



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

San José, 7 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0875-2021

Señora
Michelle Chinchilla Calderón
Área de Investigación y Gestión Documental
Departamento de Servicios Técnicos
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Me refiero a su oficio AL-DEST-SII-0138-2021 del 28 (sic) de agosto del 2021 y remitido por medio de correo electrónico el 24 de agosto del presente año, en el cual se indica que el Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, se encuentra analizando el Proyecto de Ley 22.362 *“Modificación de la Ley N.º 8839, de 24 de junio de 2010, y sus reformas, Ley para la Gestión Integral de Residuos, publicada en La Gaceta N.º 135 de 13 de julio de 2010; y modificación del transitorio XVII del Capítulo V de la Ley N. 9635, de 3 de diciembre de 2019, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, publicada en el Alcance N.º 202 a La Gaceta N.º 225 de 4 de diciembre de 2020”*, dentro del marco de sus competencias.

En apego al análisis que se realiza del citado expediente de proyecto de ley, plantea formal solicitud de información a este Ministerio, mediante una serie de consultas, a las cuales se les brindará respuesta en el orden en que fueron planteadas:

1. *¿Cuál ha sido el desempeño del MINISTERIO DE SALUD en sus funciones de rector en materia de la gestión integral de los residuos en el país?*

En cuanto a esta consulta, se entiende que se hace referencia a la rectoría técnica dada al Ministerio de Salud en el artículo 7 de la Ley 8839 *“Ley para la Gestión Integral de Residuos”*, el cual indica:

“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:

- a) Formular y ejecutar la política nacional y el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos, así como evaluarlos y adaptarlos periódicamente en coordinación con el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.*
- b) Dictar los reglamentos, por tipo de residuo, que sean necesarios para la gestión integral de residuos.*
- c) Verificar la aplicación de esta Ley y sus reglamentos.*



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

7 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0875-2021
Pág. 2

- d) *Desarrollar las herramientas y los reglamentos técnicos que sean necesarios para la gestión integral de residuos.*
- e) *Fomentar e implementar la coordinación interinstitucional para una gestión integral de los residuos, insertándola en una acción ambiental pública, para optimizar e integrar coherentemente los esfuerzos y los recursos de la Administración Pública Central y descentralizada en esa materia.*
- f) *Definir los indicadores de cumplimiento en materia de gestión integral de residuos.*
- g) *Evaluar en forma continua las políticas, los planes, los programas y los reglamentos técnicos asociados a la gestión integral de residuos.*
- h) *Identificar las oportunidades para alcanzar la gestión integral de residuos, fomentando tecnologías, inversiones y la réplica de modelos que demuestren ser eficaces y aplicables según las condiciones y las características de los residuos generados en el país.*
- i) *Administrar el Fondo para la gestión integral de residuos, que se crea en esta Ley.*
- j) *Establecer un sistema de información nacional sobre gestión integral de residuos que permita elaborar los inventarios e indicadores relacionados con la gestión integral de residuos que complementen el sistema de indicadores e índices de salud y ambientales nacionales.*
- k) *Promover incentivos para la gestión integral de residuos, dirigidos especialmente al fomento y la capacitación de microempresas, cooperativas y otras organizaciones y/o empresas sociales que trabajan en la recuperación y gestión de residuos.*
- l) *Vigilar para que en el marco de aplicación de esta Ley, se respete la Ley N.º 8220, Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, de 4 de marzo de 2002, y sus reformas.”*

Al respecto, se desea indicar que este Ministerio en los últimos años no ha realizado una investigación o estudio que analice el desempeño del Ministerio de Salud, en su rol de rector de la gestión integral de residuos. Pese a ello, en el año 2019 se realizó un estudio acerca del ejercicio de la “*Rectoría y las implicaciones en las relaciones de dirección política y coordinación interinstitucional para lograr la articulación de las políticas sectoriales en Costa Rica: estudios de caso de los sectores Desarrollo Agropecuario y Rural e Infraestructura y Transporte*”, el cual arribó una serie de conclusiones respecto al ejercicio de la rectoría política, que podrían llegar a replicarse y presentarse en el resto de Ministerios e instituciones, dentro de las que encuentran:

1. Desde el punto de vista semántico, constitucional, legal, doctrinario y jurisprudencial, la rectoría política es un concepto equivalente a potestad de dirección; facultad que el ordenamiento jurídico confiere en forma exclusiva al presidente y al Poder Ejecutivo (presidente y ministro del ramo), sobre la Administración central y descentralizada, con las excepciones contempladas en la propia Constitución o la ley.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

7 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0875-2021
Pág. 3

El cumplimiento de funciones en el ejercicio público conlleva una serie de responsabilidades que pueden derivar en una actividad de carácter político, como es el caso de la función de dirección encargada al Poder Ejecutivo, aunque también podrían asignarse actividades propiamente administrativas a los jerarcas institucionales en su carácter de ejecutores de esa política pública. Este segundo punto se entiende como una rectoría técnica que deriva justamente de las competencias que otorga la ley.

En la primera condición apuntada (rectoría de carácter político), es donde deben ejercerse labores de dirección, coordinación y vigilancia sectorial, su actividad se encuentra enmarcada bajo el principio de legalidad y sometida al rendimiento de cuentas exigidas a nivel constitucional (Contraloría General de la República, Informe DFOE-OP-28-2006).

Ahora bien, en lo que corresponde a la segunda condición señalada, referente a la actividad administrativa, debe considerarse que si bien el Poder Ejecutivo, en su función política, puede emitir directrices y fiscalizar su ejecución, lo cierto es que el ente u órgano dirigido puede cumplir o incumplir las directrices; partiendo de su discrecionalidad administrativa, pero siempre respetando la pericia técnica que le confiere la ley. Es decir, técnicamente se sustenta la gestión de determinada temática.

No obstante, el Poder Ejecutivo puede aperebir al jerarca del ente u órgano para que ofrezca las explicaciones del caso en los supuestos donde se ha apartado de la directriz formulada por aquel, dado el carácter vinculante que esta posee, así, su incumplimiento requiere de una adecuada justificación, como se señaló con anterioridad.

Con fundamento en lo anterior y considerando la existencia de dos tipos de rectoría, la política y la técnica, es posible colegir, que la rectoría política o direccionamiento político administrativo, al gozar de asidero constitucional y tener un ámbito de aplicación sobre la Administración central y descentralizada por ley, mediante una relación de jerarquía o de dirección, la misma puede ser ejercida por el Poder Ejecutivo sobre órganos con desconcentración máxima o mínima, con o sin personalidad jurídica instrumental, así como, sobre los entes descentralizados del sector institucional de la Administración Pública. Por lo que la desconcentración y descentralización, no constituyen -per sé- límites al ejercicio de la rectoría política, dado que tal potestad es conferida por el ordenamiento al Poder Ejecutivo sobre la Administración Pública. Empero, queda fuera del alcance de esta rectoría, el sector descentralizado territorial (municipalidades) en vista del fuero especial autónómico con que la Constitución las dota. Respecto de las municipalidades, priva otro tipo de relación político-administrativa en el marco de la coordinación y colaboración inter partes.

Ahora bien, a pesar de la potestad de dirección del Poder Ejecutivo y su ámbito de cobertura, la Ley General de la Administración Pública (Ley 6227) al establecer las reglas de la desconcentración, estableció un límite al ejercicio de la rectoría técnica del Poder Ejecutivo y en muchos casos parcialmente, de la administrativa; puesto que, al transferirse la competencia e impedirse la posibilidad de revocar o revisar la conducta del inferior, la potestad de dirección técnica de la materia desconcentrada, corresponde ejercerla de pleno derecho al órgano desconcentrado, que goza de independencia para ello conferida por la ley, máxime si se transfieren competencias administrativas.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

7 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0875-2021
Pág. 4

Por no encontrarse impedimento alguno desde el punto de vista jurídico, para el efectivo ejercicio de la rectoría política por parte del presidente de la República y el Poder Ejecutivo, sobre la Administración Pública central y descentralizada institucional, es necesario trascender el análisis de esta figura, al ámbito de la gestión rectora que lleva a cabo actualmente el Poder Ejecutivo sobre la Administración Pública.

En concreto, respecto a la gestión integral de residuos sólidos, se han realizado estudios e investigaciones por parte de otras instituciones, las cuales a continuación se presentan, no obstante se advierte que apenas se están citando algunos elementos identificados que pueden contribuir con la recopilación de información, siendo lo óptimo recurrir directamente a la fuente:

Contraloría General de la República (2011). Informe acerca del cumplimiento por parte del Ministerio de Salud de las obligaciones establecidas en la Ley para la Gestión Integral de Residuos No. 8839.

Este informe tenía como objetivo “*determinar el avance de las acciones del Ministerio de Salud (MINSAL) para cumplir la normativa establecida en la Ley para la Gestión Integral de Residuos No. 8839*”, encontrando el Órgano Contralor los siguientes resultados respecto a la materia en cuestión:

1. Desvinculación entre lo establecido en la normativa vigente y aplicable y los instrumentos de planificación y presupuestación.
2. Ausencia de un decreto ejecutivo que reglamente lo establecido en la Ley 8839.
3. Insuficiencia de normas técnicas para aplicar la normativa vigente.
4. Insuficiencia de indicadores para evaluar los logros (efectos e impactos) alcanzados en la materia.
5. Ausencia de un Sistema Nacional de Información en la materia.
6. Falta de consolidación del Fondo para la Gestión Integral de Residuos.
7. Falta de definición y asignación de las responsabilidades y funciones establecidas en la Ley.

No obstante, es importante indicar, que algunos de estos aspectos determinados por el Órgano Contralor se han subsanado, como es la publicación del Decreto Ejecutivo 37567 “*Reglamento General a la Ley para la Gestión Integral de Residuos*”, así como la emisión del Plan Nacional para la Gestión Integral de Residuos 2016 – 2021 o el Plan de Acción para la Gestión Integral de Residuos 2019 -2025, sin embargo, esto no brinda elementos para determinar el desempeño del Ministerio de Salud en la actualidad, según es su interés.

Ministerio de Salud, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica, con la colaboración de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2014). Estudio sobre la Gestión Integral de Residuos en Costa Rica.

El objetivo de este estudio radicaba en “*Conocer la percepción de los actores sociales sobre la gestión integral de residuos que se ejecutan en el país, para contribuir a la mejora de las condiciones de vida y salud de la población*”, siendo uno de los aspectos estudiados el entendimiento del concepto de rectoría y la percepción de los actores involucrados respecto al rol rector del Ministerio de Salud en el marco de la Gestión Integral de Residuos.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

7 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0875-2021
Pág. 5

Dentro de los resultados del estudio, se presentaron los siguientes:

1. Poco más del 82% de los funcionarios de las Municipalidades tienen conocimiento de cuál es la institución rectora en la materia, a la consulta respecto a cuál es esa institución, expresaron principalmente el Ministerio de Salud; es de resaltar que 8,2% designaron otra entidad como la entidad rectora, siendo estas otras instituciones que mencionaron, a las Municipalidades y el MINAE. En el caso de los Gobiernos Locales, el 67,1% de las personas entrevistadas consideraban que el ejercicio de la rectoría era regular o buena.
2. Una quinta parte de los entrevistados indicó conocer sobre la rectoría, sin embargo, cuando se realizó la consulta sobre cuál es esa institución, los entrevistados respondieron la Municipalidad. Mencionan además, que la principal función es la recolección de basura y la limpieza de la comunidad. En este caso, menos del 15% de las personas entrevistadas consideran que la labor del órgano rector era buena o muy buena, llamando la atención que el 75% indicaron no conocer a quién le corresponde esta labor de rectoría.
3. En el caso del grupo de los recolectores, la mayoría conoce el ente rector en la materia, indicando en su mayoría al Ministerio de Salud, quienes consideran que su labor como rector se encuentre entre regular y buena.
4. En cuanto al grupo de los recuperadores, la mayoría desconocía el ente que ejercía la rectoría, pero entre los que la identificaban se referían al Ministerio de Salud, cuya labor calificaban como regular o buena.
5. En el grupo de instituciones públicas y empresas privadas, la totalidad de los entrevistados identifica al Ministerio de Salud como el ente rector y califica su gestión como regular, mala o buena.

En cuanto a este Estudio, de los resultados se concluye que la mayoría tiene conocimiento del órgano rector en la materia, pero conforme a su percepción, su desempeño se encuentra entre regular y bueno.

Estado de La Nación (2019). Gestión de los residuos sólidos en Costa Rica.

En esta investigación se realiza un análisis acerca del cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2 de la Ley 8839 y su balance a la fecha de realización del informe, determinando que "...el cumplimiento de la Legislación GIR 8839 luego de nueve años de haberse promulgado resulta bastante deficiente...", determinando entre sus hallazgos los siguientes:

1. Persiste la quema de residuos sólidos (Carranza, 2014) y (Arias, 2018), la disposición inapropiada de materiales en ríos, terrenos baldíos y contaminación del mar (Navarrete, 2019), (Chacón, 2019), (Artavia, 2018) con el agravante de una contaminación creciente por residuos de plástico.
2. El Ministerio de Salud no ha logrado posicionarse como ente rector del sector de residuos, la plataforma consultiva no mantiene reuniones periódicas (González, 2019), no se está cumpliendo lo establecido en el reglamento que regula dicha estructura, existe una desconexión entre los diversos actores. El MINAE no logra coordinar con el sector municipal en los temas referentes a problemas ambientales pues existe una superposición de funciones entre ambos ministerios.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

7 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0875-2021
Pág. 6

3. Se continua fortaleciendo el régimen jurídico con el plan para la gestión integral de residuos 2016-2021 (Ministerio de Salud, 2016), la Guía técnica para la gestión de residuos electrónicos y eléctricos (Ministerio de Salud, 2016) y los proyectos de mejora de la ley 8839 GIR expediente 20875 y la propuesta de Ley para solucionar la contaminación de residuos plásticos, expediente 21159.
4. A la fecha, según datos del Ministerio de Salud, existen 311 gestores de residuos (Ministerio de Salud, 2019), sin embargo, 125 de estos en la actualidad tienen sus permisos de funcionamiento vencidos, algunos con antigüedades de cinco años. Otros actores del sector de residuos indican que en realidad existen solo 138 gestores (González, 2019), lo que evidencia una descoordinación institucional.

En esta investigación se hace alusión a que aún el Sistema de Información de Residuos tiene oportunidades de mejora, al respecto se indica *“Esta es una grave falencia del sistema de información de residuos del país, pues hasta que el Ministerio de Salud no cuente con una plataforma integrada, con métricas y datos recolectados año a año, no será posible, conocer con exactitud lo que realmente sucede en el país relacionado con las cantidades de materiales dispuestos, todo lo que se publica, finalmente, tiene un gran sesgo que depende del investigador, las fechas, las metodologías y puede ser afectado por criterios de índole económico o político.”*, por otra parte se indica *“El Ministerio de Salud fue consignado en la ley GIR, para contar con una plataforma de datos a fin de tener la información oficial de los índices de generación, porcentajes de recolección municipal, cantidades de materiales recuperadas, valorización, reciclaje, lugares de disposición final, estadísticas nacionales necesarias para hacer una correcta planificación del sector, desafortunadamente, a la fecha, dicha información no está disponible...”*

Pese a esto, en el Informe se reconoce el esfuerzo conjunto realizado entre el Ministerio de Salud, el Ministerio de Ambiente y Energía, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), la Unión de Gobiernos Locales y la Cámara de Industrias, con el apoyo de la cooperación Alemana para la formulación de la Acción de Mitigación Nacionalmente Apropiada (NAMA por sus siglas en inglés) para el sector de residuos sólidos, siendo que este instrumento procura *“...potenciar los esfuerzos nacionales y municipales para implementar el tratamiento de los residuos orgánicos, fortalecer el sector de recuperadores de base, mejorar la captura de gases en los rellenos sanitarios, transformar el sector residuos hacia uno menos contaminante, procurando por medio de la educación ambiental propiciar el uso de composteras familiares. Todo bajo una concepción de economía circular.”*

Este informe no tenía como propósito analizar el desempeño del Ministerio de Salud, sino mostrar cómo se ha desarrollado la gestión integral de residuos en el país, sin embargo, brinda algunos elementos respecto a lo consultado.

En conclusión, reiterar que MIDEPLAN no ha realizado un estudio o investigación respecto al desempeño del Ministerio de Salud como rector en materia de gestión integral de residuos.

Complementario a lo anterior, tal y como se determinó en el estudio de percepción (Ministerio de Salud, Mideplan, UCR, 2014), en la gestión integral de residuos participan al menos 6 actores claves (Ciudadanía, Gobiernos Locales, Recolectores de Residuos, Recuperadores de Residuos, Instituciones Públicas y Empresas Privadas), aparte del órgano rector, siendo que cada actor tiene una responsabilidad propia, por lo que técnicamente hablando, no es pertinente atribuir los



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

7 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0875-2021
Pág. 7

resultados obtenidos, exclusivamente a la realizado por el órgano rector, ya que como se ha indicado la rectoría tiene relación con el direccionamiento, orientación, vigilancia y fiscalización, y no necesariamente a la implementación de acciones concretas y específicas, lo cual es responsabilidad de otros actores.

2. El proyecto propone el traslado de la rectoría de la gestión integral de los residuos al MINAE. ¿Qué consecuencias a nivel institucional traería esta propuesta? ¿Consideran ustedes que técnicamente tiene sustento tal reforma?

En cuanto a este planteamiento, primero deben considerarse las justificaciones dadas por el proponente para dicha modificación, siendo que conforme a la exposición de motivos, se hace referencia a lo siguiente:

1. A nivel mundial la generación de desechos ha venido mostrando un crecimiento considerable en el transcurso de los años, pasando de 1.2 billones de toneladas en el 2012 a 2.1 billones de toneladas en el 2016, y se espera que para el 2050 el volumen sea de 3.4 billones de toneladas, siendo importante y relevante la gestión integral de los residuos.
2. A nivel mundial el tratamiento y disposición de los residuos no ha sido el más adecuado, siendo que se considera deficiente.
3. Conforme a un informe del Estado de La Nación, el cumplimiento de los objetivos de la Ley ha sido deficiente y el Ministerio de Salud no ha podido posicionarse como rector en la gestión integral de residuos, además de que *“...no se observa un desarrollo importante en el mercado de subproductos, materiales valorizables y productos reciclados, reciclables y biodegradables; se indica que no existe un política articulada para desarrollar un plan que influya en las pautas de conducta de los consumidores y los generadores mediante acciones educativas y de sensibilización; y finalmente se señala que no se ha logrado promover la incorporación de los productores e importadores en la búsqueda de soluciones a la problemática de los residuos.”*
4. No se encuentran desarrollados incentivos para el fomento de empresas que participen el concepto de *“economía circular”*, promoviendo especialmente la creación e instalación de empresas dedicadas a la gestión integral de residuos.
5. Necesidad de promover la creación y funcionamiento de empresas que se dediquen a la gestión integral de residuos en Costa Rica.
6. El objetivo del proyecto de ley es otorgar algunos incentivos fiscales para la operación de empresas bajo el concepto de *“economía circular”* con procesos propios de valoración de residuos, ya sea de la producción o del acto de consumo final, de modo que una buena parte de ellos pueden ser convertidos nuevamente en recursos para la producción mediante procesos de reciclaje.
7. Cambiar la rectoría en cuanto a la gestión de los residuos, para que sea ostentada por el MINAE, en razón de su competencia ambiental.

Considerando las anteriores justificaciones, se observa que el objetivo principal de la propuesta del proyecto de ley 22362, es generar incentivos fiscales a aquellas empresas que se dediquen a la gestión integral de residuos, en especial a aquellas que trabajen bajo el enfoque de economía circular, ante lo que en principio no se comprende la intención de modificar el órgano rector en la materia, ya que no está relacionado directamente con la autorización para la creación de los citados incentivos fiscales.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

7 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0875-2021
Pág. 8

Otro aspecto a considerar es que en la exposición de motivos, tampoco se observa que se haya analizado el desempeño del Ministerio de Salud como rector en la materia, ya que la única referencia es lo indicado por el Estado de La Nación en el 2019, el cual indica “El Ministerio de Salud no ha logrado posicionarse como ente rector del sector de residuos, la plataforma consultiva no mantiene reuniones periódicas (González, 2019), no se está cumpliendo lo establecido en el reglamento que regula dicha estructura, existe una desconexión entre los diversos actores. El MINAE no logra coordinar con el sector municipal en los temas referentes a problemas ambientales pues existe una superposición de funciones entre ambos ministerios.” (El subrayado no corresponde al original)

De esta manera, se observa como el susodicho estudio indica que tanto el Ministerio de Salud, como el Ministerio de Ambiente y Energía -al cual se le estaría trasladando la rectoría-, presentan limitaciones en la materia, aparte de ello, se observa que dicha referencia no es basada en un estudio, sino una comunicación dada por una persona, tal y como se observa en la bibliografía de este estudio, la cual podría ser válida, pero no se observa que esté fundamentada en una investigación o estudio riguroso, que haya analizado lo correspondiente.

Adicionalmente, finalizando la exposición de motivos, se trata de justificar el cambio de órgano rector por la competencia ambiental que ostenta el MINAE, sin embargo, como se ha indicado no existe información referente al desempeño del Ministerio de Salud, ni información respecto a la capacidad y desempeño del MINAE en esta materia, que contribuya a determinar sus eventuales capacidades para asumir esta rectoría, ya que si bien el traslado podría realizarse, las intervenciones públicas (políticas, planes, proyectos y programas) y avances alcanzados en gestión integral de residuos podrían verse afectados, si el MINAE no cuenta con la capacidad operativa para la atención de esta nueva competencia, ya que en ninguna parte del proyecto se observa que se vaya a brindar mayores recursos al MINAE, más allá de ser el administrador del Fondo para la Gestión Integral de Residuos, del cual no se muestra información al respecto y cuyo fin no es dotar recursos al órgano rector, sino alcanzar los objetivos de la Ley.

Otro aspecto a considerar es que el proyecto de ley, no modifica el objeto de la Ley 8839 establecido en el artículo 1, el cual indica “...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.”, ni los objetivos establecidos en el artículo 2, rescatando el inciso a) el cual indica que uno de los objetivos de la Ley es “Garantizar el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como proteger la salud pública.”. Conforme a lo anterior, se puede observar que esta Ley tiene dos grandes propósitos, uno relacionado a lo ambiental y otro relacionado a la salud pública, entendiendo que una inadecuada gestión de los residuos, no sólo tendría implicaciones en materia ambiental, sino también en la salud de las personas, ya que una mala gestión podría acarrear una serie de enfermedades asociadas. Así, se puede interpretar que al momento de aprobación de la Ley, los legisladores sopesaron que en cuanto a la gestión integral de residuos, tendría una mayor relevancia la protección de la salud pública, sin descuidar el tema ambiental, por ello, le dieron la rectoría al Ministerio de Salud, pero adicionalmente la obligación de trabajar articuladamente con el Ministerio de Ambiente y Energía para que la gestión de residuos se realice de una manera adecuada y congruente con la protección ambiental.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

7 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0875-2021
Pág. 9

Con la propuesta planteada, se interpreta que se desea modificar esta relevancia, colocando la materia ambiental en un estrado mayor que la salud pública, en cuanto a la gestión integral de residuos, lo cual en principio más que un tema técnico es una decisión país. Esto considerando que como se ha indicado, en ninguna parte del proyecto de ley se justifica técnicamente esta decisión, ni se aporta información o datos respecto a si, en cuanto a las enfermedades asociadas a la gestión integral de residuos, se mantienen niveles controlables en el país, siendo que en materia ambiental, la situación en lugar de alcanzar resultados positivos se ha desmejorado, por ello es que se plantea el cambio en el enfoque principal.

Si es pertinente indicar, que en los estudios que se han realizado en materia de gestión integral de residuos su enfoque se ha centrado en el tema ambiental, sin entrar en temas propios de salud pública, por ello se podría entender la lógica planteada y en alguna medida la percepción de algunos actores respecto al rol del Ministerio de Salud en la materia, ya que su rectoría y competencias son en materia de salud y no en materia ambiental, de forma que, si se valora a este Ministerio desde la óptica ambiental, su desempeño no va a ser el esperado, ya que no tiene la competencia, recursos y experticia en la materia, lo mismo sucederá en el caso de que se le brinde la competencia al Ministerio de Ambiente y Energía, y se analice el desempeño en cuanto a la protección de la salud pública. En este sentido, independientemente de la decisión que se tome, debe considerarse que la normativa existente apunta a proteger dos flancos primordiales de interés para toda la población que son la protección del ambiente y la protección de la salud pública, siendo que lo más pertinente es que se comparta la rectoría, por las competencias especializadas que cada Ministerio posee en sus leyes de creación. Dotar a una sola institución de esta competencia implica que alguno de los dos resultados esperados no se alcance en la misma medida, sino se coordina con la otra institución, ya que dependiendo de la institución que tenga la competencia, este será el enfoque que se le brinde. Finalmente, la decisión que se tome será política, ojalá tomando en cuenta la técnica, pero pareciera que lo más oportuno y conveniente, en aras del interés nacional, es que la rectoría se comparta entre los dos ministerios, cada uno en su ámbito competencial.

Pese a lo anterior, si se realiza un análisis y lectura de la Ley 8839, se puede determinar que el enfoque de la ley, en cuanto a la gestión integral de residuos, es de índole primordialmente ambiental, ya que hace referencia a la recolección, transporte, acopio, almacenamiento, valoración, tratamiento, disposición, clasificación, cuantificación, caracterización de los recursos, siendo uno de sus resultados la protección de la salud pública, aparte de proteger el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, de forma que, aunque no existe un estudio que justifique este cambio de rectoría, considerando lo establecido en la ley vigente, la propuesta tendría lógica técnica y competencial, pero a riesgo de descuidar el flanco de la salud, como resultado de un mal manejo ambiental.

En relación a la consulta planteada respecto a las consecuencias institucionales, en realidad es complejo dar un criterio al respecto, ya que el Ministerio de Salud utiliza toda su plataforma institucional (direcciones e instancias regionales) para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley 8839, ya que la gestión de residuos se implementa en lo local, por otra parte, el Ministerio de Ambiente y Energía, lo ejecuta a través de la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental (DIGECA), que conforme a la información que se dispone cuenta con 22 personas funcionarias y sin representación a nivel regional.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

7 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0875-2021
Pág. 10

En este sentido, considerado que la propuesta de proyecto de ley no dispone una mayor cantidad de recursos humanos y materiales para el MINAE, ni indica cuál ha sido el desempeño de este Ministerio al respecto, no es posible indicar si tendría o no afectaciones en el tratamiento de la materia en cuestión, más allá de que al no contar con representación a nivel local, las competencias de vigilancia y fiscalización podrían llegar a verse debilitadas, ya que sin estos recursos la labor se realizaría desde el nivel central.

En cuanto al Ministerio de Salud, dado que el tratamiento lo ha venido realizando desde sus competencias de salud pública, en principio no parece que presente alguna afectación, ya que en alguna medida se mantendrían algunas competencias en la materia, además de que podría redistribuir el personal a la atención de las demás competencias asignadas.

Así, al no tener un estudio o investigación que analice el accionar que ha desarrollado el Ministerio de Salud o el Ministerio de Ambiente y Energía en cuanto a la gestión integral de residuos las observaciones que se podrían realizar serían inespecíficas y basadas en supuestos. Otra posibilidad, para determinar el desempeño de ambos ministerios en sus respectivas materias, sería consultar las acciones o actividades realizadas que bien podrían estar reflejadas en las Memorias anuales o informes de gestión institucionales. En todo caso, valga decir que los problemas en torno al desempeño y cumplimiento de funciones de una determinada institución, pueden deberse a múltiples factores, dentro de los cuales, uno de los más importantes es la gestión, ya sea gerencial u operativa, aspecto este que difícilmente se solucionará con un simple cambio de rectoría a nivel de una ley.

3. ¿Cuál ha sido el avance en el cumplimiento de las metas establecidas en los instrumentos de planificación dispuestos en el país sobre la GIR?

El país cuenta con un vasto marco normativo vinculado, de forma directa o indirecta, con la Gestión Integral de Residuos, con base en el cual se han definido una serie de competencias y responsabilidades en la materia que recaen en diversas instituciones, gobiernos locales y organizaciones.

El Ministerio de Salud en su función rectora en materia de Gestión Integral de Residuos en el país, ha elaborado normativa y participa en espacios de articulación intersectorial e interinstitucional. En esta línea, la Comisión Multinivel para la Gestión Integral de Residuos¹, elabora el Plan de Acción para la Gestión Integral de Residuos Sólidos 2019-2025, el cual es una herramienta que orienta, dinamiza y articula, mediante la creación y actualización de la normativa nacional e impulso de soluciones a nivel nacional, regional y local.

En la siguiente tabla se detallan las políticas, estrategias y legislación sanitaria en materia de Gestión Integral de Residuos en las cuales el Ministerio de Salud tiene una función rectora o posee una vinculación directa:

¹ Esta Comisión Multinivel está conformada por Ministerio de Salud, MINAE, CNA, DINADECO, INDER, MEIC, Presidencia, IFAM, UNGL y ANAI.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

7 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0875-2021
Pág. 11

Políticas, planes, programas, proyectos	Período	Observaciones
Ley para la Gestión Integral de Residuos N° 8839 y su Reglamento.	2010	Ampara legalmente todos los instrumentos que orientan la gestión integral de residuos en el país.
Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos.	2010-2021	Vigente
Plan Nacional para la Gestión Integral de Residuos	2016-2021	Vigente
Estrategia Nacional de Separación, Recuperación y Valorización de Residuos.	2016-2021	Vigente
Estrategia Nacional para sustituir el plástico de un solo uso por alternativas renovables y compostables	2017-2021	Vigente
Plan de Descarbonización	2018-2050	En el eje 7 “Desarrollo de un sistema de gestión integrada de residuos basado en la separación, reutilización, revalorización y disposición final de máxima eficiencia y bajas emisiones de gases de efecto invernadero”
Plan de Acción para la Gestión Integral de Residuos.	2019-2025	Vigente
Legislación sanitaria en Gestión Integral de Residuos		<ul style="list-style-type: none"> • Guía Técnica para la Gestión Integral de los Residuos Electrónicos y Eléctricos (RAEE). • Decreto Ejecutivo N° 37567-S-MINAET-H. Reglamento General a la Ley para la Gestión Integral de Residuos. • Decreto Ejecutivo N° 38272-S. Reglamento para la Declaratoria de Residuos de Manejo Especial • Decreto Ejecutivo N° 41527-S-MINAE. Reglamento general para la clasificación y manejo de residuos peligrosos. • Decreto Ejecutivo N° 35906-S. Reglamento de Centros de Recuperación de Residuos Valorizables • Decreto Ejecutivo N° 41525-S. Reglamento para el trámite digital de registros y autorizaciones del Ministerio de Salud en la gestión de residuos en la plataforma SINIGIR.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

7 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0875-2021
Pág. 12

Políticas, planes, programas, proyectos	Período	Observaciones
		<ul style="list-style-type: none">Decreto Ejecutivo N° 35933-S.Reglamento para la Gestión Integral de los Residuos Electrónicos.Decreto Ejecutivo N°36093-S. Reglamento sobre el manejo de residuos sólidos ordinarios.

Por otra parte, como resultado del trabajo articulado que se genera desde la Comisión Multinivel de la GIR, se han elaborado e implementado proyectos en diversos temas atinentes al manejo integral de residuos como campañas para la recolección de residuos, manejo de residuos orgánicos, centros de transferencia de residuos valorizables, economía circular, reglamentación, entre otros.

Con respecto al avance de las metas contempladas en el PNDIP 2019-2022, el Programa Nacional de Salud Ambiental, como una de las intervenciones estratégicas, presentó un avance durante el I semestre del 2021, de 4.290 toneladas gestionadas de forma integral diariamente, superando la meta anual programada de 3.780 toneladas. En lo que respecta a la meta anual del 2020, se obtuvo un resultado de 4.060 toneladas superando la meta de 3.760 toneladas; la cual fue reportada como parte del monitoreo de avance del segundo año de implementación del Plan Nacional de Descarbonización en su Eje 7.

En cuanto al avance de las metas establecidas en el PNDIP 2019-2022, atinentes al Ministerio de Ambiente y Energía, sobre la Gestión Integral de Residuos, la Dirección de la Gestión de la Calidad Ambiental (DIGECA), lidera la Política Nacional de Producción y Consumo Sostenibles, la cual está representada con el Programa de Producción y Consumo Sostenible. Esta intervención estratégica presentó para el año 2021 un avance semestral de 2.742 organizaciones al año, es decir, un cumplimiento del 105,22%, que adoptan estándares ambientales de carácter voluntario para mejorar su desempeño en el PBAE, ISO 14001, AVP+L, Sello de Calidad Sanitaria, Eco-etiquetado, PGAI, Certificación de Producción orgánica.

La Estrategia Nacional para la Reducción de plásticos de un sólo uso, a cargo del Viceministerio de Aguas y Mares (MINAE), tuvo un avance del 44,74% al afiliar 42 municipios, durante el I semestre del 2021.

Asimismo, es importante mencionar otros avances en materia de Gestión de Residuos como (i) la publicación por parte de DIGECA, en el 2018, de la Guía para la Gestión Integral de Residuos en las instituciones del Sector Público de Costa Rica y (ii) la reciente presentación en junio del 2021, como parte del Programa Nacional de Etiquetado Ambiental, de las primeras Ecoetiquetas o etiquetas ambientales tipo III que, de acuerdo con la Organización Internacional para la Normalización (ISO), se otorgan a aquellos productos que declaran sus principales impactos ambientales en temas como agua, suelo, aire y provenientes de un análisis de ciclo de vida que incluye todas las etapas relevantes de su cadena de valor. Lo anterior pretende fortalecer la reactivación económica verde y sostenible por medio de alianzas público-privadas.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

7 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0875-2021
Pág. 13

Además, la Estrategia Nacional Ríos Limpios para la Recuperación de Cuencas Urbanas 2020-2030, a cargo del Viceministerio de Aguas y Mares, contempla en sus acciones estratégicas la promoción de estrategias con los Gobiernos Locales para el mejoramiento del servicio de la recolección de residuos sólidos; en su informe de avance a enero del 2021, sobresale como logro la identificación, en conjunto con los Comités Locales de los Corredores Biológicos Interurbanos y comunidades involucradas, de 10 botaderos clandestinos de residuos sólidos en las zonas cercanas a los Ríos Torres y María Aguilar. Se realizó una visita a cada uno de los sitios identificados y se elaboró una ficha técnica que incluye información base para elaborar un plan de acción para la limpieza de cada uno. Además, se realizaron dos limpiezas a lo largo de las áreas de protección de los ríos Torres y María Aguilar con la colaboración de voluntarios, municipios, ONG's y organizaciones ciudadanas, dando como resultado la recolección de 1.523 kilogramos de residuos, impidiendo que esto llegue a los cauces de los ríos.

De forma paralela, la Estrategia Nacional de Bioeconomía 2020-2030 establece en su Eje Estratégico 5 la línea de acción "*Gestión sostenible y valoración de desechos sólidos urbanos*", cuyo fin es promover la aplicación de principios biológicos en políticas e iniciativas para el desarrollo urbano, en ámbitos relacionados con la gestión de desechos sólidos. Asimismo, se creó en 2020 la plataforma de BioNegocios para acceder a fondos, presentar iniciativas o proyectos, invitar a socio (empresas, emprendimientos, negocios, otros), construcción portafolio con necesidades de financiamiento, fortalecimiento de capacidades y movilización de fondos. Se han registrado 88 proyectos al 2021 para un total de \$8,35 millones de dólares para ser financiados.

4. *¿Alguna otra información que considere importante aportar para el análisis de este proyecto?*

Como fue indicado previamente, el proyecto tiene como uno de sus objetivos otorgar incentivos fiscales para la operación de empresas bajo el concepto de "*economía circular*" con procesos propios de valoración de residuos, ya sea de la producción o del acto de consumo final, de modo que, una buena parte de ellos pueden ser convertidos nuevamente en recursos para la producción mediante procesos de reciclaje, por ejemplo, o mediante procesos más complejos de gestión de residuos que permita transformar el desecho en algún producto reutilizable en un determinado flujo de producción.

Los cambios que propone son los siguientes:

- Reformar la Ley N° 8839, de 24 de junio de 2010, y sus reformas, "Ley para la Gestión Integral de Residuos", a fin de cambiar la rectoría en cuanto a la gestión de los residuos, otorgándosela al Ministerio de Ambiente y Energía.
- Establecer una contribución especial para toda persona física o jurídica que produzca o importe bienes cuyos residuos finales sean declarados de manejo especial y/o peligroso por el Ministerio de Ambiente y Energía, cuya finalidad será atender el principio de responsabilidad extendida del productor para mitigar o compensar su impacto ambiental, así como la creación de un galardón denominado "Sello de Economía Circular" para estimular anualmente a las personas físicas y jurídicas que participen en el modelo de la gestión integral de residuos como economía circular, el cual será otorgado por el Ministerio de Ambiente y Energía quien establecerá una Comisión Especial con participación de las organizaciones empresariales representativas de las empresas dedicadas a la gestión integral de residuos que recomendará las personas físicas o jurídicas merecedoras del galardón.



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

7 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0875-2021
Pág. 14

- Exonerar la importación y/o impuesto interior, incluyendo el impuesto sobre el valor agregado, la maquinaria y el equipo, al igual que sus accesorios, repuestos, partes y componentes para el respectivo proceso de gestión integral de residuos, inscrito en el Ministerio de Ambiente y Energía.
- Exoneración de todo impuesto interior, incluyendo el impuesto sobre el valor agregado, sobre la importación o compra local de materias primas e insumos para la actividad de gestión integral de residuos.
- Exención de todo tributo a las utilidades, así como cualquier otro cuya base imponible se determine en relación con las ganancias brutas o netas, los dividendos abonados a los accionistas o ingresos o ventas, hasta por un período de 10 años.

El Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública (PNDIP) 2019-2022 establece como objetivo nacional *“Generar un crecimiento económico inclusivo a nivel nacional y regional en armonía con el ambiente, generando empleos de calidad, disminución de la pobreza y la desigualdad”*. Este objetivo nacional está asociado a cinco indicadores de metas nacionales vinculados con las dimensiones producción, empleo, pobreza, desigualdad y descarbonización de las actividades productivas nacionales.

Congruente con esa meta, el Área Estratégica de Articulación Presidencial, *“Infraestructura, Movilidad y Ordenamiento Territorial”*, tiene como meta el mejoramiento en la posición del país en el Índice de Desempeño Ambiental, teniendo avances en temas atinentes a la gestión integral de residuos. Asimismo, en el Área Estratégica de Articulación Presidencial Salud y Seguridad Social, bajo la responsabilidad institucional del Ministerio de Salud, se define como intervención estratégica el *“Programa Nacional de Salud Ambiental”*, el cual tiene como objetivo aumentar la cantidad de residuos sólidos gestionados integralmente a través de la recolección, separación, reciclaje y disposición final diaria de los residuos, cuyos resultados muestran un avance significativo.

Por otra parte, con base en las experiencias internacionales se conoce que los incentivos en materia fiscal, así como la aplicación del principio de la responsabilidad extendida del productor o importador, promueven la participación del sector privado en la ruta hacia la economía circular, permitiendo el cierre de los ciclos materiales y promoviendo la generación de emprendimientos nacionales en esta línea.

Se considera que el proyecto 22.362 respalda el compromiso del Gobierno de la República para procurar un desarrollo en armonía con la naturaleza, lo cual es reafirmado por su responsabilidad para el avance en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en coherencia propiamente con el ODS 11 de *“Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, a través de la reducción, de aquí al 2030, del impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo”*. En este sentido, es importante mencionar que en el PNDIP 2019-2022 existen intervenciones estratégicas vinculadas de forma directa con este ODS bajo la responsabilidad institucional del Ministerio de Salud y otras vinculadas de forma indirecta bajo la responsabilidad del Ministerio de Ambiente y Energía.

Aunado a lo anterior, la presente iniciativa se vincula con la Estrategia de Financiamiento y Atracción de Inversiones para la transformación, la cual es parte de las *“8 estrategias transversales*



Despacho Ministerial
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
República de Costa Rica

7 de setiembre de 2021
MIDEPLAN-DM-OF-0875-2021
Pág. 15

para potenciar el cambio”, contenidas en el Plan Nacional de Descarbonización que pretende apoyar el portafolio de acciones y proyectos trabajando con sector financiero nacional e internacional bajo enfoques novedosos.

La Gestión Integral de Residuos es un tema transversal con un componente altamente ambiental cuyo manejo impacta la salud pública de la población. Por una parte, el manejo inadecuado de los residuos sólidos afecta directamente a la población, debido a que son un medio de propagación de vectores como roedores e insectos, capaces de propagar diversos tipos de enfermedades y agentes patógenos en el ambiente, además de afectar el paisaje natural, contaminar las fuentes de agua y las cuencas hidrográficas, contribuye a agudizar el problema de inundaciones donde se presenta saturación, por la mala gestión de residuos, en el sistema de alcantarillado pluvial, así como, la contaminación de mares y océanos que impacta en la flora, fauna y el equilibrio del planeta.

Finalmente, se considera pertinente valorar en la propuesta, el impacto económico, fiscal y hasta ambiental que tendría el proyecto en cuanto a impulsar los incentivos, lo cual no se realiza, ni se muestran datos al respecto, esto considerando que conforme a los pocos datos que se aportan, para una empresa que desee incursionar en la gestión integral de residuos parece ser un negocio eventualmente rentable, ya que los datos –no muy alentadores en materia ambiental-, indican que la generación de residuos a nivel mundial y nacional vienen en un crecimiento constante, pese a que los objetivos e intenciones a nivel mundial buscan una reducción de residuos, que a la fecha no ha sido posible.

Adicionalmente, se sugiere leer el documento “*Instrumentos Fiscales Verdes*”, elaborado por la Subdirección de Estudios Económicos de la División de Política Fiscal de la Dirección General de Hacienda del Ministerio de Hacienda, en el cual se analiza este tipo de instrumentos, lo cual podría ser de utilidad para el análisis que su representada está realizando.

Atentamente,

María del Pilar Garrido Gonzalo
Ministra

- C. Sr. Luis Román Hernández, Área de Modernización del Estado, MIDEPLAN
Sr. José Olegario Sáenz Batalla, Área de Análisis del Desarrollo, MIDEPLAN
Archivo