



Abogado experto en  
derecho ambiental  
(asagotr@racsa.co.cr)

## Una visión de la incineración de residuos sólidos desde lo jurídico y lo ambiental

..... || **Álvaro Sagot Rodríguez** .....



Un hecho cierto es que la incineración de residuos sólidos es una opción para resolver el problema del manejo de lo que desechamos en nuestro país. No obstante, una pregunta válida es: ¿Está la normativa nacional de la industria de la incineración apegada a los principios básicos del derecho ambiental y a nuestro ordenamiento jurídico? En este artículo traeremos algunos elementos que puedan iluminar una respuesta con base a las nuevas ordenanzas aprobadas por el Poder Ejecutivo y lo que se discute en una acción judicial que fuera presentada a la instancia constitucional.

Como antecedentes sobre los aspectos normativos, recordemos que en Costa Rica se estableció una moratoria a la incineración, tal y como consta en el decreto No. 38500-S-MINAE, del 11 de junio del 2014, que dispuso en su artículo primero: “Se establece una moratoria nacional a las actividades de transformación térmica de residuos sólidos ordinarios, hasta tanto no exista por parte de las Autoridades de Ambiente y Salud certeza técnica y científica de que dicha actividad no causará impactos a la salud y al ambiente



Volver al índice





**Bloque Verde.** Protesta ante el decreto que legaliza la incineración.

y se garantice que ésta práctica no va en contra de los principios de la Ley N° 8839 denominada Ley para la Gestión Integral de Residuos”.

Luego de un año de emitido ese decreto, el Poder Ejecutivo cambió de criterio y dispuso autorizar la operación de este tipo de industria mediante el decreto 39136-S-MINAE del 15 de junio del 2015, denominado: Reglamento sobre condiciones de operación y control de emisiones de instalaciones para la coincineración de residuos sólidos ordinarios.

**A**nte esa nueva normativa, se presentó a inicios del año 2016 una acción de inconstitucionalidad<sup>1</sup>, donde se les señala a los magistrados que esa autorización es contraria a varios principios, como lo serían el del derecho a la salud, al ambiente sano, precautorio, tutela científica, y se transgreden a su vez normas constitucionales, así como convenios internacionales debidamente ratificados.

<sup>1</sup> El autor de este artículo es corredactor la acción de inconstitucionalidad.



Específicamente se expuso que se violentó la Ley para la Gestión Integral de Residuos, en el tanto que esa ordenanza establece la jerarquización en la gestión integral de residuos. Se señala en el artículo 4, que la gestión integral de residuos tiene un orden a seguir que es vinculante; dice la norma: “Para los efectos de esta Ley y los reglamentos que de ella se deriven, la gestión integral de residuos debe hacerse de acuerdo con el siguiente orden jerárquico: a) Evitar la generación de residuos en su origen como un medio para prevenir la proliferación de vectores relacionados con las enfermedades infecciosas y la contaminación ambiental; b) Reducir al máximo la generación de residuos en su origen; c) Reutilizar los residuos generados ya sea en la misma cadena de producción o en otros procesos; d) Valorizar los residuos por medio del reciclaje... e) Tratar los residuos generados antes de enviarlos a disposición final; f) Disponer la menor cantidad de residuos, de manera sanitaria, así como ecológicamente adecuada”. Por ello, resulta claro que generar una apertura a la incineración no debería ser una prioridad para el Estado, únicamente hasta cuando estuvieran implementados en toda Costa Rica todos los otros procesos del anteriormente citado artículo 4 de la ley.

Los procesos de eliminación térmica de residuos serán rentables para los desarrolladores en el tanto que exista un gigantesco volumen de materia prima, ya que no se hace una inversión multimillonaria para tener las calderas apagadas.

Es probable que si no se declara la inconstitucionalidad, la jerarquización de residuos —que es incipiente por ahora— no podría consolidarse, ya que cada municipalidad sería llevada a optar por la incineración, antes de aplicar la reducción, la reutilización, o el reciclaje, lo cual es un gran retroceso y un desestímulo a la gestión ambientalmente responsable de residuos. Tenemos por ejemplo que al Concejo Municipal del cantón de San Ramón de Alajuela se le presentó un convenio con una empresa privada que pretendía incinerar los residuos, y en donde se establecía lo siguiente: “10.1.1 La ocurrencia de cualquiera de las siguientes situaciones constituye un evento de incumplimiento con respecto a San Ramón:... 10.1.1.6 que San Ramón no entregue el monto mínimo comprometido de residuos en el centro de procesamiento después de la fecha de operación comercial por razones distintas a un evento de fuerza mayor”. Y ese incumplimiento, conforme al acuerdo, acarrearía una multa por cada tonelada que no les llegara. Por oposición de la sociedad civil y por razones tanto financieras, como ambientales, el Concejo no aprobó la rúbrica del convenio, pero es claro que cada compañía que emprenda la construcción de una planta para la combustión de residuos, pretenderá que les sean aportadas grandes cantidades de estos para así mantener su inversión segura. Ejemplos como este muestran que lo que había sido dispuesto en la moratoria sobre el resguardo a la Ley de Gestión Integral de



Residuos, se ve transgredido de manera evidente y sin justificación.

**A**dicionalmente se explica que el reglamento que permite la co-incineración está en violación a los principios de igualdad, de derecho a un ambiente sano y al principio de primacía de la tutela científica, respecto al radio y las distancias de las plantas, en relación con edades, ubicaciones y tipo de edificaciones. En el artículo 7 de dicho reglamento se señala que “se deben incluir estudios de onda expansiva y distancias de seguridad a instalaciones de centros oficiales de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (CEN-CINAI, CECUDI y centros de atención integral públicos, privados y mixtos para personas hasta de 12 años), centros educativos públicos y privados, establecimientos de salud públicos y privados (hospitales y clínicas)... en un radio de 1 000 m” (Decreto Ejecutivo 39136-MINAE). La inconsistencia se encuentra en que si la norma 33 de la Constitución señala que “toda persona es igual ante la ley...” y el artículo 50, también de la Carta Magna nacional señala que “toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado...” entonces: ¿Por qué en ese artículo 7 se establece una protección especial para personas de 0 a 12 años, si es constitucionalmente obvio que no se debe hacer discriminación en razón de la edad? Asimismo, ¿Si todas las personas por igual tenemos derecho a un ambiente sano, entonces por qué se discrimina a los ancianos, o jóvenes, o a personas de edad media?

En la misma línea, también se alega que existe una violación al principio de tutela científica, que es una salvaguarda, la cual indica que cualquier decisión administrativa debe fundamentarse en criterios apegados a la ciencia y la técnica, tal y como lo desarrolla la Ley General de la Administración Pública en el artículo 16, para evitar el abuso de la discrecionalidad. Entonces: ¿De dónde salió la idea de que solo se requiere un perímetro de protección de 1 000 metros de radio contra los gases que se generen? ¿Por qué no se consideró que 1 500 o 5 000 metros de radio eran los prudentes? ¿Dónde están los estudios que llevaron al Poder Ejecutivo a establecer esa distancia específicamente? Es de recordar que existía una moratoria, dada la incerteza por la peligrosidad sobre los efectos de los gases generados por la incineración en la población, pero en ninguna parte de la norma nueva, o sus fundamentos, se señala que existieron pruebas técnicas que llevaron a validar lo que se fijó. Y asimismo, oportuno es cuestionar: ¿Por qué solo se estableció que eran dignos de estudio los edificios que albergan los CEN-CINAI, CECUDI y centros de atención integral públicos, privados y mixtos, o centros educativos públicos y privados, o los establecimientos de salud públicos y privados? ¿Por qué no se fijaron radios de protección a barrios por ejemplo? ¿Acaso no se consideró que esos menores de 12 años, podrían vivir en sitios que se ubicarían a menos de 1 000 metros de esas industrias? Argumentamos que se hizo una norma sin prever,





Sylvia Jiménez. Relleno Sanitario Garabito.

objetivamente, una protección contra la contaminación a todas las personas y privó una discrecionalidad administrativa muy favorecedora a este tipo de plantas.

**D**ebemos recordar también que la Constitución Política establece en el artículo 7 que “los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes...”. Dentro de los instrumentos que hemos suscrito está el Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, que fija en el artículo 5 como obligación de los Estados firmantes lo siguiente: “b) Promover

la aplicación de las medidas disponibles, viables y prácticas que permitan lograr rápidamente un grado realista y significativo de reducción de las liberaciones o de eliminación de fuentes...” contaminantes de gases con dioxinas y furanos. Asimismo, se cita expresamente en la sección final de este instrumento: “ANEXO C: Las siguientes categorías de fuentes industriales que tienen un potencial de formación y liberación relativamente elevadas de estos productos químicos al medio ambiente: a) Incineradoras de desechos, incluidas las coincineradoras de desechos...”, entonces, como se aprecia, si como país estamos obligados a reducir las fuentes de gases contaminantes como los expuestos, es una violación a una política

internacional el haber autorizado las incineradoras, por lo que la moratoria se debió mantener hasta que en un convenio internacional se dijera que estas industrias no eran, fuera de toda incerteza, perjudiciales para la salud y la vida, por el tipo de emisiones.

Por otro lado, siendo que somos reconocidos como un Estado que protegemos la biodiversidad y que buscamos ser carbono neutralidad, dado que hemos ratificado, en el concierto de naciones varios instrumentos internacionales como lo es el Protocolo de Kioto, que en su Anexo A, expresamente cita la incineración de residuos como una de las fuentes de gases efecto de invernadero; y la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono, que señala que las partes firmantes son conscientes que las medidas para proteger la capa de ozono de las modificaciones causadas por las actividades humanas requieren acción y cooperación internacional y por tanto deben basarse en las consideraciones científicas y técnicas pertinentes para no contaminar. Entonces, en razón de ello, es muy cuestionable que se aprobara una norma que permite hacer incineración. Hace unos meses hemos ratificado también el Acuerdo de París sobre Cambio Climático que nos obliga aún más a establecer salvaguardas contra el cambio climático, por lo que se acentúa que mal se ha hecho en Costa Rica al propiciar industrias que ponen en riesgo a la humanidad.

**P**or lo señalado, tenemos que desde el punto de vista jurídico y ambiental, hemos incumplido obligaciones tanto nacionales como supra nacionales. Desde esa perspectiva, Costa Rica parece que tiene una cara para aprobar todo lo que internacionalmente se disponga en materia ambiental, pero en casa, no se actúa con el respeto debido, violentando principios fundamentales del derecho donde se destacan además de los citados, el de progresividad y el de desarrollo sustentable. Ahora se está en espera que la Sala Constitucional disponga que es pertinente, y mientras tanto no es viable aprobar licencias para ninguna industria de este tipo.

#### Referencias

- Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes. 22 de mayo de 2001.
- Decreto Ejecutivo 39136-MINAE. Reglamento sobre condiciones de operación y control de emisiones de instalaciones para co-incineración de Residuos Sólidos Ordinarios. Diario oficial La Gaceta N° 170, 01 de septiembre del 2015.
- Decreto No. 38500-S-MINAE. Moratoria Nacional de las actividades de transformación térmica de Residuos Ordinarios Sólidos. Diario oficial La Gaceta N° 123, 27 de junio del 2014.
- Ley 8839. Ley para la Gestión Integral de Residuos. Diario oficial La Gaceta N° 135, 13 de julio del 2010.
- Ley 6227. Ley General de la Administración Pública. Diario oficial La Gaceta N° 102, 30 de mayo de 1978.
- Naciones Unidas. (1998). Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA]. (1989). Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono.

