

RESUMEN EJECUTIVO

El estudio se llevó a cabo en atención a una denuncia planteada ante esta Contraloría General, que fuera programada para su atención en el Plan Operativo Anual de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

El objetivo del estudio fue evaluar la gestión de varios entes del Estado en la contratación del servicio de tratamiento y disposición final de desechos sólidos y en el otorgamiento de autorizaciones para la instalación y operación del Relleno Sanitario ubicado en Loma Linda de Sandoval de Limón, propiedad de la empresa Labor Cofinco Costa Rica, S.A.; así como las acciones que realizaran dichos entes en el control del funcionamiento de ese relleno sanitario.

El período de estudio abarcó de enero de 2000 a agosto de 2003, ampliándose cuando se consideró necesario.

Los resultados de la presente fiscalización muestran serias debilidades en las que incurrieron el Ministerio de Salud y la Municipalidad de Limón, responsables de autorizar la ubicación, construcción y funcionamiento del relleno sanitario propiedad de la empresa Labor Cofinco Costa Rica S.A., ubicado en Loma Linda de Sandoval de Limón, así como graves deficiencias en la contratación del servicio de tratamiento y disposición final de los desechos sólidos con dicha empresa y en el control y vigilancia sobre su operación.

En este caso las actuaciones estatales no han estado dirigidas a prevenir y controlar la contaminación ambiental que produce esa actividad económica, todo lo contrario, más bien las omisiones de la entidades del Estado han puesto en riesgo el equilibrio ecológico de la zona, así como en general la salud de los vecinos de ese relleno sanitario, incumpliendo además con principios fundamentales contemplados en nuestra Constitución Política, la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley General de Salud, entre otras.

Dichas situaciones se presentaron y persisten a pesar de que en ella han intervenido directamente la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Ambiental Administrativo, la Defensoría de los Habitantes y la Procuraduría General de la República, entidades que han basado sus decisiones en criterios que las entidades responsables les han señalado como si fueran ciertos; no obstante, esta Contraloría General pudo verificar que el Ministerio de Salud y la Municipalidad de Limón tuvieron falta de cuidado en el análisis y comprobación de la información técnica que respalda los permisos otorgados, así como en la información que suministraron a las entidades de control citadas, además de que actualmente también hay carencias en la fiscalización de la operación de ese relleno sanitario, induciendo en algunos momentos a esas entidades a la toma de decisiones erróneas en lo que respecta a este caso.

Más concretamente del análisis de los permisos otorgados por la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud, para ubicar, construir y operar el relleno sanitario propiedad de la empresa Labor Cofinco Costa Rica S.A., se concluye que dicha Dirección no se aseguró de que tanto el sitio propuesto como el proyecto de relleno sanitario cumplieran a cabalidad los lineamientos contenidos en la Ley General de Salud, la Ley Orgánica del Ambiente, el Reglamento sobre Rellenos Sanitarios, el Reglamento sobre Manejo de Basuras y sus reformas, entre ellas el Decreto Ejecutivo N°27443-S del 13 de noviembre de 1998, antes de aprobárselos al proyectista, según se expone a continuación:

a) *El permiso de ubicación fue tramitado como un mero formalismo para cumplir con los artículos 10 y 11 del Reglamento sobre Rellenos Sanitarios, dado que se había establecido de previo que el relleno sanitario de la empresa Labor Cofinco Costa Rica S.A. operaría en ese sitio como una solución temporal, para tratar y disponer por un período de 18 meses los desechos que ingresaban diariamente al vertedero de Sandoval, y de esa forma poder cerrar ese vertedero en cumplimiento de un mandato de la Sala Constitucional, por lo que se otorgó dicho permiso sin contar con la información pertinente, sin efectuar los análisis técnicos necesarios para determinar la idoneidad del sitio, y sin las consultas a las entidades competentes en materia ambiental.*

Aunado a lo anterior, el Ministerio de Salud no siguió una recomendación girada por la Defensoría de los Habitantes en febrero de 1999, con respecto a la necesidad de verificar el cumplimiento de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, de previo a emitir los vistos buenos preliminares de ubicación de los rellenos sanitarios.

En consecuencia, esta Contraloría General demostró que muchos datos facilitados por la empresa a este nivel no eran veraces, correctos ni completos, especialmente los consignados en el estudio hidrogeológico que presentó la empresa Labor Cofinco, el cual no cumplía a cabalidad con los requerimientos del ya mencionado artículo 11 del Reglamento sobre Rellenos Sanitarios y otra normativa en materia de recursos hídricos, debido a que sólo incluyó datos a nivel muy preliminar acerca de la afectación de las aguas superficiales y subterráneas de la zona, omitiendo evaluar el hecho de que este sitio se encuentra cerca de la zona de recarga de las fuentes hídricas de Moín, que abastecen de agua potable a la ciudad de Limón, y su posible afectación.

b) *El visado sanitario se otorgó sin exigir como requisito un estudio de impacto ambiental aprobado por la SETENA, a pesar de que en este caso si se debió cumplir con tal requisito, omisión que pone en riesgo el equilibrio ecológico de la zona y la salud de la población. Para ello se afirmó por parte del Ministerio de Salud que el proyecto de relleno sanitario cumplía con los lineamientos del Decreto Ejecutivo N° 27443-S, sin que eso fuera cierto.*

Resulta extraño que el Ministerio de Salud, en las explicaciones que sobre este caso ha brindado a las autoridades que así se lo han requerido, no ha manejado datos coincidentes con los documentos técnicos que aprobó, en lo que se refiere a población de diseño y vida útil del relleno sanitario; además que pretendió minimizar la magnitud del proyecto autorizado, toda vez que señaló que lo que había aprobado era una celda y no un relleno sanitario, a pesar de que quedó claro en el presente informe que el proyecto que aprobó ese Ministerio conllevaba todos aquellos componentes básicos de un relleno sanitario.

c) *El permiso sanitario de funcionamiento se otorgó a pesar de que la empresa cumplió tan sólo parcialmente los requisitos establecidos por la normativa vigente, y tampoco se condicionó dicho permiso a que se concluyeran las obras que faltaban para cumplir la totalidad de esos requisitos, ni siquiera se insistió en que estuvieran concluidas las obras básicas en condiciones sanitarias que garantizaran que no se verían afectados el ambiente y la salud pública.*

Lo anterior, se agrava en vista de que con este permiso también se autoriza que el Cantón de Matina deposite sus desechos sólidos en este relleno sanitario, sin que medie solicitud formal de esa Municipalidad, y sin haber realizado los estudios técnicos pertinentes en donde se evidenciara el efecto que tendría esta decisión sobre el aumento en el volumen de desechos sólidos a manejar en ese lugar, tanto en la

posible afectación al ambiente y la salud, como en los permisos de ubicación y construcción ya otorgados por la DPAH. Además, no se verificó que la báscula camionera que se instaló en el sitio para establecer el peso de los desechos que ingresaban al lugar cumpliera con la Ley del Sistema Internacional de Unidades de Medida y la Ley de la Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor; por lo que no existe certeza de que los pagos efectuados por las entidades públicas por el servicio de tratamiento y disposición final de los desechos sólidos a la empresa Labor Cofinco Costa Rica S.A. estén asociados al tonelaje correcto, lo que puso en riesgo el patrimonio municipal y estatal.

Asimismo, el permiso constructivo otorgado por la Municipalidad de Limón fue emitido en forma extemporánea, una vez que ya había iniciado la construcción del Relleno Sanitario propiedad de la citada empresa, en clara contravención al artículo 74 de la Ley de Construcciones, pues se comprobó que este permiso fue concedido por el Concejo Municipal de Limón hasta febrero de 2002 y se tienen indicios claros de que la construcción inició a principios del año 2001.

Por otro lado, se evaluó las contrataciones administrativas tramitadas por la Municipalidad de Limón, la Municipalidad de Matina, el Hospital Dr. Tony Facio Castro, la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) y la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), para contratar el servicio de tratamiento y disposición final de desechos sólidos con la empresa Labor Cofinco Costa Rica S.A. concluyendo que las Municipalidades usuarias del relleno sanitario propiedad de la empresa Labor Cofinco Costa Rica S.A. han accedido al servicio de tratamiento y disposición final de desechos, sin cumplir con la normativa vigente en materia de contratación administrativa.

Es así como debido a la falta de los requisitos pertinentes, la Municipalidad de Limón no ha podido lograr el refrendo de esta Contraloría General de los contratos que ha presentado como culminación de la Licitación Pública N° 01-2001 y de la Contratación Directa N° 02-2002. Por su parte, la Municipalidad de Matina ni siquiera ha iniciado un procedimiento de contratación administrativa para tal fin. Por consiguiente ambos municipios carecen de un contrato formal que contemple responsabilidades y obligaciones para las partes involucradas, de tal manera que permita exigir el cumplimiento de las condiciones pactadas, para lograr un servicio conforme a las normas sanitarias vigentes.

Por lo consiguiente, la Municipalidad de Limón entre octubre de 2002 y mayo de 2003, ha realizado pagos irregulares a la empresa Labor Cofinco por la suma de ₡36.810.713,00; igualmente, la Municipalidad de Matina, entre marzo 2002 y abril de 2003, ha efectuado pagos irregulares a esa empresa por la suma de ₡11.856.779,05. La mayoría de estos pagos se han realizado con fondos que no provienen de las tasas que deben cobrar ambos municipios por concepto del servicio de tratamiento y disposición final de los desechos sólidos, toda vez que la Municipalidad de Limón lo incorporó en su tasa hasta este año 2003, y la Municipalidad de Matina ni siquiera lo ha incorporado dentro de su tasa. Por lo que ambas Municipalidades se encuentran incumpliendo además con el artículo 74 del Código Municipal, tomando fondos de otros recursos municipales, lo que implica el desfinanciamiento de programas y proyectos municipales para los cuales inicialmente estaban destinados esos fondos. Por otra parte, debido a la falta de control cruzado entre lo facturado y los registros del Control de Tonelaje, la Municipalidad de Limón canceló ₡336.488.75 de más por el servicio.

Tampoco, ninguno de los dos municipios ha verificado que la empresa mantenga debidamente calibrada la báscula camionera que opera en el relleno sanitario, control que ayudaría a ambos municipios a asegurar la exactitud de los pagos a realizar.

Por otra parte, se constató que este relleno sanitario no cumple con la normativa que regula la operación de rellenos sanitarios, revelando que no ha sido efectiva la labor de control y vigilancia ejercida por las entidades del Estado, lo que puede estar generando contaminación del agua, el suelo y el aire de la zona aledaña al relleno sanitario.

Lo indicado se debe a la débil vigilancia y control ejercidos por el Ministerio de Salud sobre la operación del relleno sanitario de la empresa Labor Cofinco Costa Rica S.A., por cuanto no ha realizado un estricto control sobre el tonelaje ingresado diariamente a ese relleno sanitario y sus fuentes generadoras. Lo anterior considerando que en ese relleno sanitario ingresan diariamente en promedio una cantidad superior a las 67 toneladas métricas de basura, es decir una cantidad que supera en más de un 217% la aprobada por la DPAH. Lo cual no sólo disminuye sustancialmente la vida útil del sitio de disposición final a un poco más de dos años, sino también incide en otros aspectos como es la cantidad de lixiviados que se producirán y deberán tratarse, situaciones no contempladas en el diseño original del proyecto.

Por su parte, el Ministerio de Salud no ha vigilado que la empresa Labor Cofinco Costa Rica S.A. cumpla con el artículo 20 del Reglamento sobre Rellenos Sanitarios, pues no ha exigido que presente trimestralmente los reportes de operación del relleno; por el contrario, desde el inicio de sus funciones, la empresa sólo ha presentado un reporte de operación a la DPAH, el cual se comprobó contenía datos sobre el tonelaje total ingresado al sitio que no corresponden a la realidad, sin que ese Ministerio lo haya detectado.

Por otro lado, dicho reporte no adjunta estudios de la calidad de las aguas residuales, como lo establece el mencionado artículo 20, aduciendo que en el relleno no hay pozos de monitoreo. Sobre el particular, este órgano contralor comprobó que tales pozos no fueron construidos a pesar de que están previstos en el diseño del proyecto, con lo cual efectivamente no se puede dar seguimiento a las aguas subterráneas y detectar posibles fugas de lixiviados. Tampoco el efluente está siendo recirculando, puesto que no se encuentra construida la infraestructura necesaria para realizar tal actividad, así como la necesaria para realizar el proceso de depuración de las aguas residuales, por lo que no se tiene garantía de que el lixiviado que en la eventualidad pueda estar siendo depositado en el Río Bartolo cumpla con la normativa de vertido vigente. Dilucidar el funcionamiento operativo del actual sistema de tratamiento de aguas residuales es de suma importancia para poder valorar si existe contaminación o no en el sitio, producto de los lixiviados que se generan, por lo que es posible que se estén vertiendo lixiviados sin tratamiento alguno al Río Bartolo.

No se ejerció un estricto control sobre el manejo de desechos sólidos hospitalarios durante el tiempo que estos fueron recibidos sin tratar en el Relleno Sanitario de la Empresa Labor Cofinco Costa Rica S.A., ni se hizo cumplir los lineamientos del artículo 15 del Reglamento sobre Rellenos Sanitarios; depositándose entre marzo 2002 y febrero 2003, una cantidad de 79,32 toneladas métricas de desechos infectocontagiosos, sin recibir tratamiento previo mediante incineración o esterilización y sin que la DPAH haya autorizado la ubicación del depósito de estos desechos y los procedimientos para su disposición final; evidenciando diversas entidades públicas que para estos desechos no se construyó un área de trabajo especial sino que fueron colocados en un sector del área de trabajo en donde se depositaban los desechos comunes. A pesar de ello, la empresa cobró la suma ₡125.000,00 la tonelada métrica, es decir un 2.841% más con respecto al precio de ₡4.250.00 que cobraba dicha empresa por tratar y disponer los desechos comunes, es decir un total de ₡9.915.000.00 durante el precitado período.

Además, llama especialmente la atención la actitud de la DPAH durante el año 2003, al permitir que persistieran tales anomalías, toda vez que a pesar de la problemática situación actual del relleno sanitario, en el informe N° UTE-417-03 del 14 de julio de 2003 esa dependencia afirmó que ese relleno

sanitario funciona debidamente, lo cual no es cierto toda vez que esta Contraloría General comprobó y verificó, con el criterio de especialista en la materia, que persisten serias deficiencias de operación que amenazan el ambiente y la salud.

Por lo indicado, el Ministerio de Salud no ha cumplido a cabalidad con lo dispuesto por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en sus votos N° 2002- 5977 del 14 de junio de 2002, voto N° 2002-6782 del 9 de julio de 2002, en donde les ordenó que realizaran los estudios necesarios para determinar si se produjo y si se seguía produciendo contaminación por parte del relleno sanitario y que se tomaran las medidas correctivas necesarias; ni con la Resolución del Tribunal Ambiental Administrativo N° 910-02-TAA del 21 de noviembre de 2002, en que se ordenó mantener un programa de seguimiento y control permanente sobre las disposiciones giradas mediante órdenes sanitarias.

Inclusive, a pesar de todas las deficiencias comentadas, la Región Huetar Atlántica del Ministerio de Salud ha estado prorrogando el permiso sanitario de funcionamiento a la empresa Labor Cofinco Costa Rica S.A. durante este año 2003, para que siga operando el relleno sanitario en Loma Linda de Sandoval de Limón; en clara contravención a los lineamientos contenidos en el Reglamento sobre Rellenos Sanitarios, que asigna tal función a la DPAH, sin que se aprecie medidas contundentes para obligar a la empresa a operar a derecho y conforme a los intereses públicos. Tales prórrogas se han efectuado con la aprobación de la señora Ministra de Salud, quien indicó que se sustenta en un acuerdo del Gobierno de la República con la Federación de Trabajadores de Limón (FETRAL), en donde se convino mantener en funcionamiento ese relleno sanitario mientras no exista otro sitio para disponer los desechos sólidos que se reciben en ese sitio de disposición final, lo que no contribuye a una solución integral del problema de la basura en Limón pues durante todo este tiempo el Ministerio de Salud no ha sido proactivo en propiciar la compra de terreno para el relleno sanitario definitivo y toda otra gestión necesaria, a pesar de que esté amenazada la salud pública.

También, se evidencia en este informe la inacción de la Municipalidad de Limón en la vigilancia de la operación de este relleno sanitario, entidad que ha argumentado carencia de instrumentos jurídicos, financieros y técnicos para poder cumplir con lo ordenado por la Sala Constitucional en los votos precitados y para poder darle seguimiento a la correcta operación del relleno sanitario. Al respecto, se tiene que se tardó mucho tiempo en localizar y proponer terrenos para construir un nuevo relleno sanitario, siendo esto un asunto elemental sobre el que no se puede argumentar lo anterior.

Aunado a lo dicho, se encuentra la ineficiencia de la SETENA y del MINAE, pues a pesar de que en el Voto N° 2003-2519 del 21 de marzo de 2003 la Sala Constitucional le ordenó a la SETENA que obligara a la empresa a presentar en los plazos de ley, un Estudio de Impacto Ambiental sobre este proyecto, y que respecto de éste debía pronunciarse rápidamente; a la fecha de este estudio, esa Secretaría no se ha pronunciado sobre dicho instrumento, porque se encuentra pendiente de resolver por parte del Ministro del Ambiente y Energía un recurso de revocatoria con apelación en subsidio presentado por la empresa Labor Cofinco Costa Rica el 9 de diciembre de 2002, resolución que resulta fundamental para que la Secretaría comunique a la empresa el tipo de instrumento con el que debe cumplir.

Como se puede ver, ante la inacción de las entidades del Estado competentes en la materia, el relleno sanitario de la empresa Labor Cofinco Costa Rica S.A. ha continuado operando a pesar de las graves deficiencias encontradas, colocando en grave riesgo el medio ambiente y la salud de las personas, con el agravante de que a la fecha las entidades responsables no cuentan con otra alternativa de disposición para los desechos sólidos que ingresan en ese sitio.