



El Derecho Administrativo sancionador en materia de residuos.

Por Carlos MATA COTO ¹

Resumen: La presente investigación jurídica analiza el régimen jurídico de las sanciones administrativas en materia de residuos, a la luz de la Ley 8839, de 24 de junio de 2010, «para la Gestión Integral de Residuos», la Ley 9825, de 9 de julio de 2020, «modificación de la Ley 8839, Ley para la gestión integral de residuos, de 24 de junio de 2010, modificación de la Ley 7554, Ley Orgánica del Ambiente, de 4 de octubre de 1995, y derogación del inciso c) del artículo 85 de la Ley 7794, Código Municipal, de 30 de abril de 1998», así como la Ley 10031, de 4 de octubre de 2021, «Reforma de los artículos 5, 6, 19, 45 y 50, y adición de un nuevo Capítulo IV al Título II de la ley 8839, ley para la Gestión Integral de Residuos, de 24 de junio de 2010». Son de interés las novedades en el régimen sancionatorio, en cuanto a las infracciones y las sanciones que se imponen, considerando, además, las funciones de las municipalidades, el fondo para la gestión integral de los residuos, las obligaciones de los generadores y poseedores de residuos, las normas de aplicación para el debido proceso, las inspecciones y las competencias institucionales. La propuesta metodológica jurídica es confrontar la reforma establecida con los principios

regulatorios del régimen sancionador del Derecho Administrativo y los principios del Derecho Ambiental.

Palabras clave: Derecho Administrativo, sanciones, medioambiente, residuo.

Abstract: This legal research analyzes the legal regime of administrative sanctions in the field of waste in the light of law number 8839, of 24 June 2010, “for the Integral Management of Waste”, law number 9825, of July 9 2020, “modification of Law 8839, Law for the integral management of waste, of June 24, 2010, modification of Law 7554, Organic Law of the Environment, of October 4, 1995, and repeal of subsection c) of article 85 of the Law 7794, Municipal Code, of April 30, 1998” and, law number 10031, of October 4, 2021, that “Reform of articles 5, 6, 19, 45 and 50, and addition of a new Chapter IV to Title II of Law 8839, law for the Integral Management of Waste, of June 24, 2010”. Of interest, the novelties in the sanctioning regime, in terms of the infractions and the sanctions that are imposed, considering also the functions of municipalities, the fund for the integral management of waste, obligations of

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad Escuela Libre de Derecho, doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid y cuenta con una especialización en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid.

generators and holders of waste, implementing rules for due process, inspections and institutional competences. The legal methodological proposal is to confront the established reform with the regulatory principles of the sanctioning regime of administrative law and the principles of environmental law.

Key words: Administrative law. Penalties. Environment. Waste.

Sumario: I. Introducción. II. Las infracciones y las sanciones administrativas en materia de residuos. III. Competencia sancionatoria. IV. Las inspecciones. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. Introducción

Comprendemos las implicaciones perjudiciales que pueden generar los residuos en el medioambiente y la salud, desde la contaminación de los ríos hasta posibles brotes de enfermedades en las ciudades, cuando no son gestionados de una forma adecuada ². El panorama de una inadecuada gestión de los residuos resulta claro en cuanto a los efectos perjudiciales. Por lo que se analizan las sanciones administrativas cuando se presenten actos u omisiones que sean contrarios a la normativa que regula en específico.

El Derecho Ambiental no debe ser estudiado de una manera aislada, no solo por ser los asuntos medioambientales una cuestión multidisciplinaria, sino porque, además, desde su regulación jurídica, existe una interconexión normativa nacional e internacional y, para este caso en particular, desde la regulación del Derecho Administrativo Ambiental. Nos recuerda Jorge Viñuales: «la protección del medio ambiente es un deber

objetivo que incumbe a todos los Estados» ³.

Se expone y analiza la problemática de los residuos dentro del régimen jurídico sancionatorio administrativo ⁴, con base en la legislación existente y sus reformas, los alcances de esta, así como las posibles mejoras para la efectividad del régimen sancionatorio.

La norma en referencia es la Ley 8839, de 24 de junio de 2010, «para la Gestión Integral de Residuos» ⁵, en la que, por primera vez, se logra ordenar y sistematizar todo lo relativo a la gestión de los residuos ⁶, sus principios, funciones administrativas, planes, políticas, información, educación, responsabilidades y sanciones. En el título IV, capítulo I, artículos 52 a 59, se regula lo referente a las infracciones administrativas y las sanciones en materia de residuos, atendiendo los cambios sustanciales de la Ley 9825, de 9 de julio de 2020, «reforma la Ley para la Gestión Integral de Residuos, Ley Orgánica del Ambiente, y el

² Para el Santo Padre FRANCISCO, «21. Hay que considerar también la contaminación producida por los residuos, incluyendo los desechos peligrosos presentes en distintos ambientes. Se producen cientos de millones de toneladas de residuos por año, muchos de ellos no biodegradables: residuos domiciliarios y comerciales, residuos de demolición, residuos clínicos, electrónicos e industriales, residuos altamente tóxicos y radioactivos. La tierra, nuestra casa, parece convertirse cada vez más en un inmenso depósito de porquería. En muchos lugares del planeta, los ancianos añoran los paisajes de otros tiempos, que ahora se ven inundados de basura». *Vid. Carta Encíclica Laudato SI'*, Vaticana, Roma, 2015, p. 19.

³ *Vid.* su trabajo “La protección ambiental en el derecho consuetudinario internacional”, REDI, vol. 69/2, 2017, p. 74.

⁴ *Vid.* MATA COTO, Carlos, “El principio de tipicidad en el Derecho administrativo sancionador (a la luz de la jurisprudencia constitucional)”, *El Foro*, núm. 16, 2014, pp. 121-135.

⁵ La Gaceta N° 135, de 13 de julio de 2010.

⁶ *Vid.* MATA COTO, Carlos, “El régimen jurídico-administrativo aplicable a la gestión de los residuos en Costa Rica”, *El Foro*, núm. 12, 2012, pp. 59-70.

Código Municipal»⁷, así como la Ley 10031, de 4 de octubre de 2021, «Reforma de los artículos 5, 6, 19, 45 y 50, y adición de un nuevo Capítulo IV al Título II de la ley 8839, ley para la Gestión Integral de Residuos, de 24 de junio de 2010»⁸.

El régimen sancionador administrativo como potestad de las administraciones públicas tiene su justificación en el cumplimiento del interés público ante las actuaciones que contravengan la legalidad establecida, cuya eficacia y ejecutividad les corresponde como organización pública⁹.

⁷ Alcance N° 293, a La Gaceta N° 265, de 4 de noviembre de 2020. Vigente desde el 4 de noviembre de 2021.

⁸ La Gaceta N° 209, de 29 de octubre de 2021, que rige a partir de su publicación.

⁹ Al respecto, señala Luciano PAREJO ALFONSO: «el interés general o público se traduce, en un Estado de Derecho, en normas que imponen límites a la actuación de todos los sujetos, privados y públicos. La contravención de tales límites por los sujetos destinatarios de las normas lleva aparejada con normalidad determinada consecuencia, la cual puede consistir –cuando la contravención se tipifica como infracción y para corregir ésta– en imponer al infractor una sanción en ejercicio justamente de la potestad sancionadora». *Vid. Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, p. 843. Para Tomás CANO CAMPOS: «la simple circunstancia de que un castigo sea impuesto por la Administración supone ya un cambio trascendental derivado de la diversa función constitucional de la Administración y la jurisdicción y de la diferente posición de una y otra ante el derecho, y aunque el legislador tiene un amplio margen de decisión para determinar lo que castiga la Administración y lo que penan los jueces, una vez hecha la opción hay una transformación indefectible. Se trataría, por ello, de aprovechar únicamente los principios y la regulación penal que mejor se adapta, y con las modulaciones que sean necesarias, al Derecho Administrativo sancionador». *Vid. “El autismo del Legislador: La «nueva» regulación de la potestad sancionadora de la Administración”, RAP*, núm. 201, 2016, p. 29. En el criterio de Jesús GONZÁLEZ PÉREZ: «el Ordenamiento jurídico-administrativo prevé, para determinadas transgresiones de sus normas, sanciones que pueden imponer los órganos de la Administración pública en un procedimiento administrativo, al margen del proceso penal, sin la intervención del juez. Y lo grave es el impresionante aumento de estas potestades administrativas sancionadoras y la gravedad de las sanciones que puedan llegar a imponerse, superando con

Desde la perspectiva del presente estudio, no se discute comparación alguna entre el Derecho Administrativo sancionador y los delitos penales que se regulan relativos al medio ambiente, pero sí es de interés su complementariedad para la efectividad de las normas relativas a la materia¹⁰. Recordemos que los estudios aislados son improcedentes y el Derecho Ambiental es la mejor demostración de ello. La problemática de los residuos repercute en la salud y la economía de cada país. Además, los asuntos ambientales son globales, comunitarios y de primer orden en

mucho a las penas previstas en el Código Penal. No sólo las multas administrativas alcanzan cifras astronómicas, sino que puede hasta prohibirse el ejercicio de actividades y clausurarse industrias, incidiendo en el sujeto responsable varias vías sancionadoras». *Vid. Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, Thomson Reuters-Civitas-Aranzadi, Navarra, 2013, p. 171. Henry ALEXANDER MEJÍA, por su parte, nos indica: «el Derecho Administrativo sancionador ambiental juega un papel disuasivo en el ámbito de la prevención ambiental. Si bien son aplicables los principios del Derecho Penal estos deben interpretarse y aplicarse en función de los principios rectores del Derecho ambiental: los principios *quien contamina paga y el de prevención*. En consecuencia, cuando la Administración ambiental sancione llevará imbibita la correspondiente reparación de los daños ocasionados a los bienes ambientales. En efecto, la responsabilidad administrativa ambiental se constituye hoy en día en una responsabilidad de Derecho público, donde la Administración dentro del procedimiento sancionador puede tomar las medidas preventivas posibles, a fin de evitar la consumación de tales daños ambientales». *Vid. “Responsabilidad ambiental administrativa. Un análisis de la aplicación de los principios del Derecho Administrativo sancionador”, AFDUC*, núm. 19, 2015, p. 73.

¹⁰ Al respecto, señala Juan Luis FUENTES OSORIO: «la actuación penal medioambiental es accesoria respecto a la administrativa por dos razones: se subordina a ella (el ordenamiento administrativo pasa a determinar algún elemento normativo del tipo o el ámbito de lo permitido) y la secunda (complementa la actuación administrativa dentro del proceso de tutela de un determinado bien jurídico: asumiendo todo el papel sancionador –modelo absoluto– o, lo que es más correcto, actuando como cierre del sistema sancionador sancionador –modelo relativo–)». De su trabajo “¿Delito medioambiental como delito de lesión?”, *RCDA*, vol. 1, núm. 2, 2010, p. 4.

los estudios científicos y las agendas políticas.

Previo al desarrollo del tema que nos ocupa, hago un llamado a favor de las personas que como activistas procuran el respeto de la naturaleza; los defensores del medio ambiente no deben ser objeto de falsas acusaciones, tampoco deben ser perseguidos ni mucho menos criminalizados, en su labor merecen el apoyo de la sociedad civil y la protección del Estado ¹¹.

II. Las infracciones y las sanciones administrativas en materia de residuos

Se trata de una clasificación escalonada que, de forma curiosa en los artículos siguientes, inicia de manera contraria al orden que se sugiere, un error en la técnica legislativa, el cual, al menos, no afecta al fondo del asunto. Sin embargo, vamos a iniciar por el orden sugerido de la clasificación escalonada.

Acertadamente, señala Natalia Veloso Giribaldi: «el principio de tipicidad postula la necesidad de que las conductas punibles estén expresamente previstas en una norma previa a la ocurrencia de la infracción, que a su vez también prevea la sanción aplicable. Así, el principio de tipicidad ha sido definido como “la exigencia de la predeterminación normativa (*lex previa*, *lex scripta*), de las conductas ilícitas y sus sanciones correspondientes que permitan predecir con suficiente grado de certeza (*lex certa*), las consecuencias de las acciones y omisiones de los administrados”» ¹².

¹¹ Al respecto, SANTIAGO JUÁREZ, Rodrigo, *Criminalización de personas defensoras de derechos humanos (en el vigésimo aniversario de la declaración sobre defensores de la ONU)*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ciudad de México, 2019, pp. 33-34.

¹² Vid. “El principio de tipicidad en el Derecho Administrativo sancionatorio”, RDUM, núm.36, 2019, p. 70. Para Pablo TEJADA CASTILLO, «básicamente consiste en la configuración de la infracción, la clasificación de su

El artículo 52 de la Ley 8839, clasifica las infracciones administrativas correspondientes a la materia de esta ley en leves, graves y gravísimas, lo que ha sido una clasificación muy común en el Derecho Administrativo sancionador.

Algunas peculiaridades estructurales de la Ley 10031 son que se incluye un nuevo capítulo referente a la responsabilidad del productor de residuos prioritarios, lo que obliga a correr la numeración de los artículos de la Ley 8839; carece de transitorios y de derogaciones, además, rige a partir de su publicación, por lo cual se adelanta a la vigencia de las reformas operadas por la Ley 9825 sobre la Ley 8839, lo cual afecta la reforma que se pretendía mediante la Ley 9825 al artículo 55 sobre las infracciones leves, es decir, la reforma a las infracciones leves que se pretendía mediante la Ley 9825 nunca entró en vigencia, pues la entrada en vigencia de esta fue el 4 de noviembre de 2021, siendo la entrada en vigencia de la Ley 10031 el 29 de octubre de 2021.

Así, el artículo 55 establece que se consideran infracciones leves y será sancionado hasta con cinco veces la tarifa que corresponda, de acuerdo con la categoría asignada, quien: a) gestione los residuos ordinarios en condiciones contrarias a las establecidas en las disposiciones municipales sobre el servicio de recolección y disposición de residuos, no contemplados en el artículo 54 de la presente ley; b) importe al territorio nacional o entregue envases, recipientes o empaques de poliestireno expandido en cualquier establecimiento comercial ¹³ y c) incumpla con lo establecido en la Ley 9786, para combatir la

gravedad y la determinación de la sanción específica que corresponde aplicar». Vid. “Discrecionalidad administrativa en la determinación de las sanciones ambientales”, RDA, núm. 11, 2019. p. 61.

¹³ Ley N° 9703, de 15 de julio de 2019, «para la prohibición del poliestireno expandido, reforma Ley para la Gestión Integral de Residuos», publicada en el Alcance N° 176, a la Gaceta N° 147, de 7 de agosto de 2019.

contaminación por plástico y proteger el ambiente¹⁴. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación del infractor de indemnizar y reparar el daño ambiental, así como el pago de los costos en los que haya incurrido la municipalidad en recoger y disponer los residuos correctamente.

Lo relativo al poliestireno expandido y la contaminación por plástico puede superar, según la gravedad de los hechos, su consideración como infracciones leves. Ambos se han constituido en grandes agentes que deterioran significativamente el medio ambiente y la salud.

La referencia a las infracciones leves inicia por el tipo de residuos, se trata de residuos calificados como ordinarios, cuya gestión no se adecúe a los servicios de recolección y disposición según las disposiciones municipales. Recordemos que la Ley 8839, en el artículo 6, define por residuos ordinarios los de carácter doméstico generados en viviendas y en cualquier otra fuente, que presentan composiciones similares a los de las viviendas, excluyendo los que sean de manejo especial o peligroso, regulados en la ley y su reglamento.

Se requiere de previo una serie de obligaciones, a las que las mismas autoridades administrativas se deben comprometer. La recolección y disposición de los residuos requiere de normas técnicas que también repercuten sobre la ciudadanía, en el entendido de que la gestión de los residuos cumpla con parámetros de gestión adecuados al medio ambiente y la salud. Nuestras ciudades y pueblos siguen careciendo de una infraestructura adecuada para la gestión de los residuos que faciliten a los ciudadanos una mejor colaboración con los gestores encargados de estos, tales como mayor cantidad de basureros en las zonas peatonales, en parques y unidades en que sea posible la

clasificación de los residuos de los cuales se desea deshacer. Esto es parte de los objetivos de la Ley 8.839, como se señala en el artículo 2, incisos e), promover la creación y el mejoramiento de la infraestructura pública y privada necesaria para la recolección selectiva, el transporte, el acopio, el almacenamiento, la valorización, el tratamiento y la disposición final adecuada de los residuos, entre otros y, f) promover la separación en la fuente y la clasificación de los residuos, tanto por parte del sector privado y los hogares, como de las instituciones del sector público.

El artículo 54 señala que se considerarán infracciones graves y serán sancionadas hasta ocho veces la tarifa más alta del servicio de manejo de residuos de cada municipalidad, las siguientes: a) disponer residuos ordinarios por vía de quema, enterramiento de residuos no orgánicos o abandono de residuos ordinarios en la vía pública, sistemas de alcantarillados, nacientes, cauces de agua y sus zonas de protección; así como en propiedad privada no autorizada para tales fines; b) comprar, vender, almacenar y tratar residuos valorizables ilícitamente, c) recolectar de la vía pública residuos valorizables ilícitamente; d) brindar de forma ilegal o contraria a las disposiciones municipales el servicio de recolección y disposición de residuos. Lo anterior, sin perjuicio de la obligación del infractor de indemnizar y reparar el daño ambiental, así como el pago correspondiente a los costos en los que haya incurrido la municipalidad.

Las infracciones graves tienen en común con las infracciones leves la regulación de los residuos ordinarios, sin embargo, se enfatiza en la disposición y valorización de los residuos ordinarios. De conformidad con el artículo 6, de la Ley 8839, la valorización es el conjunto de acciones asociadas, cuyo objetivo es recuperar el valor de los residuos para los procesos productivos, la protección de la salud y el ambiente.

¹⁴ Ley N° 9786, de 26 de noviembre de 2019, «para combatir la contaminación por plástico y proteger el ambiente», publicada en el Alcance N° 272, a la Gaceta N° 233, de 6 de diciembre de 2019.

El artículo 53 señala que se considerarán infracciones gravísimas, sin perjuicio de que constituya delito, las siguientes: a) gestionar, almacenar, valorizar, tratar, depositar y disponer residuos peligrosos o residuos de manejo especial declarados por el Ministerio de Salud, en lugares no autorizados o aprobados por las autoridades competentes o en condiciones contrarias a las establecidas en las disposiciones correspondientes; b) mezclar residuos ordinarios con residuos peligrosos, contraviniendo lo dispuesto en esta ley y demás ordenamientos que de ellas deriven; c) comprar, vender y almacenar material valorizable robado o sustraído ilícitamente; d) quemar, incinerar, enterrar, almacenar o abandonar residuos peligrosos, en sitios no autorizados y e) transportar residuos peligrosos, sin la autorización correspondiente. Sin perjuicio de la obligación del infractor de indemnizar y reparar el daño ambiental, las infracciones gravísimas se sancionarán con una multa de 100 a 200 salarios base, de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 7337, de 5 de mayo de 1993, que «crea el concepto de salario base para delitos especiales del Código Penal»¹⁵, y con el pago del daño ambiental.

Un régimen de sanciones a base de una banda de montos en colones hubiera sido una opción más clara para los infractores de la legislación de residuos, con base en el principio de seguridad jurídica.

Lo más destacado en las infracciones gravísimas, que las diferencia de las infracciones graves y leves, es la referencia a los residuos peligrosos, determinándose la infracción por los actos contrarios a la normativa que regula la gestión adecuada de tales residuos.

Como afirma María Calvo Charro: «el recurso a las medidas represivas no viene a ser sino el reconocimiento del fracaso de la normativa o la

demostración de la escasa aceptación social de las decisiones administrativas»¹⁶. Se encuentra ausente en el régimen sancionatorio sobre las infracciones cometidas en materia de residuos lo relativo a la prescripción, la cual debe ser precisa por un tema de seguridad jurídica. Las infracciones cometidas deben tener un plazo de prescripción.

Ciertas áreas del Derecho Administrativo han logrado fijar plazos de prescripción precisos, como en materia tributaria y municipal, lo cual es acorde a los principios de legalidad, seguridad jurídica y eficiencia administrativa. En el Derecho ambiental, las distintas áreas deben procurar avanzar al respecto. Sin embargo, el asunto varía cuando los efectos sean continuados y claro está, las infracciones continúan, así como los daños y perjuicios. El término de la prescripción en la materia de estudio enfrenta dos principios: el de seguridad jurídica propio del Derecho y el de quien contamina-paga, propio de la política ambiental acogido por el Derecho Ambiental, mas, lo determinante de la prescripción refiere, en primer orden, a la inactividad administrativa¹⁷.

El numeral 57 de la Ley 8839 señala que las sanciones estipuladas se aumentarán en un tercio, cuando quien resulte responsable por acción u omisión sea un funcionario público o de hecho que tenga dentro de sus funciones, obligaciones relacionadas con la gestión de residuos. Pudiéndose imponer una inhabilitación especial, la cual consiste en la pérdida del cargo público y la imposibilidad de ser nombrado nuevamente en cualquier cargo público durante cinco años, sin perjuicio de las sanciones penales y civiles aplicables.

¹⁵ La Gaceta número 92, de 14 de mayo de 1993.

¹⁶ Vid. su obra *Sanciones medioambientales*, Marcial Pons-Departamento de Derecho Público y Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1999, p. 13.

¹⁷ Vid. NIETO, Alejandro, *Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 2012, p. 550.

Si ciertamente el objetivo de las sanciones es desalentar las infracciones, también es cierto que los otros campos de la legislación de residuos se deben fortalecer, tales como una adecuada educación ciudadana en el reciclaje de residuos, infraestructura y tecnologías de punta en la gestión de los residuos; un adecuado y creciente financiamiento de los planes de residuos; así como un verdadero cumplimiento de la responsabilidad por parte de las empresas en cuanto a la internalización de costos por la producción de residuos.

III. Competencia sancionatoria

El artículo 52 de la Ley 8839 incluye un segundo párrafo que se refiere a la competencia institucional para el trámite de las sanciones. Así, las sanciones de las infracciones leves y graves son competencia de la municipalidad correspondiente al cantón donde se realizó la infracción y las infracciones gravísimas son competencia del Tribunal Ambiental Administrativo.

Resulta interesante lo que se pretendía en cuanto a la competencia para el trámite de las sanciones en materia de residuos, del proyecto de ley modificación de la Ley 8839, ley para la Gestión Integral de Residuos, de 24 de junio de 2010 y modificación de la Ley 7554, Ley Orgánica del Ambiente, de 4 de octubre de 1995, expediente 20875¹⁸. Se pretendía que el artículo 104 de la Ley Orgánica del Ambiente, en cuanto a la integración del Tribunal Ambiental Administrativo, estuviera integrado por dos salas y que la sala segunda se ocupara exclusivamente de conocer los recursos de apelación contra la sanción impuesta por la autoridad municipal, al amparo de la Ley 8839.

En el caso de las infracciones gravísimas, el artículo 29, inciso g), de la Ley 8839, señala que

los montos provenientes de tales infracciones, así como los intereses moratorios generados formarán parte del Fondo para la Gestión Integral de Residuos, con el fin de alcanzar los objetivos de la ley.

El nuevo artículo 55 bis, denominado Normas de aplicación práctica, en lo que interesa, dispone en los incisos g) y j): g) las sanciones por las infracciones a los artículos 54 y 55 de la ley se cancelarán en un plazo de ocho días hábiles siguientes a su firmeza, en la municipalidad en cuyo territorio se cometió o en cualquier banco del sistema bancario nacional, con los que cada municipalidad establezca convenios. En caso de incumplimiento de pago, devengarán intereses moratorios equivalentes al promedio simple de las tasas activas de los bancos estatales para créditos del sector comercial y, en ningún caso, podrá exceder más de diez puntos de la tasa básica pasiva fijada por el Banco Central de Costa Rica, según el artículo 57 de la Ley 4755, Código de Normas y Procedimientos Tributarios, de 4 de junio de 1971; lo anterior deberá ser advertido en la boleta de infracción, salvo de las multas cobradas por medio del Instituto Nacional de Seguros, las cuales no devengará intereses; j) los recursos económicos que cada municipalidad recaude, por las sanciones impuestas y sus intereses, tendrán por destino financiar actividades del Plan Municipal para la Gestión Integral de Residuos.

Lo que resuelva el Tribunal Ambiental Administrativo, de conformidad con los artículos 103 y 111, inciso d), de la Ley 7554, de 4 de octubre de 1995, «Orgánica del Ambiente»¹⁹, es irrecurrible, agota la administrativa, de acatamiento estricto y obligatorio. En el caso de los entes locales, de conformidad con el artículo 55 bis, inciso h), los recursos por parte del infractor obedecerán a lo establecido en el artículo 171 de la Ley 7794, Código Municipal, de 30 de abril

¹⁸ Publicado en el Alcance número 142 a La Gaceta número 143, de 8 de agosto de 2018.

¹⁹ La Gaceta número 215, de 13 de noviembre de 1995.

de 1998 ²⁰, es decir, decisiones de funcionarios municipales que no dependen directamente del Concejo tendrán el recurso de revocatoria ante el órgano que lo dictó y de apelación ante la Alcaldía Municipal. Además, cualquier decisión de la Alcaldía Municipal emitida directamente o conocida en alzada, contra lo resuelto por algún órgano municipal jerárquicamente inferior, estará sujeta a los recursos de revocatoria ante la misma Alcaldía y de apelación ante el Tribunal Contencioso-Administrativo, lo que se conoce como jerarquía impropia.

El artículo 55 bis, que aparenta ser una carta bajo la manga, resalta la duda de su verdadera necesidad. Es cuestionable la regulación del debido proceso, por un lado, haciendo referencias a deberes que propiamente ya existen en el ordenamiento jurídico, y que en realidad lo que se requiere es el cumplimiento de las funciones por las autoridades correspondientes. En segundo lugar, si bien es cierto, se trata de la defensa del medio ambiente y la salud, es cuestionable la aplicación del debido proceso y el Derecho de defensa, ante la obligación de cancelar de forma inmediata la supuesta sanción.

El artículo 56 de la Ley 8839 que trata sobre el deber de denuncia ante el Tribunal Ambiental Administrativo, cuando se presume el daño ambiental o las infracciones gravísimas, el Ministerio del Ambiente y Energía, el Ministerio de Salud, las municipalidades o cualquier otra autoridad de policía presentarán la denuncia ante dicho Tribunal e incluso cualquier persona, física o jurídica, podrán presentar denuncias ante el Tribunal y las instancias judiciales correspondientes por violaciones a la ley.

IV. Las inspecciones

El artículo 58 de la Ley 8839 se refiere a

las labores de inspección que deben realizar los funcionarios del Ministerio de Salud y de las municipalidades, con plena autoridad de policía y fe pública, las cuales serán para verificación, seguimiento o cumplimiento de la normativa relativa a la gestión integral de residuos. Se trata de una inspección de carácter ambiental ²¹. Es parte de un todo. El régimen sancionador es un complemento de la preservación ambiental. Al respecto, señala Or-El Centeno Ureña: «no se puede pretender que, por el hecho de sancionar infracciones ambientales, se da por sentada la preservación al medio ambiente» ²².

Se debe apoyar la especialización de inspectores medioambientales, personeros del Estado y de los entes locales que cuenten con el suficiente conocimiento y preparación para hacer respetar la normativa referente a la protección del medio ambiente. Funcionarios especializados en materias que lo ameritan, como la regulación de los residuos, en beneficio del interés público ²³.

²¹ Al respecto, señala Alcides ANTÚNEZ SÁNCHEZ, «se trata, por tanto, de una competencia de disciplina o policía administrativa. Y, debido a esta naturaleza ejecutiva, es claro que la actividad inspectora en materia ambiental se dirige a la protección del medio ambiente. El Estado se reserva competencias inspectoras en determinados ámbitos, como los traslados de residuos, en materia de vertidos al dominio público hidráulico en cuencas, o en materia de vertidos al dominio público marítimo-terrestre». De su artículo “Instituciones Jurídicas del Derecho Ambiental”, *RFDM*, tomo LXVII, núm. 268, 2017, p. 36.

²² *Vid.* “Crítica a los fines de las sanciones ambientales administrativas”, *Hermenéutica*, edición especial de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 2013, p. 37.

²³ Al respecto, para Alcides ANTÚNEZ SÁNCHEZ, «los inspectores pueden llegar a tener un conocimiento elevado respecto de la aplicación y cumplimiento de las normas jurídicas y de los actos administrativos que regulan a un determinado sector. Son portadores de información valiosa para la configuración de nuevas modalidades, planes o programas de inspección, que tengan en consideración las particularidades propias de la realidad frente a la cual ellos se enfrentan en el ejercicio de sus funciones». *Vid.* “Instituciones Jurídicas...”, p. 34.

²⁰ La Gaceta número 94, de 18 de mayo de 1998.

La normativa debe ser actualizada para un mejor desempeño de las labores de inspección de los funcionarios públicos en las administraciones públicas, concretamente en eficiencia, independencia y conceptualización. En la Ley Orgánica del Ambiente, se encuentran referencias a las inspecciones y las actas. El artículo 89 refiere a las inspecciones que deben realizar los miembros de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental para verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias en la materia, así como de las resoluciones que dicten. Se estipula que las inspecciones deberán efectuarse de forma periódica o cuando las autoridades competentes lo consideren conveniente, siendo que de las inspecciones se levantará un acta. El artículo 108, que se refiere a las labores del Tribunal Ambiental Administrativo en la atención de las denuncias, menciona la solicitud de inspecciones en la etapa de investigación, permitiendo que las partes o sus representantes y sus abogados tengan acceso a las actuaciones relativas a la denuncia tramitadas ante el Tribunal, incluyendo las actas donde consta la investigación de las infracciones.

El artículo 58 de la Ley 8839 señala que los funcionarios del Ministerio de Salud y los entes locales, durante la realización de las inspecciones, tendrán libre acceso a las instalaciones o sitios de inspección, pudiéndose hacer acompañar de expertos y de la Fuerza Pública. En caso de que se encuentren indicios de incumplimiento de la ley o la reglamentación, se le notificará al responsable el inicio del procedimiento, todo en respeto del debido proceso. Como se puede apreciar, la norma otorga la posibilidad para que, de inmediato, de encontrarse algún incumplimiento a la normativa, se inicie un procedimiento administrativo, contra el presunto responsable, lo que implica para la administración respectiva eficiencia, ahorro de tiempo y de recursos, así como agilidad en sus labores de fiscalización.

Ahora, ¿qué tal si los incumplimientos

que se encontrasen durante las labores de inspección sean de tal gravedad que impliquen serios problemas para el medio ambiente y la salud humana, inclusive de irreversibilidad? Una actuación inmediata sería lo más lógico y producente, para lo cual los inspectores deberían proceder con medidas preventivas e inmediatas o, de igual forma las autoridades competentes, *v. gr.*, el artículo 93 de la Ley 6/2011, de 17 de febrero, «de residuos y suelos contaminados de Galicia»²⁴, señala como medidas provisionales: a) medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del daño, b) precintado de aparatos, equipos o vehículos, c) clausura temporal, parcial o total del establecimiento y d) suspensión temporal de la autorización para el ejercicio de la actividad por parte de la empresa.

El artículo 59 señala que, cuando el mismo infractor sea sancionado por cometer una infracción a esta ley, en más de dos ocasiones en el plazo de un año calendario, el Ministerio de Salud o la municipalidad, de acuerdo con sus competencias, podrán cerrar hasta por tres días los locales comerciales; suspender o revocar las patentes, las licencias, los permisos y los registros necesarios para la realización de las actividades que hayan dado lugar a la comisión de las infracciones. Antes, era una potestad que se le otorgaba solo al Ministerio de Salud, y no se indicaba concretamente las razones de tipicidad para que se procediera con este tipo de sanciones. El legislador ha optado por una mayor objetividad, más claridad, pues la norma era imprecisa, siendo que el administrado se enfrentaba a los criterios de discrecionalidad del Ministerio.

Las infracciones administrativas a la legislación de residuos pueden ir más allá de las sanciones administrativas establecidas, siendo el caso de daños y perjuicios, el sujeto que las

²⁴ Comunidad Autónoma de Galicia, DOG núm. 38, de 25 de febrero de 2021, BOE núm. 78, de 1 de abril de 2021.

ocasiona deberá responder mediante la reparación y la indemnización, lo cual amplía el ámbito de respuesta por la infracción a la normativa, involucrando más autoridades que deben defender el medio ambiente, como lo son los jueces de las distintas jurisdicciones judiciales cuya materia les compete. La reparación y la indemnización deben ser asuntos que resuelvan tanto las municipalidades como el Tribunal Ambiental Administrativo. El tema de la reparación resulta ser altamente complejo en materia de Derecho Ambiental, pues si un sujeto infractor está poco preparado para responder por daños ambientales, mucho menos lo estará para reparaciones, puesto que las cosas deben dejarse tal como se encontraban o en mejores condiciones.

Los tres tipos de sanciones administrativas no excluyen de ninguna manera la posibilidad de exigir las reparaciones e indemnizaciones por el daño ambiental ocasionado, ubicándonos en materia de Derecho Civil Ambiental.

V. Conclusiones

1. El protagonismo de los entes locales debe ser mayor, con base en el principio del Derecho ambiental de proximidad, propiamente en la gestión de los residuos, siendo los primeros interesados en lo que a las sanciones se establezcan por incumplimiento de la ley. Los cambios estructurales a la ley desde los trabajos de inspección hasta el manejo de los fondos se deben guiar por políticas ambientales eficientes, en el ámbito local.

2. El asunto de los inspectores y la fiscalización en el ámbito de las municipalidades pone sobre el tapete, la necesidad cada día mayor de proteger el medio ambiente, con mayor rigor y seriedad, haciendo los ajustes que sean necesarios en la normativa y el presupuesto, para que rinda los efectos deseados sobre los bienes naturales que se deben tutelar.

3. La división competencial entre las municipalidades y el Tribunal Ambiental Administrativo puede resultar en un alivio para este último en su desempeño que, si bien resuelve las sanciones de mayor peso, no se puede perder de vista la perspectiva global en el régimen sancionatorio de los residuos. Un régimen de apelaciones hubiera sido lo más adecuado creando una sala administrativa especializada, sin embargo, la separación competencial sancionatoria entre leves y graves, por un lado, y gravísimas por otro, parece responder más a la realidad política administrativa organizativa en Costa Rica.

4. Sobre la tipicidad de las sanciones. El régimen de las infracciones goza de cierta claridad por la separación de residuos en ordinarios y peligrosos, de lo que se obtiene la clasificación en leves, graves y gravísimas, sin embargo, surge la duda con respecto a las leves, pues se incluyen dos incisos: b) y c), mediante la Ley 10031, que podrían incluso según la magnitud de los hechos, clasificarse de gravísimas. Y, en cuanto a las sanciones establecidas, por las reformas que se han operado a la ley, posiblemente para las administraciones públicas pueden ser claras, pero no tanto así para los administrados que, en caso de tener que enfrentarse a un procedimiento administrativo sancionador, tendrán que averiguar cuánto es cinco veces la tarifa, cuánto es ocho veces la tarifa más alta y cuánto es una multa de 100 a 200 salarios base. Montos precisos a través de una banda de multas por montos en colones hubiera sido una mejor opción. En el Derecho, las reglas deben ser claras para todos.

VI. Bibliografía

ALEXANDER MEJÍA, Henry, “Responsabilidad ambiental administrativa. Un análisis de la aplicación de los principios del derecho administrativo sancionador”, *AFDUC*, núm. 19, 2015, pp. 53-77.

- ANTÚNEZ SÁNCHEZ, Alcides, “Instituciones Jurídicas del Derecho Ambiental”, *RFDM*, tomo LXVII, núm. 268, 2017, pp. 15-55.
- CALVO CHARRO, María, *Sanciones medioambientales*, Marcial Pons-Departamento de Derecho Público y Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1999.
- CANO CAMPOS, Tomás, “El autismo del Legislador: La «nueva» regulación de la potestad sancionadora de la Administración”, *RAP*, núm. 201, 2016, pp. 25-68.
- CENTENO UREÑA, Or-El, “Crítica a los fines de las sanciones ambientales administrativas”, *Hermenéutica*, edición especial de Derecho Ambiental de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 2013, pp. 27-39.
- FRANCISCO, el Santo Padre, *Carta Encíclica Laudato SI'*, Vaticana, Roma, 2015.
- FUENTES OSORIO, Juan Luis, “¿Delito medioambiental como delito de lesión?”, *RCDA*, vol. 1, núm. 2, 2010, pp. 1-61.
- GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa (Ley 29/1998, de 13 de julio)*, Thomson Reuters-Civitas-Aranzadi, Navarra, 2013.
- MATA COTO, Carlos, “El régimen jurídico-administrativo aplicable a la gestión de los residuos en Costa Rica”, *El Foro*, núm. 12, 2012, pp. 59-70.
- “El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador (a la luz de la jurisprudencia constitucional)”, *El Foro*, núm. 16, 2014, pp. 121-135.
- NIETO, Alejandro, *Derecho Administrativo sancionador*, Tecnos, Madrid, 2012.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.
- SANTIAGO JUÁREZ, Rodrigo, *Criminalización de personas defensoras de derechos humanos (en el vigésimo aniversario de la declaración sobre defensores de la ONU)*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Ciudad de México, 2019.
- TEJADA CASTILLO, Pablo, “Discrecionalidad administrativa en la determinación de las sanciones ambientales”, *RDA*, núm. 11, 2019, pp. 56-87.
- VELOSO GIRIBALDI, Natalia, “El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionatorio”, *RDUM*, núm.36, 2019, pp. 69-84.
- VIÑUALES, Jorge, “La protección ambiental en el derecho consuetudinario internacional”, *REDI*, vol. 69/2, 2017, pp. 71-91.