

CAPÍTULO I

MARCO INSTITUCIONAL GENERAL

En este capítulo se estudiará el marco de las instituciones cuyas funciones y atribuciones tienen relación con los materiales peligrosos en Costa Rica. Hasta donde nos ha sido posible, se incluye también un esbozo de la forma en que dichas instituciones ejercen sus funciones en la práctica.

SECCION I. Ministerio de Salud

A. Estructura Institucional

El Ministerio de Salud es el ente público que en nuestro país se encarga de definir la política nacional, la reglamentación, la planificación y la coordinación de todas las actividades públicas y privadas del país relativas a la salud, según el artículo primero de la **Ley General de Salud** y de la **Ley Orgánica del Ministerio de Salud**.

La relación que tiene la salud humana con la problemática ambiental, particularmente con lo relativo a los materiales peligrosos, es obvia. Si consideramos la definición moderna de salud divulgada por la OMS, la cual indica que ésta no es sólo ausencia de enfermedad, sino un estado de bienestar físico mental y social, la conexión se hace aún más patente. Roxana Salazar e Isabel Zúñiga, en su libro "Nociones sobre la Legislación de la Salud en Costa Rica", señalan que "de acuerdo a las teorías ecológicas, la salud representa el equilibrio entre la persona y el medio ambiente".⁽⁶⁾ Es por eso que las atribuciones del órgano rector de la salud en Costa Rica en cuanto a saneamiento ambiental y control de sustancias peligrosas son tan importantes para esta investigación.

Propiamente en cuanto a la organización del Ministerio, el mismo es dirigido por el Ministro en primer término y en segundo término por el Viceministro. En el orden jerárquico descendente siguen el Director General de Salud y a éste, los Jefes de las Divisiones del Ministerio. Las divisiones tienen a su vez diversos departamentos. En la estructura del MS encontramos también diversos órganos, algunos son adscritos al despacho del Ministro, lo cual significa que trabajan con autonomía. Los otros son órganos directamente dependientes del citado despacho. Además existe una Oficina de Cooperación Internacional.

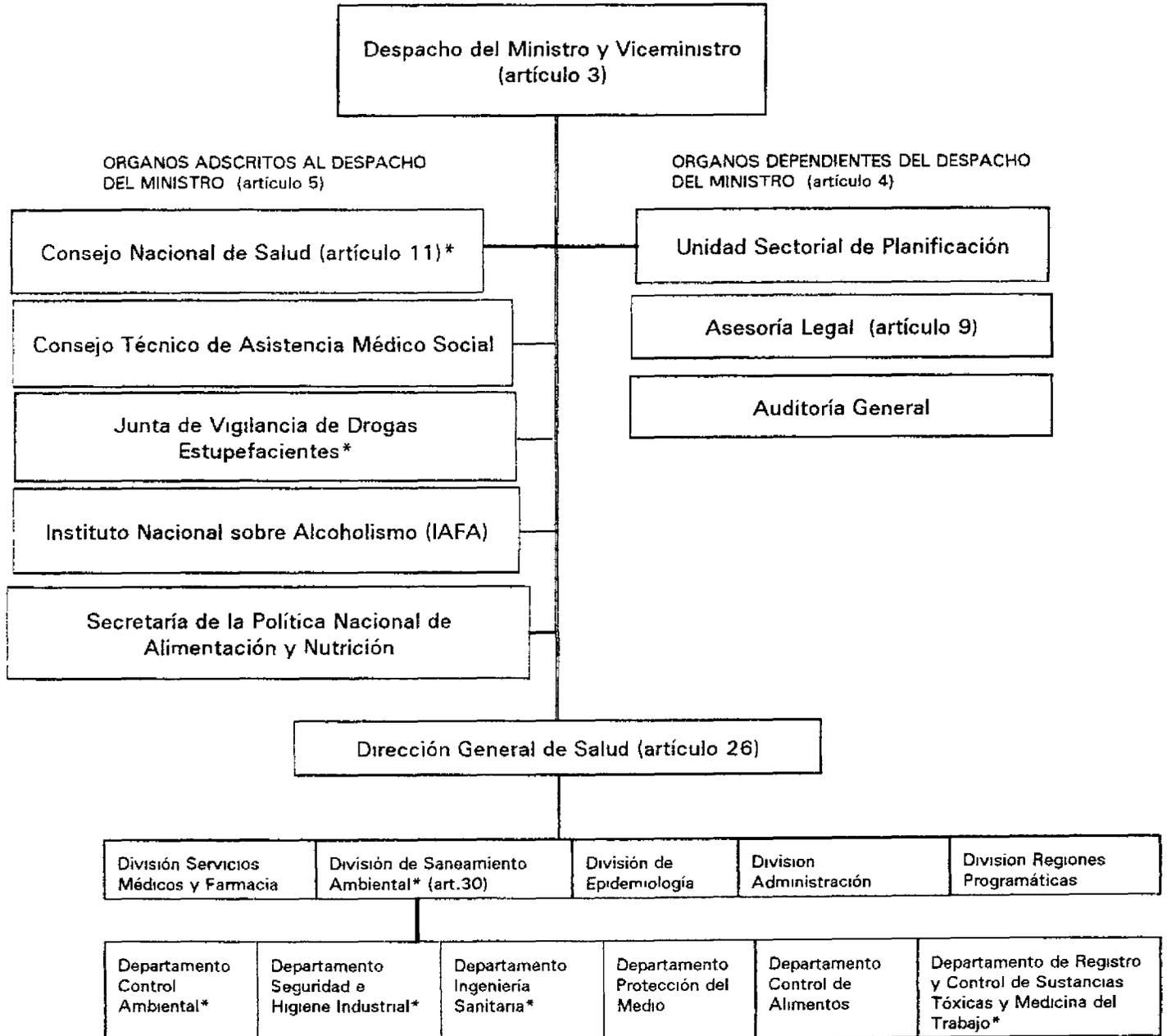
⁽⁶⁾ Salazar, Roxana y Zúñiga, Isabel, Nociones sobre la Legislación de la Salud en Costa Rica. EUNED. San José, 1989. Pág. 6.

Las funciones de cada División están apenas esbozadas en la **Ley Orgánica** del Ministerio, que ni siquiera define la división en Departamentos, con el objetivo, seguramente, de que la misma pueda adaptarse a las necesidades de un determinado momento.

En realidad, toda la actividad que lleva a cabo el MS se basa en lo que estipula la **Ley General de Salud**, que puede considerarse como la ley base para toda la estructura legal de la salud en Costa Rica.

El organigrama que incluimos en este informe incluye en primer término la estructura de la **Ley Orgánica del Ministerio de Salud**, y en segundo término, en cuanto a la División de Saneamiento Ambiental, se incluyen los distintos departamentos que la conforman con base en la información obtenida in-situ.

Organigrama del MS según la Ley N° 5412 del 8 de noviembre de 1973. Ley Orgánica del Ministerio de Salud (Se marcan con un asterisco las dependencias que tienen relación con el tema de los materiales peligrosos)



B. Leyes y Decretos del Ministerio de Salud

1) Ley N° 5412 del 8 de noviembre de 1973, reformada por Ley N° 7093 de 22 de abril de 1988. Ley Orgánica del Ministerio de Salud

Esta Ley establece la estructura y funciones del MS. Además de las funciones generales, algunas de las cuales ya mencionamos, son atribuciones del Ministerio:

- "a) Elaborar, aprobar y asesorar en la planificación que concrete la política nacional de salud y evaluar y supervisar su cumplimiento;
- b) Dictar las normas técnicas en materia de salud de carácter particular o general; y ordenar las medidas y disposiciones ordinarias y extraordinarias que técnicamente procedan en resguardo de la salud de la población;
- g) Realizar todas las acciones y actividades y dictar las medidas generales y particulares que tiendan a la conservación y mejoramiento del medio ambiente, con miras a la protección de la salud de las personas."

La ley en análisis establece la división de dependencias del MS que ya observamos en el organigrama: el despacho del Ministro y Viceministro, la Dirección General de Salud y las divisiones de: Servicios Médicos y Farmacia, Epidemiología, Saneamiento Ambiental -que es la que más nos interesa-, Regiones Programáticas y Administrativa.

Vale la pena mencionar que el **Consejo Nacional de Salud**, aunque no está marcado como una dependencia que tenga relación directa con los materiales peligrosos en el organigrama, sí debe realizar una labor de prevención importante, según nos informaron. Este Consejo está conformado por el Ministro o Viceministro de Salud, el Director General de Salud, el Director de la Unidad Sectorial de Planificación, un representante de la Caja Costarricense del Seguro Social, otro de la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN), un representante de la UCR, del área de Ciencias de la Salud y un representante del Colegio de Médicos y Cirujanos de Costa Rica. La ley no detalla de ninguna forma qué funciones tiene el mencionado Consejo.

El Director General de Salud es el superior jerárquico de las Divisiones del Ministerio, y debe coordinar, fiscalizar, supervisar la actuación de las mismas, así como velar por el cumplimiento de las leyes, decretos y disposiciones administrativas en materia de salud.

Entre las divisiones del Ministerio, la que nos interesa, como ya especificamos, es la División de Saneamiento Ambiental. Su función consiste según el artículo 30 en: "recomendar las normas, métodos y procedimientos técnicos; orientar y revisar los programas tendientes a la conservación y mejoramiento del ambiente."

El objetivo de la División es "desarrollar las acciones y actividades tendientes al control de los factores físicos, biológicos y sociales que afectan el ambiente humano en el país". Este objetivo se cumple por intermedio de los Departamentos de la División. En la práctica la División

se ha organizado en cinco departamentos, cuyas funciones se mencionan en el panfleto distribuidos por la división durante el Día Internacional del Ambiente. Se trata de los siguientes:

1) Departamento de Ingeniería Sanitaria: está a cargo del saneamiento ambiental en edificaciones como urbanizaciones y viviendas, hospitales y centros asistenciales, establecimientos auxiliares, establecimientos de servicios auxiliares, establecimientos de servicios personales, cementerios y otras edificaciones e instalaciones de interés sanitario.

2) Departamento de Control de Alimentos: realiza el control sanitario de los alimentos en todas sus etapas de manejo.

3) Departamento de Control Ambiental: se encarga del control de la contaminación de los elementos fundamentales del ambiente como son el agua, aire y suelo, sobre todo en lo que se refiere a los servicios de abastecimiento de agua potable, servicios de disposición de excretas y aguas servidas y servicios de manejo de desechos. Asimismo se encarga del control de la contaminación del aire y contaminación sónica.

4) Departamento de Seguridad e Higiene Industrial: encargado de la seguridad e higiene en los centros de trabajo industriales, agrícolas, comerciales o de servicios.

5) Departamento de Registro y Control de Sustancias Tóxicas y Medicina del Trabajo: controla las sustancias tóxicas con especial énfasis en los plaguicidas en todas sus etapas de manejo: importación, producción, transporte, industrialización, almacenamiento, uso, etcétera.

2) Ley N° 5395 del 30 de octubre de 1973. Ley General de Salud

Como ya expresamos, es la ley más importante en materia de salud en el país. Enfoca el problema de la contaminación y mejoramiento del medio ambiente desde el punto de vista de las repercusiones que esto puede tener en la salud pública.

En términos generales, la Ley establece el deber de evitar situaciones peligrosas para la salud individual o colectiva, tomar precauciones y obedecer las normas y recomendaciones existentes en cuanto a actividades que puedan afectar la salud y en cuanto a manejo, uso o desecho de agentes riesgosos para la salud colectiva o el medio ambiente.

Más específicamente esta normativa prohíbe **importar, fabricar y expender** sustancias tóxicas, peligrosas o declaradas peligrosas por el MS, sin seguir las reglamentaciones correspondientes ni contar con los permisos, mismos que el MS puede negar cuando lo crea conveniente. La prohibición es absoluta en cuanto a vender estos productos a menores o incapacitados.

La Ley General de Salud contiene disposiciones y prohibiciones bastante generales, dejando las regulaciones específicas para que fueran hechas vía decreto, sin embargo solamente se ha reglamentado en las siguientes áreas:

- Plaguicidas: Decreto N° 17557-S (1985)
- Sustancias Peligrosas N° 16335-S (1985)
- Manejo de Basuras N° 19049-S (1989)

- Reglamento sobre Registro y Control de Sustancias o Productos Tóxicos, Peligrosos y Objetos Peligrosos N° 24099-S (1995)
- Higiene Industrial N° 11492-SPPS (1980)
- Publicidad y Propaganda de Medicamentos N° 24008-S (1995)

Otras atribuciones del MS además de las ya mencionadas, son las siguientes:

- establecer cuáles productos se consideran peligrosos,
- dictar al respecto las normas necesarias,
- dictar, junto con el MAG, normas de protección de hombres, animales y medio ambiente con respecto al uso de sustancias tóxicas en sanidad vegetal, y
- dictar normas contra la contaminación radioactiva asesorado por la Comisión Nacional de Energía Atómica.

En relación con las **industrias**, normas muy generales establecen la vigilancia del MS y el deber de las industrias de operar en condiciones adecuadas de saneamiento y eliminación de desechos.

La Ley define como establecimiento industrial "todo lugar descubierto o cubierto destinado a la transformación, manipulación o utilización de productos naturales...o artificiales mediante tratamiento químico, físico o biológico., manualmente o por medio de máquinas" . Se incluyen en la definición los sitios para almacenar materiales industriales de todo tipo, todo anexo de fábricas o talleres y las estaciones y terminales de transporte.

Para que una Industria opere necesita obtener la autorización del MS. Esta autorización debe ser previa a cualquier autorización que deban otorgar otras autoridades (por ejemplo el INVU), quienes no podrán otorgarlo si no existe el permiso del MS. Sin embargo en la práctica ha sucedido que otras autoridades han dado permisos a industrias que todavía no cuentan con la autorización del MS.

La Ley establece los requisitos generales necesarios para obtener el permiso de instalación. Deben acreditar que el sitio elegido se encuentra en una zona permitida según la reglamentación vigente (que emite actualmente el INVU), y que cuentan con los elementos de saneamiento básico y los sistemas sanitarios adecuados para la eliminación de desechos para así no causar contaminación del suelo, agua y aire y no ser una molestia para la población.

A falta de un Plan Regulador de Desarrollo Urbano el Ministerio determinará las zonas. Esto no es necesario hoy pues es función del INVU encargarse de dictar y aplicar la reglamentación. Existe una normativa suficiente con respecto a las zonas urbanas -**Ley de Planificación Urbana**-, y las zonas autorizadas para ubicación de industrias se delimitan en el **Reglamento de Zonificación Parcial de Areas Industriales del Gran Area Metropolitana**. Esto se analiza en detalle en el apartado referente al INVU.

En la práctica los vistos buenos para la ubicación de Industrias los da el **Departamento Seguridad e Higiene Industrial de la División de Saneamiento Ambiental** del MS. Los permisos de funcionamiento se dan en varios departamentos según el tipo de industria que sea: para industrias que trabajen con químicos, metales o minerales, o agroindustrias avícolas o porcinas y similares los da **Seguridad e Higiene Industrial**, para industrias alimenticias el **Departamento de Control de Alimentos**, y para industrias que utilicen tóxicos y agroquímicos el **Departamento de Registro y Control de Sustancias Tóxicas y Medicina del Trabajo**, todos pertenecientes a la citada **División de Saneamiento Ambiental**.

La Ley establece que los responsables de los establecimientos industriales deben cumplir las normas técnicas que dicte el MS por sí o con el MTSS para proteger la salud de su personal. En el caso de que la industria funcione en forma antirreglamentaria, o constituya peligro, incomodidad o insalubridad para los trabajadores o la comunidad pueden ser clausuradas por la autoridad de Salud. Esta es tal vez la sanción más significativa que puede imponerse a una industria. En la práctica, cuando el MS ha intentado clausurar algún establecimiento de estos tiene a menudo problemas porque los dueños interponen recursos de amparo para evitar el cierre. Esto ata de manos al MS hasta tanto la Sala Constitucional no resuelva.

Con respecto a los **inspectores del MS**, la Ley les concede fe pública a los funcionarios del MS que en labores de inspección hayan sido comisionados para comprobar infracciones a la Ley o sus reglamentos; además establece la facultad para retirar las muestras necesarias, bajo recibo, para controlar el cumplimiento de la ley.

Las **sanciones** que puede imponer el MS por infracciones a esta ley son variadas. Van desde retenciones y decomisos hasta destrucción de objetos, suspensión de permisos o clausuras. La Ley tipifica además delitos y contravenciones.

Por ejemplo, en el artículo 78 la ley da la potestad al MS de sancionar a los establecimientos de atención médica o similares que funcionen en forma antirreglamentaria o con peligro para la salud del personal, pacientes o terceros. La sanción consistiría en la clausura temporal o permanente del centro.

En el Capítulo de las medidas especiales, establece la Ley que la autoridad de Salud procederá al decomiso de medicamentos adulterados y sustancias tóxicas o peligrosas, cuando su tenencia o uso sea ilegal o antirreglamentario. Es importante mencionar que el mismo artículo define decomiso como la "pérdida de la propiedad a favor del Estado de los bienes materiales que han sido causa o instrumento de una infracción sanitaria o que sean nocivos o peligrosos para la salud de las personas".

Las medidas especiales que está autorizado a tomar el MS. son: la desnaturalización o destrucción de los bienes (artículo 360); la retención (artículo 358); el retiro del comercio (artículo 362); la clausura (artículo 363); la cancelación o suspensión de permisos (artículo 364); el

aislamiento de una persona o grupo (artículo 365) y la cancelación del registro (artículo 366).

Es pertinente mencionar para el caso de **contaminación radioactiva atmosférica** que el MS puede ordenar la desocupación de inmuebles o áreas pobladas y someter a las personas a tratamientos de descontaminación.

Todas estas medidas especiales y extraordinarias son de vital importancia para el control de lo que son materiales peligrosos, ya que son directamente aplicadas por el MS sin necesidad de intervención judicial. Esto que puede ayudar mucho a que se apliquen con celeridad.

Entrando en el Libro de las sanciones, llama la atención que en la tipificación de delitos no se incluye ninguno que tenga relación con materiales peligrosos, a pesar de lo graves que pueden ser para la salud pública.

El artículo 380 establece una pena de 20 a 60 días multa a los funcionarios y autoridades que concedieren permisos para hacer, reparar o modificar construcciones, otorgaren patentes o licencias para instalar establecimientos de toda naturaleza sin la autorización previa del MS, si esto es obligatorio conforme a la Ley. Igual sanción sufrirán los administradores de aduanas que permitan el desalmacenaje de productos o mercaderías sin la previa autorización del MS, si esta es requisito legal o reglamentario.

Por último en cuanto a sanciones, cabe mencionar que la importación, fabricación, venta, transporte, almacenamiento, distribución o suministro de sustancias o productos tóxicos, peligrosos, radioactivos, comburentes, inflamables, explosivos, corrosivos o irritantes o declarados peligrosos por el MS, con riesgo o daño para la salud y sin sujetarse a la ley o reglamentos se considera una contravención según el artículo 381, salvo que el hecho constituya un delito.

3) Decreto Ejecutivo N° 16335-S, publicado en La Gaceta N° 125 de 3 de junio de 1985. Reglamento de Clasificación General y Terminología de Sustancias Peligrosas

Este Decreto fue derogado por el Decreto N° 21406-S de 1992, a su vez derogado por el Decreto N° 23313-S de 1994. (mismo que a su vez se modificó por el decreto 24099-S, de Registro y control de Sustancias Tóxicas y Productos Tóxicos y Peligrosos) Sin embargo nos pareció importante incluir el cuadro de clasificación general de las sustancias peligrosas que contiene, ya que es muy claro y concuerda con la clasificación actualmente vigente.

El cuadro es el siguiente:

| TABLA N° 1 CLASIFICACION GENERAL DE LAS SUSTANCIAS PELIGROSAS | | | | | |
|--|--|--------------|---|-----------------|--|
| N° CLASE | | N° CATEGORIA | | N° SUBCATEGORÍA | |
| 1 | Sustancias Explosivas | 1 | Explosivos alta sensibilidad | 1 | Explosivos Iniciadores |
| | | | | 2 | Sustancias Explosivas diferentes a los iniciadores |
| | | | | 3 | Artificios luminosos fumígenos etc. Cartuchos para cargas de proyección, municiones para armas de pequeño calibre. |
| | | 2 | Explosivos de mediana sensibilidad | 1 | Artificios explosivos provistos o no de su propio dispositivo de ignición. |
| | | | | 2 | Muestras de explosivos diferentes a los explosivos iniciadores. |
| | | 3 | Explosivos sujetos a riesgo de incendio con riesgo de explosión poco importante o nulo. | | |
| 2 | Sustancias gaseosas (inflamable, tóxica o corrosiva) | 1 | Gases permanentes | 2 | Gases licuados |
| | | 3 | Gases disueltos | 4 | Gases permanentes licuados a muy baja temperatura |
| 3 | Líquidos inflamables | 1 | Líquidos de punto de inflamación bajo | 2 | Líquidos de punto de inflamación mediano |
| | | 3 | Líquidos de punto de inflamación alto | | |
| 4 | Sustancias inflamables | 1 | Sólidos inflamables | 2 | Sustancias sujetas a combustión espontánea |
| | | 3 | Sustancias que en contacto con el agua desprenden gases inflamables | | |
| 5 | Sustancias comburentes | 1 | Comburentes o agentes oxidantes | 2 | Peróxidos orgánicos |
| 6 | Sustancias tóxicas y sustancias infecciosas | 1 | Sustancias tóxicas | 2 | Sustancias infecciosas |
| 7 | Sustancias radiactivas | | | | |
| 8 | Sustancias corrosivas | | | | |
| 9 | Sustancias peligrosas diversas | | | | |

4) Decreto Ejecutivo N° 11492-SPPS del 22 de abril de 1980, publicado en La Gaceta del 28 de mayo de 1980. Reglamento de Higiene Industrial

El presente es un reglamento que también tiene mucha importancia en el tema propiamente de las industrias. Contiene disposiciones de seguridad tanto para materiales peligrosos como para otros temas.

En primer lugar el reglamento define las industrias y las que se consideran inofensivas, incómodas, insalubres o peligrosas. Las definiciones son las siguientes:

- **inofensivos**: los establecimientos industriales que no causen ni puedan causar daños o molestias al vecindario o a sus trabajadores.

- **incómodos**: los establecimientos industriales que sin ser insalubres ni peligrosos generan molestias al vecindario o los trabajadores. Son molestos por ruidos si los mismos sobrepasan los 65 decibeles entre las seis y las dieciocho horas, y los 35 decibeles en las noches. Se detalla también la incomodidad por cambios de temperatura, luces, trepidaciones, polvos y olores cuando los mismos sean percibidos por los vecinos. Las industrias incómodas por vapores deben usar procedimientos para condensarlos o mitigarlos.

- **insalubres**: son los establecimientos industriales que por la naturaleza de los trabajos que en ellos se desarrolla o las condiciones en que se realizan, puedan originar efectos capaces de amenazar o dañar la salud de los trabajadores o del vecindario, debido a los materiales empleados, elaborados, desprendidos o de desechos.

- **peligrosos**: son los establecimientos industriales que dañen o puedan dañar de modo inmediato y grave la vida de los trabajadores que en ellos laboran o al vecindario, ya sea por la naturaleza de sus faenas o de los materiales empleados, elaborados o de desechos, o por el almacenamiento de sustancias tóxicas, corrosivas, inflamables o explosivas.

El decreto da una pauta para tomar en cuenta en materia de zonificación industrial: las industrias insalubres o peligrosas sólo podrán establecerse en zonas o parques industriales en los que haya espacios especiales para ellas, si no los hay el MS resolverá su localización con el propósito de que queden debidamente aisladas. Es muy importante en este tema la coordinación con el INVU y las Municipalidades, para evitar situaciones como las que se han dado en el pasado de que posteriormente a la ubicación de una de estas industrias en un lugar aislado se autoriza la construcción de urbanizaciones en las cercanías.

El numeral 22 dice textualmente: " ningún establecimiento podrá funcionar si constituye un elemento de peligro, insalubridad o incomodidad para la vecindad, ya sea por las condiciones de mantenimiento de su local, por la forma o sistemas que emplea en la realización de sus operaciones, para la forma en que emplea para eliminar los desechos, residuos o emanaciones resultantes de sus faenas o por los residuos o emanaciones resultantes de sus faenas o por los ruidos que produce su operación." Asimismo el artículo 23 dice que los citados establecimientos industriales podrán ser clausurados por la autoridad de salud. Con base en estos artículos el MS

podría cerrar muchas industrias que hoy funcionan, pues la prohibición es absoluta y muy amplia. Sin embargo en la realidad al MS le es difícil cerrar una industria, pues existe la posibilidad de impugnar el acto administrativo que ordena el cierre en vía administrativa o más directamente en vía de amparo, lo cual implica automáticamente la suspensión de la ejecución del acto. Es sabido que un amparo puede tardar mucho en resolverse y mientras tanto la industria incómoda, insalubre o peligrosa seguirá funcionando.

La segunda frase del artículo 23 dice que los propietarios y administradores de los establecimientos industriales que funcionen antirreglamentariamente o que constituyan peligro, insalubridad o incomodidad están obligados a cumplir las instrucciones de la autoridad de salud (recordemos que los inspectores tienen ese carácter) conducentes a disminuir o eliminar el peligro o molestia. Para establecer una industria o para modificar su actividad original debe existir el permiso del MS. Este permiso debe ser previo al que deba conceder cualquier otra autoridad, como el INVU a la Municipalidad correspondiente. Esto no siempre ha sido cumplido por las otras instituciones, pero existe una solución para esta situación. El decreto establece que a los funcionarios que no cumplan esta disposición se les aplicará el 380 de la **Ley General de Salud**, mismo que sanciona con 20 a 60 días multa a las autoridades incumplientes.

Es prohibido iniciar los trámites de aprobación de planos sin que el MS autorice la localización. Para obtener el permiso de uso se requieren los siguientes requisitos:

- a) Copia del plano catastrado con referencias de localización exacta;
- b) Descripción del proceso industrial;
- c) Materias primas que se emplearán;
- d) Desechos del proceso y sus procedimientos de eliminación;
- e) Número aproximado de trabajadores

Obtenida la aprobación anterior, se puede tramitar el permiso de construcción ante el MS, quien debe realizar los estudios e inspecciones necesarios y exigirá cuando sea necesario cambios en los planos y especificaciones en atención a una mayor seguridad o higiene. No pueden realizarse modificaciones en lo construido ni en la naturaleza del trabajo sin autorización del MS.

Como se mencionó anteriormente los permisos de ubicación de industrias los concede el **Departamento de Seguridad e Higiene industrial**. Sin embargo en el nuevo **Reglamento sobre Registro y Control de Sustancias o Productos Tóxicos, peligrosos y Objetos peligrosos** se establece que también los dará el Departamento de **Registro y Control de Sustancias Tóxicas y Medicina del Trabajo**, para las industrias que utilicen sustancias como las mencionadas. Por el momento **Seguridad e Higiene Industrial** entrega al interesado un formulario que debe llenar. Cumplido esto un técnico del MS hace la inspección, y si el resultado de esta es positivo se remite a la Oficina Regional correspondiente para que le den el permiso al solicitante. Es importante señalar que en esta materia es necesario además el permiso del INVU, posterior, como ya se dijo al del MS. Como recomendación nos señalaron en el Departamento que es recomendable antes de solicitar el permiso en el MS, averiguar en el INVU si se permite ubicar industrias en la zona