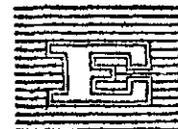


NACIONES UNIDAS



CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO
E/CN.12/CCE/SC.5/70/Add.4
T.O/LAT/104/Costa Rica
Junio de 1970

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
COMITE DE COOPERACION ECONOMICA
DEL ISTMO CENTROAMERICANO
SUBCOMITE CENTROAMERICANO DE
ELECTRIFICACION Y RECURSOS HIDRAULICOS



ISTMO CENTROAMERICANO. PROGRAMA DE EVALUACION DE RECURSOS HIDRAULICOS

I. COSTA RICA

Anexo D. Aspectos legales e institucionales

Informe elaborado para la Misión Centroamericana de Electrificación y Recursos Hidráulicos por el Sr. Mario F. Valls, experto de la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas.

Este informe no ha sido aprobado oficialmente por la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas, la que no comparte necesariamente las opiniones aquí expresadas.

INDICE DE MATERIAS

	<u>Página</u>
Presentación	1
Introducción	3
I. Fuentes jurídicas	8
II. Formulación de la política de aguas, planificación, coordinación y compilación de información básica	12
A. Formulación de la política de aguas	12
B. Planificación y programación	12
C. Coordinación	16
D. Información básica	17
E. Conclusiones	19
III. Propiedad de las aguas y cosas conexas	20
Conclusiones	24
IV. Derecho al aprovechamiento y uso de las aguas	25
A. Aprovechamiento por el Estado	25
B. Aprovechamiento común	25
C. Aprovechamiento especial por imperio de la ley	26
D. Aprovechamiento mediante concesión	26
E. Conclusiones	33
V. Desmembramientos, limitaciones, restricciones y gravámenes al dominio en interés del aprovechamiento y conservación de las aguas	34
A. De imposición legal	34
B. De imposición administrativa	35
C. De imposición voluntaria	35
D. Conclusiones	36
VI. Creación, modificación, transformación y extinción de derechos por la acción natural de las aguas	37
VII. Normas especiales para los distintos usos y aprovechamientos de las aguas	40
A. Abastecimiento doméstico y urbano y alcantarillado	40
B. Ferrocarriles	44
C. Energía	44

	<u>Página</u>
D. Agricultura	47
E. Navegación y flotación	48
F. Industria	49
G. Ganadería	49
H. Pesca	50
I. Minería	53
J. Otros	55
K. Conclusiones	55
VIII. Normas especiales para distintas clases de aguas	57
A. Subterráneas	57
B. Pluviales	58
C. Conclusiones	58
IX. Acción contra los efectos nocivos de las aguas	60
A. Defensa contra crecidas e inundaciones	60
B. Avenamiento	60
C. Conservación	61
D. Conclusiones	62
X. Aguas internacionales	63
A. Frontera con Nicaragua	63
B. Frontera con Panamá	64
C. Conclusiones	64
XI. Estructura administrativa	65
Conclusiones	

INDICE DE CUADROS

Quadro

1	Costa Rica: Síntesis de las disposiciones de la Ley de Aguas sobre la acción de ese elemento	37
2	Costa Rica: Requisitos del derecho de pesca	50
3	Costa Rica: Actividades de la administración pública relativas al agua	69
4	Costa Rica: Actividades y sectores cubiertos por la administración pública	75
5	Costa Rica: Integración de las juntas directivas de las entidades descentralizadas funcionalmente	77

INDICE DE GRAFICOS

<u>Gráfico</u>		<u>Página</u>
1	Organismos del Sistema de Planificación	14
2	Proceso de planificación anual a partir de los diversos sectores	15
3	Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado. Organigrama al 31 de octubre de 1966	43
4	Instituto Costarricense de Electricidad. Organigrama 1967.	46
5	Costa Rica: Estructura de la administración pública relacionada con las aguas	67

ABREVIATURAS EMPLEADAS*

- A: acuerdo ministerial
- CN: Constitución nacional
- D: decreto del Presidente de la República
- DL: decreto con fuerza de ley de gobierno de facto o del Presidente de la República
- L: decreto legislativo o ley
- LA: Ley de Aguas

* Véanse en el cuadro 3 los nombres completos de los organismos administrativos y sus siglas.

PRESENTACION

Este trabajo forma parte de la serie de 31 estudios que, bajo la dirección de la Misión Centroamericana de Electrificación y Recursos Hidráulicos de las Naciones Unidas, se ha llevado a cabo durante el período 1968-69 para la evaluación de los diversos problemas que plantea la utilización de las aguas disponibles para usos múltiples en el Istmo Centroamericano.

La serie consta de seis informes sobre los recursos hidráulicos de los países de esa zona (I. Costa Rica; II. El Salvador; III. Guatemala; IV. Honduras; V. Nicaragua, y VI. Panamá), a cada uno de los cuales acompañan cuatro anexos sobre temas específicos (A. Meteorología e hidrología; B. Abastecimiento de agua y desagües; C. Riego, y D. Aspectos legales e institucionales), elaborados por expertos de las Naciones Unidas en las respectivas materias.

Concluye la serie con el estudio regional (VII. Centroamérica y Panamá) donde se sintetiza y articula la información pormenorizada de los estudios anteriores y se incluye un resumen de conclusiones y recomendaciones aplicables al Istmo Centroamericano en conjunto.

1000

INTRODUCCION

A. Plan de Trabajo

Este trabajo corresponde a la primera etapa del programa de evaluación de los recursos hidráulicos del Istmo Centroamericano, recomendado en las resoluciones 9 (SC.5) y 16 (SC.5) del Subcomité Centroamericano de Electrificación y Recursos Hidráulicos. Para su elaboración el experto obtuvo la información básica preliminar por medio de un cuestionario, y visitó las dependencias administrativas de los países que tienen relación con los servicios de agua. El trabajo no contempla el estudio de las aguas marítimas.

Aunque imperfecciones aparentes de algunas estructuras jurídicas y administrativas vigentes aconsejan adoptar otras más perfectas, el experto ha estimado de utilidad señalar la forma en que pueden aplicarse, como están, a una política de desarrollo, señalando a la vez el sentido en que podrían mejorarse, para uniformarlas y armonizarlas a nivel nacional y regional.

Se ha seguido el criterio de describir sintética y sistemáticamente la legislación y administración de las aguas con el propósito esencial de facilitar principalmente la labor del planificador, adoptándose con ligeras adaptaciones la metodología de informes anteriores elaborados inicialmente por el Dr. Guillermo Cano y proseguidos por el autor de este trabajo para el Programa de Recursos Naturales y Energía de la CEPAL sobre aspectos legales e institucionales de casi todos los países sudamericanos, así como la establecida por el Sr. Dante Caponera, consultor de la FAO, para trabajos similares realizados por la División de Recursos Hídricos de la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente (CEPALO). En las páginas que siguen, lo mismo que en los informes que corresponden a los demás países, se ha tendido a facilitar la comparación entre las diversas estructuras jurídicas y administrativas vigentes en la región.

La información obtenida fue utilizada por el Sr. Dante Caponera, las conclusiones de cuyo informe^{1/} han sido de gran utilidad para el autor de este trabajo.

1/ Informe sobre política, administración y legislación de los recursos hidráulicos a los gobiernos de América Central (AT.2603), Roma, junio 1968.

Después de señalar en cada estudio las fuentes jurídicas consultadas se han descrito las normas, actividades y funciones relativas en cada país a la formulación de la política de aguas, su programación coordinación y a la información básica necesaria en que ello se basa; lo referente a propiedad de recurso; las modalidades jurídicas del derecho a su aprovechamiento; las repercusiones a que el derecho ejercido causa sobre el dominio de otros bienes para asegurar la conservación y buen aprovechamiento de las aguas; las repercusiones sobre otras situaciones jurídicas que el derecho atribuye a la acción de las aguas; el distinto tratamiento legislativo y administrativo que se da a las aguas según su destino y calidad; las medidas jurídicas y administrativas en vigencia para evitar sus posibles efectos nocivos y otros inconvenientes; la situación jurídica y administrativa de las aguas de interés internacional, y el complejo administrativo que se relacione con este recurso.

B. Consideraciones generales

Facilitó la tarea del experto una investigación nacional publicada en 1965,^{2/} referente a los aspectos más importantes de la legislación de aguas.

Se presentó a las autoridades nacionales coordinadoras del programa, y circuló entre sus expertos con el doble propósito de lograr su mejoramiento e ilustrar el criterio de quienes debían abordar el tema en cumplimiento de distintos programas de investigación de organismos nacionales e internacionales, una exposición de las estructuras jurídicas y administrativas de aguas de Costa Rica, revisada y corregida por el asesor legal del Servicio Nacional de Electricidad, Lic. Guillermo Vargas Sequeira.

Desde el siglo pasado, una legislación específica incluye el recurso dentro de un marco jurídico que sólo ha permitido un desarrollo lento del mismo, impulsado principalmente por la actividad privada. Las atribuciones que la ley vigente señala a las autoridades desde 1942 para el manejo del agua resultan poco adecuadas para resolver algunas situaciones críticas y dan lugar a actividades contradictorias tanto de sus distintos sectores como entre ellos y los particulares. La legislación complementaria acusa cierta preferencia por el aprovechamiento hidroenergético.

^{2/} Guillermo Vargas Sequeira, Legislación de Aguas de Costa Rica y Sugerencias para algunas reformas necesarias. Tesis de grado. San José, 1965.

Podría pensarse que la administración pública costarricense no ha sacado todo el partido posible de las estructuras jurídicas y administrativas existentes para llevar a cabo una programación del desarrollo integral y múltiple del recurso; pero existe la posibilidad de aprovechar mejor esas estructuras mientras se concretan las reformas recomendadas.

La oficina encargada del planeamiento y la programación general de la economía del país y de sus diversos sectores relacionados con el agua, parece no haber dado la suficiente importancia a la unidad del ciclo hidrológico ni a la interdependencia que existe entre esos sectores y se deriva de la utilización física común del recurso, por lo que sería de gran utilidad crear un organismo que se encargara de la programación integral del recurso del agua. Toda la información referente al agua, que actualmente se dispersa por diversas oficinas, se concentraría en este organismo programador.

La falta de una programación obligatoria de la administración descentralizada constituye un serio obstáculo. El privilegio legal que tienen los particulares de usar el agua sin sujetarse a permiso ni concesión en Costa Rica, dificulta además el manejo integral del recurso por las autoridades, por lo que deberá pensarse en la conveniencia de restringir o suprimir ese derecho, así como en la de simplificar el régimen confuso de preferencias actualmente establecido. La extensión de la jurisdicción de la autoridad de aguas a todos los aprovechamientos hídricos salvaría otro obstáculo para el manejo integral del recurso. También deberá mejorarse la distribución de cargos por obras y servicios que aseguren el financiamiento de los mismos y favorezcan el buen uso del agua.

Como no existe en la actualidad una regulación específica del agua para los usos pecuarios, industrial, minero y pesquero, ni sobre vías de navegación o flotación, o sobre riego, ni estructura administrativa alguna que permita llevar a cabo una política de desarrollo del riego, deberá elaborarse tal estructura, señalando al mismo tiempo la debida importancia a los sectores administrativos que tienen a su cargo la promoción del riego.

/Reglamentando

Reglamentando las servidumbres de parada, bocatomas o partidors, y revisando las de abrevadero y toma de agua, podría mejorarse el régimen de servidumbres y restricciones al dominio, en interés del uso y conservación de las aguas.

El efecto jurídico atribuido a la acción de las aguas responde a los esquemas clásicos, por lo que sólo cabría reajustar esa legislación. Las lagunas que se encuentren a ese respecto podrían ser fácilmente cubiertas por analogía.

Hace poco tiempo que la autoridad ha hecho uso de su dominio sobre las aguas subterráneas para reglamentar aspectos relativos a su aprovechamiento y conservación. Con ello podrá restringirse su uso indebido, explorar las existencias en los lugares donde se consideren necesarias, y obtener la información de otros sectores administrativos y privados, que la especial localización del recurso demanda.

Ni la falta de legislación sobre las aguas meteóricas, ni la libertad de aprovechamiento de las aguas pluviales han dado lugar todavía a ningún problema; una futura reforma legal deberá sin embargo tener presente esta circunstancia.

Aunque la legislación sobre avenamiento, control de crecidas, erosión hídrica y contaminación permite atender dichos problemas, convendrá establecer normas relativas a obras en predios ajenos y a la intervención de particulares en el avenamiento de tierras públicas.

Los intereses privados en materia de aguas están sometidos a procedimientos administrativos y judiciales. Existen sociedades de usuarios que reglamentan la intervención espontánea de los particulares en el manejo de las aguas para riego, tipo de control que convendría extenderse hacia otros usos y hacia el derecho público, con la elasticidad necesaria para perfeccionar su aplicación.

En lo que se refiere a la navegación fluvial, Costa Rica tiene derecho a navegar en aguas nicaragüenses y en los ríos que la limitan con Panamá, pero deberá disponer legalmente, en justa reciprocidad, la autorización de navegación de sus aguas fluviales por barcos panameños. Nicaragua, por su parte, deberá tener presente los intereses de Costa Rica antes de

/realizar

realizar obras en la cuenca del río San Juan, y Costa Rica y Panamá deberán evitar realizar las que puedan causar perjuicios recíprocamente. El derecho internacional ha impuesto limitaciones a los países, pero no se han creado en cambio instrumentos para el desarrollo integrado de las aguas internacionales. Por razones metodológicas este aspecto se estudia en el informe regional que forma parte de esta serie de estudios.^{3/}

Para elaborar los anteproyectos que permitan llevar a cabo las reformas administrativas y jurídicas que se sugieren, convendría establecer un grupo de trabajo en coordinación con el SNE o con la secretaría del organismo programador de las aguas, cuya creación también se propone. La cooperación de organismos internacionales que pudiera considerarse conveniente se fijaría oportunamente, de acuerdo con el trabajo a realizar. Puede estimarse que esa asistencia técnica no habrá de ser menor de 24 meses-experto especializado en legislación hispanoamericana para los aspectos jurídicos e institucionales de los recursos hidráulicos.

3/ VII. Centroamérica y Panamá (E/CN.12/CCE/SC.5/76; TAO/LAT/104/Regional)

I. FUENTES JURIDICAS

Por imperio constitucional, el Presidente de la República celebra los tratados y convenios internacionales (art. 140, inc. 10 CN) cuya aprobación compete a la Asamblea Legislativa (art. 121, inc. 4).

El Estado ejerce soberanía completa y exclusiva sobre las aguas (art. 6 CN). Pertenecen a su dominio inalienable las fuerzas hidromotrices que pueden ser explotadas por la Administración Pública de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las estipulaciones que determine la Asamblea (art. 121, inc. 14 CN), y los muelles, que no pueden salir de su dominio y control (art. 121 inc. 14 CN).

La creación legislativa de "instituciones autónomas"^{4/} requiere por lo menos el voto de dos tercios de los legisladores (art. 189 CN). Ellas deben ser oídas antes de la discusión de proyectos de su incumbencia. (art. 190 CN). Sus presupuestos requieren la aprobación de la Contraloría General de la República, que fiscaliza su ejecución y liquidación.

La contratación de obras públicas, la compra, la venta o el arrendamiento de bienes por el Estado, municipalidades o instituciones autónomas requiere licitación (art. 182 CN).

Las normas citadas, por su origen constitucional, prevalecen sobre el resto del cuerpo jurídico y sólo pueden modificarse mediante un proceso especial de consulta a la voluntad popular.

Desde el siglo pasado, Costa Rica cuenta con leyes de aguas y aplica sólo subsidiariamente las leyes comunes (art. 276 y 384 Cod. Civ.). La L. 276, 27/8/1942, actualmente en vigor, sustituyó a la anterior L.11 del 26/5/1884.

Inspirada en la ley mexicana de 1934, sigue una orientación decididamente publicista, lo que no ha impedido que la sobrevivencia de situaciones anteriores introdujese un factor de inseguridad en la constitución de derechos.

El Código de Policía protege el curso de aguas por acequias, canales y cañerías y restringe la actividad pesquera (arts. 170/171, L.369, 21/8/1941).

^{4/} Así llama la Constitución a las entidades funcionalmente descentralizadas.

El Código Penal castiga como delito la usurpación de aguas (art. 301), la destrucción de obras (arts. 313, 315 y 317), la inundación intencional (art. 315) y la adulteración de aguas potables (art. 325, L.21/8/1949).

El Código de Minería contiene disposiciones en materia de desagües, uso de aguas y aprovechamiento de yacimientos (arts. 65, incs. b y f, 67, 76, 82 y ss. L.1551, 20/4/1953).

El Código Sanitario contiene disposiciones sobre aguas potables y alcantarillado (L.809, 2/11/1949, arts. 254/269).

El Código de Comercio rige las relaciones jurídicas privadas derivadas de la navegación, pero no se refiere al uso de las aguas en sí mismas. Por otra parte, está concebido principalmente para la navegación marítima, por lo que muy pocas disposiciones son aplicables a la fluvial.

Contemplan otros aspectos del aprovechamiento de las aguas, las siguientes disposiciones:

L. 15	9/5/1923	Inspectores de aguas
L. 68	8/6/1923	Protección de fuentes de agua
L. 33	2/7/1928	Creación de la Secretaría de Agricultura
L. 17	31/7/1928	Creación del SNE
L. 258	18/8/1941	Funciones del SNE
L. 9	30/9/1943	Concesiones anteriores a la ley de aguas
L. 947	14/9/1947	Concesiones anteriores a la ley de aguas
L. 1540	7/3/1953	Suelos y aguas
L. 1551	20/4/1953	
L. 1634	18/9/1953	Agua potable
L. 1657	19/10/1953	Reserva sobre el río Reventazón
L. 1788	8/1954	Funciones del INVU
L. 1917	30/7/1955	Turismo
L. 2304	1/12/1958	Rige la pesca
L. 2726	14/4/1961	Creación del SNAA
L. 2749	24/5/1961	Funciones del ICE
L. 2790	20/7/1961	Creación del Comité Protector de la Fauna Silvestre e impone normas protectoras de la misma
L. 2825	14/10/1961	Creación del ITCO

L. 3033	25/9/1962	Funciones del ITCO
L. 3042	4/10/1962	Funciones del ITCO
L. 3087	31/1/1963	Planificación
L. 3091	18/2/1963	JAPDEVA
L. 3103	1/5/1963	Funciones del Ministerio de Transporte
L. 3151	5/8/1963	Funciones del Ministerio de Transporte
L. 3218	19/10/1963	Funciones del ITCO
L. 3226	28/10/1963	Funciones del ICE
L. 3336	31/7/1964	Funciones del ITCO
DL. 190	28/8/1948	Reglamentación de la pesca
DL. 299	7/12/1948	Reserva sobre el río Poás
DL. 426	8/3/1949	Reglamentación de la pesca
DL. 449	8/4/1949	Creación del ICE
DL. 646	27/7/1949	Funciones del ICE
DL. 741	4/10/1949	Funciones del ICE
D. 3	21/8/1926	Contaminación de aguas potables
D. 3	1938	Protección de aguas contra residuos cafetaleros
D. 18	1939	Saneamiento
D. 6	2/4/1940	Identificación de los ríos
D. 3	8/3/1941	Aguas potables
D. 11	5/12/1946	Reserva sobre el río Reventazón
D. 99	26/8/1948	Concesiones hidroeléctricas
D. 363	11/1/1949	Reglamentación de la pesca
D.	25/10/1949	Reforma del Reglamento del SNE
D. 10	23/11/1954	Reserva sobre el río Poás
D. 14	17/10/1958	Reforma de la ley de pesca
D. 8	24/7/1961	Reforma de la ley de pesca
D. 7	7/6/1965	Reforma de la ley de pesca
D. 77	12/8/1965	Comité para el Decenio Hidrológico
D. 115	6/5/1966	Comisión Coordinadora de Hidrología y Meteorología
D. 61	22/6/1966	Planeamiento sanitario

Tratado Cañas-Jerez, Costa Rica-Nicaragua	San José, 15/4/1858	Cuenca del río San Juan
Tratado Chamorro Weitzel, Nicaragua- Estados Unidos	8/2/1913	Otorgamiento de derechos para construir el canal inter- oceánico
Tratado Chamorro-Bryan Nicaragua-Estados Unidos	5/8/1914	Otorgamiento de derechos para construir el canal inter- oceánico
Tratado Costa Rica- Panamá	San José, 1/5/1941	Límites y aguas limítrofes
Fallo de la ex-Corte de Justicia Centro- americana	30/12/1916	Tratado de Nicaragua con Estados Unidos sobre el canal inter- oceánico

II. FORMULACION DE LA POLITICA DE AGUAS, PLANIFICACION,
COORDINACION Y RECOLECCION, COMPILACION, ESTUDIO Y
DIFUSION DE INFORMACION BASICA

A. Formulación de la política de aguas

La ley de aguas (276, 27/8/1934) contiene algunas disposiciones en materia de política hídrica. El Poder Legislativo se reserva el otorgamiento de determinadas concesiones (véase más adelante el capítulo IV, sección D, c).

No existe una formulación unitaria de la política de aguas.

B. Planificación^{5/}

No existe una planificación especial para el sector.^{6/} La planificación general de la administración centralizada y la descentralizada que se vincule voluntariamente al proceso de planificación está a cargo de la Oficina de Planificación de la Presidencia (art. 15 L. 3087).

Esta Oficina promueve y coordina proyectos sectoriales de inversión elaborados en las unidades sectoriales de planificación, los Ministerios e instituciones descentralizadas adheridas y condensa los anteproyectos sectoriales originados en ellas del modo que se indica más adelante.

La división de su trabajo no toma en cuenta los sectores objeto del planeamiento, sino las funciones que constituyen la actividad planificadora. Cuenta con los Departamentos siguientes:

a) Departamento de Planes de Largo y Mediano Plazo que investiga la realidad económica y social del país (art. 6 id.) y elabora planes a 10 años y 4 años (art. 7 id.).

b) Departamento de Planes Anuales, que prepara los proyectos de presupuestos anuales (art. 9 id.).

c) Departamento de Coordinación que:

1) Suministra normas para la elaboración de planes a las unidades sectoriales de cada Ministerio o entidad funcionalmente descentralizada adherida al proceso de planificación.

^{5/} Véanse los diagramas 1 y 2.

^{6/} En el momento de imprimirse el presente informe se creó, coincidiendo con recomendaciones formuladas en el Título XI un Consejo Nacional de Aguas, adscrito a la Oficina de Planificación, con el objeto de coordinar en cuanto a la investigación, uso, aprovechamiento y conservación de las aguas, las diferentes dependencias e instituciones del estado que en ello intervienen.

(41) Integra

ii) Integra los planes parciales elaborados por cada oficina en un programa general (art. 14);

iii) Recibe los proyectos específicos de inversión para su estudio por el Departamento de Evaluación de Proyectos.

d) Departamento de Evaluación de Proyectos que los maneja a base de cánones generales legalmente establecidos (arts. 17/20 L. 3087).

e) Departamento de Financiación que estudia las posibilidades de financiamiento de dichos proyectos (art. 21 id.).

f) Departamento de Productividad y Eficiencia Administrativa que estudia y dictamina en general y específicamente sobre eficiencia de la Administración Pública, y presta asistencia técnica a la privada (art. 24 id.).

g) Departamento de Control de Programas que supervisa la aplicación de los programas e informa sobre ello al Presidente de la República (arts. 27/28 id.).

Como organismos asesores actúan un Comité Técnico de Evaluación de Proyectos de Inversión, integrado principalmente por representantes del sector público y una Comisión Consultiva de Planes con amplia representación del sector privado (arts. 29/35 id.).

La descripción del proceso por el cual se elaboran los planes anuales y reciben la influencia de los distintos sectores que surge de los gráficos 1 y 2, da una idea del proceso de planificación a partir de un sector determinado.

El Departamento de Coordinación recibe los proyectos específicos de inversión originados en los diversos ministerios o entes adheridos y los pasa al Departamento de Evaluación de Proyectos, de allí pasan al Comité Técnico de Evaluación de Proyectos que los somete al Presidente de la República, quien resuelve previa audiencia del Consejo de Gobierno.

La planificación sectorial incumbe a las unidades de planeamiento ubicadas en los ministerios (art. 14 id.). Un ejemplo de esta descentralización sectorial del planeamiento lo constituye la elaboración del Plan Nacional de la Salud encomendada a la Oficina de Planeamiento del Ministerio de Salubridad Pública (D. 61, 22/6/1966).

Gráfico 1

ORGANISMOS DEL SISTEMA DE PLANIFICACION

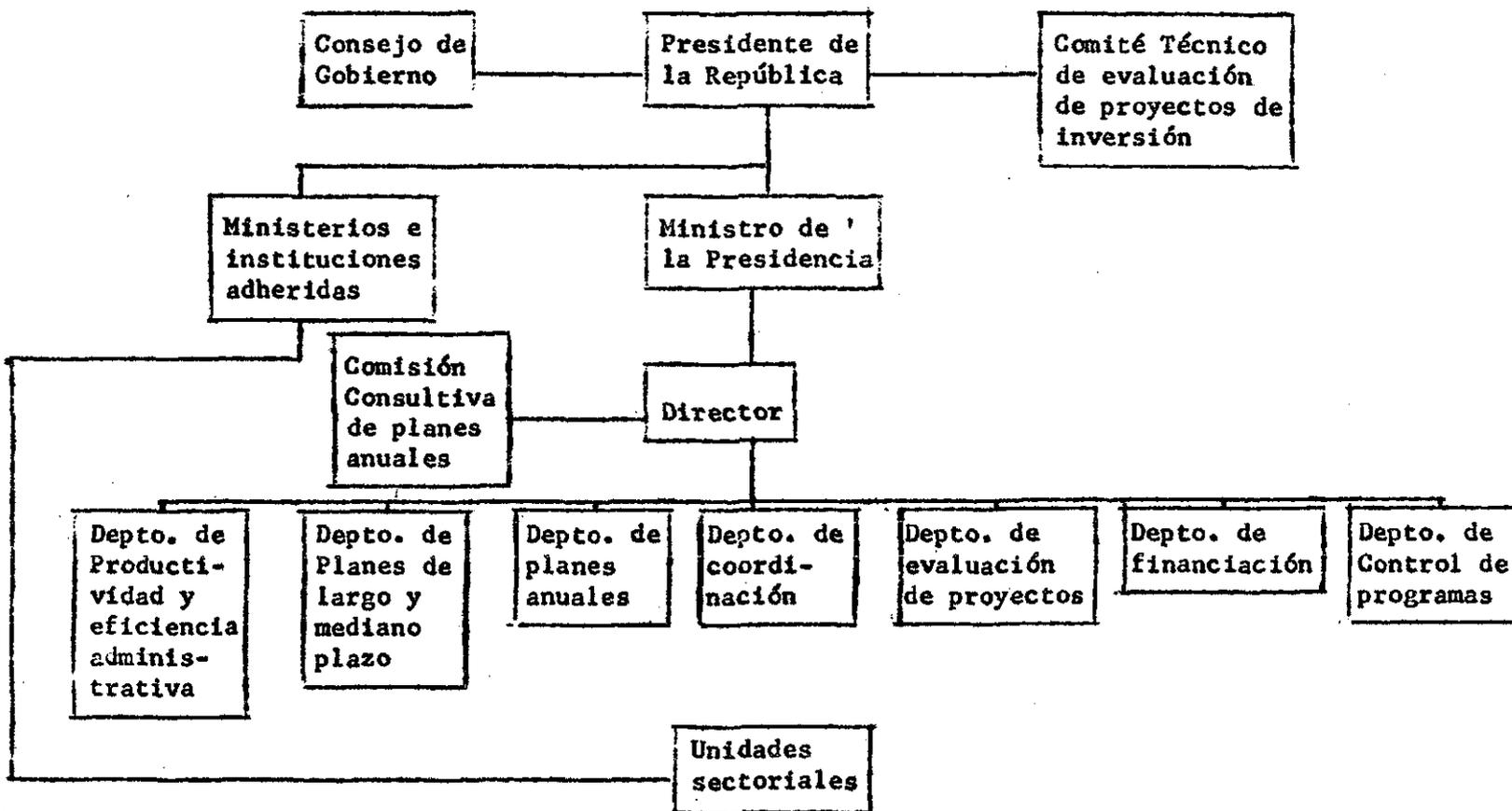
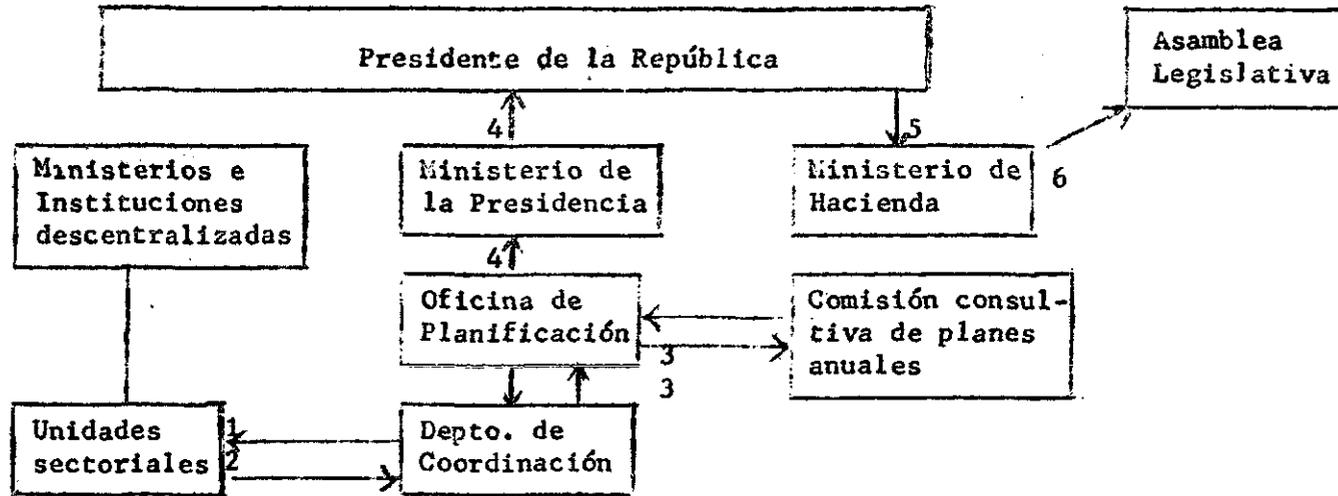


Gráfico 2

PROCESO DE PLANIFICACION ANUAL A PARTIR DE LOS DIVERSOS SECTORES



Notas:

1. El Departamento de Coordinación imparte instrucciones a las unidades sectoriales creadas en cada ministerio o institución descentralizada adheridas al sistema de planificación sobre el modo de elaborar los anteproyectos sectoriales. Debe impartir dichas instrucciones antes del 1º de abril.
2. Las unidades sectoriales remiten a dicho Departamento los anteproyectos. Deben presentarse antes del 1º de junio.
3. La Oficina de Planificación requiere la opinión de la Comisión Consultiva de Planes Anuales.
4. La Oficina de Planificación entrega al Presidente de la República un Plan para el próximo año. Debe presentarse antes del 1º de agosto.
5. Pasa al Ministerio de Hacienda para su remisión a la Asamblea Legislativa.
6. Remisión a la Asamblea Legislativa. Debe enviarse antes del 1º de septiembre.

También planifican sus tareas específicas los siguientes organismos: Dirección General de Obras Portuarias y Fluviales, Ministerio de Transportes (MT) (Puertos), Dirección General de Vialidad (MT) (Caminos y puentes), ITCO (Colonización), SNAА (Aguas potables, negras, fluviales y servidas), ICE (electricidad), I.C. de Turismo (áreas turísticas), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (desarrollo urbano), Instituto Geográfico Nacional (MT) (cartografía).

Los organismos centralizados deben además someter sus planes al sistema de planificación descrito. Los descentralizados pueden hacerlo.

Existen diversos polos de decisión en materia de aguas, siendo el más fuerte el SNE, que no está obligado a aceptar las prioridades que determine el sistema nacional de planificación.

C. Coordinación

La coordinación de la actividad del sector público se promueve a través de este sistema de planificación, pero también en algunos casos especiales se impone a los organismos públicos la realización de actos tendientes a la coordinación.

Es precisamente para asegurar la coordinación que al publicarse los edictos que dan cuenta de la presentación de una solicitud para concesión de aguas (art. 179, Ley de Aguas No. 276 (LA)) se da vista de la misma por 30 días al MAG (D. 25/10/1949 de reformas al art. 57 del Reglamento del SNE).

El Consejo Agropecuario Nacional, adscrito a la Oficina de Planificación, coordina el sector agropecuario.

No se ha instrumentado aún el programa de cooperación del SNE con los ministerios para la conservación de los recursos hídricos que prevé el art. 2, DL. 449 (8/4/1949).

Un Comité y una Comisión coordinan la investigación hidrológica y meteorológica. Un grupo de trabajo coordina el presente programa (Véase el cuadro 3).*

* Véase en el capítulo XI "Estructura Administrativa".

D. Información básica

La función de recoger información básica se halla repartida en diversos organismos. El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) recoge y procesa información hidrológica y climatológica relacionada con sus funciones, el Instituto geográfico Nacional (IN) recoge y procesa información geográfica, Geológica, hidrológica y catastral, básica para localizar los recursos hídricos y los otros recursos vinculados a ellos, el SMN (MAG), la meteorológica.

También el Departamento de Geología y Laboratorios, Recursos Mineros y Petroleros (MIC) recoge información geológica y la registra en mapas. Esa información es fundamental para el conocimiento de las aguas subterráneas y el almacenamiento y derivación de las superficiales.

La Dirección General de Obras Portuarias y Fluviales (DGF) lleva un inventario de puertos y vías navegables y de su tráfico, proyecta las obras a realizar y estima sus costos, y los organismos descentralizados recogen y compilan la información que necesitan para el cumplimiento de sus fines.

No existe un organismo que concentre, estudie y difunda esa información con criterio unitario, aunque es de esperarse que eventualmente lo haga la Comisión Coordinadora de Hidrología y Meteorología.

El Departamento de Organismos Internacionales (DOI) tiene a su cargo la compilación y estudio de los Tratados y normas jurídicas internacionales que obligan al país.

El SNE lleva un registro de los permisos y concesiones para el aprovechamiento de las aguas que otorga.

Sobre la base de un anteproyecto propuesto por la misión del Sr. Dante Caponera, consultor de la FAO, el SNE propuso al Presidente de la República la creación de un Consejo Nacional de Aguas^{7/} para coordinar las actividades de las distintas dependencias e instituciones descentralizadas del Estado que intervienen en la materia, integrado por ministros y los más altos ejecutivos de organismos descentralizados. No prevé el procedimiento para hacer imperativa esa coordinación, por lo que sería aplicable el descrito anteriormente en este título.

7/ Véase la nota 6 de la página 12.

E. Conclusiones

La creciente demanda de agua coincidente con los primeros síntomas de deterioro del recurso, sugiere la conveniencia de emprender el desarrollo integrado de algunas de las cuencas del país y progresivamente el del resto de sus recursos hídricos.

Las limitaciones del Poder Ejecutivo para formular una política integral de aguas no se deben a la legislación vigente sino a la falta de instrumentos administrativos adecuados para ilustrar debidamente sus decisiones en ese sentido y para cumplir una programación integral.

El proyecto de creación de un Consejo Nacional de Aguas citado más arriba constituye un paso positivo para cubrir el vacío señalado. Su ubicación dentro de la Oficina de Planificación permitirá coordinar sus programas con los generales del país así como su conocimiento por los directivos de los sectores administrativos responsables de actividades que requieren o actúan sobre las aguas.

Pero ello no es suficiente todavía para coordinar la planificación general y sectorial del agua; se requiere una prolija labor que sólo puede cumplir una secretaría dotada de iniciativa propia y de los elementos técnicos y económicos adecuados, independiente de todos los sectores administrativos sujetos a la acción del organismo planificador, subordinada a las instrucciones de la Oficina de Planificación en la materia, conocedora de la opinión de los distintos sectores administrados y dotada de la información básica necesaria tanto del sector público como del privado.

Si el SNE cumpliera las funciones de Secretaría, como se propone en el proyecto, contaría con la información relativa a la mayoría de los derechos constituidos sobre las aguas.

Asimismo convendría establecer normas legales que obliguen a los particulares a suministrar al Estado información básica necesaria para el proceso de planificación y encomendar expresamente a algún organismo el estudio, investigación y compilación de información relativa a usos múltiples, pesqueros, industrial, minero, recreativo, medicinal y al avenamiento.

Para aglutinar la acción de los organismos coordinadores del agua, convendría estudiar la concentración en el organismo de planificación referido de las funciones atribuidas actualmente a los distintos comités coordinadores indicados en el gráfico y cuadros del capítulo XI, y para proyectar su acción a nivel regional, su articulación con organismos similares del área. En este último caso sería conveniente la intervención de funcionarios relacionados con la integración centroamericana.

Pero el obstáculo más serio que podría oponerse a la planificación es ajeno al sector en análisis y ha sido exhaustivamente tratado por los expertos en administración pública del área. Se trata de la forma de extender a la administración descentralizada, la planificación central.

III. PROPIEDAD DE LAS AGUAS Y COSAS CONEXAS

"Las aguas pueden brotar en cualquier punto, pero si brotan es porque se han acumulado en enormes extensiones de territorio donde hay muchas propiedades privadas y de la Nación y de ahí que el principio que generaliza la propiedad de las aguas declarándolas como bienes nacionales es el que más se ajusta a la realidad de las circunstancias."^{8/}

Inspirados en los móviles citados, el legislador costarricense otorgó un amplio campo al dominio público sobre las aguas, restringiendo el privado a las pluviales, lagunas, charcos, subterráneas extraídas para usos domésticos y las termo-minero-medicinales (art. 4 LA).

Las características comunes de las aguas del dominio público son la inalienabilidad e imprescriptibilidad, por lo cual los particulares sólo pueden adquirir sobre ellas derechos administrativos al uso y goce derivados de mandato legal o acto de la autoridad fundado en ley.

No las sustrae del dominio público la construcción de obras de arte que alteran sus características naturales.

No existen aguas internacionales o comunes con otros países pero sí hay aguas nicaragüenses que Costa Rica puede usar. Algunos ríos nacidos en Costa Rica alimentan el lago de Nicaragua y otros que corren por territorio panameño, sobre los que nada se ha convenido, alimentan ríos fronterizos.

A título ilustrativo se señala a continuación la atribución del dominio de las diversas clases de aguas y accesorios hecha por la legislación costarricense.

Pertenecen al dominio público:

a) Las lagunas y esteros de las playas que se comuniquen permanentemente e intermitentemente con el mar (art. 1, LA);

b) Los lagos interiores naturales ligados directamente a corrientes constantes (id);

^{8/} Ley de Aguas. Exposición de motivos. La Gaceta 9/6/1942.

- c) Los ríos y sus afluentes, arroyos y manantiales (art. 1, LA);
- d) Las corrientes limítrofes constantes e intermitentes y sus afluentes (id.);
- e) Las aguas extraídas de las minas (id.);
- f) Las aguas que nacen en terrenos del dominio público (id.);
- g) Las aguas subterráneas no alumbradas mediante pozos (id.) y las artificialmente alumbradas que salgan del predio de alumbramiento (art. 7 LA);
- h) Las aguas pluviales que corren por barrancos o ramblas cuyos cauces son del dominio público (art. 1 LA) o por vías de comunicación públicas (art. 47 LA);
- 1) Las playas, vasos de lagos, lagunas y esteros y cauces de ríos del dominio público (art. 3 LA) y sus riberas (art. 70 LA);
- j) Los terrenos ganados a las corrientes, lagos, lagunas o esteros por obras ejecutadas con autorización del Estado (art. 3 LA);
- k) Las islas formadas en lagos, lagunas, esteros o corrientes del dominio nacional (art. 3 VI. LA), pero el Estado puede enajenar las existentes (art. 7 inc. CL 2825, 14/10/1961), con las excepciones que se citan en el capítulo VI para los cursos no navegables;
- l) En general, todas las que no pertenecen al dominio privado;
- m) Las fuerzas que de las aguas puedan obtenerse, que son inalienables y de dominio, gobierno y vigilancia del Estado (L. 258, 18/8/1941, art. 121 inc. 14 CN);
- n) Los muelles nacionales (art. 121 inc. 14 CN).

Pertenecen al dueño del terreno - dominio privado - (art. 4 id.):

- a) Las aguas que caen en un predio mientras discurren por él;
- b) Las demás lagunas o charcos formados en terrenos privados;
- c) Las aguas subterráneas que el propietario de un terreno obtenga por medio de pozos para usos domésticos (arts. 6 y 7 id.);
- d) Las aguas termales, minerales y mineromedicinales;
- e) Los cauces públicos que quedan en seco como consecuencia de trabajos autorizados por concesión especial (art. 80 LA).

Para conservar la amplitud del dominio público se ha establecido la imprescriptibilidad de los terrenos comprendidos en: (art. 7, L. 2825 14/10/1961):

- a) Una franja de 50 metros a ambos lados de los ríos navegables;
- b) Las márgenes de ríos, arroyos y manantiales, cabeceras de cursos y arroyos de los que se surta alguna población que convenga reservar para tal fin;
- c) Una faja de 200 metros a ambos lados de ríos, manantiales y arroyos que corran por llanos;
- d) Una faja de 300 metros a ambos lados de la depresión máxima de cuencas hidrográficas;
- e) Una faja de 500 metros a ambas márgenes del río Banano, cuya longitud no se determina claramente;
- f) Los terrenos indispensables para el aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas;
- g) Los terrenos que se anegan durante la estación lluviosa o como consecuencia del desbordamiento de los ríos que conservan agua durante el verano, cuando constituyan el único recurso hídrico del lugar utilizable como abrevadero.

Se consideran navegables los ríos que pueden ser surcados en cualquier época del año entre los puertos de mar y de río, o entre los del lago Nicaragua y los de río, aunque la navegabilidad se deba a mejoras introducidas por el hombre (art. 9 L. 2825). El D. 6 del 2/4/1940, en su art. 16 declara cuáles son los ríos navegables, dando una lista de ellos.

El lecho de los cursos de aguas pertenece al dominio público y su límite exterior lo determinan, como en la mayor parte de las legislaciones inspiradas en las Partidas (Partida IIIa Título XXVIII l.32) y el antiguo Derecho Romano (Institutas L^o 2 Título I, párrafo 24, Dig. L^o 41 Título 1 L. 7, párrafo 6 y L^o 43, Título XII L.1, párrafos 5 y 9) las mayores crecidas ordinarias (art. 69 LA).

/Ello significa

Ello significa que el límite entre el dominio público y privado es móvil y depende de circunstancias de hecho. Puede ser identificado sobre el terreno por la Autoridad Administrativa y tal acto de delimitación, cuestionado por los particulares que se sientan afectados ante la justicia.

La amplitud otorgada por la legislación costarricense al dominio público sobre las aguas elimina cualquier obstáculo legal para que su uso y conservación se efectúe conforme a las exigencias del desarrollo económico.

Podría mejorarse tal legislación incorporándose también las aguas termales, minerales y mineromedicinales al dominio público concesible y simplificándose el sistema de atribución del dominio de las aguas subterráneas.

Si bien el término "propiedad nacional" del artículo 3 de la ley de aguas debe interpretarse como sinónimo de dominio público (art. 2 id.), convendría clarar esta ambigüedad para diferenciarlo claramente del dominio privado del Estado.

No es clara la determinación legal del dominio público sobre las tierras que cubren las aguas, ya que unas disposiciones atribuyen las playas y riberas, sin definir las, al dominio público, mientras otras gravan las riberas^{9/} con servidumbre (art. 73 LA), lo que implica considerarlas del dominio privado.

La fórmula abstracta de las mayores crecidas ordinarias para fijar el límite de los cursos de agua traslada su determinación a las autoridades de aplicación, que podrían dar distintas acepciones a la fórmula.

Surge claramente la conveniencia de elaborar una fórmula más concreta para que en las mediciones de todos los recursos hídricos que se están realizando se pueda llegar a una determinación sobre el terreno del dominio público o nacional, incluso sujeta a la variación natural de las aguas.

Tampoco se distingue claramente entre lagos (del dominio público) y lagunas (del dominio privado).

^{9/} Es posible que el legislador haya incurrido en el error frecuente de llamar ribera a la margen.

La eliminación de estas zonas grises del derecho evitaría posibles conflictos más probables a medida que incrementa el valor de las tierras y las aguas.

Conclusiones

La atribución de algunas aguas al dominio privado no constituye un obstáculo importante para el planeamiento de su aprovechamiento racional, pero sería más conveniente que todas ellas estuviesen en el dominio público, tanto por su conexión al ciclo hidrológico como para evitar incertidumbres sobre el dominio de algunas susceptibles de generar controversias jurídicas.

De ser así, sus usuarios quedarían vinculados al Estado por una relación jurídica de naturaleza administrativa (permiso o concesión) más adecuada que el derecho de propiedad para asegurar el racional manejo de la totalidad de las aguas.

También sería conveniente proyectar una fórmula más precisa para determinar la línea de ribera, y aclarar los conceptos de ribera, margen, lago y laguna, propiedad nacional y dominio público.

IV. DERECHO AL APROVECHAMIENTO Y USO DE LAS AGUAS

Las aguas públicas pueden ser objeto de aprovechamiento común para determinados fines, salvo concesión a particulares, explotación por el Estado o reserva.

Vale decir que las instituciones citadas prevalecen sobre los aprovechamientos comunes (arts. 10/13 LA).

Las privadas pueden ser explotadas libremente por sus propietarios respetando los reglamentos de policía.

El Poder Ejecutivo puede prohibir todos los usos de aguas susceptibles de generar energía eléctrica excepto para el abastecimiento urbano y doméstico mediante cañerías (arts. 143/144 LA).

A. Aprovechamiento por el Estado

Leyes especiales prevén la explotación por el Estado o sus organismos. Tanto las aguas públicas como las privadas pueden ser usadas por la autoridad en casos urgentes de incendio, inundación u otra calamidad pública (art. 29 id.).

B. Aprovechamiento común

a) De ríos navegables: navegar, pescar, embarcar y desembarcar, fondear y actos semejantes;

b) De playas: transitar, bañarse, tender ropas y redes, carenar y construir embarcaciones, bañar ganados y recoger conchas y mariscos (art. 10 id.);

c) De aguas corrientes por cauces públicos: beber, lavar, bañarse, abrevar ganados (art. 11 id.);

d) De canales y acequias: usos domésticos, fabriles y riego de plantas aisladas, siempre que se haga a mano (arts. 12 y 13 id.) y pesca (art. 14 id.)

C. Aprovechamiento especial por imperio de la ley

a) Las aguas pluviales que discurren por vías públicas y por cauces públicos de caudal discontinuo pueden ser aprovechadas para el riego de predios contiguos siempre que no se requiera la construcción de presas permanentes; (arts. 47/52 LA);

b) En los ríos navegables se permite a los ribereños extraer agua para riego por medios mecánicos, siempre que no se perjudique a la navegación ni a terceros (art. 53 LA);

c) La interpretación del artículo 18 LA., que hiciera la Corte Suprema reconoce a quienes hubieran usado agua durante 20 años el derecho de continuar usándola sin necesidad de nueva concesión (Casación, sentencia 9 del 23/1/1964);

d) El concesionario de minas puede aprovechar las aguas que broten de sus labores (art. 65 inc. b) y j) CM).

D. Aprovechamiento mediante concesión

Requieren concesión:

- 1) El abastecimiento de poblaciones mediante cañerías;
- 2) El abastecimiento de poblaciones, servicios domésticos, abrevaderos, lecherías y baños;
- 3) El abastecimiento de ferrocarriles y medios de transporte;
- 4) El desarrollo de fuerzas hidráulicas o hidroeléctricas para servicios públicos;
- 5) Beneficios de café, trapiches, molinos y otras fábricas;
- 6) Riego, inclusive presas en cauces públicos de aguas pluviales o manantiales discontinuos (art. 52 LA);
- 7) Generación de electricidad;
- 8) Canales de navegación;
- 9) Estanques y viveros.

Las concesiones responden a las siguientes características:

a) El régimen de preferencia es por demás confuso, lo que no impide señalar que sus notas esenciales son:

1. Los aprovechamientos mediante concesión prevalecen sobre los comunes (arts. 10/13 id.);

/2. Las

2. Las concesiones se otorgan según el orden de preferencia indicado anteriormente. Dentro de cada grupo se prefiere a las empresas de mayor importancia y utilidad, y en igualdad de circunstancias a las que hubiesen solicitado primero el aprovechamiento (art. 27 LA.). En materia hidroenergética se prefiere a la que ofrezca mayores ventajas para el país, especialmente el cantón interesado y, en igualdad de circunstancias, a los Concejos Municipales frente a los particulares (art. 41. id.);

3. Los aprovechamientos de un orden superior pueden expropiar a los de un orden inferior (art. 28 id.). Se requiere ley especial para que un aprovechamiento de orden inferior expropie a uno superior (id.);

4. El SNE puede modificar el derecho al uso de las aguas a favor de determinados aprovechamientos, sin indemnizar (arts. 137/139 id).

Este precepto debe articularse con el que prevé la expropiación para los casos en que se priva de agua a un aprovechamiento para dárselo a otro (art. 28 id).

5. En caso de insuficiencia de caudal se implanta el siguiente orden de preferencia (art. 140 id);

i) Usos domésticos, servicios públicos, abrevaderos, baños, lecherías y abastecimiento de sistemas de transporte (incisos I, II y III del art. 27 id);

ii) Riego de terrenos de hasta 5 hectáreas, usos industriales y fuerza motriz para empresas de servicios públicos cuando la paralización por tal insuficiencia ocasione a la colectividad graves perjuicios económicos y sociales;

iii) Terrenos mayores de 5 hectáreas y fuerza motriz para servicios particulares y usos industriales.

Dentro de la categoría indicada en iii) se da preferencia a los aprovechamientos que tengan más importancia económica actual (art. 141 id).

En los aprovechamientos para riego, entre los que se encuentran algunos de los indicados en ii) y iii), se sigue un sistema de preferencias basado en la antigüedad de la concesión (art. 54 id.).

En ningún momento se reconoció prioridad absoluta a los volúmenes anteriormente concedidos, pero una racional aplicación del precepto por

/el SNE

el SNE permitió restringirlos a las necesidades reales de los usuarios más antiguos (Dictamen del Departamento Legal y de Aguas No. 198-DA-66, 29/10/1966 y art. XI Ses. 1140 del 20/12/1966).

Por ello, para tener una idea del sistema real de preferencias, habría que armonizar todas estas disposiciones de la ley de aguas, en algunos casos aparentemente contradictorias. Parecerá que se quiere consagrar una excepción a favor del riego; su preferencia se definiría por la antigüedad y la necesidad cuando se debiese elegir entre dos regantes, pero frente a otros usos y entre ellos mismos se aplicaría el criterio de la mayor importancia económica y, en otros, a falta de criterio emergente de la ley, la autoridad de aplicación podría seguir el criterio imperante para el otorgamiento de concesiones.

El régimen de preferencia para el otorgamiento de concesiones es distinto del implantado para el caso de falta de agua después de otorgadas las mismas.

El criterio de la mayor importancia y utilidad, implantado para graduar la preferencia en la concesión dentro de cada grupo (art. 27 LA), y el de la mayor importancia actual, implantado para el caso de escasez respecto a una de las categorías (art. 141 LA), fomentan el mayor rendimiento del uso del agua pero distribuyen de un modo desproporcionado la carga en los casos de insuficiencia del recurso.

Una generalización del principio debería contemplar la situación de los beneficiarios privados de agua para salvar las otras explotaciones.

Las atribuciones otorgadas a la Autoridad para modificar los derechos de los concesionarios no son suficientes para asegurar la elasticidad que la programación del aprovechamiento de las aguas requiere necesariamente. Por ello es aconsejable dar mayor estabilidad a los derechos de los concesionarios indemnizando el perjuicio que toda afectación o revocación de los mismos cause, y otorgar amplias facultades a la autoridad para implantar un sistema de preferencias especial para cada cuerpo hídrico que contemple el aprovechamiento integrado de las cuencas con fines

múltiples y su coordinación con el uso y goce de otros recursos naturales dentro de un programa orgánico que rija las concesiones futuras.

b) Se respetan y tal vez excesivamente los aprovechamientos anteriores a la ley de aguas que a continuación se indican (art. 18 LA):

- i) Los amparados por títulos, concesiones o confirmaciones;
- ii) Los otorgados por leyes-contratos, previa inscripción, salvo los caudales que excedan los fines de la concesión. (art. 214 LA);
- iii) Los efectuados de hecho en virtud de otros títulos que debieron solicitar confirmación dentro del año de entrar la ley en vigencia. Este plazo se prorrogó hasta el 31 de julio de 1948 (L.9, 30/9/1943 y L.947, 14/9/1947);
- iv) Los que acrediten el disfrute continuo durante veinte años, sin haber experimentado oposición de la autoridad o terceros pero deberán aceptar las restricciones que impone la nueva ley para el caso de insuficiencia de caudal.

Respecto a estos últimos, han surgido discrepancias sobre si caducan los derechos cuyo reconocimiento no se solicitó hasta 1948 o no era necesario hacerlo para conservarlos.

Adoptando la primera interpretación, el SNE denegó la inscripción de aprovechamientos solicitada después de tal fecha.

Por el contrario, la Sala de Casación de la Corte Suprema de Justicia (Sentencia 9 del 23/1/1964) reconoció validez a tales derechos fundándose en que la ley no impone ninguna sanción por falta de presentación de la solicitud.

El criterio sustentado por la Casación, sin entrar a analizar su ortodoxia jurídica, impide conocer cabalmente el grado en que un recurso hídrico está comprometido, lo que da inseguridad a las concesiones y supedita la eficacia de derechos a difíciles diligencias probatorias que un sistema de registro como el existente en Costa Rica debería eliminar. No se puede programar debidamente el aprovechamiento de las aguas si no existe certeza sobre su disponibilidad jurídica.

La convalidación de aprovechamientos cuya nota característica es la clandestinidad estimula el uso del agua, pero no su racionalidad, lo que contraría el espíritu de la ley.

/Por ello

Por ello es aconsejable una reforma que fije un plazo final y perentorio para la convalidación de aprovechamientos no inscritos.

c) La autoridad concedente es el SNE (art. 17 LA), anteriormente lo eran las Municipalidades (L. 11). Las concesiones hidroeléctricas para generar una fuerza superior a 500 HP requieren aprobación del Congreso (arts. 2 y 7 L.258 y 18 del Reglamento del SNE). Sólo el Congreso otorga concesiones para construir y operar canales de navegación (art. 58 LA) y para construir estanques destinados a la cría de peces en terrenos nacionales (art. 63 LA).

La vigilancia del cumplimiento de las condiciones de la concesión no está expresamente prevista, si bien la atribución al SNE de todas las funciones estatales relativas al agua e inclusive la de modificar las condiciones de la concesión implica la facultad de ejercer tal supervisión (art. 137 LA).

Los inspectores cantonales resuelven los conflictos que se suscitan entre particulares por el ejercicio de las concesiones con recurso ante el SNE. Contra las resoluciones del SNE hay recurso ante el juzgado civil de Hacienda (arts. 186/188 LA).

d) Pueden ser reglamentadas a posteriori en materia de policía y vigilancia por el Poder Ejecutivo (art. 215 LA) y en algunos casos --riego, industrias y fuerza motriz-- modificados los derechos al aprovechamiento sin previa indemnización (art. 137 LA):

i) Cuando se necesita agua para abastecimiento de poblaciones mediante cañería o no, abrevaderos, baños u otros servicios públicos (que la ley no define) o abastecimiento de sistemas de transporte y no hubiera otra fuente disponible;

ii) Cuando lo exijan leyes especiales protectoras de la agricultura o de poblaciones;

iii) Reglamentando las aguas de una corriente, depósito o aprovechamiento colectivo;

iv) Para emprender obras de utilidad pública que cambien el régimen de la corriente, el gobierno de las aguas o permitan su más racional aprovechamiento. En este caso se otorga preferencia en las nuevas obras a los concesionarios anteriores (art. 139 LA).

No se expresa la magnitud de esta afectación de los derechos otorgados por concesiones, lo que deja a la autoridad de aplicación la difícil labor de conciliar el principio con el que impone el trámite expropiatorio para que un tipo de aprovechamiento pueda prevalecer sobre otro (art. 28 LA).

También puede imponer el SNE la construcción de determinadas obras para el mejor aprovechamiento de las aguas (art. 215 I id.) y el acondicionamiento de las existentes (art. 166 IV id).

e) Se otorgan sin perjuicio de terceros y sin responsabilidad por falta o disminución de agua (arts. 19 y 23 LA).

f) Los concesionarios en cambio no pueden aplicar el agua a un objeto distinto del que motiva la concesión (arts. 22 y 215 II LA), ni usar más agua de la concedida (art. 166 II LA), ni interrumpir el aprovechamiento por más de tres años consecutivos ni por tres años discontinuos dentro de cinco (arts. 26 LA).

g) Dan derechos a la concesión de los terrenos del dominio público necesarios para la presa, canales y acequias y la constitución de servidumbres sobre los del dominio privado del Estado, Municipio y particulares (art. 20 LA).

h) Salvo las exenciones especiales y los aprovechamientos hidroeléctricos, el canon se paga en una cuota fija inicial de un colón por cada diez litros o fracción y en una cuota semestral de un colón por cada diez litros o fracción de agua por segundo concedida para riego, y del doble para otros aprovechamientos (art. 169 L.276).

El bajo monto, y la circunstancia de que se pague por litros/segundo y no por volúmenes, son factores que alientan la expansión del consumo en momentos en que la competencia entre usos hidroenergéticos y agrícolas comienza a hacerse sentir.^{D/}

El canon para generación de electricidad se paga mediante una suma fijada por HP semestral (art. 57 L.258 modificado por art. 2 LA).

^{D/} Legislación de aguas de Costa Rica, sugerencias para algunas reformas necesarias, Op. cit. pág. 77 y ss.

1) Concluyen las concesiones:

i) Por vencimiento del plazo de la concesión que no puede superar los 30 años (arts. 19 y 25 id) y 25 para las hidroeléctricas (art. 22 D 99, 26/8/1948).

ii) Por cesación del objeto del aprovechamiento (art. 23 id).

iii) Por caducidad decretada por el SNE como consecuencia de falta de uso, de uso para fines no autorizados o en cantidades no autorizadas o de cesiones ilícitas (arts. 25 y 26 id).

iv) Por expropiación a favor de otro aprovechamiento (art. 28 id).

Otras causales que muy poco difieren de las indicadas, rigen para las concesiones hidroeléctricas.

j) El procedimiento está reglamentado por la propia ley de aguas sobre las siguientes bases:

1. El recurrente presenta su solicitud por escrito ante el Departamento de Aguas del Servicio Nacional de Electricidad (art. 178 LA);

2. Se publican edictos en el Diario Oficial por tres veces consecutivas (art. 179 LA);

3. Se corre traslado al solicitante de las oposiciones (art. 180 LA);

4. No habiéndose presentado oposición o resuelta favorablemente se efectúa una inspección in situ para comprobar que la concesión solicitada no causará perjuicio a terceros con mejor derecho (art. 181 LA);

5. Se otorga la concesión provisionalmente, que se transforma en definitiva al año de iniciado el aprovechamiento si no es revocada por perjuicios a aprovechamientos existentes, o por incumplimiento de las obligaciones del concesionario (arts. 182/185 LA). Nótese que el plazo de convalidación comienza a correr desde el "hecho" del aprovechamiento.

k) El registro de concesiones que debe llevar el SNE da estabilidad y publicidad a las concesiones de agua.

En él se asientan por orden cronológico todas las concesiones que se otorguen y los aprovechamientos anteriores que deban ser inscritos por imposición de la ley de aguas 276 (art. 61 del Reglamento del SNE, D99, 26/8/1948) inclusive las otorgadas hasta su sanción por las municipalidades (artículo transitorio LA).

E. Conclusiones

La legislación del tema requiere algunos ajustes. Sustancialmente se ~~recomienda~~.

1. Suprimir la disposición que permite derivar agua sin autorización administrativa o restringir el derecho a casos excepcionales con carácter precario;
2. Fijar un plazo final perentorio para la convalidación de los aprovechamientos no inscritos que ampara el art. 18 LA;
3. Extender a otros casos la facultad del Poder Ejecutivo para reservar aguas;
4. Sustituir el requisito de concesión legislativa especial para determinados aprovechamientos por la concesión administrativa;
5. Simplificar el complejo sistema de preferencias, fundado en la ley o confiar su definición a la autoridad en cada proyecto;
6. Proyectar un régimen justo y rápido para modificar total o parcialmente los derechos de los concesionarios cuando así lo requiera el mejor aprovechamiento de las aguas;
7. Proyectar la actualización del canon;
8. Buscar una fórmula más acorde con la realidad económica que la que permite al concesionario interrumpir el uso de agua hasta 3 años seguidos o tres años discontinuos en 5 (art. 26 LA);
9. Atribuir a la autoridad de aguas (hoy ejercida por el SNE), la responsabilidad de otorgar concesiones y permisos para la totalidad de los aprovechamientos (incluso los que efectúa el SNAA) para evitar posibles conflictos entre distintas categorías de usuarios y la de determinar la proporción del costo de las obras o servicios en que deba contribuir cada uno de los sectores beneficiados.
Pero para que esa autoridad pueda cumplir cabalmente su cometido y el que se le atribuya, es menester dotarla de medios técnicos y económicos aptos a tal fin.
10. Confiar las atribuciones de los inspectores cantonales de aguas a funcionarios con dedicación exclusiva, preferiblemente dotados de los conocimientos técnicos necesarios, y con competencia territorial más amplia que la actual.

V. DESMEMBRAMIENTOS, LIMITACIONES, RESTRICCIONES Y GRAVAMENES
AL DOMINIO EN INTERES DEL APROVECHAMIENTO Y
CONSERVACION DE LAS AGUAS

Para facilitar la conservación y aprovechamiento de las aguas el derecho crea relaciones en favor de las mismas, su beneficiario o el objeto beneficiado y bienes ajenos. Estos son:

A. De imposición legal

a) Las riberas de los ríos no navegables y las márgenes de canales, acueductos o arjeas públicos o privados están sometidas a la servidumbre de uso público o en favor de los concesionarios de aguas de predios inferiores para la vigilancia y limpieza de los cauces (art. 73 LA).

Muy acertado es el precepto, aunque la falta de definición de lo que se entiende por ribera y por margen puede causar confusiones, como se ha dicho.

Pareciera que el legislador se refiere en ambos casos a la zona de los predios ribereños que linda con el cauce. De ningún modo se justificaría gravar con servidumbre los costados del lecho, porque pertenecen al dominio público.

Sería conveniente determinar la extensión de la faja objeto de servidumbre cuyo límite inferior ha de ser siempre el cauce del curso de agua.

b) Los terrenos inferiores están obligados a recibir las aguas que fluyan naturalmente de los superiores.

Tienen derecho a exigir indemnización cuando las aguas provengan de alumbramientos artificiales o sean sobrantes de riego o de industrias. Pueden negarse a recibir sobrantes industriales fétidos o nocivos (art. 94 LA).

Los propietarios de unos y otros terrenos pueden regularizar esas corrientes construyendo en sus terrenos obras no perjudiciales al otro predio (arts. 95/96 LA).

El propietario inferior tiene derecho a exigir la remoción o a retirar los objetos acumulados por el agua en el predio superior que puedan producir daños al suyo (art. 98 LA) pero no se les da acción alguna para efectuar en el otro predio obras que amengüen los perjuicios que la acción de las aguas pueda producir en su predio.

/c) Los

e) Los propietarios de tierras están sujetos a obligaciones relativas a avenamiento, forestación y deforestación (Véanse más adelante en el capítulo IX el literal B. y el primer párrafo del C.)

d) El SNAA tiene derecho a realizar los estudios e investigaciones necesarios en predios y edificaciones para el cumplimiento de sus fines (art. 5 inc. 1, L.2726, 14/4/1961).

B. De imposición administrativa

Pueden los concesionarios imponer ante la autoridad administrativa las siguientes servidumbres:

- a) De acueductos, con acequia descubierta, cubierta o cañería (arts. 104/112 LA);
- b) De estribo de presa (arts. 123/124 LA);
- c) De parada o partidor para riego (art. 125 LA);
- d) De abrevadero y toma de agua para población o caserío (arts. 126/130 LA).

La constitución de estas servidumbres se tramita ante la Secretaría de Estado en el Despacho de la Presidencia (art. 99 LA). El mismo artículo de la Ley (102) determina que la indemnización será fijada por dicha Secretaría y luego establece que será fijada por peritos.

C. De imposición voluntaria

En las adjudicaciones de tierras que efectúa el ITCO, el Estado se reserva entre otros el derecho de (art. 176 inc. 4 L.2825):

- a) Ejercitar la servidumbre de tránsito necesaria para la construcción y vigilancia de toda clase de obras de aprovechamiento hidroeléctrico;
- b) Usar los terrenos indispensables para la construcción de puentes y muelles;
- c) Extraer materiales para las obras anteriormente mencionadas;
- d) Aprovechar los cursos de agua necesarios para el abastecimiento de poblaciones, abrevaderos de ganado y regadíos.

D. Conclusiones

No se prevén servidumbres o restricciones al dominio para facilitar la pesca, construir obras de defensa contra crecidas; asegurar el paso a aprovechamientos comunes de las aguas; ocupar tierras temporalmente para estudios; ni al dominio sobre riberas de lagos, lagunas, estanques y embalses.

No es adecuado legislar como servidumbre el derecho de extraer agua de un predio ajeno, ya que este derecho constituye una concesión de agua pública (eventualmente, en algún caso, podría ser una expropiación de agua privada). El derecho de pasar por tierra ajena para extraer esa agua es en cambio una servidumbre, y como tal merece ser legislado, precisando mejor el sujeto pasivo y, preferiblemente, ampliando el activo. La legislación vigente lo trata como una obligación accesoria de la mal llamada servidumbre de abrevadero y toma de agua, cuando en realidad es una servidumbre accesoria del derecho de abrevar o extraer agua.

Las pocas omisiones de la legislación sobre la materia no impiden la construcción de obras hidráulicas y su conservación ni la de bienes conexos, pero sería beneficioso proyectar la legislación de las servidumbres y restricciones al dominio cuya falta se ha señalado y ampliar a otros fines la servidumbre de bocatoma, parada o partidior y de abrevadero y toma de agua.

**VI. CREACION, MODIFICACION, TRANSFORMACION Y EXTINCION
DE DERECHOS POR LA ACCION NATURAL DE LAS AGUAS**

Por razones de brevedad se muestra en el cuadro 1 la influencia que sobre el dominio de diversos bienes reconoce la legislación costarricense a la acción natural de las aguas.

Cuadro 1

**COSTA RICA: SINTESIS DE LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE AGUAS
SOBRE LA ACCION DE ESE ELEMENTO**

Objeto pasivo del fenómeno	Localización	Beneficiario	Ley de Aguas (artículo)
Islas	Partes navegables de los ríos	Estado	75-83
Islas aluvionales ^{a/}	Partes no navegables de los ríos	Ribereños	83
Avulsión, ^{b/} desdoblamiento o cambio de cauce	Terrenos particulares que queden aislados	Ribereños	75-82
Cauce abandonado	Cursos de agua	Ribereños	78
Cauce nuevo	Ríos navegables o flotables	Domínio público	79
Aluvi6n	Arroyos, ríos, lagos o torrentes	Ribereños	84
Avulsión	Arroyos, ríos o torrentes	Propietario originario de la tierra avulsa	81-82
Animales, maderas, frutos, muebles y otros productos de la industria	Arrebatados por las corrientes de aguas públicas o sumergidos en ellas	1º Propietario que los reclame dentro del año 2º Salvador	85
Brozas, ramas y leñas	Que floten en las aguas o sean depositadas en el cauce o terrenos públicos	Primer apropiador	85
Brozas, ramas y leñas	Terrenos privados	Dueño del terreno	86
Arboles arrancados y transportados por la corriente	Todas las aguas	1º Propietarios originarios que los reclamen dentro del mes 2º Dueño del terreno accedido	87

/(Continúa)

Cuadro 1 (conclusión)

Objeto pasivo del fenómeno	Localización	Beneficiario	LA
Objetos sumergidos	Cauces públicos	1º Propietarios originarios que los recuperen dentro de un año o del plazo que le fije la autoridad 2º Primer apropiador autorizado	88
Objetos sumergidos	Aguas privadas	Propietarios originarios	88

a/ Aluvión es el acrecentamiento paulatino que la accesión o sedimentación de las aguas producen en terrenos ribereños o el cauce de corrientes de agua (art. 84 LA).

b/ Avulsión es la segregación y transporte de una porción individualizable de terreno a la ribera opuesta, a la inferior o al cauce (arts. 81/82).

La inundación accidental no altera el dominio de los ribereños (art. 77 LA).

En una columna se indica el fenómeno, en otra el lugar en que debe acaecer para producir efectos jurídicos, en la tercera, a quién se atribuye el dominio de las cosas afectadas por dicha acción y en la última la norma jurídica rectora.

No se contemplan los casos del aluvión súbito, que no puede equipararse a la avulsión porque se desconoce el origen de los materiales arrasados, ni del aluvión lacustre. Las islas no formadas por aluvión o avulsión en cursos no navegables del dominio público pertenecen al dominio nacional (art. 3 VI LA).

El diferente tratamiento legislativo dado a las islas de cursos no navegables introduce un factor de inseguridad jurídica que conviene eliminar, sobre todo teniendo en cuenta que el principio general que las atribuye al dominio público (art. 3 VI LA) queda virtualmente vacío por las excepciones a favor de los ribereños.

La inundación que se hace permanente no ha sido especialmente contemplada, como tampoco la transformación de un río no navegable en navegable o viceversa. Por aplicación de los principios generales del dominio hídrico (arts. 1 y 3 LA) la inundación permanente transforma los terrenos en vaso de lagos o lagunas conectadas al mar que pertenecen al dominio público o lagunas que pertenecen al privado (arts. 1 y 3 LA).

La transformación de un río no navegable en navegable, o lo contrario, no afecta su naturaleza pública, pero sí produce efectos secundarios (Ejemplo art. 53 LA, etc.).

No se prevén los efectos del cambio de cauce de ríos no navegables ni flotables si bien, por aplicación extensiva del art. 79 LA y por los principios generales del dominio hídrico, correspondería incorporar el nuevo cauce abierto en terrenos privados al dominio público.

Otra situación no prevista es la de las cosas sumergidas en aguas privadas que no son reclamadas por sus dueños (art. 88 LA).

VII. NORMAS ESPECIALES PARA LOS DISTINTOS USOS Y APROVECHAMIENTOS
DE LAS AGUAS

A. Abastecimiento doméstico y urbano y alcantarillado

Además de acordarle primera preferencia para el otorgamiento de concesiones, la norma jurídica tiende a asegurar la preponderancia del uso poblacional sobre los otros, señalándole especiales privilegios. (arts. 34/36 LA).

La prestación del servicio urbano corresponde a las Municipalidades, que también fijan las tarifas para los servicios bajo su jurisdicción dentro de las normas que imponga el MSP (art. 6 L. 1634, 18/9/1953).

En Puntarenas, el Ferrocarril Eléctrico al Pacífico presta el servicio.

El Departamento de Ingeniería Sanitaria y Control de Alimentos (MSP) presta asistencia técnica a las Municipalidades y cumple un programa de pozos para comunidades aisladas sin red distribuidora.

El SNE sólo puede otorgar concesiones para la explotación de aguas de pozo cuando el suministro no se efectúe mediante cañerías, y el Poder Ejecutivo puede afectar los ríos y vertientes para el servicio de agua potable por cañerías a poblaciones (art. 30 LA). Las reservas para aprovechamientos hidroeléctricos no pueden afectar el abastecimiento por cañería a poblaciones ni los usos domésticos (art. 143 id.).

El SNAА no necesita concesión para cumplir sus funciones e incluso cumple funciones autoritarias relativas al sector, razón por la cual la intervención del SNE sobre el sector es virtualmente nula.

La ley de conservación de suelos y aguas (art. 5° L.1540, 7/3/1953) dispone que "los Bancos nacionales facilitarán créditos a las Municipalidades para emprender programas agrológicos, en los que se les dará preferencia a la protección de las fuentes de abastecimiento doméstico de agua dulce."

La ley general de agua potable prohíbe el desperdicio de la misma y prevé el establecimiento de radios de protección de aguas y obras destinadas a la potabilización (arts. 14/16 L.1634, 18/9/1953).

No pueden construirse edificios sin realizarse trabajos previos de saneamiento, tales como desagües, alcantarillado, cañería de suministro de agua potable y nivelaciones (art. 254 Cod. Sanitario).

El control de calidad del agua potable incumbe al MSP (arts. 256 y 55 Código Sanitario). No se han hallado constancias de su ejercicio.

Agencia especializada: Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado (SNA)

Naturaleza jurídica. Organismo descentralizado con personería jurídica (arts. 1 L.2726, 14/4/1961).

Funciones:

a) Administrar, dirigir, planear, diseñar, construir, mantener, fijar y resolver todo lo relacionado con el suministro de agua potable para usos domiciliarios, industriales y de cualquier otra naturaleza a todos los habitantes de la República.

b) Disponer todo lo relativo a la recolección, tratamiento y eliminación de aguas negras y pluviales o servidas en el país, y elaborar las tarifas que deban cobrarse por la prestación de estos servicios (art. 1 L.2726, 14/4/1961), cuya fijación y revisión incumbe al SNE (L.3975, 23/10/1967).

c) Coordinar las actividades públicas y privadas del sector (art. 2 L. 2726).

d) Hacer cumplir la Ley general de agua potable.

A tal efecto goza de muy amplias facultades entre las cuales pueden citarse las de explotar los servicios de su propiedad, coordinar y reglamentar las actividades públicas y privadas relativas al sector e incluso ampliar y conservar los bosques protectores de las cuencas hidrográficas; promover el control de la contaminación de sus aguas, proponer tarifas, tasas, rentas y otros cargos por los servicios de agua potable y alcantarillado (arts. 2 y 22 id).

No actúa en monopolio sino asumiendo sus obligaciones legales de acuerdo con sus posibilidades (art. 3 id).

/Gobierno,

Gobierno, administración y contralor

Lo rige una Junta Directiva integrada del siguiente modo:

- a) Ministro de Salubridad Pública, que la preside;
- b) Ingeniero civil especializado en Ingeniería Sanitaria;
- c) Ingeniero civil especializado en obras hidráulicas;
- d) Un microbiólogo;
- e) Un abogado;
- f) Un químico;
- g) Un representante del SNE.

Excepto el primero y el último, los demás integrantes son designados por el Poder Ejecutivo de una lista de 10 candidatos propuesta por el respectivo Colegio profesional de entre colegiados que posean capacidad, honorabilidad y experiencia (arts. 6 y 7 b, Lr 2726).

Un gerente asistido por un subgerente tiene a su cargo el funcionamiento administrativo del servicio (art. 12 id) y un auditor, la fiscalización de sus actos (art. 13 id).

Régimen económico y financiero

Constituyen su capital todas las propiedades, instalaciones y materiales de los organismos estatales destinados a la prestación de servicios relativos a aguas potables, servidas y pluviales.

Sus principales fuentes de recursos son sus utilidades, y las asignaciones generales hechas por la misma ley o especiales (art. 18 id).

Tarifas

Las tarifas que fija y revisa el SNE (L.3975, 23/10/1967) deben pagar el costo de conservación, reparación y explotación de los sistemas de acueductos y alcantarillado, el interés de los créditos y reservar una porción para capitalización y desarrollo.

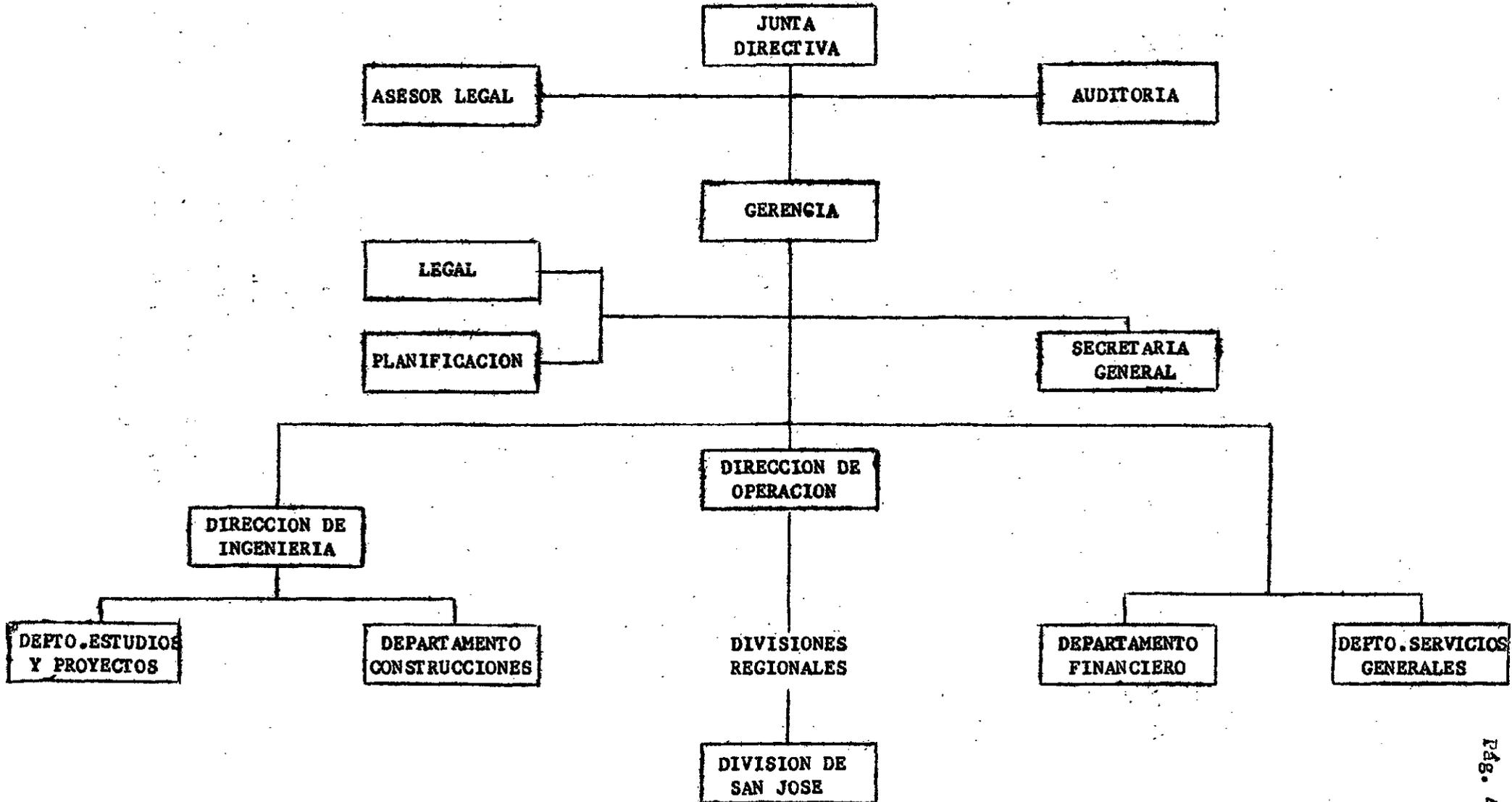
Conclusiones especiales

No se prevé un procedimiento especial para la protección de los derechos de los particulares servidos por el SNAA, salvo la fijación de sus tarifas por el SNE.

Gráfico 3

SERVICIO NACIONAL DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADO

Organigrama al 31 de octubre de 1966



B. Ferrocarriles

Para captar aguas públicas con destino al servicio de ferrocarriles y transportes, las respectivas empresas pueden abrir pozos, norias o galerías, y perforar pozos artesianos en terrenos del dominio público o del común, abastecerse de servicios de riego y expropiar las aguas particulares no destinadas a usos domésticos (arts. 42/45 LA).

Se entiende por uso doméstico, además de los destinados a satisfacer las necesidades de los habitantes, el riego de media hectárea, el lavado de atarjeas y el suministro de agua para bocas de incendio (art. 37 LA).

C. Energía

Las fuerzas que de las aguas puedan obtenerse constituyen bienes inalienables del Estado cuya explotación sólo puede realizarse:

- a) Por la administración pública (art. 121 inc. 14 CN);
- b) Por particulares en virtud de concesión por tiempo limitado otorgada de acuerdo con la ley o por ley especial de concesión (id).

El Poder Ejecutivo puede implantar reservas hidráulicas para generación de energía (arts. 143 y 144 LA). Existen reservas hidráulicas sobre las cuencas de los ríos Reventazón (D. 11, 5/12/1946 y L.1657, 19/10/1953) y el Poás (D1 299, 7/12/1948 y D.10, 23/11/1954).

Las concesiones para aprovechamientos hidroeléctricos se rigen por disposiciones distintas de las otras cuyos rasgos diferenciales son los siguientes: Las superiores a 500 HP requieren aprobación legislativa (art. 7 L. 258). No pueden exceder de 25 años de duración (art. 5 L.258).

Las causales de caducidad registran escasas diferencias con las vigentes para otras concesiones y son: i) dos condenas por tomar un volumen de agua superior al concedido; ii) y cesión de la administración o gravamen de la concesión, o participación en ella a favor de gobiernos o estados extranjeros, y en este caso, sin necesidad de otra prueba que la "convicción moral" del SNE (art. 24 inc. g id). Caducan también, de hecho, por vencimiento del término, por uso indebido, por el no uso o por el cobro de tarifas no aprobadas (art. 9 L.258).

/Se presume

Se presume de utilidad pública la expropiación de terrenos y el establecimiento de servidumbres para el aprovechamiento de fuerzas hidráulicas y su consiguiente transmisión, transformación y distribución (art. 26 L.258).

Es suficiente la autorización del SNE para que el concesionario pueda distribuir, a no más de 10 vecinos, hasta el 50 por ciento de la electricidad sobrante (art. 30 L.258).

En caso de concurrencia de solicitudes se preferirá la que ofrezca mayores ventajas para el país, especialmente para el cantón, y que asegure la instalación más perfecta. En igualdad de circunstancias, se dará preferencia a los Consejos Municipales sobre los particulares (art. 41 id).

El ICE tiene un derecho de prioridad para aprovechamientos superiores a 500 HP (art. 16, DL 449), privilegio que coincide con el que goza el Estado para todo aprovechamiento hidroeléctrico (art. 12 L. 258).

También coinciden las funciones empresariales de establecer, adquirir y administrar plantas generadoras y sistemas de transmisión y distribución atribuidas al SNE (art. 5 L. 258) con las funciones del ICE, pero tal superposición en la práctica no ha ocasionado inconvenientes porque el SNE ha carecido de las asignaciones presupuestarias suficientes para afrontar esa responsabilidad.

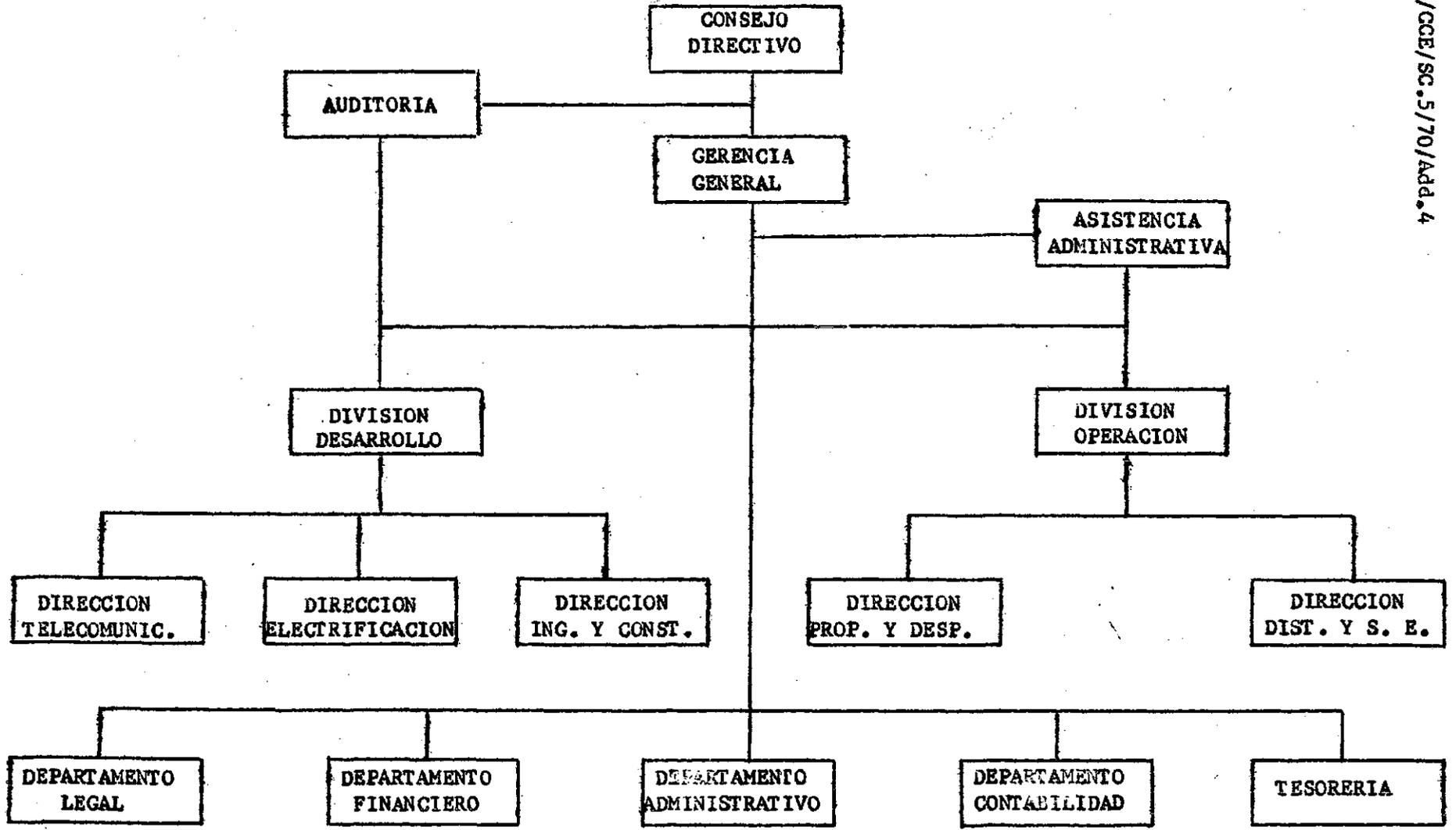
La modalidad tarifaria impuesta por la ley al servicio eléctrico es la de retribución del costo "que se tratará de establecer hasta donde fuere posible, permitiendo al capital invertido apenas un rédito anual justo". Dentro de este principio deben ser "las más favorables para el público consumidor" (art. 51).

Agencia especializada: Instituto Costarricense de Electricidad,

La promoción del desarrollo hidroeléctrico incumbe al ICE, organismo descentralizado. Su misión debe cumplirse mediante inversiones económicamente justificadas. Debe capitalizar las utilidades que obtenga (arts. 1 y 17 DL 449, 8/4/1949).

Gráfico 4
 INSTITUTO COSTARRICENSE DE ELECTRICIDAD

Organigrama 1967



Cumple, asimismo, funciones de conservación de recursos energéticos y especialmente hidráulicos para lo que se prevé la instrumentación de un programa de cooperación entre el SNE y otros Ministerios (art. 2 DL 449).

Lo administra una Junta inamovible cuya integración se indica en el cuadro 3 designada por el Presidente de la República en Consejo de Gobierno.

Deberá informar anualmente sobre el desarrollo contable de sus actividades al Poder Ejecutivo (art. 18 id).

El SNE fija las tarifas por los servicios que presta el ICE (art. 19 id).

Aunque se le ha encomendado la prestación del servicio telefónico, sus funciones en materia de hidroelectricidad siguen siendo las principales.

El control mayoritario de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, prestataria del servicio público de Electricidad, en San José ha sido adquirido recientemente por el ICE.

D. Agricultura

No se necesita concesión para riego de predios que lindan con terrenos públicos por los que escurren aguas pluviales, o con ríos navegables, pero sí para construir presas permanentes destinadas a captar aguas pluviales corrientes en cauces públicos (arts. 47/53 LA).

Las captaciones efectuadas de cursos de agua navegables deben respetar la navegación y los derechos de terceros, entre ellos otros concesionarios (art. 53 LA).

En el otorgamiento de concesiones para riego se tiene en cuenta la superficie a regar, el tipo de cultivos y las necesidades de los predios inferiores (art. 21 LA).

Sólo se otorgan concesiones cuando el aforo de las aguas en años ordinarios revela que hay caudal disponible, pero si, a pesar de ello, llegase a faltar agua para atender todas las concesiones, se debe repartir el agua como se indica en el capítulo IV, D (art. 19 id).

No debe confundirse esta prioridad con la prevista para el otorgamiento de concesiones, que se basa en la mayor importancia y utilidad de las empresas y, en igualdad de circunstancias, en la prioridad cronológica de la solicitud (art. 27 LA, Título III), que se determina en el momento de otorgarse la concesión y en el caudal estimado del cuerpo hídrico.

El perjuicio derivado de una restricción en el suministro de agua afecta con mayor intensidad a las explotaciones intensivas que a las extensivas, a las de alto valor económico que a las de bajo. Su aplicación determinaría, cuando se trata de distintos cultivos, una disminución innecesaria de la producción nacional.

El estado asume la obligación de facilitar, por medio de los organismos del sistema bancario nacional, ayuda técnica y económica a los agricultores (que encuadren dentro de las exigencias de la ley de tierras y colonización) para la construcción de drenajes, riego, conservación de recursos, aguadas y pozos, entre otras (arts. 133/136 L.2825). El ITCO está facultado para construir en las tierras que colonice obras de riego y saneamiento (art. 70 id).

También el ICE puede ayudar a realizar obras para riego. (Véase el cuadro 3).*

Fuera de estos casos particulares, no existe un organismo genéricamente responsable de la construcción y operación de obras para riego, ni un programa de riego.

E. Navegación y flotación

El código de comercio nada dispone respecto al uso de las aguas para navegar.

Se prevé el otorgamiento por ley de concesiones para la construcción de canales de navegación (art. 58 LA) por un plazo no superior a 99 años (art. 59 LA).

* Véase en el capítulo XI "Estructura Administrativa".

La navegabilidad de un curso de agua influye sobre el dominio de las márgenes como se indica en el capítulo III.

La flotabilidad en un río sólo se tiene en cuenta para el caso de apertura de nuevo cauce en terreno privado (art. 79 LA). Fuera de ese caso no produce efectos jurídicos.

El estudio, planeamiento, mejoramiento y conservación de los puertos y vías fluviales navegables incumbe a la Dirección General de Obras Portuarias y Fluviales (MT). También ejerce de hecho y no en todos los casos la autoridad portuaria.

Las relaciones jurídicas derivadas de la navegación se rigen por el Código de Comercio, que no se refiere al uso de las aguas en sí mismas.

La guardia fiscal dependiente del Ministerio de Hacienda y Tesoro administra los puertos sobre el río San Juan.

La Junta para el Desarrollo Portuario de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA) tiene a su cargo la construcción de canales en el norte de la costa atlántica (L.3091, 18/2/1963).

F. Industria

Sólo se ha previsto para estas concesiones la obligación de respetar los reglamentos de policía y salubridad en cuanto a los sobrantes, imponiéndose la caducidad de las mismas a quienes los violen (art. 57 LA).

G. Ganadería

En zonas de sequía se reservan, dentro del dominio público, para el uso gratuito por los campesinos del lugar, las fuentes de agua que sirvan de abrevadero cuando ellas constituyan el único recurso hídrico (art. 74 L.2825).

Reciben los beneficios de la asistencia técnica y económica los agricultores descritos en el literal D. anterior, y si bien gozan de primera preferencia para el otorgamiento de concesiones, es indudable que sus privilegios no son tan amplios como los del abastecimiento de poblaciones. (Véase el literal A precedente).

H. Pesca

Rigen la pesca tanto el código civil como la ley de aguas y una ley especial (DL 190, 28/9/1948) con sus reformas y reglamentos.

Por mandato del código civil se opera la adquisición del dominio de los peces en el momento en que caen en las redes, son muertos o capturados (art. 488 Código Civil).

Por razones de brevedad se indican en el cuadro 2 los requisitos a que está sometido el derecho de pescar, según las aguas.

Quadro 2
COSTA RICA: REQUISITOS DEL DERECHO DE PESCA

Normas legales	Aguas	Beneficiario	Requisitos	Prohibiciones
art. 14 LA y art. 489 C. Civ. art. 10 L de P	Cauces públicos	Aprovecha- miento común	Respetar reglamentos	Obstruir la navegación y la flotación. Usar venenos o explosivos. Entorpecer el curso natural y aprovecha- mientos autori- zados.
art. 15 LA	Conductos de aguas públicas	Aprovecha- miento común	Respetar reglamentos. Usar sólo anzuelos, redes o nasas.	Obstaculizar el curso, deterio- rar el canal o sus márgenes.
art. 16 LA	Concedidas para vive- ros	Concesionarios	Respetar regla- mentos de salu- bridad pública	
art. 16 LA y 489 C. Civ. art. 11 y 13 L. de P.	Privadas	Propietarios	Respetar regla- mentos de salu- bridad pública de conservación de especies y de mantenimiento del equilibrio biológico.	Impedir el paso de peces a aguas públicas.

/Continúa

Cuadro 2 (conclusión)

Normas legales	Aguas	Beneficiario	Requisitos	Prohibiciones
art. 41 D.7/6/1965	Todos los ríos	-	Respetar Reglamentos	Buceo o pulmón libre y "alballeta"
art. 18 D.7/6/1965	Refugios para la vida silvestre	-	-	Prohibición absoluta
arts. 13 y 28 L. de P	Todas las aguas	-	Respetar reglamentos	Usar aparatos o maquinarias no autorizados. Abandonar o tirar al agua residuos en zonas prohibidas. Destruir especies prohibidas. Usar redés de arrastre donde existan especies sedentarias. Introducir especies no autorizadas.
art. 32 L.2790	Ríos, esteros lagos y lagunas	-	-	Explosivos, veneno, cal, barbasco o cualquier medio destructivo.

El código de policía castiga como falta el uso de venenos o explosivos y toda infracción a los reglamentos pesqueros (arts. 170/171).

El Ministerio de Agricultura y Ganadería puede establecer refugios para la vida silvestre, vedar o restringir la pesca en determinadas épocas y reglamentarla. Dicha reglamentación puede cubrir los aspectos sanitarios y el establecimiento de escaleros para peces (arts. 6 y 13 Ley de Pesca y 38/39 D, 7/6/1965).

/Para permitir

Para permitir la circulación de los peces se prohíbe colocar dispositivos que impidan el paso de peces en aguas públicas o entre éstas y privadas (art. 13 LP).

Para proteger el recurso se prohíbe, además, derramar materias tóxicas o nocivas y desperdicios que ocasionen perjuicio a los peces (art. 29 LB).

El Comité Nacional Protector de la Fauna Silvestre (L.2729, art. 6 y ss) cumple funciones asesoras del MAG en su especialidad, y el de Recursos Naturales Renovables, en materia de conservación de peces. El MAG otorga licencias para pesca comercial (L.2790, art. 30) y vigila el cumplimiento de la reglamentación pesquera por medio de la Sección Pesca y Vida Silvestre.

Los pequeños y medianos pescadores gozan de los beneficios del crédito agrario (art. 137, L.2825, 14/17/1961).

La construcción de estanques para criaderos de peces debe respetar las siguientes normas:

a) Requieren autorización legislativa en terrenos de propiedad nacional (art. 63 LA);

b) No pueden instalarse en ríos navegables ni en manantiales destinados al abastecimiento de poblaciones (art. 63 LA);

c) Deben respetar los reglamentos de policía e higiene que se dicten para evitar la contaminación y la seguridad del público (art. 64 LA);

d) Si produjesen anegamiento de terrenos particulares se requiere el consentimiento de sus propietarios (art. 65 LA) o expropiación de los terrenos (art. 66 LA);

e) Pueden construirse en playas y ensenadas siempre que no perjudiquen la pesca libre (art. 67 LA).

Las restricciones impuestas al otorgamiento de concesiones para viveros no reconocen causa justificada y desalientan su solicitud.

Por la multiplicidad y redundancia de disposiciones legales y reglamentarias que rigen la pesca convendría condensarlas en preceptos más generales y de fácil consulta.

I. Minería

El código del ramo autoriza a los concesionarios a efectuar trabajos de acceso o desagües pasando por pertenencias^{11/} ajenas o terrenos del dominio privado y usar discrecionalmente las aguas que broten de sus trabajos mineros (art. 65 incs. b y j y 67, L.1551, 20/4/1953).

También declara de libre aprovechamiento los yacimientos ubicados en terrenos eriales de cualquier dominio, siempre que el lavado se efectúe a mano y regula el aprovechamiento de los otros yacimientos (art. 82 y ss' id) confiando al Ministerio de Agricultura y Ganadería, hoy MIC, autoridad sobre los mismos.

Confiere al concesionario minero el derecho de constituir servidumbres de paso y ocupación temporal para desagües, acueductos, cañerías y puertos (art. 76 CM).

La Ley de Aguas, que es anterior al Código, establecía que el Servicio Nacional de Electricidad es la única autoridad que puede otorgar y regularizar el aprovechamiento de los cauces y riberas (art. 70).

No obstante la doble atribución de autoridad, sólo el SNE otorga concesiones para el aprovechamiento minero del lecho de los ríos. Antes lo hacían las municipalidades.

Un dictamen de la Procuraduría General de la República relativo a los tajos del río Tiribí (26/9/1960) sostuvo que el SNE era competente por ser el único organismo facultado para otorgar y regularizar su aprovechamiento.^{12/}

El SNE ha suplido la falta de normas procesales para la tramitación de solicitudes relativas a este tipo de aprovechamientos otorgando las licencias por plazos cortos, indicando el sector concedido, exigiendo la protección de puentes, poblaciones, caminos y otras construcciones y la conservación del cauce y los derechos que debe pagar el beneficiario.

^{11/} Unidad de espacio que el Código de Minería otorga al concesionario para explotar un yacimiento.

^{12/} Legislación de Aguas de Costa Rica y sugerencias para algunas reformas necesarias Op. cit.

No prevén el código de minería ni la ley de aguas el otorgamiento de concesiones o permisos para explotar esos yacimientos al Estado o sus agencias descentralizadas.

Un anteproyecto de código de minería, elaborado como resultado de una misión de la ONU, somete la explotación de los materiales de aluvión y los ubicados en cauces y riberas de ríos a la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo (art. 3).

Otras normas del mismo repiten sustancialmente las disposiciones vigentes (arts. 85 y ss) y además prohíben la realización de labores mineras dentro o debajo de obras hidráulicas (art. 89).

Desde un punto de vista estrictamente jurídico no puede hablarse de jurisdicciones concurrentes. Sólo un organismo puede ser competente. Sin embargo, la superposición del ejercicio de la autoridad es un hecho que causa confusión en el manejo del sector, y el criterio del dictamen de la Procuraduría General que lo atribuye al SNE podría cambiar frente a nuevas argumentaciones jurídicas.

El anteproyecto citado no soluciona el problema, lo traslada al Poder Ejecutivo.

Ni la solución del dictamen ni la del anteproyecto van al fondo de la cuestión de competencia que se origine en la coincidencia física de dos recursos naturales --hídricos y mineros-- objeto de distinta administración y legislación.

La extracción de minerales del cauce de ríos es una actividad minera que se realiza sobre un recurso sometido a la autoridad de aguas. La concentración de la autoridad concedente en el organismo hídrico impide el ejercicio de las atribuciones de política minera que incumben al organismo sectorial creado al efecto, funciones que en este caso son ejercidas por el organismo hídrico. Si se concentra la facultad concedente en el organismo minero, se omite la repercusión de los efectos que tales explotaciones pueden tener sobre el recurso hídrico.

Pareciera inevitable la intervención de ambos sectores en el proceso concesional.

/Con respecto

Con respecto a las concesiones otorgadas por Municipalidades sería conveniente su transformación en concesiones nacionales.

Una solución práctica sería que esas concesiones fuesen otorgadas por la autoridad minera, previo estudio de la autoridad de aguas sobre sus efectos en el curso de agua. Es decir, que sería necesario un pronunciamiento autoritativo del SNE y uno concesional de la autoridad minera. La vigilancia de los aprovechamientos podría ser conjunta ya que hay dos recursos naturales comprometidos.

J. Otros

No existen disposiciones concretas relativas al uso recreacional ni al medicinal, ni para fines múltiples. En este último sentido, sólo se prevé su realización por el ICE.

La ley de pesca prohíbe el uso de explosivos, productos químicos y venenosos o cualquier procedimiento nocivo para la extracción de especies de la fauna y flora acuáticas (art. 13), como se ha anotado.

K. Conclusiones

Los principales inconvenientes que presenta la actual legislación para que la iniciativa estatal impulse el desarrollo racional de los usos agrícolas del agua, se derivan del régimen general de los aprovechamientos. En el capítulo IV se presentan algunas recomendaciones al respecto.

Frente a ellos poco puede hacer la autoridad, ni aún ejerciendo la discrecionalidad que la escueta legislación del aprovechamiento le permite para regir el escaso desarrollo del sector. Su reforma es indispensable para que la iniciativa estatal pueda impulsarlo.

Para implantar los distritos de riego que aconseja otro sector de este informe es indispensable contar con un programa de riego, la legislación adecuada y las fuentes de financiamiento (sectoriales y extrasectoriales) y con un organismo responsable de la ejecución y operación de las obras.

Dentro de la estructura actual de la administración pública, podría ocuparse de ello tanto el Departamento de Ingeniería Rural del MAG como

/el Instituto

el Instituto de Tierras y Colonización. Como en ambos casos se precisaría dotarlos de elementos técnicos y financieros especiales, se justifica estudiar la alternativa de crear un nuevo organismo con ese fin.

Se recomienda, en consecuencia:

1. Acordar nuevas disposiciones que rijan el aprovechamiento agrícola de las aguas y, en el caso de que el Estado decida impulsar este uso construyendo y administrando obras de riego, definir y capacitar al organismo que lo haga;

2. Proyectar la regulación de los usos pecuarios, industriales, mineros y el uso y conservación de vías navegables y flotables;

3. Proyectar un ordenamiento de las disposiciones que rigen la pesca que facilite su consulta. No es necesario que ellas se incorporen a un código o ley de aguas, pero sí que la legislación de aguas contemple la relación de otros usos con la pesca, navegación y flotación y el compromiso de agua que la práctica de la pesca ocasione. Estos temas pueden caer, también, dentro de las funciones de la autoridad de aguas.

4. Proyectar un procedimiento para la concesión de la explotación del lecho y ribera de los ríos y vasos de lagos, con fines mineros. (Véase el literal I de este capítulo.

Sobre las actuales sociedades de regantes se formulan comentarios y recomendaciones en el capítulo XI.

VIII. NORMAS ESPECIALES PARA DISTINTAS CLASES DE AGUAS

A. Subterráneas

Pertenecen al dominio público las aguas subterráneas (art. 1, IX, LA) antes de su extracción por pozos, en cuya oportunidad se incorporan al dominio del propietario del suelo (art. 4, III, id.).

Ello no significa que el dueño de la superficie ejerza un dominio irrestricto sobre las aguas yacentes o corrientes bajo su predio, sino sobre la extraídas por pozos que sólo puede construir en los casos previstos por la ley que son:

a) Ministerio legis, es decir libremente "para usos domésticos y necesidades ordinarias de la vida" sin otra limitación que respetar los radios de protección establecidos en torno de pozos, estanques, fuentes y acequias permanentes (art. 6 id.).

b) Mediante concesión:

i) Para todo otro uso;

ii) Cuando se trata de pozos artesianos, socavones o galerías.

El concesionario en estos casos no podrá distraer o mermar aguas destinadas a un servicio público o a un aprovechamiento privado preexistente (art. 7 id.).

La captación de aguas públicas de un río que corran bajo la superficie por medio de malecones u otros medios artificiales se rige por los preceptos aplicables a las aguas subterráneas, sin perjuicio de los regantes o industriales inferiores (art. 55 LA).

Por resolución del SNE (Sesión 1152, 7/3/1967) se reglamentaron las exploraciones y explotaciones de las aguas subterráneas que requieren concesión. Ello impone la inscripción de los perforistas en un registro y la obligación de obtener y suministrar al SNE información sobre los pozos que perforen.

No está claro si quien perfora su propio predio debe también inscribirse en el registro aunque sea ésta una actividad accidental inherente a la explotación del mismo.

/Nada se

Nada se establece sobre las perforaciones que el particular puede realizar en su predio sin necesidad de licencia, permiso o concesión.

B. Fluviales

Se incluyen en esta categoría también los manantiales discontinuos que sólo fluyen en épocas de abundancia de lluvias (art. 51 LA). Pertenecen al propietario del terreno en que caigan y mientras discurren por él (art. 4 LA). Las que discurren por barrancos o ramblas cuyos cauces sean de dominio público son de dicho dominio (art. 1 inc. X, LA) y de aprovechamiento libre o común (art. 11 LA). Pero también la ley concede a los colindantes el derecho a efectuar obras para utilizar esas aguas para riego (art. 48 LA).

No se define la preferencia en caso de concurrencia competitiva entre pluralidad de usuarios libres o usuarios libres y ribereños. Sólo la concesión y el aprovechamiento durante veinte años para riego da derechos al ribereño inferior para exigir que el superior deje expeditos los caudales que necesita (art. 50 LA).

También pueden ser usadas exclusivamente por los colindantes las que corran por vías públicas (art. 47 LA).

C. Conclusiones

La actual legislación de aguas subterráneas proporciona a la autoridad instrumentos para asegurar su racional aprovechamiento y conservación cuando no han sido plenamente utilizados. Su uso bastaría para satisfacer muchas de las exigencias del sector. El reglamento aprobado en 1967 por el SNE marca una sana tendencia en ese sentido. Su cumplimiento proporcionaría a la autoridad la información de que hoy carece y es fundamental para el planeamiento del sector.

Pero si se quiere adaptar esa legislación al creciente uso de las aguas subterráneas podrían hacérsele pequeñas reformas y dársele mayor detalle.

Algunas de las reformas que se sugiere analizar serían:

a) Definir taxativamente los casos en los que se permita extraer agua subterránea sin concesión ni permiso y reglamentarlos;

/b) Facultar

b) Facultar a la autoridad para restringir o prohibir su extracción en determinadas áreas;

c) Incorporar las aguas captadas por particulares al dominio público como se recomendó en el capítulo III;

d) Legislar el permiso o concesión de exploración de aguas subterráneas en terrenos ajenos y las consecuencias de su explotación;

e) Dar nivel legal a la obligación de suministrar información sobre las perforaciones que se realicen para alumbrar agua;

f) Contemplar la concentración de información necesaria para el conocimiento de las aguas subterráneas por otros sectores de la administración o provenientes de otras actividades, (tales como la minera y la petrolera) sin necesidad de obligar a los administrados a formular pluralidad de declaraciones.

No parece urgente legislar la acción del hombre sobre las aguas meteoricas, ya que no se vislumbra su desarrollo en el área, pero convendría exigir permiso previo y supervisar la actividad.

Tampoco se han planteado problemas por el aprovechamiento de aguas precipitadas.

En una futura reforma de la ley de aguas o sanción de un código de aguas, convendría implantar la exigencia de permiso previo para la realización de esas actividades, supervisarlas y definir la intervención de la autoridad en los casos de aprovechamientos conflictivos de estas últimas.

IX. ACCION CONTRA LOS EFECTOS NOCIVOS Y DETERIORO DE LAS AGUAS

A. Defensa contra crecidas e inundaciones

Los ribereños de cauces públicos pueden construir defensas contra las aguas en sus respectivas márgenes por medio de estacadas, plantaciones o revestimientos sin perjudicar la navegación ni la flotación, desviar las corrientes ni provocar inundaciones (art. 89 LA).

Los concesionarios deben contribuir a la construcción de obras de defensa (art. 215 inc. III).

La Sección de Emergencias de la Dirección General de Bienestar Social (MTBS) da auxilio inmediato a los damnificados por las inundaciones.

El efecto jurídico de la inundación natural se trata en el Capítulo VI.

B. Avenamiento

La desecación de terrenos se rige por los siguientes preceptos:

a) Los dueños de lagunas o terrenos pantanosos o encharcadizos tienen derecho a obtener autorización para extraer tierra y piedra (art. 90 LA);

b) Cuando no es posible la desecación parcial, por pertenecer la laguna o pantano a pluralidad de propietarios, los propietarios de la mayor extensión de terrenos saneables pueden obligar a los otros a costear colectivamente las obras. Ellos podrán eximirse del pago cediendo a los primeros su parte de la propiedad mediante indemnización (art. 91 LA).

c) La autoridad puede imponer la desecación, en cuyo caso gozan de prioridad para llevarla a cabo los propietarios, y si no lo hicieren se podrá encargar a terceros o a la propia autoridad, quienes recibirán en compensación la tierra saneada al precio que se fije (arts. 92 y 93 LA).

Si bien se prevé la carga de las obras de defensa a los concesionarios, no se indica claramente la proporción en que contribuirá la colectividad en los casos en que resulte beneficiada por las mismas, ni cuál es la autoridad de aplicación.

C. Conservación

a) Medidas contra la erosión

En los proyectos de colonización del ITCO se deben reservar las áreas requeridas para "la defensa de las ... aguas ... y demás recursos naturales" (art. 87 L. 2825).

Para proteger las cuencas de alimentación y los propios cuerpos hídricos mediante la presencia de masas forestales:

- a) Se prohíbe destruir determinados árboles (arts. 145/147 y 149 LA);
- b) Se obliga a reforestar las márgenes y manantiales (arts. 148, 149/151 LA);
- c) Se declaran expropiables las márgenes deforestadas (arts. 151/152 LA);
- d) Se eximen del impuesto las tierras incultas, las que deban dedicarse a cultivos y explotaciones forestales y las que contengan bosques protectores del régimen fluvial (art. 41 L. 2825 14/10/1961);
- e) El SNA y el ICE tienen la obligación de ampliar y conservar los bosques que protejan cuencas de su interés (arts. 2 a y 22 L. 2726).

Para proteger los sitios de captación o tomas surtidoras de agua potable, se declaran reserva nacional las tierras que los circunden hasta un radio de 200 m (art. 31 LA).

También constituyen reserva nacional las zonas forestales que protegen los terrenos en que se produce la infiltración de aguas potables y los que dan asiento a cuencas hidrográficas y márgenes de depósito, fuentes surtidoras o su curso permanente (art. 31 LA).

Todo propietario, tenedor u ocupante de tierras, erosionadas o erosionables, debe cumplir las medidas que determine el MAG sea mediante prestaciones personales o económicas (art. 8 L. 1540, 5/3/1953), debiendo indemnizar si hubiere principio de erosión, los daños que su omisión causaren (art. 9 id.).

El MAG tiene a su cargo la imposición de medidas para evitar la erosión, regular los torrentes, conservar las aguas y difundir y divulgar técnicas agronómicas para el mejor uso de las aguas (art. 2 L. 1540).

/La protección

La protección de los cuerpos hídricos como recurso panorámico o escénico corresponde al I.C. de Turismo (art. 5 L. 1917, 30/7/1955).

La Oficina de Defensa Civil [MP] está llevando a cabo un programa de obras de ingeniería y reforestación para restablecer el equilibrio hidrológico de cuencas y de cuencas afectadas por la ceniza volcánica, lo que facilita la construcción de presas y canales, la limpieza de cauces y el control de escurrimiento (Presupuesto 1967, página 228).

b) Medidas contra la polución o contaminación

Se castiga, como delito, arrojar a los cauces públicos lamas de plantas beneficiadoras de metales, basuras, colorantes, o sustancias de cualquier naturaleza que perjudiquen el cauce o terrenos de labor o contaminen las aguas haciéndolas dañosas para los animales o perjudiciales para la pesca, agricultura o industria, cuando causen pérdidas mayores de 100 colones (art. 162 I. LA), y como falta, el incumplimiento de los reglamentos de policía y salubridad respecto a las aguas sobrantes (art. 166 III LA).

Los concesionarios de agua para industrias deben sujetarse a los reglamentos de policía y salubridad para evitar la devolución a los manantiales de aguas fétidas o contaminadas (art. 57 LA).

El SNAА también debe promover el control de la contaminación de las aguas bajo su jurisdicción (art. 2 a, L. 2726).

El Poder Ejecutivo puede adoptar medidas para evitar el peligro de contaminación en cualquier punto del país (art. 32 id.).

Los terrenos inferiores no están obligados a recibir sobrantes industriales con sustancias fétidas o nocivas (art. 94 LA).

La cautela con que se legisla la obligación de evitar la contaminación de aguas permite al poder administrador balancear la magnitud de las prohibiciones impuestas con el daño.

D. Conclusiones

Convendría proyectar normas rectoras de la realización, conservación y operación de obras en un predio susceptibles de proteger otros bienes contra los efectos nocivos de las aguas y del otorgamiento de concesiones para avenamiento y habilitación de tierras públicas inundadas.

X. AGUAS INTERNACIONALES

A. Frontera con Nicaragua

Las aguas del río San Juan pertenecen a Nicaragua y las bahías de San Juan del Norte y de Salinas son comunes. Costa Rica tiene derecho perpetuo a la navegación comercial desde la desembocadura de dicho río hasta tres millas antes del Castillo Viejo.

Las embarcaciones de cada país pueden atracar indistintamente en las riberas del otro.

Se neutralizan el lago Nicaragua, el río San Juan y el puerto San Juan del Norte con la garantía salvadoreña.

Los gobiernos de Nicaragua y Costa Rica se comprometen solidariamente a defender el río San Juan.

Conservan su vigor las obligaciones contraídas por Nicaragua con anterioridad, pero este país se compromete a consultar a Costa Rica sobre cualquier contrato futuro referente a canalización y a no dañar los derechos naturales de Costa Rica (Tratado Cañas-Jerez-San José, 15/4/1858).

Nicaragua puede realizar dentro de su propio territorio obras de mejora que no provoquen:

1. La ocupación, inundación o daño de territorio costarricense;
2. La destrucción o serio deterioro de la navegación del río San Juan o de cualquiera de sus brazos (Ej. San Carlos y Sarapiquí).

Si las provocase, deberá indemnizar (Laudo Cleveland -22/3/1888).

Los límites entre ambas naciones fueron colocados sobre el terreno.

Nicaragua concedió a perpetuidad a los Estados Unidos los derechos exclusivos para la construcción, funcionamiento y conservación de un canal interoceánico por el lago de Nicaragua y el río San Juan o por otra ruta sin consultar a Costa Rica (Tratados Chamorro-Weitzel, 8/2/1913 y Chamorro-Bryan, 5/8/1914).

La Corte de Justicia Centroamericana falló que Nicaragua había violado sus obligaciones (30/12/1916).

Entendiendo que era necesaria la concurrencia de la voluntad de Costa Rica para la construcción del canal, su gobierno acordó con el norteamericano

/entrar en

entrar en negociaciones para determinar el plan y los convenios necesarios para llevar a cabo la obra y disponer sobre su propiedad (Protocolo-
Washington-21 /2/1923 no ratificado).

En 1940 se llegó a un acuerdo entre Costa Rica y Nicaragua para la canalización del río San Juan, que quedó automáticamente sin efecto al no iniciarse las obras dentro del plazo previsto (Convención-San José, 9/4/1940, ratificaciones cambiadas el 21/6/1940).

B. Frontera con Panamá

El "thalweg" de los ríos Sixaola y Yorkin (hasta el paralelo 9° 30' N) marca la frontera entre ambos países. La navegación es común a perpetuidad y ninguna parte puede hacer obras en esos ríos sin consentimiento de la otra.

El cambio de cauce no altera la frontera, que subsiste en el antiguo cauce, traslada la libertad de navegación al nuevo y autoriza a cualquiera de los países a reencauzar el río por el "thalweg" anterior (Costa Rica-Panamá-San José, 1/5/1941). Actualmente el río Sixaola ha cambiado de cauce.

C. Conclusiones

La falta de acuerdo puede restringir considerablemente el aprovechamiento múltiple de aguas internacionales.

Sobre el tema se formulan recomendaciones en el informe regional "Los recursos hidráulicos en el Istmo Centroamericano, aspectos legales e institucionales".

XI. ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Los capítulos precedentes han hecho referencia a las distintas agencias o sectores de la administración pública que intervienen en el manejo de las aguas y en ellos se formulan recomendaciones para fortalecerlas.

Por el carácter preliminar de este informe no se emprende su estudio analítico, limitándose este capítulo a examinar el complejo administrativo relacionado con las aguas --y no sus componentes-- con el propósito de determinar su vinculación con el resto de la administración pública, y la relación que tiene con los distintos componentes de ella para recomendar las medidas globales oportunas. Para ello se han elaborado:

a) El gráfico 5, donde aparece el organigrama de la administración pública relacionado con las aguas.

b) El cuadro 3, que incluye las actividades de todos los organismos que se ocupan específica, genérica, directa o indirectamente, del sector, y señala los principales sujetos afectados por ellas (el número que precede a cada organismo indica el orden en que aparece en el organigrama y la sigla es la que se usa en el cuadro 4).

c) El cuadro 4, donde se señalan las distintas actividades que cumple la administración pública sobre las aguas.

En el cuadro 4 se observan, en sentido vertical: la programación, el estudio que abarca desde la recopilación de información básica hasta la formulación de proyectos, la reglamentación como actividad normativa subordinada, la disposición y atribución de derechos sobre las aguas que se citan bajo el rubro autorización, concesión y reserva --para evitar confusiones con el término "disposición" utilizado frecuentemente para referirse a la evacuación de afluentes--, la supervisión del cumplimiento de las normas vigentes en materia de aguas y obras hidráulicas, los órganos a los que corresponde resolver conflictos jurídicos y proteger los derechos de los administrados frente a la administración y a los particulares, la asignación de cargas (como el canon, tarifas y precios), la construcción, mantenimiento y operación o explotación de obras hidráulicas, el financiamiento de obras hidráulicas por el estado y el asesoramiento que se presta tanto al estado como a los particulares.

/Horizontalmente

Horizontalmente, se observa en el cuadro que el agua no recibe tratamiento similar porque depende del uso que se le da y del lugar y estado en que se encuentre. En una columna del cuadro se indican los organismos que intervienen en la conservación de las aguas y en otras circunstancias como crecidas, inundaciones, erosión, salinización o embancamiento, y en otra los que intervienen cuando se trata del avenamiento o el drenaje.

Los datos se limitan a las indicaciones sobre los campos que las actividades de la administración pública tocan; para apreciar su calidad y magnitud, y si abarcan todo el país o parte de él, debe recurrirse a la descripción de actividades del cuadro anterior.

También se excluyen los sectores de la administración pública que se ocupan de aguas internacionales o de interés internacional.

Para simplificar la lectura del cuadro se han designado los organismos con el número que tienen en el organigrama y la sigla que precede a su denominación en el cuadro anterior.

d) El cuadro 5, hace referencia al modo en que se integran los recursos directivos de los principales organismos de dirección colegiada.

La jurisdicción sobre las aguas se halla repartida entre las tres ramas del gobierno y participan de ella algunas entidades descentralizadas funcionalmente. (Véanse los cuadros 3 y 4.)

La Asamblea Legislativa dicta las leyes que rigen las aguas y constituyen derechos y obligaciones entre los administrados con relación a las mismas, crea entidades descentralizadas, otorga ciertas concesiones y, a través de la Contraloría General de la República, ejerce el control fiscal. El Presidente de la República promulga y reglamenta las leyes para que sean aplicadas por sus organismos administrativos subordinados, puede disponer el establecimiento de reservas para aprovechamiento hidroeléctrico y destinar recursos hídricos para el servicio de agua potable por cañería para poblaciones (arts.30, 143 y 144 LA). También decide el Ejecutivo a través de dependencias de los Ministerios de la Presidencia, de Agricultura y Ganadería, Transportes, Salubridad Pública, Industria y Comercio. Los demás ministerios y sus dependencias sólo por excepción se ocupan de asuntos relativos al agua.

Cuadro 3

GOSTA RICA: ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA RELATIVAS AL AGUA

Institución	Actividades	Principales sujetos afectados	Norma atributiva
1 AL Asamblea Legislativa	<u>Legislar</u> el sector <u>Otorgar</u> concesiones para generación hidroeléctrica superior a 500 HP, para construir y operar canales de navegación y estanques destinados a cría de peces en terrenos nacionales.	Generadores de electricidad, constructores y explotadores de canales navegables y piscicultores	Ley 258 18/8/1949 L.A.
2 PE Presidencia de la República	<u>Dirigir</u> la administración pública centralizada. <u>Reglamentar</u> las leyes y concesiones vigentes y futuras. <u>Decretar</u> reservas para fines hidroeléctricos. <u>Afectar aguas</u> al servicio de cañerías. <u>Expedir</u> patentes de navegación.	Usuarios, poblaciones, navegantes	Ley 276 26/8/1942 Ley 258 18/8/1949 Ley 2726 14/4/1961 CN art. 140
3 MP Ministerio de la Presidencia	<u>Conceder</u> servidumbre	Concesionarios de aguas públicas	Ley 276 26/8/1942
4 OP Oficina de Planificación	<u>Planificar</u> el desarrollo económico y social. <u>Promover y coordinar</u> proyectos de puertos, energía, irrigación, drenaje, caminos, etc.	Administración central Administración descentralizada funcionalmente que se adhiera	Ley 3087 31/1/1963 L. del P.
5 MAG Ministerio de Agricultura y Ganadería	<u>Orientar y promover</u> el desarrollo agrícola, ganadero y forestal. <u>Fomentar</u> la investigación, control, planificación y coordinación de las actividades tendientes a la conservación de las aguas y difundir conocimientos y técnicas agronómicas para su mejor uso. <u>Dictar medidas obligatorias</u> sobre personas y cosas para prevenir y controlar la erosión, regular torrentes y conservar las aguas. <u>Reglamentar</u> la pesca y otorgar licencias para pesca comercial. <u>Vigilar</u> el cumplimiento de las posiciones pesqueras.	Regantes, ganaderos, agricultores, propietarios y tenedores de tierras	Ley 33 2/7/1928 Ley 2656 4/11/1960 L. del P. DL 190 28/9/1948 D.7 7/6/1965
6 OPC Oficina de Planeamiento y Coordinación	<u>Formular programas</u> agropecuarios. <u>Coordinar</u> la acción de las dependencias ministeriales, establecer enlace con otros organismos, sugerir estudios agrícolas y realizar los estudios económicos necesarios para cumplir la política del ministerio, <u>evaluar</u> el resultado de los programas a cargo del ministerio.	Sector agrícola de la administración pública	Ley 3087 31/1/1963 L. del P.
7 DGSA Dirección General de Servicios Agropecuarios	<u>Dar asistencia a los productores agropecuarios</u> en investigaciones hídricas, planeamiento de sistemas de irrigación y drenaje, conservación de suelos y aguas.	Productores agropecuarios	L. del P.

Cuadro 3 (Continuación)

Institución	Actividades	Principales sujetos afectados	Norma atributiva
8 DIR Departamento de Ingeniería Rural	<u>Dar asistencia a los productores agropecuarios</u> en investigaciones hidrológicas, planeamiento de sistemas de irrigación y drenaje, conservación de suelos y aguas.	Productores agropecuarios	L. del P.
9 SMN Departamento del Servicio Meteorológico Nacional	Estudiar las relaciones de la atmósfera con el hombre, los animales, los vegetales y el suelo y <u>atender</u> los servicios de información meteorológica y sísmológica. <u>Compilar</u> la información hidrológica y meteorológica que concentre la CCHM.	Agricultores, ganaderos, usuarios	L. del P. D. 115 6/5/1966
10 SPVS Sección de Pesca y vida silvestre	<u>Controlar la conservación</u> de la fauna silvestre.	Pescadores	L. del P.
11 CNPFS Comité Nacional Protector de la Fauna Silvestre	<u>Sugerir, impulsar y coordinar</u> medidas, programas, estudios y proyectos para mejorar la administración de la vida silvestre, estudiar los problemas técnicos relativos a la fauna silvestre y <u>procurar la coordinación</u> de los programas del MAG relativos al sector. <u>Aseorar</u> al MAG en materia de protección a la vida silvestre.	Todos	Ley 2790 20/7/1961
12 CHRNR Comité Nacional de Recursos Naturales Renovables	<u>Llevar a cabo campaña</u> educativa permanente en materia de conservación de Recursos Naturales Renovables.	Todos	s/d
13 SSD Sección de Suelos y Dasonomía	<u>Confeccionar las cartas agroológica</u> y de fertilidad y clasificar las tierras para riego.	Regantes	L. del P.
14 EEEJN Estación Experimental Enrique J. Núñez	<u>Investigar</u> sobre riego de arroz por inundación, riego y drenaje.	Productores arroceros Productores agropec.	L. del P.
15 MT Ministerio de Transporte	<u>Planificar el desarrollo portuario y fluvial</u> , <u>determinar la escala de prioridades</u> respecto a construcciones portuarias, <u>construir, mejorar y mantener</u> puertos y vías fluviales.	Navegantes	Ley 3151 5/8/1963 Ley 3103 1/5/1963 L. del P.
16 DP Departamento de Planificación	<u>Formular programas</u> para transportes y evaluar su aplicación.	Sector transportes de la administración pública	Ley 3087 31/1/1963 L. del P.

Cuadro 3 (Continuación)

Institución	Actividades	Principales sujetos afectados	Norma atributiva
17 DEOPF Dirección General de Obras Portuarias y Fluviales	<u>Coordinar y dirigir los estudios de diseño, ejecución y mantenimiento de estructuras portuarias y fluviales. Preparar inventario de puertos y vías navegables, analizar los volúmenes de tráficos, estimar los costos de las obras a realizar. Mantener en condiciones de uso los puertos de cabotaje y vías navegables del interior. Canalizar las lagunas del Tortuguero y completar los estudios para construir el puerto de Moín.</u>	Navegantes	
18 DGV Dirección General de Vialidad	<u>Construir caminos y puentes.</u>	Viajeros y transportistas	L. del P.
19 IGN Instituto Geográfico Nacional	<u>Dirigir, coordinar y supervisar los estudios cartográficos, preparar las cartas geográficas y catastrales e investigar sus aspectos geográficos, geológicos e hidrológicos</u>	-	L. de P.
20 MSP Ministerio de Salubridad Pública	<u>Velar por la salud en el territorio costarricense impulsando los programas de saneamiento ambiental.</u>	Toda la población	Ley 4/6/1927
21 OP Oficina de Planeamiento	<u>Ferrear programas de salud pública y evaluar su aplicación.</u>	Sector Salud de la Administración pública	Ley 3087 31/1/1963 L. del P.
22 DISCA Departamento de Ingeniería Sanitaria y Control de Alimentos	<u>Diseñar y dirigir las obras sanitarias que construye el Ministerio, revisar planos e instalaciones particulares. Ejercer control sanitario del tratamiento y disposición de aguas, en especial negras, de bañeros, ríos y potables.</u>	Bañistas, poblaciones, empresas y usuarios de agua potable	L. del P.
23 DGLRMP Departamento de Geología y Laboratorio, Recursos Mineros y Petroleros	<u>Aplicar el código de minería. Investigar y levantar el mapa geológico. Otorgar concesiones para extraer minerales del lecho de los ríos.</u>	Mineros	L. del P.
24 DTIL Departamento de Tratados Internacionales y Límites	<u>Llevar registro y estudiar los tratados y normas jurídicas internacionales que obligan a Costa Rica.</u>	-	s/d
25 ODC Oficina de Defensa Civil	<u>Proseguir obras para restablecer el equilibrio hidrológico en las cuencas y subcuencas de los ríos afectados por la ceniza volcánica principalmente de Ingeniería y reforestación.</u>	-	L. del P.

Cuadro 3 (Continuación)

Institución	Actividades	Principales sujetos afectados	Norma atributiva
26 FEP Instituto Autónomo del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico	<u>Operar</u> los servicios de agua potable para el abastecimiento de Puntarenas.	Pobladores de Puntarenas	s/d
27 ITCO Instituto de Tierras y Colonización	<u>Colonizar</u> . <u>Aplicar las leyes de bosques</u> . <u>Construir</u> obras de riego y saneamiento.	Concesionarios de tierras nacionales	Ley 2825 14/10/1961 Ley 3033 25/9/1962 Ley 3042 4/10/1962 Ley 3218 19/10/1963 Ley 3336 31/7/1964
28 SBN Sistema Bancario Nacional	<u>Dar ayuda</u> técnica y económica a los agricultores que encuadren dentro de la ley de Tierras y Colonización (2825), para construcción de drenajes, riego, conservación de recursos, aguadas, pozos etc. y a pequeños y medianos pescadores.	Pequeños y medianos pescadores. Agricultores	Ley 2825 14/10/1961
29 SNE Servicio Nacional de Electricidad	<u>Aprovechar aguas</u> , <u>aplicar la ley de aguas</u> e <u>imponer</u> la desecación de tierras. <u>Establecer, adquirir o administrar</u> plantas generadoras y sistemas de transmisión y distribución de energía eléctrica. <u>Conceder</u> extracción de minerales de los ríos. <u>Resolver</u> los recursos contra las resoluciones de los inspectores cantonales.	Concesionarios de aguas. Mineros I.C.E.	Ley 77 31/7/1928 Ley 258 18/8/1941 D. 50 7/6/1948 D. 3226 28/10/1963
30 ICE Instituto Costarricense de Electricidad	<u>Desarrollar</u> las fuentes productoras de energía física que la nación posee, en especial recursos hidráulicos. <u>Proteger</u> las cuencas, las fuentes y los cauces de los ríos y corrientes de agua. <u>Ayudar</u> a la habilitación de tierras para la agricultura por medio de riego y regulación de los ríos cuando sea económicamente factible con el desarrollo integral de los sitios usados para la producción de hidroelectricidad.	Usuarios de electricidad. Otras dependencias de la administración pública	DL. 449 8/4/1949 DL. 2749 24/5/1961 DL. 646 27/7/1949
31 SNAA Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados	<u>Administrar, dirigir, planear, diseñar, coordinar y reglamentar, construir, mantener, fijar y resolver</u> todo lo referente al agua potable y la recolección, tratamiento y eliminación de aguas negras, pluviales y servidas. <u>Hacer cumplir</u> la ley general de agua potable.	Poblaciones, empresas y usuarios de agua potable	Ley 2726 14/4/1961
32 ICT Instituto Costarricense de Turismo	<u>Proteger</u> lugares de belleza natural y su fauna autóctona. <u>Planear</u> el desarrollo de las áreas turísticas.	Turistas Pescadores	Ley 1917 30/7/1955

Cuadro 3 (Conclusión)

Institución	Actividades	Principales sujetos afectados	Norma atributiva
33 JAPDEVA Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	<u>Construir y administrar</u> los canales del Norte del Atlántico, y <u>administrar</u> las tierras accesorias.		Ley 3091 18/2/1963
34 INVU Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	<u>Planear el desarrollo y crecimiento</u> urbano y localizar las áreas públicas para servicios comunales.	Poblaciones urbanas	Ley 1788 8/1954
35 CCDHI Comité Costarricense para el Decenio Hidrológico Internacional	<u>Coordinar</u> las actividades del Decenio en el ámbito nacional y con la Secretaría del Decenio. <u>Evaluar</u> el estado de los conocimientos hidrológicos. <u>Someter a normas uniformes</u> las observaciones, técnicas y terminología empleada para el acopio, compilación y difusión de datos. <u>Investigar</u> en materia hidrológica. <u>Promover</u> el establecimiento y mejoramiento de redes básicas, la formación profesional y el intercambio sistemático de datos con organismos similares.	-	D. 77 12/8/1965
36 CCHM Comisión Coordinadora de Hidrología y Meteorología	<u>Coordinar</u> los programas para la obtención de datos hidrometeorológicos que cumplan organismos del Estado. <u>Sugerir</u> medidas de mejoramiento en los servicios que prestan, en las técnicas que usan y en la publicación de datos. <u>Representar</u> al país ante organismos internacionales afines y coordinar su asistencia. <u>Concentrar información</u> meteorológica e hidrológica y depositarla en el Servicio Meteorológico Nacional.	Organismos meteorológicos e hidrológicos	D. 115 6/5/1966
37 CM Corporaciones Municipales	<u>Prestar</u> el servicio urbano de abastecimiento de agua potable y alejamiento de residuales o fijar las tarifas que cobren los concesionarios dentro de las normas que establezca el MSP.	Pobladores urbanos	Ley 1634 18/9/1953
38 ICA Inspectores Cantonales de Aguas	<u>Resolver</u> sumariamente en primera instancia administrativa los conflictos entre particulares relativos a las aguas.	Usuarios de aguas	LA
39 JCHCA Juzgado Civil de Hacienda de lo Contencioso Administrativo	<u>Resolver</u> los recursos contra las resoluciones del SNE.	Usuarios de agua Todos SNE	LA
40 JP Juzgado Penal	<u>Investigar y castigar</u> delitos relativos a las aguas.	Todos	C.P.
41 JC Juzgado Civil	<u>Resolver</u> los conflictos de derecho entre particulares relativos a aguas.	Usuarios de agua Todos	LA



Cuadro 5

**COSTA RICA: INTEGRACION DE LAS JUNTAS DIRECTIVAS DE
LAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS FUNCIONALMENTE**

Instituto de Tierras y Colonización (ITCO)

Presidente: Ministro de Agricultura y Ganadería
2 representantes de cooperativas agrícolas y comunidades campesinas
2 designados por el Poder Ejecutivo en Consejo de Gobierno

Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA)

Presidente: Ministro de Salubridad Pública
1 ingeniero especializado en ingeniería sanitaria
1 ingeniero especializado en obras hidráulicas
1 microbiólogo
1 químico
1 representante del SNE

Los profesionales indicados son elegidos por el Poder Ejecutivo en Consejo de Gobierno de una lista propuesta por los respectivos colegios.

Servicio Nacional de Electricidad (SNE)

1 Director y dos subdirectores que son los Jefes de los Departamentos Técnico y Auditoría. Designados por el Poder Ejecutivo en Consejo de Gobierno.

Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)

3 ingenieros
1 licenciado en leyes
1 entendido en ciencias económicas
1 experto en finanzas, industrias o agricultura
1 Ministro de Estado

Designados por el Poder Ejecutivo en Consejo de Gobierno

Instituto Costarricense de Turismo (ICT)

Ministro de Relaciones Exteriores
4 miembros de reconocida experiencia en turismo, designados por el Poder Ejecutivo en Consejo de Gobierno.

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

Ministro de Trabajo y Previsión Social
4 miembros de reconocida experiencia y capacidad, designados por el Poder Ejecutivo en Consejo de Gobierno

Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA)

Delegado del Poder Ejecutivo (PE)
Representante de la municipalidad del cantón central de Limón. Delegado de los bancos estatales instalados en Limón. Delegado del MOP, delegado del ITCO. El tercero y el quinto los designa el PE de una terna propuesta por organismos representados.

/La Administración

La Administración Pública, funcionando en forma descentralizada, interviene en los asuntos del agua mediante organismos dedicados específica, principal o incidentalmente al sector.

La Asamblea Legislativa crea los organismos funcionalmente descentralizados, cuyo movimiento contable es controlado por el Contralor General de Gobierno. Su vinculación con el Poder Ejecutivo se institucionaliza del siguiente modo:

- a) El Presidente de la República designa total o parcialmente la Junta Directiva de dichos organismos en Consejo de Gobierno;
- b) Forma parte de ellos un ministro;
- c) Pueden adherirse al sistema de planificación nacional.

La composición de las juntas directivas de las entidades descentralizadas no tiene por objeto facilitar el manejo integral del recurso, sino promover el mejor cumplimiento de sus funciones sectoriales.

En el capítulo II se hace referencia a las funciones de los poderes ejecutivo y legislativo en materia de planeamiento general, estudios y recolección de información básica referente al agua.

La Ley de Aguas señala algunas servidumbres que deben tramitarse ante el Ministerio de la Presidencia (art. 102).

Salvo este caso y en el de las concesiones que debe otorgar la Asamblea Legislativa o requieran su aprobación, y salvo el de las reservas o afectaciones de agua --que dispone el Presidente de la República--, la autoridad concesionaria es el SNE, entidad descentralizada que es dirigida por una junta integrada por el gerente y los jefes del departamento técnico y el de auditoría.

Su Departamento de Aguas tramita las solicitudes de concesión de aprovechamiento de aguas, supervisa el funcionamiento de las empresas eléctricas, fija sus tarifas (arts. 51 L. 258, 18/8/1941) y está facultado para asumir funciones empresariales (art. 49 id.).

Corresponde a los inspectores cantonales de aguas resolver sumariamente en primera instancia administrativa los conflictos que se susciten entre particulares con motivo del aprovechamiento del agua, obras de defensa, desecación y regadío (art. 194 LA). Dichos inspectores son designados por el SNE de una terna propuesta por la municipalidad respectiva, por un año, pero son reelegibles indefinidamente y pagados por la municipalidad. Cuando las municipalidades de cantones menores se encuentran en incapacidad de cubrir ese sueldo, se pueden confiar las funciones al jefe político con anuencia del SNE (art. 186, LA).

Esta alternativa, a la que recurren muchas municipalidades, está contra la especialización aconsejable en un funcionario con esas atribuciones.

Las diferencias y conflictos que se susciten entre particulares con motivo del aprovechamiento de las aguas, uso de servidumbre, obras de defensa, avenamiento o regadío se resuelven en primera instancia y preventivamente por el Inspector Cantonal de Aguas, después de realizar una inspección in situ en presencia de las partes (arts. 186 y 188 LA), que pueden recurrir ante el SNE (arts. 189 y 193 LA).

Contra las resoluciones del SNE acordando o denegando una concesión, modificando derechos, declarando su caducidad o la nulidad de un título, puede entablarse el juicio ordinario ante el Juez Civil de Hacienda por legitimidad o falsedad en los hechos que fundamentan la resolución (arts. 199, 200 LA). También puede entablarse contra las dictadas en ejercicio del poder de policía imponiendo servidumbres, limitaciones o gravámenes al dominio y contra las resoluciones de los peritos designados para fijar la indemnización por tal imposición (arts. 201, 102 y 103 LA).

/Los jueces

Los jueces de lo penal investigan y juzgan la comisión de delitos relativos a las aguas.

Los jueces civiles entienden en las cuestiones que se suscitan exclusivamente entre particulares relativas a los derechos sobre aguas públicas y dominio y posesión de las privadas; derechos sobre playas, vasos de lagos y cauces; derecho y posesión de riberas; servidumbres fundadas en títulos de derecho civil; derecho de pesca; preferencias en el derecho al aprovechamiento de aguas pluviales y derivadas de sus cauces naturales cuando se base en títulos de derecho civil, y en materia de daños y perjuicios causados a particulares por apertura de pozos, obras subterráneas o cualquier aprovechamiento efectuado por particulares, y expropiaciones forzosas sin indemnización o sin la observancia del procedimiento legal pertinente (arts. 205, 207, 210 y 211 LA).

La Corte Suprema de Justicia resuelve sobre los recursos interpuestos contra los fallos de estos juzgados.

El Presidente de la República sólo ha ejercido la facultad de reglamentar las leyes de aguas en casos especiales. Otro tanto ha hecho el SNE.

También ejercen jurisdicción sobre aguas, dentro de sus respectivas competencias, el MIC, el MAG, la Dirección de Ingeniería Sanitaria y Control de Alimentos (MSP) y el SNAA.

La realización, mantenimiento y operación de obras para el aprovechamiento de las aguas, o evitar o paliar sus efectos nocivos, incumben a los organismos centralizados y descentralizados que se indican en el cuadro 3.

A la protección de cuencas se dedican cuatro organismos distintos, tres descentralizados: de los casos de uso múltiple, el ICE; de los generales y de todos los demás --especialmente el hidroeléctrico-- puede ocuparse el SNE (arts. 2 y 49 L 258), aunque nunca lo ha hecho y carece de asignaciones presupuestarias o de otra clase de fondos para tales fines.

De las obras necesarias para la navegación se ocupa la Dirección de Obras Portuarias y Fluviales (MT), y de los puentes carreteros, la Dirección General de Vialidad del mismo Ministerio.

Sólo se prevé la formación de entidades de usuarios para ejecutar, explotar y administrar las obras comunes que requiere el aprovechamiento de las aguas. Aunque cumplen con una función pública deben adoptar formas de derecho civil que se denominan sociedades de usuarios, sólo se constituyen por voluntad de los interesados y no pueden dedicarse a la explotación agropecuaria (art. 131 L.A.). Se rigen subsidiariamente por las disposiciones aplicables a las sociedades comerciales y por el Código Civil. Sus actas constitutivas requieren la aprobación del SNE y su inscripción en el mismo y en el registro público. Son administradas por una Asamblea General que designa una Junta Directiva y una Junta de Vigilancia (arts. 131 y 132 L 276).

El SNE puede intervenir a petición de la sociedad o de alguno de los usuarios "para la resolución de las dificultades que se presenten en la administración de las mismas". No se aclara cuáles son los alcances y fines de la intervención (art. 133, inc. V).

En los últimos años se ha constituido este tipo de sociedades para riego, principalmente en las áreas en que se intensificaron los cultivos que se cosechan en la estación seca.

La imposibilidad de incorporar obligatoriamente todos los usuarios que sea necesario a tales instituciones les resta la amplitud que su acción requiere.

La aplicación subsidiaria de las normas vigentes para sociedades lucrativas no es apropiada para organismos que no realizan actividades comerciales, sino administran por delegación de la autoridad un sector del dominio público. Más apropiado sería buscar una nueva figura jurídica como el consorcio. No existe un mecanismo jurídico para asegurar la subordinación de sus actividades a programas generales, ni siquiera la coordinación con las actividades de otros organismos similares.

La crítica especializada ya ha señalado éstos y otros defectos secundarios de la legislación de estos organismos.^{13/}

13/ Legislación de aguas de Costa Rica y sugerencias para algunas reformas necesarias, op. cit.

No existen entidades ni fondos especiales para el desarrollo hídrico, si bien el sistema bancario nacional debe colaborar en el financiamiento de obras destinadas a aprovechamientos con fines agropecuarios de obras de drenaje y conservación de recursos destinados a la explotación agropecuaria, y de la actividad de pequeños y medianos pescadores (arts. 136 y 137 L. 2825, de Colonización).

Conclusiones

La creciente necesidad de desarrollar integralmente los recursos hídricos, señalada por todos los expertos que han intervenido en la elaboración de este informe, impone una coordinación de la acción administrativa, que puede lograrse por distintos caminos.

Desde el punto de vista hídrico, lo más simple parece ser concentrar al máximo horizontalmente las distintas dependencias que se ocupan de las aguas, lo cual exigiría reformar sustancialmente una administración que en muchos casos considere que lo referente al agua corresponde a diversos sectores administrativos.

Convendría estudiar el tema no sólo desde el punto de vista del agua, sino con una perspectiva mucho más general por la creciente importancia del recurso, aunque no se haya concedido gran importancia a una reforma de ese tipo.

Al plantear la conveniencia de concentrar la actividad administrativa deberá distinguirse entre lo necesario, lo conveniente y lo posible.

La concentración horizontal de la programación, estudios e investigaciones es necesaria para la planificación integral de las aguas; pero el hecho de sustraer esas actividades de otros sectores administrativos de un modo absoluto puede obstaculizar su funcionamiento y perjudicar indirectamente la actividad que se pretende racionalizar.

En cambio la concentración vertical sólo es posible con limitaciones, porque el carácter general y sintético de dichas actividades que se realizan en la cúspide, difiere sustancialmente del analítico y diferenciado de las que tienen lugar en la base.

Por eso se recomienda en el capítulo II, entre otras medidas, la creación del Consejo Nacional de Aguas propuesto por el SNE^{14/} como primer paso para racionalizar esas actividades a través de una programación articulada con la de los distintos sectores relacionados con las aguas, sin afectar sustancialmente a la actual estructura administrativa.

La concentración horizontal de las funciones de autoridad también es necesaria para manejar en forma congruente el recurso y está casi lograda en Costa Rica. Las recomendaciones 9 y 10 del capítulo IV, tienden a completar esa concentración.

La extensión vertical de tales atribuciones debe ser aplicada con un criterio práctico, que podría conducir a darle una mayor intervención en etapas verticales más avanzadas de algunos aprovechamientos que de otros.

También podría convenir una descentralización territorial de las mismas que fuese más realista que la que cumplen actualmente los inspectores cantonales.

La concentración horizontal de la actividad operativa podría originar economías, pero se debe resolver antes el problema de capital importancia, que ha frustrado intentos similares en otros países, de lograr eficiencia y celeridad en el funcionamiento de un organismo de tan amplias dimensiones. De acordarse esa forma tal vez debería ir acompañada de alguna desconcentración vertical que facilitase el procedimiento.

Por ello se recomienda la planificación coordinada que se propone más arriba. Los aspectos comunes de las aguas --como la realización de obras de fines múltiples-- pueden ser atendidos por el organismo operativo sectorial que convenga en cada caso e incluso podrían crearse organismos especializados para administrar determinadas obras cuando así conviniese, pero bajo la dirección de la autoridad de aguas y dentro de las normas que la programación del recurso impusiera.

14/ Véase la nota 6 de la página 12.

La participación de los particulares en el manejo y administración de las aguas y obras podría obtenerse estableciendo un régimen de consorcios moderno en sustitución de las actuales sociedades de usuarios.^{15/}

Un régimen legal apropiado aseguraría su viabilidad, pero el buen funcionamiento depende de una educación especial del usuario que suele requerir generaciones, por lo que sería de recomendar que la legislación proyectada se anticipe a salvar los obstáculos que podría implicar su implantación, previendo una intervención del Estado para apuntalar su funcionamiento y suplir sus deficiencias.

Para poner en funcionamiento el organismo de coordinación propuesto, y proyectar la legislación e implantación de consorcios de beneficiarios del agua podría recurrir Costa Rica a la cooperación técnica internacional.

15/ Véanse: "Legislación de Aguas de Costa Rica y sugerencias para algunas reformas necesarias, op. cit. pág. 82; Guillermo J. Cano J., Las leyes de aguas en Sudamérica, Colección FAO, Cuaderno de Fomento Agropecuario No. 56, págs. 198/201, Roma, 1956; Gonzalo Figueroa Tagle y otros, Comentarios al Código de Aguas, Tomo I págs. 341 y ss., Tomo II, págs. 1/133, Editorial Jurídica de Chile, Santiago 1960, y Joaquín López, Organización de las Comunidades de Usuarios en la República Argentina, Annales Juris Aquarum I, Mendoza, 1968.