



**INSTITUTO COSTARRICENSE DE  
ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS**

**INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS  
DIRECCIÓN DE COOPERACIÓN Y ASUNTOS INTERNACIONALES**

**Informe Cuestión de la Gestión de los Recursos Hídricos y las Aguas Residuales desde una  
Perspectiva de Derechos Humanos**

**Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho Humano al Agua Potable y al  
Saneamiento**

**Abril 2013**

**San José, Costa Rica**

## **TABLA DE CONTENIDOS**

<b>DESARROLLO DEL INFORME.....</b>	<b>3</b>
<b>REFERENCIA DEL INFORME .....</b>	<b>3</b>
<b>DESARROLLO DEL CUESTIONARIO.....</b>	<b>5</b>
<b>PRIMER PREGUNTA.....</b>	<b>5</b>
<b>SEGUNDA PREGUNTA.....</b>	<b>12</b>
<b>TERCER PREGUNTA.....</b>	<b>14</b>
<b>CUARTA PREGUNTA.....</b>	<b>17</b>
<b>QUINTA PREGUNTA.....</b>	<b>25</b>

## **DESARROLLO DEL INFORME**

### **REFERENCIA DEL INFORME**

La Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas desde el año 2009 ha designado a la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y al saneamiento la Sra. Catarina de Albuquerque, a realizar consultas a los países sobre las acciones que han emprendido las instituciones a cargo de brindar el servicio, operación y mantenimiento del agua potable y saneamiento, al igual de la gestión y la situación actual de las poblaciones más vulnerables en cuanto al acceso del servicio.

El 13 de febrero del presente año, la División de Procedimientos Especiales de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, se refiere a las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos 16/2 de 2011 y la 21/2 de 2012 “el derecho humano al agua potable y al saneamiento”. Esta hace referencia al párrafo 5 c) y d) de la resolución 16/2, en donde solicitó a la Relatora Especial Sra. Catarina de Albuquerque que, “procure determinar los retos y obstáculos que se oponen a la plena efectividad del derecho humano al agua potable y al saneamiento, así como las deficiencias de la protección en este campo, y siga señalando las buenas prácticas y los factores propicios a este respecto” y que “vigile la forma en que se realiza el derecho humano al agua potable y el saneamiento en todo el mundo”. Y el párrafo 16 de la resolución 21/2 solicita a la Relatora Especial seguir informando anualmente a la Asamblea General.

Como parte del cumplimiento del mandato anterior, el informe anual del año 2013 a la Asamblea General, se dedicará a la cuestión de la gestión de los recursos hídricos y las aguas residuales desde una perspectiva de derechos humanos. Razón por la cual, la Relatora Especial solicitó a las instituciones involucradas en el tema la opinión y contribución con base en las siguientes preguntas:

1.1 ¿Qué conflictos existen en su país con respecto a los diferentes usos de agua (por ejemplo, agricultura, industria, turismo, entre otros) ?

1.2 ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta su país en materia de gestión de recursos hídricos y aguas residuales y que impactan negativamente en la realización de los derechos humanos ?

2.1 Cómo se han priorizado los diferentes usos de agua en la legislación nacional y las respectivas

políticas?

2.2 ¿Cómo se implementan estas leyes y políticas en la práctica? ¿Existen problemas a la hora de su implementación?

En caso afirmativo, por favor explique cuáles son y qué medidas han sido tomadas para superarlos.

3.1 ¿Qué estrategias, enfoques y mecanismos guían la gestión de los recursos hídricos y las aguas residuales?

3.2 ¿Cómo se asegura que las necesidades básicas de toda la población estén cubiertas ?

4.1 ¿Cómo asegura su Gobierno transparencia, acceso a la información y participación en la toma de decisiones relacionadas con la gestión de recursos hídricos y aguas residuales ?

5.1 En opinión de su Gobierno, ¿Cómo debería reflejarse la cuestión de la gestión de recursos hídricos y las aguas residuales en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el marco de desarrollo post- 2015?

El Instituto realizó una consulta a las Direcciones y Subgerencias de Área técnicas, con el fin de brindar una respuesta general a cada pregunta o cuestiones.

## **DESARROLLO DEL CUESTIONARIO**

### **PRIMER PREGUNTA**

1.1 ¿Qué conflictos existen en su país con respecto a los diferentes usos de agua (por ejemplo, agricultura, industria, turismo, entre otros) ?

En Costa Rica, los principales conflictos se han generado ante la negativa de diversas poblaciones de reconocer la naturaleza jurídica de dominio público de los recursos hídricos. De esta manera, se ha pretendido considerar que el agua pertenece a las poblaciones donde se asientan las fuentes, negando y obstaculizando por diversos medios el uso para otras poblaciones que carecen del recurso, desconociendo así que corresponde al Estado determinar las prioridades del uso y el otorgamiento de las concesiones y autorizaciones respectivas dentro de las facultades que le otorga el ordenamiento jurídico.

Esta problemática se agudiza por la creciente demanda del recurso y la insuficiente y costosa inversión en infraestructura necesaria solventar los requerimientos de los diferentes usuarios, aunado a una débil gobernanza del Sector que convierte en vulnerable a los tomadores de decisiones ante las presiones socio-políticas.

En la actividad agropecuaria, como en la mayor parte del orbe, es el sector que demanda mayor uso del recurso hídrico, siendo menor el aprovechamiento para otras actividades económicas como la industria, energía, turismo y especialmente agua para consumo humano. Sin embargo, gracias a que en Costa Rica se cuenta con suficiente recurso hídrico disponible (31.319 m<sup>3</sup> per cápita) esta distribución mayoritaria a favor al sector agrícola no ha sido la causa de los principales conflictos sociales, reiterando que la apropiación ilegal que pretenden algunas poblaciones de las fuentes, en perjuicio de otras, son hasta ahora una de las principales causas de conflicto.

Sin embargo, es importante destacar que en algunos casos, se han presentado prácticas inadecuadas en la producción agrícola en cuanto al uso de productos químicos y plaguicidas que han contaminando fuentes de gran importancia, específicamente aquellas destinadas al consumo humano.

En el pasado se han tenido conflictos entre su uso (no consuntivo) para la producción de electricidad por parte del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la conservación y uso de ríos para turismo de aventura, como para la preservación de espacios físicos y culturales de grupos aborígenes. El más significativo en los últimos años está relacionado con el desarrollo de infraestructura turística y los desarrollos urbanísticos en zonas costeras de alta plusvalía, versus los deseos de las comunidades de garantizarse el acceso al recurso para consumo directo en el largo plazo. Más recientemente se ha presentado un conflicto entre la comunidad en la que se encuentra una captación y la comunidad beneficiaria de un proyecto de mejoras de un acueducto. Otro conflicto significativo relacionada con el recurso hídrico, aunque no necesariamente con su uso, está relacionado con la contaminación de acuíferos por actividades agrícolas, especialmente las piñeras, y por hidrocarburos.

Por su parte, en la Ley de Aguas de 1942, establece como uso principal del agua el abastecimiento de agua para consumo humano, no obstante, la realidad es que existen conflictos con los otros usos del agua, como el riego o agricultura. Además, los hechos sucedidos en los últimos años, demuestran conflictos con el desarrollo turístico en las zonas costeras, quizás por ausencia de socialización de los proyectos como el caso de Sardinal en Guanacaste. (Dr. Damer Mora. Director. Laboratorio Nacional de Agua)

A su vez, tal como indica el Ing. Sergio Nuñez, Subgerente de la Subgerencia Gestión de Sistemas del Gran Área Metropolitana / Periféricos), que en los últimos años se han presentado los siguientes conflictos en áreas específicas:

- ♦ Atención de necesidades básicas de las comunidades versus desarrollos turísticos, por ejemplo el acuífero de Nimboyores y el Proyecto Acueducto el Coco Ocotol por el uso del acuífero de Sardinal.
- ♦ Disminución de caudales en fuentes superficiales por usos en agricultura, por ejemplo Río Tiribí en la Gran Área Metropolitana.
- ♦ Conflictos entre comunidades por el uso de acuíferos, por ejemplo el Fuente de Bajo Prendas que se utiliza para abastecer el cantón de Atenas.

1.2 ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta su país en materia de gestión de recursos hídricos y aguas residuales y que impactan negativamente en la realización de los derechos humanos ?

Uno de los principales desafíos que enfrenta el país en este tema es la ausencia del reconocimiento explícito en nuestra Constitución Política del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, resultando hasta ahora infructuosos los esfuerzos de diversos sectores políticos y de la sociedad civil por promulgar la reforma constitucional. Pese a lo anterior, nuestro ordenamiento jurídico mediante un amplio desarrollo jurisprudencial de la Sala Constitucional ha reconocido desde hace varios años este derecho fundamental.

El alto Tribunal Constitucional de Costa Rica ha reconocido en su jurisprudencia que el derecho a la salud y a la vida, son derechos fundamentales del ser humano que dependen del acceso al agua potable y que los órganos competentes tienen la responsabilidad ineludible de velar para que la sociedad, como un todo, no vea mermados esos derechos. En efecto, la Sala IV ha dispuesto, que como parte del Derecho de la Constitución, aunque no se ha reconocido explícitamente, existe un derecho fundamental al suministro de agua potable, reconociendo los diferentes instrumentos jurídicos internacionales vigentes sobre la materia y otras normas constitucionales conexas, veamos: “ La Sala reconoce, como parte del Derecho de la Constitución, un derecho fundamental al agua potable, derivado de los derechos fundamentales a la salud, la vida, al medio ambiente sano, a la alimentación y la vivienda digna, entre otros, tal como ha sido reconocido también en instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos aplicables en Costa Rica: así, figura explícitamente en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Art. 14) y la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 24); además, se enuncia en la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo de El Cairo (principio N° 2), y se declara en otros numerosos del Derecho Internacional Humanitario. En nuestro Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el país se encuentra particularmente obligado en esta materia por lo dispuesto en el artículo N°11.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador" de 1988), el cual dispone que: Artículo N° 11. Derecho a un medio ambiente sano 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.

Además, recientemente, el Comité de Derechos Económicos, Culturales y Sociales de la ONU reiteró que disponer de agua es un derecho humano que, además de ser imprescindible para llevar una vida saludable, es un requisito para la realización de todos los demás derechos humanos.

Del anterior marco normativo se deriva una serie de derechos fundamentales ligados a la obligación del Estado de brindar los servicios públicos básicos, que implican, por una parte, que no puede privarse ilegítimamente de ellos a las personas, pero que, como en el caso del agua potable, no puede sostenerse la titularidad de un derecho exigible por cualquier individuo para que el Estado le suministre el servicio público de agua potable, en forma inmediata y donde quiera que sea, sino que, en la forma prevista en el mismo Protocolo de San Salvador, esta clase de derechos obligan a los Estados a adoptar medidas, conforme lo dispone el artículo primero del mismo Protocolo: *Los Estados Partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo.* (Ver en ese sentido sentencias de Sala Constitucional números 2002-06157;2002-10776; 2004-1923; 2003-04654; 2004-07779; 2011-014746; 2012-006647;entre otras).”

En cuanto a la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento, nuestra constitución política recoge, implícitamente, el derecho fundamental de los administrados al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos, esto es, que sean prestados con elevados estándares de calidad, el cual tiene como correlato necesario la obligación de las administraciones públicas de prestarlos de forma continua, regular, celeridad, eficaz y eficiente. Esta última obligación se desprende de la relación sistemática de varios preceptos constitucionales, tales como el 140, inciso 8, el cual le impone al Poder Ejecutivo el deber de vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas, el 139, inciso 4), en cuanto incorpora el concepto de buena marcha del Gobierno y el 191 en la medida que incorpora el principio de eficiencia de la administración. Esta garantía individual atípica o innominada se acentúa en tratándose de servicios públicos esenciales como el abastecimiento de agua potable. (Ver en este sentido la sentencia de la Sala Constitucional número 2003-11222 de las 17:48 hrs. del 30 de septiembre de 2003, reiterada entre otras en sentencia 2011-006581 de las once horas veintiocho minutos del 20 de mayo del 2011).

De lo expuesto, resulta relevante dejar patente que en nuestro país ya se ha reconocido el derecho humano al agua y al saneamiento, tanto por los instrumentos jurídicos internacionales como por el desarrollo jurisprudencial de la Sala Constitucional.



Pese a lo anterior, reiteramos que el texto de la Constitución Política de Costa Rica aún no recoge ni reconoce a ese nivel este derecho fundamental, con el consecuente riesgo de que un cambio en la composición de la Sala Constitucional, ante el relevo de los magistrados actuales, bien podría variar esta línea jurisprudencial. Por lo anterior, la reforma constitucional sigue siendo un desafío para nuestro país.

Por otro lado, la experiencia nacional e internacional ha demostrado que la enunciación jurídica de reconocer como derecho fundamental el acceso al agua potable y al saneamiento resulta insuficiente, si a la vez no se establecen políticas públicas claras que permitan implementar este derecho. En este sentido, resulta necesario establecer mecanismos de financiamiento por parte del Estado que permitan desarrollar la infraestructura primaria necesaria para dar contenido al derecho, y a la vez una transparente política tarifaria que posibilite a la empresa pública competente, y a otros prestadores menores del servicio, brindar la operación, el mantenimiento y desarrollo adecuados de los sistemas de acueducto y saneamiento. Esta política pública clara y debidamente respaldada por los mecanismos necesarios no se evidencia en nuestro país.

En razón de lo anterior, hay que modernizar el marco jurídico; por lo que, se debería iniciar por elevar a rango constitucional el acceso sostenible a agua de calidad, colocar al sector entre las máximas prioridades de política pública, así como ordenar y unificar el marco regulatorio (asignación definitiva de roles y responsabilidades, despolitización, participación efectiva de la comunidad, etc.). Otro gran reto es la modernización del sector, lo que implica, entre otras cosas, el desarrollo de sistemas sólidos e integrados de información que permita la planificación a largo plazo (balance hídrico, por ejemplo), así como para una eficiente toma de decisiones para el inmediato y largo plazo. Esta modernización también requiere la formación de cuadros gerenciales y técnicos con las competencias necesarias para gestionar eficientemente los recursos que la sociedad asigne al sector. El adecuado financiamiento, especialmente para el desarrollo de la infraestructura es otro de los retos del sector, que podría incluir una revisión del modelo tarifario, así como nuevas formas de hacer llegar capital financiero (participación privada, titularización), subsidios estatales, etc.

Como ejemplo de lo señalado, es relevante destacar que en nuestra Sub Región Centroamericana, se ha reconocido constitucionalmente el derecho a los servicios al agua y al saneamiento en Nicaragua, Honduras y República Dominicana, sin que esta reforma haya provocado una mejora en la prestación de los servicios en ninguna de estas Naciones, al estar ausente una política pública que promueva la

implementación efectiva de los derechos. La insuficiencia en cobertura, calidad y continuidad siguen sin ningún cambio positivo luego de las reformas constitucionales promulgadas.

En cuanto al derecho humano al saneamiento, es importante señalar que este concepto en nuestro medio debe entenderse ampliamente, en el sentido de que no es el sistema de alcantarillado con o sin tratamiento la única forma de garantizar este derecho. En poblaciones urbanas podría ser la opción deseable para tratar las aguas residuales, sin embargo, en poblaciones dispersas o en aquellas en que no se prevén riesgos de contaminación a los acuíferos, el tanque séptico y otras alternativas técnicas serían viables.

Si bien, se encuentra en desarrollo un proyecto de inversión para mejorar significativamente la cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento primario en el Área Metropolitana de San José, se carece de una política general y de planes suficientes de inversión para el resto de poblaciones del país.

Otros desafíos importantes en materia de gestión de los recursos hídricos y aguas residuales y que impactan negativamente en la realización de los derechos humanos, podemos enunciarlos de la siguiente manera:

    Hí      La actual Ley de Aguas se promulgó en el año 1942, por lo que resulta obsoleta, siendo urgente una reforma total que responda a las nuevas realidades sociales y económicas del país. Desde hace aproximadamente 15 años se han presentado diferentes proyectos de reforma a esta ley, sin que a la fecha ninguno se haya aprobado en nuestro Congreso. Es importante señalar que existe actualmente en la corriente legislativa un proyecto planteado por iniciativa popular, lo que vincula al Poder Legislativo a conocerlo y votarlo, positiva o negativamente, antes del mes de noviembre del presente año.

    Hí      En nuestro país se evidencia un problema de gobernabilidad en el sector, que de no superarse, el Derecho Humano al Agua Potable y el Saneamiento no podrá ser llevado a la práctica. Debe entenderse que habrá gobernabilidad en el sector de agua potable y saneamiento, cuando se superen las siguientes premisas:

- i. Que exista un ente rector o institución de alto nivel que funcione con autoridad suficiente para garantizar la gestión integrada del recurso hídrico y que garantice la universalización de los servicios de agua potable y saneamiento.
- ii. Políticas nacionales claras y marcos jurídicos aprobados e implementados.
- iii. Recursos financieros suficientes y bien priorizados.

iv. Sistemas que generen información eficiente y transparente.

    H En consecuencia, el sector agua potable y saneamiento no se ha desarrollado eficazmente en el país, dado que no existe una autoridad de agua que ejerza las competencias suficientes en forma independiente sobre la prestación de servicios de agua potable y saneamiento.

    H Ordenar los usos del agua, mediante la aprobación de una “Ley de Aguas”.

    H Y en lo que respecta al agua potable, Costa Rica podría lograr ser el primero país en desarrollo, en alcanzar la “Universalización del Agua Potable en el año 2021”, si aplica o amplía el “Programa Nacional de Mejoramiento y Sostenibilidad de los Servicios de Agua Potable del año 2015 al 2021 (PNMSCSAP).

    H En el caso de la disposición adecuada de Aguas Residuales o Saneamiento es esencial aprobar y aplicar el “Programa Nacional de Manejo Adecuado de Aguas Residuales: 2013 al 2021 (PNMAAR).

    H Llevar a cabo una adecuada planificación del uso; debido a la multiplicidad de actores y usuarios.

    H Y en materia de aguas residuales el financiamiento de las inversiones debido al impacto en las tarifas elevadas a los usuarios.

## SEGUNDA PREGUNTA

2.1 ¿Cómo se han priorizado los diferentes usos de agua en la legislación nacional y las respectivas políticas?

La actual Ley de Aguas No. 274 del año 1942 establece el orden de prelación de los diferentes usos del recurso hídrico, estableciendo como prioritario el uso para consumo humano. Al respecto señala: “Artículo 27.- En la concesión de aprovechamientos especiales de aguas públicas, se observará el siguiente orden de preferencia:

- I.- Cañerías para poblaciones cuyo control queda a cargo de la Secretaría de Salubridad Pública;
- II.- Abastecimiento de poblaciones, servicios domésticos, abrevaderos, lecherías y baños;
- III.- Abastecimiento de ferrocarriles y medios de transporte;
- IV.- Desarrollo de fuerzas hidráulicas o hidroeléctricas para servicios públicos;
- V.- Beneficios de café, trapiches, molinos y otras fábricas;
- VI.- Riego;
- VII.- Desarrollo de fuerzas hidráulicas o hidroeléctricas para servicios particulares;
- VIII.- Canales de navegación; y
- IX.- Estanques para viveros.”

Con mayor claridad se establece el uso prioritario para consumo humano en la Ley General de Salud, No. 5395 de 30 de octubre de 1973: “Artículo 264: El agua constituye un bien de utilidad pública y su utilización para el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso.”

2.2 ¿Cómo se implementan estas leyes y políticas en la práctica? ¿Existen problemas a la hora de su implementación?

En caso afirmativo, por favor explique cuáles son y qué medidas han sido tomadas para superarlos.

En cuanto a la asignación prioritaria del recurso hídrico para consumo humano, podríamos afirmar que no existen problemas para su implementación. Los órganos estatales, específicamente aquellos del Poder Ejecutivo con competencia sectorial, tienen claridad sobre la normativa antes señalada en sus actuaciones.

administrativas. Igualmente, los diferentes despachos judiciales, a nivel constitucional o de la jurisdicción común, resuelven con especial conocimiento de la normativa vigente.

La implementación del uso prioritario para consumo humano, se evidencia específicamente en la gestión administrativa relativa al otorgamiento de concesiones y autorizaciones de aprovechamiento del recurso hídrico. Existe un procedimiento legal de oposición cuando se evidencie que una concesión para otros usos, pueda poner en riesgo el abastecimiento actual y futuro de agua potable a las poblaciones.

## **TERCER PREGUNTA**

3.1 ¿Qué estrategias, enfoques y mecanismos guían la gestión de los recursos hídricos y las aguas residuales?

Antes que una política pública integral, con su respectivo marco jurídico y estrategia, el país ha creado una amplia diversidad de normas, políticas, directrices e instituciones con funciones y responsabilidades, más bien atomizadas, en cuanto a la gestión del recurso hídrico y las aguas residuales. Es así como las concesiones para aprovechamiento de agua es materia del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) a través del Departamento de Aguas, la vigilancia de la calidad del agua y del saneamiento ambiental es potestad del Ministerio de Salud (MS), aunque en la práctica la vigilancia y control de la calidad de agua para consumo humano ha sido liderada por el Laboratorio Nacional de Aguas de Acueductos y Alcantarillados (AyA). El control presupuestario de los entes públicos con funciones y responsabilidades en cuanto a la gestión del recurso hídrico y el saneamiento ambiental es responsabilidad de la Contraloría General de la República y del Ministerio de Hacienda (Autoridad Presupuestaria), mientras que la regulación es materia de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). Cuando se trata de empréstitos externos la regulación la ejercen el Banco Central, el Ministerio de Hacienda y el de Planificación. Cuando se trata de conflictos y la defensa de derechos relativos a estos servicios, se destaca la labor de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y la Defensoría de los Habitantes.

El desarrollo y la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y tratamiento de las aguas residuales ha estado a cargo históricamente de entes públicos (AyA, ESPH, Municipalidades) y organizaciones comunales (ASADAS). Estas actividades se financian por los mismos usuarios a través de tarifas, a lo que debe sumarse el aporte estatal para el desarrollo de infraestructura (FODESAF, por ejemplo), así como empréstitos de organismos financieros internacionales (KfW, BCIE, BM, JBIC, etc.).

Este modelo, independientemente de sus debilidades, ha permitido que el país muestre importantísimos avances en materia de servicios intradomiciliarios de acueducto (98,2 %) y de población con acceso a agua potable (92,2%), aunque muestra debilidades en cuanto a la igualdad de acceso a los servicios, lo cual opera en contra de las zonas rurales, poblaciones indígenas y sectores marginales (un 80% de la

población atendida por ASADAS y CAARs recibe agua de calidad potable). En el tema de la recolección y tratamiento de aguas residuales el país se ha inclinado por las soluciones individuales mediante tanque séptico (73%), y menos por los sistema de alcantarillado sanitario (entre 20 y 25%). El tratamiento de estas aguas sigue siendo el reto más importante que tiene el país en materia de saneamiento, ya que solo alcanza una cobertura del 3,6%. El Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José (JBIC, 200 millones US\$), actualmente en ejecución, es un punto de inflexión en cuanto a la cobertura y el tratamiento de las aguas residuales.<sup>1</sup>

Desde el punto de vista de la gestión de los recursos hídricos existe un Ministerio Rector que debe de orientar, coordinar y evaluar todos los esfuerzos y en lo que corresponde a la gestión de agua residuales es necesaria una política pública que viabilice la participación del Estado en la priorización y el financiamiento.

### 3.2 ¿Cómo se asegura que las necesidades básicas de toda la población estén cubiertas ?

Una de las posibles formas es el llevar a cabo un adecuado diagnóstico y planeamiento estratégico sobre el tema, considerando conveniente la inclusión y participación de la ciudadanía en la definición de este plan, debido a que afectaría su nivel o calidad de vida, según indica el Ing. Sergio Núñez- Subgerencia Gestión de Sistemas GA/Periféricos.

Y una segunda forma es la institucionalidad (cuerpo normativo, instituciones, políticas, directrices, estrategias, planes, etc.) costarricense en materia de gestión del recurso hídrico y el saneamiento, así como la relativa a la prestación misma de los servicios públicos asociados, además de disponer de mecanismos formales de control y regulación respecto a sus obligaciones y objetivos, han tenido acceso a los recursos técnicos y humanos necesarios para que una mayoría – aunque con desigualdades entre sectores sociales – de la población costarricense tenga acceso a los servicios de acueducto y saneamiento básico. A estos mecanismos debe agregarles el papel que juegan las instituciones que se especializan en la defensa de los derechos de la población (como la Sala Constitucional, Defensoría de los Habitantes, Tribunal Ambiental Administrativo), las cuales han tenido en los últimos años un importante papel en materia de acceso a

---

<sup>1</sup>Informe “Costa Rica: Acceso a Agua para Consumo Humano y Saneamiento al Año 2012 y su Ubicación por la Satisfacción de Calidad del Agua y Calidad de Vida en el Contexto Mundial 2006 – 2010”. Laboratorio Nacional de Aguas. Mora D., Mata, A. y Portuquez C.

estos servicios, así como en lo relativo a la protección del medio ambiente en general y del recurso hídrico en particular. Por su parte la misma población, cuando han sentido afectados sus intereses en estos temas, se han organizado para ejercer presión política y lograr así determinadas acciones por parte del Gobierno y de las instituciones con responsabilidades en agua y saneamiento.



## **CUARTA PREGUNTA**

4.1 ¿Cómo asegura su gobierno transparencia, acceso a la información y participación en la toma de decisiones relacionadas con la gestión de recursos hídricos y aguas residuales ?

Nuestro marco jurídico establece los mecanismos necesarios para que exista acceso a la información y participación ciudadana en la gestión de los recursos hídricos. Esta participación se desprende de diferentes cuerpos normativos y especialmente de la jurisprudencia dictada por la Sala Constitucional. Entre otros votos podemos citar la sentencia No. 2003-6322 de 21 de julio de 2003 y 2009-000262 del 14 de enero de 2009.

El procedimiento de evaluación ambiental relacionado con los proyectos de obra que impacten el recurso hídrico, implica el cumplimiento de los pasos normativamente establecidos para la actuación de las autoridades públicas involucradas, especialmente la Secretaría Técnica Nacional Ambiental. Dentro de este procedimiento resulta particularmente relevante la necesidad de informar públicamente a la población que positiva o negativamente pueda verse afectada con la ejecución de obras con impacto ambiental, trascendiendo de la mera transmisión de información para propender al establecimiento de un diálogo que aporte insumos de previo al otorgamiento de la viabilidad ambiental.

La participación ciudadana en los asuntos ambientales abarca dos puntos esenciales: el derecho a la información relativa a los proyectos ambientales, incluidos los relacionados con el aprovechamiento de los recursos hídricos que puedan causar una lesión a ellos, y la garantía de una efectiva participación en la toma de decisiones en estos asuntos. Por ello, el Estado costarricense no sólo debe invitar a la participación ciudadana, sino que debe promoverla y respetarla cuando se produzca (Sentencia Sala constitucional número 2001-10466). De esta suerte, resulta de gran importancia la puesta a disposición de los interesados de la información que en la materia tengan en las oficinas públicas, caso de la relativa a los estudios de impacto ambiental a cargo de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, o la requerida para la aprobación de los planes reguladores de las respectivas municipalidades, por ejemplo. Fue la Convención de Río la que en el principio 10 elevó esta participación a rango de principio en materia ambiental, la que ha tomado como suya el Alto Tribunal Constitucional de Costa Rica, al señalar: "El mejor modo de tratar

las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona debe tener adecuada formación sobre el medio ambiente que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes."

De este principio, se evidencia claramente la importancia que a nivel internacional se da a las cuestiones ambientales, y en general, sobre todo, a la participación de la sociedad civil en decisiones de gran trascendencia para la comunidad. Al ser Costa Rica un Estado signatario, este instrumento ciertamente la obliga y condiciona, pues esa es la consecuencia de su suscripción, según lo consideró la Sala Constitucional en sentencia número 8319-2000, de las diez horas dieciocho minutos del ocho de setiembre del dos mil: "Así, su propósito es que las decisiones gubernamentales sean consecuencia de una discusión que no se constriña a pequeños núcleos oficiales o de intereses parcializados, sino que sean tomadas en consideración otras opiniones, con la apertura necesaria para crear el debate ampliado, aunque sin dejar de cumplirse, claro, los requisitos que establece la legislación correspondiente. No se trata de una desconstitucionalización del principio de legalidad de la Administración Pública, aunque sí por supuesto, de una forma de gobierno más democrático, que amplía los foros de debate sobre temas como el de la protección al medio ambiente, y que por virtud de ello, quedan abiertos a la intervención y opinión ciudadana. Estamos, pues, ante una opción ya muy aceptada en la evolución del concepto de democracia y este amparo ofrece una magnífica oportunidad de darle clara y efectiva vigencia, para que no se quede en el mero discurso. Por eso mismo es que la cuestión ambiental es un tema que ya la Sala ha reconocido como aquellos que otorgan a los particulares una legitimación especial, y de la que se reconoce como un «derecho reaccional» (vid. sentencia 2233-93 y 3705-93 de esta Sala).

En el derecho ambiental, el presupuesto procesal de la legitimación en Costa Rica tiende a extenderse y ampliarse en una dimensión tal, que lleva necesariamente al abandono del concepto tradicional, debiendo entender que en términos generales, toda persona puede ser parte y que su derecho no emana de títulos de propiedad, derechos o acciones concretas que pudiera ejercer según las reglas del derecho convencional, sino que su actuación procesal responde a lo que los modernos tratadistas denominan el interés difuso,

mediante el cual la legitimación original del interesado legítimo o aún del simple interesado, se difunde entre todos los miembros de una determinada categoría de personas que resultan así igualmente afectadas por los actos ilegales que los vulneran. Tratándose de la protección del ambiente y del recurso hídrico, el interés típicamente difuso que legitima al sujeto para accionar, se transforma, en virtud de su incorporación al elenco de los derechos de la persona humana, convirtiéndose en un verdadero "derecho reaccional", que, como su nombre lo indica, lo que hace es apoderar a su titular para "reaccionar" frente a la violación originada en actos u omisiones ilegítimos.» (vid. Sentencia 3705-93)

Es por ello, que por Ley 7412 del 03 de junio de 1994, la Asamblea Legislativa reformó el artículo 50 de la Constitución Política, garantizando a toda persona el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En esta materia, entonces, existe la legitimación para denunciar actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado, a través del acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos. De esta manera, cuando la Constitución Política hace mención de que el Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable, hemos de tener claro que la participación ciudadana no se limitaría al mero ejercicio del derecho al voto, o a la aspiración de alcanzar un cargo público de elección popular, sino, además y en esta nueva visión, a la de que a las personas se les ofrezca la oportunidad real de contribuir a la toma de las decisiones políticas del Estado, especialmente cuando éstas tengan trascendencia nacional, o eventualmente pudieren afectar los derechos fundamentales de ciertos sectores de la población. De los artículos 1 y 50 Constitucionales se rescata pues, la consideración que los ciudadanos merecen en un estado democrático, en el cual puedan al menos tener acceso a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, tal y como lo señalan los recurrentes. El precepto comentado, entonces, recoge el principio citado a través del acceso a la información de que se dispone y a la divulgación de ella, para que la toma de decisiones no se circunscriba a un limitado grupo de intereses. Ciertamente, que en la materia que ahora analizamos, nuestro ordenamiento jurídico ya prevé que los particulares pueden solicitar a la SETENA llevar a cabo audiencias públicas, para efecto de que se tomen en cuenta las posiciones formuladas por las comunidades interesadas en la toma de decisiones que afectan el ambiente, lo que ha sido recogido en la Ley Orgánica del Ambiente y de su Reglamento, como informo la autoridad recurrida."

La Ley Orgánica del Ambiente reconoce este principio en los artículos 6 y 23, que textualmente disponen en lo que interesa:

"Artículo 6. Participación de los habitantes

El Estado y las municipalidades, fomentarán la participación activa y organizada de los habitantes de la

República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente."

"Artículo 23. Publicidad de la información

La información contenida en el expediente de la evaluación de impacto ambiental será de carácter público y estará disponible para ser consultada por cualquier persona u organización."

Asimismo, en el Reglamento sobre procedimientos de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, también se recoge este principio, al disponerse en el Capítulo IV, en el que se regula lo relativo a la audiencia pública prevista dentro del procedimiento del estudio de impacto ambiental (artículos 35 a 40), en el que se tiene prevista la participación activa, tanto de la sociedad civil como de las municipalidades -en su condición de ente "[...] constituido por el conjunto de vecinos residentes de un mismo cantón, que promueven y administran sus propios intereses por medio del gobierno municipal" (artículo 1° del Código Municipal).

Norma similar tiene la Ley de Planificación Urbana, en lo relativo a la aprobación por las municipalidades de los planes reguladores, al obligarlo a: *"1) Convocar a una audiencia pública por medio del Diario Oficial y la divulgación adicional necesaria con la indicación de local, fecha y hora para conocer el proyecto y de las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados. El señalamiento deberá hacerse con antelación no menor de quince días hábiles"* (artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana).

Este principio de la participación ciudadana en los asuntos ambientales y especialmente relacionados con la gestión de los recursos hídricos, nace y se justifica precisamente de la aplicación de la positivación del principio democrático -consagrado en el artículo 1° de la Constitución Política-. Es importante resaltar que esta participación se puede lograr en forma individual, a través de grupos asociativos de orden particular, así como también a través de los gobiernos locales, a quienes, por su competencia asignada en el artículo 169 de la Constitución, se les reconoce plena competencia para promoverla en los asuntos que de algún modo puedan afectar la comunidad de su jurisdicción, y más bien, si no lo hace, estaría incumpliendo uno de sus cometidos que el constituyente le asignó, y que ha sido desarrollada en la legislación ordinaria."

Con lo que se resalta que la participación comunal en la toma de decisiones en materia ambiental forma parte del procedimiento al que debe sujetarse el Estado, y a la vez es integrante del derecho fundamental de toda persona, en los términos previstos en el artículo 50 de la Constitución Política. Por ello, reiteradamente la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el derecho de audiencia hace parte del debido proceso sustantivo y que es una forma de expresión de la democracia participativa . Sobre el tema

de información en materia de ambiente, se ha indicado:

*"En materia del medio ambiente debemos trasladar este concepto sobre el derecho de información a una nueva perspectiva que tiene todo individuo o colectividad de solicitar información y de ser informado por cualquier ente estatal [información] que no puede ser obstruida por las instituciones estatales referentes a cualquier proyecto que pueda afectar el goce de su derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Es entonces esta, la garantía que permitirá participar a cualquier individuo o colectividad, haciendo uso de los intereses difusos del acceso a la participación, dentro de los procesos de toma de decisiones que afecten ese derecho, pues lo contrario sería ilusorio y la norma constitucional resultaría superflua [...]"* (sentencia número 2331-96, Sala Constitucional).

En esta especial materia, toda persona debe tener adecuada información sobre los materiales y las actividades o proyectos que pueden implicar un peligro o amenaza para las comunidades (derecho a la salud), y para la conservación y preservación del medio ambiente (derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado), así como para la efectiva oportunidad de participar en los procesos de adopción de tales decisiones; toda vez que tratándose del derecho al ambiente, la legitimación corresponde al ser humano como tal, pues la lesión a este derecho fundamental la sufre tanto la comunidad –como un todo-, como el individuo en particular. Por ello, la Administración debe facilitar y fomentar la sensibilidad y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos, no sólo de los miembros de la comunidad, sino también de la ciudadanía en general, en tanto en materia ambiental se ha considerado la existencia de un verdadero interés difuso (según se había anotado anteriormente en esta sentencia).”

La debida observación de este mandato de informar adecuadamente a la población y la participación a la población que de alguna manera pueda verse afectada con la realización de este tipo de proyectos, **guarda un fundamento especial en materia de utilización del recurso hídrico, en el sentido que partiendo del reconocimiento del derecho al agua como un derecho fundamental, la Sala ha reconocido que debe declararse la inconformidad constitucional de cualquier medida que por intereses patrimoniales o de otra índole, impidan a una comunidad determinada acceder al agua para la satisfacción de sus necesidades** –ver sentencia número 2001-5217, de las diez horas trece minutos del quince de junio de dos mil uno- de forma que toda acción o disposición que impida que una comunidad tenga acceso al agua potable cuando se reúnan las condiciones para ello, debe ser declarada violatoria de los derechos constitucionalmente reconocidos.

En definitiva, es claro que el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado otorga una protección especial a las aguas, las cuales, en aplicación del principio precautorio en materia ambiental, únicamente pueden ser explotadas cuando exista certeza científica de que su aprovechamiento no implica un riesgo o amenaza al ambiente. Es por esta razón que la administración debe realizar siempre la evaluación ambiental necesaria, **la cual debe ser compartida públicamente con la población afectada, para que luego de un análisis riguroso y detallado la administración emita de manera fundamentada la viabilidad ambiental correspondiente.** La desatención e inobservancia de estos aspectos definidos normativa y jurisprudencialmente, deviene en la vulneración del referido derecho a un ambiente sano, por lo que las actuaciones administrativas así dispuestas resultan igualmente violatorias de este derecho fundamental.

Queda claro entonces que nuestro ordenamiento jurídico asegura la transparencia, acceso a la información y participación en la toma de decisiones relacionadas con la gestión de recursos hídricos y aguas residuales.

Ahora desde el punto de vista práctico, la Unidad Ejecutora del Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José, se ha basado en los siguientes aspectos:

- ◆ Cuentan con un Departamento encargado de la comunicación, divulgación, sensibilización, que incentiva el involucramiento de los diferentes actores en las etapas del proyecto de saneamiento.
- ◆ Con variados instrumentos y estrategias se involucra a estos actores, con información clara, transparente y fluida acerca del proyecto, su avance, impactos, beneficios, de una manera permanente y continua.
- ◆ Entre las estrategias para garantizar el acceso a la información y participación activa en materia de aguas residuales y el proyecto, se han tomado acciones concretas como:
  - Consultas Públicas, realizadas en diferentes etapas del proyecto, durante el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, la última se realizó el 7 de octubre del 2009, donde se publicó la invitación en los diarios de circulación nacional, para la discusión y toma de decisiones.
- ◆ De igual manera se ha llevado un proceso de comunicación, involucramiento y sensibilización a diferentes grupos, entre los que se cuentan: Gobiernos Locales, funcionarios del Instituto

Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Líderes Comunales de las diferentes áreas del Proyecto, Centros Educativos (docentes y estudiantes), comunidades en general, y funcionarios de otras Instituciones Públicas y Privadas; donde se han llevado a cabo acciones como charlas informativas, talleres participativos, congresos, ferias, volanteos y mantenimiento de una página web actualizada.

- ♦ Para fortalecer el proceso de comunicación se crea, edita y actualiza diferente material audiovisual e impreso, que complementa la comunicación, divulgación y sensibilización del Proyecto, el tema de saneamiento y educación ambiental, este material corresponde a: información técnica sobre los alcances y componentes del proyecto, estado de avance del proyecto, adecuados hábitos en el manejo de las aguas residuales, la importancia del proyecto en términos de saneamiento y mejora de la salud pública, material informativo para personas con discapacidad visual, material educativo para niñas y niños que sea utilizado por los centros educativos, maqueta que simula el funcionamiento de una planta de tratamiento, vídeos educativos que muestran la problemática que el Proyecto contempla. También se efectúa un proceso de evaluación continua de resultados con los grupos involucrados.

En el tema de transparencia a nivel interno del Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José, dentro de la estructura organizativa al máximo nivel se cuenta la figura de un Contralor del Proyecto, quien en el cumplimiento de sus funciones parte de un diagnóstico de la situación del Proyecto, su ejecutoria y recomendaciones, además de sugerencias que permitan atender el manejo gerencial y administrativo del mismo.

Las funciones establecidas para este Contralor, se encuentran dentro de las mejores prácticas de control interno y atendiendo a lo indicado para sus funciones dentro del Manual de Puestos aprobado para la Unidad Ejecutora del Proyecto y se refieren al análisis y recomendaciones de aspectos técnicos, financieros y administrativo-gerenciales, así como los temas de control interno, suministro de información oportuna y veraz, así como gestión de riesgo.

Asimismo respalda la labor del Contralor del Proyecto la Ley General de Control Interno, Ley 8292 DEI 31-07-2002, publicada en la Gaceta 169, el miércoles 4 de septiembre de 2002; así como la respectivas “Normas de control interno para el Sector Público”, aprobadas mediante resolución del Despacho de la Contralora General de la República No. R-CO-9-2009 del 26 de enero, 2009. Estableciéndose en los alcances de dicha normativa la función de valoración del riesgo institucional<sup>2</sup> en este caso a nivel del Proyecto.

En conjunto todas las actividades mencionadas anteriormente, a nivel interno y divulgativas a lo externo, contribuyen a la aplicación de los mecanismos de control y transparencia, así como a un acceso continuo y

---

<sup>2</sup> Capítulo III Normas sobre Valoración del Riesgo, Normas de Control Interno de la Contraloría General de la República.

transparente de la información, adicionado a todos los eventos, actividades y publicaciones, toda la información del proyecto que se publica en la pública en la página web donde se actualizan todos los principales hitos de desarrollo de las obras.



## QUINTA PREGUNTA

5.1 En opinión de su Gobierno, ¿Cómo debería reflejarse la cuestión de la gestión de recursos hídricos y las aguas residuales en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el marco de desarrollo post- 2015?

El país debería aspirar no solo a cumplir con estos “Objetivos”, sino más bien fijar la meta en la universalización efectiva de los servicios intradomiciliarios de agua potable con los más altos estándares de calidad posibles debidamente controlados, en igualdad de condiciones y a un costo socialmente viable, así como transformar este servicio público básico en un potenciador del desarrollo social y económico.

En materia de saneamiento las acciones deben continuar en la línea de aumentar la cobertura de los servicios de alcantarillado con tratamiento, hasta donde la viabilidad técnica, financiera y social lo aconseje, dejando las soluciones individuales únicamente para las zonas en las que en definitiva no se dan las condiciones indicadas. En ambos casos debe tenerse como elemento orientador fundamental una gestión integral y sostenible del recurso hídrico.

Estos propósitos deberían reflejarse en un consenso de todos los sectores sociales (políticos, gremiales, productivos, comunales, etc.) respecto a las necesidades, prioridades y estrategias de desarrollo para la gestión del recurso hídrico y las aguas residuales, que permita la construcción de la institucionalidad necesaria para cumplir y superar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, así como los que demande la sociedad costarricense en el futuro.