

San José, 22 de junio de 2020
Criterio N° 371-DJ/CAD-2020

Licenciada
Silvia Navarro Romanini
SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE
Su Despacho

Estimada señora:

En atención al contenido del oficio N° 5265-2020 de 5 de junio del año en curso, en el que se transcribió el acuerdo del Consejo Superior tomado en sesión N° 54-2020, del 2 de junio anterior, artículo XIV; el cual dispuso solicitar a esta Dirección emitir criterio jurídico sobre la trascendencia y eventuales responsabilidades institucionales, del incumplimiento de las políticas de gestión ambiental derivadas de la Ley para la Gestión Integral de Residuos N° 8839, le informamos lo siguiente:

En primer lugar, para arribar a la trascendencia de las políticas de gestión ambiental de residuos, ordenadas por la citada Ley N°8839, para todos los actores de la sociedad costarricense; es importante recordar que el mandato principal sobre el debido cuidado y procura de un ambiente sano y equilibrado, proviene del artículo 50 de la Constitución Política, el cual reza en lo que interesa, que el Estado deberá procurar el mayor bienestar para todos los habitantes del territorio nacional, y en ese sentido, deberá garantizar que las personas gocen de su derecho fundamental a tener un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; de manera tal que la Carta Magna legitima a todos los habitantes del país para denunciar todos los actos que infrinjan ese derecho, y para exigir la reparación de cualquier daño causado, referido al ambiente de su entorno.

Así, el tema ambiental ha sido y continúa siendo de gran interés a nivel país, y en ese sentido el Estado Costarricense se unió desde el año 2015, junto con 139 países más de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a ser parte de la agenda 2030, aprobada en setiembre de ese año por la Asamblea General de la ONU, bajo la cual se establecieron los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales pretenden procurar en todo lo posible, ambientes sanos para las personas, con tareas como garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles, reduciendo considerablemente la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización; y por lo tanto, la debida gestión ambiental es eje transversal en esos objetivos trazados.

En ese sentido, el Poder Judicial ha establecido los ODS como tema de interés institucional, reconociendo expresamente la primacía del ser humano y sus derechos como eje del servicio público, dando así una importancia ineludible a la salud ambiental de las personas; línea que se refleja en sus Planes Estratégicos Institucionales (PEI) los cuales están en apego a la Agenda 2030 de la ONU, y en donde en su oportunidad la ExPresidenta de la Corte Suprema de Justicia, la exmagistrada Zarela Villanueva Monge, quien dijo: *“Por esta razón, el Poder Judicial de Costa Rica expresa su compromiso para contribuir a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y de esta manera procurar una sociedad más justa, libre, equitativa, democrática y de paz.”*

En igual sentido, como parte del proceso de la reciente adhesión del Estado Costarricense a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Costa Rica participa en el grupo de trabajo sobre Residuos, por medio de un proceso de “benchmarking” (referenciación de otros procesos ambientales internacionales) a fin de conocer y cumplir el marco regulatorio de la OCDE en aspectos ambientales a nivel país como nuevo miembro; camino ya recorrido en las Américas por países como México, Chile, y más recientemente Colombia.

Bajo esta ilustración, la familiarización de Costa Rica con la OCDE, ha permitido ver las mejores prácticas de sus miembros en cuanto a políticas y regulación; además, el país ha avanzado y continuará progresando en actualizar su marco regulatorio en la gestión de residuos, medio ambiente en general y gestión de todo tipo de productos, a fin de satisfacer las demandas de la población y los requerimientos de la OCDE, además de cumplir con la Agenda 2030.

Partiendo de lo expuesto, se debe tener presente que conforme el artículo 11 tanto de la Constitución Política, como de la Ley General de la Administración Pública, la Administración está sujeta al llamado bloque de legalidad o principio de legalidad, por lo que se encuentra sometida al ordenamiento jurídico; así igualmente lo confirma el artículo 13 de la cita ley, que ratifica esa sujeción a las normas, al establecer:

*“Artículo 13.- 1. **La Administración estará sujeta**, en general, a todas las normas escritas y no escritas del ordenamiento administrativo, y al derecho privado supletorio del mismo, **sin poder derogarlos ni desaplicarlos** para casos concretos.*

2. La regla anterior se aplicará también en relación con los reglamentos, sea que estos provengan de la misma autoridad, sea que provengan de otra superior o inferior competente.” (resaltado no corresponde al original)

De ahí el origen de la trascendencia y eventuales responsabilidades -desde una óptica general-, a las que podría estar expuesta la Administración, al inobservar la consecución y resguardo del derecho fundamental a un ambiente sano, según emana de la Constitución, y con arreglo a la normativa derivada sobre el tema, como lo es la Ley N° 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos; además de los compromisos adquiridos

en la agenda 2030, aprobada en setiembre de 2012 por la Asamblea General de la ONU, y con la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.

Ahora bien, conforme lo expuesto por la Comisión de Asuntos Ambientales del Poder Judicial en su informe “*Propuesta de Plan Integral de Gestión de Residuos*”, la Institución aún requiere realizar un mayor esfuerzo para dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley N° 8839, de manera que, las disposición de los residuos derivados de las contrataciones constructivas en el Poder Judicial, sea optimizada; por cuanto refieren, que en la actualidad la Institución no ha definido una política correcta y suficiente para ese fin, y que la producción de desechos por procesos constructivos es altamente considerable.

Al respecto, se tiene que ley N° 8839 del 24 de junio del 2010, Ley para la Gestión Integral de Residuos, en su artículo 3 establece en cuanto al alcance de esta normativa, todas las personas jurídicas públicas y privadas; y con mayor claridad su artículo 28 refiere que las instituciones de la Administración Pública, empresas públicas y municipalidades están en la obligación de implementar el sistema de gestión ambiental; tal como se indica:

“ARTÍCULO 3.- Alcance

Esta Ley es de observancia obligatoria para todas las personas, físicas o jurídicas, públicas o privadas, generadoras de residuos de toda clase, salvo aquellos que se regulan por legislación especial.

(...)

ARTÍCULO 28.- Sistemas de gestión ambiental

Las instituciones de la Administración Pública, empresas públicas y municipalidades implementarán sistemas de gestión ambiental en todas sus dependencias, así como programas de capacitación para el desempeño ambiental en la prestación de servicios públicos y el desarrollo de hábitos de consumo y el manejo

adecuado que tendrán por objeto prevenir y minimizar la generación de residuos.” (Lo resaltado no es original)

En igual sentido, el Reglamento a la Ley para la Gestión Integral de Residuos, decreto ejecutivo N° 37567 de 2 de noviembre del 2012 en su numeral 27 señala:

“Artículo 27°- De los Sistemas de Gestión Ambiental Institucional

Las instituciones de la Administración Pública, empresas públicas y municipalidades, para cumplir con el requisito de contar con un sistema de gestión ambiental, según lo establece el artículo 28 de la Ley No. 8839, deben elaborar e implementar Programas de Gestión Ambiental Institucional, tal como se establece en el Reglamento para la Elaboración de Programas de Gestión Ambiental Institucional en el Sector Público de Costa Rica.” (Lo resaltado no es original).

Se debe tener presente que el artículo 1 de la Ley General de la Administración Pública, señala que *“La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado.”*; conforme a la interpretación de la Procuraduría General de la República, la Administración Pública *“está integrada por los tres poderes del Estado -el Legislativo y Judicial en la medida en que realizan, excepcionalmente, funciones administrativas-, las Municipalidades, las Instituciones Autónomas y demás entidades de Derecho público que realicen función administrativa...”* (dictamen C-028-98 del 19 de febrero de 1998)

Por tanto, es claro que tanto la Ley para la Gestión Integral de Residuos como su respectivo Reglamento son de aplicación obligatoria para el Poder Judicial; y en ese sentido el numeral 5 inciso a) de la cita Ley establece: *“...la gestión integral de los residuos es una corresponsabilidad social, requiere la participación conjunta, coordinada y diferenciada de todos los productores, importadores, distribuidores, consumidores,*

gestores de residuos, tanto públicos como privados.”; lo cual pone a las instituciones públicas como uno de los actores determinados a cumplir enteramente con la norma. De manera adicional, el artículo 28 señala: “las instituciones de administración pública, empresas públicas y privadas implementarán sistemas de gestión ambiental en todas sus dependencias...”. De igual forma, el artículo 38 refiere a las obligaciones de los generadores, comprometiéndolos a reducir, separar y gestionar los residuos sin poner en riesgo la salud o el ambiente; así como mantener registros actualizados de generación y de forma de gestión de los residuos y fomentar el uso de alternativas para una producción verde.

Respecto de los puntos anteriores, cabe mencionar que Corte Plena aprobó desde hace alrededor de diez años un Plan de Gestión Ambiental para el Poder Judicial; no obstante, conforme lo indicado en su informe Comisión de Asuntos Ambientales del Poder Judicial, a la fecha no se cuenta con una organización estructurada para el cumplimiento del tema específico de la gestión de residuos, lo que conlleva a incurrir en diversos incumplimientos que podrían traducirse en las sanciones señaladas en los artículos 47 y siguientes de la ley bajo análisis, que implican multas de hasta doscientos salarios base y el pago del daño ambiental causado; **sanciones que se aumentan en un tercio al tratarse de funcionarios públicos (artículo 52)**. El artículo 57, por su parte, señala que “*los infractores a las disposiciones contenidas en la presente Ley, sean personas físicas o jurídicas, serán civil y solidariamente responsables por los daños y perjuicios causados contra el ambiente y la salud de las personas... Los titulares de las empresas o las actividades donde se causen los daños responderán solidariamente*”.

Si bien el Poder Judicial, ha logrado importantes avances por parte de la Comisión de Asuntos Ambientales en temas de Sistema de Gestión Ambiental y específicamente en cuanto a gestión de residuos en general, esta Dirección concuerda con el informe de dicha Comisión, en el sentido que, tratándose de residuos generados por construcciones

y/o remodelaciones contratadas o realizadas por el Poder Judicial, se echa de menos una política adecuada para la correcta gestión y disposición de estos residuos, tal y como lo exige la Ley 8839. Esta situación se ha evidenciado en los carteles de diferentes licitaciones para objetos constructivos y/o de remodelación o ampliación de dependencias judiciales, en los cuales el Órgano Técnico del objeto de contratación acostumbra agregar una cláusula de disposición de residuos, en la que **se limita a requerir al eventual contratista que retire todos los residuos generados en la obra y que estos sean llevados a un botadero autorizado**; ante lo cual, esta Dirección ha sido insistente en el sentido de señalar que, **con disposiciones cartelarias como esa se está incumpliendo gravemente lo que exige la Ley 8839, y que por lo tanto, deberá agregarse en los pliegos de condiciones de objetos constructivos un plan de gestión integral de residuos.**

Como corolario de todo lo expuesto, podemos concluir que el Poder Judicial está en la obligación de cumplir con la Ley para la Gestión Integral de Residuos, N° 8839 y su respectivo reglamento; que promueve desde su entrada en vigencia, la debida gestión de los residuos, con un enfoque que pretende hacer que los actores de la sociedad costarricense (incluyendo las instituciones públicas como el Poder Judicial), cambien de paradigma de botaderos, a una cultura que se concentre en prácticas de producción y consumo sostenibles, con una minimización importante en la generación de residuos. Esto, con un elemento coercitivo plasmado en la ley de comentario, que conlleva a la acreditación de sanciones administrativas y pecuniarias, las cuales se establecen más rigurosas para el sector público, en virtud de que el Estado, es llamado por la Constitución Política a procurar un ambiente sano y equilibrado para todos.

Así las cosas, la trascendencia de las políticas de gestión de residuos derivadas de la Ley 8839, y las eventuales responsabilidades en que se incurría por su incumplimiento institucional, hacen relevante verificar y mantener los logros que hasta la actualidad ha

obtenido el Poder Judicial en cuanto a las políticas de gestión ambiental; sin embargo, es necesario redoblar esfuerzos conjuntos, para cumplir con la parte que aún requiere mayor organización y gestión, como lo es una política y estrategia institucional para una Gestión Integral de Residuos, de acuerdo con los mandatos de la Ley específica al efecto, y la normativa derivada para su cumplimiento.

Atentamente,



Lic. Alberto Mora Vega
Asesor Jurídico a.í.

Licda. Ana Patricia Álvarez Mondragón
Coordinadora Área Contratación Administrativa

MSc. Argili Gómez Siu
Subdirectora Jurídica

C. Archivo
Ref. 790-2020