario para regular la convivencia en sociedad, al igual que a nivel judicial la litigiosidad y un sistema sancionatorio resulta insuficiente, a nivel ambiental ocurre lo mismo, el mejor sistema es el sistema preventivo y de responsabilidad general, no en vano estos dos preceptos son principios rectores del derecho ambiental. Todo lo anterior, también como se ha demostrado, es inmensamente difícil de modificar, existe un raigambre fuerte y consolidado en el ámbito de la autonomía municipal y cambiar el paradigma de esta de forma y que este se vea matizado en procura de garantizar intereses comunes va a ser una tarea altamente complicada. Si bien no existe en este momento una solución concreta y real, si existe un norte claro y también existen ejemplos claros de ese norte a nivel internacional. Costa Rica está dando buenos pasos y ha implementado buenos instrumentos jurídicos y técnicos, pero el camino solo empieza y todavía falta mucho por recorrer.

## Ficha bibliográfica

*Viquez Céspedes, María Fernanda. Falta de aplicación de la ley por parte de los municipios. Análisis de la Ley para la Gestión Integral de Residuos a nivel municipal. Tesis de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica. 2022. vi y 131.*

*Director: Julio Jurado Fernández.*

*Palabras Claves: Responsabilidad Administrativa, Residuos, Gestión Ambiental, Municipalidad, Derecho Municipal, Derecho Ambiental.*

## **Introducción**

La presente investigación analiza la situación actual en materia administrativa municipal, en específico en la recolección de residuos sólidos y su intersección con otras ramas del derecho, como lo son el derecho ambiental y el derecho constitucional. El estudio se centra en la aplicación de la Ley para la Gestión Integral de Residuos Sólidos que ha sido omitida por diversos gobiernos locales sin consecuencias por la inobservancia de la norma.

El Estado cuenta con la normativa jurídica vigente como un sistema que brinda protección y certeza jurídica a sus ciudadanos; sin embargo, en diversas ocasiones el funcionamiento interno y la autonomía de sus distintas organizaciones ha generado una vulneración a esta protección, en el caso específico a la garantía a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y a tener un desarrollo sostenible, esto al generar normativa en la que se otorgan potestades rectoras para el cumplimiento de esta a entidades que por sus atribuciones no se encuentran facultadas para ejercer dicha rectoría sobre otras por distintas situaciones jurídicas analizadas en este trabajo, esto aunado a no generar responsabilidad directa e inmediata ante la omisión en el cumplimiento de la ley.

Como parte del funcionamiento y responsabilidades de un Estado se encuentra la prestación de servicios a sus comunidades con la finalidad de brindar las herramientas necesarias para el desarrollo de estas, esto con la intención de cumplir los principios y mandamientos establecidos en la carta magna como lo es nuestra Constitución Política.

Para poder brindar estos servicios, el Estado ha tenido la necesidad de crear y dotar de autonomía a los gobiernos locales con la finalidad de que estos tengan un mayor alcance de la población y puedan brindar los servicios que esta requiere de una manera más directa y eficiente a raíz de la cercanía entre el gobierno local y la población bajo su tutela. Parte de esta autonomía ha implicado delegar funciones como la prestación de servicios a las comunidades, tal cual es el caso de la recolección de residuos sólidos.

Es entonces en el marco de este escenario planteado, que se analiza la problemática ambiental y los efectos prácticos que la producción de residuos

sólidos produce sobre el medio ambiente y cómo consecuencia última sobre el bienestar de las personas.

El contenido de esta investigación resulta especialmente relevante y encuentra justificación, como ya se explicó, ante una realidad global y nacional, los seres humanos producimos grandes cantidades de desechos lo cual genera una afectación directa sobre el medio ambiente y ha desencadenado iniciativas globales para frenar y en la medida de lo posible revertir el deterioro ambiental que estas actividades conllevan.

En su esencia esto es meramente un problema ambiental, no obstante, como ocurre en todos los ámbitos de la vida en sociedad, las situaciones de convivencia deben estar mediadas por parámetros claros y objetivos que marquen el devenir del pacto social al cual estamos adscritos. Es en este marco que toma especial relevancia el ámbito jurídico pues funge como un garante de los esfuerzos en procura del bienestar colectivo.

A manera de contextualizar el tema, la publicación Estado de la Nación<sup>1</sup> en su decimonoveno informe denominado “Carbono Neutralidad: Avances y Desafíos de cara al año 2021”, del año 2013, indica que la cantidad de residuos sólidos producidos diariamente en Costa Rica asciende a 4500 toneladas, mientras que en lo referente al destino que se le da a dicha cantidad un 52% de los desechos son vertidos en rellenos sanitarios, un 17% en vertederos semicontrolados y el 22% finalizan en vertederos “a cielo abierto”. Lo anterior se traduce en un problema ambiental cuyo incremento es exponencial y cuyos efectos prácticos son la contaminación del medio ambiente, pérdida de recursos naturales tales como ríos por contaminación, propagación de enfermedades, por solo mencionar algunas de las implicaciones.

Ante esta problemática surgen una serie de iniciativas a nivel país para garantizar el mejoramiento de esta situación, entre ellas podemos mencionar por

---

<sup>1</sup> Granados Solís, Alejandra. Decimonoveno informe estado de la nación en desarrollo humano sostenible “Carbono Neutralidad: Avances y Desafíos de cara al año 2021”. Estado de la Nación. Costa Rica, 2013, p. 4. Consultado el 29 enero de 2019 en: [http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/019/granados\\_2013.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/019/granados_2013.pdf)



ejemplo que en el año 2007 el Gobierno de Costa Rica fue el primer país en suscribir el acuerdo de convertirse en carbono neutral para el año 2021. Para alcanzar este objetivo ha sido necesario establecer una serie de reglas y procesos.

En cuanto a cómo esta problemática práctica tiene un efecto en la realidad jurídica, según lo establecido el Código Municipal, es función de las municipalidades la administración de los servicios e intereses locales, con el fin de promover el desarrollo integral de los cantones en armonía con el desarrollo nacional; debe entenderse dentro de esta función el manejo y tratamiento de los residuos sólidos.

Sin embargo, ante estas buenas iniciativas a nivel país, tenemos la realidad jurídica de que el sector municipal no cuenta con una guía para el proceder en cuanto al manejo de los residuos sólidos más allá de la recolección de estos; lo que ocasiona que, en aquellas municipalidades en las que se da un adecuado tratamiento de los residuos sólidos, se debe a la participación de personas preocupadas y dispuestas a sacrificar inclusive sus propios recursos económicos y personales para implementar centros de acopio, brindar capacitaciones, entre otros; funciones que debería abarcar el gobierno y en el caso de estudio las corporaciones municipales.

Ante este escenario adverso, como medida para dar tratamiento a las grandes cantidades de residuos sólidos generadas, en el mes de mayo de 2010 se aprobó la ley de Gestión Integral de Manejo de Residuos Sólidos, ley N°8839, la cual había ingresado en la corriente legislativa desde el año 2005, es decir luego de un curso legislativo de cinco años.

Tal y como lo define el décimo sexto informe del Estado de la Nación para el desarrollo sostenible, esta Ley se constituyó como un pilar fundamental en el cambio del manejo de los desechos sólidos del país, principalmente por establecer un ente rector en la materia y delegar el cumplimiento de esta en las municipalidades a través de planes de manejo.

De esta forma podemos ver que la iniciativa dejaba de ser una “buena intención” y se empiezan a crear instrumentos jurídicos para el cumplimiento del objeto de la norma. Este objetivo es regular la gestión integral de residuos y el

uso eficiente de los recursos, mediante la planificación y ejecución de acciones regulatorias, operativas, financieras, administrativas, educativas, ambientales y saludables de monitoreo y evaluación. Sin embargo, dicho objeto no ha sido cumplido con éxito, dado que como se mencionó anteriormente, los encargados para la ejecución de la norma, son las municipalidades y estas no lo han gestionado de manera efectiva como se desarrolla y explica en la presente investigación, y pone en evidencia que en materia municipal muchas disposiciones administrativas se enfrentan a las barreras políticas implícitas del gobierno local, la autonomía administrativa y las limitaciones jurídicas en cuanto al gobierno de estas corporaciones y la posibilidad de coerción (o en efecto la imposibilidad), para el ejercicio de sus potestades constitucionales.

A consecuencia de lo anterior, actualmente en la Asamblea Legislativa se encuentra el proyecto de Ley “modificación de la Ley N°8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos, de 24 de junio de 2010 y modificación de la Ley N°7554, Ley Orgánica del Ambiente, de 4 de octubre de 1995”, bajo el expediente N° 20.875. Dicho proyecto comprueba que se ha dado una gran omisión en el cumplimiento de la Ley N°8839, y que el objeto de esta, no ha sido llevado a cabo; sin embargo, el proyecto de Ley alude dicha omisión a cuestiones presupuestarias al interno de las municipalidades y propone como medida de solución la recaudación a través de un nuevo impuesto costado por los costarricenses, aduciendo que el motivo en la omisión de la aplicación de la norma se debe a que la totalidad de las municipalidades no cuentan con el suficiente presupuesto y no a que se debe a una falta de voluntad política y mecanismos de control en el cumplimiento de la ley por parte de las municipalidades como se pretende demostrar en la presente investigación.

En cuanto a la falta de cumplimiento por parte de las municipalidades en la ejecución de la Ley N°8839, la Ley General de la Administración Pública establece en el artículo 190 que la administración es responsable por su funcionamiento legítimo o ilegítimo, normal o anormal; mientras que el Magistrado Jinesta Lobo, establece que dicha responsabilidad administrativa corresponde al derecho fundamental del buen funcionamiento de los servicios públicos.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Jinesta Lobo, Ernesto “*Responsabilidad administrativa en Costa Rica*”. Costa

Sin embargo, tal y como se plantea en la presente investigación, no existen las medidas que se encarguen de regular dicha responsabilidad administrativa ante la omisión en la ejecución de una ley y mucho menos sanciones directas que coaccionen a aquellos que deben hacerla cumplir, esto a pesar de que sea equiparada al derecho fundamental de los servicios públicos.

El principal factor que influye en la falta de medidas que regulen la responsabilidad administrativa y bajo la que se fundamentan las municipalidades, en caso de no aplicar un mandato que recaiga sobre estas, se debe al principio constitucional de autonomía municipal; sin embargo, como se pretende demostrar en esta investigación, la autonomía no justifica la omisión del cumplimiento de la ley por parte de las municipalidades y este argumento no es más que una errónea concepción de las implicaciones de la autonomía municipal, con mayor claridad, las Municipalidades están obligadas a aplicar la Ley.

Respecto a la autonomía municipal la Sala Constitucional ha manifestado “la Constitución Política (artículo 170) y el Código Municipal (artículo 7 del Código Municipal anterior, y 4 del vigente) no se han limitado a atribuir a las municipalidades de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que han dispuesto expresamente que esa gestión es y debe ser autónoma, que se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales. (...)”

En la actualidad en la Asamblea Legislativa se encuentra el proyecto de ley “Ley de Fortalecimiento de la Autonomía Constitucional del Régimen Municipal” bajo el expediente N°21.430, ante esta nueva iniciativa se debe precisar que la autonomía no implica la independencia política o el sometimiento a la ley, la equiparación de la autonomía municipal con una completa independencia del Estado central, y libre de cualquier responsabilidad ante el incumplimiento de las normas que este le dicten es un error conceptual. Esto ocurre, pues se confunde la autonomía de gobierno con el concepto de independencia política, esto en cuanto la autonomía de gobierno implica

libertades tal y como se precisa en esta investigación, pero en ninguna circunstancia, implica independencia política, es decir, que las corporaciones municipales no están sometidas a la ley.

Y es que justo en esa libertad para tomar sus decisiones es en donde encuentran las municipalidades el fundamento erróneo para omitir el cumplimiento de una norma que les afecta o les confiere responsabilidades de manera directa, y es que, si bien se puede realizar la exigencia del cumplimiento por parte de las municipalidades en la vía judicial, esto les otorga la posibilidad del “chance” hasta que alguien exija su cumplimiento.

Por otra parte, tal y como lo establece Geigel *"Una autonomía no puede ir más allá de lo que rectamente se desprenda de las normas del derecho positivo constitucional. O lo que es lo mismo, no se trata de un gobierno libre dentro del estado, sino de un poder regulado por el Constituyente, y por el Legislativo ordinario"*<sup>3</sup> por lo que pretender que la autonomía municipal otorga la potestad de omitir lo mandado por la ley generando una afectación a la colectividad, sin recibir a cambio una sanción o tener algún mecanismo que garantice su cumplimiento, es completamente contrario a los preceptos de seguridad jurídica por los que se rige un Estado democrático como lo es el costarricense, principalmente como se desarrolla en este estudio, al ser el bienestar ambiental una materia de interés superior indubitable.

Ante todo, este escenario que hemos expuesto se desarrolla el presente trabajo y es así como toma relevancia la investigación, al no tratarse de una abstracción jurídica, sino de un problema que tiene efectos prácticos, reales e inmediatos en la calidad de vida de las personas.

En cuanto a lo que pretende esta investigación, su objetivo específico es analizar la aplicación y omisión de la Ley para la Gestión Integral de Residuos, debido a la problemática en la aplicación de la norma y cómo esto ha ocasionado una vulneración de la seguridad jurídica y un daño ambiental. Una vez establecido este norte general tenemos los objetivos específicos los cuales se componen en primera instancia de analizar la autonomía municipal como figura jurídica y la

---

<sup>3</sup> Geigel Lopez Bello, Nelson, *Autonomía Municipal y Urbanismo, Caracas, Instituto de Estudios Regionales y Urbanos*, (Universidad Simón Bolívar, Editorial Arte: Caracas, 1972), p. 9

tutela existente sobre los alcances de los gobiernos locales, al contraponer la responsabilidad administrativa, la normativa vigente y la figura de la autonomía. Analizar la normativa nacional e internacional en cuanto al tema de gestión de residuos para entender el panorama general de aplicación del derecho y cómo estas construcciones podrían colaborar a la realidad costarricense. Examinar en lo práctico a tres municipalidades para entender cómo estas han aplicado la norma de gestión de residuos a la luz de lo ya explicado. Todo lo anterior para finalmente proponer una posible situación a la problemática expuesta.

Es válido indicar que estos objetivos del trabajo surgen de una hipótesis que tiene respaldo en la realidad práctica observable, como se trata en el segundo capítulo de esta investigación al observar el escenario tan disímil que existe en la aplicación de la normativa a nivel municipal en las distintas corporaciones. De esta forma la hipótesis plantea que al existir vacíos normativos se genera la impunidad ante la omisión de la aplicación de la ley, por lo que para lograr la efectiva aplicación de las normas en materia ambiental es necesario establecer mecanismos o sanciones, con fundamento normativo, que coaccionen a la administración pública, municipalidades, y así lograr resguardar la seguridad jurídica y una adecuada protección ambiental. Lo anterior para garantizar la protección al medio ambiente, el bienestar de los ciudadanos e inclusive a sostenibilidad mundial, la cual como es parte de los principios del derecho ambiental es una responsabilidad compartida.

En cuanto a la metodología utilizada esta investigación se sirve en primera instancia del método deductivo, se analiza en términos generales la normativa relacionada y se crea una base conceptual. Se parte del conocimiento general en el tema de derecho ambiental y administrativo dando paso a la materia municipal, la aplicación de la responsabilidad administrativa en estas corporaciones y las implicaciones que esto tiene sobre las iniciativas de desarrollo ambiental sostenible.

Todo lo expuesto tiene expresión en los capítulos de esta investigación de la siguiente forma.

En el primer capítulo se realiza un análisis básico de las figuras jurídicas necesarias para este trabajo, en primera instancia la autonomía como una figura general del derecho administrativo, luego se pasa a la figura de la autonomía municipal en específico y finalmente a la figura de la autonomía frente al derecho

ambiental, este análisis sea realiza a través de normativa, doctrina y jurisprudencia para así tener un panorama integrado de cómo se expresan en la realidad jurídica costarricense.

El segundo capítulo de esta investigación analiza a la Ley de Gestión Integral de Residuos en su composición y como esta se expresa en la realidad material, esto se lleva a cabo a través del estudio de tres municipalidades de Costa Rica, la Municipalidad de Goicoechea, la Municipalidad de Moravia y finalmente la Municipalidad de San José, este análisis es necesario pues es inevitable para entender los efectos reales de las figuras jurídicas el discutir qué ha ocurrido en la práctica con el instrumento jurídico descrito, pues en la realidad totalmente diferente de cada municipio analizado se puede concretizar el efecto que tiene una normativa problemática como la estudiada.

Finalmente, el tercer capítulo de la investigación, al tener claro el panorama jurídico conceptual, el panorama específico de la ley y el panorama nacional municipal busca investigar cómo se expresa todo el tema ambiental en el ámbito del derecho comparado, este análisis se da tomando en cuenta a cuatro países, dos en Europa (España y Alemania), uno en América (Colombia) y otro en Asia (Japón).

Toda la construcción realizada en los primeros dos capítulos permite realizar una vinculación de estos con el derecho comparado y además permite efectivamente matizar el análisis del derecho comparado desde la óptica jurídica y práctica construida en los capítulos anteriores, lo cual enriquece el estudio de derecho comparado pues es una progresión de conocimiento para el lector, en primera instancia adquiere las precisiones jurídicas requeridas para entender el tema en el primer capítulo, en el segundo capítulo analiza la situación nacional tanto jurídica como práctica y finalmente en el estudio de derecho comparado en el tercer capítulo puede entender y contrastar la realidad jurídica de otros países con la costarricense.

En este escenario se erige la presente investigación la cual tuvo como objetivo poner en evidencia la complicada estructura jurídica nacional, la dificultad a la cual se enfrenta usualmente el progreso y el bienestar colectivo, las alternativas reales y prácticas ante esta problemática y las conclusiones alentadoras -a criterio de quien redacta- de este trabajo. Los resultados de este

ejercicio se presentan a continuación.

## Capítulo I. Autonomía municipal

El presente capítulo es de suma importancia para esta investigación ya que tiene como objetivo orientar sobre el significado de la autonomía administrativa, la autonomía municipal, los alcances de esta y la situación ambiental a nivel municipal; este capítulo sienta las bases sobre las cuales se erige la hipótesis de este trabajo, si bien, no pretende ser un análisis conceptual profundo de las distintas definiciones expuestas, si pretende crear un marco conceptual común y general que permita al lector entender la problemática expuesta.

El objetivo inicial de este capítulo es analizar, en primera instancia, los conceptos generales, tanto a nivel legislativo como doctrinario, para luego pasar a conceptos específicos que estructuran el contenido de este trabajo; una vez introducidos los conceptos se definirá el alcance de la autonomía municipal y las especiales particularidades que esta figura contiene, particularidades que como se verá más adelante, trascienden al nivel más alto de autonomía, lo cual puede producir problemas en la aplicación de las leyes, situación jurídica que da origen a la hipótesis de este trabajo. Finalmente, tal y como se expuesto, el análisis del presente capítulo arribará al nivel de análisis más específico, sea la situación ambiental frente a la figura de la autonomía municipal.

### A. Definición

Es necesario iniciar este análisis definiendo la palabra autonomía, que encuentra su significado etimológico proveniente de la raíz “autos”, es decir, por sí mismo y “nomos” palabra que significa ley, cuyo significado en conjunto es “gobierno propio o facultad de legislar por sí mismo”.<sup>4</sup> Este significado conjunto es revelador ya que introduce en su acepción más básica la capacidad de un ente de gobernarse a sí mismo, condición esencial para el entendimiento de la figura moderna y actual de autonomía a nivel administrativo.

Una vez introducido el concepto general de autonomía es necesario introducir el

---

<sup>4</sup> Camacho Calvo, Sonia. “*Lineamientos de una Reforma Integral de la Autonomía Financiera Municipal en el Ordenamiento Jurídico Costarricense*”, Tesis para optar por el Título de Licenciada en Derecho, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, 1992, p.46-50.



concepto de descentralización y analizar cómo este se vincula con el concepto de autonomía administrativa. La descentralización y la autonomía son conceptos que se encuentran directamente relacionados y analizarlos separadamente, permite comprender la autonomía ya que la descentralización surge como un complemento de esta, al ser la encargada de redirigir las competencias propias del gobierno central a distintos entes u organizaciones.

La autonomía administrativa surge como una forma de descentralización administrativa, de servicios y competencias de la administración estatal ante la necesidad del Estado de alcanzar, de manera exitosa, el cumplimiento de sus obligaciones con eficiencia y eficacia, inclusive obteniendo un mayor alcance en la prestación de los servicios, dotando a sus entes de la potestad de actuar sin su constante intervención. Esto es un reconocimiento por parte de la administración central en cuanto a las limitaciones en su capacidad de alcance y de ejecución; a su vez idealmente son una garantía de calidad en la provisión de servicios, los cuales caso contrario resultan operativa y materialmente imposibles para un aparato exclusivamente centralizado.

El autor Eduardo Ortiz establece que la descentralización consiste en *“todos aquellos órganos que puedan ejercer una función administrativa con independencia del Poder Ejecutivo y, específicamente, para un espacio, un tiempo, sobre unas personas y unas materias, restrictivamente ordenadas y previstas por la ley, con base en la Constitución misma.*

*Desde este punto de vista, la limitación de las normas u orden jurídico creado o actuado por dichos centros públicos es la base primera, aunque todavía insuficiente, de su descentralización administrativa, cuando se pone aquél en comparación con el orden general y prácticamente ilimitado que emana del Poder Ejecutivo. La limitación de ámbito de las normas es, desde un punto de vista lógico, la condición primera para la descentralización de las funciones y órganos que las crean.”<sup>5</sup>*

Tal y como lo expone Ortiz Ortiz, la autonomía no es una condición irrestricta,

---

<sup>5</sup> Ortiz Ortiz, Eduardo. *De la descentralización pública. U.C.R*, Tesis para optar por el título de licenciatura en derecho, Facultad de Derecho, (Universidad de Costa Rica: San José, 1956), Pp.80-81.

automática o antojadiza, sino que debe seguir una serie de pasos para su nacimiento a la vida jurídica, al ser, el primero de estos pasos la descentralización, la cual, tiene como requisito esencial la creación mediante ley, en concordancia con lo estipulado por la Constitución. Esto pone en evidencia que al ser una delicada cesión de potestades la autonomía debe ser edificada sobre bases constitucionales y legislativas.

Por otro lado, la doctrina define la autonomía como *“la potestad del ente de dar un ordenamiento jurídico, entero y propio, que se inserta en un ordenamiento jurídico originario y ordenamiento estatal a través del reconocimiento por éste de su carácter como tal.”*<sup>6</sup> Es decir, según esta definición la autonomía crea un ordenamiento jurídico independiente y exclusivo para el ente autónomo, lo cual no significa una escisión de este ordenamiento frente al ordenamiento jurídico originario del cual esta emana; es común, en la vida cotidiana, observar manifestaciones erróneas refiriéndose a la autonomía cual si fuera una equivalencia a una embajada o un enclave dentro de un país; situación que la definición aportada desmiente categóricamente y que a propósito de la presente investigación, a pesar de no hacer referencia a la autonomía administrativa o de gobierno con la que cuentan las municipalidades, sienta las bases acerca de cómo se debería entender la autonomía en general y la autonomía municipal en específico.

Antes de continuar con las definiciones conceptuales. Un caso que ilustra claramente la mala interpretación de la autonomía y la descentralización y sirve para ubicar al lector en un contexto práctico de las implicaciones de la autonomía junto con lo que ya ha sido explicado mediante las definiciones aportadas anteriormente surge en el año 2007. En el escenario de la consulta popular acerca del TLC, a manera de contexto en el año 2007 Costa Rica decide utilizar el mecanismo constitucional del referendo, este mecanismo es permitido por la Constitución Política costarricense por los artículos 105, 124, 129 y 195 los

---

<sup>6</sup> Carro Fernández, José Luis. *El debate sobre la autonomía municipal*, Revista de administración pública, número 147, CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, (España, 2014), p.62. Consultado el 13 de enero de 2021. <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=145&IDA=241> 97

cuales se expresan y desarrollan en la Ley 8492 denominada Ley sobre Regulación del Referéndum y tiene como objeto principal el regular e instrumentar el instituto de la democracia participativa denominado referéndum, mediante el cual el pueblo ejerce la potestad de aprobar o derogar leyes y hacer reformas parciales de la Constitución Política. Es mediante este mecanismo y ante el escenario polarizado que generaba la firma de un nuevo Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos que se decide someter la suscripción de este tratado al mecanismo del referéndum, de esta forma en el año 2007 el Tribunal Supremo de Elecciones implementa todo su aparato electoral (cual si fueran elecciones nacionales) para permitirle a todos los habitantes del país elegibles para votar el emitir su opinión positiva o negativa (la pregunta era ¿si las personas estaban a favor del TLC? Y las únicas respuestas posibles eran sí o no). En el medio de este escenario y como existía gran polaridad en cuanto al sí o al no, el gobierno, entre otros, apoyando al sí y muchos centros de estudios, partidos de oposición, actores civiles apoyando al no, se empiezan a dar debates, iniciativas populares, etc., de personas explicando su punto de vista y tratando de convencer y sumar personas a su posición.

En el marco de todo esto la Universidad de Costa Rica utiliza su plataforma como Universidad para expresar sus posiciones en cuanto al TLC, esto es interpretado mediante la resolución 1617-E-2007 del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) como un incumplimiento a las estipulaciones electorales, esto es en su esencia que la Universidad debe abstenerse completamente de utilizar recursos públicos para promover una posición política indistintamente de cuál sea esta. Ante este pronunciamiento del Tribunal Supremo de Elecciones, la Universidad de Costa Rica emite un comunicado público en el cual alega que el pronunciamiento del TSE violenta la autonomía universitaria, cómo vamos a explicar más adelante la Universidad de Costa Rica cuenta con el grado más alto de autonomía con el cual se puede contar en Costa Rica. No obstante a simple vista lo expresado por la Universidad, es equivocado, ya que la resolución del TSE es clara en cuanto a la normativa que fundamenta su pronunciamiento, todo lo anterior en virtud de que pese a gozar la Universidad del mayor grado de autonomía y desconcentración posible, esto no los hace, al igual que a ningún ente estatal, estar por encima de ley o evitar en cuanto a disposiciones claras y específicas que estas le sean aplicables, en el caso expuesto el poder evitar la prohibición

de utilizar recursos públicos para promover posiciones políticas. Lo anterior sirve para ilustrar de manera práctica el fundamento de la autonomía, el cual como se ha explicado a través de las definiciones, tiene como objeto que el ente autónomo y desconcentrado puede ejercer de manera más eficaz y eficiente sus funciones, en el caso de la Universidad de Costa Rica, ser la mejor casa de enseñanza de educación superior a nivel nacional y una de las mejores de América.

La Sala Segunda establece que *“(...) La autonomía administrativa debe entenderse, como aquella independencia con que cuenta el ente para regirse por sí mismo, a fin de cumplir con el servicio para el cual fue creado, de ahí que, por su especialidad orgánica, se encuentra facultado para emitir normas generales administrativas, a fin de garantizar el cumplimiento obligatorio de sus fines”*.<sup>7</sup> De esta precisión aportada por la Sala Segunda se coligen elementos importantes, a saber, la autonomía existe con el objetivo de cumplir el fin con el que fue creado el ente de manera más eficiente, es decir la autonomía no es una facultad en sí misma, sino que es un facilitador para el cumplimiento eficaz y eficiente de los fines encargados al ente autónomo.

Ahora bien, la Sala Constitucional de manera constante se ha encargado de dar un acercamiento a la definición de autonomía administrativa con la intención a abarcar las distintas aristas que contempla:

*“Asimismo, la Carta Magna, establece, en su artículo 188, que las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa, de manera que, las únicas limitaciones surgidas dentro de ese ámbito se encuentran en la propia Constitución Política y en lo que la Ley ordinaria disponga, en materia de gobierno. La autonomía administrativa debe entenderse, como aquella independencia con que cuenta el ente para regirse por sí mismo, a fin de cumplir con el servicio para el cual fue creado, de ahí que, por su especialidad orgánica, se encuentra facultado para emitir normas generales administrativas, a fin de garantizar el cumplimiento obligatorio de sus fines. Dicha "facultad legislativa", de esos entes autónomos, ha sido aceptada e interpretada, por la jurisprudencia*

---

<sup>7</sup> Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, Sentencia N°00031, de las nueve horas diez minutos del cuatro de marzo de mil novecientos noventa y dos, expediente: 92-000031-0005-LA, (Costa Rica,1992). Consultado en <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-206258>

*nacional, como un poder o potestad reglamentaria y no como una auto legislación; toda vez que, dichas normas, se contraen únicamente a su administración.”<sup>8</sup>*

De la anterior sentencia de la Sala Constitucional, podemos extrapolar una precisión muy importante, la cual es que los entes que gozan de autonomía disfrutan de esta para sus fines, no como un principio de auto legislación e independencia jurídica. Es decir, es autonomía de ejecutar lo encargado de la forma más eficiente lo cual en ninguna circunstancia puede ser equiparado o entendido como soberanía, según la RAE soberano se define cómo: que ejerce o posee autoridad suprema e independiente, la etimología de esta palabra proviene del latín *superanus* y deriva de la raíz etimológica *super* que quiere decir sobre o encima. Cómo se ha mencionado anteriormente esta autonomía otorgada a los entes en distintos grados no puede ser entendida como si el Estado toma una parte de su soberanía y se la otorga irrevocablemente a un ente, frecuentemente ocurre que existe confusión en cuanto a la definición de autonomía, tal y como fue expuesto en el ejemplo del TLC, pero como bien ya ha quedado explicado esta es un instrumento funcional. A continuación, se explican los distintos grados de autonomía.

#### B. Niveles de autonomía

Con el conocimiento de lo que es la autonomía, a su vez debemos establecer que esta, según nuestro ordenamiento jurídico, se divide en tres clases, la administrativa, la de gobierno y de auto organización. En la resolución N°6345-97 de 9:33 horas del 6 de octubre de 1997, la Sala Constitucional señaló que:

*“... la potestad de gobierno alude a la determinación de políticas, metas y medios generales, más o menos discrecionales, mientras que la de administración implica, fundamentalmente la realización de aquellas políticas, metas y medios generales, utilizando –y por ende, estableciendo a su vez- medios, direcciones o conductas más concretas y más o menos regladas, de tal modo que la diferencia entre unas y otras no sería material ni absoluta, sino simplemente de*

---

<sup>8</sup> Ibid.

*mayor o menor intensidad y discrecionalidad ".<sup>9</sup>*

Asimismo, el jurista Ernesto Jinema Lobo, describe que la autonomía sobre la que se rige nuestro ordenamiento, no es absoluta y discrimina de una institución a otra, según la necesidad del Estado central de adjudicar o descentralizar funciones, como hemos mencionado anteriormente; es por esto que podemos hablar de niveles o grados de autonomía según las potestades que le son adjudicadas a cada dependencia.

*“En nuestro ordenamiento jurídico administrativo, se han identificado claramente, desde un punto de vista estrictamente jurídico, tres grados de autonomía, que son expuestos a continuación, de forma ascendente, de manera tal que el primer grado es el más elemental y el último el más pleno, si el ente público posee el segundo grado tiene el primero y si tiene autonomía del tercer grado detenta desde luego, los dos grados anteriores. Evidentemente, esta clasificación tripartita, coincide parcialmente, con la que distingue entre autonomía mínima (primer grado), medio (segundo grado) y máxima o plena (tercer grado).”<sup>10</sup>*

Es importante conocer cada uno de estos niveles de autonomía, con las potestades y libertades, por así decirlo, que otorgan. Los niveles de autonomía se catalogan, según el grado que otorgan, considerando así el primer nivel como el grado de menor autonomía y el tercer nivel como el grado máximo de autonomía. Además, como se explicó anteriormente y como es bien conocido como principio del derecho público el que puede lo más puede lo menos, esto quiere decir quien ostente el tercer grado de autonomía por definición y tácitamente ostenta los dos primeros grados, o quien ostente el segundo también ostenta el primero, sin que exista una necesidad explícita de que esto sea declarado o sin que se pueda cuestionar la utilización de los grados inferiores

---

<sup>9</sup> Procuraduría General de la República, *Opinión Jurídica OJ-165-2004*, (Costa Rica, 2004). Consultado en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=12850&strTipM=T#:~:text=La%20autonom%C3%ADa%20administra%20es%20un,de%20sus%20cometidos%20y%20fines.](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=12850&strTipM=T#:~:text=La%20autonom%C3%ADa%20administra%20es%20un,de%20sus%20cometidos%20y%20fines.)

<sup>10</sup> Jinema Lobo, Ernesto. *Tratado de Derecho Administrativo (Parte General) Tomo. I*, (IusConsultec y Editorial Jurídica Continental: Costa Rica, 2009), pp. 44 a 56

por parte del ente autónomo.

#### **a) Primer grado de autonomía - administrativa - mínima**

El primer grado de autonomía tal y como se mencionó anteriormente, corresponde al de menor grado de autonomía, esta se denomina la autonomía administrativa, que otorga así a los entes autónomos la facultad de regular su funcionamiento administrativo. Ernesto Jinesta indica que este grado de autonomía realmente debería definirse como autarquía y no autonomía<sup>11</sup> al otorgarle la facultad de organizar su funcionamiento interno sin la dependencia de otro ente.

Al ser el grado mínimo de autonomía se encuentra presente en las instituciones autónomas y semiautónomas que forman parte del aparato estatal, bajo la sujeción en materia de gobierno como lo establece el artículo 188 de la Constitución Política.<sup>12</sup>

Tal y como lo indica la Procuraduría *“este grado de autonomía es el más básico y elemental y todo ente público menor lo tiene por el simple hecho de existir, es decir, se trata de un grado de autonomía de principio o virtual cuando hay descentralización administrativa y se crean nuevas personas jurídico-públicas distintas del Estado, por lo que si la norma de creación del ente es omisa debe entenderse por otorgada”*-<sup>13</sup>

*Asimismo, a nivel municipal, la Sala Constitucional determina este nivel de autonomía que consiste en “la potestad que implica no solo la auto normación, sino también la administración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente. Nuestra doctrina, por su parte, ha dicho que la Constitución Política (artículo 170) y el Código Municipal*

---

<sup>11</sup> Ibid

<sup>12</sup> Asamblea Legislativa; *Constitución Política de Costa Rica*, (Costa Rica, 1949). Consultado en [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871)

<sup>13</sup> Procuraduría General de la República, *Opinión Jurídica 088-J*, (Costa Rica, 2015). Consultado en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=P\\_RD&param6=1&nDictamen=18968&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=P_RD&param6=1&nDictamen=18968&strTipM=T)

*(artículo 7 del Código Municipal anterior, y 4 del vigente) no se han limitado a atribuir a las municipalidades de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino que han dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma, que se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales.”<sup>14</sup>*

## **b) Segundo grado de autonomía - política/de gobierno - media**

El segundo grado de autonomía corresponde a la autonomía de gobierno. En el grado anterior se les otorga a las instituciones autónomas la potestad de regular su funcionamiento interno y el uso de sus recursos propios sin la injerencia de otros entes. El segundo grado de autonomía adicionalmente otorga la potestad de gobierno por lo cual los entes además de administrar su funcionamiento interno cuentan con la capacidad de establecer su conformación, sus fines y objetivos siempre en apego a lo otorgado por la ley, pero sin la injerencia de otros entes.

Es así como Rubén Hernández, cataloga este grado de autonomía como “*la capacidad de autogobernarse, o sea auto dirigirse políticamente, de fijarse el ente a sí mismo sus propios objetivos fundamentales, dentro del marco de su competencia constitucional o legal*”.<sup>15</sup>

A nivel municipal la autonomía política se encuentra originada en el artículo 169 de la Constitución Política, al establecerse que la administración de los cantones estará a cargo de los gobiernos municipales, es decir gobiernos cuya elección es popular al igual que el gobierno central y su gestión y organización no recibe injerencia de ningún otro ente, sin que esto signifique un territorio autónomo en su totalidad sino únicamente en sus competencias como hemos venido mencionando y daremos más énfasis a lo largo de esta investigación.

---

<sup>14</sup> Sala Constitucional, *Resolución N°05445-1999*, de las catorce horas treinta minutos del 14 de Julio de 1999, (Costa Rica,1999). Consultado en <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-158355>

<sup>15</sup> Hernández Valle, Rubén, *Instituciones de Derecho Público Costarricense*, (Editorial EUNED:Costa Rica, 1992), p. 125.



Sobre lo anterior, Molina Rojas indica que “la propuesta de la descentralización política es el reconocimiento de las unidades territoriales, que reciben competencias y recursos para que lo que decidan y gestionen en su nivel, no se haga en el superior.”<sup>16</sup>

De esta forma a nivel municipal tal y como existe autonomía de distintos entes para el cumplimiento de sus funciones específicas, en el caso de las municipalidades esta autonomía es también para el cumplimiento de funciones, pero fundamentada en su circunscripción territorial.

### **c) Tercer grado de autonomía - organizativa - plena**

El tercer grado de autonomía, o autonomía plena, solamente puede ser otorgado a nivel constitucional e implica “(...) *la capacidad de auto organizarse. En otros términos, es la capacidad que tiene el ente de establecer su organización fundamental con exclusión absoluta de la potestad legislativa.*

*En este caso existe una incompetencia, por razón de la materia, para que la ley pueda interferir en la autonomía organizativa de un ente descentralizado que está dotado de ella.”<sup>17</sup>*

Se podría afirmar que el grado de tutela por parte del Estado decrece en la medida en que aumenta el grado de autonomía, pero bajo ninguna premisa desaparece.

En cuanto al grado máximo de autonomía y refiriéndose en específico a las Universidades Estatales ha dicho la Procuraduría General de la República mediante su dictamen 216 del año 1999.<sup>18</sup>

*“Ahora bien, lo anterior no significa que las universidades estatales están totalmente divorciadas del ordenamiento jurídico costarricense o que, siguiendo*

---

<sup>16</sup> Molina Rojas, Fabio, *La Democracia desde el Municipio*, (Costa Rica, 2006), p. 42.

<sup>17</sup> Ibidem, *Instituciones de Derecho Público Costarricense*.

<sup>18</sup> Procuraduría General de la República, *Dictamen C-216-99*, (Costa Rica, 1999). Consultado en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PR\\_D&param6=1&nDictamen=6347&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PR_D&param6=1&nDictamen=6347&strTipM=T)

*una tesis dualista, se pueda afirmar que coexisten dos sistemas jurídicos dentro de un mismo Estado. En primer lugar, las universidades están sometidas al Derecho de la Constitución (valores, principios y normas). Dentro de los principios están: el de legalidad, el del control jurisdiccional de sus actos, el de responsabilidad y el democrático. Por otra parte, en virtud del principio de unidad estatal (11) las universidades estatales están sujetas al ordenamiento jurídico costarricense, tal y como acertadamente lo expresó don Eduardo Ortiz:*

*" La Universidad como cualquier otro sujeto del orden jurídico nacional, queda sometida a todas las regulaciones legales, que, aun afectando su situación jurídica e interfiriendo indirectamente con la prestación de su servicio y la organización de sus medios, afectan por igual a todos los otros sujetos del mismo orden, porque están motivadas en razones a todas comunes, extrañas a su especialización funcional. De este modo quedan sujetos a las normas de la Asamblea, el régimen de sus propiedades, la regulación del tránsito por sus calles, los delitos cometidos dentro de sus aulas y, en general, toda conducta del estudiante o del profesor dentro de la Universidad que coincida con una hipótesis legal, distinta de la enseñanza académica."<sup>19</sup>*

Lo anterior sirve para establecer algunas precisiones generales (aplicables no solo a las universidades), la primera es que todos los entes autónomos, sin importar su grado de autonomía, mínima o máxima están sometidos al derecho de la constitución. Como segunda precisión tenemos que todos los entes autónomos son sujetos jurídicos sometidos al orden jurídico nacional y se encuentran sometidos debido a las normas aplicables que sean comunes a todos y extrañas a su especialización funcional. Esto es muy importante pues nuevamente refuerza el concepto de autonomía en función del cumplimiento de una tarea específica, en el caso de las universidades la educación superior, en el caso de las Municipales el gobierno comunitario. Lo anterior permite afirmar, sin lugar a duda, que la autonomía sin importar su grado y en este caso siendo la autonomía máxima, surge y pervive para cumplir un objetivo, no es autonomía en sí misma sin un objetivo, no es irrestricta, no es elástica ni expansible. La autonomía en conclusión es un mecanismo excepcional que tiene fines y

---

<sup>19</sup> Ibidem *Dictamen C-216-99*

objetivos muy específicos.

### **C. Autonomía municipal**

Ahora bien, para desarrollar la presente investigación es fundamental conocer sobre la autonomía municipal, la cual forma parte en los distintos niveles de autonomía. La autonomía municipal surge de la imposibilidad de alcance geográfico por parte del Estado para prestar sus servicios a las diversas comunidades con las características y particularidades de cada una de estas representa, por lo cual, delega en los gobiernos locales potestades y deberes con la finalidad de que cumplan las funciones que le corresponden al Estado central.

Rafael de Piña, indica que *“(...) la potestad de que, dentro del estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial y que les permite, cuando la tienen, la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos.”*<sup>20</sup>

De manera general se define la autonomía municipal como *“(...) la capacidad que tienen las Municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón, en nuestro caso). Así, algún sector de la doctrina ha dicho que esa autonomía implica la libre elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa.”*<sup>21</sup>

En Costa Rica, la autonomía municipal, encuentra su origen constitucional en el artículo 170 de la Constitución Política, dictaminando su autonomía presupuestaria e indicando que sus funciones u obligaciones derivadas del Poder Ejecutivo, estas únicamente pueden surgir mediante una ley.

La Sala Constitucional ha definido la autonomía municipal de manera muy amplia y completa, inclusive continúa haciéndolo de manera constante, abarcando cada

---

<sup>20</sup> De Pina, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 16ª Edición, (Editorial Porrúa S.A: México, 1989) p.114.

<sup>21</sup> *Ibidem*, Sala Constitucional, Resolución N°05445-1999.

vez más temas. En la sentencia número 5445-99, determina, el concepto de autonomía municipal, como:

*"la capacidad que tienen las municipalidades para decidir libremente y bajo su propia responsabilidad todo lo referente a la organización" de su jurisdicción territorial (cantón), y que se traduce en la capacidad de fijar sus políticas de acción -planes y programas- y de inversión en forma independiente -determinación de su presupuesto- específicamente del Poder Ejecutivo; autonomía que deriva del carácter electoral y representativo de su gobierno (Concejo y Alcalde) (...)"<sup>22</sup>*

A su vez mediante el voto 4807-2010 ha indicado la Sala Constitucional:

*"VII.- Sobre la autonomía municipal. La autonomía municipal debe ser entendida como la capacidad que tienen las municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinado cantón."<sup>23</sup>*

De la anterior definición se desprende la salvedad de que, si bien las municipalidades cuentan con la potestad de actuar sin la injerencia del Estado central, dicha potestad debe darse siempre en el marco de la legalidad, y previa creación mediante ley. Tomando como ejemplo la precisión realizada por la Procuraduría General de la República en cuanto a las universidades, las municipalidades se encuentran sometidas a la Constitución y a las leyes en el tanto y el cuanto estas no se refieran a la especialidad para la cual fueron otorgadas sus potestades como ente autónomo, en el caso de las universidades para cumplir con su función de educar y en el caso de las municipalidades para servir a los habitantes de un determinado cantón en cuanto a sus necesidades e intereses y para administrar los servicios locales requeridos por la población, tal y cómo lo explica a continuación la Contraloría General de la República.

Cómo se indicó esto ha sido acogido y replicado por la Contraloría, que a través de sus criterios ha indicado que *"de conformidad con la Constitución Política, las*

---

<sup>22</sup> Ibid.

<sup>23</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, *Voto 4807-2010*, (Costa Rica,2010). Consultado en <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-467685> .

*municipalidades son corporaciones autónomas "encargadas de la administración de los intereses y servicios locales en cada Cantón" (artículos 169 y 170). La autonomía reconocida constitucionalmente le otorga a las municipalidades una serie de potestades y prerrogativas en diversos ámbitos: administración de los intereses locales a través de un gobierno municipal integrado por regidores y un alcalde (autonomía política), potestad de adoptar decisiones locales sin intromisión del Estado (autonomía administrativa), existencia de patrimonio y presupuesto propio (autonomía financiera), potestad de dictar los reglamentos autónomos de organización y servicio (autonomía normativa) y potestad de iniciativa en materia de creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales (autonomía tributaria).*

*Por su parte, la normativa de rango legal desarrolla el mandato constitucional, así, el artículo 2 del Código Municipal dispone "La municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines".<sup>24</sup>*

Todos estos criterios encuentran su fundamento legal también en el artículo 4 del Código Municipal, el cual establece una serie de atribuciones propias de las municipalidades, de acuerdo con la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política.

*"ARTÍCULO 4.- La municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política. Dentro de sus atribuciones se incluyen:*

*f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones."<sup>25</sup>*

Lo que establece dicho inciso del artículo es la facultad otorgada a las municipalidades de recurrir a diversos mecanismos y entidades que le permitan

---

<sup>24</sup> Contraloría General de la República, Criterio Jurídico DJ-0036-2011, (San José, Costa Rica, 2011). Consultado en [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2011/SIGYD\\_D\\_2011000348.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2011/SIGYD_D_2011000348.pdf)

<sup>25</sup> Asamblea Legislativa de Costa Rica, Código Municipal N°7794. Consultado en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=40197](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=40197)

cumplir los fines encomendados en los distintos aparatos normativos, facultad que resulta de la característica de autonomía administrativa que poseen las municipalidades, atribución que se encuentra inmersa en el ámbito de la autonomía administrativa. Esta en cuanto al tema que nos atañe se puede ver expresada por ejemplo en los contratos de recolección de residuos que realizan las Municipalidades las cuales dependiendo de su administración optan en ocasiones por adquirir un servicio privado externo de recolección de residuos, a manera de ejemplo la Municipalidad de Moravia, a diferencia por ejemplo de la Municipalidad de Goicoechea, quien tiene su servicio de recolección propio con personal e insumos propios del municipio.

De todo lo descrito anteriormente vamos configurando un boceto de cómo funciona una municipalidad en Costa Rica, recapitulando tenemos que sus atribuciones son otorgadas de forma constitucional que sus facultades se ejercitan por imperio de la ley (el Código Municipal entre otros). Esta autonomía se expresa en diversos ámbitos tales como la autonomía financiera, autonomía administrativa, autonomía política, autonomía tributaria, autonomía normativa. Esta primera descripción nos explica cómo nace y cuáles son sus atribuciones funcionales. En segunda instancia tenemos sus atribuciones operativas, la doctrina nos dice que las municipalidades son personas jurídicas plenas las cuales pueden contratar con cualquier sujeto sin importar su naturaleza e inclusive a nivel internacional, todo en procura de cumplir las atribuciones que le son encomendadas.

Hasta este momento mediante la descripción aportada se crea la sensación de que las municipalidades son entes con un nivel excepcional de poder y alcance y aparejado a esto con un nivel excepcional de responsabilidad sobre el bienestar de los habitantes de una circunscripción territorial. No obstante, esta sensación de poder y rango de acción no es absoluta ni pacífica en la doctrina, existiendo proponentes como Velasco, quién indica que progresivamente en la evolución del derecho se ha ido restringiendo cada vez de manera más significativa la autonomía municipal con el peligro de que eventualmente esta resulte irreconocible.

Tal y como lo indica a continuación, el mecanismo de esta “restricción” ha sido

la utilización de leyes para tener injerencia en la forma en la que se conducen los gobiernos municipales. Vinculado con el tema de esta investigación podría pensarse, siguiendo la tesis de Velasco, que el recurrir a la legislación para imponer de manera obligatoria la implementación de la Ley de Gestión de Residuos, configura efectivamente una limitación a la autonomía municipal, pues en palabras de Velasco mediante una imposición esta “autonomía” resultaría irreconocible. No obstante, como se discute en este trabajo el problema abstracto o de fondo que subyace a esta investigación, es si se debe garantizar la autonomía como un fin en sí mismo o si más bien la autonomía es un medio para conseguir un fin, que en todo caso debe ser el bienestar de los habitantes de un determinado cantón. Más aún que si al ponderar intereses prevalece la autonomía como una garantía de independencia frente a injerencias externas, por ser esta otorgada constitucionalmente o si más bien debe esta ceder al derecho a un ambiente saludable y las demás disposiciones en la materia también de carácter constitucional, estas interrogantes son las que busca responder este trabajo.

Sujeto a lo anterior, nos dice Francisco Velasco que:

*“Los municipios gozan de autonomía para la gestión de sus intereses propios. Esta es una consecuencia necesaria del carácter democrático de los ayuntamientos y de su institucionalización como nivel básico de gobierno. Ahora bien, el grado o nivel de esa autonomía no está fijado de una forma acabada en ningún texto jurídico: resulta del conjunto de sistemas de fuentes. La garantía constitucional sería, sobre todo, un límite abstracto frente a la ley. La ley puede regular de diversas maneras el régimen local, pero no lo puede hacer de tal manera que resulte “irreconocible” la autonomía municipal.*

*La teoría de la “garantía institucional” se ha mostrado, hasta hoy, escasamente eficaz para garantizar la autonomía municipal. Son muchas las leyes que, poco a poco, han ido limitando el ámbito de decisión propiamente municipal, pero ninguna de ellas hace por sí “irreconocible” la autonomía municipal en abstracto...”<sup>26</sup>*

---

<sup>26</sup> Velasco Caballero, Francisco, *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo Tomo II*, (Editorial Iustel; Madrid, 2009), Pp. 140-141

Lo expuesto por Velasco también sirve para establecer una interrogante muy valiosa, esta es:

¿Se puede graduar o matizar la autonomía de forma que coexista la expresión de la norma y la autonomía municipal que permita así conseguir un fin específico sin que la autonomía se vuelva irreconocible?

En el caso de esta investigación la norma sería la Ley de Gestión y el fin la subsecuente protección del ambiente, esto puesto en una balanza y contrapuesto a la autonomía como principio constitucional y legal.

#### **D. Alcances de la autonomía municipal**

Una vez que se tiene conocimiento sobre el término de autonomía y en específico la autonomía municipal, es importante saber los alcances y limitaciones de esta, dado que, si bien las municipalidades cuentan con el segundo grado de autonomía, el cual es un grado alto que les permite la autonomía de administración y de gobierno, según lo estudiado previamente, esta autonomía no resulta absoluta y en todo caso se encuentra siempre sometida a la ley.

Otto Rojas en su trabajo final de graduación nos dice que:

*“El municipio es una parte integrante del Estado, y, por ese concepto, mal podría ser independiente de él, menos aún si ambos tienen la misma finalidad de contribuir al bien social: el Estado, dentro del amplio radio de acción de la Nación entera; el municipio reducido de la ciudad que es el núcleo principal de la población del Estado”.*<sup>27</sup>

Es por lo anterior que en el voto de la Sala Constitucional 7598-2013 de las catorce horas con treinta minutos del cinco de junio de dos mil trece se indica lo siguiente:

*“Conforme lo establece el artículo 169 de la Constitución Política y el Código Municipal, corresponde a las Municipalidades la administración de los servicios*

---

<sup>27</sup> Rojas, Otto, *El Código Municipal y la Municipalidad Autónoma. Subvenciones y Autonomía Municipal*, Revista de Ciencias Jurídicas N° 20-21, (Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica: San José ,1972), p. 50.



*e intereses locales, con el fin de promover el desarrollo integral de los cantones en armonía con el desarrollo nacional. Además, de atender tales servicios e intereses, está claro que las municipalidades están obligadas a velar por los derechos de sus munícipes. El gobierno municipal se debe a los miembros de sus propios cantones, de manera que no puede permanecer inerte, cuando a los munícipes se les afectan derechos fundamentales”<sup>28</sup>*

De igual manera la autonomía municipal, no se puede tener como absoluta debido a que debe acogerse al principio de legalidad por un lado y por el control por parte de la Contraloría General de la República. A partir de lo anterior el dictamen DAGJ-551-99 del 13 de diciembre de 1999 emitido por la Contraloría General de la República<sup>29</sup> y respaldado en diversos criterios de la Procuraduría General de la República, establece que el alcance del actuar municipal se encuentra limitado a su cantón, tal y como lo establece el Código Municipal en el artículo 3.<sup>30</sup>

Sin embargo, y como se verá más adelante, si bien la limitación territorial es fundamental en los alcances de los municipios, existe la limitación material que en ocasiones específicas y, con la finalidad de satisfacer las necesidades de sus munícipes, les permite ir más allá de la limitación territorial. Esta limitación material es especialmente importante para este trabajo de investigación pues es la esencia de la hipótesis de esta investigación. Sobre esto Vargas Guillén establece que *“la descentralización territorial posee como razón de ser la condición territorial y está obligada a desplegar su actividad sobre cualesquiera fines o servicios que requieran quienes utilicen el territorio, en relación con esos fines indeterminados jurídicamente.”<sup>31</sup>*

---

<sup>28</sup> Sala Constitucional, *Resolución N° 07598 – 2013*, (Costa Rica, 2013). Consultado en <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-572122>

<sup>29</sup> Contraloría General de la República, *Dictamen DAGJ-551-99*, (Costa Rica, 1999). Consultado en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17700&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17700&strTipM=T)

<sup>30</sup> Asamblea Legislativa de Costa Rica, *Código Municipal N°7794*, (Costa Rica, 1998). Consultado en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1= 1&nValor2=40197](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1= 1&nValor2=40197)

<sup>31</sup> Vargas Guillén, Juan Antonio, *Alcances del artículo 169 de la Constitución*

En el caso que atañe es importante recalcar que cuando se trata de gestión de residuos sólidos, los municipios no solamente están cumpliendo con una tarea otorgada en función de sus atribuciones según lo dispone el artículo 169 constitucional, sino que están en el deber de cumplir para salvaguardar la salud y derecho a un ambiente sano de los habitantes del cantón a su cargo y consecuentemente de los habitantes de todo el país, esto tal y como ha sido consagrado en la Constitución Política. Es decir, su servicio cuenta con un interés superior, y es que si bien este es un servicio de carácter local tal y como ha sido atribuido por virtud del numeral 169 de la Constitución tal y cómo fue indicado anteriormente, deben también tener estos servicios arreglo a los preceptos constitucionales mencionados, tales como el ambiente sano y ecológicamente equilibrado y el derecho a la salud.

En atención a esto Rafael Piña indica que *“(...) la potestad de que, dentro del estado, pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial y que les permite (cuando la tienen) la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos”*.<sup>32</sup> Esta definición aportada por Piña bien debe ser coordinada y armónica con el sistema legal vigente, tal y como se ha expuesto.

Asimismo, Geigel concluye de forma adecuada que el resultado de la existencia de diversas entidades autónomas con distintos grados de jerarquía dentro del quehacer estatal, sumado al principio de unidad política del Estado nos permiten afirmar que la autonomía no puede ser absoluta, teniendo como condición fundamental el que su ejercicio deba estar subordinado dentro de los límites establecidas para el ejercicio de la correspondiente actividad. *“Una autonomía no puede ir más allá de lo que rectamente se desprenda de las normas del derecho positivo constitucional. O lo que es lo mismo, no se trata de un gobierno libre dentro del estado, sino de un poder regulado por el Constituyente, y por el Legislativo ordinario.”*<sup>33</sup>

---

*Política Costarricense*, (Costa Rica, 2012), p. 6.

<sup>32</sup> Ibidem De Pina, Rafael, p. 114.

<sup>33</sup> Geigel Lopez Bello, Nelson, *Autonomía Municipal y Urbanismo*, Caracas, Instituto de Estudios Regionales y Urbanos, (Universidad Simón Bolívar, Editorial Arte: 28

En concordancia de lo indicado por Geigel, Mauro Murillo indica que *“la autonomía no significa propiamente independencia, aunque sí alude a una relativa libertad, que queda al ente. Los entes descentralizados no son iguales, En el derecho público interno una relación propiamente de independencia solo se da entre los órganos fundamentales del Estado -sujeto por ser iguales (sin perjuicio del sistema de relación de pesos y contrapesos). La autonomía presupone relaciones de libertad -sujeción. Esta situación de sujeción puede tener diversos nombres, pero en definitiva implica supremacía de los órganos centrales”*.<sup>34</sup>

Todo lo anterior permite ir dibujando límites a la autonomía municipal. Esta en principio y en apariencia parece necesariamente irrestricta, es decir en apariencia por la naturaleza de las Municipalidades, en cuanto más autonomía tengan para cumplir sus objetivos, más efectivo puede ser potencialmente su desempeño. Lo anterior se constituye en una falacia, pues en el tema en específico que nos ocupa ha sido probado que la autonomía en materia de gestión de residuos ha tenido como resultado la aplicación dispar de las medidas de la norma y, en consecuencia, grados variables de bienestar para los cantones y aparejado a esto inevitablemente bienestar para el país y ¿por qué no? Para el planeta tierra. De esto se ocupa el segundo capítulo de esta investigación.

Regresando al tema que nos ocupa en este momento, sea los límites de la autonomía municipal, mediante el voto 5445-99 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, esta estableció que:

*“la capacidad pública de las Municipalidades es local, y la del Estado y sus instituciones y entes es nacional donde resulta que el territorio municipal es simultáneamente estatal e institucional, en la medida que lo exijan las circunstancias”*<sup>35</sup>

Lo anterior es esencial pues nos aproxima nuevamente a entender cómo puede

---

Caracas, 1972), p. 9

<sup>34</sup> Murillo Arias, Mauro, *Autonomía y competencia municipales*, (IFAM: Costa Rica, 1992), p. 4.

<sup>35</sup> Ibidem, Sala Constitucional, Resolución N°05445-1999

el Estado regular la autonomía, esta vez desde un entendimiento de las municipalidades como entes duales, por un lado, como entes autónomos locales y simultáneamente como entes estatales. Esta es una figura interesante pues coexisten dualmente dos figuras que en apariencia y jurídicamente resultan contrapuestas.

En el mismo voto continúa la Sala diciendo:

*“El legislador solo puede afectar la competencia local fundado en razones de incapacidad real o técnica municipal o bien, cuando el asunto desborda lo local, siguiendo el principio de razonabilidad y proporcionalidad.”<sup>36</sup>*

La precisión anterior es altamente reveladora pues nos lleva a un nuevo límite de la autonomía, por un lado, tenemos la dualidad de las municipalidades y en consecuencia su limitación frente al poder ejecutivo, expresado como se verá más adelante en directrices, y otros documentos.

Ahora incorporamos al panorama, las limitaciones municipales frente al poder legislativo y nos dice la Sala como intérprete constitucional que es potestad del legislador el afectar la competencia local cuando funde las razones de esta afectación en incapacidad o bien cuando el asunto desborde lo local atendiendo al principio de razonabilidad y proporcionalidad. Lo anterior es esencial pues la pregunta que se formula en este momento es:

¿Es o no la protección del medio ambiente un asunto que efectivamente desborda lo local?

A esta pregunta procura responder este capítulo más adelante cuando analiza la autonomía municipal frente al control ambiental.

Finalmente, la Sala expresa, que:

*“La autonomía local, por tanto, no es un principio ilimitado, sino que está sometido a una serie de restricciones que las mismas constituciones y leyes se encargan de individualizar y que van de la mano con el hecho de que los municipios se encuentran insertos en un Estado y deben respetar la unidad y coordinación que*

---

<sup>36</sup> Ibid.

*debe existir en su interior*<sup>37</sup>

En otra resolución, esta vez la N°3309-94 de 15:00 horas del 5 de julio de 1994 de la Sala Constitucional establece una clara delimitación de la potestad de autonomía con la que cuentan las instituciones autónomas, fijando la relación existente entre la autonomía y la ley, esta elaboración de la Sala nos sirve para entender cómo opera entonces la autonomía en los entes municipales, que tienen autonomía de gobierno, a diferencia de las instituciones autónomas que solo tienen autonomía administrativa en virtud de la modificación al artículo 188 constitucional, en este sentido expresa:

*"(...) III.- La autonomía administrativa de las instituciones descentralizadas constituidas en el Título XIV de la Constitución, es una garantía frente al accionar del Poder Ejecutivo Central, más no frente a la ley en materia de Gobierno. Antes de la reforma operada al artículo 188 de la Constitución, no era posible someter a las instituciones autónomas a la política general del Estado en cuanto a las materias puestas bajo su competencia."*<sup>38</sup>

Este párrafo de la resolución de la Sala aclara el límite a la autonomía de las instituciones autónomas, esta precisión resulta vital, pues es necesario aclarar en este punto que las municipalidades son entes autónomos, no instituciones autónomas, en virtud de esto no se encuentran sometidas a esta precisión que realiza la Sala y subsecuentemente a las disposiciones de la modificación realizada al artículo 188 constitucional. El efecto de esto resulta especialmente importante, ya que esta reforma al citado numeral 188 opera para eliminar la autonomía de gobierno en las instituciones autónomas, autonomía que las municipalidades aún conservan. El efecto práctico de la eliminación de esta autonomía de gobierno, fue por un lado que las instituciones autónomas conservaran únicamente la autonomía administrativa y por otro la sujeción a la ley en materia de gobierno, la implicación práctica de esto es que la ley puede someter a las instituciones autónomas a las directrices del Poder Ejecutivo,

---

<sup>37</sup> Villagrán Abarzúa, Marcelo, *La autonomía municipal*, Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, N.º 2 (Chile, 2010), p. 224.

<sup>38</sup> Sala Constitucional, *Resolución N.º 03309 - 1994*, (Costa Rica, 1994). Consultado en <https://nexuspi.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-81035>

contrario sensu al ser las municipalidades entes autónomos y al conservar su autonomía de gobierno, la sujeción de la corporación municipal a la ley en materia de gobierno y en específico la sujeción a directrices, resulta imposible. Como ha sido aclarado en reiteradas ocasiones las municipales se encuentran sujetas a la ley, aun en el ámbito de su autonomía en materia de gobierno, pues ningún ente escapa a la ley, tal y como ha sido desarrollado en este capítulo. El resultado de esto es, que, si bien el legislador puede involucrarse con las municipalidades en el ejercicio de sus funciones legislativas, encuentra límites marcados a la hora de hacerlo. Entre sus posibilidades se encuentra fijar objetivos, establecer fines y medios para lograrlos, no obstante, le resulta incompatible el someter al ente municipal a una relación de tutela administrativa con respecto al Poder Ejecutivo, es decir someterlo a directrices. Tampoco puede legislar de forma que se menoscabe el ámbito material de sus competencias, sea la provisión de servicios y el velar por los intereses locales. Esto debe ser cuidadosamente analizado pues por un lado está la materia de gobierno que emana del Poder Ejecutivo y por otro lado está la posibilidad del Poder Ejecutivo Central de accionar directamente en las municipalidades, tal y como ha quedado demostrado ambas cosas resultan incompatibles.

Como hemos mencionado en el caso específico de la ley en análisis, se establece como ente rector del cumplimiento de la misma al Ministerio de Salud sobre la función ejercida por parte de las municipalidades en cuanto a la gestión de residuos sólidos. Sobre la estructura organizacional, como ya es sabido, el Ministerio de Salud pertenece al Poder Ejecutivo y las municipalidades, como se mencionó anteriormente, son entes autónomos con autonomía de gobierno que no se encuentran sujetos a directrices por parte del Poder Ejecutivo.

Lo anterior resulta problemático, pues de antemano se puede ver la limitación en cuanto al alcance que tiene el Ministerio de Salud sobre las municipalidades al ser estos entes autónomos. Ahora bien, para comprender esto es necesario mencionar que es una directriz y cómo funciona.

Según lo indica Jean Rivero, las directrices son disposiciones mediante las cuales una autoridad, investida de un poder discrecional, cuyo ejercicio le impone, en principio, el examen de las situaciones individuales a las cuales se aplica da a conocer los criterios generales a los cuales ella subordina sus

decisiones, sin que por ello se abstengan de derogarlas en un caso particular si estima que éste lo exige.<sup>39</sup>

Asimismo, en cuanto a las directrices por parte del Poder Ejecutivo a las diversas instituciones autónomas, tal y como lo menciona José Dromi; *“cuando se trata de entes sometidos a control jerárquico institucional o de tutela administrativa (entidades autónomas, autárquicas, descentralizadas), los alcances del control que ejerza el Poder Ejecutivo sobre los entes descentralizados, dependerán del derecho positivo, en cuanto a si se puede actuar de oficio, si alcanza a la gestión, si solamente procede por razones de legalidad o también por conveniencia, si puede hacerlo a priori o sólo después de adoptada la decisión (...)”*<sup>40</sup>

Cómo ya ha sido reiterado al ser la municipalidad un ente autónomo y no una institución autónoma y al conservar su autonomía de gobierno, la definición aportada por Dromi resulta incompatible con las atribuciones constitucionales de las municipalidades, esto nuevamente impone un límite a las posibilidades con las que cuenta el Ministerio de Salud.

Ahora bien, en atención al funcionamiento de las directrices del Poder Ejecutivo, y en el caso específico al papel que pueda ejercer el Ministerio de Salud sobre las corporaciones municipales como entes autónomos, la Sala Constitucional ha sido clara sobre esto en la resolución 4836-200, la que indica lo siguiente:

*“III.- Sobre la autonomía administrativa de las entidades descentralizadas y la facultad de dirección del Poder Ejecutivo. La Sala Constitucional en varias ocasiones se ha referido sobre el contenido del artículo 188 de la Constitución Política, desarrollando la noción de la autonomía administrativa de que gozan las instituciones autónomas, sus implicaciones y los matices que se establecen con el fin de asegurar la planificación de la gestión administrativa. De esta manera, dicha autonomía cede –normalmente– ante la facultad de dirección que el Derecho de la Constitución le atribuye al Poder Ejecutivo, con la finalidad de vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas. Dicha facultad se encuentra supeditada al cumplimiento de ciertos requisitos*

---

<sup>39</sup> Rivero, Jean. *Derecho Administrativo*, Instituto de Derecho Público, (Caracas, 1984).

<sup>40</sup> Dromi, José Roberto, *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo 2, Editorial Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, (Buenos Aires, 1987), p. 163

para su validez, entre ellos, que su contenido sea de carácter general. No puede confundirse la facultad de dirección con la potestad del jerarca de dictar órdenes a sus inferiores, por cuanto la primera –desde ningún punto de vista– supone la existencia de una relación de jerarquía entre la Administración Central y la Administración Descentralizada. En este sentido, la Sala en sentencia #6345-97, de las 08:33 horas de 12 de octubre de 1997, señaló:

*‘La autonomía de las llamadas ‘instituciones autónomas del Estado’, que fue uno de los dogmas más ardorosamente levantados por la Asamblea Constituyente de 1949, se consagró, en su texto original, en los siguientes términos:*

*‘Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión.’*

Posteriormente ese texto fue reformado por Ley #4123 del 30 de mayo de 1968, en el siguiente sentido:

*‘Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno’.*

**V—** Como puede verse, la modificación consistió en retirar de la esfera de autonomía garantizada constitucionalmente de este tipo de entes la de gobierno, sujetándola, a partir de ese momento, a la ley. Para entender el alcance de la variación es indispensable examinar la diferencia entre autonomía administrativa y autonomía de gobierno. Sin embargo, no hay ***un criterio seguro para establecer tal diferencia y más bien es evidente que el texto original del artículo 188 de la Constitución Política únicamente pretendió, mediante el uso del término ‘autonomía de gobierno’, relativizarla independencia de estas instituciones. La autonomía, por definición, es administrativa de Derecho Administrativo—, de modo que eventualmente lo que podría distinguirse es autonomía administrativa de gobierno y autonomía administrativa de administración. Por otra parte, toda administración implica gobierno, como se ve claramente en el caso de la división de poderes, según la cual el Poder Ejecutivo reglamenta, administra y también gobierna, y esas funciones no pueden distinguirse tan nítidamente como cabría suponer: baste con observar que la reglamentaria no se distingue ‘materialmente’ –por su contenido– de la legislativa, y que no es posible administrar sin gobernar, ni lo uno o lo otro sin reglamentar. En***



**este contexto, puede decirse que la potestad de gobierno alude a la determinación de políticas, metas y medios generales, más o menos discrecionales, mientras que la de administración implica, fundamentalmente, la realización de aquellas políticas, metas y medios generales, utilizando –y, por ende, estableciendo a su vez– medios, direcciones o conductas más concretas y más o menos regladas, de tal modo que la diferencia entre unas y otras no sería material ni absoluta, sino simplemente de mayor o menor intensidad y discrecionalidad.** Esto puede entenderse mejor si se recuerda que la modificación del artículo 188 de la Constitución fue más alusiva que fundamental en aras de relativizar un mito de autonomía institucional que obstaculizaba la eficacia vincular de la Planificación nacional del desarrollo, si bien no quedó del todo claro que, debía aprobarse por ley.

(...)

Para analizar la constitucionalidad de las disposiciones que, según la acción, lesionan la autonomía del Instituto Nacional de Aprendizaje, es necesario tener presentes los principios establecidos en la sentencia de esta Sala #3309-94 de las 15:00 horas del 5 de julio de 1994, en la cual se fijaron, precisamente, algunos alcances generales de la autonomía administrativa de las entidades descentralizadas y de las potestades de gobierno que la ley pueda delegar en el Poder Ejecutivo, así como los límites de la actividad, meramente asesora, de la Autoridad Presupuestaria en relación con aquéllas desde el punto de vista del artículo 188 de la Constitución Política. En lo conducente, señaló esa sentencia que:

"III. La autonomía administrativa de las instituciones descentralizadas constituidas en el Título XIV de la Constitución, es una garantía frente al accionar del Poder Ejecutivo Central, más no frente a la ley en materia de Gobierno. Antes de la reforma operada al artículo 188 de la Constitución, no era posible someter a las instituciones autónomas a la política general del Estado en cuanto a las materias puestas bajo su competencia, pues la Constitución establecía:

*'Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia en materia de gobierno y administración, y sus directores responden por su gestión.'*

*"Luego de la reforma introducida por Ley #4123 del 30 de mayo de 1968, el texto es este:*

*‘Artículo 188: Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno.*

*‘Sus directores responden por su gestión.’*

*‘Esto quiere decir que las instituciones autónomas no gozan de una garantía de autonomía constitucional irrestricta, toda vez que la ley, aparte de definir su competencia, puede someterlas a directrices derivadas de políticas de desarrollo que ésta misma encomiende al Poder Ejecutivo Central, siempre que, desde luego, no se invada con ello ni la esfera de la autonomía administrativa propiamente dicha, ni la competencia de la misma Asamblea o de otros órganos constitucionales como la Contraloría General de la República. Debe hacerse notar que los antecedentes y efectos de la propia reforma, al reservar a esas entidades la materia de su propia administración, excluyó de su gestión la potestad de gobierno que implica: a) la fijación de fines, metas y tipos de medios para realizarlas b) la emisión de reglamentos autónomos de servicio o actividad, acorde con las disposiciones normalmente llamadas de política general. De esta manera, la reforma hizo constitucionalmente posible someter a las entidades autónomas en general a los criterios de planificación nacional y en particular, someterlas a las directrices de carácter general dictadas desde el Poder Ejecutivo central o de órganos de la Administración Central (llamados a complementar o a fiscalizar esa política general). Como parte de esos órganos políticos, fue establecida la Autoridad Presupuestaria, con el objeto de formular y ejecutar las directrices generales en materia de salarios, entre otras, emanadas del Poder Ejecutivo o de órganos de la administración central.*

*‘IV. Al trasladar la ley las funciones de administración del Ejecutivo central a la jurisdicción de las instituciones autónomas, ésta les reservó: A) la iniciativa de su gestión; esto es, no puede el Ejecutivo central ordenarles directamente actuar. La directriz podría regular que, si el ente actúa, lo haga en determinada dirección, pero no obligar al ente a hacerlo o impedir que actúe. B) La autonomía para ejecutar sus tareas y dar cumplimiento a obligaciones legales, entre las cuales debe ser incluido el cumplimiento de directrices legalmente adoptadas por el Poder Ejecutivo. En este sentido, como se dijo, no es posible autorizar al Ejecutivo ni a ninguna otra dependencia administrativa que obligue a las instituciones autónomas a actuar condicionadas de tal modo que, sin su*

autorización, no pueda llevar a cabo sus funciones. Este es el concepto que recoge la Ley General de la Administración Pública al establecer la facultad de dirección del Poder Ejecutivo, admitiendo la posibilidad de sustituir o destituir a los funcionarios de la entidad autónoma en caso de incumplimiento de las directrices, cuando éstas se hayan desobedecido reiteradamente y luego de 3 conminaciones. (Artículo 98.5) De allí que establecer la autorización o aprobación previa al ejercicio de su actuación administrativa particular o específica es inconstitucional. C) Queda también definido bajo el concepto de autonomía, la fijación de fines, metas y tipos de medios para cumplirlas. En este sentido la dirección del Poder Ejecutivo debe fijar las condiciones generales de actuación que excedan del ámbito singular de actuación de cada institución. No puede el Ejecutivo girar directrices específicas sino a todas ellas o a conjuntos de ellas (verbigracia, a los bancos del Estado), o en áreas de acción generales (inversión o endeudamiento externo).

‘IV. (Sic) Si, como se dijo este tipo de entidades operan protegidas del Ejecutivo en el campo administrativo en cuanto a órdenes, no pueden resistir el mandato del legislador. La Asamblea Legislativa sí tiene competencia para imponer por ley limitaciones a estas instituciones. Este es el significado de la expresión constitucional ‘... y están sujetas a la ley en materia de Gobierno...’ (art. 188). Si la autonomía opera frente a la administración pública, ¿qué es lo que puede oponerse al ejecutivo? Dicho de otra manera, ¿qué competencias no se pueden delegar en la Administración? El tema está claramente desarrollado en los artículos 26, 99, y 100 de la Ley General de Administración Pública que señalan la posibilidad de dictar directrices a ente autárquico, mas no de crear mecanismos por medio de los cuales el cumplimiento ya no quede en manos de la propia institución, sino de la entidad fiscalizadora. En este supuesto se excluye la inspección a priori, y únicamente se admite la sanción por incumplimiento, de la que surge la responsabilidad ulterior de los funcionarios en cuestión. Opera aquí un símil con el sistema diseñado en materia de libertad de expresión, el que rechaza la censura previa, puesto que es esencial a la autonomía administrativa, que el ente pueda cumplir o incumplir las directrices por su cuenta, sin perjuicio de ser sancionados los personeros y de que los actos guarden su valor y eficacia.’

VII.— En el mismo sentido de la sentencia expuesta, cabe reiterar que, en el

*caso de la independencia de administración, si bien es cierto que la ley formal puede regularla y, en su caso, limitarla, desde luego sería por y mediante ella misma, sin que pueda delegar ese poder en el Poder Ejecutivo o en la Administración Pública —en cualquier Administración Pública—, porque de lo contrario sencillamente dejaría de estar constitucionalmente garantizada, esto es, quedaría ‘desconstitucionalizada’, contra los principios más fundamentales del Orden Constitucional y del Estado Democrático de Derecho que el mismo trata de servir."*

*Con base en lo anterior, resulta de dudosa constitucionalidad el obligar a las instituciones autónomas a invertir en el SINART el 10% de los dineros o recursos que utilizan para publicidad e información de radio y televisión. A nuestro modo de ver, en la administración de sus recursos y sus bienes opera, en toda su extensión, la autonomía administrativa garantizada en la Carta Fundamental a favor de los entes autónomos; así lo ha interpretado, en forma reiterada, la Asamblea Legislativa, cuando, entratándose del traspaso de terrenos u otro tipo de bienes, como ocurre con el numeral 28 del proyecto de ley que estamos glosando, se limita a establecer una mera autorización, y nunca a imponer un deber de actuar en un determinado sentido.*

*Por lo anterior, se deja en evidencia, que, si bien el Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de emitir directrices sobre las instituciones autónomas, el emitir sanciones directas por el incumplimiento de una norma u obligarlas a cumplir de una determinada manera con lo establecido en la ley resulta inconstitucional."<sup>41</sup>39*

La sentencia aportada anteriormente sirve para entender cómo se desarrolla entonces la autonomía municipal. Al haber conservado las municipalidades la autonomía de gobierno a las cual se refería el artículo 188 del constituyente originario, cualquier tipo de sujeción por medio de una directriz resulta inconstitucional. Como ya se ha mencionado, lo único que le es posible al legislador es fijar objetivos y establecer fines y medio para lograrlos. Aunado a

---

<sup>41</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2001- 12461, (Costa Rica, 2001) Consultado en <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-286062>

esto se debe agregar que todo lo definido en la sentencia de cita referente a la autonomía de administración le es aplicable a las municipalidades con el incremento que implica además el gozar de autonomía de gobierno.

Asimismo, es importante extraer que si bien existe esa potestad de dirección, en relación con las instituciones autónomas, por parte del Poder Ejecutivo, la misma no es aplicable a las municipalidades; por lo que a manera de ejemplo, si el Ministerio de Salud al ser el ente rector en el cumplimiento de la ley observa que para que esto se dé de forma exitosa es necesario que todas las municipalidades se acojan al mismo procedimiento, existe un conflicto, puesto que no cuenta con la potestad para emitir directrices. En virtud de las competencias aportadas por el legislador mediante la Ley de Gestión, lo único que podría hacer el Ministerio de Salud es fijar objetivos y fines en cumplimiento de la Ley y plantearlos a las municipalidades en el ejercicio de sus competencias otorgadas constitucionalmente según el numeral 169.

A la luz de lo antes esgrimido se puede extrapolar que efectivamente tal y cómo lo precisala Sala Constitucional y como se mencionó anteriormente, no es posible para el Gobierno Central el obligar a actuar a las municipalidades de determinada forma o condicionar las funciones municipales de tal forma que para llevarlas a cabo estas requieran la aprobación del Ejecutivo.

Asimismo, como se ha expuesto, a efectos de mantener la coherencia de esta investigación, este apartado se ha dividido por un lado en las posibilidades del Ejecutivo frente a las instituciones autónomas y su autonomía de administración, contrario sensu a la autonomía municipal frente al Ejecutivo en cuanto a su autonomía de gobierno.

Finalmente, tal y como se establece en el voto 6469-97 de las dieciséis horas con veinte minutos del ocho de agosto de mil novecientos noventa y siete de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, los alcances de la autonomía municipal no pueden tenerse como absolutos, ya que pueden vulnerar lo inclusive concebido desde la Asamblea Nacional Constituyente, vaciando las potestades de los municipios de facultades o por el contrario dotándolos de facultades que no les competen, por lo que es necesario analizar cada caso en específico para determinar si le corresponde al gobierno local o no, asumir esta

función.<sup>42</sup>

Es en el marco de todas estas posibilidades que debe plantearse la posibilidad de garantizar la protección al ambiente que prevé la Ley de Gestión de Residuos. Y en apego al razonamiento de la Sala, el cual invita a analizar cada caso en específico tal y como lo indica el párrafo anterior, se procede a analizar a las municipalidades desde la óptica más específica, esto es la autonomía contrapuesta al control ambiental.

Antes de continuar, cabe destacar que, si se recapitula lo expuesto hasta este momento en el presente capítulo, se ha navegado el tema de manera general, en primera instancia estableciendo conceptos básicos para crear una base conceptual y finalmente llegando al tema específico. Todo este análisis permite establecer un verdadero análisis gradual de lo más general a lo más específico, por ello a continuación, analizamos el factor ambiental.

#### **E. La autonomía municipal y el control ambiental**

El fundamento principal de la ley en análisis se sustenta a la protección del ambiente a través de la gestión de los residuos, protección que surge al derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado establecido en la Constitución Política y reiterado por la jurisprudencia de la Sala Constitucional; dicho sustento lo podemos encontrar en la resolución N°11748-2020;

*“(...) IV.- SOBRE EL DERECHO A UN AMBIENTE SANO Y ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO. El artículo 50 de la Constitución Política establece como fundamental el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. De previo a la modificación de este artículo 50 para considerar de manera expresa lo relativo al ambiente, ya la Sala, a través de su labor jurisprudencial, había derivado este derecho a partir de las disposiciones constitucionales de los artículos 21 derecho a la vida y a la salud-, 69 explotación racional de la tierra- y 89 protección de las bellezas naturales-. La Sala ha optado por una consideración abierta o macro del concepto ambiente y de la protección*

---

<sup>42</sup> Sala Constitucional, *Resolución N.º 06469 - 1997*, (Costa Rica, 1997). Consultado en <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-112161>

*que se brinda al mismo, trascendiendo de la protección básica o primaria del suelo, el aire, el agua, los recursos marinos y costeros, minerales, bosques, diversidad de flora y fauna, y paisaje, para considerar también elementos referentes a la economía, a la generación de divisas a través del turismo, la explotación agrícola y otros. A partir de la reforma del artículo 50 constitucional, en la cual se consagró expresamente el derecho ambiental como un derecho fundamental, se estableció también -en forma terminante- la obligación del Estado de garantizar, defender y tutelar este derecho, con lo cual, el Estado se constituye en el garante en la protección y tutela del medio ambiente y los recursos naturales. Es a tenor de esta disposición, en relación con los artículos 20, 69 y 89 de la Constitución Política, que se derivó la responsabilidad del Estado de ejercer una función tutelar y rectora en esta materia, según lo dispone la propia norma constitucional en comentario, función que desarrolla la legislación ambiental. Es así como el mandato constitucional establece el deber para el Estado de garantizar, defender y preservar ese derecho. (...)*<sup>43</sup>

Esta resolución reciente del año 2020 aporta varios elementos importantes para la posible solución a la hipótesis de este trabajo, en primera instancia se tiene, como bien lo indica la Sala, que el régimen de protección constitucional en materia ambiental es de carácter abierto; esto quiere decir que está lejos de únicamente proteger las aguas, suelos, recursos marinos etc., y llega a un nuevo nivel de protección, el cual es incidir en la protección del ambiente en todo lo que se vincule o afecte a este (actividades económicas y productivas) es decir, todo lo que pueda tener una incidencia sobre el medio ambiente. Lo anterior sirve para entender la importancia que tiene el ambiente y la importancia que a nivel constitucional confiere la Sala a esta materia.

Ahora bien, tal y como lo indica la Sala, el Estado es el garante de esta tutela y sobre esta protección y tutela ambiental, el Estado central ha delegado funciones a las municipalidades; los alcances de la protección ambiental a nivel municipal se encuentran implícitos en distintas normativas como lo son el Código Municipal, la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley General de la Administración

---

<sup>43</sup>Sala Constitucional, *Resolución N°11748-2020*, (Costa Rica, 2020). Consultada en <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-982684>

Pública y la misma Constitución Política.

En razón de lo anterior, la normativa establece que los gobiernos locales deben tener un papel activo en la educación ciudadana referente a la protección ambiental, esto se encuentra previsto tanto en la Ley Orgánica del Ambiente en el artículo 7 y referente al interés presente de esta investigación en el artículo 23 de la Ley para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, siendo esto evidencia de las competencias atribuidas a las municipalidades independientemente de su potestad de autonomía en el cuidado y control ambiental.

Cómo se analiza más adelante en el derecho comparado, es evidente que los casos dónde existe más éxito en la gestión de residuos son los casos en los cuales el sistema es integral, con esto se hace referencia a que no solo tiene leyes claras y unificadas sin antinomias, sino que existe todo un sistema integrado de educación, programas, incentivos, etc. lo cual produce efectos más permanentes que la simple implementación de políticas ambientales aparejadas a sanciones, o peor aún, a la voluntad de los distintos actores.

Asimismo, la Sala Constitucional a través de distintos fallos ha profundizado y dado los lineamientos explícitos sobre esto.

*“PRINCIPIO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL “(...) V.- Sobre la autonomía municipal y el control ambiental. La Sala ha reconocido reiteradamente la facultad de los gobiernos locales para darse su propia ordenación territorial a través de los planes reguladores pero dicha normativa está subordinada y sometida a la legislación tutelar ambiental. Por ello, la Sala ha venido señalando que debe ser requisito fundamental que, obviamente no atenta contra el principio constitucional de la autonomía municipal, el que todo plan regulador del desarrollo urbano deba contar, de previo a ser aprobado e implementado, con un examen o evaluación de su impacto ambiental. El contenido precautorio y proteccionista del ambiente recogido en el artículo 50 constitucional irradia la actuación de todos los entes públicos, de manera que también las Corporaciones Municipales, en el ejercicio de sus competencias de ordenamiento del suelo y de sus diversas facetas, quedan sometidas a dichos límites. La definición y decisión sobre los usos del suelo debe ser compatible con los alcances de la norma superior, sobre todo, si se repara en que esta disposición establece el derecho de todos los habitantes*



*a obtener una respuesta ambiental de todas las autoridades públicas y ello incluye, sin duda, a las Municipalidades que no están exentas de la aplicación de la norma constitucional y de su legislación de desarrollo. Es por lo anterior que las normas tutelares del medio ambiente son obligatorias y vinculantes para todos, lo que no va en detrimento de las facultades y competencias de las municipalidades, las que más bien, deben contribuir con la protección del medio ambiente por mandato constitucional (véase en ese sentido sentencia número 2006-013028, de las 08:49 horas del 01 de septiembre de 2006). (...)*<sup>44</sup>

Esta posición de la Sala Constitucional es clara pues es una consecuencia lógica de todo el desarrollo jurisprudencial que se ha observado hasta ahora, así como indicando los siguientes puntos esenciales para esta investigación:

1. La Sala reconoce la autonomía de las Municipalidades, pero es clara en indicar que estas deben estar subordinadas y sometidas a la legislación tutelar ambiental.
2. Debe existir de previo a la implementación de un plan regulador un examen o evaluación ambiental. Ahora bien, en este punto retomando un voto anterior analizado supra donde la Sala indica que el control para la implementación no puede ser externo y ex ante, es decir que el Estado no podría supervisar de previo a la implementación del plan regulador. Al seguir esta línea de razonamiento lo que podría existir es una constatación a posteriori de esta evaluación ambiental, la cual como ya ha precisado la Sala, podría dar pie a sanciones en caso de que las actuaciones no se conformen con el derecho.
3. Indica la Sala que las normas tutelares del medio ambiente son obligatorias y vinculantes para todos es decir no existe pie a interpretar si estas le son aplicables o no a las municipalidades y que esto no va en detrimento de la autonomía pues las municipalidades están obligadas a cumplir con la protección del medio ambiente por mandato constitucional, con la especial importancia que la Constitución y la Sala otorgan a este tema como ya ha sido discutido ampliamente.

---

<sup>44</sup> Sala Constitucional, *Resolución N°01315-2012*, (Costa Rica: 2012). Consultado en <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-539646>

Como parte de los alcances del artículo 169 de la Constitución Política, las municipalidades cuentan con obligaciones a nivel ambiental establecidas en diversas normas como se mencionó anteriormente; sin embargo, la Sala Constitucional reitera dichas obligaciones ambientales con las que deben de cumplir las municipalidades y que esto no atenta con su principio de autonomía, dado que la protección ambiental es un fin superior. Sobre esto la resolución N°11748-2020 indica lo siguiente:

*“(…) V.- EL PAPEL DE LAS MUNICIPALIDADES EN MATERIA AMBIENTAL. De conformidad con lo dicho, las municipalidades, como parte integrante del todo que es el Estado, tienen dentro del ámbito de sus competencias y obligaciones una alta cuota de responsabilidad en materia ambiental sea mediante la aprobación directa de permisos o licencias para las cuales se exija el previo cumplimiento de requisitos que acrediten ante otras instancias del poder público el adecuado manejo ambiental, como mediante inspecciones regulares y canalización de situaciones de riesgo ante las instancias con mayor competencia de intervención. Ha quedado establecido ya que a los gobiernos locales les alcanza la obligación de coordinación y prevención en materia ambiental dentro del ámbito de su jurisdicción territorial, de donde resulta que ciertamente las municipalidades son actores importantes en la tarea de protección al ambiente. Es indubitable la facultad de los gobiernos locales para darse su propia ordenación territorial a través de los planes reguladores; pero la existencia de estos -que en su mayoría carecen de complementos de ordenación desde el punto de vista del ambiente sano y ecológicamente equilibrado- no produce la desaplicación de la legislación tutelar ambiental. Por el contrario, estima la Sala que debe ser requisito fundamental, que no atenta contra el principio constitucional de la autonomía municipal, el que todo plan regulador deba considerar, de previo a ser aprobado y desarrollado, con un examen del impacto ambiental desde la perspectiva que da el artículo cincuenta constitucional, para que el ordenamiento del suelo y sus diversos regímenes sean compatibles con los alcances de la norma superior, sobre todo, valorando que esta disposición establece el derecho de todos los habitantes a obtener una respuesta ambiental de todas las autoridades públicas y ello incluye, sin duda, a las municipalidades, quienes no están exentas de la aplicación de la norma constitucional y de su legislación de desarrollo. Los gobiernos locales pueden y deben exigir el*

*cumplimiento de requisitos ambientales en su territorio, y en caso de conflicto con las autoridades rectoras de la materia ambiental, pueden someter las controversias al contralor jurisdiccional que corresponda según la naturaleza de la infracción ver, en este sentido, sentencia número 2006-7994 de las 08:57 horas del 2 de junio de 2006-. (...)*<sup>45</sup>

Cabe destacar mediante el pronunciamiento aportado por la Sala que la responsabilidad ambiental y de planificación y distribución poblacional etc., es no solo un cálculo de cuántas casas puede haber en cierto terreno y que tamaño deben tener. Los planes reguladores tal y como lo indica el INVU en su sitio *Web*<sup>46</sup>, son un conjunto de mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para la distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas. Es decir, el ejercicio es mucho más complejo, pues a la hora de elaborar un plan regulador se debe contar con la certeza de que pueden existir los servicios para abastecer a la comunidad dentro de los cuales debe ir en lo que nos atañe el planificar la recolección y gestión de residuos. Además, destaca la Sala Constitucional, como lo hemos venido indicando, que en su mayoría los planes reguladores son carentes de complementos de ordenación desde el punto de vista del ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Esto en el mejor de los casos para los cantones que cuentan con uno, pues de 83 cantones solo 40 cuentan con un plan regulador en Costa Rica.

Cómo ya se ha indicado en reiteradas ocasiones, si bien la solución no es evidente a simple vista, el desarrollo jurisprudencial a nivel constitucional es pacífico, armónico y coherente en el tema ambiental, pues la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica ha manifestado que tanto el derecho a la salud como un ambiente sano, constituyen derechos fundamentales consagrados en el artículo 50 de la Constitución Política. Además, que el Estado, sus instituciones y las municipalidades se encuentran obligados a tomar las

---

<sup>45</sup> Ibidem, *Resolución N°11748-2020*.

<sup>46</sup> Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, *Planes Reguladores*, (Costa Rica, 2021). Consultado en <https://www.invu.go.cr/planes-reguladores>

medidas necesarias para proteger el medio ambiente y evitar grados de contaminación que pongan en peligro la salud de los ciudadanos. Esta no es una manifestación aislada por parte de la Sala Constitucional, sino que es una línea reiterada y uniforme que no permite dudar o interpretar en contrario.

Precisamente de esto se deriva el deber de las municipalidades según la conjugación de los artículos 50 y 169 de la Constitución Política de garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, correspondiéndole la administración de los intereses y servicios locales.<sup>47</sup> Es importante tomar en cuenta que de conformidad con el inciso c) del numeral 2 de la Ley Orgánica del Ambiente, el Estado debe velar por la utilización racional de los elementos ambientales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional; asimismo, se encuentra obligado a propiciar un desarrollo económico y ambientalmente sostenible, entendido como el desarrollo que satisface las necesidades humanas básicas, sin comprometer las opciones de las generaciones futuras. De esta forma, las municipalidades están obligadas a promover modelos de desarrollo sostenible a nivel local.<sup>48</sup> De cómo se pueden ver estos programas de desarrollo sostenible en la práctica, se encarga el tercer capítulo de esta investigación, al realizar un estudio de derecho comparado en naciones con programas ejemplares tales como Alemania o Japón.

Habiéndose establecido el marco conceptual de esta investigación a continuación procederemos a analizar en el segundo capítulo los alcances de la Ley de Gestión de Residuos y como en la práctica esto ha sido expresado en varias municipalidades de Costa Rica.

---

<sup>47</sup> Sala Constitucional, *Resolución N.º 00519 - 1997*, (Costa Rica, 1997). Consultado en <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-108406>

<sup>48</sup> Asamblea Legislativa de Costa Rica, *Ley Orgánica del Ambiente N°7554*, (Costa Rica, 1995), artículo 2. Consultado en [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=27738](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=27738)

## Capítulo II. Ley Gestión Integral de Residuos Sólidos

La gestión integral de los residuos se entiende como el conjunto de acciones encaminadas al aprovechamiento de los materiales y la energía contenida en los residuos de forma ambientalmente segura<sup>49</sup>, así como la eliminación responsable de la parte no aprovechable de estos residuos.<sup>50</sup> Esta gestión conlleva un esfuerzo integral de múltiples factores, por un lado, el derecho y por otro lado, todos los factores prácticos y técnicos para garantizar el éxito de los esfuerzos en la materia.

Los distintos métodos utilizados para alcanzar este objetivo son resultado de una combinación de técnicas y programas capaces de conseguir el máximo aprovechamiento de los recursos y fracciones útiles contenidas en los distintos materiales de dichos residuos, basándose en el hecho de que pueden ser manejados y dispuestos de manera separada. Asimismo, los nuevos modelos de gestión buscan las mejores soluciones para la prevención del daño ambiental al propiciar diferentes formas de intervención como, por ejemplo, extendiendo la responsabilidad del productor y activando la conciencia de la sociedad sobre sus formas de consumo y desprendimiento de residuos<sup>51</sup>.

Según indica la investigación de Velasquez Patiño, las acciones que han sido tomadas y como consecuencia han mejorado la reducción, de manera progresiva, de la cantidad de residuos son las técnicas preventivas como la reutilización, el reciclaje, la producción de compost a partir de los residuos orgánicos y disponiendo instalaciones que se dediquen a estas tareas cumpliendo con todos los requisitos técnicos y ambientales. Asimismo, tal y como indica Bermudez, el propósito de estas medidas es el subsanar las necesidades sociales como son la salud pública, la economía, la conservación, la estética y otras consideraciones de tipo ambiental, por lo cual, para alcanzar

---

<sup>49</sup> Deffis Caso, Armando, *La basura es la solución*. (Editorial Árbol.: Ciudad de México 1994), p. 40.

<sup>50</sup> Garrido, Santiago, *Regulación básica de la producción y gestión de residuos*, (Ed. ERNST & Young. Fundación Confemetal: España, 1998), p. 21.

<sup>51</sup> Velasquez Patiño, Ana Carolina, *La gestión de los residuos sólidos urbanos en la ciudad de Hannover: un modelo exitoso*, (Universidad de Guadalajara: México, 2007), p. 166. Consultado en <file:///C:/Users/fervc/Downloads/32009-Texto%20del%20art%C3%ADculo-32026-1-10-20110609.PDF>

una gestión de residuos realmente integral, es necesario que estos procesos sean comprendidos como un conjunto y no únicamente como acciones independientes<sup>52</sup>.

Mediante una lectura de la Ley que se analiza, en primera instancia podemos observar que la recolección de residuos sólidos es un esfuerzo común que compete a múltiples actores de la sociedad. Es así como el artículo 3 de la citada ley indica que su alcance es obligatorio para todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, lo cual sirve para aseverar en cuanto al tema que atañe a esta investigación, que los entes públicos indistintamente de su naturaleza, desconcentración o competencias, tal y como fue abordado en el capítulo primero de este trabajo, se encuentran obligados al cumplimiento de la presente Ley.

No obstante, como se plantea en el presente proyecto de investigación, existe incompatibilidad entre el planteamiento de la Ley y las facultades legales para imponer el cumplimiento de esta. En este caso el análisis se llevará a cabo desde la figura de las Municipalidades, para poner en evidencia la poca efectividad de la Ley por la forma en la que está diseñado el sistema jurídico de competencias y autonomía. Así, la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos se convierte en un deber ser para las corporaciones Municipales, es decir, una aspiración altruista en pro del ambiente la cual depende única y exclusivamente de cada corporación, sin que exista ninguna forma real de obligarlas a cumplir, verificar o de supervisar su cumplimiento o exigir el acatamiento de ella.

A continuación, como primer ejercicio, analizaremos la Ley y la contrastaremos con las competencias, obligaciones y potestades municipales desde varios ámbitos, en primera instancia las competencias de la administración pública en la recolección de desechos sólidos. De seguido, las disposiciones generales de la ley, posteriormente la constitucionalidad de la ley y finalmente el alcance del mandato de esta ley frente a la figura de la autonomía en general y en el caso que nos atañe de la autonomía municipal en específico.

Una vez llevado a cabo este análisis, se estudia a diferentes Municipalidades, su experiencia y evaluación en la recolección de residuos sólidos. Es posible

---

<sup>52</sup> Ibid.

adelantar que ninguna de las Municipalidades investigadas tiene el mismo éxito en la recolección de residuos, que algunas tienen programas de excelente calidad y otras no han siquiera logrado implementarlo. Esto, de anticipo, pone en evidencia que la experiencia para circunscripciones territoriales vecinas, Moravia y Goicoechea por ejemplo, puede resultar absolutamente disímil, es decir basta una casa y otra que sea separada por la división territorial del Cantón y la experiencia de recolección de residuos es radicalmente distinta, cómo se explicará a continuación.

### **A. Competencias y obligaciones de la Administración Pública en la recolección de desechos sólidos**

Indica la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos en su artículo 8 que son funciones y responsabilidades de las Municipalidades, entre otras:

1. Establecer un plan Municipal para la gestión de residuos en concordancia con el Plan Nacional.
2. Crear una Unidad de Gestión Ambiental.
3. Garantizar la recolección de residuos de forma selectiva, accesible, periódica y eficiente para todos los habitantes en su cantón.
4. Prevenir y eliminar vertederos en su cantón.
5. Impulsar sistemas alternativos para la recolección de residuos (contenedores, receptores, etc.).
6. Capacitar y educar a los habitantes del cantón.

A su vez, este mismo artículo indica que es competencia y potestad de las municipalidades el aplicar sanciones por el incumplimiento y la imposición de multas.

De lo anterior, se puede observar que no es tarea pequeña lo que se solicita a las municipalidades, tal y cómo se analiza más adelante, estas tareas encuentran fundamento, a través de la ley, en los más altos principios jerárquicos, es decir su asidero es de carácter constitucional y al encontrar apoyo y fundamento en la norma primigenia revisten especial fuerza e importancia a nivel jurídico. No solo por estar cimentados en principios constitucionales sino por tener en su base

principios especialmente importantes como el derecho a la salud y a vivir en un ambiente ecológicamente equilibrado.

Apoyando las disposiciones de la Ley de Recolección de Residuos Sólidos, existe la Ley 7794 denominada Código Municipal en su artículo 84 la cual indica que de conformidad con el plan regulador municipal toda persona física o jurídica debe cumplir con las siguientes obligaciones:

1. Separar, recolectar o acumular para el transporte y la disposición final los desechos sólidos provenientes de las actividades personales, familiares públicas o comunales.
2. Contar con un sistema de separación, recolección, acumulación y disposición final en el caso de empresas agrícolas, ganaderas, industriales, etc.

De lo anterior se observa como el Código Municipal en todos los supuestos (personas físicas, jurídicas, empresas, etc.), plantea varios escenarios como posibles para el tratamiento de los residuos sólidos, por un lado.

a. Plantea la posibilidad de separar los residuos sólidos b. Plantea la posibilidad de recolectar los residuos sólidos c. Plantea la posibilidad de acumular los residuos sólidos, todo lo anterior para la disposición final de estos. Lo anterior es muy interesante pues cabe recordar que las municipalidades, como ha sido discutido ampliamente, gozan de un grado especial de autonomía para poder ejercer sus competencias. A su vez cabe destacar que el Código Municipal es una Ley en vigencia cuyos preceptos son los rectores de función municipal, es decir su aplicación es tan válida en orden de jerarquía como lo es la aplicación de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

De lo anterior entonces, se tiene que es posible para las municipalidades y los habitantes de sus respectivos cantones, el separar y clasificar los residuos sólidos, esta sin lugar a duda es la mejor alternativa, la más amigable con el ambiente y la que intenta promover la ley de gestión. Por otro lado, también existe la posibilidad de recolectar o acumular los residuos sólidos, es decir entregarlos para su destino final sin una clasificación previa.



Lo descrito permite asegurar que el Código Municipal ve la recolección de residuos sólidos como una obligación de resultado, el cual se cumple al transportar los residuos a su lugar final. Es decir, mientras los distintos actores civiles pongan su basura en una bolsa (indistintamente de lo que esta basura contenga, a excepción de residuos peligrosos y otras clasificaciones especiales) y esta sea transportada a su destino final, se estará siempre en cumplimiento de ley de acuerdo con el Código Municipal lo cual resulta suficiente desde el marco de legalidad del Código Municipal pero insuficiente desde el planteamiento legal y ambiental de la Ley de Gestión de Residuos Sólidos.

De todo lo descrito anteriormente se plantean entonces dos escenarios posibles, por un lado, tenemos la recolección municipal la cual como se explicó busca garantizar el resultado final que permita llevar los residuos hasta un destino final específico y por otro lado la gestión integral de los residuos sólidos tal cual la establece la ley 8839. A continuación se analizarán las disposiciones de la Ley de Gestión para la Gestión Integral de Residuos.

## **B. Disposiciones Generales de Ley para la Gestión Integral de Residuos**

Cómo se indicó anteriormente el artículo 3 de la Ley dispone que esta es de observancia obligatoria para todas las personas, físicas o jurídicas, públicas (incluidas las municipalidades). De lo anterior surge entonces un cuestionamiento válido, a la luz de lo planteado en el Código Municipal, lo cual es incompatible en principio con la Ley para la Gestión Integral de Residuos, este cuestionamiento es si estamos ante una antinomia de derecho. Según Romero Pérez *"En este tema de la plenitud hermética del derecho, también es relevante mencionar el aspecto de las antinomias jurídicas. Estas se refieren a las incongruencias o contradicciones reales o aparentes de las normas que componen el sistema jurídico. Estas incongruencias o contradicciones, deberán ser resueltas, con el fin de hacer prevalecer esa plenitud hermética del derecho. Por ello, la forma de resolver estas antinomias, es aplicando una determinada norma y dejando la otra que se supone contradice o es incongruente con aquella que el intérprete selecciona como válida y aplicable."*<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Romero Pérez, Jorge Enrique, *Notas sobre la Interpretación Jurídica*, Revista de Ciencias Jurídicas N°133 (pp. 79-102). (San José: Costa Rica, 2014), P. 92.

De lo anterior se observa que el derecho ante todo busca lo que se conoce como la plenitud hermética, es decir que en el ordenamiento jurídico siempre exista una norma formulada o implícita que permita resolver cualquier situación jurídicamente relevante, a su vez que sea completo e íntegro, en consecuencia, se puede ver que al derecho le resulta inconveniente cuando ante un mismo supuesto fáctico existe una pluralidad de alternativas, esto lógicamente conlleva a una antinomia la cual da pie (de ser posible para el sujeto) a fungir como un intérprete que selecciona cuál norma es válida y aplicable. De lo anterior, podemos ver que la mayoría de las municipalidades cumplen con las disposiciones del Código Municipal, pues efectúan con la recolección de residuos sólidos, sin embargo, no cumplen con las disposiciones de la ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos tal y como se puede constatar en el capítulo dos de la presente investigación.

Todo lo descrito hasta ahora en este apartado sirve para revelar que la “observancia obligatoria” de la ley descrita es simplemente una sugerencia.

En cuanto al tratamiento de los residuos nos indica la Ley en su artículo 4 que existe una jerarquía en cuanto al tratamiento de estos la cual busca en orden de importancia: primero evitar la generación de residuos, segundo reducir la generación de residuos, tercero reutilizar los residuos producidos, cuarto valorizar los residuos (por ejemplo, por medio del reciclaje), quinto tratar los residuos generados antes de enviarlos a disposición final, sexto disponer la menor cantidad de residuos.

De lo anterior se deduce cómo la Ley plantea toda una serie de alternativas de las cuales la última opción es la disposición final de los desechos, en contraposición como se ha planteado reiteradamente el Código Municipal plantea más que el tratamiento de los desechos como el movimiento de estos de su origen al destino final.

A su vez, la Ley plantea una serie de principios generales que fundamentan la gestión integral de residuos, a saber:

1. La responsabilidad compartida, este planteamiento pone en evidencia que la gestión integral de residuos es una corresponsabilidad social, es decir

que no es simplemente el accionar de un actor suficiente para el cumplimiento del objeto de la norma. De manera práctica se puede pensar en un hogar que separa sus residuos, reutiliza y composta sus desechos orgánicos (frutas, verduras, cáscaras, etc.) para que cuando entregue sus desechos separados estos vayan a parar a su destino final junto con todos los residuos sin clasificar. Por otro lado, podemos tener a una municipalidad que implementa visitas frecuentes de recolección de reciclaje aparte de sus rutas normales de recolección de residuos y habitantes que no separan su basura y entregan todo junto sin separar en los días de ruta de recolección normales.

### **C. Análisis práctico de la aplicación de la Ley para la Gestión Integral de Residuos Sólidos**

Como un componente esencial del presente capítulo se procede al análisis de tres municipalidades en su aplicación de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, estos municipios se toman como punto de análisis dado que entre ellas existe similitud cantonal en presupuesto, territorio y cantidad de habitantes, por lo que al existir dicha similitud se establece un punto de referencia común sobre la aplicación de dicha Ley.

Dicho análisis parte del Plan municipal de gestión integral de residuos sólidos, plan con el que debe cumplir cada municipalidad según lo establecido en el artículo 8 de la Ley para la gestión integral de residuos sólidos:

#### *“ARTÍCULO 8.- Funciones de las municipalidades*

*Las municipalidades serán responsables de la gestión integral de los residuos generados en su cantón; para ello deberán:*

*a) Establecer y aplicar el plan municipal para la gestión integral de residuos en concordancia con la política y el Plan Nacional.*

*b) Dictar los reglamentos en el cantón para la clasificación, recolección selectiva y disposición final de residuos, los cuales deberán responder a los objetivos de esta Ley y su Reglamento.*

*(...)<sup>54</sup>*

---

<sup>54</sup> Asamblea Legislativa De La República De Costa Rica, *Ley para la Gestión*

### a) Municipalidad de San José

La Municipalidad de San José representa el cantón central de la capital del país, situación que la convierte en un centro de comercio y empresarial, característica que influye significativamente en el desarrollo de la gestión de residuos sólidos del cantón.

Esto influye en que el cantón de San José figure como uno de los principales generadores de residuos del país tal y como puede observar en el siguiente cuadro, al comparar su producción de residuos sólidos per cápita por día, con los cantones de Aserrí y Desamparados.

Cuadro 1: Cantidad de residuos sólidos per cápita por día municipalidades de San José, Desamparados y Aserrí para los años 2012 y 2013.<sup>55</sup>

Municipalidad	2012			2013		
	Cantidad de residuos en toneladas	Población	kg/per cápita/día	Cantidad de residuos en toneladas	Población	kg/per cápita/día
Desamparados	48.375	225 469	0,59	48.005	228 142	0,58
Aserrí	8.184	58 751	0,38	10.153	59 425	0,47
San José	145.499	325 155	1,23	145.800	328 152	1,22

Como se puede observar, el cantón de San José presenta una generación, diaria, significativamente mayor a la de Desamparados y Aserrí, aun y cuando en el cantón de Desamparados la cantidad de población se encuentra cercana a

---

*Integral de Residuos N°8839*, (Costa Rica, 2010), Consultado en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=)

<sup>55</sup> Municipalidad de San José, *Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos (2018-2022)*, Departamento de Gestión Ambiental, (Costa Rica, 2017), P. 12

la población de San José, San José supera por más del doble la cantidad de residuos sólidos diaria generada por individuo; y es que como se mencionó al inicio uno de los factores principales es que como ciudad capital, en San José se concentra la mayoría de oficinas de gobierno y comercio en general, por lo que recibe gran cantidad de visitantes diariamente, que aportan cantidades significativas de residuos y que se gestionan como parte de la producción del cantón.

Con la entrada en vigencia de la Ley N°8839, la Municipalidad de San José, gestionó el plan de residuos sólidos para su período 2012-2016 con la tesis de que, la generación de residuos sólidos y sus prácticas de consumo se encuentran asociadas a cuestiones económicas de los habitantes de un territorio, considerando, por ejemplo, que los sectores de mayores ingresos económicos son los que generan mayor volumen de residuos en comparación con aquellos habitantes de menores ingresos; asimismo, establece que un factor a considerar es que existe una diferencia en relación con el tipo de residuo generado, ya que se produce mayormente de tipo orgánico en zonas socioeconómicas menos favorecidas, y por el contrario en las zonas socioeconómicas más favorecidas se da un incremento de residuos procesados provenientes de envases, empaques, plásticos, entre otros.

Ambas tesis fueron modificadas durante la aplicación del plan, dado que este reflejo la importancia de conocer la realidad en la que se generan los residuos, siendo que el comportamiento de estos es una respuesta a la situación económica, por ejemplo; en épocas de prosperidad la cantidad de residuos per cápita es mayor que en tiempos de escasez. Es por esto por lo que la generación de residuos sólidos en el cantón responde a diversas variantes y sólo mediante el momento vivido y no sobre tesis preconcebidas es que se pueden realmente plantear las estrategias para poder desarrollarlas con éxito.

Si bien el Plan municipal para la gestión integral de residuos sólidos no presentó soluciones evidentes, en parte por el enfoque brindado, durante el periodo para el que fue creado, este sí ha dado un impulso significativo en temas como la definición de la responsabilidad de la gestión integral de residuos de los diversos actores involucrados, esta responsabilidad es de carácter jurídico y se ampara

en las leyes vigente, es menester recordar en este punto que, de acuerdo con los principios del derecho administrativo, la administración pública está facultada para llevar a cabo únicamente lo que la ley le permite, esto mediante el principio de legalidad consagrado constitucionalmente en el artículo 11 de la Carta Magna y desarrollado legalmente en la Ley General de la Administración Pública. Lo anterior sirve para demostrar que las corporaciones municipales cuentan con los instrumentos jurídicos, caso contrario no podrían existir iniciativas como la que se describe en este momento. Sumado a lo descrito la municipalidad busca fomentar el desarrollo de mercados de subproductos, materiales valorizables y productos reciclables, promover la separación en la fuente, promover el adecuado manejo de residuos para evitar que impacte la salud humana, los ecosistemas, el agua, el aire, influir en cambios de conducta de la población mediante la sensibilización respecto a la problemática de los residuos.

La problemática sobre la que se basó el plan municipal de gestión integral de residuos sólidos inicial sigue vigente, por lo que muchas acciones deben mantenerse a sabiendas que su cumplimiento no se visualiza a corto plazo, ya que muchas de ellas están asociados a sustituir hábitos de comportamiento social y cultural sumamente arraigados en la población. Tal y como lo indica la oficina de gestión ambiental, estos hábitos van asociados con la forma de consumir y generar residuos y desechar, en algunos casos sin considerar el ciclo de vida de los residuos, por lo que el mercado de consumo no busca dejar de consumir sino cambiar los hábitos de consumo, sustituyendo estos hábitos por otros más amigables con el ambiente<sup>56</sup>.

Es por lo anterior, y el hecho de que el cantón de San José es un gran generador de residuos sólidos per cápita en todo el país, de los análisis realizados por el Departamento de Gestión Ambiental de la Municipalidad de San José se concluye que este cuenta con una tendencia al aumento en la producción de los residuos anualmente, a pesar de una leve disminución en los años 2014 y 2015, para el 2016 se da el aumento significativo y para el 2017 la tendencia sigue en aumento. Tal y como lo indica el mismo plan municipal de gestión integral de residuos *“la producción per cápita por día de residuos, evidencia que, a pesar del aumento de la población en el cantón, se ha logrado disminuir desde el 2012*

---

<sup>56</sup> Ibid.

que registra la máxima de 1.23 Kg/habitante/día, hasta el 2015 que registra 1.15 Kg/habitante/día, sin embargo, con el aumento del 2016 y 2017, la producción por persona por día tiende a aumentar y alcanza para el 2017 1,26 Kg/habitante/día.”<sup>57</sup>

Cuadro 2: Producción Per cápita de desechos sólidos, según año 2011-2017<sup>58</sup>

Año	Cantidad de residuos en toneladas	Población	(Kg/habitante/día)
2011	139 928	322 155	1,19
2012	145 499	325 155	1,23
2013	145 800	328 152	1,22
2014	140 859	331 019	1,17
2015	140 147	333 980	1,15
2016	150 834	336 792	1,22
2017	156 461	339 581	1,26
Departamento de Servicios Ambientales, Municipalidad de San José 2013.			

A 7 años de la implementación de la Ley No 8839, para la Municipalidad de San José la gestión de los residuos sólidos representa aún un problema de impacto socio ambiental, donde se requerían propuestas concretas y sostenibles a corto, mediano y largo plazo; es por esto por lo que la Municipalidad de San José, posterior al análisis de los resultados del Plan municipal de gestión integral de residuos sólidos, en el año 2017 crea una propuesta para un nuevo PMGIRS.

Por lo anterior, y ante la falta de avances visibles a pesar de la implementación del Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos y en apego al

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> Ibidem, p.13

cumplimiento de la Ley 8839 sobre la Gestión Integral de los Residuos, se cuenta con estudios técnico científicos importantes para la toma de decisiones y la finalidad principal de la municipalidad es continuar en constante mejora en las políticas para la gestión de residuos sólidos, contando con lo que la Unidad de Gestión Ambiental plantea como el “cono de la deseabilidad” como objetivo a seguir en este tema.



Ilustración 1: Cono de deseabilidad en la gestión de residuos.<sup>59</sup>

Por lo anterior, la Municipalidad de San José, con la finalidad de corregir las debilidades demostradas en el primer plan municipal de gestión de residuos sólidos, plantea trabajar sobre estas enfocándose en los siguientes objetivos:

- *“Desarrollar principales resultados del estudio de caracterización, sobre la generación per cápita y la caracterización de los residuos del cantón.*
- *Revisar los aportes realizados al servicio en su desarrollo operativo, por una iniciativa de cooperación del gobierno de Corea del Sur.*
- *Revisar los aportes de la consultoría desarrollada por el BID en el marco de Ciudades Emergentes de América Latina, sobre residuos sólidos en el cantón de San José.*
- *Plantear los nuevos retos que tiene la GIR sobre la sensibilización de la población y el fortalecimiento institucional para que los gestores cumplan*

---

<sup>59</sup> Ibid.



*con lo planteado en la ley 8839 y la política nacional en torno al tema.”*

Asimismo, con el objetivo de apegarse a la recolección hasta la disposición final de los residuos según lo establecido por la ley 8839, la Municipalidad de San José cuenta con un sistema de recolección bastante eficiente que alcanza la totalidad del cantón a través de distintas rutas, de manera frecuente y diferenciado según la necesidad de cada tipo de residuo, tal y como se puede observar en la siguiente información suministrada por la unidad de gestión ambiental de la municipalidad.

Cuadro 3: Servicios de recolección de residuos sólidos brindados por la Municipalidad de San José.<sup>60</sup>

<b>Servicio</b>	<b>Cantidad de rutas</b>	<b>Frecuencia de servicio</b>
Recolección ordinaria	16	2 veces a la semana
Hospitales	1	De lunes a sábado 1 vez al día
Mercados	1	De lunes a sábado 1 vez al día
Comercial	7	De lunes a sábado 1 vez al día

Para estos mismos servicios la municipalidad establece una tasa para cubrir los costos, según detalla el siguiente cuadro (4).<sup>61</sup>

Tasa por Servicio de Recolección de Residuos	Tasa por Servicio de Limpieza de Vías y Sitios Públicos
Residencial, Público y Religioso	Periférica
Comercial Periférico	Comercial Casco Central
Comercial Casco Central	
<i>Fuente: Diario Oficial La Gaceta 134 del 12 de julio de 2016 y Diario Oficial La Gaceta 166, del 1 de setiembre de 2017.</i>	

<sup>60</sup> Ibidem. P. 10.

<sup>61</sup> Ibidem. P.11.

Esto es interesante pues podemos observar desde el punto de vista del derecho tributario que existe a nivel de la Municipalidad de San José un modelo diferenciado y progresivo en la carga impositiva destinada a la recolección de residuos, teniendo diferentes tasas dependiendo de quién sea el productor de los residuos.

Como conclusión de los estudios realizados al Plan municipal de gestión integral de residuos sólidos inicial, resulta fundamental para la Municipalidad de San José que su municipalidad provea el servicio de recolección de residuos tanto valorizables como no valorizables en forma selectiva, accesible, periódica y eficiente para todos los habitantes, así como la creación de centros de recuperación de materiales para su valorización, es por esto que tomando las medidas requeridas y ante la evidente necesidad para poder llevar a cabo el plan de gestión de residuos sólidos se crea el centro de acopio y selección de materiales valorizables “*Centro de Reciclaje de Municipalidad de San José*” ubicado en el Distrito de Hatillo.

Este centro destaca a nivel nacional dado que fue creado ante la necesidad de dar tratamiento a los residuos valorizables producidos en el cantón y es un centro de acopio 100% municipal, es decir, la municipalidad en lugar de concesionar el servicio o echar mano de la empresa privada. La utilización de la empresa privada como se indicó en el capítulo primero de esta investigación le está permitida a las municipalidades de conformidad con la constitución y la normativa vigente, ya que como se ha indicado para el cumplimiento de sus funciones los entes autónomos tiene personalidad jurídica plena e independiente y pueden contratar con todo sujeto ya sea público o privado para la consecución de sus fines. No obstante, pese a existir esta posibilidad de privatizar la actividad, la Municipalidad de San José realizó la inversión propia para subsanar la necesidad de un servicio que evidentemente va a permanecer a lo largo del tiempo.

Esto demuestra a nivel nacional otro punto importante de esta investigación. Si bien la aplicación de la Ley de Gestión de Residuos es actualmente voluntaria, por la configuración jurídica actual, los principios de autonomía etc. Cuando las municipalidades toman acciones tendientes a apegarse a la Ley y sus preceptos, ocurren este tipo de iniciativas positivas, lo cual nos lleva a poder asegurar que cuando existe voluntad política, la aplicación de la ley es posible sin necesidad

de recurrir a mecanismos de coacción.

El centro de reciclaje de la Municipalidad de San José brinda los servicios de recolección de materiales a través del ruteo, ferias de recolección en los diferentes distritos del cantón, descarga de materiales en el centro y descarte, selección, embalaje y almacenamiento de materiales cuyo objetivo es la mejora ambiental al evitar que materiales que todavía pueden utilizarse se desperdicien; así como acciones comunales, de capacitación, educación ambiental, compostaje y trabajo de voluntariado y construcción de vínculos con organizaciones diversas para enlazar los esfuerzos de recuperación de materiales valorizables.

En el año 2019, este centro de reciclaje logró recolectar 1800 toneladas de material, es decir, 277 toneladas más que en el 2018 y el objetivo para inicios del año 2020 era alcanzar como mínimo 2000 toneladas de material.<sup>62</sup>

Durante el año 2020, el centro de reciclaje continuó laborando y lanzó la campaña “*Quédate en casa y continúa reciclando*” con el fin de incentivar la participación de la ciudadanía, por lo que inclusive durante este período particular de aislamiento y permanecer en los hogares continuó promoviendo su importante labor.<sup>63</sup>



64

<sup>62</sup> Gómez, Maricruz, “*Quédate En Casa Y Continúa Reciclando*”, Noticias San José, 17 de abril 2020. Consultado en <https://noticiassanjose.com/quedate-en-casa-y-continua-reciclando/>

<sup>63</sup> Ibid.

<sup>64</sup> Municipalidad de San José, perfil de Facebook, (Costa Rica, 21 de abril de 2020),

En promedio el centro de reciclaje lleva a cabo 400 campañas de recolección en las comunidades, alrededor de 40 campañas mensuales, abarcando aproximadamente 200 casas por cada recolección<sup>65</sup>. Las rutas de recolección de residuos valorizables o “rutas de reciclaje” se mantienen durante toda la semana todo el mes, distribuyéndose de la siguiente manera:

DÍA	DISTRITO
LUNES	Pavas • Uruca
MARTES	Mata Redonda • Hospital
MIÉRCOLES	El Carmen • Merced
JUEVES	Catedral
VIERNES	San Francisco • Zapote
SÁBADO	Hatillo • San Sebastián

66

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del Programa de Recuperación de Materiales Valorizables y de la recolección de estos, de la totalidad de residuos producidos por el cantón cerca del 1% aproximadamente se logra gestionar como residuos valorizables y del restante porcentaje se llevan a tratamiento final en relleno sanitario<sup>67</sup>.

Esto demuestra que a pesar de las acciones ya tomadas en los dos planes municipales de gestión integral de residuos sólidos (creados hasta el momento),

---

Consultado en <https://www.facebook.com/121510054603613/photos/pb.100064317774896.-2207520000../2935912753163315/?type=3>

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Municipalidad de San José, perfil de Facebook, (Costa Rica, 26 de abril de 2020), Consultado en <https://www.facebook.com/121510054603613/photos/pb.100064317774896.-2207520000../2936083813146209/?type=3>

<sup>67</sup> Ibid.

existen factores claves en un proceso de cambio paradigmático de la visión integral de los residuos que obedecen a estructuras de cambio a mediano y largo plazo, relacionadas a procesos sociales. Como el mismo PMGIRS menciona, un ejemplo de esto es la necesidad de “la concientización de la población de una cultura del reciclaje o de rechazo y mejor selección de productos de consumo, en este caso son acciones hacia afuera de la institución que deben ir paralelas a acciones hacia adentro de la institución, como la conformación de la estructura adecuada para ofrecer al ciudadano las mejores alternativas de servicio. Es precisamente en estas acciones concretas donde la institución debe fortalecerse e iniciar con el proceso de cambio utilizando los insumos que aportan los estudios técnicos desarrollados en los últimos años”. Situación que no debería ser del todo desconocida para el municipio dado que la ley N°8839 menciona en reiteradas ocasiones que una de las obligaciones con las que deben de cumplir los municipios es la educación ciudadana.

Por lo cual, si bien, el PMGIRS de la Municipalidad de San José y diversos estudios técnicos indican que esta se enfrenta a factores externos de gran relevancia como lo son los culturales, esto fue de conocimiento desde el inicio ya que la propia normativa prevé la educación ciudadana como una de las funciones con las que deberán cumplir las municipalidades precisamente para corregir esta situación y para actuar con apego a lo dispuesto por la Ley.

Adicionalmente, el estudio realizado por la misma Municipalidad de San José concluye que existe una limitación en cuanto a las capacidades técnicas y de recurso humano para cumplir con las disposiciones a cabalidad así como el hecho de que el sistema de cobro del servicio municipal de gestión de residuos no es el más efectivo, que hace que no brinde una subvención adecuada los costos del proceso, situación que en caso de corregirse ya sea mejorando la recaudación o incrementando el valor podría favorecer en la reducción en la generación.

Si bien, en la actualidad la Municipalidad de San José, está cumpliendo en su mayoría con lo asignado mediante la Ley N°8839, lo cierto es que durante el periodo 2010-2012 no contaban con un plan de acción (PMGIRS) y durante el periodo 2012-2016 no se realizaron acciones operativas en la atención de los residuos sólidos por lo que no cumplieron con las disposiciones de la Ley y esto

no implicó ninguna repercusión o responsabilidad para la municipalidad a pesar de que evidentemente estaban incumpliendo lo mandado y se causó un daño al ambiente. Esto es precisamente el planteamiento central de esta investigación, se puede constatar que existe un incumplimiento a lo que dispone una ley, no obstante, las consecuencias legales y la responsabilidad es inexistente ya que el sistema jurídico como un todo, ni siquiera prevé que hacer ante este escenario. Como ya se ha mencionado en otras ocasiones a lo largo de este trabajo, uno de los principales pilares de la convivencia en sociedad es la seguridad jurídica, esto es que todos tengan claro su papel y su responsabilidad, además que tengan claro las implicaciones jurídicas y la manifestación práctica de estas. Estas consecuencias no pueden ser ambiguas, optativas o potenciales, en el mejor de los casos, o inexistentes en el peor de los casos, tal y como ocurre en el escenario que se analiza. Es precisamente esto lo que debe evitar el derecho.

## **b) Municipalidad de Moravia**

Como se detalla más adelante el cantón de Moravia ha implementado diversas acciones con la finalidad de cumplir lo dispuesto en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, acciones que, por sus buenos resultados, le ha brindado un puesto de relevancia sobre otras municipalidades en este tema. Es por esto, que se procede analizar la gestión de la municipalidad de Moravia en cuanto a la aplicación de dicha Ley.

Según lo indica el Plan municipal de gestión de residuos sólidos, en el Cantón de Moravia, los clientes principales del sistema de recolección de residuos es la población residencial, la cual corresponde aproximadamente al 75% de los residuos recolectados correspondientes al área residencial. La recolección de residuos ordinarios abarca prácticamente la totalidad del Cantón, lo que corresponde a aproximadamente 55 000 habitantes, durante recolecciones que se realizan varias veces por semana. A pesar de lo anterior, algunos de estos habitantes no pagan sus impuestos, lo que genera un gasto significativo para la municipalidad sin poder aplicar la carga correspondiente a la recolección y disposición de residuos sólidos y subsanar los costos ejercidos en la gestión de

los residuos.<sup>68</sup>

La Municipalidad de Moravia cuenta con las tasas establecidas en el Código Municipal, distinto a lo que ocurre con la Municipalidad de San José que como se vio anteriormente aplica una tasa diferenciada propia, es pertinente recordar que según lo define la Sala Constitucional y según fue analizado en el primer capítulo de esta investigación una de las prerrogativas perteneciente a las municipalidades por jerarquía constitucional es la administración tributaria que le permite determinar la mejor manera de recaudar impuestos. En el caso de la Municipalidad de Moravia, en apego a lo dispuesto por el Código Municipal, estas tasas implican la recuperación de un porcentaje para financiar el desarrollo del servicio, sin embargo, como se mencionó anteriormente esto no es suficiente, es por lo que, actualmente, se trabaja en la elaboración de un estudio para establecer un sistema de pesos a nivel comercial, con el fin de establecer el cobro diferenciado según la cantidad de generación de residuos de cada comercio. Lo cual representará, primero que todo, un cobro justo a los comerciantes y además un ingreso mayor para las mejoras del servicio<sup>69</sup>.

Lo anterior, a criterio de quien redacta es un buen ejemplo de la utilización de la autonomía municipal en materia ambiental, es decir se busca apearse a la normativa más beneficiosa, en este caso la nueva Ley de Gestión, la cual como ha sido analizado es más beneficiosa para el ambiente que el Código Municipal y entonces no se gasta el potencial de la autonomía en determinar si se aplica una normativa evidentemente beneficiosa, sino que se utiliza a la figura jurídica de la autonomía para poner en movimiento a los mecanismos legales al alcance de la corporación. En este caso este mecanismo, como se explicó anteriormente, es la utilización de la autonomía fiscal para generar un sistema de recaudación más robusto en procura del cumplimiento de un interés superior.

A lo anterior se le añade el hecho de que la mayoría de la población no realiza

---

<sup>68</sup> Granados Hernández, Eduardo y Ramírez Aguilar, Mariana, *Proyecto de graduación "Modelo y guía de planificación para establecer la Gestión Integral de los Residuos Sólidos generados en el cantón de Moravia"*, (Universidad de Costa Rica: Costa Rica, 2009), pp.70-71. Consultado en <http://usi.earth.ac.cr/glas/sp/Moravia.pdf>

<sup>69</sup> Ibid

la separación de los desechos, y no todos los habitantes son sensibles a la necesidad de poner en práctica medidas de reciclaje y reutilización. Adicional a la falta de sensibilización en la práctica de los vecinos para la separación de los residuos, algunos habitantes del Cantón de Moravia depositan los desechos no tradicionales, que no son recogidos por el sistema de recolección de forma continua, en lotes baldíos, lotes municipales o cerca de la orilla de los ríos. Esto ocasiona que se deban recolectar cerca de 340 toneladas de residuos semanalmente, situación que ha implicado que la municipalidad, trabaje en conjunto con diversas asociaciones de desarrollo para la sensibilización de los habitantes del cantón.<sup>70</sup>

**Cuadro 5.** Generación de residuos por semana generados en el Cantón de Moravia en el año 2010.<sup>71</sup>

<b>Categoría</b>	<b>Cantidad de residuos generados (ton/semana)</b>
Residuos de viviendas	240,56
Residuos de comercios y restaurantes	60,41
Residuos dispuestos en basureros clandestinos	40
<b>Total de residuos recolectados</b>	<b>340,71</b>

Si bien la Ley para la Gestión de Residuos Sólidos entró en vigencia desde julio del año 2010, fue hasta el 2014 que la Municipalidad de Moravia inició el programa de recolección de residuos sólidos valorizables, cuyo aumento en

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Municipalidad de Moravia, *Plan Municipal De Gestión Integral De Residuos Sólidos del Cantón De Moravia*, Unidad de Gestión Ambiental, (Moravia: Costa Rica, 2019) p. 8.



cantidad de toneladas se ha incrementado de manera gradual y existe una correlación entre el aumento de la población y el porcentaje de recuperación de los residuos, esto se puede observar de mejor manera en los siguientes gráficos y cuadros que facilita el Plan de gestión integral de residuos sólidos de Moravia.

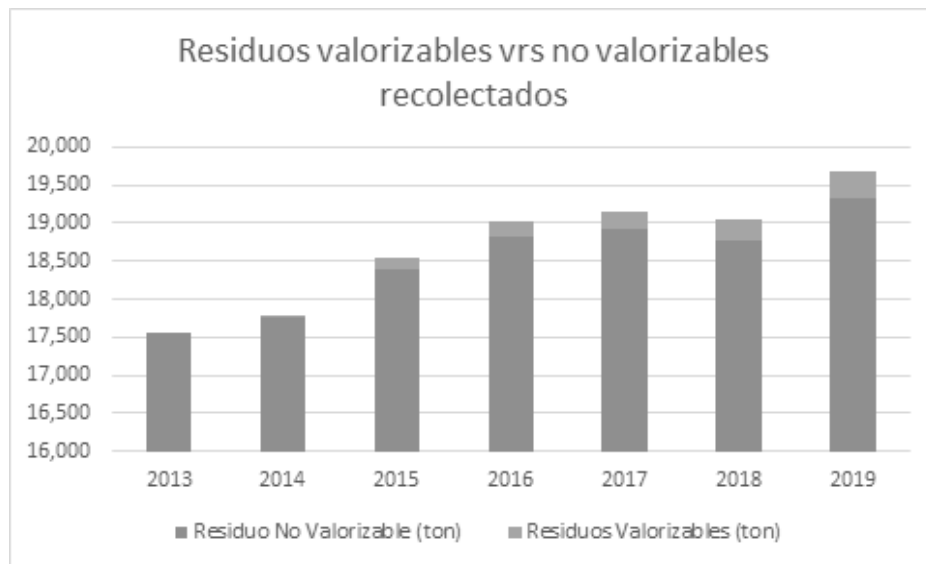


Gráfico 1. Toneladas de residuos ordinarios valorizables y no valorizables recolectados en el período 2013 – 2019.<sup>72</sup>

<sup>72</sup> Ibidem p.10

Cuadro 6. Relación entre la generación de residuos ordinarios valorizables y no valorizables y el aumento de la población, durante el período 2013 – 2019.<sup>73</sup>

<b>Año</b>	<b>Residuo No Valorizable(ton)</b>	<b>Residuos Valorizables(ton)</b>	<b>Residuos Totales (ton)</b>	<b>Recuperación(%)</b>	<b>Población (habitantes)</b>	<b>Generación (kg/hab. día)</b>
<b>2013</b>	17,547	0	17,547	0.0	59,705	0.81
<b>2014</b>	17,748	25	17,773	0.1	60,217	0.81
<b>2015</b>	18,391	146	18,536	0.8	60,729	0.84
<b>2016</b>	18,819	214	19,033	1.1	61,148	0.85
<b>2017</b>	18,917	227	19,144	1.2	61,542	0.85
<b>2018</b>	18,766	285	19,051	1.5	61,918	0.84
<b>2019</b>	19,323	349	19,672	1.8	62,000	0.87

<sup>73</sup> Ibid

Asimismo, como mecanismo para ampliar la recolección de residuos sólidos, e incluir residuos no tradicionales en el año 2019, y evitar los basureros clandestinos, la Municipalidad de Moravia inició con el programa de recolección de residuos no tradicionales, el cual consiste en la recolección de estos de forma trimestral en todos los distritos del Cantón.

Como se mencionó anteriormente, en el Cantón de Moravia la recolección de residuos valorizables inició en el año 2014, con la recolección de residuos de papel, cartón, plástico, tetra pack, vidrio, aluminio y otros metales.

Para iniciar con este proceso de recolección de residuos valorizables, la municipalidad, debió informar a la población e indicar la forma correcta de separación y preparación de los residuos, esto se realizó de la siguiente forma con la finalidad de alcanzar la mayor cantidad de población posible.

- Los recolectores entregaron volantes casa por casa durante la recolección de residuos.
- Se compartió la información en las redes sociales de la municipalidad.
- Se compartió información durante la feria ambiental que se realizó en junio.
- Adicionalmente se publicó en la página de la municipalidad para consulta permanente.

La información suministrada a los vecinos fue la siguiente:

Ilustración 4. Guía para la separación de los residuos valorizables entregada a la comunidad.<sup>74</sup>

<b>GUÍA PRÁCTICA PARA LA SEPARACIÓN DE LOS RESIDUOS VALORIZABLES</b>		
<b>MATERIAL</b>	<b>PREPARACIÓN</b>	<b>NO INCLUIR</b>
<b>PAPEL</b> BLANCO Y DE COLOR, CUADERNOS, AGENDAS, REVISTAS, FOLLETOS, PAPEL PERIÓDICO, DIRECTORIOS TELEFÓNICOS.	COLOCAR EL PAPEL EN BOLSAS PLÁSTICAS PARA QUE NO SE MOJE. NO ARRUGARLO YA QUE OCUPA MÁS ESPACIO.	PAPEL CARBÓN, SERVILLETAS NI PAPEL HIGIÉNICO
<b>CARTÓN</b> TODO TIPO DE CAJAS DE CARTÓN, POR EJEMPLO: CARTÓN GRUESO COLOR CAFÉ, CAJAS DE PASTA DE DIENTES, CARTULINA.	DESARMAR LAS CAJAS, APLARLAS Y GUARDARLAS EN BOLSA PARA QUE NO SE MOJEN.	CAJAS SUCIAS, CAJAS DE PIZZA, VASOS O PLATOS DE CARTÓN USADOS, CARTÓN DE HUEVOS.
<b>PLÁSTICO</b> BOTELLAS DESHECHABLES DE BEBIDAS GALONES Y BOLSAS PLÁSTICAS	ENJUAGAR LOS ENVASES Y DRENAR EL AGUA APLASTAR EL ENVASE.	RECIPIENTES DE AGROQUÍMICOS U OTROS PRODUCTOS TÓXICOS, VASOS NI PLATOS DESHECHABLES.
<b>TETRAPACK</b> CAJAS DE JUGOS Y LECHE.	CORTAR LAS PUNTAS DE LA CAJA, LAVAR, DRENAR EL AGUA Y APLASTAR.	
<b>VIDRIO</b> BOTELLAS DE VIDRIO COLOR VERDE, AMBAR O TRANSPARENTE, FRASCOS DE VIDRIO.	ENJUAGAR LOS ENVASES Y DRENAR EL AGUA.	PYREX, BOMBILLOS, VIDRIOS DE AUTOMÓVIL, ESPEJOS, VAJILLAS ROTAS, VENTANAS
<b>ALUMINIO Y OTROS METALES</b> LATAS DE CERVEZA Y REFRESCOS, LATAS DE ATÚN, FRÍOLES MOLIDOS, VERDURAS, ETC.	LAVAR LA LATA Y DRENAR EL AGUA. COLOCAR LA TAPA DENTRO DE LA LATA.	
<b>TODO EL MATERIAL ENTREGADO DEBE ESTAR LIMPIO, SECO Y SEPARADO.</b>		

Además, se realizaron charlas durante la feria ambiental con el fin de compartir con la comunidad temas sobre residuos y su correcta separación. El cronograma de las charlas se muestra en la siguiente ilustración.

<sup>74</sup> Ibidem p.71

**AGENDA DE CHARLAS "AULA ABIERTA"**

Viernes	Charla / Taller	Horario
<b>21 JUN</b>	<b>"No seas plástico"</b> A cargo del IPCCM - Dirigido a la persona adulta mayor	10:00 am
	<b>"No seas plástico"</b> A cargo del IPCCM - Dirigido a centros educativos de primaria y secundaria	11:00 am
	<b>Apoyo a la acción climática para la gestión integral y baja en emisiones de residuos sólidos</b> A cargo de GIZ, Programa Acción Clima II	1:00 pm
	<b>Gestión de residuos electrónicos y otros de manejo especial</b> A cargo de JIGREI	2:00 pm
<b>Sábado</b>		
<b>22 JUN</b>	<b>Confección de estodrillos</b> A cargo del Colectivo Colectivo Ambiental Costa Rica	11:00 am
	<b>¿Basura, residuos o recursos?</b> A cargo de la Red de Reciclaje de Costa Rica - RECYCLA	1:00 pm
	<b>¿Cómo se relaciona el manejo de residuos sólidos con la gestión de riesgo a nivel local?</b> A cargo de Grupo Hamel	2:00 pm
	<b>Taller de ciclismo urbano: Seguridad y eficiencia en bicicleta</b> A cargo de Bikes al trabajo en bici	3:00 pm

Ilustración 5. Cronograma de charlas durante la Feria Ambiental.<sup>75</sup>

Las rutas de recolección establecidas para los residuos sólidos valorizables se muestran en el cuadro 7.

Cuadro 7. Rutas y frecuencia de recolección de residuos valorizables.<sup>76</sup>

Ruta	Ubicación	Frecuencia
1	Barrio Saprissa, Hermenegilda, La Flor, Urbanización El Alto	Primer, tercer y cuarto lunes del mes
2	La Rejoja, Calle Manantial, Calle Ciprés, Platanares, Calle el Choco	Primer, segundo y tercer lunes del mes
3	La Guaria, Saint Francis	Primero, segundo y cuarto martes del mes
4	Los Colegios Norte, La Florencia, Barrio Virginia, María José, Corazón de Jesús, Barrio Americano	Primero, segundo y tercer martes del mes
5	Villa Margarita, La Fabiola, UNEMOPT, Calle Socorro Zúñiga	Primero, segundo y cuarto lunes del mes
6	San Blas, La Casa, Barrio Las Américas, Calle principal	Primero, tercero y cuarto miércoles del mes
7	Urbanización González, Radial al cementerio, Barrio San Martín, Saint Anthony, Montelimar, Urbanización Diana, La Alondra	Segundo, tercero y cuarto jueves del mes
8	Los Robles, Topacio, La Ladrillera, Moravia Centro, Guaria Oriental, Urb. Arcoíris, Ana Lorena, Calle las Artesanías	Segundo, tercero y cuarto martes del mes

<sup>75</sup> Ibid.

<sup>76</sup> Ibidem p.16

Ruta	Ubicación	Frecuencia
9	San Jerónimo, Calle la Torre, Calle la Palma, Calle Méndez, Calle el Poro, Tornillal	Primero, segundo y tercer miércoles del mes
10	Los Sitios etapas 1,2 y3, André Challé, Doña Elia, Residencial la Torre,	Segundo, tercero y cuarto lunes del mes
11	Parte del Descanso, Alta Moravia, Andalucía, Carlo Magno, Bello Horizonte, Las Flores, Villa Cecilia, Paseo 1 y 2, Lomas de Cabiara, El Moral, MonteLuz	Primero, tercero y cuarto martes del mes
12	Urbanización Los Colegios, Alrededores del Sion, El Fortín, Alemania Unida, Villa Verde, Urb. El Ciprés, Calle el Ruano, Urb. Colibrí,	Primero, segundo y cuarto jueves del mes
13	Antigua MASABA-Puente de Hierro, Calle Victoria, Calle el Quebrador, Calle el Níspero, Llanos de Toledo, La Cazuela, La Unión	Primero, segundo y cuarto miércoles del mes
14	Jardines, Los Sauces, San Blas (Sector Escuela), Urb. Girasoles	Segundo, tercero y cuarto miércoles del mes
15	Urb, Santa Rosa, Calle Principal de La Trinidad, La Colonia, Vista Azul, Calle Los Herrera, Edén, Calle San Francisco, La Huesera	Primero, tercero y cuarto jueves del mes
16	Urbanización Saint Claire, Altamoravia, Celajes, Lomas, Monte Lindo, Calle La Isla	Primero, segundo y tercer jueves del mes

Asimismo, la municipalidad cuenta con un convenio con la “Recicladora San Miguel” para que reciban los residuos valorizables generados en el Cantón, sobre esto la recicladora crea un registro sobre la cantidad de residuos sólidos valorizables entregados por la municipalidad, y esta es la base que define el precio a pagar. En la siguiente figura proporcionada por el Plan municipal de gestión ambiental se muestran los datos proporcionados sobre la cantidad de residuos generados para el año 2018.

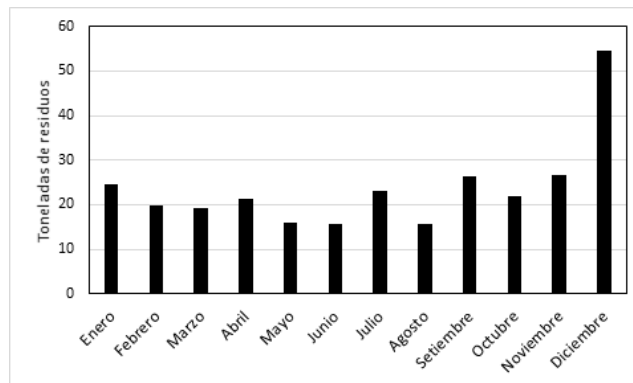


Gráfico 2. Cantidad de residuos valorizables generados en el año 2018 por la Municipalidad de Moravia.<sup>77</sup>

A pesar de la recolección de residuos, ordinarios y no ordinarios, de manera eficiente, continuar con la disposición final de residuos ordinarios en el relleno sanitario representa un impacto negativo a nivel ambiental y una problemática a nivel económico. Por esta razón, como parte del nuevo Plan municipal para la gestión integral de residuos, para la Municipalidad de Moravia resulta evidente la necesidad de reforzar la educación de la población en políticas de reducción, reutilización y reciclaje, para que se disminuyan los impactos negativos y se permita un mejor aprovechamiento de los recursos económicos invertidos en la disposición final de los residuos sólidos y lograr a su vez, disminuir la huella ambiental generada por el cantón, esto en cumplimiento con las disposiciones encomendadas por la ley para la gestión integral de residuos sólidos.

Si bien durante el periodo del 2018 no se generó un aumento significativo de separación de residuos valorizables en comparación con otros períodos el aumento ha sido paulatino mas no el necesario, por lo que resulta evidente la necesidad de mejorar la comunicación y educación de la comunidad sobre la importancia de la separación de los residuos valorizables; ya que si bien, con la aplicación y mejora del Plan municipal de gestión de residuos sólidos esto no ha sido suficiente y es necesario implementar medidas significativas ya que continuar con el uso del relleno sanitario no resulta sostenible ni ambiental ni económicamente, por lo que es necesario reducir la cantidad de residuos no valorizados.

<sup>77</sup> Ibidem p.17

Al igual que el estudio técnico de la Municipalidad de San José, el de la Municipalidad de Moravia concluye que *“aún sigue siendo necesario la promoción y el fomento de la gestión integral de residuos entre todos los generadores de residuos del cantón, centros educativos, empresa privada, instituciones públicas y la sociedad en general, mediante procesos de educación ambiental continuos que permitan el desarrollo exitoso de los distintos proyectos relacionados con la buena gestión de los residuos sólidos. Es importante mencionar que debe haber una articulación con el Ministerio de Educación Pública con el fin que se incorpore la variable ambiental dentro de los planes de estudio, así como programas ambientales dentro de los centros educativos, que permitan fomentar la conciencia colectiva que se necesita en las poblaciones más jóvenes, que llegarán pronto a la toma de decisiones.”*<sup>78</sup> Es decir, que el principal problema para llevar con éxito la tarea en materia de gestión integral de residuos sólidos hace falta una mayor educación ciudadana.

Sin embargo, indica textualmente:

*“Por otra parte, se ha evidenciado por medio de denuncias y con el acercamiento a las comunidades que en gran manera el problema de la poca participación de la ciudadanía con los programas de recolección de residuos se debe a la inadecuada comunicación de la municipalidad hacia la comunidad. El medio oficial en donde puedo conocer acerca de los programas de recolección es la página de la municipalidad, por lo que para tener acceso a ella es necesario contar con internet, una computadora o teléfono inteligente, y en muchos casos se carece de estos recursos, o simplemente hay poblaciones que no usan los medios de información en la que es indispensable el uso de la tecnología.”*<sup>79</sup>

Lo cual evidencia que el cumplimiento en cuanto a la educación ciudadana por parte de la Municipalidad de Moravia no ha sido el suficiente y achacarle responsabilidad a otras dependencias estatales como el Ministerio de Educación Pública no disminuye responsabilidad ni da solución al problema de una competencia legal que es propia de esta.

---

<sup>78</sup> Ibidem p.27

<sup>79</sup> Ibidem p.28



En este apartado se visualiza que, así como Moravia hoy realiza la gestión integral de residuos sólidos de una manera bastante exitosa y cercana al cumplimiento total de lo estipulado por la Ley de Gestión Integral de Residuos, no fue sino hasta el año 2014 que empezó a dar los primeros pasos para esto, aun cuando la Ley entró en vigor desde julio del 2010, y durante todo este periodo no hubo consecuencias para el municipio por el incumplimiento, sin embargo, el daño ambiental se continuaba generando.

### **c) Municipalidad de Goicoechea**

El análisis del Plan Municipal para la Gestión de Integral de Residuos Sólidos de Goicoechea (PMGIRSGO), demuestra que a pesar de que la Municipalidad de Goicoechea se encuentra en similitud de condiciones con la Municipalidad de Moravia y San José, en cuanto a la cantidad de habitantes, extensión territorial, tipo de población e inclusive por su cercanía territorial llegando a compartir límites territoriales con la Municipalidad de Moravia; este Plan municipal de residuos sólidos y la aplicación de este, es bastante distinta a los municipios anteriores, tal y como se puede observar a continuación.

Con la finalidad de cumplir con lo dispuesto en la Ley N°8839 de julio de 2010, la Municipalidad de Goicoechea gestionó durante el periodo 2011 y 2012 su propio Plan Municipal para la Gestión de Integral de Residuos Sólidos de Goicoechea (PMGIRSGO), mismo que con la aprobación de la alcaldía entró en aplicación.

Sin embargo, el Plan municipal de gestión integral de residuos sólidos de la municipalidad de Goicoechea consiste, en su mayoría, en un informe técnico sobre la composición de los residuos y la cantidad generada, y poco énfasis en medidas específicas sino objetivos generales que no le acercan al cumplimiento con lo dispuesto en la Ley 8839, lo cual implica una evidencia de incumplimiento ante lo establecido por esta, incumplimiento que como ha sido descrito reiteradamente, no ha tenido ninguna consecuencia, se podría decir que es jurídicamente irrelevante.

Por ejemplo, la Municipalidad de Goicoechea plantea en su PMGIRSGO

“establecer el procedimiento y la programación permanente para la recolección de residuos sólidos no tradicionales y su adecuada valoración y/o tratamiento y disposición final”<sup>80</sup> dicho objetivo no ha sido cumplido en la actualidad, por lo menos no de manera permanente como lo indica el plan, ya que la municipalidad no cuenta con rutas de recolección de residuos valorizables ni tampoco de desechos no tradicionales. Inclusive, según consulta al Departamento de Gestión Ambiental y de la información proporcionada por la página de dicho municipio, solamente se cuentan con campañas de recolección de residuos no tradicionales, las cuales no son periódicas ni fijas, esto a pesar de que el mismo plan indica que se cuenta con la infraestructura, equipos y recurso humano para atender dicha programación permanente de residuos sólidos no tradicionales.

Asimismo, en el PMGIRSGO se crea el programa “Goico Separa sus Residuos Sólidos”<sup>81</sup> y se designa para esto una partida presupuestaria con la finalidad de adquirir más camiones de recolección que les permitiera garantizar el servicio de recolección separada de residuos sólidos del Cantón; partida presupuestaria que fue ejecutada más la finalidad de garantizar la recolección separada de residuos valorizables no ha sido ejecutada a nueve años de aprobación del PMGIRSGO y once años de entrada en vigencia la ley, mientras que municipalidades como la de Moravia y la de San José ya cuentan con rutas permanentes para la recolección de residuos valorizables y están a disposición de consulta de la ciudadanía en sus distintos medios de información tal y como se pudo apreciar anteriormente.

En entrevista al director de la Unidad de Gestión Ambiental de dicho municipio el mismo indica que esto se debe a una falta de presupuesto y voluntad política por parte de la municipalidad para llevar a cabo el cumplimiento de la Ley a pesar de tener conocimiento de las carencias que presentan. Esto nos lleva a preguntar de manera válida, ¿Cómo es posible que un tema que ha sido definido jurisprudencialmente por la Sala Constitucional de Costa Rica como esencial para el bienestar de los habitantes, sea de aplicación facultativa y dependa de la

---

<sup>80</sup> Municipalidad de Goicoechea, *Plan Municipal De Gestión Integral De Residuos Sólidos del Cantón Goicoechea*, Unidad de Gestión Ambiental, (Goicoechea: Costa Rica, 2013) p. 28.

<sup>81</sup> *Ibidem* p. 39

voluntad política?

Tanto la Municipalidad de San José como la Municipalidad de Moravia indican en sus planes municipales de gestión integral de residuos sólidos actuales que el realizado en primera instancia, no fue más que una herramienta que al poner en práctica su función fue emitir un diagnóstico sobre la situación real en cuanto a la gestión de residuos sólidos en su Cantón y se convirtió en la base de un nuevo Plan municipal de gestión integral de residuos sólidos, mismo que una vez puesto en práctica les ha llevado a cumplir, en parte, con los mandatos de la Ley N°8839 y mejorar el ambiente bajo una adecuada gestión de los residuos sólidos.

Sin embargo, la municipalidad de Goicoechea solamente gestionó el PMGIRSGO que le permitió cumplir con el requisito del artículo 8 de la Ley N°8839, mas no con el resto de ella y a once años de entrada en vigor de la Ley a pesar de encontrarse en una situación de desventaja considerable con los otros municipios analizados, esta no cuenta con ninguna responsabilidad por la omisión de la citada Ley.

#### **D. Evaluación de las municipalidades analizadas según el Índice de Gestión Municipal (IGM)**

Como consecuencia de lo establecido en el capítulo I de la presente investigación, la autonomía municipal no implica la independencia total del Estado, por lo cual, la Contraloría General de la República, como parte de sus funciones de fiscalización de las municipalidades, periódicamente evalúa la gestión municipal, esto a través de lo que se conoce como el Índice de Gestión Municipal (IGM).<sup>82</sup> Asimismo, dicho estudio tiene como finalidad el fortalecimiento e implementación de procesos de mejora que inciden positivamente en la administración pública.

Partiendo del análisis práctico que se ha realizado anteriormente, sobre la ejecución de tres municipalidades, se hace más sencillo el análisis de dicha

---

<sup>82</sup> Contraloría General de la República, Décimo cuarto informe Índice de Gestión Municipal Resultados del periodo 2018, (Costa Rica, 2019). Consultado en <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/2018/igm-2018.pdf>

evaluación y demuestra, como se observa a continuación, la diferencia de resultados obtenidos.

En el año 2019 se emitió el índice de gestión municipal sobre el resultado del periodo del año 2018, dicho estudio evalúa la gestión municipal basada en la información suministrada por los municipios del país al Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM). La evaluación que se realiza se ocupa de analizar catorce áreas de la función municipal y en especial atención para la presente investigación, sobre la gestión de residuos sólidos.

La intención de la Contraloría General de la República con esto es lograr evaluar la gestión municipal en el desarrollo de sus funciones y establecer una comparación entre los diversos municipios, en este caso de interés lo referente a la gestión de residuos sólidos.

Al momento de realizar la evaluación de la gestión municipal, el estudio ubica en grupos a los municipios, lo que permite que estos se encuentren en comparación con otros que se encuentren en una similitud de condiciones para tener un punto de referencia justo. El análisis práctico que se realiza de las municipalidades de San José, Moravia y Goicochea no se da por una selección al azar, sino precisamente basándonos en esta categorización que nos permite calificarlas desde un punto similar.

Para la Contraloría General de la República, estas tres municipalidades se encuentran en el grupo “A” de evaluación. En dicho grupo se ubican las municipalidades con mayor presupuesto, mejor Índice de Desarrollo Humano cantonal (IDHc), menor cantidad de kilómetros cuadrados de territorio y mayor cantidad de unidades habitacionales con alto IDHc.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Contraloría General de la República, Décimo cuarto informe Índice de Gestión Municipal Resultados del periodo 2018, (Costa Rica, 2019), p. 24. Consultado en <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/2018/igm-2018.pdf>

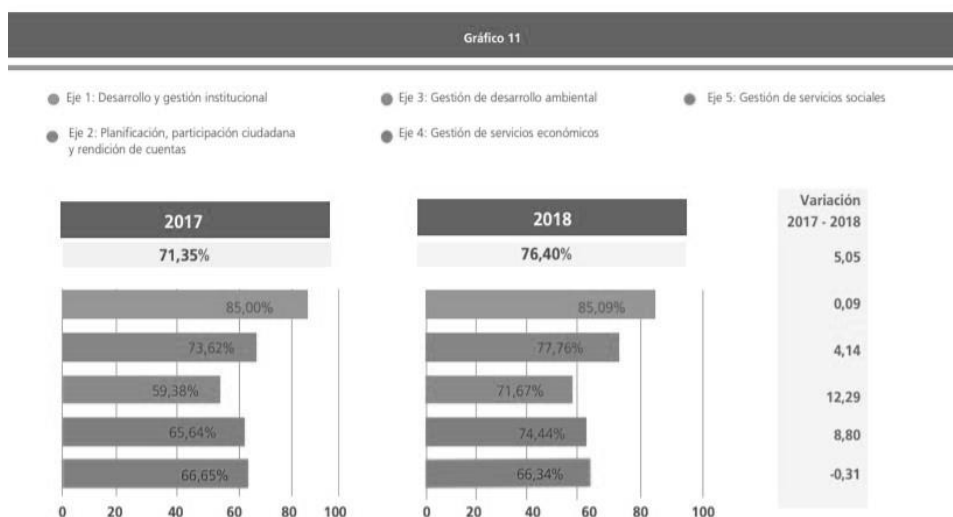
## Cuadro 8. Conformación de grupos<sup>84</sup>

Cuadro 8 Conformación de grupos			
A	Alajuela	Goicoechea	Puntarenas
	Belén	Grecia	San Carlos
	Cartago	Heredia	San José
	Carrillo	La Unión	Santa Ana
	Curridabat	Liberia	Santa Cruz
	Desamparados	Montes de Oca	Santo Domingo
	Escazú	Moravia	

Como resultado del estudio realizado se tiene que las municipalidades ubicadas en este grupo registran un avance en la calificación promedio respecto de los resultados obtenidos en la evaluación correspondiente al periodo 2017; adicionalmente son el único grupo cuya evolución supera la calificación de 70.

## Gráfico 3. Resultados del grupo A<sup>85</sup>

### Resultados Grupo A



El incremento en la calificación promedio se identifica principalmente en cuatro

<sup>84</sup> Ibidem p.23

<sup>85</sup> Ibidem p.26

ejes evaluados y el que presentó la mayor variación con un aumento de 12,29 puntos fue el correspondiente a la Gestión de Desarrollo Ambiental, de los cuales 3.80 puntos corresponden al tratamiento de residuos sólidos. Tal y como se puede observar en el siguiente cuadro proporcionado por la evaluación.

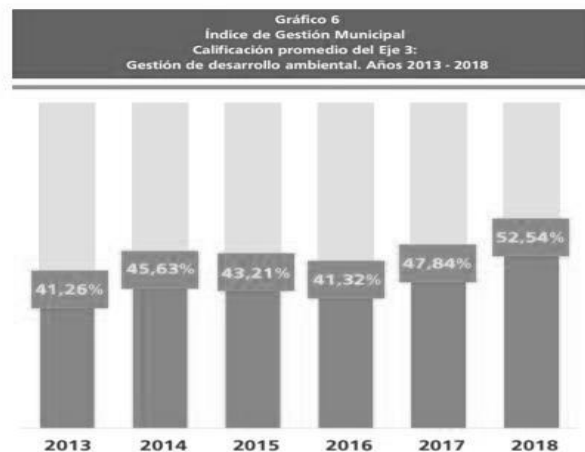
Cuadro 9. Evaluación de eje de gestión de desarrollo ambiental.<sup>86</sup>

### Eje 3: Gestión de desarrollo ambiental

Cuadro 4			
	Promedio 2017	Promedio 2018	Diferencia
3 Gestión de desarrollo ambiental	47,84	52,54	4,70
3.1 Recolección de residuos	55,77	56,70	0,93
3.2 Depósito y tratamiento de residuos	50,38	54,18	3,80
3.3 Aseo de vías y sitios públicos	34,74	45,29	10,55

La gestión de desarrollo ambiental ha sido el eje con las calificaciones más bajas durante el periodo de evaluaciones del 2010 al 2018, según como se puede observar en el gráfico que brinda el estudio de la CGR.

Gráfico 4. Calificación promedio del eje de gestión de desarrollo ambiental.<sup>87</sup>



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos contenidos en el Sistema Integrado de Información Municipal (SIIM).

<sup>86</sup> Ibidem p.18

<sup>87</sup> Ibid

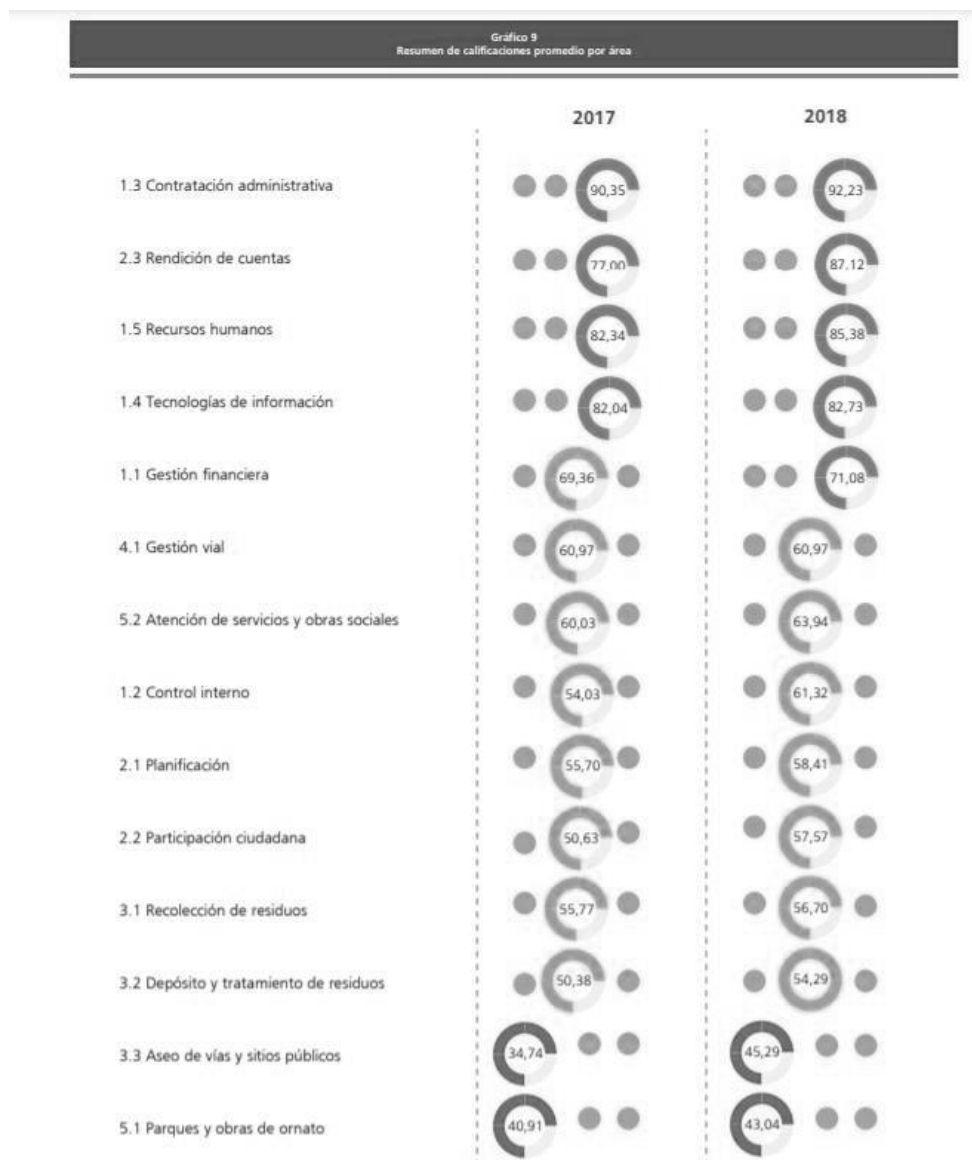
Según indica la CGR en dicha evaluación *“la baja calificación en lo que respecta a la Gestión de desarrollo ambiental, responde principalmente a que la prestación de los servicios de recolección y depósito y tratamiento de residuos sólidos y aseo de vías, presentan debilidades en cuanto a su sostenibilidad financiera. Asimismo, la información analizada permite señalar que la mayoría de los gobiernos locales tampoco destinan al menos 10% de los ingresos de la tasa para el desarrollo (inversión) de los servicios públicos en la categoría ambiental. Asimismo, persisten desafíos en relación con la actualización de las tasas y la cobertura de los servicios”*.<sup>88</sup>

Asimismo, tal y como se puede observar en el siguiente gráfico la gestión de residuos sólidos cuenta con una calificación inferior a los 70 puntos (calificación mínima establecida en el estudio para cada una de las áreas evaluadas), por lo que concluye dicho informe que deben ser atendidas de manera prioritaria por las municipalidades. Aspecto que se puede corroborar en el siguiente gráfico.

---

<sup>88</sup> Ibid.

Gráfico 5. Resumen de calificaciones promedio por área.<sup>89</sup>



De dicha evaluación la CGR emite la conclusión de aquellos municipios que presentan un mayor avance como referencia de la evaluación anterior y aquellos que por el contrario retroceden en su calificación y requieren un mayor control dado que no están cumpliendo sus funciones de forma adecuada.

La Municipalidad de Moravia se encuentra entre las municipalidades que mejoraron sustancialmente sus resultados referentes a la evaluación anterior, presentando un incremento de 17.4, siendo superada únicamente por la Municipalidad de Aserrí como se puede observar en el siguiente cuadro.

<sup>89</sup> Ibidem p.21



Cuadro 10. Municipalidades con mayor avance.<sup>90</sup>




Municipalidades con mayor avance			
Municipalidad	2017	2018	Dif.
Aserri	43,02	66,06	23,04
Moravia	69,16	86,56	17,40
Santa Bárbara	46,35	63,38	17,03
Los Chiles	34,68	51,37	16,69
Turrialba	48,65	64,72	16,07
Santo Domingo	56,29	72,15	15,86
Curridabat	61,33	77,00	15,67

Y es que la calificación de la Municipalidad de Moravia concuerda con el análisis práctico realizado anteriormente, en el cual se evidencia la aplicación de medidas y constante evaluación referente a la aplicación de la ley de gestión integral de residuos sólidos.

Contrario a la Municipalidad de Moravia, la Municipalidad de Goicoechea refleja el mayor retroceso del sector municipal en el IGM-2018, con 11,92 puntos menos en comparación con la evaluación anterior. La CGR anota que esta municipalidad *“registró una disminución en la calificación de todos los ejes evaluados en el IGM, y significativamente en el eje de gestión de desarrollo ambiental. Asimismo, tuvo un deterioro en los indicadores relacionados con aseode vías y sitios públicos, recolección de residuos y parques y obras de ornato”*.<sup>91</sup>

Cuadro 11. Municipalidades con menor avance.<sup>92</sup>



Municipalidades con mayor retroceso			
Municipalidad	2017	2018	Dif.
Goicoechea	74,84	62,92	-11,92
Coto brus	52,58	43,96	-8,62
Pococi	66,01	60,37	-5,64
Parrita	56,65	51,65	-5,00
Cartago	82,54	77,78	-4,76
San Mateo	68,16	63,81	-4,35
Nandayure	44,71	41,72	-2,99

<sup>90</sup> Ibidem. p.34

<sup>91</sup> Ibid.

<sup>92</sup> Ibid.

Como se ha indicado, tanto la municipalidad de Moravia como la de Goicoechea cuentan con similitud de condiciones en el desempeño de sus funciones, sin embargo, el resultado en la gestión de residuos sólidos es evidentemente distinta, sin que exista algún elemento objetivo que justifique dicha diferencia.

La CGR concluye la evaluación indicando que los gobiernos locales cuentan con rezagos para gestionar la prestación de sus servicios públicos como lo son la recolección y depósito y tratamiento de residuos sólidos.

Asimismo indica que los resultados del Índice de Gestión Municipal obtenidos en el transcurso de los últimos nueve años permiten concluir que, *“independientemente de la cantidad de recursos que administren las municipalidades, su número de unidades habitacionales o bien la extensión de sus territorios, las brechas existentes son bastante significativas y evidencian la presencia, en la mayoría de gobiernos locales de áreas susceptibles de mejora en los diferentes ejes de su quehacer institucional, máxime cuando se aspira que las municipalidades asuman ese rol fundamental en el desarrollo comunal”*. Es decir, que existe un evidente incumplimiento de funciones por parte de los municipios independientemente del escenario en el que se encuentren lo que hace que esto no sea un justificante para su incumplimiento.

Es de relevancia para la presente investigación que la Contraloría General de la República, como ente supervisor de las municipalidades, en reiteradas ocasiones ha advertido a las administraciones municipales de los elementos susceptibles de mejora, y ha emitido las recomendaciones pertinentes, cuya implementación habría contribuido a corregirlas y por ende, a mejorar la gestión en procura del cumplimiento de sus funciones asignadas por ley<sup>93</sup>; sin embargo, las municipalidades no han acogido dichos señalamientos y no existe ningún mecanismo de sanción o responsabilidad ante la evidente omisión de las mismas.

Lo consignado en este capítulo corresponde a la situación jurídica y práctica

---

<sup>93</sup> Ibidem. p 37

actual en Costa Rica, todo lo explicado en cuanto a conceptos y desarrollo normativo y jurisprudencial con los problemas también descritos en el primer capítulo de este trabajo tiene expresión en la realidad práctica y jurídica analizada aquí. Resta a esta investigación el analizar el panorama jurídico y práctico a nivel internacional, de esto se ocupa el capítulo siguiente.

### **Capítulo III. La gestión de residuos sólidos en el Derecho Comparado, tratamiento en otros países.**

En el presente capítulo se analiza cómo en distintos países se ha abordado la temática en estudio de la presente investigación. Tomando así un punto de referencia para la forma en que se da la problemática en Costa Rica y sugerencias de cómo se pueden abordar posibles soluciones. Este estudio incorpora la realidad jurídica y material de cuatro países, a saber: España, Colombia, Alemania y Japón. La pretensión de este capítulo final es completar el panorama para poder, junto con el lector, establecer conclusiones acerca del tema planteado. Como se ha analizado en el primer capítulo de esta investigación se hace una introducción conceptual acerca de la autonomía en lo más general progresando a las municipalidades frente a esta autonomía, para finalmente abordar al tema más específico, en este caso el tema de la autonomía municipal frente al medio ambiente. Posteriormente se analiza la realidad jurídica y material de Costa Rica, primero analizando la Ley de Gestión de Residuos Sólidos y posteriormente analizando distintas municipalidades y su aplicación de la norma para entender el panorama actual. Finalmente, este capítulo da una perspectiva internacional de los países ya indicados y completa el panorama, primero base conceptual, segundo realidad nacional tercero realidad internacional y posibles ejemplos y soluciones. Es de esta forma que mediante la construcción descrita anteriormente se puede abordar las conclusiones del presente trabajo, las cuales analizan la problemática de esta investigación desde múltiples frentes según los capítulos descritos. Sin más preámbulo se analizan los casos de Derecho Comparado.

#### **A. España**

Por nuestra cercanía histórica y jurídica, se enfoca inicialmente en el caso de España.

La regulación para la gestión de residuos en España encuentra su fundamento en la Estrategia 2020 de la Unión Europea cuya finalidad es llevar a Europa a una Europa eficiente en el uso de los recursos<sup>94</sup>. Es importante recordar que por virtud de la configuración geopolítica de España como miembro perteneciente a la Unión Europea, así como Alemania, nuestro otro caso de estudio Europeo, estas naciones tienen una doble vinculación jurídica por un lado tienen su derecho nacional al igual que cualquier otro país, no obstante, por otra parte tienen el derecho comunitario el cual dicta disposiciones para armonizar a los países miembros en múltiples frentes, en este caso desde el frente ambiental, ya que como se ha explicado a lo largo de esta investigación, los esfuerzos ambientales trascienden fronteras, trascienden ordenamientos jurídicos, trascienden jerarquías Kelsenianas, trascienden potencialmente todo por su especial importancia para el mundo entero.

Siendo así y para cumplir con dicha Estrategia y las disposiciones establecidas por la Unión Europea, España debió crear diversas regulaciones, implementando diversos planes y programas a nivel nacional para la gestión de residuos, todos a cargo del “Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico”.

La gestión de los residuos sólidos a nivel de España surge a partir del artículo 5.1 de la Ley 10/1998, de 21 de abril de 1998, que establece que la Administración General del Estado, mediante la integración de los respectivos planes autonómicos de residuos, elaborará diferentes planes de residuos, en los que se fijarán los objetivos específicos de reducción, reutilización, reciclado y otras formas de valorización y eliminación; las medidas a adoptar para conseguir estos objetivos; los medios de financiación y el procedimiento de revisión. De esta forma el artículo citado indica:

*“Artículo 5. Planificación.*

*1. La Administración General del Estado, mediante la integración de los*

---

<sup>94</sup> Comisión Europea, *Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos*, Comunicación De La Comisión Al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico Y Social Europeo Y Al Comité De Las Regiones, (2011), p.2. Consultado en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52011DC0571>

*respectivos planes autonómicos de residuos, elaborará diferentes planes nacionales de residuos, en los que se fijarán los objetivos específicos de producción, reutilización, reciclado, otras formas de valorización y eliminación; las medidas a adoptar para conseguir dichos objetivos; los medios de financiación, y el procedimiento de revisión.”<sup>95</sup>*

Este primer artículo en análisis, si recopilamos lo indicado en el capítulo segundo de esta investigación comporta una gran similitud con lo dispuesto en la Ley de Gestión de Residuos de Costa Rica, la cual también declara que existe una necesidad de elaborar planes e iniciativas tendientes a definir objetivos específicos de producción, reutilización, reciclado y otras formas de valorización y eliminación. Esto, como se verá más adelante en otras jurisdicciones, es un denominador común en las legislaciones relacionadas a la gestión de residuos.

En el año 2011 esta ley es derogada por la entrada en vigor de la Ley 22/2011, de 28 de julio, es integrada por la Ley de residuos y suelos contaminados el 30 de julio de 2011.

Dicha Ley establece en su artículo 22 los lineamientos establecidos por la Unión Europea, como objetivos propios del Estado, dicho artículo establece lo siguiente;

*“Artículo 22. Objetivos específicos de preparación para la reutilización, reciclado y valorización.*

*1. Con objeto de cumplir los objetivos de esta Ley y de avanzar hacia una sociedad del reciclado con un alto nivel de eficiencia de los recursos, el Gobierno y las autoridades competentes deberán adoptar las medidas necesarias a través de los planes y programas de gestión de residuos para garantizar que se logran los siguientes objetivos y, en su caso, los que se establezcan:*

*a) Antes de 2020, la cantidad de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos u otras fracciones reciclables*

---

<sup>95</sup> Rey De España, Juan Carlos I, *Ley 10/1998 de Residuos*, (España, 1998), artículo 5. Consultado en <https://www.boe.es/boe/dias/1998/04/22/pdfs/A13372-13384.pdf>.

*deberá alcanzar, en conjunto, como mínimo el 50% en peso.*

*b) Antes de 2020, la cantidad de residuos no peligrosos de construcción y demolición destinados a la preparación para la reutilización, el reciclado y otra valorización de materiales, con exclusión de los materiales en estado natural definidos en la categoría 17 05 04 de la lista de residuos, deberá alcanzar como mínimo el 70% en peso de los producidos.*

*2. Cada tres años, las Comunidades Autónomas remitirán al Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino la información necesaria para la verificación del cumplimiento de los objetivos previstos en este artículo.”<sup>96</sup>*

Es importante el destacar que la organización política española es bastante sui generis, ya que el país es lo que se conoce como un estado autonómico, es decir formalmente es un país unitario, pero funciona con comunidades, las cuales tienen distintos grados de autonomía, desde Cataluña que es equivalente a un estado federal hasta otras comunidades con un grado menor de autonomía. No obstante, pese a lo anterior se puede observar como la disposición del gobierno central es de acatamiento general teniendo que rendir cuentas cada tres años las Comunidades Autónomas sin importar su nivel de autonomía. Esto es revelador para el panorama costarricense pues podemos observar que uno de los garantes de éxito para esta iniciativas es el control y la rendición de cuentas, a diferencia de nuestro país, dónde como ya se ha indicado la aplicación de la normativa a nivel municipal es una cuestión de carácter voluntario, en el caso español con circunscripciones territoriales más grandes y estructuras políticas mucho más complejas, la rendición de cuentas es un mandato legal el cual no es cuestionado por las Comunidades.

Es así, como en todo el territorio de España se han incorporado al Derecho Interno la totalidad de las normas comunitarias relacionadas con la gestión y el transporte de residuos y se han aprobado Planes Nacionales de diferentes grupos de Residuos y de Suelos Contaminados, algunos cuyo periodo de vigencia ya finalizó y otros que se han mantenido activos o han sido creados a

---

<sup>96</sup> Rey De España, Juan Carlos I, Ley 22/2011 Ley de residuos y suelos contaminados, (España, 2011), artículo 22. Consultado en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-13046>

partir de las necesidades mostradas en la aplicación de alguna política.

Debido a lo anterior y como principio fundamental en gestión de residuos sólidos, se debe partir desde la prevención de la generación; donde la misma Unión Europea, pauta que, para el 12 de diciembre de 2021, cada estado miembro debe contar con un Plan de prevención de residuos, siendo creado y aprobado por España a partir del 13 de diciembre de 2013 el “Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020”.<sup>97</sup>

Esto si se quiere es la evolución jurídica del tratamiento de la problemática estudiada, el entendimiento de que la normativa, las decisiones judiciales, las acciones del Ejecutivo, etc. todas deben tender en primera instancia a la prevención. Esto es, si se quiere y tal y como se analiza en el Código Municipal de Costa Rica, uno de los resabios más reprochables de dicha ley, ya que su abordaje del tema es totalmente en función de la disposición de residuos en lugar de ser una disposición preventiva. Cómo ya se ha indicado el efecto de esto es que al producirse una antinomia entre las disposiciones arcaicas y contraproducentes del Código Ambiental y las disposiciones modernas y sostenibles de la Ley de Gestión de Residuos y al aplicarse las primeras sobre las segundas se tenga en efecto una verdadera vulneración al ambiente.

Regresando a España, siempre sobre el tema preventivo, la Ley 22/2011<sup>98</sup>, de residuos y suelos contaminados, en coherencia con la Directiva de Marco de Residuos y en la aplicación del principio de jerarquía, artículo 8, identifica la prevención como la primera opción de la política de residuos.

Adicionalmente, España a partir del 06 de diciembre de 2015 cuenta con el Plan Estatal Marco de Gestión de Residuos (PEMAR), mecanismo que prevé gestionar el avance hacia una economía circular, en la cual los ciudadanos y los generadores no se centren en la economía lineal, únicamente en el uso y

---

<sup>97</sup> Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020*, (España, 2013). Consultado en [https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-  
evaluacion-ambiental/planes-y-  
estrategias/Planes-y-Programas.aspx](https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/Planes-y-Programas.aspx)

<sup>98</sup> *Ley 22/2011 Ley de residuos y suelos contaminados*, Ibidem artículo 8.



desecho de los productos como residuos, sino que lo lleven hasta su punto de optimización, máximo convirtiendo en desechos sólo aquello que definitivamente no tenga más vida útil. Al igual que el programa de prevención, este plan es creado con la finalidad de corregir las deficiencias ya observadas en la gestión de residuos y llevar a España a cumplir con las disposiciones establecidas por la Unión Europea.

Siendo su creación a raíz del análisis de las distintas deficiencias presentadas en el intento de alcanzar la estrategia establecida por la UE para el año 2020, el PEMAR establece que en caso de que durante el tiempo que transcurra se podrá actualizar cuando se disponga de más información o cuando las circunstancias así lo aconsejen con especial atención a la reutilización y reciclado. Lo anterior es rescatable e importante, ya que, mediante el reconocimiento de la necesidad evolutiva de los planes, el Estado Español reconoce que el tema ambiental es un tema constantemente en evolución y que de tal forma el abordaje debe ser congruente con esta evolución. No ocurre así a nivel costarricense pues como se ha indicado el principal indicador de cumplimiento en gestión de residuos a nivel municipal es un artículo del Código Municipal el cual dispone que se está en cumplimiento al retirar los residuos y depositarlos en su destino final (botaderos, rellenos, etc.)

En pro de las iniciativas más recientes en el acercamiento al cumplimiento de la estrategia 2020, España creó el Plan Estatal de Inspección en materia de Traslados Transfronterizos de Residuos 2021-2026 (PEITTR) a partir del 19 de enero de 2021, con la finalidad de prevenir que los residuos se depositen en un destino distinto a su origen ya sea por la falta de capacidad de procesamiento o para sacar provecho de otros destinos. Asimismo, se establece que el objetivo principal de este plan es generar un instrumento eficaz para fortalecer y garantizar el cumplimiento de la normativa sobre traslados de residuos mediante inspecciones más eficaces, así como garantizar la protección de la salud humana y del medio ambiente y favorecer la economía circular y eficiente que se plantea en el PEMAR. Como se ha observado, existen distintas etapas en la evolución de la gestión de residuos, por un lado, los Estados entienden que la política y la legislación deben tender a un abordaje preventivo de la gestión de residuos, por otro lado, el planteamiento desde toda la estructura jurídica debe ser

tendiente a la educación de los ciudadanos, adicionalmente como nos indica este párrafo debe ser tendiente a favorecer una economía circular, otro gran ejemplo de implementación de estas iniciativas y un caso de éxito es el de Japón el cual se discute más adelante.<sup>99</sup>

En cuanto a la división de competencias, dentro del territorio Español son diversas instituciones las que cuentan con la competencia de velar por el cumplimiento de las distintas disposiciones en el traslado de residuos ejerciendo la supervisión y sanción correspondiente, la principal es el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, el Departamento de Aduanas o Impuestos Especiales de la AEAT o la administración de las comunidades autónomas, estas últimas siendo las que cuentan con el papel más relevante, esto mediante la designación establecida en el artículo 12.4 de la Ley 22/2011, dichas competencias son:

- a. *“La autorización, vigilancia, inspección y sanción de las actividades de producción y gestión de residuos en el ámbito autonómico.*
- b. *El otorgamiento de la autorización del traslado de residuos desde o hacia países de la Unión Europea, regulados en el Reglamento (CE) nº1013/2006, así como la de los traslados en el interior del Estado y la inspección y, en su caso, sanción derivada de los citados regímenes de traslados.*
- c. *El ejercicio de la potestad de vigilancia e inspección, y la potestad sancionadora en el ámbito de sus competencias.”<sup>100</sup>*

Posteriormente, como norma general se crea el Plan Nacional Integral de Residuos de España (PNIR), el cual incluye la manera en que deben ser gestionados los distintos tipos de residuos.

Para lograr alcanzar los objetivos establecidos en este plan, se requiere la adopción de una serie de medidas a aplicar en las diferentes etapas o

---

<sup>99</sup> Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, Plan Estatal De Inspección En Materia De Traslados Transfronterizos De Residuos 2021-2026, (España, 2020), pp. 11-12. Consultado en [https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/planestataldeinspeccionenmateriadeltrasladostransfronterizos2021-2026\\_tcm30-521966.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/planestataldeinspeccionenmateriadeltrasladostransfronterizos2021-2026_tcm30-521966.pdf)

<sup>100</sup> Ley 22/2011 Ley de residuos y suelos contaminados, Ibidem artículo 12.4.

tratamientos de gestión de los residuos urbanos de origen domiciliario. Con carácter general las medidas contempladas en la Estrategia Española de Reducción del vertido de residuos municipales biodegradables juegan un papel esencial para ayudar a conseguir parte de los objetivos establecidos en la Estrategia 2020.<sup>101</sup>

Ahora bien, aclarado el panorama general normativo existente en España en relación con la gestión integral de residuos, la Ley 22/2011, de 28 de julio, de residuos y suelos contaminados el 30 de julio de 2011 encuentra las siguientes similitudes y diferencias con la Ley N°8839 Ley para la Gestión Integral de Residuos, de Costa Rica, adicionales a las ya mencionadas anteriormente.

Ambas normas describen la gestión de residuos, a nivel de España implica la manipulación de los residuos desde la generación hasta el mantenimiento de los vertederos cuando estos lleguen a este punto, en Costa Rica son las acciones que se dan alrededor de los residuos desde su generación hasta la disposición final. Es decir, en ambos países la gestión de los residuos pretende minimizar la huella de estos hasta su disposición final, siendo esta disposición final la intención de llevar a los depósitos la menor cantidad posible, optimizando antes aquellos residuos que son valorizables. Como ya se ha repetido reiteradamente, este escenario es el ideal planteado por la Ley para la Gestión Integral de Residuos de Costa Rica, si bien como se analizó en el capítulo anterior no es la realidad nacional.

De esta forma nos dice la Ley Española que la “Gestión de residuos” es: la recogida, el transporte y tratamiento de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, así como el mantenimiento posterior al cierre de los vertederos, incluidas las actuaciones realizadas en calidad de negociante o agente

La gestión de los residuos sólidos, en España se encuentra asignada a las entidades locales y en Costa Rica a las municipalidades, en ambos casos estas entidades corresponden a los entes descentralizados del estado central que se

---

<sup>101</sup> Ministerio de medio ambiente y medio rural y marino, *Plan Nacional Integrado de Residuos para el Periodo 2008-2015*, (España, 2009), p.14. Consultado en <https://www.boe.es/boe/dias/2009/02/26/pdfs/BOE-A-2009-3243.pdf>

encuentran más cercanos a las necesidades de los ciudadanos y cuentan con la autonomía suficiente para autorregular la forma en que desarrollan sus potestades.

Así lo explica la legislación española al indicar:

*“Art. 4 Competencias administrativas:*

*5. Corresponde a las Entidades Locales, o a las Diputaciones Forales cuando proceda:*

- a) Como servicio obligatorio, la recogida, el transporte y el tratamiento de los residuos domésticos generados en los hogares, comercios y servicios en la forma en que establezcan sus respectivas ordenanzas en el marco jurídico de lo establecido en esta Ley, de las que en su caso dicten las Comunidades Autónomas y de la normativa sectorial en materia de responsabilidad ampliada del productor. La prestación de este servicio corresponde a los municipios que podrán llevarla a cabo de forma independiente o asociada.”<sup>102</sup>*

Al igual que en Costa Rica, en la normativa española se establece que cada entidad local debe contar con un plan para la gestión de residuos, sin embargo, como diferencia de lo establecido en Costa Rica, España cuenta como herramienta principal con un “Plan Nacional marco” que deben respetar las entidades locales e inclusive las comunidades autónomas.

De esto se encarga el artículo 14 de la ley al indicar:

*“Artículo 14. Planes y programas de gestión de residuos.*

*(...)*

*2. Las Comunidades Autónomas elaborarán los planes autonómicos de gestión de residuos, previa consulta a las Entidades Locales en su caso, de conformidad con esta Ley*

*3. Las Entidades Locales en el marco de sus competencias, podrán elaborar programas de gestión de residuos de conformidad y en coordinación con el Plan*

---

<sup>102</sup> Ibidem artículo 4.

*Nacional marco y con los planes autonómicos de gestión de residuos. Las Entidades Locales podrán elaborar estos programas individualmente o agrupadas*<sup>103</sup>

A diferencia de Costa Rica, España establece en su ley de residuos fechas en las que debe cumplir con objetivos establecidos en ella como el fundamento principal de lo estipulado por la Unión Europea, lo que ocasiona que para el 2020 de la cantidad de residuos domésticos y comerciales destinados a la preparación para la reutilización y el reciclado para las fracciones de papel, metales, vidrio, plástico, biorresiduos u otras fracciones reciclables deberá alcanzar, en conjunto, como mínimo el 50% en peso y la cantidad de residuos no peligrosos de construcción y demolición destinados a la preparación para la reutilización, el reciclado y otra valorización de materiales, deberá alcanzar como mínimo el 70% en peso de los producidos, por ejemplo; mientras que Costa Rica únicamente establece una fecha para empezar a aplicar la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y de contar con el plan de cada municipalidad.

Esta es una de las diferencias más destacables de esta sección y es que para garantizar la aplicación de la norma, España establece parámetros claros, unificados y los cuales carecen de la ambigüedad con la que cuenta la legislación costarricense. Con fechas claras y vinculantes tal y como se describe en el artículo de cita a continuación:

*“Artículo 21. Recogida, preparación para la reutilización, reciclado y valorización de residuos.*

*Antes de 2015 deberá estar establecida una recogida separada para, al menos, los siguientes materiales: papel, metales, plástico y vidrio.”*<sup>104</sup>

Referente a la aplicación de las disposiciones legales, tanto en la normativa costarricense como la española se establecen procesos y sanciones para aquellos individuos (físicos o jurídicos) que incumplan con las disposiciones de la gestión de residuos establecidos en la ley; sin embargo, en dichas normas no

---

<sup>103</sup> Ibidem artículo 14.

<sup>104</sup> Ibidem artículo 21.

se establecen sanciones si aquellos que incumplen la norma son las entidades locales o los municipios encargados de ejercer el cumplimiento de la norma, tal es el caso actual de Costa Rica con la nueva Ley de Gestión y el problema de aplicación de la norma en las municipalidades costarricenses y tal era el caso de España.

No obstante, y ante esta realidad jurídica en España, esto ha llevado a la implementación de soluciones jurídicas rápidas que permitieron enrumbar la iniciativa.

Ante el escenario de no alcanzar para el 2020 la disminución en la cantidad de residuos recuperados y reciclados por los municipios al 50%, tal y como se pactó ante la Unión Europea y se incorporó como uno de los objetivos principales en la Ley de 2011; por lo anterior y debido a la intervención y llamada de atención por parte de la UE<sup>105</sup>, el gobierno español aceleró la entrada en vigor de la nueva ley sobre residuos. Dicha norma, a diferencia de la anterior contiene una serie de regulaciones fiscales que definen, regulan y sancionan el incumplimiento; esto con la finalidad del gobierno español de no acarrear sanciones por el incumplimiento frente a la Unión Europea como país y de garantizar el cumplimiento vinculante y perentorio de la normativa Estatal.

Dentro de estas normas se establece un impuesto nacional que debe ser aplicado por cada uno de los municipios e inclusive las comunidades autónomas, anterior a esto algunos municipios lo aplicaban, pero dependía de la voluntad de cada una de estas, a imagen y semejanza del caso costarricense, a diferencia de la obligación existente a nivel nacional de la norma.

Estos nuevos impuestos se establecen en una tasa diferenciada y específica para la recogida y el tratamiento de los desechos domésticos municipales de su competencia y también un impuesto sobre el vertido y la incineración de los

---

<sup>105</sup> Comisión Europea, *“Informe De La Comisión Al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico Y Social Europeo Y Al Comité De Las Regiones sobre la aplicación de la legislación de la UE en materia de residuos, incluido el informe de alerta temprana para los Estados miembros que corren el riesgo de incumplir con el objetivo para 2020 en relación con la preparación de residuos municipales para la reutilización y el reciclado”*, (Bruselas, 2018). Consultado en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=SWD:2018:425:FIN&qid=1537874175431&from=EN>

residuos para sancionar este tipo de tratamientos. Todo esto con la finalidad de promover la disminución en la producción de los residuos

El Gobierno ha acelerado la tramitación del proyecto de la nueva ley sobre residuos, el cual entrará en vigencia a partir de 2022 en los municipios de más de 5000 habitantes y a partir de 2024 en el resto de los municipios. Esto obligará a los municipios a separar nuevos materiales tales como los biorresiduos domésticos y a partir del 2025 a separar inclusive textiles, aceites de cocina usados, artículos domésticos peligrosos y voluminosos.

En conclusión, la evolución es cada vez más tendiente a la especialidad en la recolección de residuos y a la participación e involucración no opcional de las organizaciones territoriales más cercanas al ciudadano en el caso español los municipios.

## **B. Colombia**

Al igual que España, Colombia representa una cercanía jurídica a la normativa costarricense, lo que genera relevancia de analizar la gestión de los residuos en dicho país. No solo por la tradición jurídica sino por la cercanía geográfica, la cual nos aproxima aún más a la realidad tropical.

En concordancia con lo anterior, al igual que Costa Rica, Colombia establece el marco de la gestión de residuos en la obligación del Estado para la protección del ambiente y el derecho fundamental a un ambiente sano de todos sus habitantes.

*“ARTÍCULO 95. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano:*

*(...)*

*8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano; (...)<sup>106</sup>*

---

<sup>106</sup> El Pueblo de Colombia, *Constitución Política*, (Colombia, 1991), artículo 95.

Asimismo, al igual que en Costa Rica, la misma Constitución Política de Colombia establece que se deberán crear leyes para la protección del ambiente, principio del que se desprende la regulación de los residuos sólidos.

*“ARTÍCULO 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.”<sup>107</sup>*

De manera similar a la costarricense, la Constitución Política Colombiana establece a las entidades territoriales (organizaciones homólogas a las municipalidades en Costa Rica) como entes autónomos.

*“ARTÍCULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales”.*<sup>108</sup>

Ahora bien, en relación con la gestión de los residuos, en Colombia existe la *“Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos Sólidos”* como política nacional de interés social, económico ambiental y sanitario; dicha política, al igual que en el caso de Costa Rica, se compone por cuatro ejes estratégicos. El primer eje busca la prevención en la generación de residuos, la promoción de la reutilización, aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos, esto con la finalidad de disminuir la generación de residuos. Como complemento el segundo eje apunta a mejorar la cultura ciudadana, la educación e innovación en gestión

---

Consultado

<https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>

<sup>107</sup> Ibidem artículo 88.

<sup>108</sup> Ibidem artículo 287.

en



integral de residuos sólidos para incrementar los niveles de separación en la fuente, de aprovechamiento y de tratamiento; al igual que el eje anterior este pretende la disminución en la generación y la necesidad de tratamiento por parte de los entes encargados.

Ahora bien, los dos ejes adicionales están relacionados con la gestión de los residuos que a pesar de las medidas de prevención de igual forma se generan, estos ejes consecuentes intentan lograr un entorno institucional propicio, que promueva la eficiencia en la gestión integral de residuos sólidos. En razón de lo anterior, el tercer eje propone asignar roles específicos y claros a las entidades participantes para que lideren las actividades correspondientes, como el tratamiento de residuos orgánicos y el fortalecimiento de los sistemas urbanos de reciclaje inclusivo, entre otros; y el cuarto eje desarrolla acciones para mejorar el reporte de monitoreo, verificación y divulgación de la información sectorial para el seguimiento de la política pública de gestión integral de residuos sólidos.<sup>109</sup>

Al igual que Costa Rica, el Plan nacional creado por Colombia para la gestión integral de residuos recae sobre los compromisos internacionales de protección del ambiente, en este caso específicamente sobre el acuerdo COP21 con el objetivo de reducir las emisiones de gases efecto invernadero en 20% para el año 2030. Adicionalmente, con esta política se completan los requerimientos para el ingreso de Colombia al Comité de Política Ambiental de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.<sup>110</sup>

Según el decreto N°596 de 2016<sup>111</sup>, en Colombia se regulan los recicladores de oficio, es decir, aquellos organismos privados que prestarán el servicio al Estado colombiano de reciclar sus residuos sólidos, según este decreto se establecen las obligaciones que deben atender las recicladores de oficio y las

---

<sup>109</sup> Consejo Nacional De Política Económica Y Social República De Colombia Departamento Nacional De Planeación, *Consejo Nacional De Política Económica Y Social República De Colombia Departamento Nacional De Planeación*, (Bogotá: Colombia, 2016), pp. 3-4

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> Gobierno de Colombia, Decreto 596 de 2016, (Colombia, 2016), consultado en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69038#:~:text=Por%20el%20cual%20se%20modifica,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones>.

organizaciones de recicladores de oficio que estén en proceso de formalización como personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento en el servicio público de aseo, para todo el territorio nacional.

A diferencia de Colombia en Costa Rica, la gestión de los residuos se encuentra a cargo de las municipalidades bajo la supervisión del Ministerio de Salud, es decir, esta gestión se encuentra designada a instituciones estatales y no a entes particulares tal y como es el caso colombiano; más aún, el reciclaje puede darse por organizaciones privadas o ciudadanas sin que estas se encuentren vinculadas con el Estado. Este modelo es radicalmente distinto al costarricense, en nuestra organización política local, las municipalidades si bien pueden contratar para cumplir sus fines, no pueden delegar por completo sus actividades en sujetos privados separándose del control sobre la prestación del servicio, tal y como sí ocurre en Colombia.

Asimismo, resulta interesante que el artículo 2.3.2.5.2.1.2. “Metodología Tarifaria para la Actividad de Aprovechamiento”, de dicho decreto, en su párrafo segundo establece la prohibición de que las personas usuarias de los servicios de reciclaje puedan recibir una remuneración a cambio por los residuos que llevan a estos lugares.

*“ARTÍCULO 2.3.2.5.2.1.2. Metodología Tarifaria para la Actividad de Aprovechamiento.*

*(...)*

*PARÁGRAFO 2. Los usuarios no podrán exigir a las personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento contraprestación alguna por los residuos aprovechables. (...)<sup>112</sup>*

Esto llama la atención, dado que la normativa costarricense no establece ninguna prohibición expresa, por el contrario existen en todo el territorio nacional múltiples centros de acopio o “charreras” que se dedican a recibir este tipo de residuos y a cambio dar una remuneración económica a quienes los llevan;

---

<sup>112</sup> Presidente de la República de Colombia, *Decreto 596 de 2016*, (Colombia, 2016), artículo 2.3.2.5.2.1.2. Consultado en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69038>

inclusive existen campañas como la “Ecoins” que generan una divisa virtual (ecocolón) que se les otorgan a los usuarios a modo de incentivo a cambio de los materiales valorizables (reciclaje) que se reciban;<sup>113</sup> este programa ha sido inclusive declarado de interés público y nacional de acuerdo al decreto N°33477<sup>114</sup>, por brindar una solución integral a la gestión de residuos en Costa Rica.

Asimismo, en Colombia al igual que en Costa Rica la responsabilidad de la gestión integral de los residuos sólidos recae sobre la entidad municipal o regional, por lo que el alcalde de cada municipio debe velar por revisar y garantizar que el Plan municipal para la gestión de residuos cumpla con la metodología prevista en la Resolución 754 de 2014, expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Es decir, la potestad fiscalizadora en materia de residuos sólidos recae sobre el propio municipio y posteriormente el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, mientras que en Costa Rica esta competencia recae únicamente sobre el Ministerio de Salud, lo cual como analizaremos en las conclusiones de esta investigación también conlleva a problemas en la fiscalización de las iniciativas ambientales.

Es así como el derecho costarricense en la nueva ley de residuos nos dice que:

*“ARTÍCULO 7.- Rectoría*

*El jerarca del Ministerio de Salud será el rector en materia de gestión integral de residuos, con potestades de dirección, monitoreo, evaluación y control. Para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, tiene entre sus funciones las siguientes: (...)”<sup>115</sup>*

Esto como ya hemos anticipado y como se expresa en las conclusiones de esta investigación tiene implicaciones importantes, las cuales en criterio de quien redacta producen más problemas que soluciones. En este punto del análisis, lo

---

<sup>113</sup> Ecoins, Costa Rica. Consultado en <https://ecoins.eco/inicio/>

<sup>114</sup> El presidente De La República, *Decreto N°33477*, (Costa Rica, 2007). Consultado en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1= NRTC&nValor1=1&nValor2=58908&nValor3=65551&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1= NRTC&nValor1=1&nValor2=58908&nValor3=65551&strTipM=TC)

<sup>115</sup> *Ley para la Gestión Integral de Residuos N°8839*, Ibidem. Artículo 7.

que sí es posible anticipar y concluir es que la iniciativa Colombiana de vincular el esfuerzo municipal a la “supervisión” sí se quiere y ponerla en manos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, tiene como efecto inmediato el generar una coordinación interinstitucional de entes cuyo objetivo es el mismo, sea el municipio en la especialidad de sus funciones como garante ambiental y en el caso del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como el coordinador y supervisor por parte del Ejecutivo y a nivel nacional. Esto lastimosamente a nivel costarricense no ocurre, con los resultados que ya se han anticipado.

De esta forma nos dice la ley colombiana que los municipios, tendrán las siguientes obligaciones:

*“ARTÍCULO 2.3.2.2.3.95. Obligaciones de los municipios y distritos. Los municipios y distritos en ejercicios de sus funciones deberán:*

- 1. Garantizar la prestación del servicio público de aseo en el área de su territorio de manera eficiente.*
- 2. Definir el esquema de prestación del servicio de aseo y sus diferentes actividades de acuerdo con las condiciones del mismo.*
- 3. Formular y desarrollar el Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos de acuerdo con lo definido en este capítulo.*
- 4. Definir las áreas para la localización de estaciones de clasificación y aprovechamiento, plantas de aprovechamiento, sitios de disposición final de residuos y estaciones de transferencia, de acuerdo con los resultados de los estudios técnicos, requisitos ambientales, así como en el marco de las normas urbanísticas del respectivo municipio o distrito.*
- 5. Adoptar en los PGIRS las determinaciones para incentivar procesos de separación en la fuente, recolección selectiva, acopio y reciclaje de residuos, como actividades fundamentales en los procesos de aprovechamiento de residuos sólidos.*
- 6. Realizar y adoptar la estratificación municipal y tenerla a disposición de las*

*personas prestadoras del servicio público de aseo para los efectos propios del catastro de suscriptores.*

*7. Establecer en el municipio o distrito una nomenclatura alfanumérica precisa, que permita individualizar cada predio.*

*8. Otorgar los subsidios para los usuarios de menores ingresos y suscribir los contratos respectivos.*

*9. Formalizar la población recicladora de oficio, para que participe de manera organizada y coordinada en la prestación del servicio público que comprende la actividad complementaria de aprovechamiento, con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en este decreto y en la regulación vigente.*

*10. Adoptar y fortalecer las acciones afirmativas en favor de la población recicladora.*

*11. Adelantar la actualización del censo de recicladores en su territorio, así como identificarlos y carnetizarlos con el fin de identificar la población objetivo y focalizar las acciones afirmativas para esta población vulnerable.*

*12. Las demás que establezcan las autoridades sanitarias y ambientales de acuerdo con sus funciones y competencias.*

*PARÁGRAFO. Independientemente del esquema de prestación del servicio público de aseo que adopte el municipio o distrito, este debe garantizar la prestación eficiente del servicio y sus actividades complementarias a todos los habitantes en su territorio, de acuerdo con los objetivos y metas definidos en el PGIRS.”<sup>116</sup>*

Todo lo anterior nos sirve para confirmar nuevamente que a nivel normativo debe existir claridad de cuáles son las funciones y obligaciones de las corporaciones municipales, la ambigüedad y la imprecisión jurídica, es en el mejor de los casos una mala técnica legislativa y en el peor de los casos un freno a la aplicación de normas vitales, tales como lo son las que protegen al medio ambiente, situación que a criterio de esta investigación es la que ha generado los resultados en los

---

<sup>116</sup> Decreto 596 de 2016, Ibidem 2.3.2.2.3.95

esfuerzos municipales en Costa Rica expuestos en el segundo capítulo de esta investigación, los cuales, en el mejor de los casos, son suficientes y en el peor de los casos, inexistentes.

Amén de lo anterior, tenemos a continuación otros ejemplos normativos de cómo este rol en el ordenamiento jurídico colombiano está claramente definido:

*“ARTÍCULO 2.3.2.2.1.5. Responsabilidad de la prestación del servicio público de aseo. De conformidad con la ley, es responsabilidad de los municipios y distritos asegurar que se preste a todos sus habitantes el servicio público de aseo de manera eficiente”.*<sup>117</sup>

*“ARTÍCULO 2.3.2.3.3. De la responsabilidad de las Entidades Territoriales. Es responsabilidad de los entes territoriales asegurar la prestación de la actividad de disposición final de residuos sólidos, ya sea en su propio territorio o en otra jurisdicción, siempre y cuando participe en la estructuración e implementación de la solución de carácter regional.”*<sup>118</sup>

Debido a lo anteriormente expuesto, se puede concluir que el Colombia presenta aparatos normativos similares a los costarricenses en cuanto a la gestión de residuos y la autonomía de los municipios; lo que ocasiona esto que, al igual que en Costa Rica, se pueda presentar una problemática ante el incumplimiento de los municipios en llevar a cabo de manera correcta la gestión de residuos sin que esto les genere responsabilidad. Sin embargo, en la normativa colombiana sí existen mecanismos de control como la constante rendición de cuentas que deben brindar los alcaldes sobre el estado o acciones que se toman referente a la gestión de residuos año a año.

---

<sup>117</sup> Ibidem 2.3.2.2.1.5

<sup>118</sup> Ibidem 2.3.2.3.3.

### C. Alemania

La estructura territorial alemana se compone de la federación (Bund) y los estados federados (Länder), las municipalidades u organizaciones locales, forman parte de los Länder. Tanto en el nivel federal como en el de cada Land se distingue entre administración mediata e inmediata. En la administración inmediata son los propios órganos administrativos los que asumen las tareas (por ejemplo, los ministerios) y en la administración mediata se encuentran las corporaciones, organismos autónomos (municipios) y las fundaciones públicas, que son entidades que también asumen la tarea de administrar en nombre propio; es importante destacar que esta subdivisión de la organización administrativa alema, otorgando autonomía a las municipalidades, es reflejo de la descentralización del Estado al igual que en Costa Rica.

Como hemos mencionado a lo largo de la presente investigación, la autonomía municipal se caracteriza por el desempeño de tareas administrativas bajo tutela y responsabilidad del Estado y este es el caso también de Alemania. En Alemania la autonomía municipal encuentra su origen en el planteamiento de Freiherr von Stein<sup>119</sup>, quién en 1808 planteó una nueva organización administrativa de las ciudades cuyo fin era la integración de los ciudadanos de pueblos lejanos respecto al Estado central, de esta forma, al designar funciones del Estado, para este los municipios brindaban una mayor flexibilidad y cercanía de los ciudadanos y del conocimiento del que disponían.

En Alemania el marco jurídico de la gestión de residuos sólidos está establecido por la legislación de la Unión Europea, es decir, concuerda en los acuerdos y lineamientos a los que también se acoge España. Debido a que estos lineamientos establecidos por la Unión Europea son generales, Alemania establece una normativa nacional más específica y de relevancia; la primera ley sobre desechos fue adoptada en 1972 por primera vez, reformada en varias ocasiones para adaptarse a las necesidades cambiantes.

---

<sup>119</sup> Patrick F, Kosney, *La autonomía municipal en Alemania: especial referencia al servicio honorario*, (Ludwig-Fröhler-Institut: Alemania, 2021). Consultado en <https://www.idluam.org/blog/la-autonomia-municipal-en-alemania-especial-referencia-al-servicio-honorario/>

Sin embargo, las políticas en materia de gestión de residuos en Alemania no inician a partir de los acuerdos de la Unión Europea, sino que estas han sido base para las disposiciones que han emitido, lo que hace que dos de sus leyes, creadas originalmente para regular y mejorar la gestión de los residuos a nivel nacional, fueron acogidas por la Comisión Europea para adaptarlas y convertirlas en directivas comunitarias. Es decir, por su desarrollo normativo y práctico las iniciativas alemanas son tomadas como modelo de aplicación general para los miembros de la UE. Asimismo, la Unión Europea tiene como uno de sus principales principios en materia de gestión de residuos el que “el que contamina paga”, es decir, que el generador de la generación del residuo es el responsable de financiar su eliminación, no así los Estados o las municipalidades. Es por esto por lo que Alemania, pese a sus esfuerzos que le dan reconocimiento a nivel comunitario, avanza en este principio y prevé en su normativa el que las autoridades encargadas de la gestión de residuos cuenten con la capacidad de imponer tarifas que financien los gastos de la gestión de los residuos hasta su disposición final.

Como suplemento a la intervención directa, existen varios incentivos financieros que juegan un papel en la política ambiental de Alemania, misma que también se ve aplicada en el ejemplo japonés, no así en España o Colombia.

Además de subvenciones y ventajas fiscales para inversiones que tienden a reducir la generación de desechos industriales, la responsabilidad civil por daños emergentes y los impuestos son más importantes. En Alemania, la ley sobre compensación del daño ambiental prevé una responsabilidad objetiva, es decir, independiente de toda falta; estos impuestos lo que pretenden es incentivar la disminución o inclusive evitar la generación de desechos.

Asimismo, en Alemania al igual que en Costa Rica la gestión de los residuos es una tarea que corresponde a las autoridades locales, es decir, las municipalidades; estos entes están obligados a organizar la recolección y disposición final de los residuos en su territorio.

Alemania ha apostado a la educación ciudadana como su principal herramienta para la gestión de los residuos desde muchos años atrás, por ejemplo en 1442 el concejo municipal toma por primera vez la decisión de regularizar y privatizar



el servicio de recolección de residuos, exigiendo a los ciudadanos la limpieza periódica de la calle y la disposición de los residuos, previamente acondicionados, exclusivamente en las carretas dispuestas por el Estado para llevar a cabo su recolección y traslado a un lugar alejado del centro habitacional. Asimismo, por primera vez la recolección a domicilio de los residuos y el barrido de las calles principales la ciudad contrató oficialmente a personal, surgiendo así, el Departamento de Aseo y Limpieza de la ciudad de Hannover.<sup>120</sup>

Otro ejemplo de la importancia en cuanto a formación ciudadana alemana referente a la gestión de residuos sólidos se dio a finales de la década de 1960 cuando la cantidad de los residuos ascendió a unas 60.000 toneladas, cuyo contenido principal eran empaques y envases, en este caso el municipio de la ciudad de Hannover, con la intención de crear conciencia ciudadana respecto a su consumo se pone en práctica el "*Staune-Tag*" o "día del asombro". Esta práctica consistía en que un día al año los ciudadanos debían acudir a los vertederos de basura para que observarían la cantidad y el proceso que recibían los desechos generados y así ver el horrible panorama y la degradación del paisaje que genera un lugar de estos. Todo esto es importante, porque parte del problema ambiental en el mundo es la abstracción del problema y la separación de los ciudadanos de esta problemática, la mayoría de las personas y hogares solo saben que sacan su basura a la calle y está por arte de magia y en la mayoría de los casos antes de que se despierten desaparece de la calle y así como desaparece se olvida, sin el detenimiento a pensar que esta basura termina en algún lugar. La preocupación por la exorbitante producción y efectos negativos asociados con los residuos llegó también durante este período a las aulas, brindándoles la oportunidad a todos los alumnos de acudir a los rellenos sanitarios, conocer su funcionamiento e informarse sobre los efectos que la mala disposición de los residuos genera a la salud humana y al medio ambiente.<sup>121</sup>

Según la investigación realizada por Patricia Velázquez, "*la intención del parlamento alemán para llevar a cabo este tipo de actividades se fundamenta en*

---

<sup>120</sup> Velázquez Patiño, Ana Carolina, *La gestión de los residuos sólidos urbanos en la ciudad de Hannover: un modelo exitoso*, (Universidad de Guadalajara: México, 2007), p. 170. Consultado en 32009-Texto del artículo-32026-1-10-20110609.PDF

<sup>121</sup> Ibidem p. 172

que, así como cada ciudadano produce residuos, también debería estar informado sobre su tratamiento y las implicaciones ambientales y salubres que podrían derivarse al llevar a cabo una mala gestión de éstos. El objetivo es impulsar la creación de una conciencia ambiental y el compromiso de toda la sociedad en la búsqueda de soluciones para este creciente problema.”<sup>122</sup> Como se ha discutido a lo largo de esta investigación estos esfuerzos deben encontrarse coordinados desde todos los frentes, desde el Ejecutivo, desde la legislación vigente, las directrices gubernamentales, los planes nacionales, los planes locales, los reglamentos, es decir; deben constar de forma coordinada en todas partes para garantizar su aplicación.

Es así como debido a lo anterior, la educación ciudadana se ha convertido para Alemania en la principal herramienta para llevar con éxito la gestión de los residuos sólidos, que permite que se hayan creado sistemas de colores según la categoría de cada residuo y cada habitante es el encargado de realizar la separación de estos, adicionalmente sobre el reciclaje o ganancia obtenida de los residuos estos se toman para financiar la misma gestión de los demás residuos.

Además, con la intención de fomentar la participación de los ciudadanos en el proceso de gestión de los residuos, el sistema alemán establece un sistema de cargas económicas diferenciadas según cada ciudadano productor de desechos, que toma en consideración las siguientes variantes:

“• *Estimación de los residuos producidos por habitante.*

• *Costos generados por la recolección a domicilio, la operación de rellenos sanitarios —incluidas la depreciación y financiación—, los equipos utilizados para llevar a cabo tales funciones y servicios de eliminación y transporte. Se incluyen en esta categoría también los rubros de administración, divulgación y los costos por el cobro de las tarifas.*

• *Reajuste de las cargas por los ingresos recuperados de la venta de los materiales susceptibles de reciclaje”<sup>123</sup>*

---

<sup>122</sup> Ibid.

<sup>123</sup> Ibid.

Con lo descrito hasta este momento se puede ver como el enfoque alemán se fundamenta inicialmente en la educación como base para la implementación posterior de normativa impositiva, normativa que es progresiva y diferenciada de acuerdo con el impacto ambiental.

Este tipo de enfoque en materia de gestión de residuos le ha permitido a Alemania el encontrarse en una posición de liderazgo referente al reciclaje y la gestión integral de residuos sólidos, que favorece la disminución de su producción de desechos y de estos el 70% resulta reciclado, para la década de 1970, Alemania contaba con alrededor de 50.000 vertederos, mientras que ahora mantiene menos de 200. Su objetivo próximo es reducir los vertederos casi que en su totalidad ante la falta de necesidad consecuente de la mínima producción de residuos no valorizados. Es decir, Alemania eligió la línea de la prevención en la producción de residuos y esto inclusive ha permitido que la disposición final de los existentes se simplifique y economice.

Si bien estas obligaciones se dan con la finalidad de cumplir con el servicio público por parte de las municipalidades, existe una tendencia moderna que les permite generar una cierta privatización, al contratar empresas particulares para la recolección de residuos, principalmente el reciclaje, esto podría, como se describe en el capítulo primero de esta investigación, ser equiparable a la potestad de los entes autónomos de Costa Rica para contratar nacional e inclusive internacionalmente. Esto no significa una renuncia de la responsabilidad por parte del Estado de la gestión de los residuos, sin embargo, en casos en los que las municipalidades no cuentan con la capacidad de suplir el servicio o en los que este resulta más económico mediante la contratación de un tercero resulta lógico el hacer uso de esta posibilidad. Como se indicó, en Costa Rica este tipo de prácticas han sido implementadas por algunas municipalidades como lo son la Municipalidad de Moravia y Municipalidad de San Pedro, por ejemplo, para la recolección del reciclaje, herramienta que les ha permitido cumplir con las obligaciones encomendadas referente a la gestión integral de los residuos.

En Alemania los mecanismos de control se establecen sobre los productores o generadores y no sobre los responsables de brindar el tratamiento, en este caso

las municipalidades; esta línea concuerda con la normativa costarricense en cuanto a la poca o nula responsabilidad existente sobre los entes encargados de la gestión de los residuos cuando estos no desempeñan el papel que les corresponde. No obstante, pese a estar la responsabilidad en los productores o generadores, un amplio programa de educación ha producido que sin necesidad de obligar a los encargados de gestión de los residuos estas actividades se lleven a cabo de manera satisfactoria. Lo cual permite preguntarse de manera válida si el secreto está en la educación preventiva más que en la sanción y obligación de los entes recolectores.

#### **D. Japón**

El caso de estudio de Japón es especialmente interesante pues cuenta con un desarrollado manejo de recolección el cual es ejemplar a nivel mundial y esto no lleva en implementación mucho tiempo.

A manera de contexto Japón sufre un desarrollo económico acelerado en la época de los años sesenta y setentas lo cual, combinado con el surgimiento de un gran mercado de electrodomésticos para el hogar y el surgimiento de supermercados y tiendas de conveniencia, tiene como resultado la transformación de Japón en una economía de producción y consumo masivo, lo cual llevó aparejado el crecimiento exponencial de residuos y problemas de contaminación.<sup>124</sup>

En el año 1970 Japón da un primer paso hacia su transformación sostenible al implementar la Ley para el Manejo de Desechos y la Limpieza Pública, esta Ley es importante pues define los diferentes tipos de residuos y los responsables de estos residuos, de esta forma encomienda a las municipalidades la recolección de los residuos municipales y encomienda a las empresas la disposición de los desechos industriales, este componente era novedoso pues anteriormente todo se encontraba en manos y responsabilidad de las municipalidades. Adicionalmente esta Ley define de manera precisa el ambiente de protección para

---

<sup>124</sup> Ministry of the Environment, History and Current State of Waste Management in Japan, (Japón, 2014). Consultado en <https://www.env.go.jp/en/recycle/smcs/attach/hcswm.pdf>

una vida ecológicamente equilibrada.

A partir de este punto el gobierno de Japón inicia con una serie de políticas reforzadas a nivel legal a través de multas para la separación y recolección de residuos sólidos, esta división se efectuó inicialmente<sup>125</sup> en:

1. Residuos combustibles, utilizados para generar energía mediante su incineración.
2. Residuos no combustibles.
3. Plásticos y otros materiales reciclables.

Estos planes debían ser formulados por las municipalidades, de forma obligatoria y no optativa a diferencia de Costa Rica y tenían su asidero jurídico en las normas nacionales implementadas.

No obstante, pese a lo anterior, en los años noventa como resultado de una burbuja económica Japón ve otra vez un acelerado crecimiento económico y otra vez un repunte en la creación de residuos, esto conlleva como consecuencia a la saturación de los botaderos en Japón, los cuales alcanzaban su saturación en menos de ochos años. Aunado a la escasez de botaderos esto tuvo como consecuencia la creación de botaderos clandestinos sin las medidas legales y sanitarias, lo que asistió con ello la contaminación, enfermedades, malos olores y afectó tangiblemente la calidad de vida de los habitantes de Japón.

Es a través de estas distintas fases que el gobierno de Japón se da cuenta de que la solución no se encuentra en el tratamiento posterior de la basura sino en atacar el problema de raíz mediante la reducción de los desechos producidos en primera instancia. De forma comparada se puede decir que este es el espíritu de la Ley para la Gestión Integral de Residuos, la cual entiende que los desechos producidos deben ser reducidos y que no es suficiente el transportarlos y acumularlos en un lugar designado.

De la mano de estas nuevas ideas en el año 2000 el gobierno japonés implementó la denominada Ley para el Ciclo Material Eficiente, el cual tiene cómo

---

<sup>125</sup> Ibidem p.4.

núcleo esencial las denominadas 3R<sup>126</sup>:

1. Reducir
2. Reutilizar
3. Reciclar

Estas tenían como objetivo entonces el reducir la generación de residuos, promover el uso efectivo y sostenible de recursos y más importante proteger al medio ambiente.

Uno de los principales logros de esta Ley fue determinar con rango legal y de manera vinculante el orden de prioridad para el reciclaje y manejo de residuos, la cual fue definida en la ley japonesa de la siguiente manera:

1. Reducción de la generación de desechos
2. Reutilización
3. Reciclaje
4. Recuperación térmica (incineración)
5. Desecho adecuado

De manera muy interesante se puede observar cómo la Ley para la Gestión Integral de Residuos en su artículo 4 propone una jerarquización en la gestión de residuos similar a la que utiliza Japón en su Ley del año 2000.

Esta Ley contenía no solo preceptos legales, sino que también implementó una fórmula de cálculo en la cual se definieron cuotas y objetivos en cuanto a la creación de residuos (entrada), la tasa u objetivo de reciclaje (circulación) y la tasa u objetivo de desecho (salida), es decir se constituye no sólo un marco legal sino técnico en el ciclo sostenible<sup>127</sup>.

No obstante, cabe destacar que los esfuerzos no fueron únicamente legales, el gobierno japonés implementó un sistema de comunicación mediante programas en televisión, implementó la semana de la promoción en la reducción del

---

<sup>126</sup> Ibidem p.3.

<sup>127</sup> Ibidem p.10.

reciclaje. Esta iniciativa es comparable con las propuestas de la Ley para la Gestión Integral de Residuos en su artículo 2 denominado objetivos, en los cuales se menciona la educación y las iniciativas complementarias que debe tener una ley de este tipo para garantizar su éxito.

Sumado a estas iniciativas de concientización y comunicación el gobierno japonés implementó una estrategia local (de la mano de las municipalidades) la cual promovía el reciclaje y separación de residuos a nivel local por residentes de las municipalidades proveyendo subsidios para costear el programa.

Además el gobierno subsidia la reparación de productos al final de su ciclo de vida, para volverlos a utilizar, este programa llevaba de la mano la implementación a nivel comunitario de ferias de artículos usados que habían sido reparados a estado funcional y podían ser comprados por los habitantes de manera más económica que si fueran nuevos, esto como se puede intuir tenía dos efectos muy positivos: se evitaba que dichos productos terminaran como desecho y se proveía a la comunidad con productos útiles a precios más cómodos. Además, se otorgaba a las municipalidades que implementan estos programas la distinción de ciudades limpias que reciclan, todo este aparato estatal coordinado municipalmente se conocía como los sistemas sociales para el reciclaje y la reducción de los residuos.

En cuanto a la estructura legal específica actual, el sistema japonés de reciclaje está compuesto de la siguiente forma<sup>128</sup>:

1. Ley Básica para el Ambiente del año 1993. Esta Ley es la columna vertebral de todo el sistema legal en cuanto al tema del medio ambiente y las políticas ambientales en Japón.
  - a. La Ley Básica para el Ambiente está apoyada en el plan básico para el ambiente implementado en el año 1994 el cual es un equivalente al reglamento que implementa una ley en Costa Rica. En su concepción y de forma comparada es equivalente a la Ley para la

---

<sup>128</sup> Ibidem p.17

## Gestión Integral de Residuos costarricense.

2. La Ley para el Ciclo Material Eficiente fue implementada en el año 2000. Esta Ley contiene los principales principios y guías para implementar las iniciativas sostenibles. Sus propósitos como fue mencionado eran: crear una sociedad que implementara el ciclo material de los productos, bienes, etc., controlar el consumo de recursos naturales y reducir la carga ambiental.
  - a. Esta Ley del año 2000 se encuentra apoyada por el plan fundamental para establecer una sociedad con un ciclo material eficiente.
3. Simultáneamente el gobierno implementa e integra una serie de leyes específicas para tratar diferentes temas sensibles y perjudiciales para el ambiente:
  - a. Ley para el Reciclaje de Contenedores y Empaques, esto incluye: botellas, botellas de plástico, papel, contenedores plásticos y empaque de productos en general.
  - b. Ley para el Reciclaje de Electrodomésticos entre los cuales se pueden mencionar aires acondicionados, refrigeradoras, neveras, televisores, lavadoras, secadoras, etc.
  - c. Ley para el Reciclaje de Comida, la cual como su nombre lo indica promueve el reciclaje de desechos alimentarios.
  - d. Ley para el Reciclaje de Residuos de la Construcción la cual incluye el reciclaje de madera, concreto y asfalto entre otros.
  - e. Ley para el Reciclaje de Automóviles.
  - f. Ley para el Reciclaje de Electrónicos y Electrodomésticos Pequeños: esta busca el reciclaje de electrodomésticos pequeños a diferencia del punto b el cual busca el reciclaje de electrodomésticos de mayor tamaño.



Es necesario destacar de este complejo sistema legal japonés varios puntos importantes. El primero y evidente es que es un sistema que funciona. Japón es un lugar ejemplarmente limpio, en el cual la mezcla de instrumentos legales claros con competencias bien definidas y vinculantes para los distintos actores sociales tiene como efecto un sistema ejemplar el cual como se ha visto a través de este estudio de derecho no lleva en implementación mucho tiempo.

En cuanto a las municipalidades en específico estas son un pilar esencial de todo el sistema legal pues es a través de estas que el gobierno garantiza el éxito de la implementación de sus leyes. Este sistema municipal como hemos indicado tiene varios pilares esenciales, primero la implementación de multas y sanciones por fallos en la separación y disposición de residuos, por ejemplo, es requerimiento legal que los habitantes de las comunidades separen su basura en bolsas transparentes de forma que los recolectores puedan saber que se encuentra en cada bolsa (por ejemplo, plásticos, latas, vidrios, etc.) todo debe ser separado. Además, la recolección se efectúa de forma localizada, es decir, los miembros de la comunidad deben llevar sus residuos a puntos designados en el vecindario para que estos sean recolectados. Como segundo pilar las municipalidades por imperio de la ley tienen todo un sistema de incentivos para fomentar la implementación de estos programas, así como la integración de los habitantes de las comunidades en estos.

En cuanto a lo general todo el sistema de leyes específicas de acuerdo con el tipo de residuo tiene como efecto que estos no terminen en los botaderos, si bien Costa Rica a manera comparativa está dando pasos hacia la sostenibilidad en el temade recolección de residuos, existe si comparamos al país con Japón un enorme rezago en la recolección y disposición específica de residuos, estos conllevan en todas las leyes específicas (electrodomésticos, automóviles, materiales de construcción, etc.) obligaciones para todas las partes involucradas. Por ejemploes obligación de los hogares el disponer sus electrodomésticos en los lugares donde fueron adquiridos mediante la cancelación de un pago de reciclaje (a manera de ejemplo aproximadamente veinte dólares de los Estados Unidos de América en el caso de una lavadora) a su vez es obligatorio para los propietariosde automóviles el llevar su vehículo a lugares de reciclaje cuando éste va a salirde circulación y cancelar el pago de reciclaje (este oscila entre los

cuarenta a losciento cincuenta dólares de los Estados Unidos de América), estas obligaciones van aparejadas con las de los fabricantes, tiendas etc. quienes tienen la obligación legal de recibir o recoger los bienes y disponer de ellos de acuerdo a las leyes vigentes.

De todo lo investigado en cuanto a Japón podemos establecer varias conclusiones específicas para el caso de estudio.

Cómo se indicó anteriormente la implementación integral de un programa de recolección de residuos no solo con preceptos generales (equivalentes a la Ley de Gestión costarricense) sino también a leyes especiales y específicas de acuerdo al tipo de residuo ha tenido como consecuencia a nivel país para Japón el poder evitar la crisis de residuos, esto es ejemplar no sólo porque lleva en implementación relativo poco tiempo sino porque el gobierno japonés logró identificar un problema en desarrollo y atacar de manera integral.

Este sistema integral como se ha explicado a lo largo de este apartado viene en su base estructurado de forma jurídica, es decir existe un sistema coherente y unificado de leyes las cuales le dan a los actores de la sociedad papeles específicos, únicos y vinculantes. En comparación el derecho costarricense como se plantea en el segundo capítulo de esta investigación sufre el problema de haber creado una nueva ley la cual por virtud de la configuración de nuestro sistema carece de fuerza vinculante para uno de los más importantes actores (las municipalidades), además de estas ya contar con una ley que contempla la misma materia tal y como se analiza en el capítulo segundo de este trabajo (Código Municipal).

Del análisis del caso de éxito japonés se puede observar cómo las corporaciones municipales juegan un papel fundamental en el éxito de cualquier implementación relacionada al desarrollo sostenible del ambiente, la explicación es sencilla, las municipalidades tanto en Costa Rica como en Japón son las estructuras gubernamentales más cercanas a los ciudadanos y al ubicarse en circunscripciones territoriales más pequeñas y estar apoyadas en comités vecinales, etc. son quienes tienen una mayor posibilidad de efectuar un cambio real. No obstante, como ya ha sido explicado, el éxito de estas estructuras es directamente proporcional a su capacidad de acción y a la responsabilidad

inevitable que ostenten en la estructura diseñada. En Japón contrario al caso costarricense la implementación de los planes municipales, la gestión de los residuos, la separación para la recolección, el programa de incentivos, la promoción en comunicación e iniciativas, la disposición final de electrodomésticos, automóviles, etc. Todas estas medidas son obligatorias y no facultativas, esto tiene como resultado que efectivamente se apliquen sin posibilidad de recurrir a otra norma que justifique un comportamiento distinto.

De todo lo anterior y teniendo a Japón como un caso de éxito y en procura de emular su desarrollo, la pieza esencial desde esta perspectiva parece ser la unificación y coherencia del derecho en cuanto a las normas que tratan sobre un mismo tema, es decir tal y como se expone en el segundo capítulo de este trabajo que exista una armonía en todos los esfuerzos nacionales y locales. Además, tal y como fue analizado en el caso de éxito de Alemania el desarrollo y las políticas deben no solo ser claras en términos normativos, sino que deben ir aparejadas por un desarrollo importante en materia educativa, de forma que inclusive cuando no exista control sobre el recolector (caso de Alemania), todos los actores tengan claro su papel y puedan de manera efectiva llevar a cabo la sinergia necesaria para garantizar ambiental.

Sin adelantarnos a la sección de conclusiones de esta investigación es posible en este punto aseverar que:

- A. Los esfuerzos internacionales exitosos conllevan todo un programa de educación que concientizan de manera clara a los distintos actores sociales. Dichos esfuerzos vienen contemplados en todos los niveles tanto normativos como operativos.
- B. Los esfuerzos internacionales exitosos conllevan un sistema normativo uniforme y armónico en el cual todos los actores están claros de sus responsabilidades y de las consecuencias de estas, ya sea a través de multas, sanciones, impuestos u otros medios de coerción legítimos.
- C. Los esfuerzos internacionales exitosos entienden que la aplicación de las políticas ambientales, desde el ámbito normativo y desde el ámbito operacional, deben ser flexibles y adaptables en el tiempo debido a la cambiante realidad en el panorama ambiental.

D. Los esfuerzos internacionales exitosos tienden a la prevención, lo cual es un principio rector del derecho ambiental, es decir, busca mitigar antes que tener que solucionar.

Todo lo anterior lejos de servir para desalentar a una realidad diferente como la costarricense, sirve para tener un panorama que permite tomar lo mejor de cada nación y aventurar a concluir cuál podría ser una solución que encamine a Costa Rica a enarbolar, cómo es usual, el estandarte de una nación pionera en el desarrollo sostenible, de esto se encarga a continuación la conclusión de esta investigación.

## **Conclusiones y recomendaciones**

Como conclusión general se revela que la hipótesis de la presente investigación se cumple de manera parcial, por cuanto, el planteamiento inicial se centraba exclusivamente en la necesidad de coacción y la implementación de mecanismos jurídicos que obliguen a las municipalidades al cumplimiento de la ley. Sin embargo, a través del estudio realizado, se da un cambio en el paradigma, ya que se llega a concluir que, si bien la hipótesis es parcialmente comprobada, dado que sí son necesarios, pero insuficientes los recursos de tipo sancionador para obligar a las municipalidades a implementar las leyes. Esto permite concretar que la autonomía no es una especie de fuero de independencia estatal para las municipalidades y que confundir la figura jurídica de autonomía con algo equiparable a esto tiene efectos profundamente negativos. Se concluye que, para poder procurar el cumplimiento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y la protección del ambiente, de acuerdo con el estudio de derecho comparado, lo que ha tenido mayor éxito internacionalmente ha sido las sanciones a las municipalidades, aparejadas con programas de educación y concientización ciudadana. Esto resulta altamente interesante pues como ya se indicó son necesarios los recursos de orden estrictamente jurídico, tales como sanciones y multas, esta era la línea inicial de la investigación y se percibía como la única solución capaz de arreglar la problemática planteada. Sin embargo, como ya se dijo la práctica ha demostrado que esto resulta insuficiente y esto es una revelación de este esfuerzo investigativo.

Por lo anterior, la hipótesis inicial del trabajo queda parcialmente demostrada, pero sufre modificaciones a lo largo de la investigación y esto es el entender que, para el cumplimiento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, las sanciones, si bien son necesarias, deben actuar en conjunto con las medidas de educación y concientización bajo la política de prevención, esto es en criterio de quien redacta el mayor aporte de esta investigación.

Este esfuerzo podría ser viable si en lugar de que cada cantón o municipio cuente con la responsabilidad de educar a su población, se lleva a cabo una iniciativa coordinada entre municipalidades, en la cual se instituye un fondo común, proporcional al presupuesto de cada municipalidad, para generar campañas de

educación ciudadana a nivel nacional, pero cuyo enfoque de acción sea a nivel municipal, es decir que la coordinación de esfuerzo y las políticas educativas sean implementadas desde las corporaciones municipales como un esfuerzo coordinado de aplicación nacional.

Asimismo, tal y como se observó en el caso de Colombia quien tiene la tutela de las municipalidades en cuanto a la supervisión del cumplimiento en lo referente a la gestión de residuos sólidos en Colombia es el Ministerio de Ambiente, mientras que en el caso de Costa Rica esto es competencia del Ministerio de Salud, que como ha sido evidenciado a través de esta investigación, el rol del Ministerio de Salud ante las municipalidades, con el cumplimiento de la Ley para la Gestión Integral de Residuos Sólidos, es un papel de recomendación, dado que no cuenta con un equipo técnico ni la instrumentación jurídica para poder garantizar el cumplimiento de las medidas ambientales; caso contrario a Colombia en donde al ser el Ministerio de Ambiente el encargado existe una sinergia entre las municipalidades que son las encargadas ejercer la gestión y el Ministerio de Ambiente que es el protector en esta materia.

Lo anterior se reitera con la Contraloría General de la República, quien es el ente contralor de las municipalidades limitado al ámbito de sus competencias específicas. Esto reduce su papel en esta materia a evaluaciones periódicas bajo el Índice de Gestión Municipal y recomendaciones ante resultados de incumplimiento, esto debido a la falta de potestad coercitiva en esta materia y a la falta de conocimiento especializado en la materia. Es necesario recordar que en Costa Rica existe el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) quien potencialmente estaría más y mejor equipado para abordar los temas referentes a la Ley de Gestión De Residuos, no obstante, al ser parte del Ejecutivo se vería impedido por las mismas limitaciones explicadas en el capítulo primero de esta investigación.

Por lo que, tal y como se demostró a lo largo de la presente investigación, la autonomía municipal no es sinónimo de independencia estatal, pero ante la falta de un ente que cuente con la potestad de fiscalización y sanción ante el incumplimiento de la ley, provoca que el cumplimiento de esta sea meramente voluntario, esto queda comprobado mediante la investigación, lo que hace que

de tres municipalidades, dos iniciaron de manera tardía el cumplimiento de la Ley pero a la actualidad se han apegado en su mayoría, mientras que otra en igualdad de condiciones con las anteriores, únicamente ha cumplido con ciertos requisitos formales, como la creación del Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos y cumplimiento muy superficial de las propuestas se encuentran en este; y esto más que una mala calificación por parte de la Contraloría General de la República, lo cual en la práctica no tiene ningún efecto real, no le ha generado ninguna responsabilidad, a pesar del daño ambiental ocasionado a consecuencia de su incumplimiento a la Ley.

Una posible recomendación y solución a esta problemática de inobservancia de la ley por parte de las corporaciones municipales sería la implementación de sanciones pecuniarias, más allá de basarse en el mal cumplimiento de sus funciones, tal y como lo hace en este momento la Contraloría General de la República, sería basarse en el incumplimiento de la ley, imponiendo un sistema de multas y que esta recaudación se remita al fondo nacional común para la educación ciudadana.

Como conclusión final específica, y posterior a lo investigado, una solución al problema de la presente investigación es, el establecer como meta el valorizar el 50% de los residuos sólidos tal y como lo ha establecido la Unión Europea, que sobre el excedente de este se genere una sanción pecuniaria, escalonada que recaiga sobre lo recaudado por el municipio en impuestos y que la recaudación de esta sanción sea dirigida a un fondo nacional que inclusive podría encontrarse bajo la tutela de la Unión de Gobiernos Locales para su administración y posterior aplicación en la educación ciudadana referente al manejo de los desechos sólidos.

Todo lo anterior, permite concluir en términos generales varias cosas, que ha sido ampliamente demostrado que existe un interés superior en materia ambiental, así lo ha desarrollado la Sala Constitucional y así ha sido consagrado en la Constitución Política de Costa Rica. Además, ha sido demostrado ampliamente, principalmente mediante la jurisprudencia que es armónica y pacífica en indicar que en la ponderación de intereses autonomía contra medio ambiente, tiene prevalencia absoluta el medio ambiente. Además, ha quedado

demostrado que si bien un sistema sancionatorio es necesario es igual o más necesario el implementar un sistema de educación, este sistema tiene como resultado la educación de los ciudadanos y un cambio a nivel social, cambio que queda demostrado en los ejemplos de Alemania y Japón, si bien el derecho es siempre necesario para regular la convivencia en sociedad, al igual que a nivel judicial la litigiosidad y un sistema sancionatorio resulta insuficiente a nivel ambiental ocurre lo mismo, el mejor sistema es el sistema preventivo y de responsabilidad general, no en vano estos dos preceptos son principios rectores del Derecho Ambiental. Todo lo anterior, también como se ha demostrado, es inmensamente difícil de modificar, existe un raigambre fuerte y consolidado en el ámbito de la autonomía municipal y cambiar el paradigma de esta de forma y que este se vea matizado en procura de garantizar intereses comunes va a ser una tarea altamente complicada. Si bien no existe en este momento una solución concreta y real, si existe un norte claro y también existen ejemplos claros de ese norte a nivel internacional. Costa Rica está dando buenos pasos y ha implementado buenos instrumentos jurídicos y técnicos, pero el camino solo empieza y todavía falta mucho por recorrer.



## Bibliografía

### Libros

Deffis Caso, Armando, *La basura es la solución*. (Editorial Árbol: Ciudad de México 1994)

De Pina, Rafael, *Diccionario de Derecho*, 16ª Edición, (Editorial Porrúa S.A: México, 1989).

Garrido, Santiago, *Regulación básica de la producción y gestión de residuos*, (Ed. ERNST & Young. Fundación Confemetal: España, 1998).

Geigel Lopez Bello, Nelson, *Autonomía Municipal y Urbanismo, Caracas, Instituto de Estudios Regionales y Urbanos*, (Universidad Simón Bolívar, EditorialArte: Caracas, 1972).

Gómez, Maricruz, “*Quédate En Casa Y Continúa Reciclando*”, Noticias San José, 17 de abril 2020. Consultado en <https://noticiassanjose.com/quedate-en-casa-y-continua-reciclando/>

Hernández Valle, Rubén, *Instituciones de Derecho Público Costarricense*, (Editorial EUNED: Costa Rica, 1992).

Jinesta Lobo, Ernesto. *Tratado de Derecho Administrativo (Parte General) Tomo. I*, (Ius Consultec y Editorial Jurídica Continental: Costa Rica, 2009).

Molina Rojas, Fabio, *La Democracia desde el Municipio*, (Costa Rica, 2006).

Murillo Arias, Mauro, *Autonomía y competencia municipales*, (IFAM: Costa Rica, 1992).

Ortiz Ortiz, Eduardo. *De la descentralización pública. U.C.R*, Tesis para optar por el título de licenciatura en derecho, Facultad de Derecho, (Universidad de Costa Rica: San José, 1956).

Patrick F, Kosney, *La autonomía municipal en Alemania: especial referencia al servicio honorario*, (Ludwig-Fröhler-Institut: Alemania, 2021). Consultado en <https://www.idluam.org/blog/la-autonomia-municipal-en-alemania-especial-referencia-al-servicio-honorario/>

Vargas Guillén, Juan Antonio, *Alcances del artículo 169 de la Constitución Política Costarricense*, (Costa Rica, 2012).

Velasco Caballero, Francisco, *Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo Tomo II*, (Editorial Iustel; Madrid, 2009).

Velasquez Patiño, Ana Carolina, *La gestión de los residuos sólidos urbanos en la ciudad de Hannover: un modelo exitoso*, (Universidad de Guadalajara: México, 2007). Consultado en <file:///C:/Users/fervc/Downloads/32009Texto%20del%20art%C3%ADculo-32026-1-10-20110609.PDF>

## Revistas

Carro Fernández, José Luis. *El debate sobre la autonomía municipal*, Revista de administración pública, número 147, CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, (España, 2014). Consultado en [.http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=145&IDA=24197](http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=145&IDA=24197)

Rojas, Otto, *El Código Municipal y la Municipalidad Autónoma. Subvenciones y Autonomía Municipal*, Revista de Ciencias Jurídicas N° 20-21, (Facultad de Derecho Universidad de Costa Rica: San José, 1972). Romero Pérez, Jorge Enrique, *Notas sobre la Interpretación Jurídica*, Revista de Ciencias Jurídicas N° 133 (pp. 79-102). (San José: Costa Rica, 2014).

Villagrán Abarzúa, Marcelo, *La autonomía municipal*, Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, N.º 2 (Chile, 2010).

## Tesis

Camacho Calvo, Sonia, *Lineamientos de una Reforma Integral de la Autonomía Financiera Municipal en el Ordenamiento Jurídico Costarricense*, Tesis para optar por el Título de Licenciada en Derecho, Facultad de Derecho, (Universidad de Costa Rica: Costa Rica, 1992)

Granados Hernández, Eduardo y Ramírez Aguilar, Mariana, *Proyecto de graduación “Modelo y guía de planificación para establecer la Gestión Integral de los Residuos Sólidos generados en el cantón de Moravia”*, (Universidad de Costa Rica: Costa Rica, 2009). Consultado en <http://usi.eearth.ac.cr/glas/sp/Moravia.pdf>

Martínez Blanco, Adrián y Zúñiga Zamora, Marcela, *Análisis de la estructura jurídica de la Gestión Integral de Residuos Sólidos y sus implicaciones sociales*, Proyecto del Trabajo Final de Graduación, (Universidad de Costa Rica: Costa Rica, 2012).

## Jurisprudencia

Contraloría General de la República, Décimo cuarto informe Índice de Gestión Municipal Resultados del periodo 2018, (Costa Rica, 2019). Consultado en <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/igm/2018/igm-2018.pdf>

Contraloría General de la República, *Criterio Jurídico DJ-0036-2011*, (San José, Costa Rica, 2011). Consultado en [https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs\\_cgr/2011/SIGYD\\_D\\_2011000348.pdf](https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2011/SIGYD_D_2011000348.pdf)

Contraloría General de la República, *Dictamen DAGJ-551-99*, (Costa Rica, 1999). Consultado en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.a\\_spx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17700&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.a_spx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=17700&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, *Opinión Jurídica OJ-165-2004*, (Costa Rica, 2004). Consultado en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.a\\_spx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=12850&strTipM=T#:~:text=La%20a](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.a_spx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=12850&strTipM=T#:~:text=La%20a)

Autonomía de la Administración Pública y sus cometidos y fines

Procuraduría General de la República, *Opinión Jurídica 088-J*, (Costa Rica, 2015). Consultado en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.a\\_spx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=18968&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.a_spx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=18968&strTipM=T)

Procuraduría General de la República, *Dictamen C-216-99*, (Costa Rica, 1999). Consultado en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.a\\_spx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=6347&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.a_spx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=6347&strTipM=T)

Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, *Sentencia N°00031*, de las nueve horas diez minutos del cuatro de marzo de mil novecientos noventa y dos, expediente: 92-000031-0005-LA, (Costa Rica, 1992). Consultado en <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-206258>

Sala Constitucional, *Resolución N°05445-1999*, de las catorce horas treinta minutos del 14 de Julio de 1999, (Costa Rica, 1999). Consultado en <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-158355>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, *Voto 4807-2010*, (Costa Rica, 2010). Consultado en <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-467685>

Sala Constitucional, *Resolución N° 07598 – 2013*, (Costa Rica, 2013). Consultado en <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-572122>

Sala Constitucional, *Resolución N.º 03309 - 1994*, (Costa Rica, 1994). Consultado en <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-81035> -

Procuraduría General de la República, *Opinión Jurídica OJ-165-2004*, (Costa Rica, 2004). Consultado en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.a\\_spx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=12850&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.a_spx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=12850&strTipM=T)

Sala Constitucional, *Resolución N.º 06469 - 1997*, (Costa Rica, 1997). Consultado en <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-112161>

Sala Constitucional, *Resolución N°11748-2020*, (Costa Rica, 2020). Consultada en <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-982684>

-  
Sala Constitucional, *Resolución N°01315-2012*, (Costa Rica: 2012). Consultado en <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-539646>  
-

Sala Constitucional, *Resolución N.º 00519 - 1997*, (Costa Rica, 1997). Consultado en <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-108406>

## **Normativa**

Asamblea Legislativa De La República De Costa Rica, *Ley para la Gestión Integral de Residuos*

Nº8839, (Costa Rica, 2010), Consultado en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=68300](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=68300)

Asamblea Legislativa; *Constitución Política de Costa Rica*, (Costa Rica, 1949). Consultado en [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871)

Asamblea Legislativa de Costa Rica, *Ley Orgánica del Ambiente Nº7554*, (Costa Rica, 1995). Consultado en [https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=27738](https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=27738)

Asamblea Legislativa de Costa Rica, *Código Municipal Nº7794*, (Costa Rica, 1998). Consultado en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=40197](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=40197)

Rey De España, Juan Carlos I, *Ley 10/1998 de Residuos*, (España, 1998). Consultado en <https://www.boe.es/boe/dias/1998/04/22/pdfs/A13372-13384.pdf>

Rey De España, Juan Carlos I, *Ley 22/2011 Ley de residuos y suelos contaminados*, (España, 2011). Consultado en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2011-13046>

## Documentos varios

Comisión Europea, *Hoja de ruta hacia una Europa eficiente en el uso de los recursos*, Comunicación De La Comisión Al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico Y Social Europeo Y Al Comité De Las Regiones, (2011). Consultado en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52011DC0571>

Comisión Europea, *Informe De La Comisión Al Parlamento Europeo, Al Consejo, Al Comité Económico Y Social Europeo Y Al Comité De Las Regiones sobre la aplicación de la legislación de la UE en materia de residuos, incluido el informe de alerta temprana para los Estados miembros que corren el riesgo de incumplir con el objetivo para 2020 en relación con la preparación de residuos municipales para la reutilización y el reciclado*, (Bruselas, 2018). Consultado en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=SWD:2018:425:FIN&qid=1537874175431&from=EN>

Consejo Nacional De Política Económica y Social República De Colombia Departamento Nacional De Planeación, *Consejo Nacional De Política Económica Y Social República De Colombia Departamento Nacional De Planeación*, (Bogotá: Colombia, 2016).

El presidente De La República, *Decreto N°33477*, (Costa Rica, 2007). Consultado

en [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=58908&nValor3=65551&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=58908&nValor3=65551&strTipM=T)

El Pueblo de Colombia, *Constitución Política*, (Colombia, 1991). Consultado en <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>

Gobierno de Colombia, Decreto 596 de 2016, (Colombia, 2016). Consultado en <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69>

038#:~:

text=Por%20el%20cual%20se%20modifica,y%20se%20dictan%20otras%20disposiciones

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, *Planes Reguladores*, (Costa Rica, 2021). Consultado en <https://www.invu.go.cr/planes-reguladores>

Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, *Programa Estatal de Prevención de Residuos 2014-2020*, (España, 2013). Consultado en <https://www.miteco.gob.es/es/calidad-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/Planes-y-Programas.aspx>

Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, *Plan Estatal De Inspección En Materia De Traslados Transfronterizos De Residuos 2021-2026*,(España, 2020). Consultado en [https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/planestataldeinspeccionenmateriadedeasladostransfronterizos2021-2026\\_tcm30-521966.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/planes-y-estrategias/planestataldeinspeccionenmateriadedeasladostransfronterizos2021-2026_tcm30-521966.pdf)

Ministerio de medio ambiente y medio rural y marino, *Plan Nacional Integrado de Residuos para el Periodo 2008-2015*, (España, 2009). Consultado en <https://www.boe.es/boe/dias/2009/02/26/pdfs/BOE-A-2009-3243.pdf>

Municipalidad de Goicoechea, *Plan Municipal De Gestión Integral De Residuos Sólidos del Cantón Goicoechea*, Unidad de Gestión Ambiental, (Goicoechea: Costa Rica, 2013).

Municipalidad de Moravia, *Plan Municipal De Gestión Integral De Residuos Sólidos del Cantón De Moravia*, Unidad de Gestión Ambiental, (Moravia: Costa Rica, 2019).

Municipalidad de San José, *Plan Municipal de Gestión Integral de Residuos Sólidos (2018-2022)*, Departamento de Gestión Ambiental, (Costa Rica,

2017).

### **Páginas Web**

Ecoins, Costa Rica. Consultado en <https://ecoins.eco/inicio/>

Municipalidad de San José, perfil de Facebook, (Costa Rica, 21 de abril de 2020),

Consultado en

<https://www.facebook.com/121510054603613/photos/pb.1000643177748>

[96.- 2207520000../2935912753163315/?type=3](https://www.facebook.com/121510054603613/photos/pb.1000643177748)

Municipalidad de San José, perfil de Facebook, (Costa Rica, 26 de abril de 2020),

Consultado en

<https://www.facebook.com/121510054603613/photos/pb.1000643177748>

[96.- 2207520000../2936083813146209/?type=3](https://www.facebook.com/121510054603613/photos/pb.1000643177748)