

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **00658**

21 de enero, 2025  
**DFOE-SOS-0019**

Señora  
Cinthya Díaz Briceño  
Jefe Área Comisiones Legislativas IV  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Estimada señora:

**Asunto:** Asesoría sobre el texto sustitutivo y dictaminado del proyecto de ley denominado: Ley para el fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud en la gestión y disposición final de residuos sólidos, tramitado bajo el Expediente Legislativo n.º 24.251

Se atiende su oficio n.º AL-CPEAMB-4222-2024 del 17 de diciembre de 2024<sup>1</sup>, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General sobre el texto dictaminado del proyecto denominado: Ley para el fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud en la gestión y disposición final de residuos sólidos, Expediente Legislativo n.º 24.251.

En concordancia con lo establecido en los numerales 183 y 184 de la Constitución Política, en los que se constituye a este Órgano Contralor como el rector en el control y la vigilancia de la hacienda pública, es oportuno indicar que la Contraloría General realiza su análisis en función de su ámbito de competencia, razón por la cual los asuntos técnicos o de otra naturaleza contenidos en el citado proyecto de ley que se apartan de esa premisa, no serán abordados, considerando que por su especialidad le corresponde a otras instituciones emitir opinión o criterio conforme a las facultades que les asigna el ordenamiento jurídico.

Al respecto, el Órgano Contralor se referirá a aquellos asuntos relacionados con sus competencias constitucionales, como Órgano Auxiliar de la Asamblea Legislativa en el control superior de la hacienda pública.

#### **i) CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

El nuevo texto en consulta consta de 13 artículos que proponen reformar el artículo 88 del Código Municipal, los artículos 6, 7, 8, 12, 55 bis y adicionar los artículos 57 bis y 57 ter de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, y reformar el artículo 1, 16, 20, y

<sup>1</sup> Registrado con el número de ingreso 27426-2024.

---

DFOE-SOS-0019

2

21 de enero, 2025

adicionar un artículo 28 bis a la Ley de Planificación Urbana, además de establecer tres artículos transitorios.

En el caso concreto de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, Ley n.º 8839, propone introducir en el artículo 1 la definición de regionalización de Mideplan aplicada a la gestión de residuos sólidos y el concepto de parques ambientales que propone que en forma integrada se atienda la separación, clasificación, acopio, tratamiento, aprovechamiento, preparación para su valorización y disposición final de los residuos sólidos.

Además propone reformar el artículo 7 para que el Ministerio de Salud en su calidad de rector establezca el sistema de regionalización, elabore los estudios sobre las características geográficas, densidad poblacional, generación de residuos y capacidad instalada, emita directrices y reglamentos para la disposición y tratamiento final de residuos (tal como se establecía en el texto base del proyecto de ley en consulta), coordine con las instituciones que tengan competencia en la protección ambiental, salud pública y planificación territorial y elabore cada 3 años una evaluación integral del impacto de lo dispuesto en esta ley junto con recomendaciones de ajuste normativo si fuera necesario.

A su vez, modifica el artículo 8 para que las municipalidades emitan la reglamentación sobre la clasificación y recolección selectiva de residuos exclusivamente de su cantón, incorporen en la zonificación de los planes reguladores zonas para la gestión de residuos conforme el sistema de regionalización establecido por el Ministerio de Salud, o de lo contrario realice las articulaciones necesarias con otros cantones según su ubicación regional, así como establecer e impulsar centros especializados para recibir y tratar escombros, y centros automotrices de tratamiento (CAT) para la disposición final de un vehículo, los cuales deberán otorgar un certificado de destrucción para efectos de desinscripción en el Registro Nacional de la propiedad.

Se adiciona un artículo 8 bis que las Municipalidades que instalen en su territorio parques ambientales incluyendo disposición final, y las instituciones públicas podrán recibir incentivos compensatorios de tipo económico, apoyo financiero, sociales, educativos, investigación técnica en materia ambiental, capacitación, infraestructura, culturales y de desarrollo productivos. Habilita a las instituciones públicas a hacer transferencias presupuestarias a las Municipalidades, y autoriza a las municipalidades a recibir donaciones, recursos no reembolsables, financiamiento con tasas de interés reducidas y cualquier otra permitida por ley.

Por otro lado, se propone reformar la Ley de Planificación Urbana para que el Ministerio de Salud apruebe la ubicación de las zonas de amortiguamiento entre los parques ambientales y las comunidades vecinales. Y agrega un artículo 28 bis para que una vez otorgado el permiso del suelo por la municipalidad respectiva se solicite al MOPT

DFOE-SOS-0019

3

21 de enero, 2025

el alineamiento vial y a la Dirección de Aguas del MINAE, el desfogue de aguas pluviales. Así mismo se propone reformar el artículo 20 para que los reglamentos de los planes reguladores contemplen la adecuada disposición y tratamiento final de residuos sólidos.

En cuanto al Código Municipal, el proyecto de ley propone agregar un párrafo final al artículo 88, para que las municipalidades no nieguen la licencia municipal a aquellas actividades de operación de parques ambientales, co-incineración para residuos y otras tecnologías alternativas para tratamiento de residuos que ya obtuvieron la licencia ambiental de SETENA. De no otorgar esa licencia municipal en 30 días operará el silencio positivo.

Finalmente se proponen 3 artículos transitorios, para que el Ministerio de Salud y las municipalidades, en un plazo de 12 meses, actualicen la normativa y realicen los ajustes según la reforma propuesta.

## **II. ANÁLISIS AL TEXTO SUSTITUTIVO DEL PROYECTO DE LEY**

### **1. Sobre el traslado de competencias al Ministerio de Salud.**

El jerarca del Ministerio de Salud es el rector en materia de gestión integral de residuos, con potestades de dirección, monitoreo, evaluación y control, el cual a su vez tiene la competencia para desarrollar herramientas y reglamentos técnicos que sean necesarios para la gestión integral de los residuos, así estipulado por la misma Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, ley n.º 8839. Por su parte, las municipalidades tienen el encargo de realizar la gestión integral de residuos generados en su cantón y reglamentar lo que proceda para la clasificación, recolección selectiva y disposición final de los residuos.

El texto sustitutivo, al igual que el texto base del expediente legislativo en consulta, propone trasladar la función de reglamentar la disposición final al ministerio rector. Al respecto, el Órgano Contralor reitera lo ya indicado en el oficio DFOE-SOS-0407 (11752) del 18 de julio de 2024, acerca de valorar la capacidad instalada del Ministerio de Salud para asumir las nuevas funciones, si bien la propuesta fortalece la rectoría que a nivel nacional ostenta el Ministerio de Salud, ello debe ser en consonancia con una planificación de políticas públicas con visión a largo plazo en coordinación con las demás instituciones nacionales y locales responsables del servicio público. En el citado oficio de julio del año pasado, la Contraloría General indicó:

“Además, el proyecto de ley es conteste con los resultados de dos estudios realizados durante el 2023 por el Órgano Contralor, con el fin de promover mejoras que incrementen el valor público con respecto a la eficacia del sistema de recolección y disposición final de residuos sólidos ordinarios.

Al respecto, el Informe de seguimiento de la gestión pública sobre el índice de gestión de servicios municipales, informe n.º DFOE-LOC-SGP-00004-2023 del 12 de setiembre del 2023, indica que la administración de los servicios básicos son la principal labor de un gobierno local, en tanto son imprescindibles para los habitantes al mantener el orden territorial, permiten el traslado de personas con su red vial cantonal y evitan enfermedades con una adecuada gestión de residuos, entre otros aspectos. En este informe se indicó que el caso más crítico en cuanto a financiamiento para el buen funcionamiento de los servicios públicos municipales, es el servicio de recolección, tratamiento y disposición de residuos, pues se evidenció que 56 gobiernos locales tienen morosidades mayores al 30% en esta temática.

Por su parte, el informe de auditoría acerca de la eficacia del sistema de recolección y disposición final de residuos sólidos ordinarios, n.º DFOE-SOS-IAD-00009-2023, emitido el 28 de noviembre del 2023, encontró en concreto con respecto a la disposición final de residuos sólidos, que el avance en esta materia fue nulo porque la disposición en rellenos sanitarios disminuyó, en tanto aumentó el mal manejo en vertederos o en sitios inadecuados como quemas, o residuos enterrados o descartados en ríos, quebradas, zonas de protección, terrenos estatales o baldíos. Así por ejemplo, de acuerdo al informe supra citado, 42 municipalidades y 3 concejos municipales de distrito informaron la existencia de sitios de disposición ilegal en sus respectivas jurisdicciones.

El mencionado informe también señala que la carencia de una visión a largo plazo y sistémica de la gestión de residuos sólidos, en especial la disposición final, causa que los gobiernos locales deban pagar altos costos de transporte y disposición de residuos sin garantizar la prevención y eliminación de vertederos en sus territorios”.

## **2. Sobre los incentivos de compensación y la figura de donación**

Por otro lado, con respecto a los incentivos de compensación que se propone otorgar a los municipios receptores de residuos sólidos, así propuesto en el artículo 8 bis que se desea adicionar a la Ley de gestión integral de residuos sólidos, la Contraloría es conteste en manifestar<sup>2</sup> que estos incentivos deben ser sujetos a evaluaciones periódicas, e incluso relacionarlos con indicadores para precisar las condiciones tanto de su obtención como del mantenimiento de dicha compensación.

---

<sup>2</sup> Así, por ejemplo entre otros, en el oficio DFOE-FIP-0147(05071) del 19 de abril, 2023, se expresó: “La Contraloría considera que los incentivos fiscales, (...) deben responder a una fundamentación sólida puesto que tienen un costo fiscal e introducen inequidades, y deben ser objeto de evaluación periódica, lo que implica estar sujetos a término al menos potencialmente”.

En cuanto a la habilitación legal para que las municipalidades receptoras de residuos reciban donaciones de instituciones públicas o empresas privadas, también contemplado en este artículo 8 bis, es importante advertir que este es un contrato traslativo de dominio, de carácter gratuito, mediante el cual se cumple la finalidad de traspasar un bien al donatario, conforme los artículos 1393 y siguientes del Código Civil, ley n.º 63 del 28 de setiembre de 1887 y sus reformas.

Es decir, la donación consiste en transferir a un tercero un derecho real sobre una cosa material o inmaterial, o bien una cosa que debe constituirse ex novo (de nuevo) a favor del donatario, lo cual consiste en un derecho, por lo tanto se recomienda a los señores y señoras diputadas, especificar que tipo de bienes muebles o inmuebles, servicios o recursos financieros podrá trasladar un sujeto público o privado a título gratuito a favor de las municipalidades. Además, se deberá establecer el fin y el destino legal del objeto de la donación al momento de configurar o aprobar el acto de donación en concreto y el beneficiario debe cumplir con las condiciones que el ordenamiento jurídico le impone.

### **3. Sobre la reforma al Código Municipal**

Con respecto a la reforma propuesta al artículo 88 del Código Municipal, sobre la licencia ambiental que deben otorgar las municipalidades para las actividades de parques ambientales, operación y control de emisiones en instalaciones para coincineración de residuos ordinarios y otras tecnologías alternativas, es preciso indicar que en reiteradas ocasiones, la Sala Constitucional ha considerado que, conforme con lo dispuesto en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política y 15 y 19 de la Ley de Planificación Urbana, ley n.º 4240 de 15 de noviembre de 1968, los Gobiernos Locales tienen la titularidad primaria en materia de planificación urbana y, como tales, son los encargados de emitir los planes reguladores cantonales; por tanto, obligar a aceptar la realización de actividades dentro del cantón y establecer la obligatoriedad de otorgar una licencia municipal para realizar dicha actividad sin que la municipalidad pueda oponerse o cuando menos solicitar algunos requisitos para el desarrollo de la actividad, podría vulnerar la competencia de las municipalidades para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio mediante los reglamentos correspondientes.

Es importante destacar que la planificación urbana local es una función inherente a las municipalidades en virtud de texto expreso de la Constitución, además de estar fijados los límites de esa atribución en la Ley de Planificación Urbana, los Reglamentos y Planes Reguladores; no obstante, dada las diferencias existentes entre cada cantón no todas las municipalidades cuentan con un plan regulador vigente, aspecto que la propuesta del texto contiene como un elemento indispensable<sup>3</sup> y que es un reto importante a considerar para lograr el objetivo pretendido por el proyecto de ley.

---

<sup>3</sup> Al respecto observar "[Estado de Planes reguladores en Costa Rica](#)", base de datos del Colegio de Ingenieros Topógrafos.

Por otra parte, el proyecto de ley no estima la posible afectación económica que podría generar a las municipalidades elaborar o bien ajustar el plan municipal de gestión integral de residuos a los lineamientos sobre regionalización en el plazo establecido –un año–, principalmente para los gobiernos locales de reciente formación que deben iniciar el proceso, por lo que se sugiere valorar este aspecto, a fin de evitar posibles inequidades en la atención de las poblaciones dependiendo del cantón al que pertenezcan, cargando en las comunidades con menos recursos la atención de los residuos de otras comunidades, efecto adverso al objetivo de la propuesta que impulsa una gestión integral de los residuos sólidos.

Por último, es importante mencionar que si bien el silencio positivo es una técnica tutelar, que trata de evitar perjuicios al administrado que realiza una gestión pública cuando la administración omite actuar en un plazo indicado, en materia ambiental este es inaplicable. La Ley Forestal, ley n.º 7575 en su artículo 4, indica que en materia de recursos naturales no operar el silencio positivo contemplado en los artículos 330 y 331 de la Ley General de Administración Pública. Por su parte, la Sala Constitucional ha expresado incluso desde antes de la primera reforma al artículo 50 de la Carta Magna, que el derecho a un ambiente sano va ligado al derecho a la salud, e indudablemente estos dos derechos van ligados al urbanismo y a la gestión de los residuos sólidos.

En la resolución 002880-F-S1-2020 del 10 de diciembre del 2020, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, manifestó con respecto a una concesión pública lo siguiente: “A nivel jurisprudencial se ha establecido que, en autorizaciones y permisos, existen excepciones a la aplicación del instituto. Ha sido la Sala Constitucional quien ha señalado que, en materia ambiental y urbanística, el silencio positivo resulta inaplicable (sentencias 6836-93, 5506-94, 2000-1895 y 2003-6322). Lo anterior ha sido replicado por la Sala Primera en los fallos 0397-F-2001 y 000771-F-S1-2008 de las 16 horas del 18 de noviembre de 2008.”

Sobre ello, la misma Procuraduría General de la República ha indicado que “Resulta claro que la Sala Constitucional ha dispuesto que la figura del silencio positivo no es aplicable en las autorizaciones, licencias o actos relacionados con el ambiente (votos Nos. 6836-1993, 5506-1994, 1895-2000, 6322-2003, 2063-2007 y 1963-2012, entre otras) y que lo relativo a la actividad urbana, la planificación de las ciudades y determinación de usos de suelo forma parte del concepto macro de ambiente (Votos Nos. 3656-2003 y 17126-2006). Por lo anterior, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 3º inciso b) de nuestra Ley Orgánica (No. 6815 de 27 de setiembre de 1982) resulta procedente reconsiderar nuestro criterio acerca de la aplicación del silencio positivo en materia urbanística, adecuándolo al criterio jurisprudencial expuesto”. (C-282-2016, PGR)

DFOE-SOS-0019

7

21 de enero, 2025

### III. CONCLUSIONES

A partir del análisis realizado al texto sustitutivo, el Proyecto “Ley para el fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud en la gestión y disposición final de residuos sólidos”, tramitado bajo el Expediente Legislativo n.º 24.251, para trasladar la competencia de emitir directrices y reglamentación de la disposición final de residuos sólidos al Ministerio de Salud, y que entre otras funciones, establezca el sistema de regionalización y coordine con las instituciones la protección ambiental, salud pública y planificación territorial, la Contraloría General concluye que ello fortalece la rectoría del Ministerio de Salud, siempre y cuando éste último se apegue a una visión y planificación a largo plazo en coordinación con las demás instituciones y siempre en respeto a la autonomía municipal en temas de planificación urbana.

Por lo antes expuesto, se solicita al Poder Legislativo que considere el criterio emitido por el Órgano Contralor con respecto a las reformas que se promueven en el texto sustitutivo del proyecto de ley en consulta. Finalmente, la CGR reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

De esta forma queda atendida su gestión.

Atentamente,

Lía Barrantes León  
**Gerente de Área**

María Virginia Cajiao Jiménez  
**Fiscalizadora Abogada**

**CGR** | Firmado  
**digitalmente**  
Valide las firmas digitales

LBC/pmt

**Ce:** Despacho Contralor, CGR.  
Área de Fiscalización para el Desarrollo Local, CGR.  
Expediente

**G:** 2025000841-2

**NI:** 27436-2024