



El agua como derecho humano:

RECONOCIMIENTOS
Y DISPUTAS EN COSTA RICA

EDITORES

Evelyn Villarreal F.

Bruce M. Wilson



El agua como derecho humano:

RECONOCIMIENTOS
Y DISPUTAS EN COSTA RICA

EDITORES

Evelyn Villarreal F.
Bruce M. Wilson

333.91

P964e Programa Estado de la Nación

El agua como derecho humano: reconocimientos y disputas en Costa Rica / Programa Estado de la Nación ; Evelyn Villarreal Fernández, Bruce M. Wilson (editores) . -- -- Datos electrónicos (1 archivo : 12.000 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2022.

ISBN 978-9930-618-02-8 (digital)

ISBN 978-9930-618-03-5 (impreso)

Publicado también en formato impreso, 226 páginas.

Documento elaborado en el marco del Informe Estado de la Justicia.

1. AGUA. 2. SUMINISTRO DE AGUA. 3. ASPECTOS LEGALES. 4. DERECHOS HUMANOS. 5. CONFLICTOS. 6. ASPECTOS SOCIALES,. COSTA RICA. I. Villarreal Fernández, Evelyn, ed. II. Wilson, Bruce M., ed. III. Título.



Créditos

Este libro fue posible gracias al proyecto “Elevating water rights to human rights”, financiado por el Consejo Noruego de Investigación y auspiciado por el Chr Michelsen Institute, Centre on Law & Social Transformation, la Universidad Central de Florida y -para el caso de Costa Rica- el Programa Estado de la Nación- Conare. A todos los investigadores e investigadoras asociadas al proyecto les agradecemos las distintas contribuciones a los avances que se les presentaron, las valiosas discusiones académicas e insumos inspiraron varios de los análisis aquí presentado.

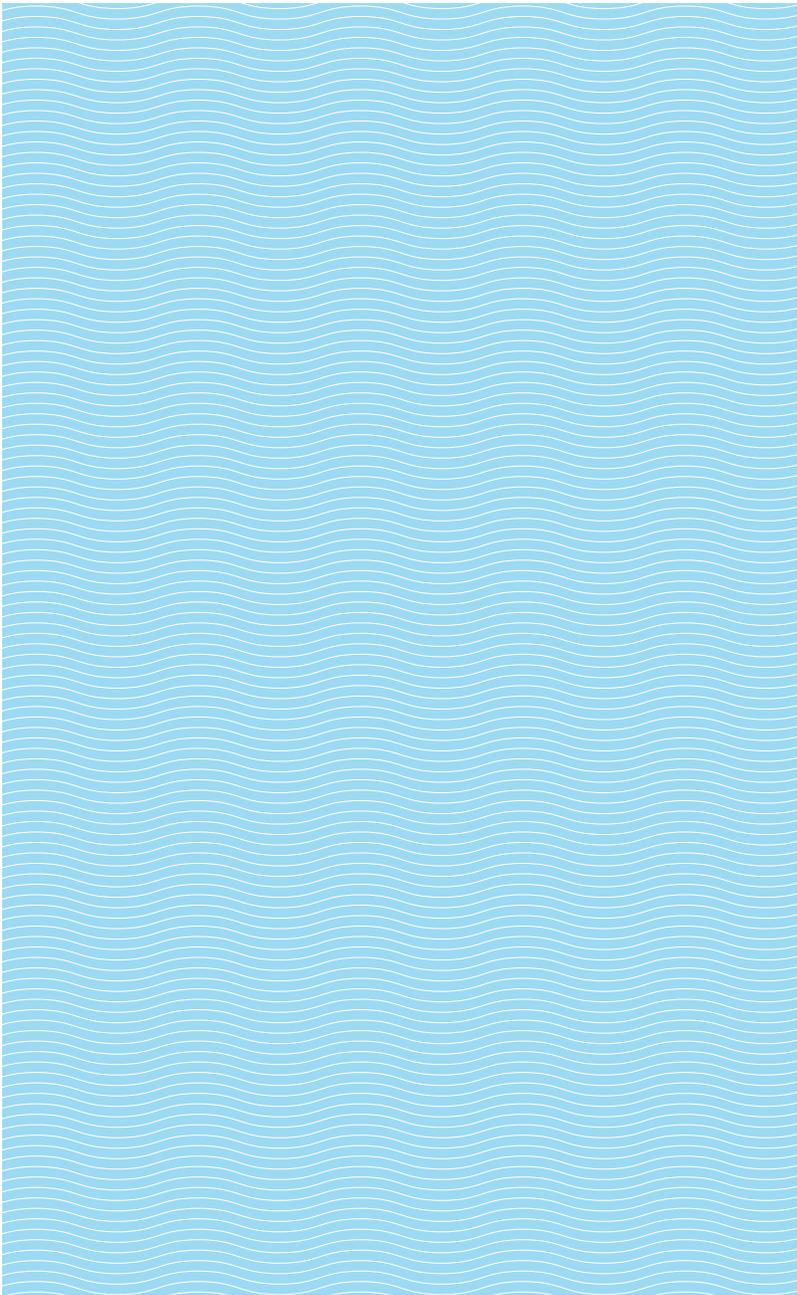
Agradecemos de manera particular las valiosas lecturas críticas de diversas versiones de los capítulos a Francisco Angulo, Daniel Brinks, Karen Chacón, Kerstin Hamann, Leonardo Merino, Haideer Miranda, Mario Peña, Olmán Rodríguez, Arkaja Singh y Jorge Vargas Cullell.

Varias personas funcionarias colaboraron con datos e información: del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados Cecilia Martínez, Andrea Sánchez, Katty Ramírez; de la Sala Constitucional Sonia Villegas.

El taller de consulta de las primeras versiones de los capítulos tuvo la asistencia y valiosos comentarios de Darner Adrián Mora Alvarado, Rosibel Víquez Abarca, Irene Murillo Ruin, Eva Carazo Vargas, Zaida Ulate G., Tanya García Fonseca, Nicolas Boegling, Lilliana Arrieita Quezada, Mauricio Castro, Alberto Quirós Sanabria, Elías Rosales Escalante, María Valenciano H., Paulino Madrigal R., Jackson Moncada Céspedes, Jesús Sáenz Solís, Steffan Gómez Campos, Ronald Alfaro Redondo, Francisco Angulo Zamora, Karen Chacón Araya, Alvaro Carballo Arce.

Quisiéramos reconocer el apoyo administrativo de Susan Rodríguez, del Programa Estado de la Nación y de la Fundación de Ciencia y Alta Tecnología (Funcenat), y de Tineke Lohne y Olga Pushkash del CMI.

La revisión filológica de Laura Flores, la colaboración a los editores realizada por Naidelyn Sibaja, y la diagramación de Erick Valdelomar, terminaron de darle forma a esta obra.



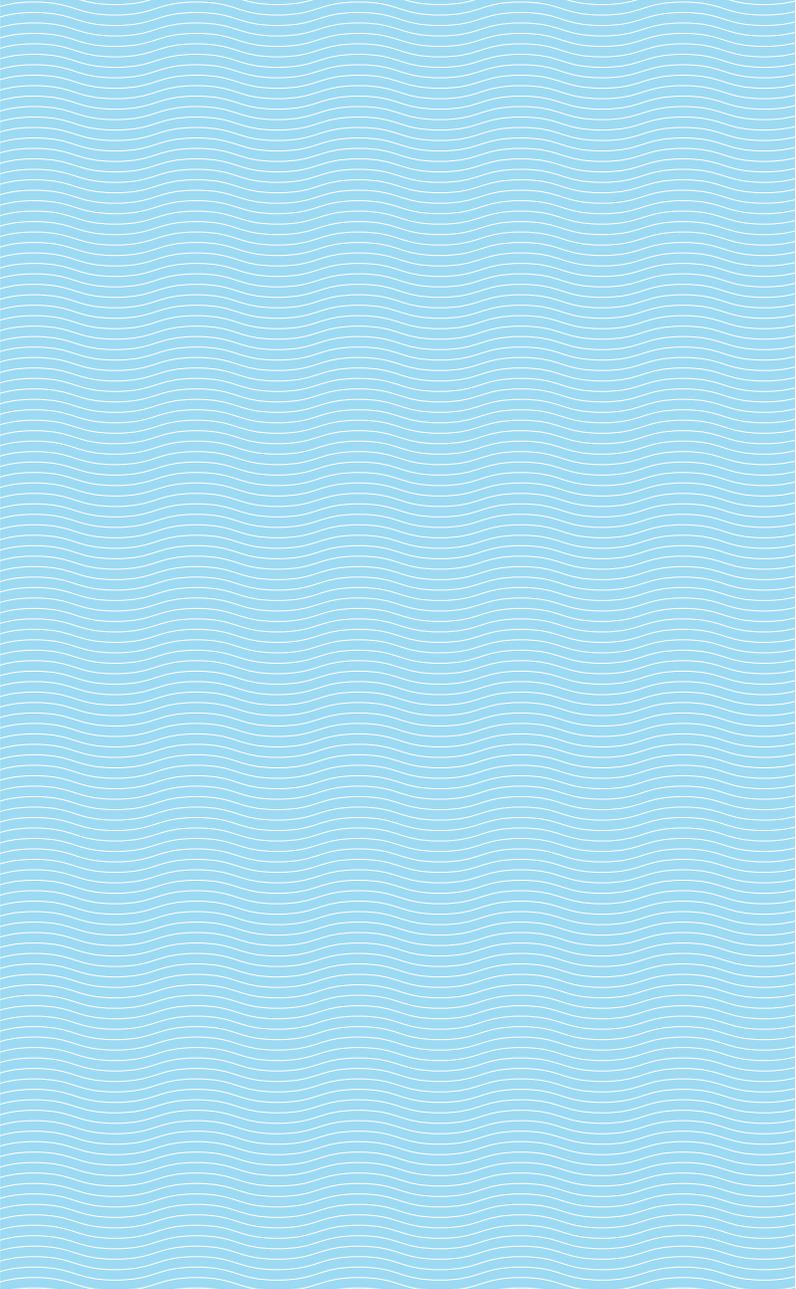


Índices

CRÉDITOS	3
ÍNDICES	5
AUTORES	9
PRÓLOGOS	13
PRESENTACIÓN	25
CAPÍTULO 1.	
INTRODUCCIÓN	29
Agua, derechos, disputas	33
Disputas por el agua	34
El agua como derecho humano	37
Resumen del libro	40
CAPÍTULO 2.	
PANORAMA GENERAL SOBRE EL ESTADO Y USO DEL AGUA EN COSTA RICA	45
Introducción	45
Costa Rica: un país con altas tasas de cobertura de agua y saneamiento básico	47
Resultados dispares caracterizan uso y gestión del agua en Costa Rica	52
Riesgos en disponibilidad del agua refuerzan la urgencia de información precisa	52
Pese a amplia cobertura se mantienen brechas en el acceso a agua potable	57
Bajo nivel de saneamiento y mayor contaminación comprometen calidad del agua	63
Calidad y consumo explican diferencias en el costo del agua	72
Conclusiones	76

CAPÍTULO 3.	
EVOLUCIÓN DEL MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL SOBRE EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO EN COSTA RICA	77
Introducción	77
Contexto normativo e institucional del agua en Costa Rica	78
Reconocimiento del DHAS en la legislación costarricense	90
Sobre el reconocimiento del DHAS en el marco normativo	91
Congruencia de la legislación con el DHAS	92
Problemas de cumplimiento	99
Rendición de cuentas, información y participación	101
Conclusiones	103
CAPÍTULO 4.	
EL DERECHO HUMANO AL AGUA POTABLE Y AL SANEAMIENTO EN LAS LUCHAS COMUNITARIAS, 1980 A 2017	107
Introducción	107
La mirada de largo plazo a los conflictos socioambientales	109
Contiendas por el agua	110
Conflictos por represas y proyectos hidroeléctricos en Costa Rica	113
Conflicto socioambiental por el agua del Parque Los Chorros de Tacares (Alajuela)	119
Conclusiones	124
CAPÍTULO 5.	
JUDICIALIZACIÓN DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN COSTA RICA	127
Introducción	127
Metodología	131
La jurisdicción constitucional en Costa Rica como garante de derechos humanos	134
El derecho humano al agua en la jurisprudencia de la Sala Constitucional	138
Análisis cuantitativo: amplio acceso a la justicia constitucional por el derecho al agua versus pocas resoluciones a favor	138
Patrones de votación de la sala constitucional difieren según la temática recurrida	142
Creciente número de los casos de agua son admitidos en la Sala Constitucional	144
Votos “sin lugar” son mayoritarios, sobre todo en casos clasificados como servicio público	148

Análisis cualitativo: tres líneas de argumentación de la Sala Constitucional en los casos del derecho al agua	153
Resultados cuando se invoca el derecho humano y fundamental al agua y derechos conexos	156
Resultados cuando se invoca el derecho al agua entrelazado con derechos ambientales	163
Resultados cuando se invoca el derecho al agua como servicio público relacionado con derechos de petición y pronta resolución	168
Análisis de temas específicos	173
Reglamentación interna legítima los rechazos a las solicitudes del servicio de agua	175
La obligación de instalar una fuente pública de agua potable cuando hay desconexiones	177
Contaminación de fuentes de agua y protección de mantos acuíferos: el debate sobre el artículo 50	181
Conclusiones	188
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	191
BIBLIOGRAFÍA	193





Autores

Bruce M. Wilson

Es profesor de Ciencias Políticas de la Universidad Central de Florida, Orlando, en la Escuela de Política, Seguridad y Relaciones Internacionales y profesor e investigadora asociado del Instituto Christian Michelsen, de Bergen Noruega. Lidera el proyecto “Elevando el Derecho al Agua como Derecho Humano”, financiado por el Consejo Noruego de Investigación. Su trabajo de investigación previo incluye numerosos artículos en revistas académicas como *Comparative Political Studies*, *Journal of Latin American Studies*, *Comparative Politics*, y recientemente en las revistas *Development and Change* (2021), *British Journal of Politics and International Relations* (2022), y *Water* (2022). Sus libros incluyen *Costa Rica: Politics Economics and Democracy* (1998) y *Courts and Power in Latin America and Africa* (co-authored 2010).

Evelyn Villarreal Fernández

Es Máster en Estudios Políticos Latinoamericanos de la Universidad de Oxford, Reino Unido, y Licenciada en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad de Costa Rica. Es investigadora y gestora de investigación en el Programa Estado de la Nación-CONARE, ha liderado el informe Estado de la Región Centroamericana en Desarrollo Humano Sostenible y más recientemente del Informe Estado de la Justicia.

Karen Chacón Araya

Es Licenciada en Relaciones Internacionales con énfasis en Política Exterior y Diplomacia y Máster en Estudios Latinoamericanos con énfasis en Cultura y Desarrollo de la Universidad Nacional (UNA). Cuenta con una especialización en estadística del Instituto Tecnológico de Costa Rica. Actualmente se desempeña como investigadora principal del capítulo Armonía con la Naturaleza del Informe Estado de la Nación del Programa Estado de la Nación-Conare. Además, colabora con el Informe Estado de la Justicia y es profesora en la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional. Ha realizado investigaciones en temas vinculados con agricultura, conflictos socioambientales, gestión municipal, energía, seguridad alimentaria, desarrollo rural, agua, justicia y política exterior.

Rebecca Schiel

Está realizando un post doctorado como investigadora en la Universidad Central de Florida, en la Escuela de Política, Seguridad y Relaciones Internacionales y el Instituto Christian Michelsen, de Bergen Noruega. Su investigación es financiada en conjunto por el Consejo de Investigación Noruego y la beca P3 de la UCF. La doctora Schiedl se interesa en temas de derechos humanos, relaciones cívico-militares, economía política y democractización. Sus publicaciones incluyen artículos en revistas como Democratization, Conflict Management and Peace Science, Foreign Policy Analysis, y Studies in Comparative International Development. Más recientemente publicó en Development and Change, the British Journal of Politics and International Relations, y la revista Water.

Alonso Ramírez Cover

Doctor en Estudios del Desarrollo con énfasis en Estudios Agrarios y Ambientales por el International Institute of Social Studies de la Erasmus University Rotterdam. Actualmente se desempeña como investigador y Subdirector del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) y es docente de la Escuela de Ciencias Políticas, ambos de la Universidad de Costa Rica.

Alexa Obando

Máster en Investigación en Estudios Socioambientales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador.

Felipe Alpízar Rodríguez

Es Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid, donde también cursó sus estudios de Maestría. Completó su grado académico de Licenciatura en Ciencias Políticas en la Universidad de Costa Rica, donde se desempeña desde el 2005 como profesor e investigador. Ha desempeñado cargos directivos en la Universidad de Costa Rica (director del Centro de Investigación y Estudios Políticos CIEP) y de alta responsabilidad en organismos internacionales (Oficial de Programas Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD). Ha sido consultor de organismos internacionales como Banco Interamericano de Desarrollo (BID), PNUD, Fondo de las Naciones Unidas para la Población (UNFPA), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y nacionales como el Programa Estado de la Nación (PEN). Ha publicado varios libros, artículos científicos, capítulos de libros y artículos de opinión sobre política nacional, el Estado, el desarrollo, la democracia, estudios de opinión pública, la política ambiental y la gestión del agua. Profesor Catedrático de la Escuela de Ciencias Políticas e investigador del CIEP de la Universidad de Costa Rica, actualmente se desempeña como Secretario Académico de la Rectoría de la Universidad de Costa Rica.

Alberto Gutiérrez Arguedas

Costarricense. Geógrafo, docente e investigador de la Universidad de Costa Rica (UCR), en la Sección de Historia y Geografía de la Sede Occidente y el Centro de Investigación y Estudios Políticos. Bachiller en Geografía por la UCR (2012), máster en Geografía por la Universidad Federal de Rio Grande do Norte (UFRN), Brasil (2015) y doctorando en Ciencias Sociales por la UCR (desde 2021). Áreas de trabajo: ecología política y geografía política.

María Stephanie Valenciano Hernández

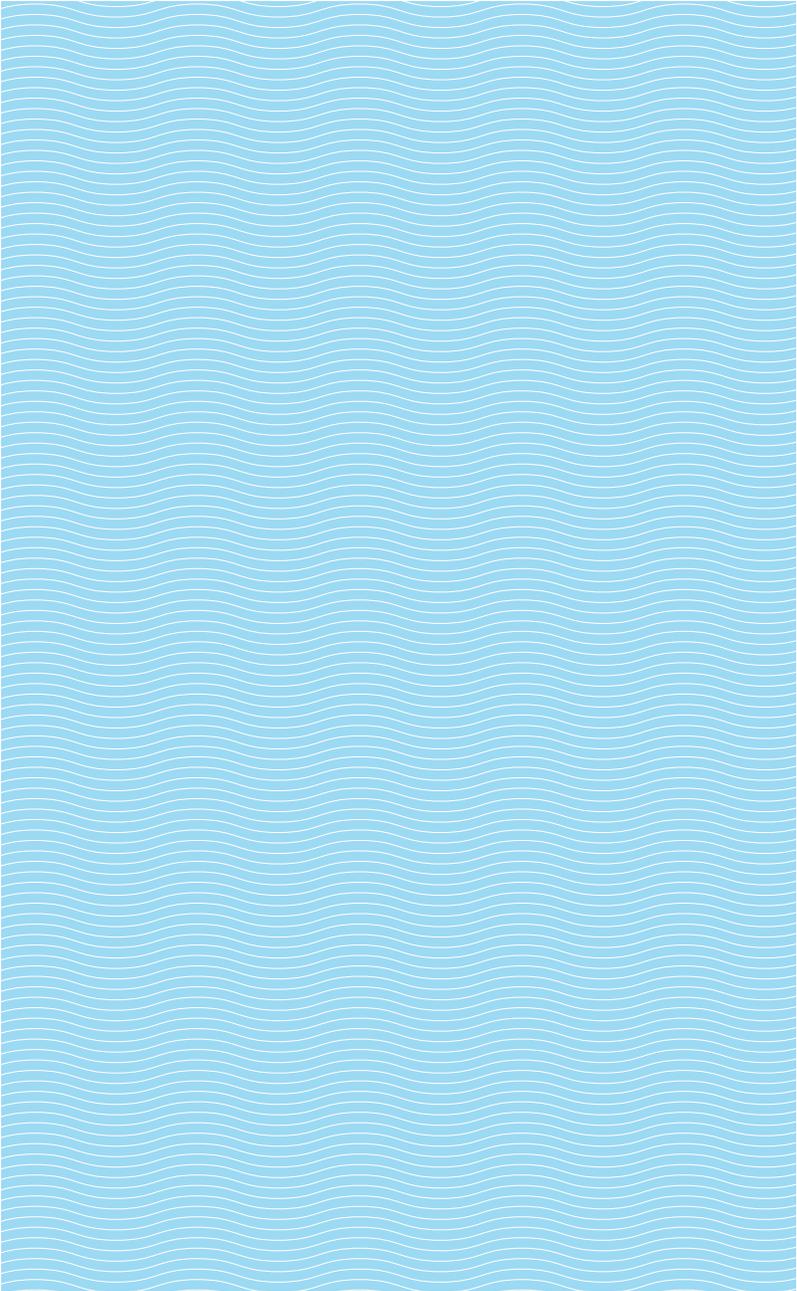
Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica y estudiante de la Maestría en Población y Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede México (2020-2022).

Kenneth Obando Rodríguez

Es Ingeniero en Ciencias de la Computación del Instituto Tecnológico de Costa Rica, donde también cursó con una especialización en Ciencia de Datos y realiza labores de docencia. Completó el Máster Universitario en Inteligencia Artificial de la Universidad Internacional de la Rioja. Actualmente trabaja como investigador en la Mesa de Ciencia de Datos del Programa Estado de la Nación donde ha colaborado en diversos proyectos relacionados con análisis automatizado de texto.

Naidelyn Sibaja Padilla

Es politóloga por la Universidad de Costa Rica (UCR) y especialista en Big Data empresarial por el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR).





Prólogo

NANCY HERNÁNDEZ

El libro que tengo el honor de prologar, es el resultado del destacado aporte investigativo del más alto nivel de un grupo de académicos, en uno de los temas jurídicos más relevantes y controversiales del derecho ambiental, en la actualidad, como es el acceso y protección al agua como derecho humano. La obra, financiada por el Consejo de Investigación Noruego, y auspiciada por el Chr. Michelsen Institute, el *Center of Law for Social Transformation de Noruega*, la *Universidad de Florida Central* y el *Programa Estado de la Nación*, nos presenta una mirada sobre la historia de la protección del recurso hídrico en nuestro país y de los pasos que nos llevaron a ser uno de los tres países del mundo con mejor calidad del agua, a la vez que nos ofrece un análisis crítico de los retos presentes y futuros a nivel de política pública, normativo y de acceso a la justicia.

La información recopilada en esta investigación evidencia que Costa Rica muestra niveles de cobertura de agua muy similares a los que tienen los países desarrollados, pero la documentación detallada que se aporta, nos alerta sobre un aumento exponencial de los conflictos sociales por agua que se han judicializado ante la falta de respuesta estatal y nos muestra un recorrido de cómo ha ido cambiando su naturaleza a lo largo del tiempo, lo cual desnuda con claridad, el agotamiento de la política pública y la legislación otrora exitosa y nos avizora sobre la apremiante necesidad de abordar su actualización, así como de la arquitectura institucional que gestiona la protección del recurso hídrico en nuestro país.

Según los datos de la investigación, el reconocimiento del acceso al agua como derecho humano en el año 2020, -mediante reforma constitucional, al artículo 50 de la Constitución Política- que declara su abordaje como prioritario y “esencial para la vida”, ha sido relevante pero, no se ha traducido, per sé, en un avance significativo de su tutela judicial, o de la política pública en la materia.

El estudio localizó sentencias relevantes o emblemáticas para la garantía del derecho, por ejemplo la de la obligatoriedad de colocar una fuente pública ante un corte por falta de pago, o la de notificar con antelación y seguir un debido proceso para una denegación o suspensión del servicio, pero también muestra la otra cara de la jurisprudencia que limita el acceso a la justicia constitucional, lo cual afecta en especial a grupos en estado de vulnerabilidad, por ejemplo, en cuanto al costo del servicio.

Se reconoce en la obra que la Sala Constitucional fue pionera en darle status de derecho humano al acceso y protección del recurso hídrico. Al principio su reconocimiento lo hizo como derivado de otros derechos (la vida, la salud, el ambiente, por ejemplo) para luego darle autonomía, más de una década antes de que a nivel internacional se diera ese paso o se hiciera lo propio a nivel interno, al enmendar la Constitución para su expreso reconocimiento. Lo anterior es coherente con su línea progresiva en materia ambiental, -que, aunque perfectible-, es innegable, en especial si recordamos que fue su jurisprudencia la que inicialmente dio nacimiento al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado como derecho humano, incluso reconociendo legitimación directa para su defensa a niños y niñas (ver sentencia de amparo 1993-3705). Fue posteriormente, en el año 1994, que se dio el paso para la formalización de la protección del ambiente mediante la inclusión de un del párrafo segundo del artículo 50 de nuestra Constitución estableciendo la legitimidad de “cualquier persona” para su defensa. No puede negarse que estos son dos ejemplos de los numerosos aportes al fortalecimiento del estado de derecho, -particularmente en materia ambiental-, de la Sala Constitucional, que, desde su creación, ha tenido el mérito indiscutible, de devolverle a la Constitución su lugar como instrumento jurídico y político supremo, con fuerza normativa y con ello, darle vida, mutabilidad a la Constitución y con ella dinamicidad y progresividad a la democracia. Con su creación se dio un acceso directo en única instancia, sin mayores formalidades en amparo y habeas corpus, a toda persona, para la defensa de sus derechos humanos, en una jurisdicción que funciona 24 horas al día, 365 días al año. Hasta el más simple ciudadano tiene acceso a la jurisdicción constitucional, sin costo, ni mayor formalidad a defender sus derechos constitucionales y sus derechos humanos ante la máxima instancia judicial del país, lo cual es una ventaja que no existe con esas características, ni siquiera en el mundo desarrollado. En palabras del Dr. Eduardo Ortíz Ortíz (q.D.g) uno de los mayores iuisspublicistas del siglo 20 en nuestro país, la jurisdicción constitucional costarricense se ha convertido en la voz de los que no tienen voz, en la voz del pueblo. Fue el propio pueblo quien bautizó con el término “sala cuartazo”, la posibilidad de acudir

al Tribunal como opción reivindicadora de sus derechos frente a cualquier arbitrariedad o incumplimiento de la Constitución.

Después de la grata experiencia de pasar 32 años en ese Tribunal, he podido atestiguar de primera mano que la creación de la jurisdicción constitucional es uno de los mayores aciertos de nuestra Segunda República, y más aún, por su amplio acceso y competencias cumple un rol equilibrador en la sociedad, en cuanto funciona como una válvula de escape a la tensión social debido a su amplio acceso y capacidad de tutela en un plazo razonable, frente a la inacción o arbitrariedad del Estado.

El acceso al agua, su gestión y protección, es uno de esos temas que ejemplifican esa función de válvula de escape fundamental de la tensión social en temas estructurales donde el estado falla y donde cada vez con mayor frecuencia, las comunidades interponen “sala cuartazos” en busca de soluciones a la mala gestión del recurso hídrico. Y dos ejemplos emblemáticos reseñados en la obra, son los casos de Sardinal y Hatillo, ambos de amplia movilización social que fácilmente pudieron terminar en tragedia, si no fuera porque la judicialización del tema en la Sala Constitucional sirvió al sistema democrático de canal para resolver un conflicto, mediante los mecanismos del estado de derecho, donde han fallado las instancias que debieron atenderlo. Ciertamente, en la última década la jurisdicción constitucional ha venido reflejando la realidad nacional que se ve impactada por un creciente aumento de la conflictividad social frente a problemas estructurales. Tal es el caso del sistema de salud, de la crisis del sistema penitenciario, la fiscal y del sistema de pensiones y a ello podemos añadir, la nueva conflictividad generada en materia ambiental en particular por los problemas de acceso y gestión del recurso hídrico. De tal forma que la judicialización del derecho al agua es una consecuencia de la inercia del Estado para tutelar adecuadamente este derecho fundamental.

Por ello, un tema central de la investigación es la sistematización de esa explosión de casos, particularmente amparos, que en materia de agua, llegan a la jurisdicción constitucional y que confirma, lo que la propia investigación trasluce con claridad y es la fragmentación de las competencias de las instituciones encargadas de velar por el recurso hídrico, la desactualizada y también fragmentada normativa, todo dentro de un marco de descoordinación que termina generando la necesidad de judicializar la controversia.

La investigación es única en el país y sistematiza más de 405,154 sentencias de la Sala Constitucional en el período 1989-2020, en la materia y aunque da un balance positivo a la jurisdicción constitucional, por sus aportes en la protección del recurso hídrico, hace un llamado de atención por su política de admisibilidad cerrada o tímida en ciertos temas que afectan a la población

en mayor estado de vulnerabilidad. Se resalta que un gran porcentaje de estos reclamos se delegan por política de admisibilidad y deslinde de competencias, a la jurisdicción contencioso administrativa, que, por su costo y formalidad, se vuelve inaccesible para una gran parte de la población, aumentando la tensión social por la falta de instancias oportunas y efectivas para resolver problemas de costo o mal servicio del suministro de agua.

Frente a estos señalamientos es importante indicar que la jurisdicción constitucional, mediante el recurso de amparo, es una vía celera, informal y sumaria, pero únicamente tiene competencia para resolver violaciones directas a derechos fundamentales, sin que le corresponda sustituir otras instancias jurisdiccionales que también tutelan derechos fundamentales, pero en vía ordinaria, cuando la naturaleza del proceso rebasa la capacidad y naturaleza sumaria del amparo para analizarlos. Es cierto que el deslinde de competencias entre la jurisdicción constitucional y la contencioso administrativa es compleja y casuística, pero cuando se trata de casos que requieren un análisis de normativa infralegal, mediante un juicio plenario que permita un mayor contradictorio por tratarse de pruebas y hechos complejos, la jurisprudencia mayoritaria, ha considerado que la vía adecuada para la revisión de esos actos administrativos es la contencioso administrativa, que además tiene la virtud de tener jueces de ejecución de sentencias a su cargo, de tal forma que es inevitable que muchos amparos, en distintos temas, se remitan a esa jurisdicción cuando la naturaleza del caso lo amerita. No obstante lo anterior, la línea jurisprudencial del Tribunal ha sido la de asumir los temas ambientales complejos, cuando éstos tratan temas que representan un peligro para la salud o la vida de las personas, y a manera de ejemplo, podemos citar, el amparo sobre el arsénico en el agua, o los múltiples casos de protección de mantos acuíferos que se citan en la investigación.

Hay que tomar en cuenta también, que la Sala Constitucional tramita seis tipos de procesos y más de 25 mil casos al año. En ese sentido no puede convertirse en instancia única omnipresente en materia judicial, ni remedio de todos los males estructurales del país, porque no sólo desnaturaliza su función, sino que se arriesga a descuidar su mandato constitucional esencial para los otros temas de su competencia. Estos son aspectos a tomar en cuenta en el diseño del deslinde de competencias entre la jurisdicción constitucional y la ordinaria, que el legislador encargó a la propia Sala, cuando en el artículo 7 de su ley, estableció que le corresponde a ella, fijar su propia competencia.

Por otra parte, el estudio de la jurisprudencia revela que las referencias al derecho internacional han sido un importante apoyo por medio de la cita de múltiples instrumentos jurídicos internacionales, a partir de los cuales ha

realizado la traducción de esos criterios en acciones concretas que garanticen efectivamente las demandas de acceso al agua, pero se resaltan dos omisiones importantes, como son, la escasa referencia al Comentario 15 o la resolución de las Naciones Unidas del reconocimiento del derecho humano al agua, y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relacionados con el tema. En este último supuesto, es importante mencionar que la la Corte IDH, también se ha referido al derecho al acceso al agua y a la calidad del agua y aunque su protección la ha derivado mayoritariamente de otros derechos protegidos convencionalmente como el derecho a la vida o la propiedad privada, por ejemplo, lo reconoce como un derecho humano justiciable en esa sede. Tal vez los pronunciamientos de la Corte IDH más importantes en materia de acceso al agua, son los que se refieren a poblaciones indígenas o privados de libertad. A manera de ejemplo resulta emblemático el caso de *Xákmok Kásek vs. Paraguay*, en el que se remite expresamente a la Observación General. No. 15 del Comité DESC al conectar el acceso y calidad del agua con el derecho a la vida establecido en el art. 4.1 de la CADH para resolver la responsabilidad internacional derivada de la violación del derecho a la propiedad ancestral demandado por la Comunidad Indígena, la cual alegaba haber sido privada de los medios de subsistencia tradicionales y de los servicios básicos en el espacio territorial de 310.700 hectáreas, que forman parte de sus territorios ancestrales.

La Corte reconoció, que la vida de los miembros de la Comunidad fue condicionada por las restricciones derivadas de la propiedad privada y la expropiación de la tierra y tuvo como probado que desde el año 2003 los miembros de la Comunidad no tenían servicio de distribución de agua, sino que tal prestación, a partir de abril de 2009, en virtud del Decreto No. 1830 se hizo parcialmente.

En este caso, la Corte reconoce, que a partir de la adopción del Decreto citado, el Estado adoptó medidas con vistas a paliar la situación, no obstante, señala la sentencia, que las gestiones realizadas en ese sentido no fueron suficientes, ya que el agua suministrada por el Estado durante los meses de mayo a agosto de 2009, no se adecuaba a los estándares internacionales que establecen como mínimo 7,5 litros de agua por persona por día para satisfacer el conjunto de las necesidades básicas, que incluye alimentación e higiene. Es decir, que las acciones adoptadas no fueron suficientes “para proveer a los miembros de la Comunidad de agua en cantidad suficiente y calidad adecuada, lo cual los expone a riesgos y enfermedades” (párr.195-196).

Por otra parte, la Corte IDH se pronunció sobre el derecho al agua de las personas privadas de libertad en el caso *Vélez Loors vs Panamá*, referente

a la detención del señor Vélez Loors, debido a la ilegalidad de su estatus migratorio. En el caso, la Corte observó, entre otras cosas, que el problema de suministro de agua (y sus consecuencias sanitarias) que afectó por 15 días a la población carcelaria y en particular al demandante, quien fuera recluido en el Centro Penitenciario La Joyita, constituyen “una falta grave del Estado a sus deberes de garantía hacia las personas que se encuentran bajo su custodia” (párr. 216), pues, estos “deben adoptar medidas para velar porque las personas privadas de libertad tengan acceso a agua suficiente y salubre para atender sus necesidades individuales cotidianas, entre ellas, el consumo de agua potable cuando lo requiera, así como para su higiene persona” (párr. 215).

Ciertamente, la jurisprudencia y doctrina internacional son contestes en señalar que el principio de igualdad y no discriminación sostiene todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y tiene carácter de norma de *ius cogens*, lo que crea una obligación de combatir las prácticas discriminatorias por acción u omisión y precisamente, la consideración del agua como un derecho humano busca garantizar su acceso universal, teniendo presente especialmente a los grupos que históricamente se han visto excluidos por su situación de vulnerabilidad.

El libro visibiliza el derecho humano al agua como parte de una nueva generación de derechos frente a las necesidades y amenazas de nuestro tiempo, pero que al mismo tiempo requieren para su concreción, su auténtica ejecutabilidad, para que no pasen a ser una mera declaración semántica o derechos de papel y por ello nos invita a una reflexión importante, al menos en dos temas puntuales: la necesidad de actualizar la legislación y dar instancias de participación ciudadana en la materia, incluidas instancias expeditas capaces de resolver los crecientes conflictos generados por la gestión del recurso hídrico, así como replantearse la jurisprudencia de admisibilidad de la Sala Constitucional ante la ausencia de un marco actualizado y/o efectivo, con un rol de mayor apertura, considerando que alrededor de los problemas de acceso, costo, saneamiento del recurso hídrico están las poblaciones en mayor estado de vulnerabilidad y que frente a éstas, como se señaló *supra*, el estado tiene la obligación de combatir toda acción u omisión que en la práctica tenga efectos discriminatorios.

Es claro que en el derecho constitucional y en el derecho internacional existe una progresiva tendencia hacia la consolidación del acceso al agua y todos sus derivados, como justiciable en ambas vías (de acuerdo a la competencia de cada una) como derecho fundamental, tendencia claramente reflejada en nuestra jurisprudencia, pero que no alcanza para traducir en derechos efectivos el acceso y protección del recurso hídrico a poblaciones

históricamente excluidas lo que amenaza con dejar, sin contenido esencial, el derecho de acceso humano al agua.

Los retos que, como país, debemos enfrentar pasan, como señala con acierto la investigación, por la citada falta legislación actualizada, y por el hecho de que un gran porcentaje de la gestión del recurso hídrico (entre un 30% y un 40%) está en manos de Asociaciones administradoras de los Sistemas de Acueductos (Asadas), con pocos controles y frente a quienes los usuarios no tienen mecanismos claros para reclamar sobre sus decisiones relativas al servicio. Es decir que casi la mitad del agua en nuestro país se gestiona por particulares, sin que existan instancias que tutelen y defiendan a los usuarios/as de esos servicios, razón por la cual muchas de las quejas terminan en amparos que por razones de competencia son declarados inadmisibles, generando una creciente conflictividad no abordada en las comunidades. Por otra parte, en Costa Rica no contamos con un inventario actualizado de las fuentes de agua potable superficiales y subterráneas, ni una ubicación definida de la totalidad de los mantos acuíferos y las áreas de recarga. En este campo, existe una pasividad de las autoridades frente a la ocupación arbitraria de las zonas de recarga acuífera poniendo en serio riesgo el abastecimiento para la población nacional por deterioro de las cuencas, mal uso del suelo y falta de planificación.

Otro problema es la inexistencia de sistemas de tratamiento de aguas negras de las áreas urbanas que se traduce en una permanente contaminación de las aguas superficiales y subterráneas por vertidos indiscriminados sin o con inadecuado tratamiento. A esos retos, se suman, la reducción progresiva del recurso por deforestación de las cuencas y la contaminación del recurso hídrico por actividades agrícolas.

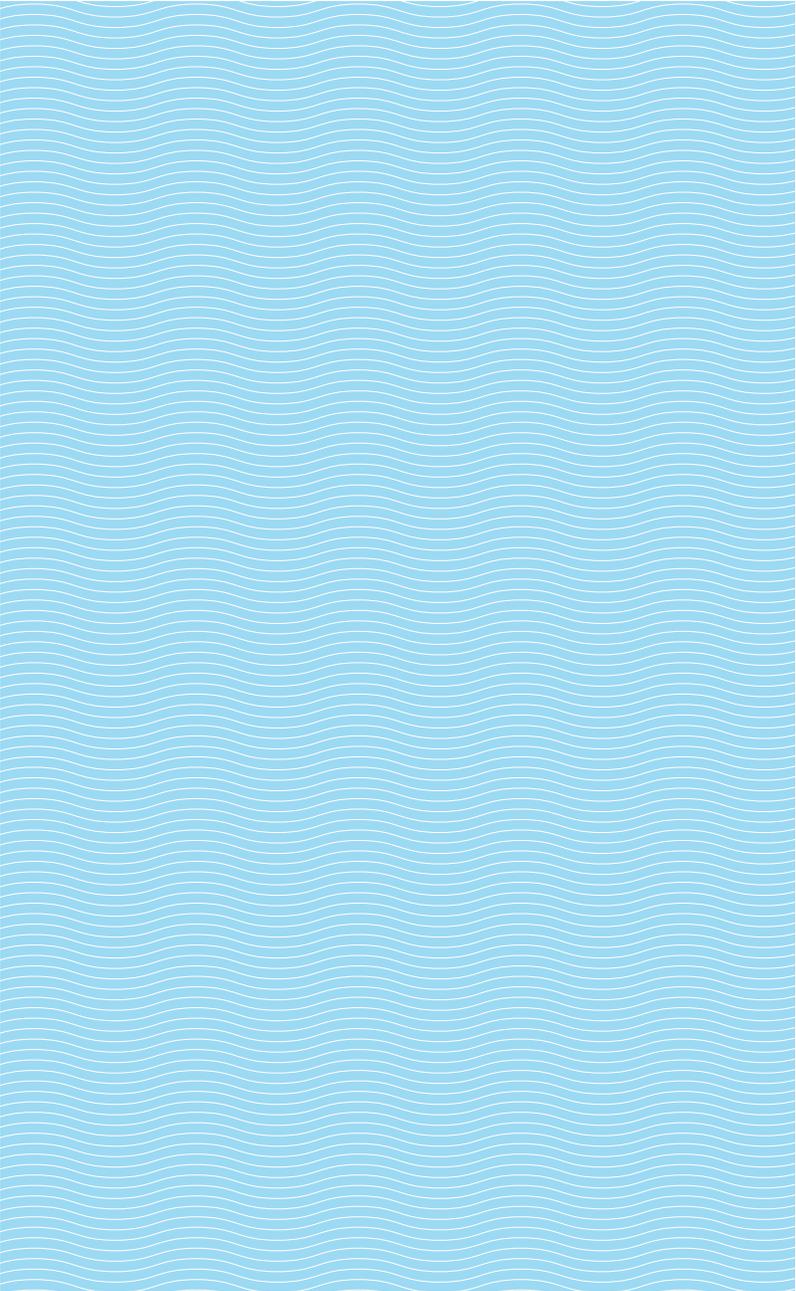
La obra nos pone frente a un escenario de urgencia en el abordaje de los retos presentes y futuros en la materia, tanto en cuanto a la política pública y arquitectura institucional, como también a nivel normativo y de acceso a la justicia. Inevitablemente al leerla, surgen inmediatamente nuevas inquietudes sobre otros temas relacionados para futuras investigaciones y nos mueve a actuar para que nuestro país siga por la senda trazada históricamente de llevar agua de calidad a todos los rincones del país. Espero que la obra sume voces y logre movilizar voluntades para que el tema del acceso, protección y calidad del agua, vuelva a ser prioritario en la agenda pública del país.

Nancy Hernández López

ExMagistrada de la Sala Constitucional

Jueza de la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos

LOS YOSÉS, 15 DE MARZO 2022.





Prólogo

LÉO HELLER

... no puedo compartir la afirmación general que se hace en la sentencia de que el monto a pagar por el servicio de agua potable, como el de cualquier otro servicio público, escape siempre a la Jurisdicción Constitucional. Por el contrario, considero que, por ejemplo, un cobro desproporcionado o irrazonable puede implicar un medio indirecto de excluir a determinadas personas del servicio, violando así sus derechos fundamentales a la prestación del mismo en condiciones de igualdad y sin discriminación.

Esta declaración de un magistrado de la Corte Constitucional de Costa Rica, referida en este libro y emitida en 1990, fue un interesante presagio de un debate necesario para la sociedad costarricense. El argumento genera una serie de cuestionamientos: ¿Debe el proveedor de servicios de agua y saneamiento, al cobrar por estos mismos conceptos, tener en cuenta únicamente la recuperación de sus costes independientemente de la capacidad de pago de los usuarios? ¿Cómo debe la prestación de estos servicios tener en cuenta los principios de igualdad y no discriminación? Al referirse a la “exclusión de determinadas personas”, ¿no está señalando el magistrado la necesidad de tratar de forma diferenciada a quienes son diferentes en cuanto al acceso al agua y al saneamiento?

Evidentemente, este debate sólo abarca algunos aspectos del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento (DHAS), y no todas sus disposiciones. Sin embargo, la asequibilidad es una importante puerta de entrada para abordar el tema. En primer lugar, porque es un tema casi siempre ausente en las preocupaciones de los agentes responsables de la prestación de servicios, un sector a menudo orientado por una visión tecnocéntrica. En segundo lugar, porque nos invita a pensar que los sujetos de los derechos están lejos de constituir un

todo homogéneo y que las desigualdades deben formar parte de la ecuación para el disfrute universal de los derechos humanos. Este aspecto cobra aún más fuerza si nos fijamos en un país latinoamericano, la región más desigual del mundo, aunque ese país sea Costa Rica. En tercer lugar, abordar la asequibilidad nos lleva a reflexionar que este atributo es sólo una parte de un conjunto amplio y articulado de elementos que forman la base del DHAS. Nos lleva a incluir en el debate la accesibilidad física, la accesibilidad, la disponibilidad y la seguridad, en combinación con la transparencia, el derecho a la participación y la consecución progresiva de los derechos. Además, nos recuerda que el derecho humano al saneamiento es inseparable del derecho humano al agua.

Por fortuna, el libro *El agua como derecho humano: reconocimientos y disputas en Costa Rica*, coordinado por Bruce M. Wilson y Evelyn Villarreal Fernández, enmarca una amplia discusión sobre el DHAS en el contexto específico de un país que exhibe impresionantes indicadores de acceso a los servicios de agua y saneamiento, sobre todo si se comparan con los de países latinoamericanos o incluso del llamado Sur Global. Aunque, por un lado, el libro celebra el buen desempeño del país para garantizar el acceso de la población a estos servicios, por otro no deja de revelar que aún hay una importante agenda por cumplir en materia de derechos humanos. Tal vez uno de sus principales mensajes sea que si un país -o región, estado, municipio- se esfuerza por ampliar, e incluso por universalizar, el acceso a los servicios, pero ese esfuerzo no está guiado por el marco de los derechos humanos, persisten las brechas en el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado para hacer efectivos esos derechos. Utilizando una ilustración, es como si, al sobrevolar Costa Rica, viéramos una imagen propicia del sector del agua y el saneamiento, pero a medida que nos acercamos a los territorios, haciendo zoom, vemos las grietas de esa imagen, localizando las brechas de los derechos humanos y la agenda pendiente.

Así, el libro destaca lo que denomina la “paradoja costarricense”, que revela las mencionadas brechas. Al aplicar un enfoque de derechos humanos a la reconocida gestión del país en materia de agua y saneamiento, surgen los racionamientos y los cortes de suministro por imposibilidad de pago, que ciertamente afectan a los sectores de la población que viven en mayor vulnerabilidad. También surge la contaminación del agua, sobre todo en los mantos acuíferos, lo que alerta sobre la seguridad actual y futura del consumo de agua. Y, muy importante, el acceso a los servicios se tropieza con marcadas asimetrías, sea a nivel regional, entre la zona urbana y rural, entre cantones, entre grupos de ingreso o entre población en pobreza y no pobres. Además, son pocos los medios de participación ciudadana y de rendición de cuentas en el sector.

Más allá de esto, la agenda legislativa es reveladora. En el contexto de la pandemia de Covid-19, muchos celebraron la inclusión del artículo 50 en la Constitución Política, reconociendo el “derecho humano, básico e irrenunciable de acceso al agua potable, como bien esencial para la vida” y estableciendo que la ley garantizará de forma prioritaria “el abastecimiento de agua potable para consumo de las personas y las poblaciones”. Sin embargo, es momento de que la sociedad costarricense se movilice y dé un paso al frente para materializar la disposición constitucional en cuanto a la conformación de políticas públicas para el sector. Después de todo, la ley general de aguas es de hace 80 años y necesita ser reemplazada por un instrumento legal actualizado. No como una ley general reproductora de una perspectiva tecnocéntrica muchas veces proveniente de un sector hegemónico, sino como un instrumento que tenga como norte la consecución del DHAS para todos los hombres y mujeres costarricenses, sin discriminación, y en línea con la legislación internacional y las mejores prácticas internacionales. Como señala el libro, es prioritario superar “la dispersión, las visiones contradictorias y la falta de coordinación” en la gestión del sector.

Dos aspectos básicos abordados en el libro ofrecen las mejores señales de que queda mucho por avanzar para la plena realización del DHAS en el país: la movilización social y los conflictos relacionados con el agua, así como la judicialización del DHAS. Cuando en los países persisten las brechas en la consecución de los derechos, se pasa de situaciones de normalidad al empeoramiento en el cumplimiento de los derechos. Los conflictos son la expresión de esas contradicciones por incumplimiento y el Poder Judicial se convierte en la vía por la que fluye la insatisfacción popular ante ello. Evidentemente, las políticas públicas y los marcos jurídicos con una clara orientación por el DHAS pueden contribuir a atenuar estos conflictos y resolverlos “antes” de su judicialización. Por tanto, aprender con el libro sobre la dinámica social y judicial es una forma importante de rastrear las brechas en el reconocimiento del DHAS.

Este libro puede ser de aprendizaje para muchos países sobre cómo abordar la situación del DHAS, al igual que para la academia, sectores de estudio y sociedad civil de esos países sobre cómo hacerlo de forma rigurosa y exhaustiva. Mi experiencia como Relator Especial ha demostrado que la violación del DHAS está muy relacionada con el contexto y está claro que no es una realidad solo en los países menos desarrollados.

He constatado, por diferentes medios, situaciones preocupantes de incumplimiento de estos derechos en países desarrollados. Observé el inaceptable trato que reciben los refugiados en Calais, Francia. Me han informado

ampliamente sobre la escasa atención que presta el gobierno de Canadá al acceso al agua de las comunidades indígenas. Solicité al gobierno de Irlanda que prestara atención al acceso de las personas sin hogar en la ciudad de Cork. Junto con otros colegas relatores, realizamos varias gestiones ante el gobierno de Estados Unidos para que se eliminara la contaminación por plomo del agua en Flint, se reconectara a las poblaciones pobres de Detroit y se detuviera la construcción de un megaproyecto que afectaría a la población Sioux y su acceso al agua. Discutí la situación del acceso al agua en los asentamientos informales de los alrededores de Madrid. Visité Portugal y verifiqué que todavía quedan medidas por adoptar para la plena consecución de los derechos humanos, como la atención a la población gitana, la adopción de modelos tarifarios más inclusivos y la prohibición de los cortes por incapacidad de pago.

En uno de mis informes temáticos, señalé que el modelo de gestión de los servicios de agua y saneamiento no es neutral en cuanto al cumplimiento de los derechos humanos y destacué los riesgos de los experimentos neoliberales y la privatización de los servicios.

Deseo que esta publicación tenga una larga vida y que sea una herramienta para que la sociedad costarricense haga efectiva la realización del DHAS, sirviendo de inspiración para otros países.

Léo Heller

*Investigador de René Rachou Institute
Fundación Oswaldo Cruz, Brazil*

*Ex Relator Especial de las Naciones Unidas
sobre los derechos humanos al agua potable y el saneamiento.*



Presentación

El libro “El agua como derecho humano: reconocimientos y disputas en Costa Rica”, editado por Bruce Wilson y Evelyn Villarreal Fernández forma parte de un proyecto académico internacional, coordinado por el profesor Wilson, para estudiar, con una perspectiva comparada, los avances y retos pendientes en el reconocimiento efectivo del derecho humano al agua en países pertenecientes a cinco continentes tales como, entre otros, Sudáfrica, India, Costa Rica y Colombia.

El análisis comparativo de los casos nacionales es de enorme relevancia y actualidad, pues examina los avances jurídicos, no solo en términos de sus alcances específicos, sino que en el contexto de las realidades sociales y económicas que modelan el acceso y disfrute del agua por las poblaciones. El proyecto internacional se propuso estudiar, de manera sistemática, si la declaratoria del derecho humano al agua ha dado paso a un aumento en la capacidad de los Estados para garantizar un mayor y mejor acceso al agua potable y saneamiento.

Un aspecto que el proyecto priorizó analizar fue la incidencia del reconocimiento jurídico del derecho humano al agua sobre el acceso a este recurso por parte las personas más vulnerables. La óptica del acceso al derecho humano al agua para los grupos más vulnerables permite reconocer, en un contexto de cada vez mayor competencia en el mundo por este recurso, dos cosas elementales: por un lado, que si el Estado es el responsable de garantizar a la población este derecho, resulta prioritario revisar su capacidad institucional, normativa y judicial para hacerlo efectivo; por otro lado, que si la inequidad en el acceso y la falta de medidas estatales son las barreras para garantizar la universalización del acceso efectivo al disfrute de este derecho humano resulta indispensable, también, poner atención a las políticas de agua que, en la práctica, los Estados implementan. Esto revelará siempre las tensiones que existen sobre el uso y destino del agua: ¿hablamos de agua para consumo humano o

de agua para el desarrollo económico-productivo? ¿Para quién, cómo y a qué precio se materializa el acceso al agua? ¿Hacia qué sectores se administra el agua en contextos de escasez?

Con estas cuestiones de fondo, el Programa Estado de la Nación del Consejo Nacional de Rectores – Defensoría de los Habitantes de la República participamos en el estudio del caso costarricense como parte de una red internacional de especialistas de diversos campos que, a lo largo de tres años de esta iniciativa, han producido decenas de piezas académicas en las cuales se plantean desafíos muy relevantes para concretar el derecho humano al agua.

Esta publicación se presenta doce años después de la declaración del derecho humano al agua por la Asamblea de Naciones Unidas. Fue posible gracias a la oportuna y enriquecedora alianza de trabajo entre el Chr. Michelsen Institute (CMI) y el Centre on Law & Social Transformation (LawTransform), ambos con sede Bergen, Noruega, y el Programa Estado de la Nación.

Para el caso de Costa Rica, en esta publicación se recopilan las investigaciones de una docena de autores que analizan, desde perspectivas diversas, la implementación del derecho humano al agua en la práctica y el día a día de nuestra vida social. El objetivo es contribuir a construir conocimiento sobre el alcance efectivo en nuestro país de los derechos humanos, su internacionalización en las estructuras institucionales, normativas, administrativas y la movilización social, e identificar una agenda de cambios necesarios para que este derecho sea una realidad, en particular para las personas más vulnerables de la sociedad.

Los capítulos de este libro abordan la reciente evolución institucional, normativa y de jurisprudencia relacionada con el derecho al agua en Costa Rica, y cuánto de ello ha sido permeado por el reconocimiento internacional de este derecho. El proceso de investigación produjo basta evidencia y datos inéditos que incluyen bases de datos sobre legislación, instituciones, decretos ejecutivos, y movilizaciones sociales relacionadas con el tema del recurso hídrico. También plantea una comparación internacional del país con respecto a los indicadores de acceso al agua.

Es menester subrayar que la investigación costarricense se vio enriquecida por el trabajo en equipo, la guía conceptual y metodológica, la comparación internacional y la realimentación recibida en los talleres y conferencias posibilitados por el CMI y el Law Transform a lo largo de la vigencia del proyecto.

Para nosotros, la participación en este proyecto continúa una línea de trabajo que ha incluido múltiples aproximaciones nacionales y regionales a la problemática del agua. En 1999, el I Informe Estado de la Región Centroamericana se dedicó un capítulo al tema del “Desafío del Agua”. En éste se

estudió las crecientes presiones sobre el recurso hídrico en el istmo y se planteó la urgente necesidad de articular una visión regional integrada para el manejo del mismo, especialmente en las cuencas compartidas entre dos o más países y la centralidad de la cooperación intergubernamental en esta materia.

En los más de veinticinco informes nacionales sobre el Estado de la Nación hemos dado seguimiento anual a los indicadores sobre el uso y demanda del agua; se ha logrado producir decenas de ponencias especializadas en el análisis del saneamiento y las plantas de tratamiento; el desperdicio de agua limpia (fugas); el funcionamiento de las asociaciones comunales administradoras de acueductos (Asadas), contaminación de fuentes de agua y humedales por actividades agrícolas, y estudios sobre la normativa y legislación relacionada con el sector hídrico. Aún cuando los indicadores globales posicionan al país en los mejores sitios de los rankings de acceso al agua potable, estas investigaciones han demostrado que los desafíos son muchos y poco atendidos.

El acceso universal al agua potable está cada día más amenazado por la escasez de las fuentes debido a la contaminación, los efectos de la crisis climática mundial, la urbanización desordenada y el crecimiento de la demanda. Nuestro país no escapa a estas realidades pues a pesar de abundantes precipitaciones en algunas zonas hasta nueve meses por año y una gran diversidad de fuentes de agua, se experimenta escasez de agua en algunas zonas; además, en ciertos momentos del año. Esta escasez parece responder más a una crisis de gobernanza del sector que a una falta absoluta de este recurso. Como se señala en esta obra, la incapacidad de adaptación y fallas de administración repercuten en el acceso al agua potable de miles de personas, y por lo tanto, afectan la más básica condición para la salud y la vida digna.

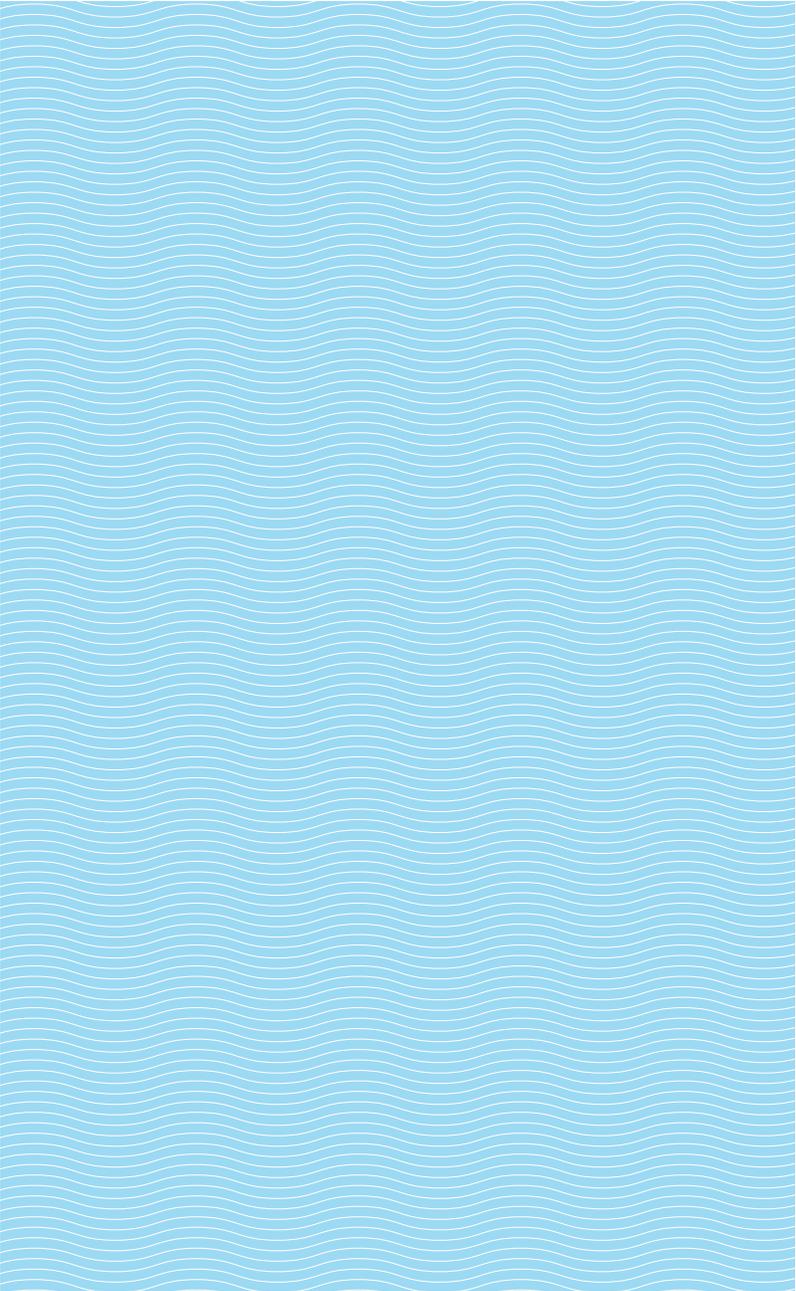
Esperamos que esta publicación brinde un mejor entendimiento de la situación actual en el reconocimiento y ejercicio efectivo del derecho humano al agua. Nos alegraría pensar que el conocimiento aquí generado contribuya a una mayor movilización social, legal y política por este derecho; que sea útil para la acción de grupos académicos, activistas y tomadores de decisión tendiente a reforzar los logros históricos alcanzados en nuestro país y ayude a corregir los desbalances y asimetrías que experimentan diversas zonas y sectores de nuestra población.

Jorge Vargas Cullell, Ph.D.

DIRECTOR

Programa Estado de la Nación

(CONARE – Defensoría de los Habitantes)



CAPÍTULO I



Introducción

BRUCE M. WILSON Y EVELYN VILLARREAL FERNÁNDEZ

Un reporte internacional de 2019 identificó a Costa Rica como uno de los dos únicos países latinoamericanos en donde beber agua del grifo es seguro (Castro, 2019; Globe Hunters, 2020). Aunque este logro es impresionante y constituye un motivo de orgullo para los y las costarricenses, es el resultado de varias décadas de esfuerzos y políticas para proveerle a casi toda su población un acceso seguro al agua potable. Este logro fue reconocido una década antes, cuando Catarina de Albuquerque, relatora especial de las Naciones Unidas para Agua Potable y Saneamiento, visitó el país y en su reporte aplaudió el “progreso significativo logrado por Costa Rica para aumentar el acceso al agua para consumo humano y mejorar las condiciones sanitarias” (2009, p. 2). Los datos presentados en este libro buscan ampliar y detallar dicha apreciación, en el sentido de revelar que la provisión de agua potable en Costa Rica, accesible y económica, no solo es excepcional en América Central, sino también en América Latina y que, además, se compara o supera a países de altos ingresos.

Quienes han estudiado con detenimiento la sociedad y la política costarricense probablemente no se sorprenderán por los éxitos del país en materia de provisión de agua, pues dichos resultados son coherentes con muchos otros logros sociales, económicos y políticos excepcionales. Gran cantidad de libros y artículos académicos sobre la política, la economía y la sociedad de Centroamérica y/o Latinoamérica frecuentemente contienen la advertencia “excepto en el caso de Costa Rica” para separar el “patrón de vida política y social” costarricense de aquel que suele imperar en el resto de la región (Wilson, 1998).

Desde hace tiempo, Costa Rica ha sido reconocida como una excepción al conflicto de las guerras fratricidas y los golpes de estado de sus vecinos de Centroamérica, al tiempo que se posiciona entre los mejores países de América en muchos indicadores sociales, económicos y políticos (PEN, 2021).

Aunado a ello, Costa Rica ha gozado de casi siete décadas ininterrumpidas de gobiernos democráticos y funcionales, estabilidad que se ve reflejada en elecciones libres y transparentes para elegir la Asamblea Legislativa y el presidente de la República cada cuatro años. Dichos procesos electorales, además, se han desarrollado sin ningún incidente desde 1953. Los logros del país en temas de educación y salud están entre los más destacados de América, al punto de que la población costarricense disfruta de una expectativa de vida similar a la de los países más ricos del mundo. A ello debe agregarse el compromiso del país con la paz internacional y los derechos humanos, una larga tradición que no tiene paralelo en las Américas. En 1987, por ejemplo, el expresidente Óscar Arias recibió el Premio Nobel de la Paz por liderar un exitoso esfuerzo para acabar con las constantes guerras fratricidas en Centroamérica. Asimismo, otras figuras relevantes han representado el país en organismos multilaterales de derechos humanos; tal es el caso de la presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la señora Elizabeth Odio Benito, o la señora Cristiana Figueres en el campo de la diplomacia medioambiental, quien fue la encargada de la negociación del Acuerdo de París. Costa Rica es también un signatario de la mayor parte de los principales instrumentos de derechos humanos y un líder en el reconocimiento e internacionalización de muchos de esos derechos.

Con respecto al agua, es preciso señalar que, en julio de 2010, Costa Rica votó a favor de la Resolución 64/292 (AGNU, 2010) de la Asamblea General de las Naciones Unidas para reconocer un Derecho Humano al Agua y al Saneamiento (DHAS) y fue un signatario original del documento final¹. El compromiso del país con el derecho al agua se vio fortalecido en el año 2020, cuando la Constitución Política fue enmendada para incluir el siguiente párrafo:

“Toda persona tiene el derecho humano, básico e irrenunciable de acceso al agua potable, como bien esencial para la vida. El agua es un bien de la nación, indispensable para proteger tal derecho humano. Su uso, protección, sostenibilidad, conservación y explotación se regirá por lo que establezca la ley que se creará para estos efectos y tendrá prioridad el abastecimiento de agua potable para consumo de las personas y las poblaciones” (Constitución Política, Artículo 50).

¹ Véase, para mayores detalles, el reporte completo de la relatora especial acerca de Costa Rica, 2009, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/4a9d274f2.html>.

La firma del presidente de la República para el referendo de esta reforma constitucional se realizó en el Parque Nacional Tapantí el 5 de junio, Día Internacional del Medio Ambiente (Tico Times, 2020), un evento significativo que fue descrito por la diputada Paola Vega, del Partido Acción Ciudadana (PAC), como “una reforma que se convierte en una de las más importantes en los últimos 70 años que se agregue a nuestra Carta Magna” (El Guardián, 2020).

Hacer realidad dicha reforma constitucional tomó cerca de dos décadas. El primer intento fue presentado en el Congreso en 2002. El bloqueo a esta iniciativa de ley fue liderado en ese momento por el partido Movimiento Libertario (ML), y finalmente fue archivado en 2006. El segundo intento fue respaldado por una consulta popular², en la cual más de 150.000 votantes firmaron para que la Asamblea Legislativa aprobara la reforma constitucional. A pesar de que la primera votación en el plenario obtuvo un apoyo abrumador, la Sala Constitucional señaló roces de constitucionalidad en el procedimiento de aprobación y el proyecto fue archivado nuevamente en 2014. En 2019 una amplia coalición de diputados presentó un nuevo proyecto de ley, con el objetivo de rescatar esfuerzos realizados anteriormente y proponer una adición al artículo 50 de la Constitución Política. Esta versión, que contenía un transitorio en el cual se aclaró que no se estaban derogando leyes vigentes sobre concesiones de agua, fue apoyada por todas las fracciones legislativas y en 2021 fue integrado como derecho constitucional (Asamblea Legislativa, expediente n° 21.382).

Con esta reforma constitucional, Costa Rica se suma a un grupo de naciones en el mundo que también han incluido en sus cartas magnas el derecho humano al agua. En América Latina lo han hecho Uruguay (2004), Ecuador (2008), Bolivia (2009), Perú (2017); además República Dominicana (2010) y México (2012). No obstante, en el debate especializado se ha insistido en que la incorporación del derecho al agua en la Constitución Política debe ser tomada con mucha precaución. En primer lugar, para que no sea instrumentalizada con fines contrarios al espíritu del derecho humano; por ejemplo, la privatización del agua para el consumo humano (Harris y Roa-García, 2013). En segundo lugar, para que no se interprete como la solución mágica a las presiones sobre el agua, debido a que estas garantías constitucionales

² La iniciativa popular es un mecanismo por medio del cual la ciudadanía puede presentar propuestas de ley en el Congreso para debate, si logra recolectar 150.000 firmas de votantes (Ley n° 8491 de 2007).

deben ser complementadas con políticas, es decir, con instrumentos que le den contenido en la práctica³.

En el caso costarricense, la agenda legislativa pendiente continúa siendo la discusión y aprobación de una nueva ley general de aguas, que actualice la que está vigente desde 1942.

Si bien los datos globales de acceso al agua potable limpia y asequible de Costa Rica son impresionantes en comparación con los de otros países, este libro revela que la experiencia vivencial de muchos costarricenses es considerablemente más problemática e incluye retos significativos con respecto al acceso al agua potable. Estos grupos de costarricenses, en desventaja con respecto a otros más privilegiados, se han unido de forma cada vez más frecuente a diferentes tipos de protestas cuyo objetivo es llamar la atención sobre las dificultades que enfrentan para acceder al agua segura y exigir soluciones. En marzo del 2020, por ejemplo, residentes de Hatillo, en San José, bloquearon una de las principales vías públicas para protestar por los constantes “cortes” en el suministro de agua que dejaban sus hogares sin agua potable por 19 horas cada día⁴ (Sánchez, 2020). Negar el acceso regular al agua a más de 357.000 personas en medio de la pandemia de covid-19 significó añadir un nivel de urgencia a la ya de por sí complicada situación sanitaria, a la vez que supuso un daño potencial a la salud y a los derechos humanos de las personas afectadas (Farha et al., 2020). Sin disponibilidad regular de agua limpia, los residentes afectados no pudieron cumplir con las reglas mínimas del Gobierno para mitigar el impacto y la transmisión del Covid-19 (Stoler et al.). Aunque este caso no es el único ni el más complejo, demuestra que los conflictos no surgen únicamente en lugares remotos o en costas áridas, como solía suceder tradicionalmente, sino en los barrios urbanos más poblados de la capital. En efecto, estos cortes de agua evidencian las fallas existentes en las agencias estatales de agua, así como la dificultad que tiene Costa Rica para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, particularmente en cuanto a respetar la dignidad humana de todos los ciudadanos, independientemente de su nivel económico y su poder, ya que sin agua no hay derechos humanos (Woodhouse y Langford, 2009).

3 Un análisis sobre los procesos de reforma constitucional para incluir el derecho humano al agua puede consultarse en “Constitutional Reforms for the Enshrinement of the Right to Water: Opportunities and Limitations in Brazil, Colombia and Peru”, de Lara Córtes, Camila Gianella, Ángela María Paez y Catalina Vallejo (2019).

4 El racionamiento de agua del AyA tuvo efecto. Al final, fue la Resolución Constitucional n° 2020007754 trajo alivio a los residentes, pues permitió exigirle al AyA que reestableciera el servicio.

Agua, derechos, disputas

Este libro explora la paradoja costarricense de contar con un histórico y casi universal acceso al agua y, paralelamente, lidiar con importantes problemas; entre ellos, el racionamiento, los cortes al servicio de agua potable, los crecientes problemas regionales de acceso, la contaminación de mantos acuíferos y el consecuente aumento significativo de las propuestas populares, el cabildeo y las litigaciones para asegurar el acceso al servicio de agua potable. Eventos internos y externos, algunos de los cuales se escapan al control de Costa Rica, se han alineado para crear una tormenta perfecta, haciendo del conflicto sobre el agua una problemática que se ha ido pronunciando cada vez más en las décadas recientes. Una parte de este conflicto se explica por la naturaleza cambiante de la sociedad y la economía costarricense, la degradación en la infraestructura, la fragmentación de las instituciones relacionadas con el servicio del agua y el crecimiento poblacional. Además de todos estos aspectos, deben considerarse sucesos que están fuera del control del Gobierno; el cambio climático es uno de los factores principales, ya que impacta directamente en la abundancia relativa del agua en el país. Como un antecedente de lo ocurrido en Hatillo en el 2020, la escasez de lluvia en el 2014 y la continua urbanización en tierras que solían ser de pastoreo provocó que las reservas de agua de Cartago alcanzaran un nivel 20% menor con respecto a los niveles estacionales normales. Como resultado, más de medio millón de personas en la región de Cartago se vieron forzadas a soportar racionamientos de agua de hasta 12 horas por día (Arias, 2014).

La ley general actual sobre los servicios de agua (Ley Constitucional n° 276 del Congreso Constitucional de la República de Costa Rica), que describe al agua como “parte del dominio público”, fue escrita en 1942 para lo que era, efectivamente, un país muy diferente. En 1942, la población eminentemente rural de Costa Rica era de tan solo 680.000 habitantes, pero para el 2020 esa población había aumentado a más de 5 millones⁵. Un reporte de la Universidad de Florida del 2009 señala que la ley de 1942 “no se encuentra adaptada a la realidad social actual de Costa Rica, sin embargo, es la base para la regulación, el manejo, y el uso de este recurso” (Cover-Ruiz, *et al.*, 2009, p. 5; Barchiesi *et al.*, 2018). La discrepancia entre la ley de 1942, que se encuentra vigente actualmente, y la realidad de la Costa Rica moderna ha sido agravada por los cambios climáticos globales, que, en su lugar, han aumentado la

⁵ En relación con este dato, se recomienda visitar la página oficial de la ONU <https://population.un.org/wpp/Graphs/Probabilistic/POP/TOT/188>

presión en temas como la accesibilidad y el manejo del servicio de agua. Esto, a su vez, ha significado un incremento en los problemas de acceso al servicio del agua y en los conflictos para resolverlos.

No obstante, no todas las disputas involucran cortes en el servicio del agua; otras disputas importantes en el servicio incluyen la contaminación por residuos de minería industrial, agrícola o extractiva. Uno de estos casos involucra los desechos de los cultivos de piña cercanos a la presa de agua fresca formada por el río San Juan en la disputada frontera entre Costa Rica y Nicaragua (IUCN, 2018). El conflicto en la frontera ha propiciado la disminución de la cooperación intergubernamental, que podría haber regulado y limitado actividades nocivas para el ambiente, tales como el dragado de ríos y la producción agrícola. De hecho, en el lado del río que pertenece a Costa Rica se cultiva más del 50% de la piña del país. Esta fruta, pese a ser uno de los mayores cultivos de exportación debido a la fuerte demanda internacional, es objeto de una frágil regulación estatal, lo cual se expresa en debilidades a nivel de monitoreo y límites. Como resultado, muchas plantaciones de piña se han establecido dentro del perímetro de 200 metros de una fuente de agua, exponiendo importantes fuentes de agua a una significativa contaminación de pesticidas y desechos nocivos provenientes de las plantaciones. Estas acciones nocivas para el medio ambiente y relacionadas con la agricultura, la minería y la industria han dañado fuentes acuíferas con contaminantes que no pueden eliminarse a través de procesos de rehabilitación ambiental, lo que, a su vez, genera nuevos conflictos por el agua (Mowforth, 2015; PEN, 2019) que enfrentan un medio ambiente seguro y el acceso al agua limpia con el desarrollo económico (Medina y Rodríguez, 2019). El caso de las piñeras se encuentra en proceso de análisis en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos porque se han agotado las vías internas de justicia. En 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recibió en audiencia a las personas afectadas por la contaminación de agroquímicos en los acuíferos de las comunidades aledañas a las plantaciones de piña (Boeglin, 2015).

Disputas por el agua

Este libro está enfocado en dos temas: el acceso al agua y los conflictos por el agua en Costa Rica, y hace énfasis en los sucesos que han ocurrido en las décadas más recientes. Aunque muchas veces se dé por sentado, el agua es vital para todos los aspectos de la vida humana: está comprobado que los seres humanos pueden vivir más de un mes sin comida, pero no pueden pasar

más de unos pocos días sin agua para beber (Silver, 2019; McCaffrey, 2001). Sin embargo, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, globalmente casi 800.000 personas no tienen acceso a fuentes de agua potable, y el suministro de agua potable de al menos 2 mil millones de personas está contaminado con heces fecales (OMS, 2019). De Albuquerque (en WWAP, 2017, p. xvii) advierte que, a pesar de lo negativas que son estas estadísticas, no toman en cuenta la calidad, disponibilidad o rentabilidad de las fuentes de agua y, por lo tanto, es probable que subestimen la escala del problema global del acceso a agua potable. Las consecuencias sanitarias de los problemas mundiales de acceso a fuentes de agua potable son catastróficas y generan graves problemas de salud, que incluyen casi medio millón de muertes por diarrea y casi 830.000 muertes relacionadas con agua potable en 2016, a nivel global (OMS, 2020). A pesar de que la mortalidad por enfermedades relacionadas con agua es considerablemente más baja en Costa Rica que en la mayoría de los países del mundo, conforme las restricciones y los problemas en el acceso a agua potable vayan en aumento para algunas poblaciones y regiones y se vuelvan cada vez más comunes, el país podría llegar a enfrentar graves problemas de salud relacionados con el agua.

Si bien los datos globales de Costa Rica en cuanto al tema de acceso al agua potable son comparables a los de los países más ricos en el mundo, el desabasto y los conflictos relacionados con el agua que afectan de manera adversa a ciertas poblaciones y regiones del país más que a otras van en aumento.

Investigaciones previas (véase, por ejemplo, Baer 2017, p. 3) han llegado a la conclusión de que la falta de acceso al agua potable generalmente no es causada por un desabasto absoluto, sino más bien por “un problema de malas políticas gubernamentales”. Boelens, Vos y Perreault (2018, p. 3) amplían esta conclusión y notan que “la llamada ‘crisis del agua’ es menos una consecuencia de escasez generalizada que una manifestación de geometrías políticas desiguales” (véase también UNDP, 2006). El caso del río San Juan, mencionado anteriormente, ilustra con claridad la competencia por el acceso a escasos recursos hídricos, que enfrenta a intereses políticos poderosos, frecuentemente apoyados por el Estado⁶, y peticiones de acceso a agua potable de grupos que están mal organizados y suelen ser social, económica y geográficamente marginalizados.

⁶ Véase, por ejemplo, el caso de la mina Crucitas en Costa Rica o el artículo de Stoltenborg y Boelens, titulado “Disputas por derechos a la tierra y al agua en la minería aurífera: el caso del Cerro de San Pedro, México” (2016).

Las personas afectadas por la falta de acceso al agua potable suelen pertenecer a los estratos más vulnerables de la sociedad. Estos grupos incluyen a las personas que viven en pobreza extrema y a otros grupos sociales en condición de marginalidad, que carecen de los medios políticos y/o económicos para reclamar de manera efectiva el acceso a dicho recurso (Sadof, 2020). Muchos defensores de los derechos humanos creían que elevar el acceso al agua potable a la categoría de derecho humano proveía una nueva, poderosa y necesaria herramienta para todas las personas, incluyendo a las más pobres y marginadas. Se argumenta, en ese sentido, que dar un enfoque de derechos humanos al acceso al agua potable “introduce un imperativo moral a los debates respecto a las políticas” y “brinda nociones de justicia social y económica al discurso sobre los derechos humanos” (Baer, 2017, p. 23). Es decir, el lenguaje del derecho humano empodera a los débiles y contribuye a fortalecer las herramientas disponibles para exigir el acceso al agua potable.

Los siguientes capítulos revelan que, a pesar de los impresionantes resultados alcanzados por Costa Rica respecto al suministro y acceso de agua potable, los crecientes conflictos sobre las cada vez más escasas fuentes de agua no solo afectan cada aspecto del manejo, acceso, asequibilidad y disponibilidad del agua, sino también las políticas, tanto las de las autoridades gubernamentales como las de las agencias administrativas. Los crecientes niveles de lucha por el agua en Costa Rica han llevado a las personas afectadas a buscar, desarrollar y emplear estrategias nuevas y más efectivas, que van desde las tradicionales protestas callejeras y el cabildeo político y burocrático, hasta estrategias más novedosas que incluyen el litigio estratégico y el plebiscito popular.

Cabe anotar que, así como han surgido nuevos tipos de protesta, la naturaleza y el cambio en el tipo del conflicto por el agua también ha ido variando con el pasar de las décadas. Esto se explica, en gran parte, como respuesta a la naturaleza de las disputas y a los actores involucrados. El caso de Hatillo es revelador en el sentido de que demuestra que algunos conflictos por el agua son el resultado de condiciones ligadas al cambio climático y, puntualmente, a una intensificación en el desabasto regional de agua, lo cual se ha visto exacerbado por la fragmentación de las instituciones que administran el agua en Costa Rica y las consecuentes dificultades para coordinar y elaborar soluciones justas. Otros conflictos por el agua se explican por los cambios significativos en la economía costarricense y el aumento de nuevos proyectos de desarrollo económico. Por ejemplo, en el 2007, los residentes de Sardinal, Guanacaste, se vieron inmersos en un conflicto con los promotores de un nuevo hotel turístico y un proyecto de construcción de condominios. Este caso permite ilustrar los nuevos enfrentamientos entre intereses individuales

y los derechos del agua (Canada, 2019). En concreto, los residentes de Sardinal temían que las demandas de agua de las nuevas construcciones causaran un daño irreparable al suministro de agua de la comunidad, razón por la cual respondieron con protestas callejeras masivas en las cuales llevaban pancartas en las que se podían leer consignas como “defendamos el agua”, pero también a través de una petición a Sala Constitucional (conocida como Sala IV), a través del expediente n° 08-005154-0007-CO, una estrategia económica y efectiva que no estaba disponible antes de la creación de la Sala en 1989. El conflicto, por cierto, coincidió con la primera visita a Costa Rica de la relatora especial de la ONU, en el año 2009, quien menciona el tema de Sardinal en su reporte, destacando que si bien los proyectos de construcción, desarrollos turísticos y urbanísticos y el resultante desarrollo económico son una “aspiración legítima”, representan peligros para las reservas de los suministros de agua de los ciudadanos, los cuales arriesgaban a “tener efectos negativos a largo plazo en los recursos de agua de Costa Rica y su ambiente natural... [y] amenazarían el desarrollo sostenible del acuífero y afectarían de manera negativa el suministro de agua a sus comunidades” (2009, p. 22). Finalmente, la construcción del acueducto designado para transportar agua a los hoteles turísticos del área y los condominios fue detenida por la Sala IV en enero del 2009 (voto n° 2009-000262).

El agua como derecho humano

A pesar de la obvia importancia del agua para la supervivencia y salud humana, no fue reconocida como un derecho humano sino hasta el año 2010. De hecho, el agua no se discutió ni se incluyó en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) de 1948, y no se le incluyó de manera explícita en ninguno de los instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas hasta muchas décadas después. Langford y Russell (2017) notan que tal vez el derecho al agua no fue incluido explícitamente en la DUDH ni en otros tratados internacionales sobre derechos humanos porque “la escasez de agua no era un problema tan prominente como lo es ahora” (p. 2). Aun cuando en 1966 la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció de forma explícita la alimentación, la vivienda, la salud y la educación, entre otros, como los derechos fundamentales para tener un estándar de vida adecuado, al ratificar el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), no incluyó el derecho al agua⁷.

7 El Pacto Internacional de la ONU sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado y abierto para firma, ratificación y adhesión por la Resolución de la Asamblea General de la ONU 2200A(XXI) del 16 de diciembre de 1966, de acuerdo con el artículo 27. Disponible en <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>.

Sin embargo, con el pasar de las décadas, la importancia central del agua para la existencia y dignidad humanas fue reconocida de forma implícita, y eventualmente explícita, a través de su inclusión en diferentes documentos e instrumentos legales internacionales sobre derechos humanos. Esta inclusión explícita del derecho al agua en acuerdos internacionales gradualmente sentó las bases para que en el año 2010 las Naciones Unidas reconocieran oficialmente el Derecho Humano al Agua y Saneamiento (DHAS).

Así pues, mientras que un recuento completo de la creación del DHAS se encuentra disponible en otras publicaciones⁸, este libro ofrece a continuación una historia breve del desarrollo de dicho derecho.

Una de las primeras iniciativas para crear el derecho humano al agua provino de la Conferencia de las Naciones Unidas, realizada en Mar del Plata en 1977, en donde se declaró que: “todas las personas, cualquiera sea su nivel de desarrollo social y sus condiciones económicas, tienen derecho al acceso al agua potable en cantidad y calidad igual como una de sus necesidades básicas”. Esta declaración se amplificó en 1979 en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que reconocía el derecho de la mujer para “gozar condiciones de vida adecuadas, particularmente con relación a la vivienda, saneamiento, suministro de electricidad y agua, transporte, y servicios de comunicación”. Diez años después, la Convención para los Derechos del Niño reconoció los derechos a una “alimentación nutritiva adecuada y agua potable limpia”, y luego en 1992, se realizó la Conferencia de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible.

El derecho humano al agua fue adquiriendo cada vez más importancia, particularmente en el nuevo milenio. Esto quedó plasmado a través de una serie de acuerdos y, principalmente, por el pronunciamiento del Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 2012 (Cnudesc) y su Comentario General número 15, el cual declara que “El derecho humano al agua es indispensable para llevar una vida humana digna. Es un prerrequisito para la realización de otros derechos humanos”⁹, agregando que el agua debe ser accesible, segura y asequible para el uso personal y doméstico. Si bien existe consenso en que lo anterior representa un gran paso hacia el reconocimiento de un derecho humano al agua, es ampliamente conocido que los Comentarios Generales no se aceptan como

8 Véase, por ejemplo, Langford y Russell (2017); Winkler (2012); Brown, Neves-Silva y Heller (2016).

9 Para mayor detalle, véase el Comentario General n° 15. El Derecho al Agua, del Comité de la ONU sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, emitido en noviembre de 2002.

instrumentos internacionales legalmente vinculantes¹⁰ y, por lo tanto, no pueden ser entendidos como un derecho humano completo, ni usados para exigir adherencia gubernamental.

La importancia del reconocimiento del DHAS de la ONU de 2010 radica en que impone la obligación legal al Estado de proponer, diseñar e implementar políticas públicas que permitan el acceso al agua potable para todas las personas, independientemente de su poder, riqueza o lugar de residencia. Tal como lo señalan Sultana y Lotus (2020) “el DHAS sigue siendo parte de un discurso político importante para apoyar la lucha por los más vulnerables. [Este] sigue siendo un llamado urgente para buscar la justicia por el agua” (pp. 2-3).

La literatura especializada destaca que el DHAS ha “otorgado un rango de prioridades tácticas y estrategias a los activistas, legisladores y grupos de defensores”. La declaración de la ONU, a partir de la cual se crea el DHAS en el 2010, es considerada por sus defensores como una herramienta nueva y eficaz, particularmente para los grupos en condición de marginalidad, en la medida en que les permite afirmar su derecho al agua frente a los intereses de otros grupos más fuertes. Dado que “todos los derechos humanos son universales, indivisibles, interrelacionados e interdependientes”¹¹, y el Estado tiene una responsabilidad inequívoca para garantizar los derechos humanos de todos sus ciudadanos, sin discriminación, se esperaba que la creación del DHAS fortaleciera las posibilidades de los miembros más débiles de la sociedad para exigir o proteger su derecho a contar con agua potable asequible y accesible. Al respecto, Peter Gleick (1999) planteó que el reconocimiento de un Derecho Humano al Agua y la disposición de la comunidad internacional para otorgar este derecho crearía una “herramienta útil para abordar una de las fallas más fundamentales en el desarrollo en el siglo XX”.

Esta afirmación ampliamente aceptada es, en parte, lo que motiva este libro. ¿Acaso las personas afectadas por cortes o contaminación del agua aprovechan el poder del DHAS para obligar al Gobierno a cumplir con sus obligaciones legales internacionales y proveer agua potable limpia, accesible y asequible? Este libro ofrece una mirada más profunda sobre la historia reciente de Costa Rica y confirma que los conflictos por el agua, incluyendo

10 Algunos académicos argumentan que la mención del agua como “un derecho legal no es algo nuevo ni recién creado”, pero que la emergencia del GC 15 solamente “articuló un derecho autónomo preexistente, de forma latente, en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Bulto, 2011).

11 Para mayor detalle, véase la Declaración y Programa de Acción de Viena, documento de la ONU A/CONF 157/24 (Parte I), Capítulo III, sección I, párrafo 5.

los cortes en el suministro de agua, no son un fenómeno nuevo, pero se han incrementado en las décadas recientes, y que las personas afectadas han usado un amplio rango de estrategias de oposición. Alpízar (2019), por ejemplo, plantea que “los conflictos por el agua han existido en Costa Rica desde hace muchas décadas y encontramos registros de ellos al menos desde el siglo XIX” (p. 9).

Resumen del libro

Este libro explora los aspectos centrales para entender los logros y las limitaciones de Costa Rica en el cumplimiento del derecho al agua, así como los escenarios del conflicto del agua. Además, resalta cómo estos conflictos han cambiado a lo largo del tiempo, en respuesta a nuevas condiciones sociales y ambientales que han promovido, en las décadas más recientes, la adopción de diversas estrategias para exigir el derecho al agua.

El capítulo 2 revela los impresionantes logros registrados por el país en materia de abastecimiento de agua desde los años cincuenta hasta la fecha. Ofrece, para ello, una recopilación de indicadores de acceso al agua potable, dejando en evidencia que además de ser similares a los reportados por naciones desarrolladas, ubican a Costa Rica en niveles superiores a los que registran los países de América Latina. A pesar de contar con indicadores tan sobresalientes, hay un rezago que aún se mantiene: la cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento de aguas residuales, que apenas fue de un 15% en 2019, mientras el promedio internacional es de 68%. Este capítulo, a través de un ejercicio de desagregación de los datos, demuestra que existen brechas de acceso a agua potable a distintos niveles: entre la zona urbana y rural, entre cantones, entre grupos de ingreso o población en pobreza y no pobres. Estas diferencias, si bien no son extremadamente marcadas, son lo suficientemente importantes para influir en otros indicadores de equidad y salud. El análisis cuantitativo del acceso al agua ilustra la paradoja de contar con un fácil acceso al agua, pero, a la vez, enfrentar conflictos por dicho recurso, dada su distribución desigual en el territorio y el aumento de los problemas de contaminación de fuentes acuíferas. Debido a la diversidad de proveedores, existen tres factores difíciles de medir: el costo, la disponibilidad y la calidad del agua, máxime porque el acceso, por sí solo, no es suficiente para garantizar el derecho humano al agua.

El capítulo 3 sitúa el acceso y el suministro de agua de Costa Rica en su marco histórico, legal e institucional, incluyendo la falla existente desde hace décadas en cuanto a la ausencia de una nueva legislación sobre el agua que

permita reemplazar la legislación vigente, formulada en 1942. Este repaso contiene un análisis de la normativa, incluyendo una base de datos de leyes y decretos relacionados con el recurso hídrico, la cual da cuenta de una gran producción legal que, sin embargo, muestra muy pocas referencias explícitas al derecho humano al agua. En cuanto al marco legal del país, se reconoce el derecho fundamental al agua desde la década de los noventa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, junto con otros derechos fundamentales como la salud, el derecho a la información y la privacidad, entre otros. Por medio de la resolución de miles de recursos de amparo, la Sala Constitucional ha intervenido en acciones relacionadas con el acceso y la calidad del agua potable.

El análisis se acompaña de una descripción del marco institucional que gestiona el recurso hídrico, caracterizado por la dispersión, la presencia de visiones contradictorias y la falta de coordinación. Esta institucionalidad cuenta con pocos medios de participación ciudadana y rendición de cuentas, pero sí muestra avances en cuanto a canales de denuncia. Se hace referencia a la eventual inclusión de un derecho al agua en la Constitución Política de Costa Rica, hecho que finalmente ocurrió en 2020, un año después de escribir este capítulo. En síntesis, el capítulo encontró un marco de gobernanza de aguas desactualizado, fragmentado y complejo, que dificulta la implementación efectiva del derecho humano al agua; pues aun cuando permitió alcanzar resultados positivos en el siglo pasado, es claramente deficiente en el presente, sobre todo a la luz del cambio de condiciones sociales y ambientales del país.

El capítulo 4 detalla y analiza la magnitud y la escala de la movilización social respecto a los conflictos del agua. Se parte de un análisis general de las contiendas por el agua ocurridas entre 1980 y 2017, que dan cuenta del crecimiento y de la diversidad de problemas de acceso al agua potable. En estos conflictos, pese a solicitarse la atención de las instituciones públicas, se hace poco uso del lenguaje propio de los derechos humanos y, más bien, las comunidades y personas afectadas comúnmente utilizan el concepto del agua como servicio público. Se analizan en profundidad dos casos de conflictos de alto perfil que permiten demostrar cómo comunidades y grupos organizados utilizan un repertorio de instrumentos para incidir en el acceso al agua potable, y también por la defensa de ríos y fuentes subterráneas. En el fondo, ambas movilizaciones resultaron exitosas porque la participación ciudadana organizada logró modificar el curso de acciones gubernamentales que en principio no habían incluido su parecer y necesidades. Se concluye que, aunque sí existe un empoderamiento de las comunidades con respecto a

su derecho al agua, en las narrativas que finalmente se hacen públicas esto no se articula con el discurso internacional del agua como un derecho humano y sus alcances.

El último capítulo desarrolla el aumento en la judicialización del derecho al agua. A raíz de ello, los tribunales se han convertido en los principales escenarios para resolver las disputas entre la ciudadanía y las instituciones públicas. El análisis, por lo tanto, se concentra en la jurisprudencia de la Sala Constitucional, vigente desde hace 32 años, y al hecho de que dicha instancia funciona como tribunal de derechos humanos, pues recibe más de 20.000 casos por año, de los cuales una gran mayoría corresponde a recursos de amparo por violaciones a derechos fundamentales. De este universo de casos, se aislaron 5.000 casos relacionados con agua, que fueron identificados con herramientas de extracción de texto automatizado. El uso de la ciencia de datos permitió hacer un detallado análisis cuantitativo y cualitativo de este grupo de resoluciones constitucionales, para constatar que la Sala Constitucional tempranamente –desde los años noventa– reconoció el derecho fundamental al agua y definió amplios alcances como la obligatoriedad de instalar una fuente de agua pública para las personas que no puedan costearlo, entre otras interpretaciones. También es cierto que con los años y conforme han evolucionado los conflictos por este recurso, la jurisprudencia de la Sala ha sido más restrictiva, puesto que de los casos admitidos solo un tercio logran una resolución con lugar; además, ha estado acompañada por cada vez más frecuentes debates entre los magistrados y magistradas (votos divididos). Se identifican dos fronteras a la judicialización de este derecho humano. La primera de ellas es la transferencia de casos relacionados con amparos de legalidad y con daños al medio ambiente a los tribunales contencioso administrativo. Es difícil que las personas acudan a esta jurisdicción por los altos costos que implica, además de la complejidad y lentitud que supone construir un caso contra el Estado. La segunda frontera identificada se refiere a que los temas de calidad y tarifas son excluidos de la justicia constitucional y deben ventilarse en tribunales ordinarios, a través de procesos que pueden tardar y costar mucho. Todo ello redundará en un estado de denegación del servicio de agua.

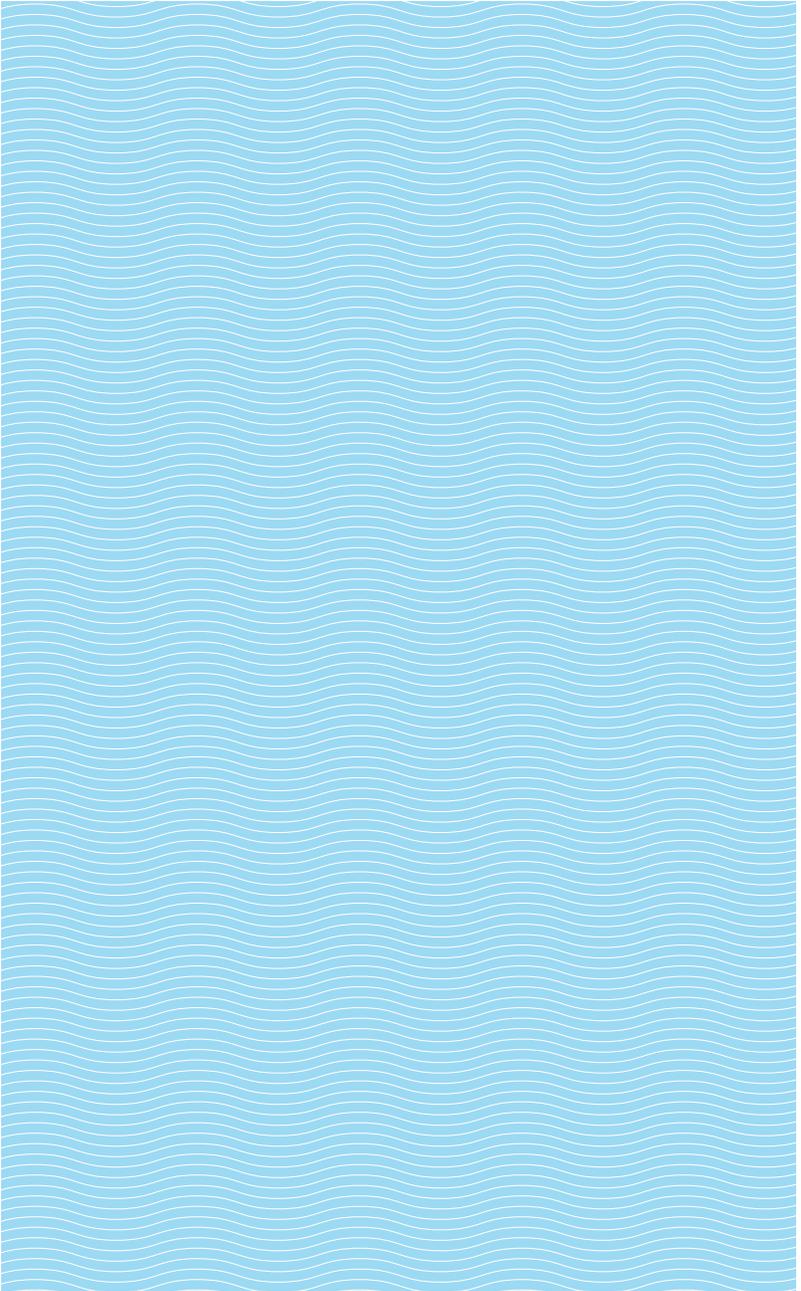
En síntesis, los distintos capítulos que integran este libro permiten conocer la situación del país en cuanto al cumplimiento del derecho humano al agua. Así, además de explorar la infraestructura normativa e institucional que respalda la implementación de este derecho, este libro recopila los resultados estadísticos en la provisión de agua potable para la población y presenta los escenarios de conflictos sociales y judiciales que existen alrededor

de este recurso. En un entorno de intensificación de conflictos por el agua y disminución de las fuentes, las dinámicas institucionales, legales, sociales y jurídicas aquí expuestas constituyen la base material con la que cuenta el país para hacer efectivo el acceso al agua potable y mejorarlo progresivamente, al tenor de las condiciones de accesibilidad, calidad, asequibilidad, continuidad y cantidad que estipula el mandato de las Naciones Unidas.

La internalización del derecho humano al agua en Costa Rica ha sido apoyada por normas, instituciones y jurisprudencia efectivas que, pese a su innegable valor, muestran limitaciones, sobre todo para efectos de las poblaciones más vulnerabilizadas, las cuales habitualmente tienen menos recursos para activar canales formales de denuncias o litigios. Así las cosas, las movilizaciones sociales y la justicia expedita del proceso constitucional adquieren más importancia, en el tanto son mecanismos que están al alcance de comunidades y tienen impactos directos en la provisión de agua –o falta de ella– en momentos de dificultades.

Actualmente, el esquema descrito de gobernanza y conflictividad alrededor del derecho al agua enfrenta múltiples presiones, las cuales seguirán presentes en un futuro cercano. De hecho, si bien la declaratoria internacional del derecho humano al agua y el reciente reconocimiento en la Constitución Política dan pie a un nivel de exigibilidad mayor, estos avances no se han acompañado de reformas legales e institucionales que le den garantías de cumplimiento del derecho, particularmente en medio de una creciente presión por un recurso cada vez más escaso.

A la luz de lo anterior, esta publicación aspira a contribuir en el desarrollo de un debate propositivo sobre las fronteras del derecho al agua, las mejoras y ajustes que se requieren en la gobernanza del recurso hídrico para evitar escenarios de escasez, violencia e incapacidad institucional que signifiquen un retroceso en lo logrado hasta ahora en cuanto a la cobertura de agua potable limpia y de saneamiento, aspectos “esenciales para la realización de todos los derechos humanos” (Resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas).



CAPÍTULO 2



Panorama general sobre el estado y uso del agua en Costa Rica

KAREN CHACÓN Y REBECCA SCHIEL

Introducción

Desde una perspectiva histórica y comparada a nivel global, Costa Rica sobresale por garantizar el acceso a agua a un alto porcentaje de su población, algo que ha favorecido, entre otras cosas, la salud pública, la seguridad alimentaria y nutricional, las capacidades cognitivas de las personas y el respectivo aprovechamiento de oportunidades para insertarse productivamente en la sociedad, en síntesis el desarrollo humano. Este resultado deriva, principalmente, de los esfuerzos que desde muy temprano se hicieron en el país: creación de instituciones, promulgación de legislación (véase capítulo 3), construcción de infraestructura hídrica, la declaración de dominio público de las aguas potables de ríos y vertientes (PEN, 2016) y, más recientemente, el reconocimiento constitucional del derecho humano al agua.

Los indicadores generales que se utilizan para la comparación internacional, en su mayoría, siguen mostrando mejoras, pese a las problemáticas normativas, institucionales, ambientales y sociales que se documentan a lo largo de este libro. Por ejemplo, han aumentado levemente la cobertura de agua potable, el porcentaje de población que recibe agua sometida a programas de control y calidad, la proporción de personas con acceso a servicios de saneamiento (aunque se parte de un piso mucho más bajo y a un ritmo más lento), y las inversiones en acueductos y alcantarillados se mantienen. Todos estos aspectos, vistos en conjunto, dan como resultado un balance positivo; en el cual se enmarcan retos importantes que se desarrollan en profundidad con estadísticas más desagregadas, tales como universalizar el servicio de agua,

alcanzar el 100% de potabilidad y dar tratamiento a las aguas residuales. A lo anterior se suma la aparición de nuevos riesgos en materia de disponibilidad y calidad, vinculados fundamentalmente a los cambios en el sistema climático y las pocas capacidades de la institucionalidad pública, amplia y fragmentada, para fiscalizar y minimizar los impactos que las distintas actividades humanas y productivas generan sobre las fuentes de agua (véase capítulo 4). Tareas cuyo cumplimiento se complica debido a un escenario caracterizado por escasos fondos económicos y mayores presiones por el uso de los recursos hídricos.

Los desafíos planteados, entonces, se dan en un escenario de cobertura y acceso elevado, pero que no es suficiente, equitativo, ni eterno, por ello es necesario, por un lado, seguir ampliando las fortalezas históricas del país en este campo, y por otro, dedicar esfuerzos a la protección de las fuentes de agua, el control de los focos de contaminación, la planificación preventiva y la generación de información actualizada, sistemática y veraz que facilite la formulación de política pública, así como la toma de decisiones en todos los niveles (nacional, regional y cantonal). Si no se actúa con premura, solo cabe esperar un deterioro de las condiciones actuales, un aumento de los costos para revertir la situación, mayor inequidad social y una mayor insostenibilidad ambiental.

Con estos elementos como punto de partida, este capítulo presenta un panorama general del estado y uso del agua en Costa Rica, temas que se organizan en dos secciones. En la primera, se estudia brevemente la evolución del país en dos indicadores a nivel internacional: acceso al agua y saneamiento básico, con el objetivo de conocer cuál es su situación en términos comparativos. En la segunda, se analizan los avances y cambios en cuanto a la disponibilidad, acceso, calidad y costo del agua, así como los principales riesgos y brechas que se enfrentan en estas materias. En los casos en los que es posible, se valoran estos aspectos desde la perspectiva territorial.

Cabe indicar que los datos utilizados para el análisis comparado provienen de la OMS para garantizar la comparabilidad entre países, por lo que pueden diferir con los que se presentan más adelante basados en las fuentes oficiales internas del país, como el AyA. Las diferencias aún en un mismo indicador, no obstante, no influyen en las conclusiones generales porque las tendencias son consistentes, independientemente de las fuentes y las variaciones de algunos puntos porcentuales entre ellas.

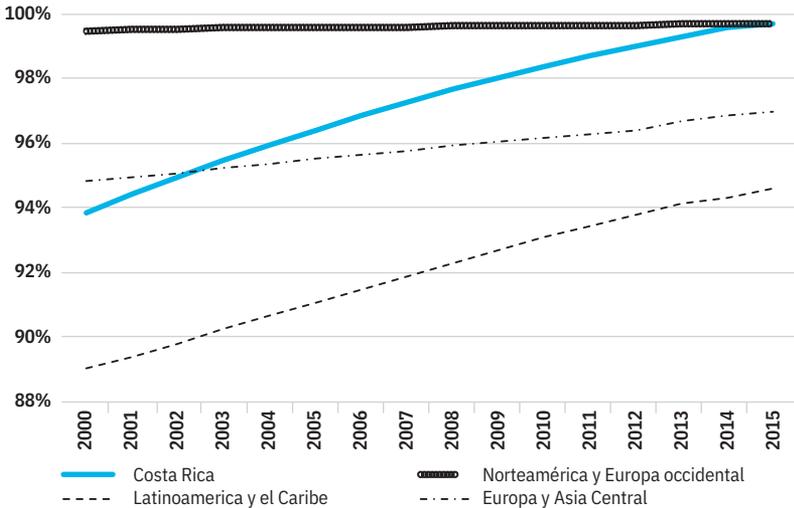
Costa Rica: un país con altas tasas de cobertura de agua y saneamiento básico

Las altas tasas de cobertura de agua y saneamiento básico que registra el país le han posicionado en el mundo como una nación pionera y responsable en los ámbitos social y ambiental. Al comparar los resultados de Costa Rica en estos dos indicadores a nivel internacional, se observa que son equivalentes a los reportados por naciones desarrolladas y de ingresos económicos altos, pero que, con relación a su entorno más cercano –América Latina y el Caribe–, son superiores. Lo anterior, entre otras cosas, favoreció los avances en desarrollo humano que experimentó el país en las primeras décadas del siglo XX. No obstante, como se verá más adelante, en este campo aún persisten retos importantes.

Si se analizan los datos de acceso básico a agua en Costa Rica para el período 2000-2015, se obtienen dos hallazgos relevantes. El primero es que, como se observa en el gráfico 2.1, el porcentaje de la población con acceso

Gráfico 2.1

Porcentaje de población con acceso básico a agua en Costa Rica versus otras regiones del mundo. 2000-2015



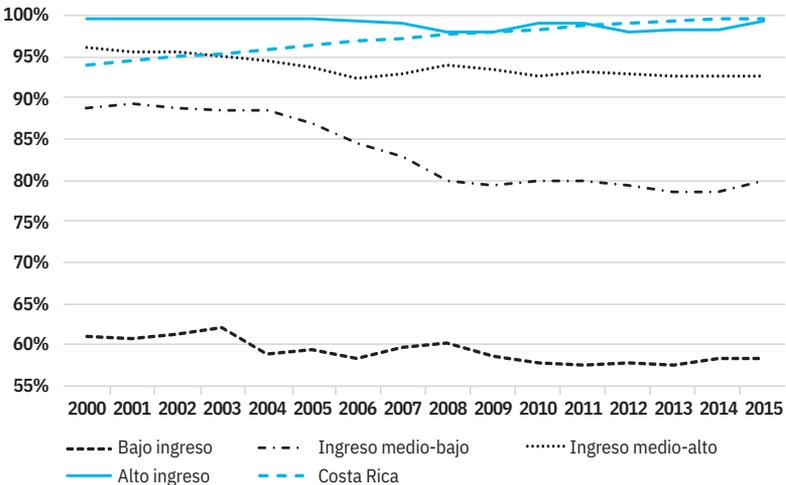
Fuente: Elaboración propia con datos de OMS, 2020.

a agua básica¹² ha aumentado en cerca de 5,8 puntos porcentuales en los últimos dieciséis años. El segundo es que en 2015 –último año para el que se tiene información comparable– el país alcanzó un 99,7% de cobertura, valor similar al que se registró para el Norte de América y Europa Occidental, y por encima de los promedios de Asia Central, América Latina y el Caribe. (PEN, 2018).

Si se analiza este mismo indicador según el nivel de desarrollo, se observa que los Estados de altos ingresos reportan los niveles más altos de acceso, con un promedio de alrededor del 99% para el período bajo análisis. Por su parte, los Estados de ingresos medianos altos presentan una media del 93% y los de ingresos medianos bajos, aproximadamente del 83%. Finalmente, los Estados de bajos ingresos tienen una tasa de acceso básico al agua promedio de alrededor del 59%. Se trata, por lo tanto, de una diferencia cercana al 40% entre los Estados más ricos y los más pobres (gráfico 2.2). Si bien Costa Rica se ubica por debajo de los Estados de ingresos altos, en comparación con los

Gráfico 2.2

Porcentaje de población con acceso básico al agua, según grupo de ingreso. 2000-2015



Fuente: Elaboración propia con datos de OMS, 2020.

12 Agua para consumo procedente de una fuente mejorada cuyo tiempo de recogida no supera los 30 minutos, incluyendo el trayecto de ida y vuelta y tiempo de espera, además se incluye el agua suministrada por cañería, pero con contaminación fecal o alguna sustancia química tóxica (Mora y Portuguesez, 2021).

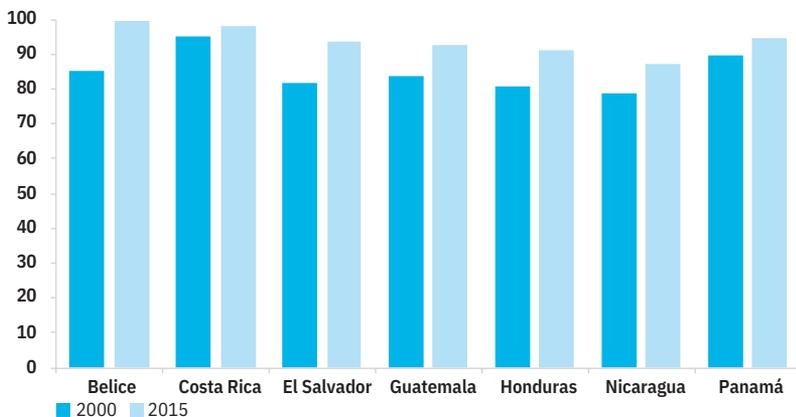
Estados en desarrollo (grupo en el que se ubica el país) reporta una diferencia de aproximadamente 4 puntos porcentuales.

En este aspecto el país también sobresale en su entorno más inmediato: Centroamérica. Según datos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) (2020), entre 2000 y 2015 el porcentaje de la población con acceso básico a agua aumentó en todos los países de la región (gráfico 2.3). Costa Rica registra la segunda tasa de cobertura más alta (únicamente por debajo de Belice), aunque en el mismo período el mayor crecimiento en este indicador lo mostraron Belice, El Salvador y Honduras: 16,9%, 12,2% y 10,4%, respectivamente. En el caso de Costa Rica el incremento fue de un 2,7%. Este comportamiento se explica –fundamentalmente– por dos aspectos, a saber: la amplia cobertura que en este tema registra el país desde la década de los noventa y las limitaciones que tiene para realizar inversiones en el desarrollo de infraestructura hídrica, situación que podría acentuarse a raíz del impacto generado por las medidas implementadas para atender la pandemia por covid-19 sobre la economía nacional.

En lo que concierne al saneamiento básico, según la OMS, el porcentaje de población con acceso adecuado a instalaciones de eliminación de excretas en Costa Rica (92,3% en promedio) está cerca de la media (97%) que se

Gráfico 2.3

Porcentaje de la población con acceso básico a agua, por país. 2000 y 2015



Fuente: Elaboración propia con datos de OMS, 2020.

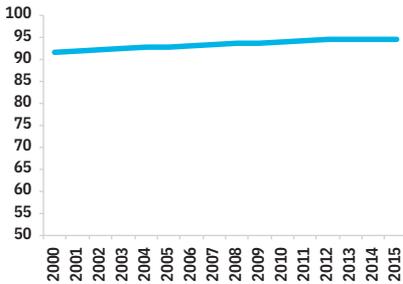
reporta para los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y muy por encima de los valores promedio reportados para América Latina y el Caribe (79,2%), y el mundo (63,3%) (gráficos 2.4). Los altos niveles en este indicador inciden positivamente en otros ámbitos, como la salud pública.

En Centroamérica los datos muestran mejoras en este indicador. Entre 2000 y 2015, en todos los países de la región aumentó la proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento (gráfico 2.5). Los avances más sustantivos se dieron en Honduras, Nicaragua y El Salvador, países en los

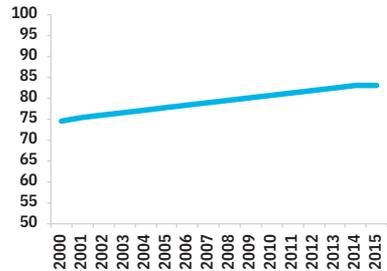
Gráfico 2.4

Porcentaje de la población con acceso a servicios de saneamiento. 2000-2015

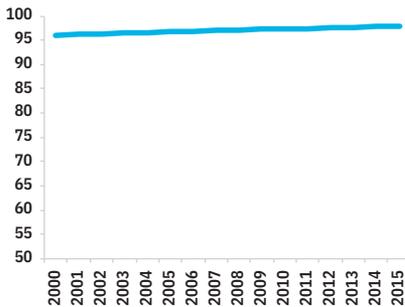
a) Costa Rica



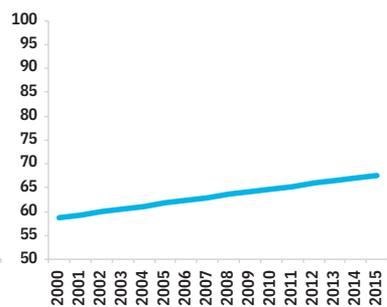
b) América Latina y el Caribe



a) OCDE

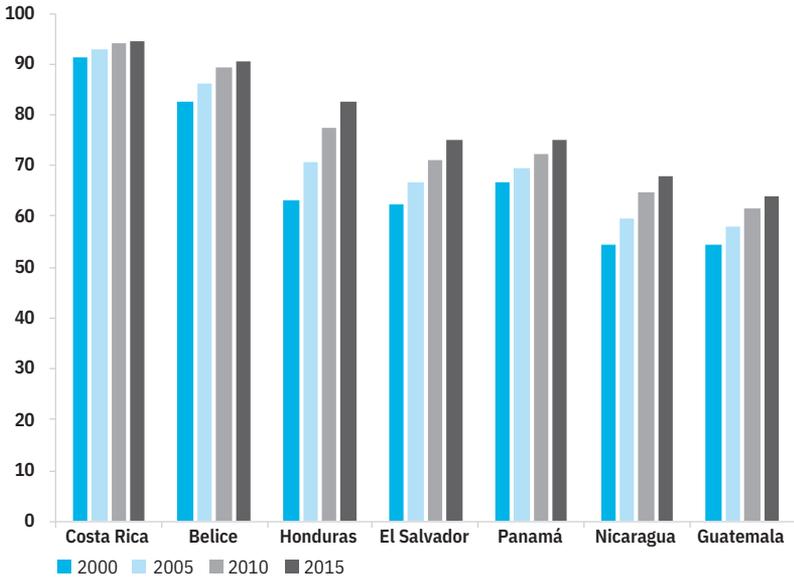


b) Mundo



Fuente: Elaboración propia con datos de OMS, varios años.

Gráfico 2.5

Porcentaje de la población con acceso a servicios de saneamiento, por país. 2000, 2005, 2010 y 2015

Fuente: Elaboración propia con datos de OMS, 2020.

cuales se experimentó un crecimiento de más de 12 puntos porcentuales. No obstante, aún se observan brechas en este aspecto, pues mientras en Costa Rica y Belice en promedio 9 de cada 10 personas dispone de instalaciones mejoradas de saneamiento, en Nicaragua y Guatemala son 7 –en promedio– de cada 10.

Pese a lo positivo de estos datos, el país mantiene un severo rezago en la cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento de aguas residuales (véase capítulo 3). Si bien en los últimos años, con la entrada en operación de la planta Los Tajos, se experimentó un aumento en este indicador, que pasó de 3,6% en 2012, a 15% en 2019, este valor sigue muy por debajo de la media reportada a nivel internacional en 2015: 68% (OMS, 2020). Cabe señalar que el tanque séptico sigue siendo la opción más utilizada (70% en promedio en los últimos veinte años). Es importante comprender que lo anterior no solo compromete la calidad ecológica de los recursos naturales y la salud

humana, sino también el desarrollo humano sostenible; además, en situaciones como la derivada de la pandemia por Covid-19, dificulta el cumplimiento de las medidas sanitarias, lo que a su vez aumenta el grado de exposición de las personas.

Resultados dispares caracterizan uso y gestión del agua en Costa Rica

El seguimiento a un conjunto de indicadores –para los cuales hay información disponible– sobre el estado y uso del agua en Costa Rica evidencia resultados dispares. Por un lado, en las últimas décadas se han experimentado avances notorios en cuanto al acceso a agua por parte de la población y su potabilidad, así como mejoras –más recientes– en materia de tratamiento de aguas residuales y el desarrollo de alcantarillados sanitarios. Por otro, el aumento de la contaminación, las presiones por el uso de los recursos hídricos, el rezago en saneamiento y los cambios en el sistema climático ponen en riesgo los logros en este campo y comprometen la disponibilidad y calidad del agua. Ante este escenario de múltiples amenazas, el país carece de las capacidades (técnicas, humanas, tecnológicas y económicas) para su adecuada atención.

Riesgos en disponibilidad del agua refuerzan la urgencia de información precisa

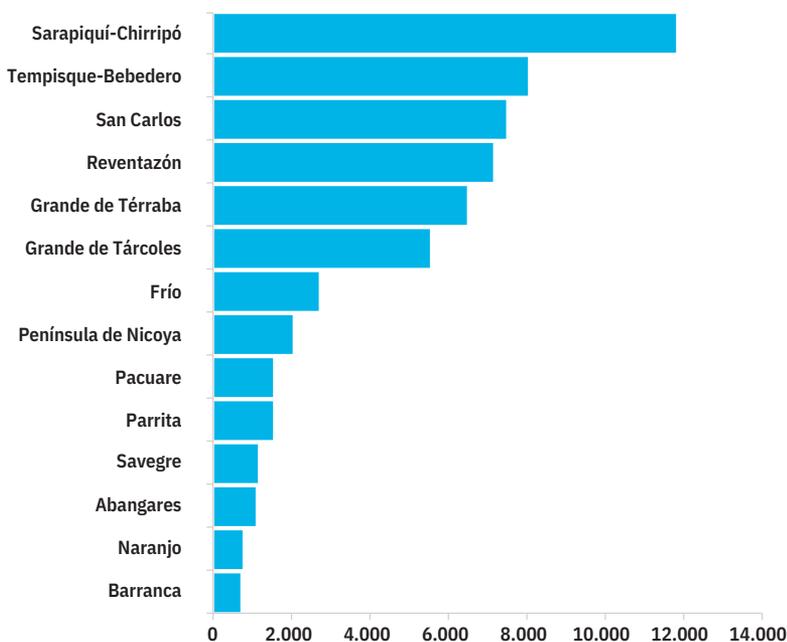
Si bien históricamente Costa Rica no ha enfrentado grandes limitaciones en cuanto a la disponibilidad de agua, en los últimos años se han empezado a manifestar riesgos asociados –principalmente– a la variabilidad y el cambio climáticos. En este contexto, el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la generación de información actualizada y sistemática son fundamentales para garantizar la oferta hídrica presente y futura a nivel nacional.

Según el último balance hídrico disponible –publicado en 2008–, el volumen de agua disponible en Costa Rica por año es de 113 kilómetros cúbicos, lo que equivale a 24.784 metros cúbicos por persona (Minae et al., 2008). Según un estudio más actualizado, la disponibilidad per cápita es superior a los 31.300 metros cúbicos por persona por año, con la tasa de extracción hídrica per cápita más alta de Centroamérica (Valverde, 2016). Es decir, casi 8 veces más del valor reportado para América Latina (Tribunal Latinoamericano del Agua, 2004) y 3,5 veces más que el promedio mundial.

Al desagregar este dato por cuenca hidrográfica¹³ se observan diferencias significativas (gráfico 2.6). Mientras en las cuencas Sarapiquí-Chirripó, Tempisque-Bebedero, San Carlos y Reventazón la oferta potencial promedio es superior a los 7.000 hectómetros cúbicos (Hm³), en Barranca y Naranjo es inferior a los 1.000 Hm³. Además, diez de las 34 cuencas hidrográficas del país presentan déficits al menos tres veces al año; entre los casos más críticos están el Lago Arenal, la Península de Nicoya y los ríos Tempisque-Bebedero y Grande de Tárcoles (PEN, 2014).

Gráfico 2.6

Oferta potencial media anual, por cuenca^{a/}. 2008
(hectómetros cúbicos)



a/Para este balance se analizaron 14 de las 24 cuencas hidrográficas que existen en el país.
Fuente: Elaboración propia con datos de Minae et al., 2008.

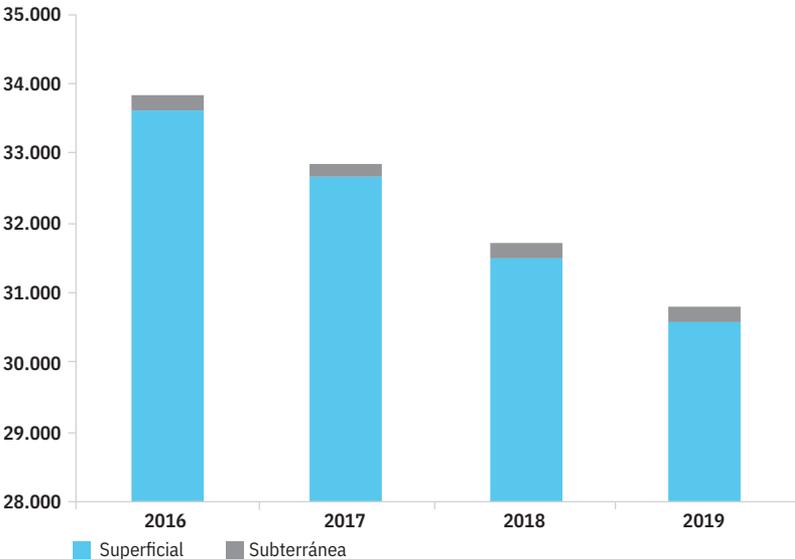
13 El Balance Hídrico analizó 14 de las 34 cuencas hidrográficas que existen en el país.

Aunque no es posible conocer si la disponibilidad de agua ha variado con relación a lo reportado para el 2008, dada la ausencia de información actualizada en este campo, las estadísticas oficiales evidencian una reducción en la extracción de agua dulce (gráfico 2.7). En 2019 se extrajeron 30.803 Hm³, un 8,9% menos que en 2016. En promedio, el 99% del agua se obtiene de fuentes superficiales; sin embargo, en los últimos años se registra un aumento en el volumen aprovechado de fuentes subterráneas, lo que implica, entre otras cosas, que se están explotando más los mantos acuíferos (Angulo, 2020).

En este ámbito la preocupación más reciente proviene de las presiones que generan los problemas de contaminación (como se analiza más adelante) y los efectos de la variabilidad y el cambio climáticos sobre la disponibilidad de agua. Como se observa en el gráfico 2.8, en las últimas tres décadas el volumen de precipitaciones se redujo significativamente al pasar de 349

Gráfico 2.7

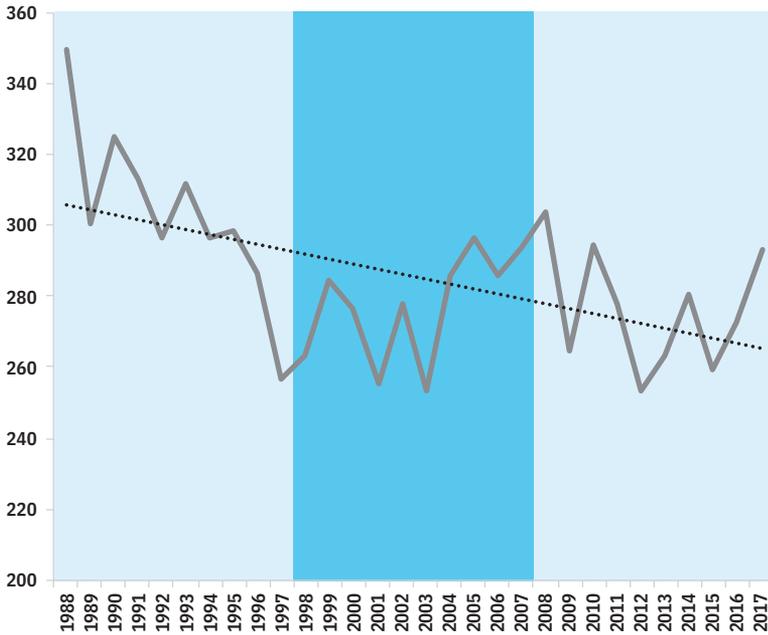
Extracción anual de agua dulce, por fuente. 2016-2019
(hectómetros cúbicos)



Fuente: Elaboración propia con datos de Dirección de Agua-Minae, varios años.

Gráfico 2.8

Evolución de las precipitaciones en Costa Rica. 1988-2017
(centímetros)



Fuente: Elaboración propia con datos de Chaverri, 2020.

centímetros (cm) en 1988 (el mayor valor registrado para el período sobre el que se tiene información), a 293 cm en 2017 (14,3% menos). Es importante mencionar que este comportamiento es similar al reportado a nivel mundial, y concuerda con las proyecciones realizadas por diferentes entes nacionales e internacionales como el Instituto Meteorológico Nacional (IMN), el Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC), la Organización de Naciones Unidas (ONU). La falta de planificación y de visión preventiva y prospectiva aumentan la vulnerabilidad en este campo.

En 2019 las fuentes de agua experimentaron en promedio una reducción del 20% (AyA, 2020). Debido a lo anterior, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (conocida como AyA) estableció, como parte de las medidas para atender la situación, racionamientos por períodos de entre 1 y 12 horas, lo que afectó a cerca de 500.000 personas en la Gran

Área Metropolitana (GAM) del país. Según Angulo (2020), los racionamientos obedecen a un déficit en las precipitaciones. Así, por ejemplo, entre noviembre de 2018 y marzo de 2019 el volumen de lluvias se redujo un 55% (IMN-Minae, 2019a), situación que afectó a un 25% de la población que habita en la GAM. En otras regiones como el Pacífico Norte y la Zona Norte la disminución fue mayor: 74% en abril de 2019 (IMN-Minae, 2019b).

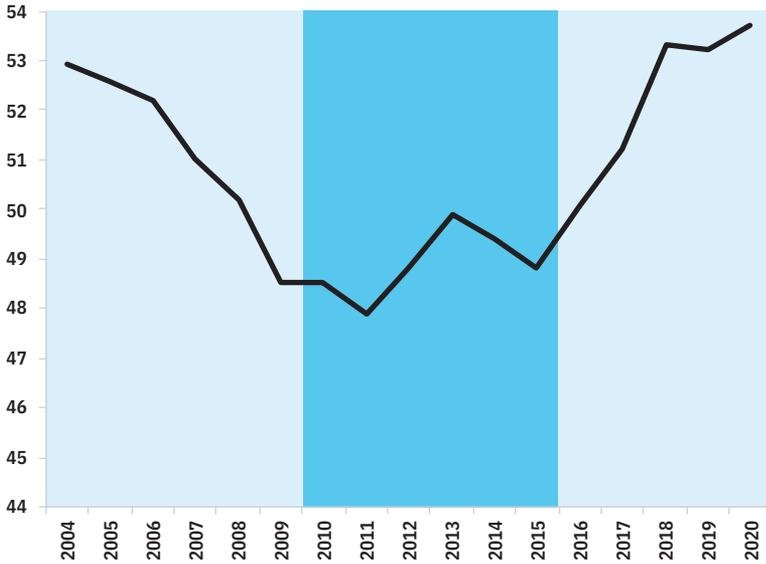
En este escenario, los esfuerzos por reducir las pérdidas de agua son cruciales para aumentar la disponibilidad. Entre 2004 y febrero de 2020, en promedio el 50% del agua extraída (gráfico 2.9) por el AyA no se aprovechó por causas que van desde fugas ocultas y rebalses de tanques, hasta consumos no autorizados (usuarios fraudulentos, sustracciones ilícitas) y errores de micromedición¹⁴ (Angulo, 2020). Según Latinosan (2019), Costa Rica figura entre los países latinoamericanos con las mayores pérdidas de agua. Si se analizan estos datos por ente operador, se identifican diferencias importantes. Las pérdidas más bajas las registra la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH): 43%. Por el contrario, las más altas corresponden a las Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (Asada)¹⁵ (60%). Esta situación es congruente con las dificultades técnicas, administrativas y económicas que enfrentan estos entes para garantizar la calidad y continuidad del servicio que prestan, fundamentalmente, en áreas rurales. Este tema, por cierto, ha sido ampliamente documentado en diversos estudios nacionales (PEN, 2019).

La información recabada en esta sección sugiere la existencia de riesgos importantes en este tema, y llama la atención sobre la necesidad de efectuar estudios sistemáticos y hacer acopio de datos de base para la toma de decisiones y la formulación de política pública en este campo. No dedicar esfuerzos en esta dirección compromete la producción económica futura, la salud de la población, la equidad social y, en general, el desarrollo humano.

14 Es el conjunto de acciones que permiten conocer sistemáticamente el volumen de agua consumido por los usuarios con patrones preestablecidos de cobro justo y equitativo. Se aplica a todas las categorías de usuarios y comprende las actividades permanentes de instalación, lectura y mantenimiento de los hidrómetros y su sistema de protección: cajas de protección y mecanismo de control (AyA, s. f.).

15 Las Asociaciones Administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados comunales en Costa Rica, también conocidas como Asada funcionan sin fines de lucro, bajo el marco legal de la Ley de Asociaciones. Las Asada en Costa Rica administran los sistemas de acueducto y alcantarillado comunales, bajo un esquema de delegación de la administración, acordado con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), mediante un Convenio de Delegación de Administración (Dirección de Agua-Minae, 2020b).

Gráfico 2.9

Porcentaje de agua no facturada por el AyA. 2004-2020^{a/}

a/ El dato a 2020 corresponde al valor registrado a febrero de ese año.

Fuente: Elaboración propia con datos de AyA, 2020.

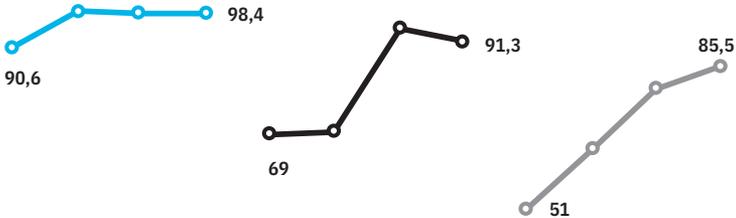
Pese a amplia cobertura se mantienen brechas en el acceso a agua potable

Si bien en términos comparativos, como se indicó anteriormente, el país sobresale por la amplia cobertura de agua potable para consumo humano, un análisis detallado evidencia retos importantes en esta materia. Por un lado, se identifican brechas en el acceso asociadas principalmente a la ubicación geográfica, el estatus socioeconómico, el sexo y el ente prestatario del servicio. Por otro, los lentos avances en materia de saneamiento (como se analiza en la siguiente sección de este capítulo) comprometen la calidad y el uso sostenible de este recurso para el desarrollo humano. En tal sentido, es necesario impulsar acciones tendientes a reducir las diferencias que persisten en este campo, de forma que se haga efectivo el derecho humano a agua y el saneamiento.

La información disponible evidencia notables avances en el acceso a agua potable¹⁶ para consumo humano a nivel nacional (los datos sobre cobertura que se presentan en los capítulos 3 y 4 hacen referencia a agua potable). En el período 1991-2019 se registró un crecimiento sostenido en este indicador, al pasar de un 50% en 1991, a un 93,9% en 2019. Se trata de un incremento del 86,6%. Además, en el mismo período aumentó la proporción de personas que recibe agua por tubería, al punto de alcanzar, en 2019, a 4.703.098, es decir, el 97,8% del total (Mora y Portuguez, 2020). También se observan resultados positivos al desagregar estas cifras según el ente operador. Si bien el AyA es el que exhibe los valores más altos, los entes comunales y las Asadas son los que más han avanzado en este aspecto (gráfico 2.10). Cabe recordar que estos últimos, en 2019, cubrieron al 36,7% de la población nacional (Mora y Portuguez, 2020).

Gráfico 2.10

Porcentaje de cobertura de agua potable para consumo humano, por ente operador según población atendida. 1999, 2005, 2012 y 2019



1999	2005	2012	2019	1999	2005	2012	2019	1999	2005	2012	2019
AyA				Municipalidades				Asada/CAAR			

Fuente: Elaboración propia con datos de Mora y Portuguez, varios años.

¹⁶ Agua para consumo procedente de una fuente mejorada ubicada dentro de la vivienda o en el patio o parcela, disponible en el momento necesario y libre de contaminación fecal y sustancias químicas prioritarias (Mora y Portuguez, 2021).

Pese a que los datos resultan bastante alentadores, Costa Rica aún enfrenta retos en esta materia. En primer lugar, existen desigualdades territoriales importantes (véase capítulo 3 y 4). Si en 2005 la brecha entre las viviendas con acceso a agua potable en la zona urbana y rural fue de 1,7 veces, catorce años después esta relación aumentó a 3 veces. Estas diferencias también se observan entre regiones. Las que muestran los niveles de rezago más altos son la Huetar Caribe, la Central, la Brunca y la Huetar Norte (INEC, 2019). En promedio, 13.652 viviendas de estas localidades no disponen de agua potable, lo que equivale a cerca de 219.000 personas.

La información del AyA también permite analizar el comportamiento de esta variable a nivel cantonal. Como se ilustra en los gráficos 2.11, entre dos observaciones, de los 73 cantones para los que se tiene información, 33 registran un aumento en el porcentaje de la población que recibe agua potable; sobresalen Sarapiquí, Alajuelita, Grecia, Talamanca, San Mateo, Golfito y Parrita (en estos casos el incremento fue igual o superior a 18 puntos porcentuales). Luego hay un grupo de 3 cantones en los que no hubo cambio en este indicador, pues se mantuvo en los mismos niveles en los dos años evaluados; a saber: San José, San Pablo y Liberia. Con excepción de este último, se trata de municipios que se localizan en la GAM. En los restantes 37 cantones, el porcentaje de personas que reciben agua potable se redujo; entre los casos más críticos están Corredores, Mora, La Cruz, Nicoya, Jiménez, Naranjo y Nandayure, en los cuales la caída superó los 20 puntos porcentuales. Según las autoridades del AyA, las variaciones registradas se explican, fundamentalmente, por un aumento en el número de acueductos evaluados bajo todos los parámetros establecidos en la normativa nacional¹⁷ (E: Orozco, 2020).

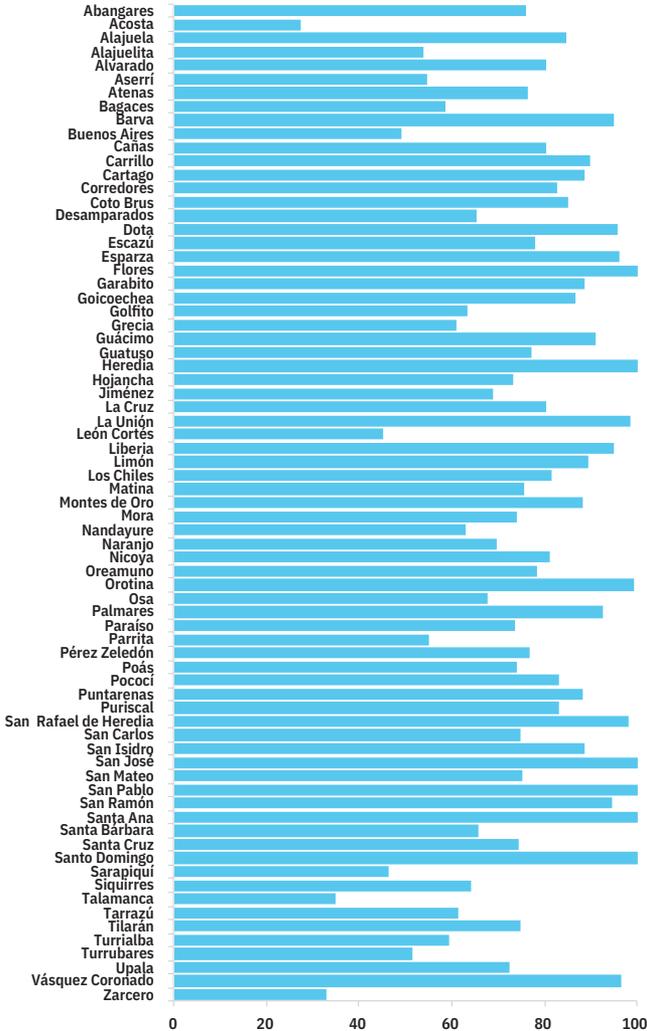
También hay diferencias en el acceso a agua potable según el nivel de pobreza de las viviendas. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) de 2019 del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), en los últimos dieciséis años la proporción de viviendas en pobreza extrema sin acceso a agua potable se ha movido en un rango de entre 8,7% y 16,7%, con su punto máximo en 2015. En el caso de las viviendas en pobreza y no pobres, estos valores rondan entre un 5,3% y un 10%, y un 3,4% y un 5,7%, respectivamente. Es importante señalar que, aunque persisten las brechas entre grupos, en términos generales el número de viviendas catalogadas como pobres extremas y pobres sin acceso a agua potable se ha venido reduciendo.

¹⁷ Lo anterior, a raíz de la reforma efectuada al Reglamento de calidad de agua potable en 2019 (véase capítulo 3).

Gráfico 2.11

Porcentaje de la población evaluada con agua potable, por cantón^{a/}. 2014 y 2019

a) 2014

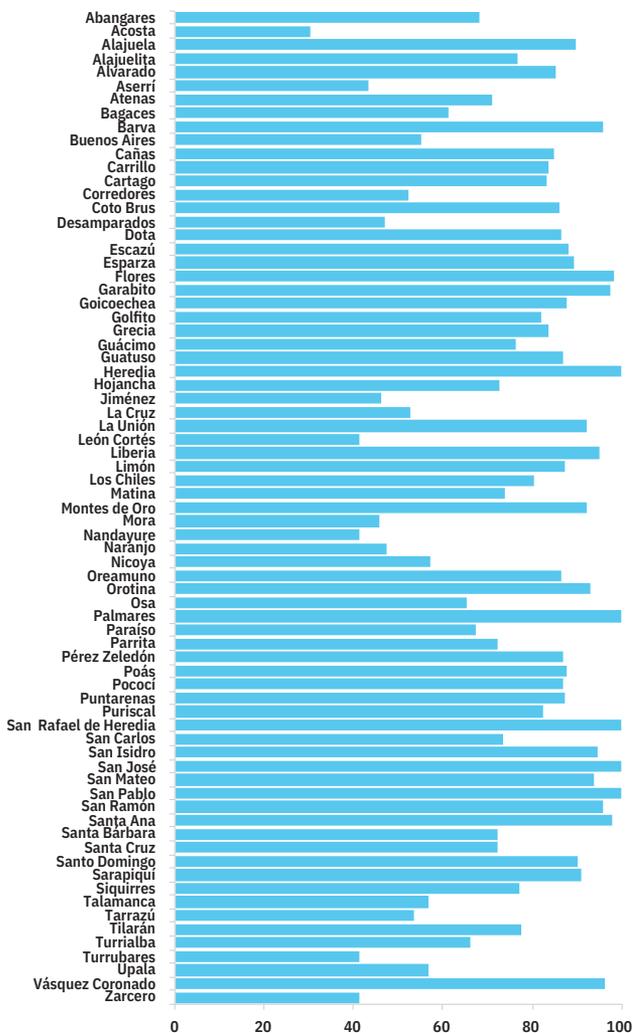


a/La información disponible permite establecer la comparación para 73 de los 82 cantones.
Fuente: Elaboración propia con datos de Mora y Portugal, 2015 y 2020.

Gráfico 2.11 (continuación)

**Porcentaje de la población evaluada con agua potable, por cantón^{a/}.
2014 y 2019**

b) 2019



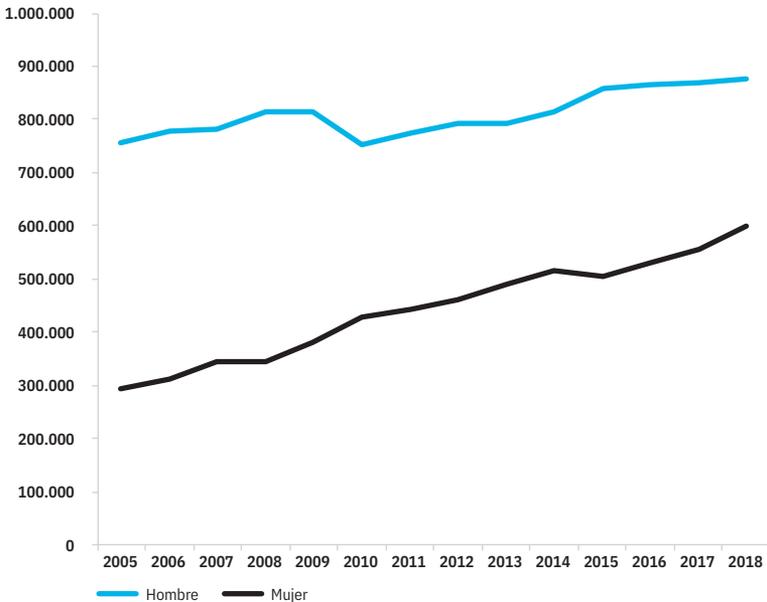
a/La información disponible permite establecer la comparación para 73 de los 82 cantones.
Fuente: Elaboración propia con datos de Mora y Portuguez, 2015 y 2020.

El sexo de la jefatura del hogar también figura como un factor determinante en el nivel de acceso a agua potable. En los hogares con jefatura masculina, el promedio de acceso para los últimos catorce años fue de 65%, versus 35% en el caso de los hogares con jefatura femenina. Aunque la brecha entre ambos grupos se ha reducido (gráfico 2.12), sigue siendo un reto garantizar la equidad en la calidad del agua que reciben las personas en Costa Rica, pues de lo contrario no solo se compromete la equidad social en el acceso a los recursos sino también la seguridad de la población.

Por último, también se reportan diferencias según deciles. En el período 2005-2018, las tasas promedio de acceso entre el primer y el décimo decil mostraron una brecha de aproximadamente un 11%. En 2005, la brecha entre los dos grupos era de aproximadamente 14 puntos porcentuales, con un 82% y un 96% de acceso en el primer y décimo decil. En 2018, esos valores

Gráfico 2.12

Hogares con acceso a agua potable, según sexo de la jefatura. 2005-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho del INEC, varios años.

alcanzaron un 90% y 98%, respectivamente, reduciéndose la diferencia entre ambos en cerca de 8 puntos porcentuales. Aunque se mantiene una diferencia importante en el acceso entre los más ricos y los más pobres, como se ve en el gráfico 2.13, la diferencia pareciera estar cerrándose.

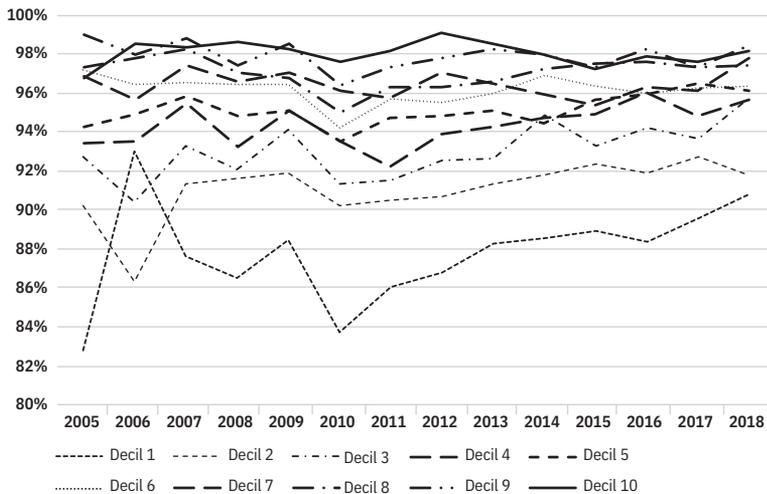
En este contexto, los cambios en el sistema climático y las dificultades en términos económicos y fiscales que experimenta el país (las cuales se acentuaron en el escenario de la pandemia por Covid-19), dificultan cumplir la meta establecida por el AyA –en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)– de abastecer a toda la población de agua potable para el año 2030.

Bajo nivel de saneamiento y mayor contaminación comprometen calidad del agua

A los desafíos en abastecimiento y acceso se suman los retos que tiene el país para garantizar la calidad del agua. Si bien, 9 de cada 10 personas en Costa Rica recibe agua potable, el bajo nivel de saneamiento y la contaminación de las fuentes de agua comprometen la calidad de los recursos hídricos

Gráfico 2.13

Acceso a agua potable, por decil. 2005-2018



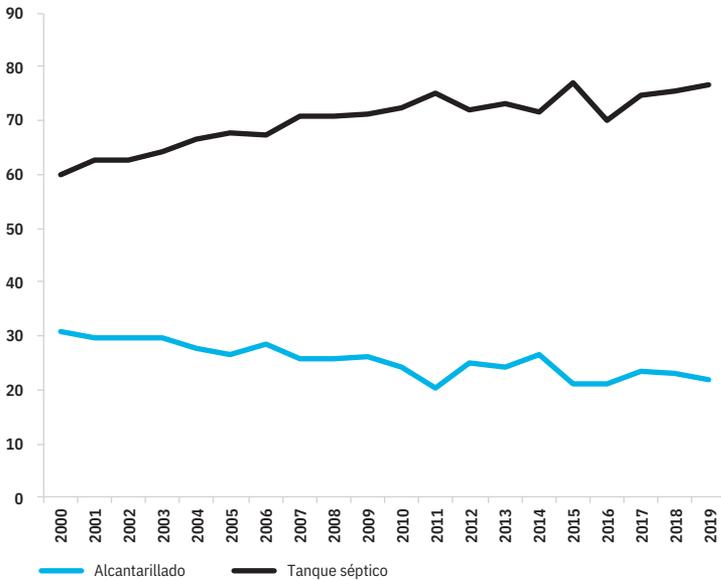
Fuente: Elaboración propia con datos del INEC, varios años.

y amenazan la seguridad humana. En el escenario de una pandemia como la generada por el Covid-19 en 2020 o de eventuales crisis climáticas, la combinación de estos elementos, así como las mayores presiones por su uso y por los cambios en el sistema climático podrían afectar negativamente el desarrollo humano.

Aunado a ello, en Costa Rica el tanque séptico predomina como el medio más utilizado por la población para dar tratamiento a las excretas (véase capítulo 3); de hecho, en las dos últimas décadas un 70% de la población usó este sistema versus un 25,5% que descargó en alcantarillas, y no todo el alcantarillado recibe tratamiento (gráfico 2.14). Estos valores varían si se analizan por zona y región: las personas de las zonas rurales muestran una mayor dependencia del uso de tanques sépticos (92,4%) en relación con las que viven en las áreas urbanas del país (70,6%). Se trata de una diferencia de más de 20 puntos porcentuales.

Gráfico 2.14

Evolución de la disposición de excretas, según medio de tratamiento. 2000-2019
(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos de Mora y Portugal, 2020.

En el caso de las regiones, las brechas son más marcadas, pues mientras en la Central y en la Pacífico Central un 31% y un 16%, respectivamente, tienen acceso a alcantarillas o cloacas, en la Huetar Norte, Huetar Caribe, Chorotega y Brunca esta cifra es inferior al 7% (INEC, 2019, Mora y Portu-guez, 2020). Lo anterior evidencia el rezago que enfrentan algunas zonas del país en cuanto al uso de tecnologías más eficientes para el saneamiento. En este escenario, un hecho relevante fue la publicación, en 2017, de la Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales 2016-2045 y su Plan de In-ersiones, en el cual, entre otras cosas, se definen los proyectos prioritarios en esta materia, así como los recursos requeridos para su implementación (AyA, 2017a y AyA, 2017b).

Al respecto, es importante mencionar que, si bien el tanque séptico es la opción que más se ha promovido desde la institucionalidad pública, a través del *Programa de saneamiento básico rural*¹⁸ (E: Morales, 2017), se trata de un servicio primario. Es decir, tiene la capacidad de separar sólidos, pero su función en términos del tratamiento es muy limitada (E: Angulo, 2020). A lo anterior se suma que no todos los suelos en el país reúnen las condiciones para su instalación y adecuado funcionamiento. De ahí que resulte de gran relevancia ampliar la cobertura de alcantarillado sanitario con tratamiento de aguas residuales, área en la cual el país está –como se mencionó anterior-mente– muy por debajo de la media mundial (E: Astorga, 2019).

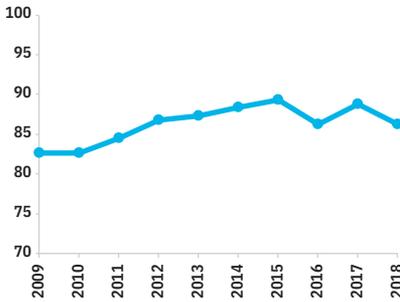
Un aspecto que llama la atención es que, aunque más del 90% de la pobla-ción en Costa Rica es abastecida con agua potable, la proporción que recibe agua que ha sido tratada y desinfectada en la última década no superó, en promedio, el 86%. Esto significa que no todos los acueductos tienen la capa-cidad de garantizar agua potable de forma continua. Además, evidencia que los controles de calidad no se ejecutan de manera constante (véase capítulo 3). Entre 2009 y 2018, una cuarta parte de las personas a nivel nacional reci-bió agua que no se sometió a programas de control de calidad (gráficos 2.15). Cabe señalar que estos controles varían según el ente operador. Los acueduc-tos comunales son los que tienen menos control y los que, mayoritariamente, carecen de sistemas de tratamiento y desinfección (Astorga-Espeleta, 2013, citado en PEN, 2013; Sánchez, 2019; AyA, 2019).

18 El programa de saneamiento básico rural tiene como objetivo dotar a las familias del país que se encuentren en situación de pobreza o pobreza extrema, de tanques sépticos para el tratamiento de aguas residuales de origen doméstico (E: Morales, 2017).

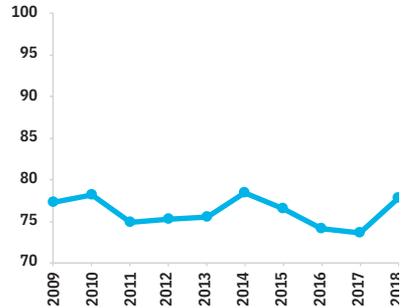
Gráfico 2.15

Porcentaje de la población abastecida con agua, según proceso. 2009-2018

a) Tratamiento y desinfección



b) Programas de control de calidad



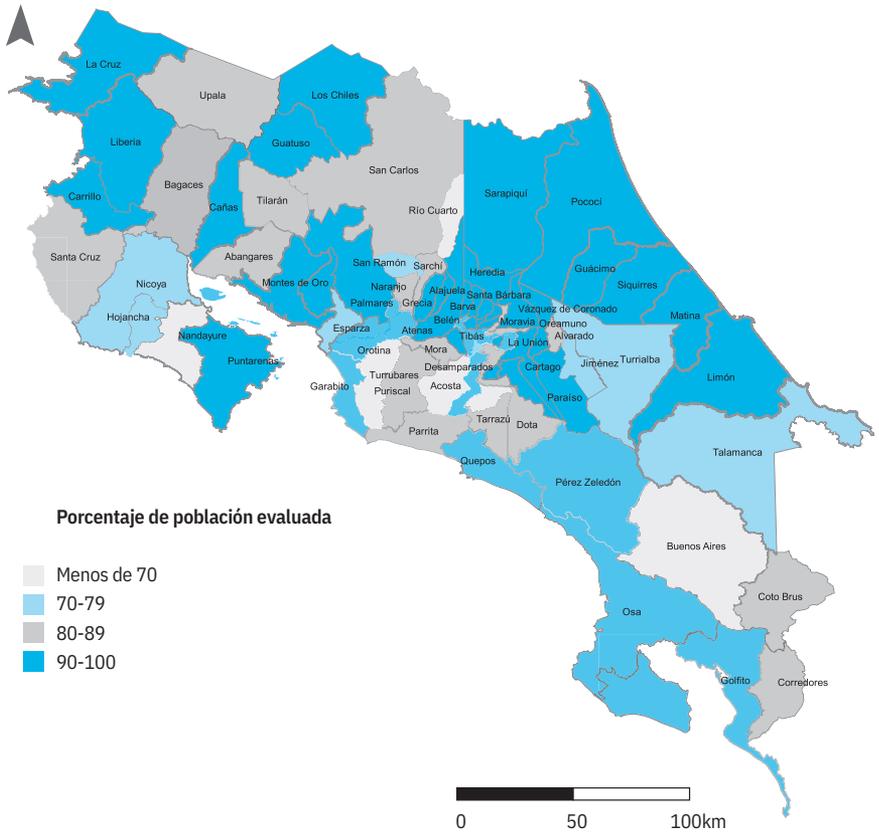
Fuente: Elaboración propia con datos del AyA, varios años.

Uno de los procesos de desinfección que más se realiza en Costa Rica es la cloración, que, de acuerdo con los expertos y desde el punto de vista microbiológico, es uno de los más efectivos para potabilizar el agua. Sin embargo, no toda agua clorada es potable, debido a la interferencia de factores fisicoquímicos tales como la turbiedad del líquido (E: Mora, 2015). Como se observa en el mapa 2.1, en 45 cantones el porcentaje de población cubierta con agua clorada fue superior al 80%; sobresalen Los Chiles, Mora, Parrita, Zarcero, Grecia, Moravia, Garabito y Dota (en todos los casos la cobertura es del 100% de la población evaluada por el Laboratorio Nacional de Aguas (LNA) del AyA). Por el contrario, Pococí, Belén y Barva figuran entre los municipios con la menor proporción de personas que reciben agua clorada (menos del 40% del total evaluada).

En este contexto, se ha venido reduciendo la brecha entre las inversiones que realiza el AyA para el desarrollo de acueductos y alcantarillados. Mientras en 2010 la diferencia entre estos dos rubros fue de 6,5 veces, en 2017 el presupuesto ejecutado en ambos rubros fue muy similar. En el período 2010-2017 la cantidad de recursos que se orientaron a la construcción de infraestructura de saneamiento se incrementó en más de 10 veces, pasando de 2.209 millones de colones en 2010, a 22.952 millones de colones en 2017

Mapa 2.1

Porcentaje de la población cubierta con agua clorada, por cantón. 2019



Fuente: González, 2020, con datos de Mora y Portuéguez, 2020.

(gráfico 2.16) (AyA, 2018). Pese a lo anterior, aún se mantiene un rezago importante en este aspecto. De acuerdo con Angulo (2020), entre las razones que explican los lentos avances en esta materia están el alto costo del desarrollo de infraestructura y alternativas en saneamiento, la baja prioridad que tuvo por muchos años el tema en la agenda nacional, así como la poca conciencia entre la población de la relevancia de tratar las aguas residuales y de los efectos que no hacerlo tiene sobre la salud pública, el ambiente, la economía y, en general, el desarrollo humano (véase capítulo 3).

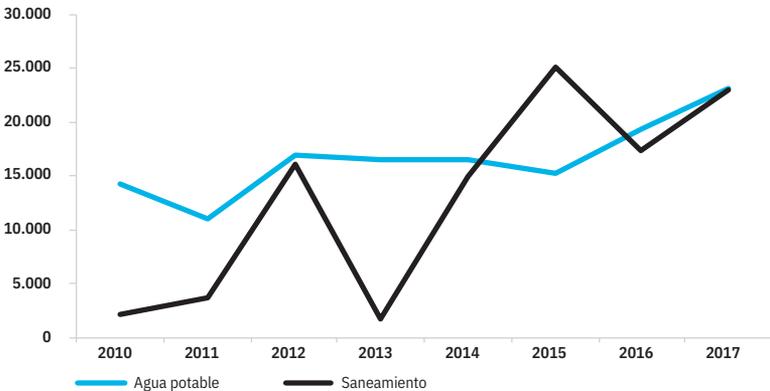
En el marco del Plan Nacional de Inversiones en Saneamiento 2016-2045, se estimó que para atender el rezago en este tema se deben realizar inversiones en expansión y rehabilitación por un monto de 6.200 millones de dólares. Es decir, un 290% más de lo invertido hasta 2017. Lo anterior equivale a 975 dólares por habitante para alcantarillado sanitario y 867 dólares por habitante para tratamiento de aguas residuales. Estos valores son similares a los registrados por países como Colombia y Panamá, pero superiores a los calculados para Perú, Ecuador y Bolivia (AyA, 2017a).

El rezago del país en infraestructura y tecnologías para el tratamiento de aguas residuales, los impactos que generan las actividades productivas sobre los cuerpos de agua, así como las dificultades de la institucionalidad pública

Gráfico 2.16

Inversión ejecutada por el AyA en agua potable y saneamiento. 2010-2017

(valor real en millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con datos de AyA, 2018.

para fiscalizar y controlar dichos impactos, se traducen en una constante y creciente contaminación de las fuentes de agua (véase capítulo 3). Según el LNA del AyA, entre 2007 y 2019 el 30% de los acueductos evaluados experimentó episodios de contaminación química natural, es decir, alteraciones en el estado natural del agua como consecuencia de la presencia de sustancias como calcio, aluminio, hierro, manganeso y, en mayor medida, arsénico (cuadro 2.1). Si bien muchas de estas sustancias se encuentran en el medio ambiente como resultado de procesos de formación de minerales, erupciones volcánicas o actividad geotérmica (Herrera et al., 2018), en altas concentraciones pueden afectar negativamente la salud de la población y la calidad del agua para consumo humano y doméstico. Así, por ejemplo, “la exposición prolongada al arsénico a través del consumo de agua y alimentos contaminados puede causar cáncer y lesiones cutáneas” (OMS, 2018).

Si bien la presencia de sustancias químicas naturales, como se dijo, afecta la calidad del agua, los problemas más serios en este tema derivan de los focos de contaminación que se generan como resultado de las actividades humanas (contaminación antropogénica). Los datos recabados indican que, en los últimos trece años, una media del 37,4% de los acueductos analizados por el LNA del AyA presentó problemas por contaminación química

Cuadro 2.1

Episodios de contaminación química natural, según acueducto. 2007-2019

Año	Acueductos evaluados	Porcentaje de acueductos con contaminación fecal	Episodios de contaminación química
2007	2.259	45,7	Calcio
2010	2.318	39	Arsénico
2011	2.359	36	Arsénico
2012	2.400	31,7	Arsénico
2013	2.451	29,1	Arsénico
2014	2.497	26	Arsénico
2015-2016	2.588	23,2	Salinización
2016-2017	2.678	22,6	Aluminio, hierro y manganeso
2018	2.702	20,6	Arsénico
2019	2.615	19,7	Arsénico

Fuente: AyA, varios años, en Mora y Portuquez, 2020.

antropogénica (cuadro 2.2). Sobre el particular llaman la atención dos aspectos. En primer lugar, que en la mayoría de los casos la fuente de estos episodios fue el uso de hidrocarburos y de plaguicidas como el bromacil. Es oportuno recordar que, en 2017, a través del Decreto Ejecutivo 40423-MAG-Minae-S, se prohibió el empleo de esta sustancia en Costa Rica (PEN, 2018). En segundo lugar, que pese a las externalidades negativas y a las múltiples denuncias muchos de estos episodios se mantienen en el tiempo. Por ejemplo, en

Cuadro 2.2

Episodios de contaminación química antropogénica, según acueducto. 2002-2019

Año	Sitio	Acueductos evaluados	Porcentaje de acueductos con contaminación fecal	Episodios de contaminación química
2002	Río Quebradas de Pérez Zeledón	2.071	49,3	Hidrocarburos
2003	Planta Los Sitios, El Cairo, Milano y Luisiana de Siquirres	2.122	44,9	Hidrocarburos, bromacil, diurón y otros plaguicidas
2004	Embalse El Llano-Orosí	2.179	44,5	Hidrocarburos
2005	Pozo AB-1089-Belén	2.206	43	Gasolina y diésel
2006	Banderillas-Cartago	2.235	47,2	Hidrocarburos
2007	Fuentes de Moín-Limón	2.259	45,7	Hidrocarburos
2008	Veracruz de San Carlos	2.274	44,2	Terbufos
2009	Tierra Blanca-Cartago	2.302	40,2	Nitratos
2010	Calle Valverde de San Miguel, Piedra Mesa Alta de Telire, Residencial El Molino de Cartago, Tierra Blanca de Cartago sectores La Misión, Ciudadela Graciano y La Trinidad, San Francisco y Santa Eduvigis	2.318	38,9	Nitratos
2014	Molino de Cartago, Tierra Blanca de Cartago sectores La Misión, Ciudadela Graciano y La Trinidad, San Francisco y Santa Eduvigis	2.500	26	Nitratos
2017	Fuente de La Hispanidad, Veracruz de Pital de San Carlos	2.678	22,6	Colorante n°40, bromacil
2018	Santa Rita, La Tabla y Santa Isabel de Río Cuarto de Grecia	2.702	20,6	Bromacil
2019	Planta de Tratamiento de Siquirres	2.615	19,7	Hidrocarburos

Fuente: AyA, varios años, en Mora y Portuquez, 2020.

el Cairo, Milano y Luisiana de Siquirres, donde sigue sin controlarse ni eliminarse la contaminación de fuentes hídricas con residuos de plaguicidas del cultivo de piña (PEN, 2013). Lo anterior, pese a esfuerzos puntuales por parte de las autoridades a raíz, entre otras cosas, de resoluciones de la Sala Constitucional (véase capítulo 5) y los señalamientos hechos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Cabe destacar, finalmente, que la cantidad de acueductos valorados anualmente ha venido aumentando.

Estudios puntuales realizados por otros entes a nivel nacional también han encontrado problemas de contaminación hídrica asociados al intenso uso de plaguicidas (bromacil, diurón, clorpirifós, triadimefón, etc.), el manejo de las aguas residuales, productos farmacéuticos y de cuidado personal, detergentes, metales pesados (arsénico, cadmio, cobre, mercurio, plomo y otros), medicamentos veterinarios, hormonas y esteroides (Castillo et al., 2012; Herrera, 2019; Cica-UCR, 2017; Ramírez, 2012; Ruepert et al., 2018). Es importante señalar que para muchas de estas sustancias se carece de información precisa respecto a los efectos que generan en las fuentes de agua y la salud humana. Además, no se dispone de mediciones sistemáticas para evaluar los cambios en cuanto a sus niveles de concentración y la totalidad de sitios en los que están presentes. Esta carencia informativa, entre otras cosas, dificulta formular e implementar acciones que contribuyan a controlar y reducir las externalidades negativas de esta situación.

En este escenario, la Contraloría General de la República (CGR) ha llevado a cabo múltiples auditorías en las que ha evaluado aspectos relacionados con la eficacia del Estado para garantizar la calidad del agua (en sus diferentes usos) y la atención de necesidades de saneamiento de aguas residuales por parte de los gobiernos locales. En el primer caso, el ente contralor determinó que los cuerpos de agua están altamente presionados a causa de las diferentes fuentes de contaminación, por lo que no todas las personas usuarias tienen acceso a agua que cumpla con los parámetros físicos, químicos y biológicos establecidos para garantizar su calidad. Además, señaló que se realiza una débil implementación de mecanismos que garanticen la conservación y recuperación de estos cuerpos de agua (CGR, 2013). En lo que concierne al saneamiento de aguas residuales, se encontraron faltas vinculadas a la ineficiencia en la gestión del servicio de alcantarillado pluvial, la ausencia de información técnica por parte de las Municipalidades, la carencia de servicios para la atención de las necesidades en el tratamiento de aguas residuales ordinarias (CGR, 2018b y CGR, 2019).

En este contexto, un hecho positivo fue la aprobación en 2019, por parte de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (Aarep), de la tarifa hídrica

al AyA, mecanismo a través del cual el ente operador está habilitado para cobrar un monto a sus usuarios y usuarias (según lo establecido por Aresep) que podrá destinar a la implementación de acciones de protección en cuencas, ríos, centros de recarga de acuíferos, la recuperación de bosque o en proyectos educativos, que les permita asegurar la calidad y cantidad del agua en el tiempo, así como su sostenibilidad ambiental (Aresep, 2019).

Calidad y consumo explican diferencias en el costo del agua

La disponibilidad y calidad, por sí solas, no son suficientes para garantizar el derecho humano al agua; se requiere, además, generar las condiciones técnicas, normativas, institucionales y económicas para que este recurso sea asequible para todas las personas en todo momento. En Costa Rica el servicio de agua está regulado por la Aresep, ente responsable, entre otras cosas, de fijar los precios, tarifas o tasas que se deben pagar por el consumo de agua (Ley n° 7593). Para ello, la institución considera en el modelo tarifario no solo los elementos asociados a la operación, mantenimiento, depreciación y administración que realizan los entes operadores, sino también criterios de equidad social y sostenibilidad ambiental.

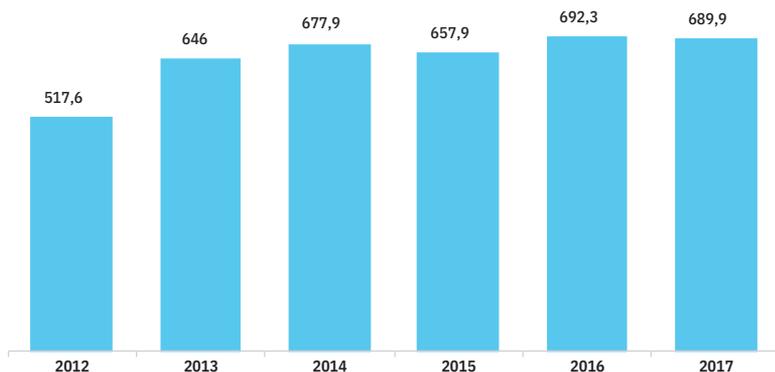
Entre 2012 y 2017 (período para el que se tiene información), el precio¹⁹ promedio por metro cúbico experimentó un aumento de un 33,3%, al pasar de 517,6 colones en 2012, a 689,9 colones en 2017 (BCCR, 2020). Al desagregar estos datos por año, se observa que el incremento más notable se registró en 2013: 24,8% con relación a 2012 (gráfico 2.17). Este aumento coincide con un cambio en el modelo de la tarifa base que realizó Aresep ese año (E: Angulo, 2020). Cabe señalar que este costo es tres veces menor al reportado por Australia (donde se paga una media de 3,1 dólares por m³ versus 1,2 dólares en Costa Rica) y casi dos veces menos que el precio en Holanda (2 dólares en promedio por m³).

El costo del servicio de agua varía en función, principalmente, del ente operador y la cantidad de consumo. En el primer caso, se observan diferencias entre las personas que son abastecidas por el AyA –las cuales pagan una tarifa más alta– y aquellas que son atendidas por los otros entes operadores (ESPH, las municipalidades o las Asadas). Mientras un usuario o usuaria del AyA que consumió entre 1 y 16 metros cúbicos (m³) en 2019 pagó 381 colones por m³, uno de la ESPH pagó 322 colones por m³ (gráfico 2.18).

¹⁹ Este indicador es un promedio a nivel nacional de los precios que cobra cada operador por el servicio de distribución de agua potable e incluye tanto el agua que se factura por el consumo residencial como el que realizan las empresas (E: Salazar, 2020).

Gráfico 2.17

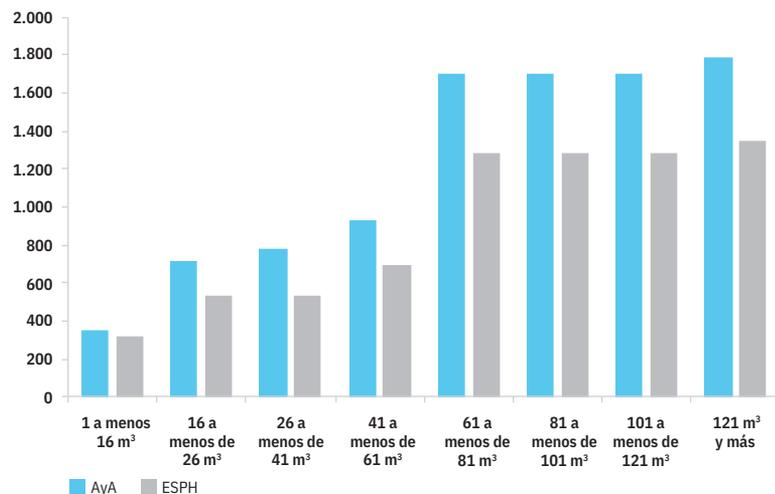
Precio promedio del agua. 2012-2017
(metro cúbico)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR, 2020.

Gráfico 2.18

Tarifa de acueducto para los servicios medidos y fijos, por ente operador. 2019
(colones por metro cúbico)



Fuente: Aresep, 2020.

Estas cifras son aún menores en el caso de las personas atendidas por las Asadas²⁰ (E: Angulo, 2020). La principal razón que explica estas variaciones son los parámetros de calidad; es decir, a mayor calidad del agua, mayores son los costos y, por ende, las tarifas que debe pagar la población, y a la inversa.

Los precios también cambian de acuerdo con la cantidad de agua que se utilice. La Aresep define una tarifa base según el rango de consumo (bloque) (véase capítulo 3). Así, por ejemplo, una persona cubierta por el AyA que en 2019 haya consumido entre 26 m³ y 46 m³ pagó 783 colones por m³, valor que ascendió a 1.790 colones por m³ (2,3 veces más) para aquellas que usaron más de 121 m³. En el caso de las personas usuarias de la ESPH, los precios para los mismos bloques fueron de 536 colones por m³ y 1.346 colones por m³, respectivamente (Aresep, 2020). De este modo, quienes más agua utilicen, más deben pagar por el servicio. El objetivo de esta medida –indirectamente– es promover un uso más eficiente y el ahorro por parte de la población.

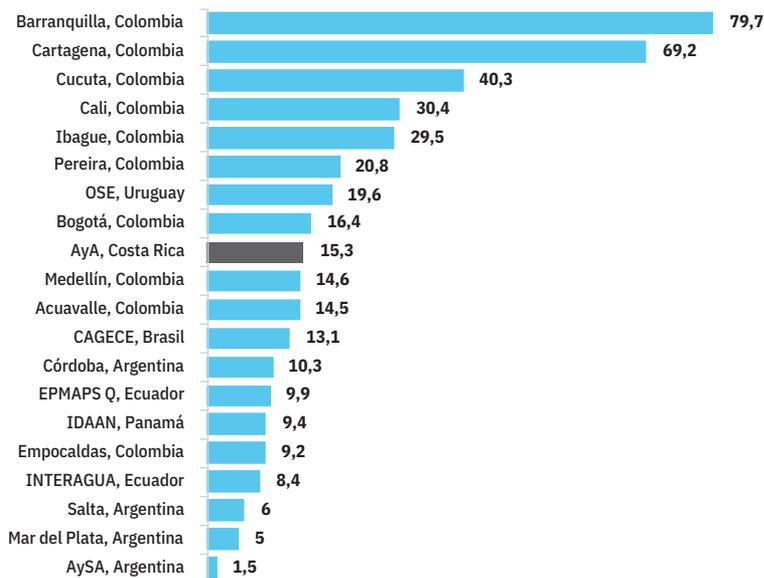
Según la Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable (Aderasa) (2015), la facturación de agua a nivel residencial en Costa Rica ronda los 15,3 dólares mensuales. Esta cifra es similar a la que se reportaba para Acuavalle, Medellín y Bogotá, en Colombia; superior a la que registran Mar de Plata, Salta y Córdoba, en Argentina, y notablemente inferior a la que tienen en Barranquilla, Cartagena, Cúcuta y Cali, en Colombia (gráfico 2.19).

Un último tema de importancia en este ámbito es la valoración de las personas sobre el servicio de agua, y específicamente sobre su costo. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos, efectuada por la CGR en 2018, la mayoría de las personas entrevistadas considera que el agua en Costa Rica es de calidad para el consumo humano (91,4%), es suficiente (91%) y es continua (80,8%) (gráfico 2.20). En lo que concierne al precio, el 61,5% señaló que es barato (4,5 puntos porcentuales más que lo registrado para el año 2015).

20 Es importante recordar que las Asadas en el país presentan condiciones muy variadas en tamaño, cobertura, calidad del servicio, capacidades, etc. Por lo anterior, las tarifas varían en cada caso según los elementos anteriores.

Gráfico 2.19

Facturación residencial de agua potable, por mes según país. 2015
(dólares)



Fuente: Aresep con datos de Aderasa, 2015.

Gráfico 2.20

Características del servicio de agua en Costa Rica. 2018
(porcentaje)



Fuente: CGR, 2018a.

Conclusiones

Este capítulo presenta un panorama general sobre el estado y uso del agua en Costa Rica. Para ello, sistematiza y analiza –a partir de diferentes fuentes de información- un conjunto de datos sobre la disponibilidad y el acceso al agua, los servicios de saneamiento, la calidad y el costo, cuando es posible se hace desde una perspectiva comparada. Además, se estudia la percepción de las personas sobre el servicio de agua, y específicamente sobre su costo con base en la Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos 2018, efectuada por la Contraloría General de la República.

La información recopilada evidencia que Costa Rica muestra niveles de cobertura de agua muy similares a los que tienen los países desarrollados. Es decir, se ubica en una buena posición a nivel internacional (muy por encima de la reportada para América Latina y el Caribe). No obstante, al desagregar estos datos se identifican desigualdades importantes en términos territoriales, por sexo, nivel de ingreso de los hogares, operador, entre otras. Además, se observa un rezago notable en cuanto a la tarea de dar tratamiento a las aguas residuales (los valores registrados están muy por debajo del promedio mundial).

A lo anterior se suman los retos asociados a garantizar la disponibilidad y calidad del recurso hídrico para toda la población, en todo momento, fundamentalmente en un contexto marcado por los efectos de la variabilidad y el cambio climáticos. De lo contrario se corre el riesgo de ampliar las brechas entre los distintos grupos sociales, lo que podría comprometer los logros del país en salud humana, afectar negativamente los recursos naturales y dificultar el cumplimiento de objetivos asociados al derecho humano al agua y el saneamiento.

CAPÍTULO 3



Evolución del marco legal e institucional

SOBRE EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO EN COSTA RICA

ALONSO RAMÍREZ Y ALEXA OBANDO

Introducción

En 2010, la Organización de Naciones Unidas (ONU) declaró el derecho humano al agua y al saneamiento (DHAS), con el fin de garantizar un acceso más equitativo al agua en términos de accesibilidad, asequibilidad, calidad, continuidad y cantidad. Esta declaratoria buscaba evitar cualquier forma de discriminación y promoviendo la democratización del diseño de políticas públicas relevantes (de Albuquerque, 2014)²¹. Al enmarcar el acceso al agua y al saneamiento como un derecho humano, la ONU pretende: 1) definir el acceso como una obligación legal que debe ser atendida por los Estados; 2) facultar a personas privadas de dicho acceso y a la sociedad civil para hacer reclamos judiciales más efectivos; y 3) motivar a la comunidad internacional para que asista en la implementación de estas obligaciones estatales (Gupta et al., 2010). En síntesis, la estrategia es motivar la internalización nacional del DHAS para así garantizar su aplicación.

Sin embargo, por más importante que sea el reconocimiento del DHAS, no es suficiente para implicar una mejora significativa en la vida de las personas cuyo acceso al agua es limitado. Para ello, este derecho debe ser implementado, lo cual implica superar otros grandes retos. Uno de los más importantes

21 Más detalles en la introducción.

es de tipo político-institucional y tiene que ver con la adopción del derecho por medio de leyes y políticas nacionales y, posteriormente, su efectivo cumplimiento. Este capítulo se refiere a cómo el derecho humano al agua ha sido reconocido e incorporado en el marco normativo e institucional de Costa Rica, a partir de un extenso trabajo de exploración y análisis documental de leyes, decretos y resoluciones constitucionales, así como de literatura académica especializada.²² El principal argumento desarrollado en este capítulo es que, si bien este país reconoce el DHAS como un elemento fundamental de su gobernanza de aguas, el marco jurídico existente es complejo y fragmentado, y se acompaña de marcadas deficiencias de implementación que dificultan la gestión de este derecho.

Como punto de partida, en este capítulo se ofrece una descripción breve del marco normativo e institucional del agua en Costa Rica, que permite identificar algunos problemas de la legislación actual, así como las dificultades enfrentadas para mejorarlo. Posteriormente, se discute cómo se ha incorporado el DHAS al marco normativo e institucional. Para ello, se analiza la historia del reconocimiento de este derecho, pero también la incorporación de sus principios en la legislación actual. Se argumenta que la ley costarricense cumple, al menos formalmente, con los estándares mínimos definidos por el DHAS. No obstante, hay problemas de gestión, capacidades institucionales y contradicciones identificadas, a partir de las cuales se puede concluir que existen debilidades en la implementación de la normativa y, por lo tanto, deficiencias en la gestión del DHAS. Para finalizar, se reflexiona sobre los instrumentos de participación política y rendición de cuentas.

Contexto normativo e institucional del agua en Costa Rica

En Costa Rica, el marco jurídico sobre el agua es anticuado, abundante, confuso, fragmentado y contradictorio. Muchos de estos problemas derivan de la actual Ley de Aguas, promulgada en 1942, la cual establece los principios fundamentales para la regulación de este recurso, y particularmente la definición del agua como bien público, pero sujeto a concesiones para su aprovechamiento (Rojas, 2014). Aunque la ley ha sido reformada varias veces, hoy se encuentra desactualizada, lo que ha motivado solicitudes enfáticas de reforma

22 La metodología de este capítulo se basó en el análisis documental de literatura y legislación sobre agua y saneamiento en Costa Rica. Se hizo una amplia recolección y análisis de estudios académicos e institucionales. También se analizaron las bases de datos de legislación y decretos ejecutivos del Programa Estado de la Nación a partir de las cuales se catalogó la normativa alrededor de agendas de gestión del agua y principios fundamentales del DHAS. Con base en estos datos y entrevistas con personas expertas se abordan los principales problemas de implementación del marco jurídico del agua.

(de Albuquerque, 2009). Entre los múltiples anacronismos identificados en la norma está la ausencia de mecanismos institucionales para promover una gestión participativa, planificada y sostenible del recurso hídrico (Cuadrado, 2017); la evidente falta de severidad de las sanciones por incumplimiento (García y Carazo, 2020), y la ausencia de un diseño institucional efectivo para la gobernanza del agua (Castro et al., 2007). Precisamente, algunos autores argumentan que uno de los motivos del nutrido y contradictorio marco jurídico sobre aguas tiene que ver con los esfuerzos estatales para cubrir los vacíos dejados por esta Ley a lo largo del tiempo (Alpízar, 2016; Castro et al., 2007; Cuadrado, 2017; Rojas, 2014).

En efecto, la ausencia de normativa para regular los servicios de provisión de agua en la Ley de Aguas motivó la promulgación de la Ley General de Agua Potable (n° 1634), en 1953, la cual cubre vacíos relativos a las obligaciones de entidades prestatarias y personas usuarias, y la responsabilidad estatal de proveer estos servicios (Alpízar, 2014). Asimismo, la ausencia de un régimen de protección del recurso hídrico en la Ley de Aguas tuvo que resolverse con la legislación ambiental de los noventa. Así, la Ley Forestal (n° 7575), promulgada en 1997, estableció las áreas de protección de nacientes. Puntualmente, se trata de zonas de resguardo de 200 metros de diámetro alrededor de manantiales en que se impide cortar árboles, construir infraestructura y descargar contaminantes (Cuadrado, 2017). Esta Ley también incluye medidas de protección para otros cuerpos de agua como ríos y embalses y establece un sistema de pago por servicios ambientales para compensar a dueños privados de bosque por los servicios de este tipo, incluyendo la protección de recursos hídricos (Brockett y Gottfried, 2002). Mientras tanto, la Ley Orgánica del Ambiente (n° 7554) estipula la inclusión de principios de conservación y participación ciudadana en la gestión del recurso. Todas estas leyes son ejemplos de cómo la legislación de aguas de los últimos setenta años ha venido cubriendo vacíos en lo que debería ser su ley marco. Agréguese a esto que, entre 1942 y 2015, el país decretó 275 leyes sobre recursos hídricos (Betrano, 2016), y que entre 2000 y 2018, se promulgaron al menos tres decretos anuales en promedio (Ramírez, 2017).²³

23 El mapeo de decretos realizado para este trabajo permitió encontrar 77 decretos ejecutivos sobre recursos hídricos promulgados entre 1990 y 2018, 60 de estos después del año 2000. Este mapeo se hizo utilizando la Base de Datos de Decretos Ejecutivos del Programa Estado de la Nación, la cual fue iniciada con el estudio de Ramírez (2017) y concluida en entregas posteriores.

Aunque hay aspectos positivos, este patrón de actualización normativa también ha provocado la formación de un entorno institucional caracterizado por traslapes de funciones, mandatos jurídicos contradictorios y la ausencia de reglas claras para resolver conflictos interinstitucionales (Alpízar, 2014; Alvarado, 2003; Reynolds, 2002). Por eso no es de sorprenderse que la gestión del agua implique la confusa interacción de tres ministerios, ocho empresas públicas e instituciones autónomas, seis órganos desconcentrados, casi una treintena de municipalidades operadoras de acueductos, aproximadamente de dos mil asociaciones comunales (Asadas)²⁴; y otras seis entidades públicas que, si bien no participan de la gestión del recurso, realizan funciones muy importantes de control político, tarifario, jurídico y fiscal (cuadro 3.1).

El sistema de servicios de provisión de agua cubre más de un noventa por ciento de la población haciendo uso de un complejo sistema de provisión intradomiciliario operado por tres tipos de entidades públicas: 1) las empresas públicas, puntualmente el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH), que proveen agua a poco más de la mitad de la población; 2) las municipalidades que cuentan con acueductos²⁵, y 3) las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados (Asadas), organizaciones comunitarias que operan acueductos en zonas rurales mediante convenios de delegación acordados con el AyA, y que proveen agua a casi un 30% de la población (AyA, 2016) (mapa 3.1).

Este intrincado sistema empezó a tomar forma durante las décadas de 1950 y 1960, cuando el país se vio en la necesidad de reaccionar a un proceso poco planificado de rápida urbanización ligado, a su vez, a la creciente industrialización iniciada en la década de los cuarenta (Ramírez y Villalobos, 2015). Como se indicó al inicio de este capítulo, en 1953 se promulgó la Ley General sobre Agua Potable cuyo espíritu fue resolver vacíos fundamentales respecto a la organización de la provisión de agua en centros urbanos.

24 El dato del número de Asadas es impreciso porque hay diferentes fuentes que registran distintos datos. En la página web de la Dirección de Aguas del Ministerio de Ambiente y Energía <https://da.go.cr/asadas/> únicamente se dice que hay más de dos mil. Según un informe de fiscalización que realizó la Contraloría General de la República en 2015 consignó 1.498 Asadas. Mientras que en una presentación en el marco de Latinosan, la subgerente de sistemas comunales del AyA informó que tenían 5.894 sistemas comunales registrados, de los cuales 2.178 no tenían ningún dato o información (Martínez, 2019). La información correspondiente al resto de las instituciones fue obtenida de un mapeo realizado para la elaboración de este capítulo.

25 En Costa Rica existen 242 acueductos operados municipalmente y que ofrecían agua a 663.188 personas en 2018 (Mora y Portuquez, 2019). Estos acueductos son operados por veintinueve municipalidades (LNA, 2018). Las municipalidades tienen una larga historia en la provisión del agua en Costa Rica y fueron, de hecho, las principales operadoras de acueductos antes de que el AyA se constituyera en 1961 (Alvarado, 2003).

Cuadro 3.1

Entidades públicas con competencias sobre la gestión del agua, por área de intervención, 2018.

Servicios de agua y saneamiento (consumo humano, residencial, industrial y comercial)	
Rectoría: ^{b/}	Ministerio de Ambiente y Energía (Minae)
Operadores de servicios de agua potable y saneamiento:	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)
	Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios (Asadas)
	Municipalidades
	Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)
	Junta Administradora del Servicio Eléctrico de Cartago (Jasec) ^{c/}
Entidades regulatorias (de tarifas, calidad, concesiones, supervisión, disponibilidad, ordenamiento y planificación del territorio, evaluación de proyectos públicos y privados):	Dirección de Aguas (DA-Minae)
	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)
	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Senara)
	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep)
	Ministerio de Salud (Minsa)
	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)
	Secretaría Técnica Nacional del Ambiente (Setena)
Gestión de agua para generación de electricidad, minería y agricultura	
Rectoría:	Ministerio de Ambiente y Energía (Minae)
Concesionarios de agua para producción:	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
	Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)
	Junta Administradora del Servicio Eléctrico de Cartago (Jasec)
	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Senara)
Entidades con funciones regulatorias (de tarifas, disponibilidad, concesiones, evaluación de proyectos públicos y privados, lineamientos ambientales, ordenamiento y planificación del territorio, etc.):	Dirección de Aguas (DA-Minae)
	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Senara)
	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (Aresep)
	Dirección de Geología y Minas (DGM-Minae)
	Ministerio de Salud (Minsa)
Secretaría Técnica Nacional del Ambiente (Setena)	

Cuadro 3.1 (continuación)

Entidades públicas con competencias sobre la gestión del agua, por área de intervención, 2018.

Protección de ecosistemas hídricos	
Rectoría:	Ministerio de Ambiente y Energía (Minae)
Responsables de instrumentos de protección de fuentes de agua:	Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac)
	Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
	Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH)
	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)
	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA)
Control político, jurídico y fiscal	
	Asamblea Legislativa
	Poder Judicial (Fiscalía Ambiental, Sala Constitucional, etc.)
	Defensoría de los Habitantes (DHCR)
	Procuraduría General de la República (PGR)
	Contraloría General de la República (CGR)
	Tribunal Ambiental Administrativo (TAA-Minae)
	Ministerio de Ambiente y Energía (Minae)

a/Se han definido algunas áreas de intervención para efectos de este capítulo. No obstante, algunas entidades públicas ejercen competencias que calzan en una o más de estas áreas.

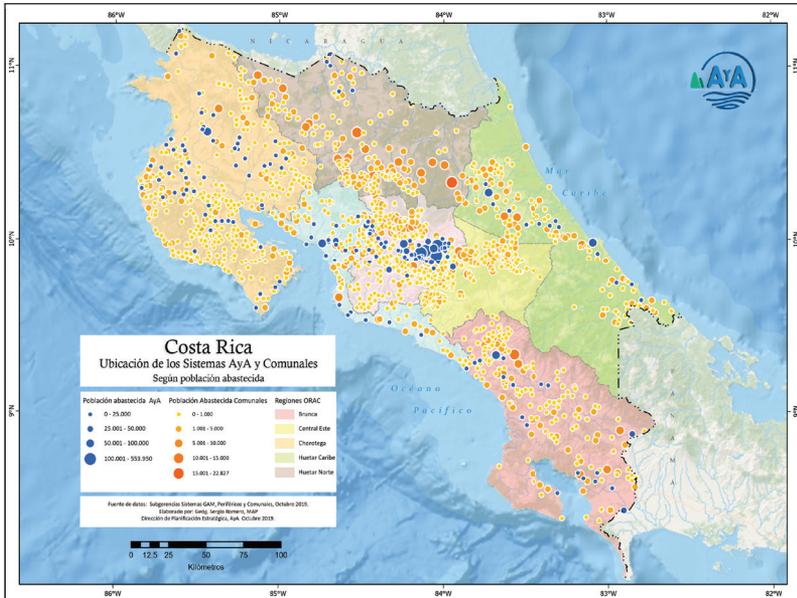
b/ La gestión del uso del recurso hídrico y las concesiones de agua es responsabilidad de DA-Minae. No obstante, el AyA realiza importantes funciones de rectoría y supervisión de los operadores de acueductos municipales y comunales. Adicionalmente, Senara realiza funciones de rectoría y regulación en lo que respecta al acceso y uso de aguas subterráneas.

c/ Jasec es la unidad ejecutora de la planta de tratamiento de aguas residuales de Cartago.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Sistema Nacional de Legislación Vigente, 2018.

Mapa 3.1

Sistemas de abastecimiento operados por AyA y por Asadas, según población atendida.



Fuente: Romero, 2019 con información de la Dirección Estratégica del AyA.

Luego, en 1961, a falta de una rectoría clara y una adecuada planificación del servicio para atender la demanda urbana, el Estado opta por centralizar buena parte del servicio, estableciendo al AyA como la entidad responsable de los principales acueductos urbanos del Valle Central y de algunas ciudades de la periferia. Esta centralización también se expresa en la asignación del AyA como ente supervisor de los acueductos municipales y las Asadas,²⁶

26 La metodología de este capítulo se basó en el análisis documental de literatura y legislación sobre agua y saneamiento en Costa Rica. Se hizo una amplia recolección y análisis de estudios académicos e institucionales. También se analizaron las bases de datos de legislación y decretos ejecutivos del Programa Estado de la Nación a partir de las cuales se catalogó la normativa alrededor de agencias de gestión del agua y principios fundamentales del DHAS. Con base en estos datos y entrevistas con personas expertas se abordan los principales problemas de implementación del marco jurídico del agua.

que siguieron operando en zonas rurales (Alpízar, 2014).²⁷ Aunque esta medida ha garantizado el acceso al agua potable de los usuarios del AyA (AyA, 2016), algunos expertos señalan que este diseño institucional centralizado y sesgado hacia el uso urbano del agua ha resultado perjudicial para las Asadas, las cuales, se argumenta, no han recibido atención adecuada del AyA en términos de capacitación técnica, administrativa y legal, a pesar de su importancia en las zonas rurales (Castro et al., 2007; Cuadrado, 2017; FANCA, 2006; Kuzdas et al., 2016). Estas particularidades organizativas se traducen, finalmente, en desigualdades en el acceso al agua potable, pues si bien el acceso es mayoritario en zonas urbanas, en la periferia rural –donde los principales operadores son las Asadas– el acceso es proporcionalmente menor (AyA, 2016) (véase capítulo 2).

Estos problemas de gobernanza se complican más cuando se analiza la interacción del sistema de provisión con el marco regulatorio más amplio de planificación del uso del agua. Así las cosas, aunque el AyA es la entidad formalmente responsable de supervisar la prestación de servicios de agua para consumo humano, en realidad no tiene potestades significativas en la planificación del aprovechamiento de los manantiales de los que extrae esa agua. Más bien, esta potestad recae en el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae), como ente rector, y en su Dirección de Aguas (DA-Minae), como entidad gestora de los permisos de concesión de aguas. Este diseño institucional es problemático, pues las débiles capacidades institucionales frecuentemente impiden asignar permisos de aprovechamiento mediados por inventarios detallados del agua a nivel de cuenca (Astorga y Angulo, 2013). Por lo tanto, DA-Minae termina asignando aprovechamientos sin contar con toda la información necesaria para valorar el impacto acumulado de los usos sobre el recurso (Rojas, 2014). En síntesis, existen vacíos importantes en la planificación de las aguas superficiales y subterráneas, especialmente en cuanto al impacto potencial en la disponibilidad futura para el consumo humano.

Otro problema es la débil rectoría y la confusión de funciones entre las entidades del sector. Tal es el caso del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (Senara) –una institución autónoma creada en 1983

27 Las Asadas han sido promovidas por el Estado costarricense desde la década de 1950 con la intención de expandir la cobertura de los servicios de agua, predominantemente en zonas rurales (Ballester, 2019). Con la constitución de AyA, las Asadas siguieron siendo promovidas al tiempo que este instituto se concentraba en la construcción de infraestructura hídrica predominantemente urbana (Dobbin, 2013; Dobbin y Sarathy, 2015). En la década de 1970, el AyA consolidó su control sobre estas instancias comunitarias mediante regulaciones sobre el contrato de delegación (Alpízar, 2016). Actualmente, las Asadas se regulan por medio del Decreto Ejecutivo n° 32529.

para promover la irrigación agropecuaria y la diversificación productiva²⁸—, que también ha venido asumiendo un rol importante en la regulación de las aguas subterráneas. Aunque originalmente estas funciones se limitaban a la investigación y el mapeo de acuíferos, desde la década del 2000, la Sala Constitucional ha determinado que las recomendaciones de Senara sobre estas aguas son vinculantes para las demás instituciones públicas (Ramírez y Villalobos, 2015) (véase capítulo 5).²⁹ Naturalmente, esto deriva en confusión por el traslape de potestades con DA-Minae, lo cual tiene efectos tangibles en la planificación de los servicios de prestación de agua y el prospecto de otros usuarios (por ejemplo, en irrigación agropecuaria, generadores hidroeléctricos públicos y privados, etc.) (Cuadrado, 2017). Esta ambigüedad institucional no solo se limita a la planificación del recurso hídrico, sino que incide también en el ordenamiento territorial. En efecto, la falta de coordinación institucional entre Senara, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), la Secretaría Técnica Nacional del Ambiente (Setena) y las municipalidades respecto a la planificación usos de suelo con base a la Matriz de Uso de Suelo de Senara fue una de las razones del atraso excesivo en la aprobación de planes reguladores cantonales (PRC) durante las décadas de 2000 y 2010 (Ramírez y Villalobos, 2015). Aunque no son una “bala mágica” para atender la desordenada urbanización, los PRC son una herramienta clave para balancear el rápido crecimiento urbano con un uso razonable de los recursos (Brenes, 2008).

Otro ejemplo de debilidades institucionales tiene que ver con contaminación del agua. Más allá de los problemas con las sanciones de la Ley de Aguas, también se ha combinado la falta de coordinación y capacidades institucionales con la ausencia de voluntad política. Ejemplo de ello son las políticas de saneamiento, pues si bien este tema ha sido una prioridad desde la década de 1930 (Alpízar, 2014), razones financieras y políticas han hecho que dicha importancia no se vea reflejada en acciones tangibles para resolver el inadecuado manejo de aguas residuales. En línea con el sesgo urbanizador mencionado

28 Senara fue creada en 1983 para reemplazar el Departamento de Irrigación y Avenamiento del MAG. La creación de la entidad converge con la puesta en operación del Distrito de Riego Arenal Tempisque (DRAT), un sistema de riego que trasvasa aguas del proyecto hidroeléctrico Arenal-Corobici-Sandillal al Valle del Tempisque para su uso en agricultura campesina y de plantación (Warner et al., 2018). Puntualmente, Senara fue creada para implementar políticas de uso de agua para riego en el DRAT y, en conjunto con el Instituto de Desarrollo Agrario, organizar políticas de redistribución de tierras (Edelman, 1998).

29 Con la resolución n° 008892-2012 de la Sala Constitucional y otros dictámenes posteriores, dicho ente determinó que las consideraciones, recomendaciones y dictámenes emitidos por Senara son vinculantes. En particular, la resolución citada establece que la Matriz de Uso de Suelo es de aplicación obligatoria en todo cantón en donde Senara cuenta con mapas de vulnerabilidad de fuentes de agua subterránea (Arias, 2012).

anteriormente, la Ley General de Salud de 1974 (n° 5395) atendió la contaminación del agua modernizando los sistemas de alcantarillado sanitario y haciendo que su uso constituyera un requisito para aprobar nueva infraestructura urbana (art. 308). El AyA acompañó el proceso con la construcción de sistemas de alcantarillados en San José y otras ciudades periféricas durante la década de los setenta (AyA, 2009; Minae et al., 2016). No obstante, el abordaje resultó limitado por la falta de recursos y decisiones políticas y no fue posible mantener el ritmo con la urbanización desordenada (Jiménez, 2016). Así, desde 1968 se determinó que las aguas servidas podrían ser depositadas en tanques sépticos (Ramírez y Villalobos, 2015), un sistema que solamente ofrece tratamiento primario y que no resuelve las implicaciones negativas de estos residuos para la salud humana y los cuerpos de agua (Mora y Portuguez, 2019). Hoy, un 70% de las aguas residuales costarricenses terminan en tanques sépticos y otro 13% termina en alcantarillados que no hacen tratamiento (Minae et al., 2016) (véase capítulo 2). Esto sucede al mismo tiempo que entidades regulatorias llamadas a velar por el seguimiento ambiental de los impactos del desarrollo urbano –como el Minsa, las municipalidades o Setena– actúan de forma deficiente en el seguimiento de impactos ambientales acumulados (Ramírez, 2016).³⁰ La abundante literatura académica sobre la contaminación de fuentes de agua por agroquímicos en las zonas rurales da fe de estas debilidades (Cuadrado y Castro, 2009; Galt, 2014; Maglianesi-Sandoz, 2013; Rodríguez y Prunier, 2020).

Retomando lo dicho al principio, muchos de los problemas actuales se originan en la ausencia de una Ley de Aguas debidamente actualizada que defina los principios, mecanismos e instrumentos de política pública para una gestión efectiva, participativa, bien financiada e informada del agua. Por tal motivo, desde 1996, la sociedad civil, la academia y el Estado han promovido una reforma legal. En 2001, en el contexto de eventos de contaminación hídrica, se inicia la discusión de dos proyectos de ley para sustituir la Ley de Aguas. El proyecto 14585, denominado Ley del Recurso Hídrico, fue valorado positivamente en comisión legislativa en 2004, pero resultó derrotado luego en el Plenario y abandonado en 2006, tras recibir fuertes críticas de las cámaras agropecuarias (Alpizar, 2014).

30 No existen plataformas de información que permitan a la Setena hacer una valoración informada de los efectos ambientales acumulativos o que permitan valorar proyectos aprobados relativo a otros proyectos ubicados en sus alrededores. Asimismo, existen debilidades respecto al seguimiento de viabilidades otorgadas (CGR, 2010; Ramírez, 2016).

En 2010, una nueva versión fue presentada por iniciativa popular, con el apoyo de unos 160.000 habitantes. El proyecto de ley 17742 –Ley para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico– fue objeto de un dilatado proceso de discusión y negociación promovido (y, ocasionalmente, dirigido) por la sociedad civil organizada alrededor de la Alianza Nacional para la Defensa del Agua (ANDA) con la interlocución del Minae y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Este proceso logra un acuerdo con las cámaras empresariales y otros sectores agropecuarios, culminando con la aprobación en primer debate en 2014. A pesar de ello, el proyecto se derrumbaría más tarde ese año cuando la Sala Constitucional, en consulta facultativa, declaró que la reducción del diámetro de las zonas de protección de acuíferos establecidos en este proyecto era contraria a la Constitución (véase capítulo 5). La negociación sobre las modificaciones se estancó en 2015, cuando las cámaras agropecuarias señalan su oposición al proyecto. En 2017, nuevas negociaciones derivan en la inclusión de un texto sustitutivo que fue aprobado en primer debate, pero que nuevamente fue declarado inconstitucional en 2018 por incumplir con condiciones legales de la iniciativa popular (García y Carazo, 2020). Ese año, y tras poco menos de dos décadas de discusiones fallidas, el proyecto para una nueva ley de aguas queda archivado (figura 3.1).

En síntesis, Costa Rica cuenta con un marco legal anticuado, abundante, confuso y complejo que dibuja un entorno institucional contradictorio: suficientemente centralizado en el Estado como para dificultar la participación, pero también disperso, a raíz de lo cual las actividades de gestión son realizadas por un número muy amplio de entidades públicas cuyas competencias se traslapan y duplican, y que actúan con poca planificación interinstitucional. Como es de esperar, este marco institucional es propicio para el surgimiento de conflictos entre entidades públicas y entre usuarios de agua (Alpízar, 2014). El marco jurídico también presenta vacíos evidentes, incluyendo la regulación de actividades económicas previamente no reguladas, como el turismo (Silva, 2019) y un serio problema de incumplimiento (véase más adelante).

En síntesis, se manifiestan sesgos institucionales originados en agendas contradictorias, como un enfoque centralizado y urbanista de acceso al agua potable, a expensas de uno más participativo que ofrezca mejores posibilidades a las zonas rurales (Alpízar, 2016), o entre la protección del agua basada en ecosistemas forestales frente a acciones tangibles para controlar la contaminación directa de los cuerpos de agua (Astorga y Angulo, 2013). Todos estos sesgos se vinculan directamente con conflictos socioambientales relacionados con el recurso hídrico (Alpízar, 2014; Ramírez, 2008) (véase capítulo 4).

Figura 3.1

Línea del tiempo iniciativas en torno a la actualización de la Ley de Aguas. 1996 - 2018^{a/}

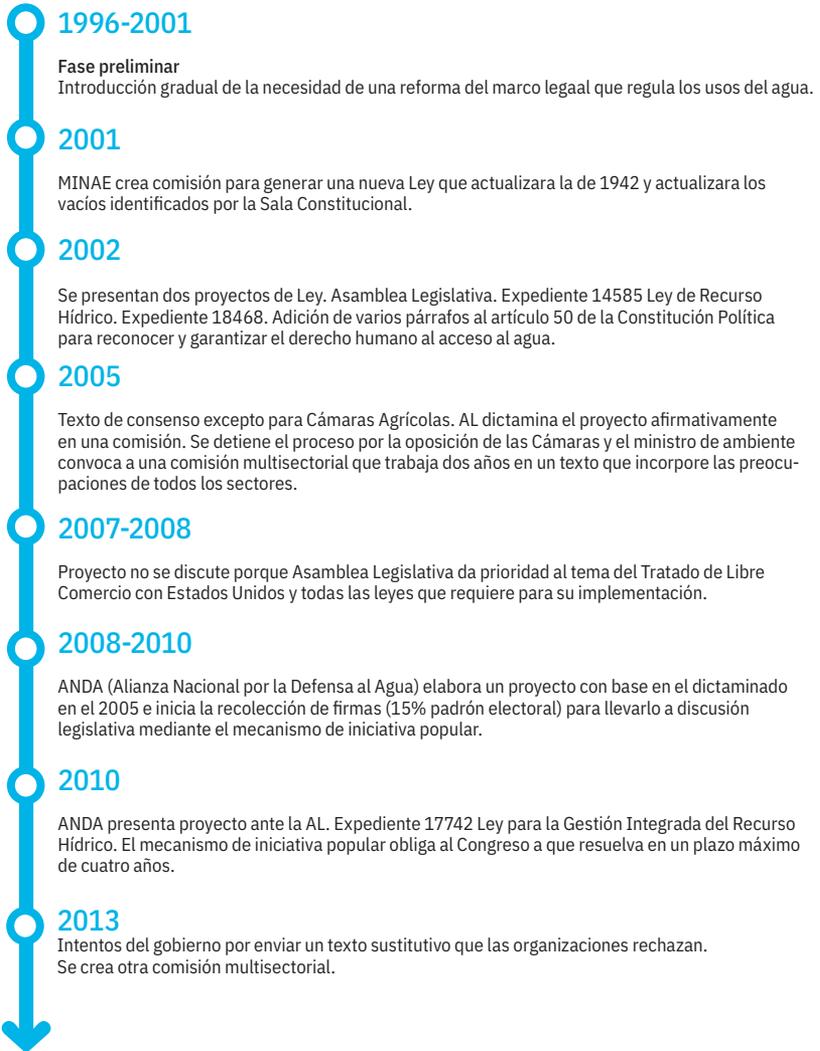
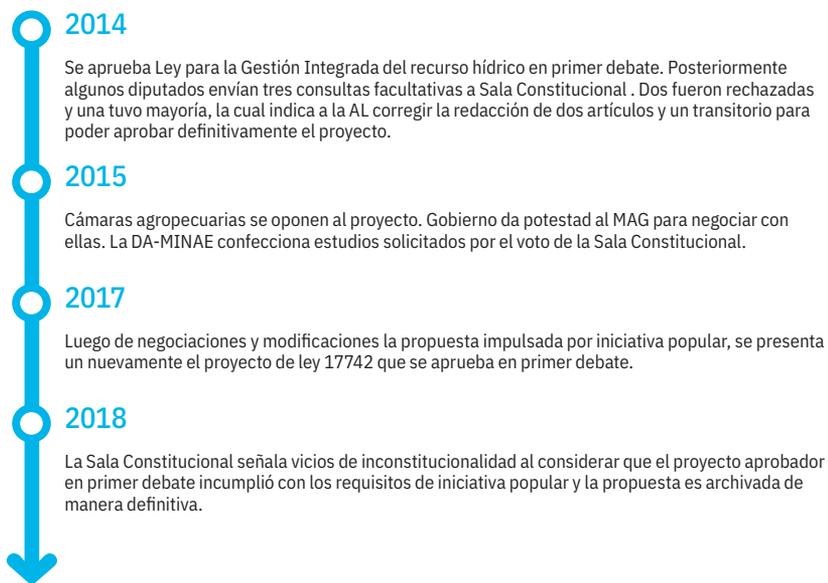


Figura 3.1 (continuación)

Línea del tiempo iniciativas en torno a la actualización de la Ley de Aguas. 1996 - 2018^{a/}

a/ SC se refiere a Sala Constitucional, AL Asamblea Legislativa y CP Constitución Política.

Fuente: Elaboración propia con base en información de García y Carazo, 2020; Alpízar, 2016; y Ramírez y Araujo, 2015

Reconocimiento del DHAS en la legislación costarricense

En Costa Rica, el derecho humano al agua fue formalmente reconocido en julio de 2020 mediante reforma constitucional.³¹ La reforma es un avance significativo, en tanto no existían leyes que reconocieran explícitamente este derecho. Dicho esto, es preciso señalar que el vacío legal persiste en el saneamiento, pues aún no se reconoce en las normas nacionales. Así las cosas, Costa Rica es un caso particular, en la medida de que hasta muy recientemente el DHAS no era reconocido legalmente,³² sino a través de otros actos administrativos y judiciales, como decretos ejecutivos y resoluciones constitucionales (véase capítulo 5). En esta sección se describe este reconocimiento y después se compara el cumplimiento formal de la ley respecto a las obligaciones definidas por la ONU. La intención es determinar si la legislación costarricense cumple con los principios fundamentales.

Sobre el reconocimiento del DHAS en el marco normativo

Desde el año 2000, la Sala Constitucional reconoció en su jurisprudencia al servicio de abastecimiento de agua como un derecho fundamental (García y Carazo, 2020) (véase capítulo 5). Los derechos fundamentales son derechos garantizados por la Constitución Política (Nogueira, 2003) que funcionan como garantías legales para la ciudadanía y refieren a la protección de la vida humana y su desarrollo (Escobar, 2018). Los derechos fundamentales están fuertemente ligados a los derechos humanos, con la diferencia de que los últimos son resultado del desarrollo histórico de demandas universales, mientras que los primeros son explícitamente garantizados por el Estado, como garantía de interacción de la sociedad (sentencia constitucional n° 2771-2003).

Mediante la sentencia n° 2755-2000, la Sala Constitucional razonó por primera vez que el acceso a servicios de agua potable es un derecho fundamental derivado del derecho a la vida y un ambiente sano.³³ Posteriormente, en la

31 La ley 9849 adiciona un párrafo al artículo 50 de la Constitución Política, en el cual se plantea que: “toda persona tiene el derecho humano, básico e irrenunciable al acceso al agua potable, como bien esencial para la vida. El agua es un bien de la nación, indispensable para proteger tal derecho humano. Su uso, protección, conservación y explotación se regirá por lo que establezca la ley que se creará para estos efectos y tendrá prioridad el abastecimiento de agua potable para consumo de las personas y las poblaciones”.

32 Esto no significa la ausencia de esfuerzos por reconocer el DHAS mediante reformas legales desde su adopción en 2010. Efectivamente, el proyecto de Ley del Gestión del Recurso Hídrico (expediente n° 14858) pretendía reconocer este derecho humano como un principio de gestión a nivel nacional (Rodríguez, 2009, p. 135).

33 Si bien el objetivo de la sentencia n° 2775-2000 era señalar que la suspensión del servicio de agua por falta de pago no constituye una lesión a los derechos fundamentales, lo destacable es que la Sala Constitucional razona que contar con un servicio de agua potable accesible constituye un derecho fundamental derivado del derecho a la salud y a la vida humana.

resolución n° 10776-2002, el alcance se amplía para impedir que la Administración Pública, ya sea de forma inercial o por falta de recursos, pueda impedir que el Estado niegue la provisión de agua a usuarios con capacidad de pagar por el servicio, sin importar el uso que se haga del recurso (Rodríguez, 2009). La resolución n° 4654-2003 ofrece una formulación explícita al señalar que: “la Sala reconoce, como parte del Derecho de la Constitución, un derecho fundamental al agua potable, derivado de los derechos fundamentales a la salud, la vida, al medioambiente sano, a la alimentación y la vivienda digna [...] tal y como ha sido reconocido también en instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos aplicables en Costa Rica”. De este modo, la Sala vincula el derecho al agua con el derecho a la propiedad privada, la alimentación y la vivienda.³⁴ En sentencias posteriores, la Sala ha usado argumentos similares para desacreditar la ausencia de infraestructura hídrica como justificación para negar el servicio de agua a personas que puedan costearlo (ver sentencias n° 14523-2006; 9041-2009; 17260-2012; 13143-2019).³⁵ Bajo esta interpretación, también se ha reconocido un derecho fundamental al saneamiento (resolución n° 695-2019).

La Sala Constitucional también ha derivado el DHAS del artículo 50 constitucional, que garantiza un ambiente ecológicamente sano y balanceado. Así, se han promovido parámetros más estrictos de calidad del agua (sentencia n° 12410-2013), controles sobre contaminantes peligrosos (n° 12081-2012) y la obligación estatal de proteger ecosistemas hídricos (n° 1993-2004). Estas resoluciones han permitido que comunidades locales reclamen judicialmente su derecho al agua en situaciones de contaminación de fuentes de agua por actividades productivas, como plantaciones agroexportadoras, mal manejo de desechos o la explotación de mantos acuíferos (ver sentencias n° 12081-2012, 9041-2009, 13586-2008, 1163-2017). Dicho esto, hay que reconocer que existen serios incumplimientos estatales de sentencias constitucionales, en especial en resoluciones sobre el recurso hídrico (Boeglin, 2010).

34 En la sentencia n° 10776-2002 se establece explícitamente un derecho al abastecimiento de agua potable como servicio público vinculado al derecho a la salud y la propiedad privada. Puntualmente, la sentencia señala que este servicio no puede ser negado irrelevante del uso que quiera darse. De este modo, para la Sala Constitucional, el derecho al servicio de agua potable va más allá del consumo humano directo e involucra la realización de cualquier actividad productiva.

35 De forma similar a la resolución 64/292, la Sala Constitucional ha reconocido un derecho fundamental al agua potable sin que ello implique que los servicios de provisión de agua deban ser gratuitos o que no deba haber cobros vinculados para garantizar estos servicios. Aunque la jurisprudencia constitucional reconoce el agua como un bien público destinado a servir intereses públicos, también ha garantizado su naturaleza jurídica como un bien con un valor económico resultante de los esfuerzos para prepararla para consumo humano (ver sentencia n° 2306-1991). En el capítulo 5 será desarrollado con más detalle.

Este estudio también encontró dos decretos que reconocen el DHAS. Los decretos ejecutivos son disposiciones promulgadas por el Poder Ejecutivo con jerarquía menor que la ley y, en teoría, esto limita su alcance normativo, dado que no pueden: 1) expandir o reducir las responsabilidades legales del Estado, 2) modificar obligaciones provistas por la ley, 3) establecer nuevos tributos, 4) ampliar o restringir derechos fundamentales y 5) crear nuevas instituciones públicas (por ejemplo, agencias gubernamentales con personería jurídica) (Hernández, 2014; Rojas, 1997). Sin embargo, en la práctica, el uso de los decretos es heterogéneo y tiene efectos normativos que retan estas limitaciones (Ramírez, 2017).³⁶ El DHAS es reconocido en dos decretos publicados en 2002 y 2018, respectivamente, que establecen principios generales para diseñar políticas públicas sobre recursos hídricos. El Decreto que determina los Principios para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos (DE-30480 de 2002) establece principios para definir y gobernar la política hídrica nacional; mientras que el Decreto del Mecanismo Nacional de Gobernanza del Agua (DE-41058 de 2018) establece una plataforma para el diálogo político sobre gestión integrada de recursos hídricos. En 2003, a nivel internacional, los ministros de Ambiente, Salud y Agricultura también reconocieron el DHAS como parte de la adopción de los principios de la Estrategia Centroamericana de Gestión Integrada de Recursos Hídricos (García y Carazo, 2020).

Congruencia de la legislación con el DHAS

Aunque hasta 2020 no existían leyes que reconocieran el DHAS, el marco normativo costarricense sí cumple formalmente con sus condiciones mínimas, definidas por la Resolución 64/292 de la Asamblea General de la ONU y sus interpretaciones más comprensivas.³⁷ Según estos lineamientos

³⁶ Por ejemplo, el canon de aprovechamiento de aguas establecido por el decreto ejecutivo n° 32868 está legitimado por el artículo 169 de la Ley de Aguas (276 de 1942), pero las tarifas actuales no corresponden con lo que plantea explícitamente la ley. En 2002, el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) interpretó correctamente que las tarifas del canon eran insignificantes, lo que derivaba en pocos incentivos para evitar el desperdicio de agua y la ausencia de recursos para una gestión ambiental del recurso. Como respuesta, impulsaron un proceso de rediseño de la tarifa para incorporar el valor de ambiental del aprovechamiento y extender su cobro a entidades públicas (exentas del pago en la ley) (Ortega, 2006). Conviene señalar que el proceso de rediseño fue sumamente disputado y requirió de una negociación de casi tres años con cámaras empresariales y entidades públicas para alcanzar un acuerdo sobre la metodología de cálculo y el plan de implementación. En la actualidad, el canon de aprovechamiento constituye una fuente crucial de financiamiento de las actividades de gestión de aguas y protección de ecosistemas hídricos de Costa Rica (Minae, 2016).

³⁷ La interpretación más comprensiva fue adoptada en 2002. El Comentario General 15 (GC-15) ofrece la primera y más detallada definición del DHAS (Salman y McInerney-Lankford, 2004). El GC-15 considera el acceso al agua y al saneamiento como una precondition necesaria para el cumplimiento de otros derechos humanos, tales como un nivel de vida adecuado y acceso a la salud (Khalfan, 2005). En 2006, la Subcomisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos –un cuerpo de expertos que asesora al Consejo de Derechos Humanos de la ONU– amplió el GC-15, transformándolo en un conjunto de directrices que sirvan de base a los formuladores de políticas públicas para la implementación del DHAS.

internacionales, el DHAS implica el cumplimiento de cuatro principios: 1) accesibilidad, es decir, que los servicios de agua y saneamiento sean físicamente accesibles a hogares, instituciones educativas y lugares de trabajo; 2) asequibilidad, entendida como la garantía de que los servicios puedan ser costeados por sus usuarios;³⁸ 3) calidad, es decir, que el agua consumida no ponga en riesgo la salud; y 4) cantidad y continuidad, es decir, que los servicios provean agua suficiente para satisfacer necesidades personales y domésticas.³⁹

A continuación, se discute la congruencia formal de la legislación estatal respecto a estos principios (cuadro 3.2), es decir, si lo señalado en la ley es congruente con los estándares mínimos del DHAS planteados por la ONU.

Como ya se dijo, la Ley de Aguas de 1942 define al agua como un bien público que, debido a su importancia para las necesidades humanas, puede ser sujeto a concesión a favor de actores públicos y privados. Entre los concesionarios están los operadores de acueductos (el AyA, los gobiernos locales y las Asadas), además de otros actores privados que buscan aprovechar el agua con fines económicos (empresas generadoras de energía hidroeléctrica, proyectos de irrigación agropecuaria, etc.). El ordenamiento contempla prioridades en la asignación de concesiones de agua, pero considera el consumo humano como el más importante (art. 27) con respecto a otros usos productivos (ferrocarriles, uso hidráulico, procesamiento agropecuario, irrigación y otros). Además, esta Ley determina la posibilidad de reducir la cantidad de agua solicitada a concesionarios con el objetivo de garantizar disponibilidad para consumo humano en casos de escasez. Tanto esta Ley (art. 34) como las posteriores resoluciones de la Sala Constitucional han señalado que toda persona tiene derecho a al menos 50 litros de agua diarios (resolución n° 4653-2003) (véase capítulo 5). Todo lo anterior da garantía formal de cumplimiento con el principio de cantidad y continuidad señalado por los lineamientos subsidiarios de la ONU.

Adicionalmente, Costa Rica cuenta con alguna normativa que cumple formalmente con los estándares mínimos de protección de fuentes de agua y áreas de abastecimiento definidos en el DHAS. Como se dijo, la Ley Forestal (arts. 33 y 34) creó medidas que establecen zonas de protección alrededor

38 Una comprensión errónea del DHAS es que defiende el acceso a agua gratuita. En realidad, para el cumplimiento del derecho, el agua solo requiere ser costeable. Esto implica que los servicios de provisión deben ser subsidiados o financiados en formas que permitan a la gente contribuir solamente al límite de sus capacidades para costear el agua. Se ha definido este umbral con el fin de que el agua tenga un coste no mayor al 10% del ingreso de la persona.

39 Por cantidad y continuidad no se entiende como una garantía de un uso ilimitado de agua o dar derechos de conexión a la red de abastecimiento. El derecho se limita a otorgar acceso al agua para satisfacer estas necesidades personales y domésticas. Las fuentes de agua y saneamiento no requieren estar dentro de la vivienda.

de acuíferos y en los linderos de cuerpos de agua superficial. Esto acompaña otros principios de protección de zonas de reabastecimiento de acuíferos (en el caso de reservas y zonas protección, ver art. 31 de la Ley de Aguas y el art. 52 de la Ley Orgánica del Ambiente). La Ley del Instituto Costarricense de Tierras y Colonización (n° 2825) también incluye disposiciones que declaran inalienables las franjas de tierra al lado de ríos, manantiales y arroyos (art. 7) y lugares en que existan fuentes de agua en sitios de sequía (art. 74). La Ley Constitutiva del AyA también promociona la protección de fuentes de agua de gran importancia para el consumo humano (art. 2). Además, como fue mencionado, la Ley Forestal también establece el pago por servicios ambientales, en parte con la intención de proteger cobertura forestal en ecosistemas de importancia para el abastecimiento de agua.

En Costa Rica existe legislación sobre el tema de la calidad del agua potable. La Ley General de Salud, por ejemplo, establece lineamientos sobre la potabilidad basados en parámetros de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) (art. 264). Esa ley obliga al AyA y al Ministerio de Salud (Minsa) a monitorear el agua ofrecida por operadores. La Ley del AyA ejerce la rectoría técnica sobre el agua potable y promulga estándares técnicos para la operación de acueductos (AyA, 2016). El Laboratorio Nacional de Aguas (LNA) del AyA opera como entidad especializada encargada del monitoreo de sus servicios de provisión de aguas y de otros proveedores, mientras que el Minsa es responsable del seguimiento y el diseño de lineamientos. Entre 2000 y 2018 se han promulgado 14 decretos ejecutivos sobre calidad del agua. El más relevante es el Reglamento para la Calidad del Agua Potable (DE-38924), el cual determina criterios de calidad basados en la presencia de microorganismos, sustancias químicas y riesgos radiológicos. Adicionalmente, la legislación también asigna a la Aresep la obligación de velar por el cumplimiento de normas de calidad, cantidad y confiabilidad de los servicios de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas. Por lo tanto, puede decirse que la legislación concuerda con lo definido por la ONU.

En materia de saneamiento, la Ley General de Salud obliga a que urbanizaciones, edificaciones y viviendas cuenten con desagües y alcantarillados, además de medios de saneamiento básico para tratar aguas residuales (art. 308, 313). La norma identifica al Minsa como responsable de dictar principios y lineamientos para esto. En correspondencia, hay un Reglamento de Vertido y Reúso de Aguas Residuales (DE-33601) que define límites fisicoquímicos y microbiológicos para vertidos, el Reglamento de Aprobación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales (DE-39887) que establece estándares para establecimientos que requieran plantas de tratamiento de aguas residuales

(PTAR) y reglas de manejo de residuos y el Reglamento de Canon Ambiental por Vertidos (DE-34431) que incorpora el principio de “quien contamina paga” mediante un cobro por verter residuos líquidos en cuerpos de agua superficial (Ortega, 2006). El Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos también cuenta con reglamentos técnicos para la operación de PTAR. No obstante, debe recordarse que la mayoría de las aguas residuales terminan en tanques sépticos (Minae et al., 2016). Estos, aparte de ser considerados sistemas de manejo primario que no ofrecen tratamiento, hasta la cuenta carecen de una normativa o legislación que regule su funcionamiento, lo cual implica un vacío importante, particularmente si se considera su uso tan extendido.

La legislación costarricense es congruente con lo determinado en el DHAS en términos de accesibilidad. Como ya se dijo, la Sala Constitucional ha determinado que no se puede negar el servicio de agua a personas que no puedan costearlo (resolución 10776-2002) (véase capítulo 5). Además de esto, el Reglamento de Prestación del Servicio de Agua del AyA, en su artículo 90, también define la obligación de instalar fuentes de agua a una distancia no mayor de 200 metros de viviendas sin acceso al servicio. Esto calza con los parámetros mínimos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) que establecen que el servicio de agua debería ubicarse como mínimo entre 100 y 1.000 metros de distancia. La legislación nacional también obliga al Estado a dar mantenimiento a los servicios de acueductos y alcantarillados. Dicho esto, uno de los problemas identificados radica en que las metodologías tarifarias actuales no garantizan un financiamiento suficiente para costear la infraestructura requerida, especialmente en lo que respecta a saneamiento. En efecto, las acciones de la Política Nacional de Saneamiento involucran el uso de alianzas público-privadas y el rediseño de metodologías tarifarias con la intención de atender faltantes de infraestructura (Minae et al., 2016).

Finalmente, en términos de asequibilidad, debe recordarse que en Costa Rica el agua es un bien público con valor económico. Esto implica que no es tratada como una mercancía, pero que puede estar sujeta a formas indirectas de asignación de precios correspondientes con el costo de extraerla de la fuente, hacerla potable y transportarla para su consumo (Ley de Aguas, arts. 131-133). Este esquema no es totalmente acorde con algunos estándares definidos por el DHAS, incluyendo la provisión de 200 litros de agua sin costo económico que señalan algunas interpretaciones (COHRE et al., 2007). En Costa Rica, la Ley General de Agua Potable determina que los servicios públicos de agua deben ser pagados para su disfrute (arts. 10-13), cosa que obliga a las personas usuarias a costear su acceso al sistema intradomiciliario. Este servicio público cuenta con esquemas tarifarios según los cuales los niveles

de consumo mayores implican incrementos sustantivos en el costo total de la tarifa. Por su parte, la Ley de Agua Potable, en conjunto con la de Aresep, el Reglamento de Prestación del Servicio de Agua y Saneamiento, determinan que la asignación de tarifas debe contemplar principios de justicia distributiva y existen esquemas tarifarios diferenciados que asignan costos menores para usos residenciales y servicios preferenciales como escuelas, servicios sociales y culturales. Quizás el caso más serio tiene que ver con la existencia de reglas para la provisión de agua por operadores privados del servicio y la gobernanza de arreglos de acceso mediante administraciones de condominios, pues en estos casos las reglas para asignar las tarifas son poco claras (Minsa et al., 2003).

En síntesis, aunque Costa Rica no reconoció el derecho humano al agua en su legislación hasta 2020, esto no significa que los principios fundamentales de ese derecho no existieran de previo en la legislación nacional. Tal como se ilustró en el cuadro 3.2, el marco normativo cumplía con una buena parte de los lineamientos mínimos diseñados por la ONU para el ejercicio de este derecho; sin embargo, no debe hacerse caso omiso de los anacronismos propios de ese marco (señalados previamente). Además, esta sección también ofreció evidencia general respecto a la adopción de este derecho en la jurisprudencia constitucional desde el 2000 (véase capítulo 5). Con la evidente excepción del tema de saneamiento – y los notorios faltantes en términos de legislación y jurisprudencia–, se concluye que el sistema jurídico costarricense tenía normativa para asumir el reconocimiento del DHAS.

Pese a lo anterior, hay que hacer dos apuntes importantes. El primero es que la concordancia previa del marco normativo con el DHAS no debe interpretarse como si la reforma constitucional de 2020 fuera irrelevante. Al contrario, como se dijo antes, una función importante del reconocimiento del DHAS en la legislación nacional es que sirva a la sociedad civil como una base legal sustantiva para el reclamo de situaciones como la falta de acceso o el acceso desigual al agua (véase capítulo 2 y 4). El no reconocimiento del DHAS en la legislación era una debilidad normativa entre muchas y aunque ya había jurisprudencia constitucional que daba algún sustento, esa reforma terminó de solidificar esa base. El segundo apunte es que hasta ahora se ha hecho referencia a la correspondencia del marco normativo del agua con respecto al DHAS, pero no de si esas normas se cumplen en la realidad. Como se verá a continuación, buena parte del reto del DHAS en Costa Rica es el cumplimiento de las normas.

Cuadro 3.2

Concordancia entre la normativa de aguas y los principios mínimos del DHAS en Costa Rica, 2018.

Indicadores básicos	Cumplimiento normativo nacional
Dimensión 1: Cantidad y continuidad	
La legislación debe garantizar el estándar mínimo de entre 50 y 100 litros por persona diarios	<p>Ley de Aguas (art. 34): mínimo de 50 litros diarios por persona y posibilita reducir otros usos para satisfacer el mínimo para consumo humano.</p> <p>Sala Constitucional ha declarado el derecho a un mínimo de 50 litros diarios (4654-2003)</p>
La legislación debe priorizar el uso personal y doméstico	Ley de Aguas (arts. 27, 34 y 140) prioriza el consumo humano antes que otros usos (irrigación, generación de electricidad, transporte, comercio e industria).
La legislación garantiza que los sistemas de concesiones aseguren acceso equitativo al agua	<p>Ley de Aguas (art. 17): los cuerpos de agua son de propiedad pública, aunque sujetos potencialmente a concesión privada.</p> <p>Acceso directo al agua es permitido sin necesidad de concesión si la intención es usarla para consumo humano doméstico (art. 6).</p>
Debe existir legislación para proteger áreas de abastecimiento de acuíferos y aguas subterráneas	<p>Ley Forestal (arts. 33 y 34) y Ley de Aguas (arts. 31, 56, 94, 97, 146, 148 y 149) establecen medidas para proteger acuíferos y conservar bosques en riberas de ríos (art. 46), además de fijar sanciones por contaminar (art. 162 y 165).</p> <p>Ley General de Agua Potable incluye sanciones por contaminar (art. 14) y determina que el AyA y Minsa establezcan mecanismos para proteger ecosistemas hídricos (art. 2).</p>
Dimensión 2: Calidad	
La legislación debe garantizar la provisión de agua potable libre de microorganismos, sustancias químicas y peligros radiológicos que amenacen la salud humana	Ley General de Salud: agua potable debe ser garantizada según los parámetros establecidos por la OPS (art. 265).
La legislación establece regulaciones y sistemas de control de la contaminación de los recursos hídricos	<p>Reglamento de Calidad del Agua (DE-38924): necesidad de que se evalúe la presencia de microorganismos, sustancias químicas y peligros radiológicos en el agua.</p> <p>Ley General de la Salud obliga a Minsa y al AyA a monitorear la provisión de agua para consumo humano (art. 267). Minsa: monitorear que usuarios privados gestionen adecuadamente sus aguas residuales (arts. 271 y 273).</p> <p>LOA señala principios de manejo para impedir la contaminación de cuencas hidrográficas (art. 52) y ordena a Setena monitorear impactos ambientales de proyectos de desarrollo sobre fuentes de agua fresca.</p>
Regulaciones para garantizar la calidad del agua ofrecida por proveedores públicos y privados	La Ley del AyA, la Ley Orgánica del Minsa y de la ARESEP obligan el monitoreo de operadores, incluyendo a las Asadas y municipalidades, y establecer lineamientos para controlar la calidad del agua.

Cuadro 3.2 (continuación)

Concordancia entre la normativa de aguas y los principios mínimos del DHAS en Costa Rica, 2018.

Indicadores básicos	Cumplimiento normativo nacional
Dimensión 3: Accesibilidad	
<p>La legislación cumple estándares mínimos de la OMS, es decir, tubos de agua cada 100 a 1,000 metros del hogar.</p>	<p>El sistema de provisión de agua es mayoritariamente intradomiciliario. Reglamento de Prestación de Servicio del AyA determina la instalación de fuentes públicas a una distancia máxima de 200 metros de servicios suspendidos por morosidad (art. 90).</p> <p>La Sala Constitucional ha determinado que el servicio de agua no puede ser negado (10776-2002) (véase capítulo 5).</p>
<p>La legislación debe garantizar acceso a fuentes e instalaciones de agua y saneamiento de buena calidad.</p>	<p>Ley General de Agua Potable demanda que el Estado construya y expanda sistemas de distribución de agua potable y saneamiento (art. 2).</p> <p>Ley General de la Salud: cada edificio y actividad económica debe contar con los medios adecuados para disponer adecuadamente de las aguas residuales y llovidas (art. 285).</p>
<p>Regulaciones que dediquen recursos y capacidades para mantener sistemas de acueductos y alcantarillados</p>	<p>Ley General de Aguas demanda que el AyA, las municipalidades y las Asadas dediquen para de los recursos obtenidos para la operación de sistemas de acueductos y alcantarillados (art. 10).</p> <p>Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos: 60% de los ingresos generados deberán dedicarse al desarrollo de alcantarillados sanitarios y servicios de tratamiento.</p>
Dimensión 4: Asequibilidad	
<p>Las regulaciones asignan precios de servicios, según la capacidad de pago de los usuarios. Esto incluye esquemas flexibles y subsidios cruzados</p>	<p>Ley del AyA: estándares para establecer el precio de los servicios de agua y saneamiento, incluyendo criterios de justicia social redistributiva (art. 4).</p> <p>Ley de la Aresep (7953): estructuras de precios sobre el agua y los servicios de saneamiento considerando elementos como la sostenibilidad ambiental, la eficiencia económica y la equidad social (art. 5).</p> <p>Aunque los operadores privados son permitidos (art. 5, Ley de la Aresep), no hay claridad sobre la prestación del servicio, incluyendo asignación tarifaria.</p>
<p>Las regulaciones monitorean y controlan cargos hechos por servicios de agua</p>	<p>Reglamento de Prestación del Servicio de Agua y Saneamiento determina cinco tipos diferentes de esquemas tarifarios para hogares, empresas, reproductivas (sectores económicos clave), preferenciales (entidades educativas, servicios sociales y culturales) y gobierno. Estos últimos a un precio menor.</p>
<p>Las regulaciones priorizan la inversión en la ampliación y mantenimiento de los servicios e instalaciones</p>	<p>Ley General de Agua Potable y el Reglamento de Canon Ambiental de Vertidos: usar ingresos para mantenimiento e inversión de servicios.</p> <p>Metodologías tarifarias para las Asadas no contemplan inversiones en nueva infraestructura.</p>

Cuadro 3.2 (continuación)

Concordancia entre la normativa de aguas y los principios mínimos del DHAS en Costa Rica, 2018.

Indicadores básicos	Cumplimiento normativo nacional
Las regulaciones garantizan el acceso libre de costos a la cantidad esencial	<p>El pago del servicio del agua es obligatorio para la provisión del servicio (Ley n° 1634, arts. 10-13)</p> <p>El servicio intradomiciliario no incorpora acceso libre. La metodología de precios del servicio de agua se basa en bloques de consumo medidos en metros cúbicos y establece incrementos a medida que se consume más.</p>
Existen regulaciones que liberan los servicios del pago de impuestos prohibitivamente caros	Los servicios de agua intradomiciliaria pagan impuesto al valor agregado, pero se exonera en el caso de hogares con consumos mensuales menores a los 30 metros cúbicos de agua (o 30.000 litros).

Fuente: Elaboración propia con base en información del Sinalevi.

Problemas de cumplimiento

Costa Rica enfrenta serios problemas en el cumplimiento de su normativa sobre aguas (Minae et al., 2013, p. 64), lo cual tiene una incidencia importante sobre el DHAS. Estos problemas se expresan en inequidades en el uso del agua y acceso a ella, reflejados, puntualmente, en problemas de escasez, sobreexplotación y contaminación del recurso. Aunque el país cuenta con una extensa cobertura de agua potable a nivel nacional y que el servicio del AyA cumple con garantías de calidad, se reconocen problemas que amenazan la disponibilidad futura del recurso en diferentes partes del país. Por un lado, se ha reconocido que la asignación presupuestaria y de recurso humano actual de las instituciones es insuficiente para hacer frente a las actividades de gestión y a las inversiones requeridas para contar con infraestructura necesaria en el futuro (Minae et al., 2013).

Esto es particularmente claro en el caso de los sistemas comunales de agua, respecto a los cuales aún no se cuenta con registros totalmente claros de su estado, en términos de calidad y cantidad del agua, continuidad del servicio, capacidades administrativas, niveles de morosidad y necesidades de inversión (AyA, 2016) (véase capítulo 2). En 2017, un estudio de 29 acueductos rurales de 104 comunidades encontró limitados análisis sobre la calidad del acueducto, pocos controles sobre la disponibilidad de aguas y problemas de

continuidad del servicio diario (CGR, 2018). Este estudio no solo concuerda con varios análisis previos que arrojaron debilidades similares en otras Asadas, sino que refuerza valoraciones sobre problemas en torno al seguimiento efectivo de problemas de calidad, continuidad y administración por parte del AyA (CGR, 2013b). También reitera problemas ya identificados previamente respecto a cómo estructurar a las Asadas como organismos que puedan organizarse de forma efectiva y eficiente para operar acueductos y garantizar una adecuada participación ciudadana en la gestión del agua (Fanca, 2006). Esta situación se reitera a nivel de acueductos municipales, con múltiples casos de municipios en que limitadas inversiones y mala gestión de acueductos ocasionan problemas para cumplir con el acceso al agua de forma continua y en cantidad suficiente (CGR, 2016).

El derecho de acceso al agua y al saneamiento también se ve afectado por problemas en la gestión del recurso hídrico propiamente dicho. Así, además de las débiles sanciones para controlar y sancionar el uso ilegal y la contaminación de los cuerpos de agua comentadas previamente, existen otros problemas importantes. Para empezar, la gestión del agua se desarrolla sin un conocimiento claro sobre la oferta hídrica existente. Esto se debe a que la información sobre las fuentes hídricas es limitada y los inventarios realizados por DA-Minae y otras entidades no están lo suficientemente actualizados para señalar problemas de estrés hídrico (CGR, 2014). A ello debe sumarse una falta de financiamiento para la realización de estudios hidrogeológicos que permitan señalar con más claridad problemas de vulnerabilidad (Minae et al., 2013) y el hecho de que los controles sobre el aprovechamiento del recurso son muy limitados, lo que implica limitaciones en el seguimiento de casos de sobreexplotación y seguimiento del uso racional y permitido de las concesiones de agua (CGR, 2014).

También existen incumplimientos en torno al control de la contaminación. Algunos estudios han señalado que Minsa ejerce controles insuficientes a la hora de dar seguimiento a procesos de recolección, tratamiento y disposición de contaminantes en aguas residuales industriales y agropecuarias (CGR, 2015). Otros análisis han señalado que existen limitaciones para integrar adecuadamente las políticas hídricas y la protección de ecosistemas. Así, por ejemplo, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) y el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo) invierten un 50% del Canon de Aprovechamiento, pero hacen falta mecanismos para que el Sinac conozca con precisión el aporte del recurso hídrico a la sostenibilidad y, en el caso del Fonafifo, este pueda identificar zonas que protejan captaciones de agua para consumo humano (CGR, 2014).

Rendición de cuentas, información y participación

El reconocimiento del DHAS implica fortalecer la rendición de cuentas y la participación política para la gestión del recurso hídrico. Como mínimo, se requiere que los Estados incorporen sistemas de consulta y coordinación con las partes interesadas –como la sociedad civil y el sector privado– respecto al diseño de políticas que afecten el acceso al agua y saneamiento (Mora et al., 2019). En Costa Rica, decretos y políticas recientes incorporan la participación política como un principio de gestión del agua potable para alcanzar una toma de decisiones adecuada para el interés social (AyA, 2016). No obstante, los mecanismos puntuales para esto son considerados inefectivos porque no existen directrices bien definidas para garantizar una efectiva participación (CGR, 2014) y se evidencian mecanismos de participación y rendición de cuentas de limitado alcance en la gestión (García y Carazo, 2020).

La investigación que dio base a este capítulo identificó doce instancias estatales de participación, rendición de cuentas e información (cuadro 3.3), pero solamente cinco de ellas garantizan una incidencia directa de la ciudadanía sobre la gestión pública del agua. Dos entidades públicas –AyA y Aresep– realizan audiencias y consultas públicas para la ciudadanía, con el fin de que esta se pronuncie y participe en las discusiones sobre los servicios de provisión de agua y recolección y tratamiento de aguas servidas. El artículo 36 de la Ley de la Aresep obliga a la institución a realizar audiencias sobre modificaciones tarifarias, normas técnicas, aplicación de elementos fijos en tarifas, precios de servicios públicos y modelos tarifarios. El AyA también cuenta con audiencias para abordar problemas de calidad de servicio de entidades proveedoras. En este punto, conviene señalar que las Asadas son asociaciones comunales que, mediante un contrato de delegación con el AyA, administran acueductos locales y regionales (véase capítulo 2). Es decir, son instancias que ofrecen a comunidades locales la posibilidad de participar directamente en la gestión de servicios locales de agua. Las otras tres instancias de participación son municipales y corresponden a espacios para que la ciudadanía participe de actividades de diseño, implementación y fiscalización de la toma de decisiones. Así las cosas, puede decirse que hay espacios formales para la interacción ciudadana en la gestión del agua, pero son pocos los que facultan la participación directa en el diseño de políticas.

Aparte de esos casos, la gran mayoría de las instancias formales se enfocan en la atención y seguimiento de denuncias ciudadanas a nivel administrativo y judicial. Entre las primeras, el Minae cuenta con un Tribunal Ambiental Administrativo (TAA) que tiene la potestad de emitir sanciones administrativas

y exigir indemnizaciones por daños al medioambiente;⁴⁰ el Sistema Integrado de Atención de Denuncias Ambientales (Sitada), que registra denuncias hechas a diferentes dependencias del Minae con la intención de orientar una reacción más organizada y orientar la toma de decisiones institucionales, y el DA-Minae, que recibe denuncias por incumplimiento en condiciones de concesión de recursos hídricos y hace la inspección de estos casos. Las instancias judiciales incluyen el Ministerio Público, que bajo denuncia o por oficio investiga potenciales crímenes ambientales⁴¹ y la Sala Constitucional, que, como se indicó anteriormente, mediante el ejercicio de la jurisdicción constitucional, ha ejercido un rol clave en la defensa del DHAS (véase capítulo 5).⁴² La relevancia de estas instancias no debe minimizarse, pues cumplen roles muy importantes en términos de rendición de cuentas y sus decisiones pueden tener gran incidencia, tanto en situaciones puntuales como en el sistema político nacional.

Aunado a ello, algunas de estas instancias también tienen un gran potencial para apoyar otras formas de incidencia política. El Sitada, por ejemplo, fue creado por la Contraloría Ambiental para apoyar la toma de decisiones respecto a un volumen creciente de denuncias en el Ministerio (Cabrera, 2019). A pesar de que las denuncias hechas ahí no derivan en resoluciones vinculantes, el Sitada ha venido ampliándose, con el fin de incorporar también denuncias a nivel municipal.⁴³ Esto permite encadenar esfuerzos, agilizar procesos y suministrar datos para el seguimiento y monitoreo y la toma de

40 De acuerdo con Cabrera (2019), en 2018 se reporta una ligera baja (respecto al 2017) de denuncias interpuestas ante el TAA, que pasan de 268 a 246, así como una disminución considerable de los actos finales, que pasaron de ser 149, en el 2017, a 79, en el 2018. Entre las infracciones más comunes conocidas por el TAA están los temas forestales y relacionados con humedales, las desviaciones de cuerpos de agua u otros impactos sobre los mismos, el mal manejo de residuos sólidos y la falta de viabilidad ambiental.

41 Los casos ingresados en 2017 se relacionaron con crímenes ambientales vinculados con ofensas, perseguidas por iniciativa pública, a infracciones a la Ley Forestal y la Ley de Conservación de la Vida Silvestre (Villegas, 2017). Durante el 2017, el número total de casos admitidos fue de 1.322 a nivel nacional. Se puede evidenciar que las causas ligadas a recursos hídricos fueron menos importantes. De hecho, de los 25 casos admitidos, 23 fueron por infracciones a la Ley de Aguas y dos por ofensas a los recursos hídricos. No obstante, no pueden obtenerse las estadísticas que permitan señalar cuántos casos, entre los 25 totales, alcanzaron las etapas finales de juicio y, finalmente, sus respectivas resoluciones.

42 Durante el 2017, la Sala resolvió 214 casos relacionados con asuntos ambientales, de los cuales 213 fueron mociones constitucionales y cuatro fueron sobre temas de fondo. Con respecto a las mociones, se identificaron un total de 31 vinculadas a temas hídricos, principalmente en torno a situaciones de contaminación por filtración de aguas residuales, contaminación de cuerpos de agua y problemas con escorrentías y el manejo de aguas llovidas. (Sala Constitucional, 2018).

43 Por ejemplo, para el 2019 algunas Municipalidades continuaron usando el Sitada (algunas de la Región Brunca, Pacífico Central Huetar Norte y Caribe) y otras más, de la Región Huetar Caribe (Guácimo, Pococí y Talamanca), de la Región Chorotega (Abangares, Bagaces, Cañas, Carrillo, Hojancha, La Cruz, Liberia, entre otras) y de la Región Central (Grecia, Belén, Cartago, Curridabat, Guarco, La Unión, entre otras) se incorporaron.

decisiones, incluyendo espacios más participativos como las Comisiones de Asuntos Ambientales. Por su parte, el DA-Minae también ha venido desarrollando el Sistema Nacional de Información para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (Sinigirh), como plataforma de información para disposición de las personas usuarias. Pero, pese a que existen mecanismos legales que garantizan el derecho a la información y a contar con la respuesta por parte de entidades públicas, sucede que, en la práctica, estos espacios no son suficientes para promover una participación real y efectiva de la ciudadanía.

Conclusiones

El propósito de este capítulo fue determinar cómo el marco legal e institucional costarricense del agua se ha adaptado para abordar las obligaciones surgidas del DHAS. Para ello, se ha hecho una descripción general del marco normativo, se ha descrito el proceso de adopción del DHAS y se ha comparado la legislación con principios básicos definidos por la ONU. También se han señalado problemas de incumplimiento de la legislación y obstáculos que limitan la aplicación del DHAS y, además, se abordaron los mecanismos institucionales destinados a promover la rendición de cuentas, el acceso a la información y la participación pública.

A partir de ese recorrido, se establecen tres conclusiones principales. En primer lugar, se determina que aunque la adopción del DHAS en la legislación ha sido relativamente reciente, ya existía un reconocimiento a nivel de decretos ejecutivos y resoluciones constitucionales, de forma tal que, de previo a su adopción formal, los principios fundamentales ya habían sido integrados a la legislación nacional. En ese sentido, si bien puede afirmarse que el país ha desarrollado las leyes y regulaciones necesarias para alcanzar los principales estándares legales mínimos relativos al acceso al agua y al saneamiento, existen debilidades puntualmente vinculadas a medidas técnicas sobre temas importantes para el saneamiento, los cuales no han recibido la misma atención que el tema de acceso al agua.

En segundo lugar, se observa que, a pesar de que el marco jurídico disponible ya cumple con los principios mínimos del DHAS, existen problemas muy serios de cumplimiento. Parte del problema es que el marco jurídico es anticuado, contradictorio, fragmentado y propenso a generar conflictos. En concreto, las responsabilidades institucionales han sido distribuidas sin que exista un abordaje integrado de la gestión de recursos hídricos, lo cual ha dado cabida a mandatos legales incongruentes. Otra parte del problema tiene que ver con el incumplimiento de la normativa y la falta de capacidades institucionales

Cuadro 3.3

Espacios formales de participación, rendición de cuentas e información en la gobernanza y gestión del agua

Entidad o Instancia por tipo de participación	Facetas fundamentales
Consulta pública	
Aresep (Ley 7593)	<p>Mecanismo de consulta pública sobre las tarifas de los servicios públicos.</p> <p>Sistema de atención de denuncias sobre la calidad y asequibilidad de los servicios.</p>
AyA (Ley 5915)	Audiencias públicas para consultar sobre la operación y funcionamiento de su provisión de servicios y la de proveedores bajo su supervisión (Asadas y municipios).
Comisiones de Asuntos Ambientales (Municipalidades) (Código Municipal 7794, art. 49)	<p>Fungen como entes asesores ambientales del Consejo Municipal</p> <p>Tratan asuntos relacionados con la conservación y preservación del medioambiente, incluyendo la conservación y rescate de cuencas y el tratamiento de desechos sólidos.</p> <p>Ofrecen audiencias públicas y recogen criterio de la ciudadanía para el diseño de políticas municipales, incluyendo los planes reguladores cantonales.</p>
Participación política y denuncia	
Unidades Técnicas de Gestión Ambiental (Municipalidades) (Código Municipal 7794, art. 4)	<p>Velan por el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales del cantón.</p> <p>Emiten pronunciamientos vinculantes a la hora de otorgar permisos municipales</p> <p>Desarrollan políticas de participación política mediante programas educativos, talleres, capacitaciones y proyectos de protección de recursos con las comunidades.</p> <p>Hacen verificaciones e inspecciones de campo basadas en denuncias recibidas.</p>
Rendición de cuentas y participación política	
Comités Cantonales Ambientales (Municipalidades) (Código Municipal 7794, art. 4)	<p>Fungen como órganos de participación ciudadana en las municipalidades. Integran representantes de organizaciones ambientales y funcionarios de otras instancias .</p> <p>Promueven el cumplimiento de la normativa ambiental vigente y sirven como espacios de fiscalización de la gestión municipal y planes reguladores cantonales.</p>

Cuadro 3.3 (continuación)

Espacios formales de participación, rendición de cuentas e información en la gobernanza y gestión del agua

Entidad o Instancia por tipo de participación	Facetas fundamentales
Recepción, seguimiento y resolución de denuncias	
Sala Constitucional (Ley 7135)	<p>Garantizar la supremacía del marco constitucional respecto a otra normativa producida en la legislación. Resuelve cinco tipos de recursos de control constitucional.</p> <p>Tiene la obligación de proteger los derechos fundamentales y ha sido consustancial en la promoción, reconocimiento y protección del DHAS (véase capítulo 5).</p>
Ministerio Público (Ley 7442)	Conduce investigación judicial preparatoria de ofensas penales a la legislación ambiental.
Tribunal Ambiental Administrativo (Ley 7554)	<p>Garantizar el cumplimiento de la legislación ambiental. Es parte del Minae, pero con independencia funcional.</p> <p>Resoluciones que promuevan la compensación económica por daños ambientales.</p>
Contraloría Ambiental (Ley 7554)	<p>Es del Ministerio de Ambiente y su objetivo es monitorear la correcta aplicación de la LOA. Denuncia cualquier forma de infracción y no cumplimiento de regulaciones ambientales.</p> <p>Administra el Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales (Sitada), un sistema de gestión de denuncias ambientales reportadas por la ciudadanía.</p>
Dirección de Aguas DA-Minae (Creado por decreto ejecutivo n° 26635)	<p>Promover el cumplimiento de la legislación hídrica a través de la administración del sistema de concesiones de agua y las inspecciones de agua.</p> <p>La agencia recibe denuncias relativas a infracciones en el uso del agua.</p>
Comités para el Monitoreo de los Recursos Naturales (Covirena) (Ley 7137)	Operan en conjunto con la Contraloría Ambiental, asistiendo en la vigilancia y protección de los recursos naturales.
Defensoría de los Habitantes (DHCR) (Ley 7319)	<p>Órgano adscrito al Poder Legislativo, cuyo objetivo es velar porque la actividad del sector público se ajuste al ordenamiento jurídico, de tal forma que los derechos e intereses de los habitantes siempre estén protegidos.</p> <p>Atiende denuncias relacionadas a violaciones al derecho a un ambiente sano. Desarrolla su actividad a través de la recepción de denuncias y la emisión de informes finales.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en información del Sistema Nacional de Legislación Vigente.

para hacer valer la ley. Así pues, aunque el DHAS pareciera estar garantizado en la ley, existen preocupaciones importantes sobre las posibilidades reales de asegurar su cumplimiento.

Finalmente, aunque Costa Rica ha establecido mecanismos institucionales para promover la rendición de cuentas, hay limitaciones significativas en cuanto al desarrollo de espacios y procesos para promover una participación efectiva de la ciudadanía. No hay cuerpos permanentemente institucionalizados que permitan asegurarle a la sociedad civil un acceso al desarrollo e implementación de políticas hídricas; además, los cuerpos ad hoc creados con el pasar del tiempo han hecho que la participación pública no sea vinculante. En entrevistas con personas de organizaciones sociales, que sirvieron de insumo para esta investigación, se señala que el desarrollo de políticas sobre agua y saneamiento recientes se ha dado sin establecer indicadores básicos para evaluar el progreso y que consisten, básicamente, en declaraciones de principios que dejan las decisiones a merced de medidas que no están sujetas a procesos de rendición de cuentas y participación ante la sociedad civil.

CAPÍTULO 4



El derecho humano al agua potable y al saneamiento en las luchas comunitarias, 1980 a 2017

FELIPE ALPÍZAR, ALBERTO GUTIÉRREZ Y MARÍA VALENCIANO

Introducción⁴⁴

La Resolución 64/292 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de julio de 2010 reconoce el derecho humano al agua y al saneamiento (DHAS) y encomienda a los Estados y las organizaciones internacionales buena parte de la responsabilidad en el avance del cumplimiento de ese derecho humano. También describe de forma clara los problemas globales de acceso al agua de calidad y de un saneamiento adecuado (Naciones Unidas, 2010).

Los conflictos por el agua en Costa Rica han sido objeto de análisis en diversos trabajos; algunos de ellos se han enfocado en explicar el desigual acceso al agua potable y otros problemas relacionados con la gestión del recurso hídrico (Alpízar, 2019). Esas luchas por el agua pretenden cambiar las desigualdades de poder, en particular las consecuencias del modelo de desarrollo intensivo en recursos, y resolver los problemas en el acceso a las infraestructuras necesarias para garantizar el DHAS. Este capítulo explora esas contiendas por el agua a la luz de los marcos discursivos derivados de la Resolución 64/292

⁴⁴ Este trabajo se realiza a partir de una revisión de los datos de los proyectos de investigación VI-B5067 “Acciones colectivas y contiendas políticas en torno a la gestión del recurso hídrico en Costa Rica” y VI-B7347 “Conflictos socioambientales por represas y proyectos hidroeléctricos en Costa Rica, 2000-2015”, financiados por la Vicerrectoría de Investigación, el Centro de Investigación y Estudios Políticos CIEP y la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.

y, en particular, la relación entre ese mandato global y las luchas comunitarias por el agua en Costa Rica. Para ello se toman en consideración investigaciones previas efectuadas por las personas autoras de este capítulo (Alpízar et al., 2019), en las cuales se analizaron los principales conflictos por el agua en Costa Rica, pero ahora se estudia el tema bajo la lupa de la consideración o no del DHAS como marco interpretativo y/o reivindicativo.

Muchas investigaciones sobre el agua en Costa Rica han aportado datos relevantes para la caracterización técnica del recurso hídrico; por ejemplo, la riqueza hídrica existente en el país y la disponibilidad per cápita superior a los 31.300m³ por persona por año, con la tasa de extracción hídrica per cápita más alta de Centroamérica (Valverde, 2016), otros datos provienen de los balances hídricos, el último fue publicado en 2008 (véase capítulo 2). Las características naturales del país, su ubicación geográfica y clima permiten el uso de fuentes superficiales y subterráneas que dan mayores oportunidades de aprovechamiento para los distintos usos del agua (AyA, 2016).

Este capítulo, sin embargo, busca complementar ese abordaje con la visibilización del tema del poder en la gestión y, sobre todo, la distribución del agua en Costa Rica, con el fin de analizar el eventual cumplimiento del DHAS establecido por la ONU. También enfatiza en la importancia que reviste la reciente incorporación de este derecho a la Constitución Política de Costa Rica, pero se advierte sobre la necesidad de comprender la política del agua como una construcción social, histórica y simbólica a partir de unas condiciones ambientales particulares. Dicho enfoque permite señalar, por ejemplo, que la Resolución 64/292 no necesariamente reconoce explícitamente las relaciones de poder que posibilitan o impiden el cumplimiento de ese derecho.

Por ello, se parte de un paradigma de ecología política que entiende el acceso al agua potable y el saneamiento, y el cumplimiento (o no) del derecho humano, como una producción social, histórica y política, enfatizando en las relaciones de poder (materiales, simbólicas, de clase, de género, etc.) como determinantes de esa producción y los accesos diferenciados al agua (Alpízar, 2019, con base en Swyngedouw et al., 2002; Watts, 2000).

Así pues, se deben considerar varios aspectos, por ejemplo, las diferencias geográficas en el acceso y calidad del agua en el país y no únicamente los datos nacionales. A nivel nacional, Costa Rica cuenta con un 93,9% de cobertura de agua potable intradomiciliar, que además es una de las cifras más altas de Latinoamérica. El aumento en la inversión pública en años recientes ha permitido mejorar la distribución de agua potable y el tratamiento del recurso (Presidencia de la República de Costa Rica, 2018); sin embargo, aún persisten importantes asimetrías. Por ejemplo, el acceso que tienen los habitantes del

país a agua potable en sus viviendas es distinto para las provincias ubicadas en la Gran Área Metropolitana (con porcentajes de conexión intradomiciliar que van desde un 93,8% hasta un 96,7%) y las provincias costeras, cuyos porcentajes oscilan entre un 77,3% y un 88,7% (AyA, 2016) (véase más información sobre brechas de acceso en el capítulo 2).

En muchos casos, la falta de acceso al agua potable en zonas costeras y menos desarrolladas obliga a las comunidades a buscar las formas para autoabastecerse de este recurso y asumir, por ello, mayores costos económicos. Como se verá más adelante, en muchas ocasiones esto deriva en conflictos y denuncias sobre la falta de acceso o, incluso, la contaminación de fuentes de agua; por ejemplo, en la Zona Norte (O'neal, 2018). Estas situaciones, en definitiva, justifican la necesidad de someter a discusión el tema del acceso universal al agua potable en el país.

Así las cosas, y partiendo de que la mejor forma de estudiar el poder es considerando sus consecuencias (Lukes, 2007), se debe comprender que las comunidades que no tienen acceso al agua potable o resisten a la contaminación de sus fuentes de agua, no solo luchan por el agua sino por una redistribución del poder en la sociedad. Estarían, de ese modo, avanzando hacia un cumplimiento del DHAS, aunque no necesariamente lo reconozcan de esa forma o construyan narrativas a partir de ese argumento. Es por ello que, en los siguientes apartados de este capítulo, se analizan algunos conflictos por el agua ocurridos en Costa Rica, a fin de comprender mejor el lugar simbólico y argumentativo que el mandato de la ONU sobre el DHAS ocupa en esas luchas, ya sea de forma explícita o implícita.

Para ello, inicialmente se presenta una perspectiva general y luego se consideran, con mayor profundidad y detalle, las luchas comunitarias por la defensa de los ríos y contra el desarrollo de proyectos hidroeléctricos, poniendo especial énfasis en el conflicto surgido en Tacaes de Grecia. El abordaje y la selección de dichos casos explora diversas escalas de abstracción, combinando lo macro, meso y micro, a fin de hallar evidencias sobre la relación entre agua, poder y el DHAS.

La mirada de largo plazo a los conflictos socioambientales

Como se explicaba antes, los conflictos por el agua deben interpretarse a partir de una lógica más amplia de interrelaciones entre naturaleza, sociedad y territorio estructuradas por el poder (Swyngedouw, 2009; Robbins, 2012; Gudynas, 2014). Esas luchas son expresiones de las disputas más profundas de la sociedad, que ocurren en los llamados territorios del descontento, “[...]”

espacios específicos que expresan esa interrelación entre lo local y lo global que reaccionan agraviados [...] ante conflictos distributivos [...] y por el acceso a los servicios del Estado” (Alpízar, 2019, p. 38).

Dichos territorios contienen (o carecen de) recursos mediados por prácticas simbólicas y reaccionan frente a la carencia o penetración del Estado en el territorio y su sociedad, todo lo cual condiciona (posibilita u obstaculiza) la movilización y resistencia a una distribución y acceso a recursos que se considera desigual (Mann, 1984; Boelens et al., 2016).

En este sentido, también se debe comprender que el paradigma de derechos humanos impulsado desde la ONU es un poderoso marco interpretativo, utilizado por diversos actores políticos para impulsar agendas reivindicativas como los objetivos de desarrollo sostenible. En el caso del DHAS,⁴⁵ se trata de un paradigma “desde arriba” (top-down) que las comunidades y actores políticos deciden si incorporan o no en sus marcos interpretativos.

En esta sección se consideran los conflictos por el agua de las últimas décadas, a fin de establecer los vínculos de estas movilizaciones con el marco interpretativo del DHAS. Para ello, se entienden las contiendas como un ejercicio de acción política colectiva que expresa una disputa entre varios actores y/o con el Estado (Tilly y Tarrow, 2007).

Contiendas por el agua⁴⁶

Algunos trabajos previos han estudiado los conflictos socio-ambientales en Costa Rica y han mostrado cómo en muchas ocasiones trascienden “lo ambiental” y resuenan en debates sobre desarrollo, capitalismo y Estado (Ramírez, 2008; PEN, 2010; Alvarenga, 2009; Alpízar, 2013; Goebel, 2007 y 2016; Rojas, 2000). Otros autores han mostrado la existencia de ciclos de movilización que, en las décadas recientes, han marcado la historia política del país (Menjívar, 1999, 2005 y 2012; Mora, 2008, 2010 y 2011; Solís, 2002; Alpízar, 2014c). También hay estrategias alternativas para el análisis, desarrolladas por otros autores que han optado por la búsqueda y sistematización de los registros judiciales de las contiendas (Ramírez, 2008; Goebel, 2007 y 2016) (véase capítulo 5).

45 Este paradigma es más amplio por supuesto e incluye declaraciones producto de conferencias internacionales como la Cumbre de Desarrollo Sostenible, entre otros.

46 Este apartado se basa en un trabajo anterior de Alpízar (2019), quien recopiló en una base de datos los conflictos por el agua ocurridos entre los años 1980 y 2017 y los estudió a partir de las variables establecidas por Tilly y Wood (Tilly, 2002; Tilly y Wood, 2010).

En ese sentido, se ha demostrado que, aunque la conflictividad socioambiental ha recibido más atención recientemente, en las décadas de 1980 y 1990 también se registraron importantes movilizaciones por el recurso hídrico (Alpizar, 2019). En dicho estudio, Alpizar determina que, por ejemplo, para el período de 1980 a 2017, las protestas tienen que ver con la demanda por el acceso al agua potable (59%), seguidas por reclamos relacionados con la protección del recurso (29%) y saneamiento (12%). Los datos también muestran que las reivindicaciones sobre la protección del agua son más recientes y están focalizadas en casos específicos como la lucha contra la empresa minera Infinito Gold Mining en Crucitas de San Carlos (zona norte del país).

Estos datos, además de poner de relieve los incumplimientos en el tema del acceso al agua potable y al saneamiento, evidencian que las comunidades no siempre utilizan de forma explícita el derecho humano como su marco interpretativo. Como se explicó antes, esos marcos interpretativos dan pie a la constitución histórica y simbólica de los territorios del descontento, que a su vez inciden en los repertorios de acción escogidos para llevar a cabo la protesta. Así, las luchas pasadas, la conciencia ambiental de la comunidad, su relación con el Estado y los marcos interpretativos preexistentes pueden constituirse en el combustible que enciende (o no) la sensación de agravio en la comunidad. Estas trayectorias históricas pueden ser lentas, por lo que es posible que el enfoque de DHAS requiera tiempo para ser incorporado en los marcos cognitivos de los movimientos sociales.

Varios estudios han demostrado que los grupos, constituidos mayoritariamente por vecinos y vecinas que protestan, demandan en primera instancia la atención del Estado, buscando una salida institucional para el conflicto. La declaración pública y la reunión con autoridades son, en ese caso, los repertorios de acción más utilizados (Goebel, 2016; Alpizar, 2013 y 2019) (véase capítulo 3). Estos datos confirman la idea de que la mayoría de los conflictos son locales y delimitados a un espacio comunitario o vecinal; además, demuestran que la mayor parte de los reclamos se dirigen a las instituciones descentralizadas, el gobierno y las municipalidades, y están relacionados con la calidad, costo y cobertura de los servicios y con la infraestructura de agua potable y saneamiento.

Otro hallazgo relevante tiene que ver con las demandas para una mayor participación ciudadana en la gestión de los recursos naturales que, como se señaló antes, están relacionadas con el empoderamiento de las comunidades y la resignificación de la relación entre las comunidades, el Estado y la naturaleza (Alpizar, 2019). Esa demanda de participación de las comunidades en la gestión del agua está recogida en la Resolución 70/169 de la Asamblea

General de la ONU, que llama especialmente a incorporar a las mujeres y su liderazgo, las comunidades y otros actores interesados en la gestión del agua (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2015).

Precisamente, los estudios citados antes –que buscan explicar las causas de los conflictos en dichas localidades– señalan la importancia de poner atención a las particularidades de las comunidades; por ejemplo, el modelo de desarrollo en las regiones, la intensidad en el uso de los recursos naturales o la presencia del Estado en el territorio. De ello se deriva también la conclusión de que no necesariamente existe un movimiento social nacional efectivo y permanente, con penetración territorial uniforme y enfocado en la defensa del DHAS, sino casos aislados y determinados por tensiones distributivas como, por ejemplo, la ausencia de capacidades estatales para proveer los servicios públicos en sitios específicos, o la oposición a plantas hidroeléctricas (Alpízar, 2019; Vargas Cullell, 2013; Mann, 1984). Esto último indica que una buena parte de los conflictos tiene que ver más con el Estado que con la naturaleza, pues en estos casos, las comunidades lo que exigen es ser parte de la red de servicios y de la presencia institucional del Estado en el territorio.

La explicación de las luchas por el agua como disputas por la distribución de los recursos o por demandas para que las comunidades sean incluidas en la red de servicios públicos aporta luces sobre el vínculo entre el cumplimiento del derecho humano al acceso al agua y el papel del Estado. Las comunidades demandan mayor atención del Estado para cambiar una distribución desigual de los recursos naturales y estatales, y ven en las protestas su única alternativa para llamar la atención mediática e institucional. Con ello se pretende cambiar la relación de poder desigual que las aleja del acceso al agua potable y saneamiento, pero a la vez las constituye en sujetos políticos reconstituidos simbólicamente y poseedores de derechos fundamentales inalienables.

En la búsqueda de este objetivo, sin embargo, las comunidades aún no articulan narrativas que giren en torno al acceso a agua potable y saneamiento como un derecho humano propiamente dicho. A partir de la base de datos de Alpízar (2019), se identifica un único caso de contaminación de aguas por monocultivos de piña que utilizó los incumplimientos al DHAS como justificación para elevar sus demandas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Así, las demás contiendas políticas identificadas no incluyen las narrativas o el marco interpretativo del derecho humano al agua como un eje central en los discursos de defensa de sus intereses.

Esta situación puede tener diferentes explicaciones. En primer lugar, el hecho de que el concepto de DHAS es bastante reciente (se utilizó por primera vez en el año 2010 a partir de la resolución Resolución 64/292, la Asamblea

General de la ONU), reconocido en la Constitución Política de Costa Rica hasta el 2020, por lo que aún no ha sido incorporado en los marcos cognitivos de los actores y comunidades en disputa. Muy relacionado con este carácter novedoso, por el momento se trata de un enfoque utilizado, en su mayoría, por autoridades u organizaciones internacionales en la búsqueda de hacer efectivo el derecho de las personas a contar con agua potable para su desarrollo; es decir, es un concepto que surge “desde arriba” y que no necesariamente llega a ser articulado en las narrativas de movimientos comunitarios como en este caso.

Precisamente, para analizar con mayor profundidad las narrativas de las comunidades, este capítulo examina otras contiendas por el agua surgidas recientemente en Costa Rica. En primera instancia se presentan los conflictos por proyectos hidroeléctricos en el país, y finalmente, se aborda el conflicto surgido en la provincia de Alajuela, entre las comunidades de Tacaes y Atenas, por el acceso a agua potable. En ambos casos, se intenta vincular la descripción de los elementos del caso con la utilización argumentativa del DHAS.

Conflictos por represas y proyectos hidroeléctricos en Costa Rica

En el conjunto de conflictos relacionados con el recurso hídrico, existe un núcleo o eje de conflictividad relacionado con proyectos de represas para generación de energía eléctrica. Este escenario particular de conflictividad asociado a represas y proyectos hidroeléctricos, que se analizará con detalle en las siguientes líneas, hace referencia tanto a aspectos generales del sector eléctrico costarricense como a los procesos de oposición y resistencia comunal frente a este tipo de obras (Gutiérrez, 2019). Es por ello que, al igual que en la sección anterior, esas luchas se examinan a luz del debate sobre el DHAS.

Desde que la generación de electricidad dio inicio en Costa Rica, a finales del siglo XIX y hasta la fecha, ha estado basada mayoritariamente en fuentes hídricas, es decir, en los ríos. El país cuenta con 60 plantas hidroeléctricas y según datos de 2019, del total de energía eléctrica producida ese año en el país, un 69,18% correspondió con hidroelectricidad (Gutiérrez, 2019; ICE, 2019a; Academia de Centroamérica, 2016). Si bien la diversificación de la matriz de generación eléctrica hacia fuentes renovables alternativas es uno de los ejes estratégicos del VII Plan Nacional de Energía (2015-2030) del Ministerio de Ambiente y Energía (Minae, 2015), el sector eléctrico costarricense sigue siendo altamente dependiente de la energía hidroeléctrica y, por lo tanto, del agua.

Las represas hidroeléctricas han jugado un papel preponderante, no solamente desde el punto de vista técnico y político, sino también simbólico. Han sido piezas clave y estratégicas en la dinámica estatal costarricense, que emprendió, en la segunda mitad del siglo XX, un ambicioso proyecto de electrificación del territorio nacional, a través del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Prueba de ello es que entre 1949 (año de creación del ICE) y el 2000, el porcentaje de la población costarricense con acceso a energía eléctrica aumentó exponencialmente de 14% a 97%, alcanzando un 99,4% en 2019 (ICE, 2019b). Las represas se consolidaron en el imaginario colectivo como símbolos de progreso, desarrollo y bienestar, al punto de funcionar inclusive como vehículos de promoción de la identidad nacional. Se puede afirmar que entre las obras de infraestructura más importantes en toda la historia del país están, sin dudas, las grandes represas del ICE.⁴⁷

Sin embargo, esa imagen de progreso contrasta con un escenario de conflictividad socioambiental complejo, que ha tomado particular fuerza y visibilidad en el paisaje político costarricense a partir de la década de 1990. Sus protagonistas son decenas de comunidades rurales –campesinas e indígenas– en diferentes regiones del país, las cuales se han organizado y han alzado sus voces en contra de lo que consideran una amenaza y una agresión hacia sus ríos y sus formas de vivir (Gutiérrez, 2019). En algunos casos se trata de comunidades que han sido previamente afectadas por represas, mientras que, en otros, son comunidades amenazadas que se movilizan para impedir la concreción de dichos proyectos en sus territorios. Si bien aquella imagen de las represas como símbolos de progreso y desarrollo nacional sigue estando vigente, también se ha visto debilitada y problematizada por múltiples luchas sociales y comunales que denuncian los impactos negativos y la injusticia ambiental que subyace a las represas. El “otro lado de la moneda” se ha hecho visible, poniendo sobre la mesa otros *lenguajes de valoración*, es decir, otras formas de dar valor a los elementos de la naturaleza (Martínez, 2004), para determinar la pertinencia o no de este tipo de proyectos, más allá de la visión tradicional que justifica cualquier impacto en nombre del crecimiento económico. Asimismo, lejos de ser un fenómeno específico de Costa Rica, la conflictividad suscitada por la construcción de (o intención de construir) represas hidroeléctricas ha sido un fenómeno ampliamente presente a nivel latinoamericano e inclusive mundial, sobre todo a partir de la década de 1980 (CMR, 2000; McCully, 2004).

47 Entre ellas, se puede mencionar las plantas hidroeléctricas Río Macho (construida en 1963, con 140 megavatios –MW– de potencia), Cachi (1966, con 160 MW), Arenal (1979, con 166 MW), Coribici (1982, con 174 MW), Angostura (2000, con 174 MW), Pirris (2011, con 140 MW) y Reventazón (2016, con 306 MW) (ICE, s.f.).

En el marco de un proyecto de investigación desarrollado en el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la UCR⁴⁸, se realizó una sistematización de los diferentes casos de conflicto socioambiental por represas y proyectos hidroeléctricos a nivel nacional, con énfasis en el período 1995-2015. Dentro de los principales hallazgos de esta investigación, se identificó un conjunto de focos de oposición comunal contra proyectos hidroeléctricos, tanto públicos como privados, en diferentes regiones del país. Asimismo, se observó que, a raíz de estos procesos de oposición y lucha comunal, en la última década se puso un freno a la construcción de nuevos proyectos; algunos de ellos, por cierto, fueron archivados de manera definitiva. Podría considerarse estos “proyectos detenidos” como el principal indicador de los procesos de resistencia comunal en defensa de los ríos, de los cuales se encontró un total de 35 casos a nivel nacional (Gutiérrez y Villalobos, 2020).

Los procesos de conflicto asociados a represas y proyectos hidroeléctricos han estado ampliamente presentes en diferentes regiones del país, particularmente en las últimas dos décadas. Asimismo, desde el punto de vista geográfico, es posible identificar ciertos puntos o zonas en donde la concentración de proyectos hidroeléctricos ha sido mayor y, por consiguiente, los conflictos asociados a estos. Vale destacar el caso de la Zona Sur, principal foco de oposición a proyectos hidroeléctricos en la última década, tanto aquellos asociados a pequeños proyectos privados como también a los megaproyectos del ICE. Por otro lado, destaca el caso de San Carlos y Turrialba, zonas que concentran los principales “enjambres” hidroeléctricos en el país (15 y 12 represas en las cuencas de los ríos San Carlos y Reventazón, respectivamente), los cuales también han sido escenario de procesos de resistencia comunal (Gutiérrez, 2019).

El mapa 4.1 revela la configuración espacial de los 60 proyectos hidroeléctricos en operación a nivel nacional, así como los puntos y núcleos de resistencias sociales-comunales frente a estos, cuyo principal indicador son los proyectos detenidos por estas acciones colectivas⁴⁹. A partir de un criterio geográfico y político-organizativo se identificaron un total de 12 *núcleos de resistencia*: Upala, San Carlos-San Ramón, Sarapiquí, Guácimo, Coronado, Acosta, Naranjo-Savegre, Turrialba-Pacuare-Duchí, Pérez Zeledón-Buenos Aires, Coto Brus, Boruca-Diquís y Talamanca. Este mapa refleja la tensión existente

48 El proyecto, titulado “Conflictos socioambientales por represas y proyectos hidroeléctricos en Costa Rica, 2000-2015”, fue realizado entre 2017 y 2018.

49 En cuanto a la metodología empleada, conviene indicar que para identificar y sistematizar los diferentes casos de resistencia comunal contra proyectos hidroeléctricos se utilizó, de manera combinada, una diversidad de fuentes de información; entre ellas, medios de comunicación alternativos y de alcance local-regional, así como comunicación directa con los actores sociales a través de entrevistas. Por este motivo, algunos de estos conflictos no aparecen en las bases de datos sobre conflictos por agua.

entre los planes de expansión hidroeléctrica promovidos por generadores públicos y privados en contraposición con el arraigo que muchas comunidades rurales tienen hacia sus ríos y la importancia de estos en la reproducción de la vida, lo cual explica por qué se han organizado y movilizado para impedir que sean represados.

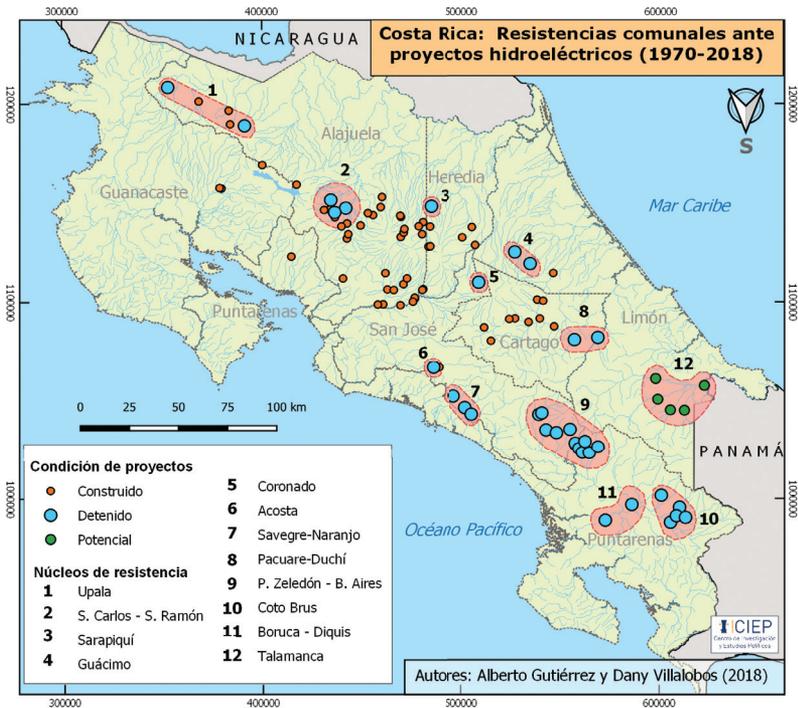
Varios factores explican el surgimiento de estas resistencias comunales en contra de proyectos hidroeléctricos. En primer lugar, hay una relación directa entre este escenario de conflictividad y la fuerte expansión hidroeléctrica que se ha vivido en diferentes regiones de Costa Rica a partir de la década de 1990. Esta expansión, a su vez, se vincula con un nuevo marco regulatorio implementado en esa década, a través de dos leyes (conocidas popularmente como “leyes de cogeneración”, n° 7200 y n° 7508), que autorizan la generación eléctrica privada y dan por terminado el monopolio estatal que había existido durante más de cuatro décadas desde la creación del ICE (Álvarez, 2003; Merino, 2003).

La liberalización del sector eléctrico abrió un nuevo nicho de negocios que fue rápidamente aprovechado por un conjunto de empresas privadas y dio como resultado una proliferación de represas nunca antes vista en la historia del país. Muestra de ello es que, de las 60 plantas hidroeléctricas que están en funcionamiento actualmente, solo 14 entraron a operar antes de 1990 (todas ellas pertenecientes a entes públicos), mientras que, solo entre 1990 y 1999, se incorporan al sistema eléctrico nacional 23 plantas nuevas (en promedio, más de dos por año), pertenecientes, en su mayoría, a empresas privadas. En la década siguiente (2000-2009) entran a operar 10 plantas nuevas y en la década actual (entre 2010 y el presente) esta cifra vuelve a aumentar a 13. Evidentemente, los años noventa marcan un punto de inflexión en materia de generación eléctrica en Costa Rica, lo cual, a su vez, está inscrito dentro de un contexto sociopolítico más amplio de ajuste estructural (Gutiérrez, 2019).

La sistematización de conflictos por hidroeléctricas revela que la gran mayoría de casos se ha presentado a partir de la década de 1990, con excepción de un par de experiencias “históricas”: la oposición al P.H. Boruca (Zona Sur) y a los proyectos sobre el río Pacuare (Turrialba), desde las décadas de 1970 y 1980, respectivamente. Es decir, estos procesos de organización y movilización comunitarios en defensa de los ríos pueden interpretarse como respuesta a la expansión hidroeléctrica acelerada que se puso en marcha a partir de ese momento. No obstante, también hay otros factores, de orden simbólico y epistémico, que entran en juego, como la conformación de movimientos sociales de lucha contra represas a nivel latinoamericano y mundial, los cuales tornaron visibles los impactos negativos provocados por este tipo de obra y

Mapa 4.1

Resistencias comunales frente a proyectos hidroeléctricos en Costa Rica, 2020



Fuente: Gutiérrez y Villalobos (2020).

contribuyeron a modificar la opinión pública alrededor del tema (Gómez et al, 2014).

Desde el punto de vista político-organizativo, un aspecto de importancia central es que no se trata de luchas aisladas. Las diferentes comunidades afectadas o amenazadas por proyectos hidroeléctricos, distribuidas por diferentes regiones del país, se han articulado entre sí y han conformado un *movimiento en defensa de los ríos de alcance nacional*. Vale aclarar que no se trata de una organización específica a nivel nacional que reúna las diferentes resistencias comunitarias en defensa de los ríos, tal como existe, por ejemplo, en Brasil y México, con el Movimiento de Atingidos por Barragens (MAB) y el Movimiento Mexicano de Afectados por las Presas y en Defensa de los Ríos (MAPDER), respectivamente. Se trata, más bien, de una red de organizaciones comunitarias y ecologistas sin una coordinación centralizada, que en determinados momentos, en coyunturas particulares, se reúne para discutir y planear acciones de lucha a escala nacional (Gutiérrez, 2019).

Los diferentes procesos comunitarios de lucha contra proyectos hidroeléctricos que existían hacia finales de la década de 1990 fueron articulándose y construyendo espacios organizativos en común. Esta articulación supuso un cambio en la escala espacial de la lucha contra represas, en la medida en que problemáticas que eran consideradas “locales” adquieren un carácter nacional, lo cual reconfigura el balance de fuerzas en dichos conflictos.

Todas estas experiencias y aprendizajes permitieron que las comunidades, además de ir politizándose en el tema, hayan desarrollado capacidades de diálogo y negociación, reivindicando el principio de la *soberanía comunitaria* (Durán, 2011), es decir, del derecho a defender su territorio, que incluye el río, y participar en la toma de decisiones sobre un asunto que les concierne de manera directa.

Es importante aclarar que las luchas comunitarias en defensa de los ríos se han dado tanto contra proyectos públicos como privados. En este sentido, más allá de si es el ICE o una empresa privada lo que moviliza a las comunidades, es su intención de proteger los ríos frente a proyectos que amenazan con alterarlos de manera irreversible⁵⁰. Más allá de oponerse a proyectos hidroeléctricos en particular, las comunidades organizadas se han convertido en agentes de construcción de conocimientos y en portadoras de un discurso

50 Algunos de los impactos socioambientales asociados a la construcción de represas son: modificación abrupta de caudales, alteraciones en la morfología de los ríos y acumulación de sedimentos en los embalses, reducción y pérdida de biodiversidad –principalmente acuática–, pérdida de cobertura boscosa, cambios climáticos, disminución en la calidad del agua, desplazamiento de poblaciones humanas, pérdida de tierras para uso agrícola, brotes y proliferación de enfermedades infecciosas, afectación a la actividad pesquera y afectación a las actividades de recreación y socialización asociadas con los ríos (CMR, 2000; McCully, 2004).

contrahegemónico, que interpela tanto la visión desarrollista convencional como la idea más reciente de “energía limpia” asociada con la hidroelectricidad.

En las últimas dos décadas, la generación de electricidad se ha constituido en un escenario de conflictividad socioambiental en relación con el acceso, manejo y gestión del agua en Costa Rica. Desde las comunidades y los movimientos sociales se señala que la construcción y puesta en marcha de proyectos hidroeléctricos implica el acaparamiento y la explotación de la mayor parte del caudal de los ríos para generación eléctrica (hasta un 90%, según permite la ley), lo cual afecta otros posibles usos del agua, sobre todo para consumo humano, abastecimiento para actividades domésticas y productivas, recreación y socialización comunitaria, así como para el turismo ecológico y la conservación.

En ese sentido, puede establecerse una relación entre las luchas contra proyectos hidroeléctricos y la perspectiva del DHAS. Si bien este tipo de luchas ha sido predominantemente planteada en términos de la *defensa comunitaria de los ríos* (y no explícitamente en términos del DHAS), es posible pensar en formas de articular y poner en diálogo ambas perspectivas, que en el fondo tienen mucho en común. Para muchas comunidades rurales de Costa Rica, tanto campesinas como indígenas, los ríos –por lo tanto, el agua– son elementos centrales de la vida cotidiana, bienes comunes de valor incalculable que conforman una cultura y una identidad, las cuales se ven amenazadas a la hora de implementar este tipo de proyectos. Desde esta perspectiva, el derecho humano al agua va más allá del acceso al agua como un servicio, e incluye también salvaguardar y proteger los vínculos –tanto materiales como simbólicos– que las personas establecen con el territorio, que incluye los ríos.

Conflicto socioambiental por el agua del Parque Los Chorros de Tacaes (Alajuela)⁵¹

Como se mencionó antes, el tipo de contienda que ha marcado la mayor parte de las acciones colectivas por recurso hídrico en Costa Rica ha sido la lucha por el acceso al agua potable, por encima incluso de aquellas reivindicaciones de protección o saneamiento de los cuerpos de agua. Uno de esos conflictos se generó por el aprovechamiento de fuentes de agua del Parque Los Chorros ubicado en Tacaes, Grecia (2013-2017). Este se caracteriza por

51 Esta sección es una síntesis de la tesis de grado de Rojas y Valenciano (2019).

la complejidad, pues mientras el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) buscaba mejorar el acceso a agua potable para el cantón de Atenas, grupos comunitarios de Tacaes se oponían al proyecto del AyA (Rojas y Valenciano, 2019).

En cuanto al abordaje de este conflicto, es relevante mencionar que para el desarrollo de este proyecto se requería el aprovechamiento de recursos hídricos en un área protegida por el gobierno local, lo que llevó a la discusión legislativa del expediente n° 20447, el cual fue aprobado el 28 de junio de 2018, y permite la toma de agua de zonas protegidas siempre y cuando esta sea para consumo humano y por parte de operadores públicos basados en estudios técnicos (Asamblea Legislativa, ley n° 9590, 2018). Así también, es preciso señalar que a raíz de la conflictividad y los continuos enfrentamientos que generó este caso entre sociedad civil y el Estado, se aceleró la discusión y la consolidación de una Unidad de Gestión Social y Participación Ciudadana en el AyA, con el propósito de llevar a cabo una planificación con perspectiva socio-comunitaria.

Dicho esto, el presente apartado busca, en primer lugar, abordar este conflicto a través de una descripción de los hechos y, posteriormente, identificar y clasificar los principales actores vinculados a este, así como sus intereses específicos y posiciones. Finalmente, se analizan las narrativas a partir de las cuales los principales actores articularon sus demandas para determinar si estas se incorporaron o no dentro de un discurso propio de derechos humanos.

El origen de este conflicto, como se mencionó anteriormente, se explica por la implementación, en diciembre de 2012, del proyecto denominado “Mejoras al Sistema de Abastecimiento de Atenas”, cuyo objetivo consistía en aumentar el caudal de agua de la captación de la comunidad de los Chorros, en el cantón de Grecia, para trasladarla a Atenas. Este último cantón venía enfrentando un desabastecimiento de agua constante desde inicios de la década del 2010 y ante las demandas articuladas por los vecinos del lugar, el Estado, a través del AyA, buscó darles una respuesta pronta mediante este proyecto (Junta Directiva AyA, 2014; Bolaños, 2013 a y b; Rojas y Valenciano, 2019).

El inicio de ejecución de las obras de este proyecto, en enero de 2013, hizo que algunos miembros de la comunidad de Tacaes se enfrentaran con las autoridades del AyA, pues alegaban que, además de que el proyecto nunca les fue consultado, no se les había proporcionado la información suficiente; aunado a ello, denunciaban la poca apertura por parte de la institución para generar un diálogo. Esta situación dio pie al bloqueo de las obras que se estaban realizando y a la oposición al proyecto, a la cual se sumó también la Municipalidad de Grecia, entidad que le solicitaba al AyA más información al respecto (Bolaños, 2013a). Tras la negativa de la comunidad a permitir la

continuación de las obras, se acordó formar una comisión técnica negociadora que, junto con el AyA, buscaría una solución al problema (Bolaños, 2013a; Rojas y Valenciano, 2019).

La comisión realizó varias reuniones hasta llegar a un primer acuerdo, que, sin embargo, luego fue rechazado por la comunidad de Tacaes a través de una asamblea convocada por dicha comisión. La intención de este acuerdo era que la toma de agua para distribuir en Atenas no debía hacerse en el lugar de la captación de Tacaes, sino en una naciente anexa. El AyA consideraba que esta propuesta no brindaba las condiciones óptimas para el proyecto e insistía en que ambas comunidades podían compartir la captación (Bolaños, 2013a). Nuevamente, en agosto de 2014, se dio la posibilidad de alcanzar un acuerdo entre las partes; sin embargo, no se logró su aprobación en el tanto manifestaban que no había un conocimiento claro de su contenido (Bolaños, 2014). A partir de la ruptura de negociaciones, la comunidad decidió continuar con el movimiento. Esta vez, sin embargo, no estuvo integrado por la totalidad de las personas que estaban desde un inicio, sino que se separaron los miembros que buscaban primordialmente el acuerdo con el AyA. El proyecto, a pesar de la oposición de la comunidad, no fue detenido y se continuó su ejecución tal y como estaba planteado inicialmente, es decir, sin las modificaciones inicialmente negociadas con los actores de la comunidad (Rojas y Valenciano, 2019).

A lo largo de siete años de conflicto es posible señalar la participación de doce actores distintos, desde institucionales nacionales o locales hasta no institucionales de carácter comunitario, algunos con una mayor o menor recurrencia de intervención. Entre los actores clave para entenderlo destacan: el AyA, el Comité Cívico para la Defensa del Parque Los Chorros y las municipalidades de Atenas y Grecia. Cabe indicar que los cuatro actores mencionados en primer lugar son los que mantienen más constancia en el proceso de conflictividad, pues además de tener un mayor protagonismo durante las distintas etapas del conflicto, permiten comprender la mayor parte de los hechos ocurridos en el período de tiempo estudiado. En síntesis, se da un enfrentamiento directo entre un grupo de vecinos -que actúa de forma agregada y que constituye el actor colectivo que inicia las demandas-, y el AyA. Este es un ejemplo claro de las tendencias ya apuntadas en el primer apartado de este capítulo, que señalan que la mayoría de las acciones colectivas por agua son encabezadas por grupos vecinales y que las instituciones descentralizadas son la entidad a la que la mayoría de ellas se dirigen.

El interés del AyA, que jugó un rol clave en el conflicto, se basaba en el desarrollo de las dos etapas de instalación del proyecto de “Mejoras al Sistema de Abastecimiento de Atenas”. Por otro lado, se encuentra el Comité Cívico

para la Defensa del Parque Los Chorros, el cual se constituye a partir de la organización de vecinos de Tacares tras el inicio de ejecución de las obras del proyecto en mención. Si bien este actor se analiza y estudia de forma homogénea, es relevante mencionar que durante el período de tiempo en estudio hubo desencuentros entre sus miembros que desembocaron en la ruptura de la estructura original de dicho comité, especialmente tras los procesos de negociación con el AyA. Durante estas negociaciones no todos los vecinos lograron llegar a un acuerdo, y con ello se desarrollaron roces entre las posiciones de los distintos miembros (Rojas y Valenciano, 2019).

Las demandas del Comité Cívico para la Defensa del Parque Los Chorros fueron respaldadas por la Municipalidad de Grecia, que en primera instancia manifestó que ni a la comunidad ni a ellos les habían comunicado ampliamente el proyecto, y que cuando se los mencionaron, ya había sido iniciado. Finalmente, es necesario contemplar a la Municipalidad de Atenas como un actor clave en la presión por la ejecución y finalización de ambas etapas del proyecto del AyA (Rojas y Valenciano, 2019).

Esta breve caracterización del conflicto permite analizarlo a la luz del enfoque de derechos humanos, específicamente en cuanto al acceso al agua potable y saneamiento. Como se ha explicado antes, en la Resolución 64/292, la Asamblea General de la ONU comprometió a los Estados “a proporcionar un suministro de agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible para todos” (UN Water, 2014). Para que este derecho humano se cumpla a cabalidad, la ONU señala que es necesario que el abastecimiento de agua por persona sea suficiente y continuo, tanto para el uso personal como para el doméstico, que implica entre 50 y 100 litros diarios de agua por persona (véase capítulo 3). Asimismo, cuando se habla de usos se contempla el agua para beber, para saneamiento personal, para preparación de alimentos, para limpieza del hogar e higiene personal (ACNUDH, 2010).

El caso del cantón de Atenas representa un claro ejemplo de la necesaria intervención del Estado para asegurar el cumplimiento efectivo de la Resolución 64/292, en el tanto no se contaba con un abastecimiento suficiente y mucho menos continuo. Con ello se hace referencia a que el servicio de agua potable se brindaba únicamente durante la madrugada (de 3 a. m. a 6 a. m.) y que fuera de ese horario las tuberías se encontraban totalmente secas, situación que se extendía durante aproximadamente 21 horas (Barrantes, 2014).

A pesar de ello, ni los actores del cantón de Atenas ni los de la comunidad de Tacares utilizaron argumentos jurídicos, narrativas o lenguajes de valoración basados en el derecho humano al agua en la defensa de sus demandas por el acceso a agua potable. En cambio, sí se articularon narrativas que giraron en

torno a la lesión de derechos fundamentales, tales como atropellos a su derecho a participar en la toma de decisiones e incluso faltas al debido proceso, el cual a su vez le garantiza a los ciudadanos la vigencia y respeto de sus derechos fundamentales (Constenla, 2014).

Se identifican, así, marcos cognitivos que atribuyen las causas del conflicto a falta de acceso a información, debido proceso e incluso imposición institucional, principalmente desde los actores comunales de Tacares. A partir del análisis de todos los marcos cognitivos articulados por la comunidad, es posible identificar que este conflicto obedece tanto a razones ecocéntricas como antropocéntricas, según la clasificación de Castro (2012). Lo anterior, porque en este caso la lucha social buscaba la protección del ecosistema acuático del Parque Los Chorros y, a la vez, la defensa de los derechos de los seres humanos a acceder a agua potable (Rojas y Valenciano, 2019).

En lo que respecta a las demandas construidas y articuladas por los actores comunales de Tacares, se identifican marcos cognitivos que, de igual forma, no se inscriben en una llamada al cumplimiento de derechos humanos per se, pero sí del cumplimiento de procedimientos y garantías legales establecidas como el derecho a la protesta, al acceso a información, a la participación política y al debido proceso. A su vez, es posible señalar una narrativa de tipo conservacionista, que hablaba propiamente de abastecimiento futuro y a través de la cual se exigía un aseguramiento de cantidades adecuadas de agua para satisfacer la creciente demanda, la cual se enmarca en las determinantes propias del derecho humano al agua, pese a que no fue este encuadre el empleado por los vecinos.

Ahora bien, es relevante mencionar que los actores institucionales, en este caso del AyA, sí llegaron a emplear la narrativa de derecho humano al agua para referirse a sus concepciones propias sobre el agua. En efecto, concebían este recurso como un derecho inherente a todas las personas, tal cual lo hacían los miembros de la comunidad, pero bajo el marco cognitivo de derecho humano. Los encuadres entre ambos actores, por lo tanto, no resultan tan contrastantes; muy por el contrario, hay una serie de similitudes entre los significados que le dan al agua, la cual es entendida como un recurso para la colectividad bajo la tutela institucional, y a su vez, un requisito para la vida y la mejora de las condiciones para esta (Rojas y Valenciano, 2019).

A través de los marcos cognitivos empleados por la comunidad de Tacares se puede constatar la urgencia de comprender las lógicas políticas y sociales que existen en la gestión del agua y, por ende, la urgencia de trascender las lógicas y los discursos técnicos con los que los actores institucionales buscan ejecutar y defender este tipo de políticas públicas mientras minimizan

la participación de las comunidades y de la sociedad civil. Asimismo, es posible identificar que, si bien las demandas que se articulan no utilizan precisamente el marco cognitivo del derecho humano al agua, en el fondo las peticiones que se construyen y se exigen ante la institucionalidad sí se enmarcan en la lógica contemplada por la ONU al emplear este término. Es decir, sí existe una comprensión por parte de las comunidades de su derecho en lo que a esta materia respecta, pero este no se ha introducido dentro de sus propias narrativas. Esto podría atribuirse a su reciente discusión en el marco de la política internacional, así como también a que este derecho humano también se atribuye a un marco técnico-legal que podría no coincidir con las propias lógicas discursivas de las comunidades, sobre todo si hablamos de aquellas que defienden el agua en zonas caracterizadas por la ruralidad.

Conclusiones

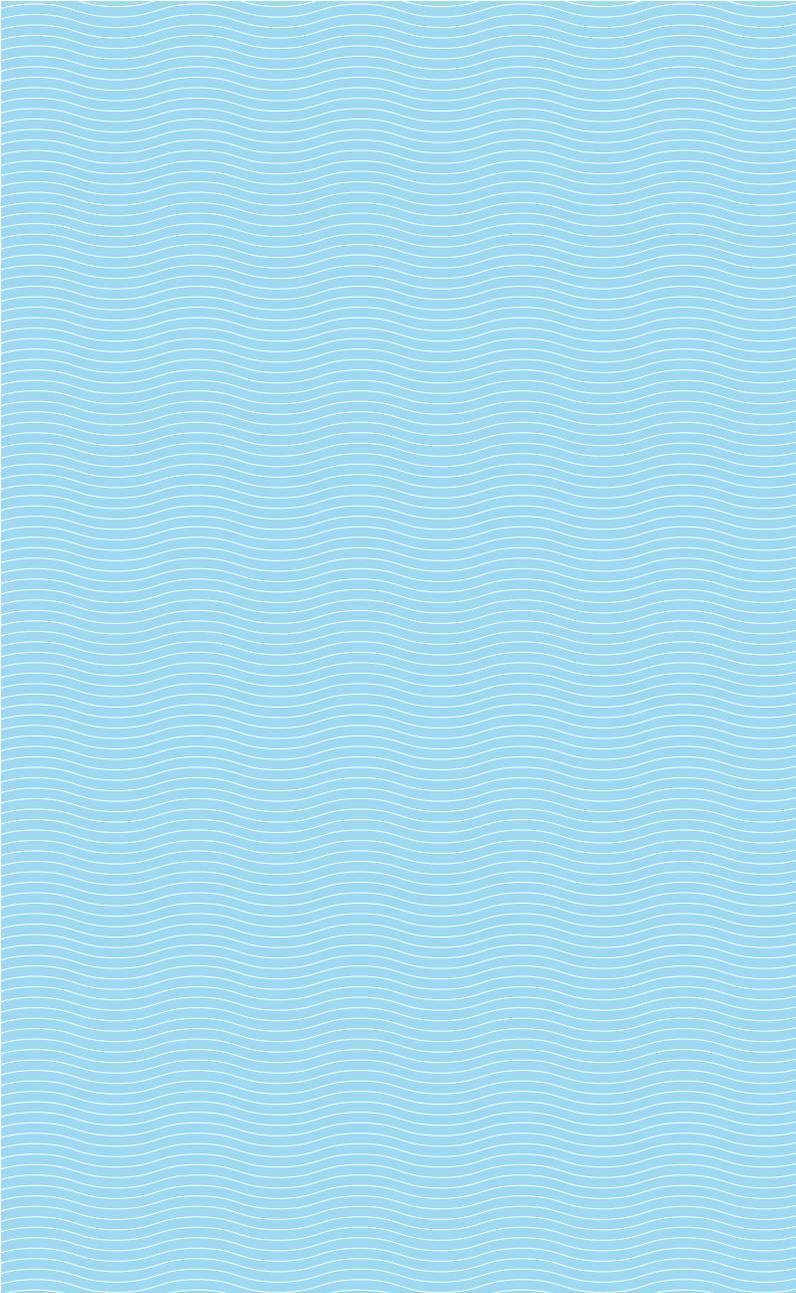
Este capítulo pretendió comprobar la existencia de una relación entre las luchas comunitarias por el agua en Costa Rica y el mandato de la ONU de reconocer el DHAS. La evidencia empírica proviene de investigaciones previas de los autores y la autora de este capítulo; datos que fueron reanalizados para encontrar indicios de esa relación y, en especial, determinar si los actores consideraron el DHAS como marco interpretativo y/o reivindicativo (Alpízar, 2019; Gutiérrez, 2019; Rojas y Valenciano, 2019).

El análisis de las contiendas por el agua ocurridas entre 1980 y 2017 muestra numerosos problemas de acceso al agua potable, saneamiento y protección del recurso, pero solo en un evento se habla explícitamente del derecho humano al agua y se recurre a la CIDH para plantear la demanda respectiva. La mayor parte de los conflictos por el agua reclaman la atención del Estado, ya sea para que detenga actividades económicas que a juicio de los actores involucrados atentan contra la provisión y protección del recurso hídrico o para que las comunidades sean incluidas como beneficiarias de los servicios públicos que brinda dicho Estado. En este sentido, queda claro que, si bien las comunidades aún no incorporan de forma explícita los argumentos de la ONU en sus narrativas y alegatos, sí señalan al Estado como responsable de asegurar su acceso al agua potable y al saneamiento. Se trata, entonces, de una defensa fuerte y decidida del DHAS, pero no discursiva y estrictamente construida desde ese marco interpretativo.

Los dos casos de estudio considerados en este capítulo reafirman la conclusión recién planteada y demuestran que si bien las luchas por la defensa de los ríos han sido intensas y los actores han recurrido a argumentos vinculados

con la conservación del medio ambiente y el respeto por aspectos culturales, no han planteado explícitamente la importancia de los ríos como elementos necesarios para el cumplimiento del DHAS. En el caso de Tacares (Grecia) y Atenas, la disputa es directamente relacionada con la posibilidad de asegurar el acceso al agua potable de una población cercana a las 25.000 personas. Pese a ello, varios actores de Tacares se opusieron al proyecto reclamando su derecho de participación en las decisiones sobre la gestión del agua. Este caso refleja las tensiones que pueden surgir entre comunidades que, en principio, dicen defender el mismo derecho al agua potable, pero que en la práctica podrían bloquearlo.

Las luchas comunitarias para la defensa de los ríos, las fuentes de agua subterráneas y el acceso a las infraestructuras necesarias para asegurar el acceso al agua potable y el saneamiento han sido intensas y sostenidas en las décadas recientes. En muchos casos, han derivado en importantes logros para las comunidades y han contribuido al cumplimiento del DHAS. En esas reivindicaciones y contiendas “desde abajo” (bottom up), las comunidades y grupos defensores del agua aún no hacen un uso extendido y explícito de los discursos internacionales y los principios impulsados por la ONU en la última década. La reciente incorporación del derecho humano al agua potable en la Constitución Política de Costa Rica y la mayor divulgación que se ha logrado dar a este tema, probablemente incidan en un mayor uso discursivo de este derecho y una mayor exigibilidad en los tribunales de Costa Rica (véase capítulo 5).



CAPÍTULO 5

Judicialización del derecho humano al agua en Costa Rica

EVELYN VILLARREAL , KENNETH OBANDO Y NAIDELYN SIBAJA

Introducción

Diez años después de que la Asamblea General de las Naciones Unidas reconociera el derecho humano al agua y saneamiento⁵² (DHAS), en Costa Rica se aprobó su inclusión en el artículo 50 de la Constitución Política en junio de 2020. El país se unió al grupo de aproximadamente cuarenta naciones en el mundo que garantiza dicho derecho constitucionalmente, tendencia iniciada en 1996 en Sudáfrica, y en América Latina en 2004 por Uruguay (Schiel et al., 2020). Mientras existió este vacío, la garantía de este derecho fue solventada con la jurisprudencia de la Sala Constitucional (Peña, 2021, Miranda, 2017a; Mora, 2014; Cedarena, 2013). En los últimos treinta años, vía resoluciones constitucionales, se avanzó en el reconocimiento del derecho. Sin embargo, esta jurisprudencia no ha estado exenta de contradicciones y debates, siempre más enfocada en el acceso al agua que en la parte de saneamiento.

La interpretación de la Sala Constitucional ha sido esencial, pues, para definir algunos estándares y delimitar la provisión del derecho humano al agua antes de su reconocimiento constitucional. Desde los primeros años de su funcionamiento, en diciembre de 1991, ya había pronunciado una sentencia

52. En la introducción de este libro se encontrará una exposición del camino que ha seguido el reconocimiento del derecho humano al agua y saneamiento en el escenario internacional. Debe aclararse que la presente investigación no incorporó el componente de saneamiento, que resulta el más deficiente en cuanto a la implementación en el país, pero cuya naturaleza requeriría otro análisis por separado.

sobre los servicios de agua potable. En la segunda década de este siglo, y frente a crecientes presiones sobre este recurso, la judicialización ha sido la vía para las poblaciones que enfrentan algún tipo de limitación en el acceso o calidad del agua. La respuesta judicial, concretamente desde la Sala Constitucional, a estas crecientes demandas por el acceso al agua será el tema desarrollado en este capítulo.

En los capítulos anteriores se analizó la institucionalidad y normativa, y la movilización ciudadana alrededor de este derecho. La dispersión de la institucionalidad a cargo del tema de provisión de agua y su falta de concreción en una ley moderna, hacen determinante la intervención del Tribunal Constitucional para zanjar disputas sobre competencias, principios constitucionales, acceso y responsabilidades.

Los indicadores de cobertura y calidad del agua potable en Costa Rica dan cuenta de un país con una efectiva garantía del derecho humano al agua, pero también evidencian brechas entre territorios y poblaciones que, a su vez, generan crecientes conflictos alrededor del recurso hídrico (véase capítulo 2). La canalización de esta conflictividad puede ser por vías administrativas, movilizaciones sociales, reformas legales y también por la vía judicial.

Así las cosas, la pregunta central de este capítulo es: ¿Cómo en Costa Rica se ha utilizado y ha respondido la vía judicial para garantizar el derecho humano al agua en las últimas tres décadas, aun antes de su inclusión en la Constitución Política?

La aplicación en el plano nacional de los derechos reconocidos internacionalmente requiere de un proceso de internalización que depende de muchos factores, la coyuntura nacional, de la dinámica entre actores interesados y de la capacidad del Estado para darles contenido (Merry, 2006). Múltiples resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, del Comité de Derechos Humanos, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y otros de sus órganos han profundizado en las condiciones y obligaciones estatales para garantizar el DHAS (Resolución 70/169 de la Asamblea General de la ONU y en la OC-23/17 de la Corte IDH).

Uno de los factores que contribuye a la efectiva garantía de los derechos humanos es la existencia de un sistema de justicia robusto y accesible por medio del cual las personas puedan demandar el respeto de sus derechos frente a violaciones. En un país que brinde una “estructura legal de oportunidades abierta” (legal opportunities structure, LOS, por sus siglas en inglés) se cuenta con incentivos y límites que brindan a distintos grupos la posibilidad y la voluntad de establecer demandas judiciales por sus derechos (Wilson y Rodríguez, 2006; Vanhala, 2018).

El fenómeno de judicialización de los derechos humanos en cortes nacionales es un proceso que -en teoría- busca promover su mayor aplicabilidad, en particular para las poblaciones en las cuales estos derechos han sido más vulnerados (Alter, 2003; Brinks y Gauri, 2008; Sikkink y Walling, 2005; Wilson, 2009). Usualmente la judicialización es posible cuando el país ha aprobado alguna ampliación de derechos en su legislación nacional, pues eso da pie a que las personas interpongan demandas para lograr el cumplimiento de su portafolio de derechos.

En Costa Rica, al menos hasta el mes de diciembre de 2020, ni en la Constitución ni en ninguna ley general se había incluido explícitamente el derecho humano al agua. Solo se encontraron algunas referencias en decretos ejecutivos⁵³ y documentos de políticas públicas (véase capítulo 3). Sin embargo, su judicialización se hizo posible a partir de los compromisos internacionales que el país ha asumido y a interpretaciones de la Sala Constitucional que lo han derivado de otros derechos. En el país, una vez que la Asamblea Legislativa aprueba la suscripción de un convenio internacional, y es ratificado por el Poder Ejecutivo, éste pasa a formar parte de la normativa nacional, al punto de ubicarse por encima de la Constitución Política⁵⁴.

La movilización judicial en Costa Rica adquiere un nuevo significado después de la creación de la Sala Constitucional en el año 1989. Este tribunal constitucional se caracteriza por la apertura y facilidad con que la población puede interponer sus demandas, garantizando un amplio acceso a la justicia. Es reconocido como uno de los más robustos de la región latinoamericana debido a la altísima demanda de parte de la población y su desarrollo jurisprudencial en áreas como salud, equidad de género, acceso a la información, debido proceso, entre otros (Sieder, 2005; Wilson y Rodríguez, 2006; Miranda, 2017b; Rodríguez et al, 2018).

La Sala Constitucional costarricense ha cumplido un papel fundamental en la aplicación de derechos humanos universales al contexto nacional. En las sentencias de este tribunal, las convenciones ratificadas por Costa Rica originan derechos exigibles, forman parte automáticamente del bloque de legalidad y se traducen en mandatos concretos para la institucionalidad pública (Armijo, 2011; Volio, 2000; Solano, 2009). Wilson y Rodríguez concluyeron que la creación de la Sala incrementó la estructura legal de

53 Decreto Ejecutivo n° 30480-Minae del 5 de junio de 2002, Artículo 1.1. "1. El acceso al agua potable constituye un derecho humano inalienable y debe garantizarse constitucionalmente."

54 La Constitución Política, artículo 7°, establece que "*Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes*".

oportunidades y la protección de derechos de minorías, como se vio en el caso de los tradicionalmente marginados grupos de personas homosexuales y pacientes con VIH-SIDA: “Si bien no todos los casos han tenido éxito (en la Sala Constitucional), el bajo costo, acceso abierto y la rápida resolución de los procesos permite a los grupos e individuos presentar casos rápida y directamente ante la justicia constitucional, sin recurrir a abogados, grandes costos financieros o movilizar grandes grupos de activistas en una acción colectiva” (Wilson y Rodríguez, 2006, pp. 17-18).

El sistema judicial local es el que en última instancia da garantía efectiva de implementación en el ámbito nacional de los derechos humanos universalmente reconocidos. Para que dicha garantía sea efectiva, el derecho que se demanda debe ser susceptible de exigirse en un proceso judicial que obligue al Estado a su cumplimiento. En cada proceso judicial se concreta en la vida diaria el derecho prometido de manera abstracta en los instrumentos jurídicos.

Las publicaciones que han tratado el derecho al agua en Costa Rica se han enfocado en el análisis de algunas sentencias constitucionales seleccionadas de acuerdo con la relevancia para el tema (Cedarena, 2013; Escobar, 2018; Mora, 2014; Miranda, 2017a; Peña, s.f., 2016 y 2021). Esta selección es hecha a priori, con criterios pocas veces explícitos en los textos. Estos documentos mayoritariamente hacen énfasis en el favorable desarrollo del derecho al agua que ha hecho la Sala Constitucional. Así, citan en extenso varios votos que han sido referencia jurisprudencial en la materia. Peña denomina la “ecologización de los derechos humanos” cuando las resoluciones constitucionales protegen el derecho al ambiente sano en equilibrio con otros derechos individuales, que podrían parecer contradictorios pero que en sus fallos la Sala los ha ponderado para que se cumplan de manera armoniosa⁵⁵ (Peña, 2021).

En el presente capítulo pretende complementar estos abordajes por medio de un análisis de las más de cinco mil resoluciones relacionadas con el derecho al agua (rechazadas o votadas) que ha emitido la Sala Constitucional desde su creación y hasta 2020. Si bien no existe un derecho genérico llamado derecho al agua, se utiliza esta nomenclatura aquí para agrupar un conjunto de casos relacionados con el derecho al servicio de agua potable, el derecho fundamental al agua, el derecho humano al agua y la contaminación de fuentes de agua. Este estudio comprehensivo es posible gracias a la utilización de procesamientos de lenguaje natural y de técnicas de ciencia de datos,

55 El más reciente voto en esta línea de aplicación armónica en derecho al ambiente y el derecho al servicio de agua potable fue el voto n° 2021-15449. También se puede consultar el voto n° 2019-17397 (E: Peña, 2021).

incluyendo herramientas de inteligencia artificial y análisis automatizado de grandes cantidades de texto.

Además de esta introducción, este capítulo inicia con un apartado sobre la metodología utilizada para el análisis de resoluciones relacionadas con el derecho al agua. El segundo apartado describe de manera cuantitativa la evolución temporal y características principales de los casos que llegan a la Sala Constitucional en materia de conflictos de agua, incluyendo el análisis de aquellos que son rechazados y no llegan a contar con un voto de dicho tribunal. El tercer apartado efectúa un análisis cualitativo sobre la forma de argumentar los casos relacionados con agua y sus resultados que se obtienen según los distintos encuadres jurídicos. Finalmente, el cuarto apartado presenta dos áreas específicas en las cuales la Sala Constitucional ha intervenido de manera muy relevante; en ellos se han sentado antecedentes jurisprudenciales que delimitan el derecho humano al agua en el país.

Metodología

El estudio se realizó a partir del universo de 405.154 sentencias de la Sala Constitucional dictadas en el período 1989-2020. Como se indicó anteriormente, se aplicaron herramientas de inteligencia artificial para identificar, procesar y analizar las resoluciones relacionadas con el derecho al agua. Finalmente, se utilizó la técnica de análisis jurisprudencial de casos relevantes para ilustrar algunos de los hallazgos del procesamiento general.

El análisis de jurisprudencia automatizado, basado en técnicas de ciencia de datos y lenguaje natural, incrementó la capacidad de estudiar y clasificar amplios volúmenes de textos, procesarlos y obtener información de cada resolución, que antes solo era posible mediante la lectura individualizada (Evans et al. 2007; Vanberg y Todd, s.f.; McGuire y Vanberg, 2005).

A partir de un repositorio de las sentencias totales de la Sala Constitucional, el primer paso de la metodología consistió en la conversión y depuración de los textos a un mismo formato que fuera legible para las herramientas automáticas. Este paso implicó la conversión de miles de archivos que no tenían un único formato, en algunas ocasiones se encontraban en imágenes, o softwares ya discontinuados.

El segundo paso fue la creación de una base de datos relacional con el texto dividido en partes: encabezado, considerando, resultando, por tanto. Esto facilita la manipulación y la búsqueda de texto en cada una de esas secciones. Cada uno de los ingresos en la base de datos se puede relacionar con el número de expediente que funciona como el número de identificación único.

El tercer paso fue la estandarización de la clasificación temática de las sentencias. Es importante aclarar que la Sala Constitucional cuenta con un centro de Jurisprudencia que a partir de 2013 realiza una clasificación temática de las resoluciones de acuerdo con un listado de 38 temas generales. Antes de ese año, la clasificación temática no era estandarizada y se encontraron más 734 diferentes descriptores. Para clasificar todas las resoluciones con un único listado de 38 temas se entrenó un modelo a partir de los documentos que sí habían sido clasificados por los expertos en la Sala Constitucional, y con base en él se utilizó un algoritmo para estimar las categorías temáticas de los documentos no clasificados (es decir, de 1989 a 2013)⁵⁶. Al finalizar este paso, se contó con la totalidad de sentencias clasificadas temáticamente con una única lista de 38 descriptores.

El cuarto paso consistió en la extracción de textos específicos que corresponden a variables de interés para el análisis. En cada documento se extrajo automáticamente:

- Número de expediente
- Número de Voto
- Fecha y hora de la sentencia
- Magistrado redactor
- Recurrido y recurrente
- Tipo de sentencia: Rechazo de plano, Rechazo por el fondo, Con lugar, Sin Lugar, parcialmente con lugar.
- Tipo de proceso: Habeas Corpus, Acción de Inconstitucionalidad, Consulta Facultativa, Recurso de Amparo y otros.

En este proceso de extracción hay una tasa de error que corresponde a los documentos donde no fue posible obtener alguna de esas variables. Las tasas de error varían por año y por variable, pero en general es menor de 25%. Las más altas se encuentran en la extracción del recurrido. Cabe mencionar que no se trabajó con la información del recurrente pues esta información está borrada en muchas de las resoluciones para proteger los datos personales de los denunciantes (anonimización).

El quinto paso es el análisis de contenido de las sentencias, proceso que permitió agrupar textos similares y reconocer los énfasis temáticos y otras características de dichos grupos. Para este estudio en específico se realizó una

⁵⁶ Los test de precisión arrojaron porcentajes muy altos de confiabilidad (99%), a los cuales se les aplicó también una prueba manual de expertos con una selección aleatoria para comprobar que el modelo estuviera clasificando adecuadamente.

búsqueda de palabras relacionadas con el derecho humano al agua (cuadro 5.1). En este universo se aplicaron posteriormente los análisis de textos con técnicas como relaciones (nubes) de palabras, clústeres de sentencias similares y análisis de redes por resultados.

Finalmente, se seleccionaron dentro de estos grupos algunas sentencias muy relevantes. El criterio consiste en elegir aquellas que cuenten con la mayor cantidad de referencias en otras sentencias. En este caso particular, se seleccionaron sentencias de tres períodos distintos de la Sala Constitucional, con el fin de hacer análisis de jurisprudencia en casos individuales.

La aplicación de la metodología descrita permite conocer la evolución y características de los casos relacionados con el derecho al agua en los últimos treinta años en Costa Rica, y los enfoques que ha desarrollado la Sala de acuerdo con diversas temáticas relacionadas con el agua: acceso, cobertura, calidad, costo, protección de fuentes, usos prioritarios, entre otros. También se pueden diferenciar las respuestas del Tribunal Constitucional, según las distintas argumentaciones jurídicas que utiliza, pues es tratado el tema como servicio público, como derecho ambiental, como derecho fundamental o derecho humano, con resultados y alcances diferenciados.

Cuadro 5.1

Descriptorios utilizados para la búsqueda automatizada.

Nombre del descriptor	Texto buscado	Número de resoluciones que mencionan el descriptor
Derecho humano al agua	“Derecho fundamental al agua” “Derecho humano al agua” “Derecho al agua”	1.041
Servicio de agua	“Servicio de agua”	4.117
Contaminación de aguas	“Contaminación de aguas”	26
Total de resoluciones distintas (excluye duplicaciones)^{a/}	2.400	5.184

a/ Una resolución puede contener dos o más descriptorios a la vez, por eso el número de menciones es más elevado que el total de resoluciones que incluyen esos términos.

La jurisdicción constitucional en Costa Rica como garante de derechos humanos

La Sala Constitucional es el órgano único y supremo de la jurisdicción constitucional en Costa Rica. En el 2021 cumplió 32 años; desde su creación cuenta con cerca de medio millón de resoluciones emitidas (gráfico 5.1), a partir de las cuales ha desarrollado un modelo abierto de protección de las libertades y derechos de los habitantes y ha redefinido el acceso a la justicia, al menos tal y como se conocía (PEN, 2000 y Solano, 2009). El amparo constitucional ha sido una vía idónea de acceso a la justicia para el reclamo de derechos humanos y fundamentales, pues se caracteriza por la sumariedad, simplicidad, celeridad, gratuidad, protección de intereses supraindividuales, suspensión de los actos u omisiones administrativas, control de convencionalidad, sentencias con eficacia erga omnes y la existencia de mecanismos efectivos de seguimiento y cumplimiento de sus sentencias (Peña, 2017).

La Sala es parte del Poder Judicial, los siete magistrados y magistradas constitucionales conforman la Corte Suprema de Justicia, junto con otras quince personas magistradas. En este esquema institucional, la Sala Constitucional es la número cuatro de la Corte por lo cual se le conoce popularmente como Sala Cuarta. Administrativamente, esta sala funciona de manera autónoma, como un megadespacho. Tiene una oficina de Admisibilidad, un Centro de Información y Jurisprudencia, una Revista Jurisprudencial, una Oficina de Administración, una Oficina de Prensa y aproximadamente 150 letrados y letradas que redactan proyectos de resolución, tanto de admisibilidad como de fondo.

La Corte Suprema está conformada por otras tres salas de casación y la Sala Constitucional. En cada sala, cinco personas magistradas revisan los recursos en alzada de los tribunales y se distribuyen por materias⁵⁷. La Constitucional cuenta con siete personas magistradas, quienes no resuelven asuntos ya tramitados en otras instancias, puesto que todas las causas que ingresan son nuevas y presentadas por primera vez ante ese despacho. Cuenta con más del doble de recursos humanos y financieros que las demás salas, pues su número de causas supera más de diez veces los casos recibidos en las salas de casación.

Antes de la creación de la Sala Constitucional, la Corte Suprema se encargaba del control de constitucionalidad. Según el registro histórico de 1918 a 1989 recopilado por la misma Sala Constitucional, el uso de instrumentos de protección de garantías como el habeas corpus revela una “historia llena de arbitrariedades y persecuciones políticas, frente a una Corte complaciente y dócil al poder de turno” (Sala Constitucional, 2019).

La Corte Suprema constituye la cúspide del Poder Judicial, es decir, es la jerarquía máxima jurisdiccional, política y administrativa, no solamente de los tribunales y juzgados sino también de los órganos auxiliares como el Ministerio Público, la Defensa Pública, el Organismo de Investigación Judicial y la Escuela Judicial, que están dentro del Poder Judicial costarricense. Debido a esta concentración de poder en la Corte, el proceso de nombramiento de magistraturas ha sido un tema importante en la agenda pública de los últimos años. La Asamblea Legislativa, con votación calificada de dos terceras partes del plenario, nombra las personas integrantes de la Corte Suprema, por un período de ocho años, el cual se renueva automáticamente, a menos de que haya una votación calificada que indique lo contrario.

Distintos estudios, organizaciones nacionales e internacionales e incluso el Relator de Naciones para la Independencia Judicial han señalado debilidades⁵⁸ en el proceso y han planteado muy diversas recomendaciones; algunas comprenden, por ejemplo, modificar los requisitos constitucionales para la postulación o crear una institución autónoma que se encargue de estos nombramientos (Solís, 2019; Arroyo et al., 2018; García-Sayán, 2019; Antillón, 2019). Estas críticas aplican también a los nombramientos de magistraturas de la Sala Constitucional, y se extienden a otros señalamientos que buscan constituirla como una institución externa al Poder Judicial, de tal manera que ya no sea parte de la Corte y disminuya el potencial de conflictos de interés al resolver asuntos contra la institución judicial.

En este marco institucional, el artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional dio un mandato extenso a la Sala Cuarta al encargársele “garantizar la supremacía a las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación, así como los derechos y libertades fundamentales consagrados en la Constitución o en los instrumentos internacionales de derechos humanos vigentes en Costa Rica”. A partir de este mandato, la Sala Cuarta ha resuelto no solo con base en el texto constitucional, sino que ha pasado a integrar en sus resoluciones una serie de instrumentos, tanto de convenciones y tratados

57 La Sala Primera recibe casos relacionados con las materias civil, mercantil, contencioso-administrativa, agraria, notarial, entre otras. La Sala Segunda tramita materia de familia, sucesorios, laboral y juicios universales. La Sala Tercera tiene competencia en la materia penal. La Sala Constitucional es la encargada del control constitucional.

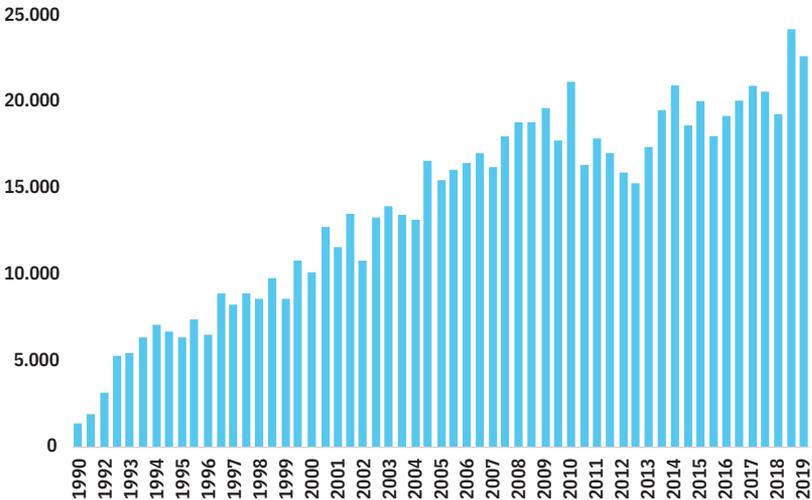
58 Algunas debilidades están relacionadas con la falta de perfiles especializados y criterios de idoneidad, la discrecionalidad con que se otorga un 30% de la nota en una entrevista sin estructura, la falta de transparencia en las votaciones (que son secretas), los reducidos espacios para la participación ciudadana y la falta de criterios de género o diversidad, entre otros. También se solicitan modificaciones legales y constitucionales para aumentar los requisitos para la postulación, por ejemplo la edad mínima.

(llamados “hard law”), así como normas o resoluciones de órganos internacionales que no son estrictamente vinculantes (llamados “soft law”); por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, o de conferencias o pactos internacionales, tales como la Convención de Biodiversidad o la Declaración de Río, citadas en muchas de sus resoluciones ambientales (Solano, 2009), o las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos, utilizadas en la materia penitenciaria.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha sido objeto de múltiples estudios que abarcan desde análisis individualizados de sentencias o áreas temáticas, hasta otros más agregados que tratan de establecer patrones y tipologías⁵⁹. Estos estudios demuestran que si bien la Sala efectivamente ha sido la responsable de una ampliación en el portafolio de derechos de las personas, esto no ha estado exento de retrocesos y contradicciones. La revisión de literatura apunta sobre todo a que ésta debe analizarse según el tipo de derechos en

Gráfico 5.1

Sala Constitucional: resoluciones emitidas por año. 1990-2019



Fuente: Compendio estadístico PEN.

59 Véase entre otros: Wilson, 2007; Román, 2014; Feoli, 2012; Miranda, 2014 y 2017; Echandi, 2014; Cruz, 2001; Cascante, 2012 y 2016; Castillo, 2011.

cuestión o los temas específicos, debido a la variabilidad de sus resoluciones en el tiempo y su involucramiento en algunas áreas más que en otras.

El trabajo de la Sala Constitucional se ha centrado mayoritariamente en los temas de trabajo, salud, petición, pronta resolución y penal, que concentran el 59% del total de casos recibidos (PEN, 2020). Sin embargo, los asuntos que ha tratado este tribunal han sido muy variados e incluyen el desarrollo de los denominados nuevos derechos, entre ellos, como el derecho a un ambiente sano y equilibrado, a la salud, a la paz, al acceso a Internet, al patrimonio cultural, entre otros (Miranda, 2007b).

Es preciso mencionar que este no es el único canal de denuncias judiciales, pues también se pueden encontrar casos relacionados con el derecho al agua en otras jurisdicciones. Por ejemplo, el Tribunal Contencioso Administrativo ha revisado demandas relacionadas con el canon de aprovechamiento de agua, concesión de aguas, servicio público de agua potable, entre otros⁶⁰; todo ello en el marco de la responsabilidad de la administración pública para suministrar este derecho. Esta jurisdicción cuenta con un proceso sumario para denuncias que involucren bienes ambientales de dominio público, como lo sería el recurso hídrico.

En el Tribunal Agrario se han resuelto casos relacionados con la protección del agua y el derecho de propiedad, irrigación y explotación de pozos, entre otros; en los cuales se ha citado en extenso la jurisprudencia de la Sala Constitucional, y se ha desarrollado el tema como bien y áreas demaniales⁶¹.

Incluso en la jurisdicción penal se pueden encontrar casos, considerando los delitos relacionados con el medio ambiente⁶². En 2020, la Fiscalía Adjunta Agraria Ambiental recibió 119 casos nuevos de posibles delitos, no necesariamente relacionados con agua. El Código Penal y otras leyes relacionadas tales como la Ley Forestal, la Ley de Conservación de Vida Silvestre, Ley General de Salud establecen diversos delitos ligados al aprovechamiento y contaminación de aguas. La Procuraduría General de la República (PGR) está facultada para iniciar una acción penal pública en delitos contra el ambiente.

El país no cuenta con una jurisdicción exclusiva para temas ambientales, por lo que los tribunales de distintas materias mencionadas no tienen personas juzgadoras o técnicos especializados. Es una de las causas que origina el

60 Caso de la Asada de Puente Salas en Barva de Heredia, expediente n° 10-001555-1027-CA.

61 Omisión de verificar la zona de protección de pozo en información posesoria. Voto n° 725 de 15 de junio de 2012 del Tribunal Agrario.

62 Conducta de tomar aguas públicas o privadas en mayor cantidad que aquella a que tenga derecho. Análisis como derecho humano y sus limitaciones. Expediente n° 16-000056-1260-PE.

debate entre la Sala Constitucional y la jurisdicción contencioso-administrativa o agraria, como responsables de atender algunos de los casos de derecho al agua, tal como se verá adelante. Valga mencionar que la creación de una jurisdicción ambiental se encuentra prevista desde 1998 en la Ley de Biodiversidad (artículo 108).

El presente análisis de los casos relacionados con derecho al agua se concentra por tanto en la jurisprudencia de la Sala Constitucional, que si bien no es exclusiva para casos de agua, sí representa una buena parte de la judicialización de las contiendas por este derecho humano. Debe recordarse que la identificación de resoluciones en esta materia se realizó por medio de una búsqueda automatizada con tres descriptores distintos: derecho al agua, contaminación de aguas y servicio de agua (cuadro 5.1).

El derecho humano al agua en la jurisprudencia de la Sala Constitucional

Aunque la Sala Constitucional no es, como ha sido indicado, la única instancia judicial que puede ver casos relacionados con el derecho al agua, sí es la que garantiza un acceso a la justicia en un proceso sumario, expedito, sin patrocinio letrado, gratuito y que protege tanto los derechos individuales como intereses colectivos difusos; con lo cual se constituye en el órgano de justicia idóneo para garantizar los derechos humanos. El amparo ambiental es el único procedimiento que cumple con el estándar del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos (Peña, 2021).

En esta sección se analiza el comportamiento de las demandas ciudadanas por el recurso hídrico ante la Sala Constitucional. Como se mostrará, a partir de la segunda década de su funcionamiento hubo un marcado aumento en estas demandas, que coincide con el crecimiento de las presiones sobre este recurso, originadas tanto por situaciones coyunturales o más estructurales de la carencia del servicio. La contaminación de las fuentes de agua potable, el aumento desordenado de la urbanización y los efectos del cambio climático son el contexto que enmarca una mayor judicialización del derecho al agua.

Análisis cuantitativo: amplio acceso a la justicia constitucional por el derecho al agua versus pocas resoluciones a favor

Según la búsqueda por palabras claves, en el período 1989-2020 se localizaron 5.184 resoluciones relacionadas con el derecho al agua, que representan poco más del 1% de todas las resoluciones del Tribunal Constitucional en los

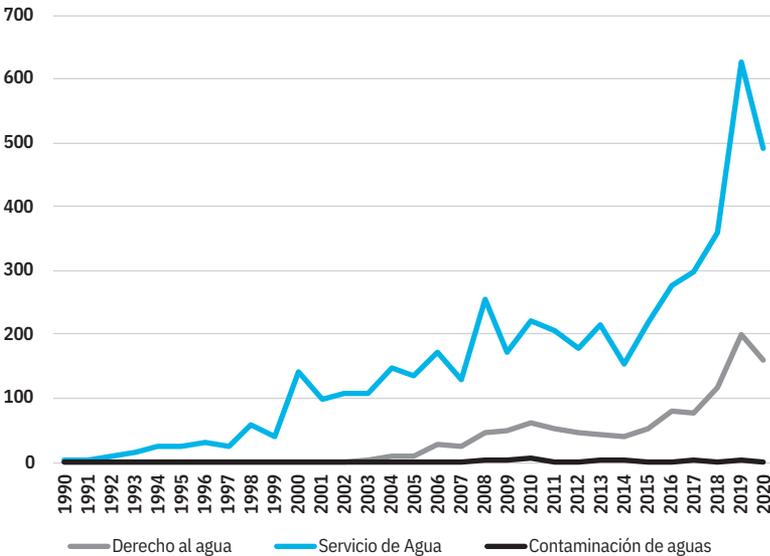
treinta años estudiados (gráfico 5.2). Un 97% de los casos fueron interpuestos como recursos de amparo y el 68% se han desarrollado en la década 2010-2020.

Desde 1990 la Sala aceptó casos relacionados con el suministro de agua potable como recursos de amparo. En los primeros casos se trató de desconexiones o negativas del servicio en las cuales se declaró sin lugar el reclamo, bajo el argumento de que dichas acciones se ejecutaron bajo el marco de legalidad y que, como corresponde con todo servicio público, debe ser sujeto a una tarifa que se cancele puntualmente.

El procedimiento que debe seguir la institución recurrida para suspender el suministro de agua, la Sala advierte que debe cumplirse con la Ley de Aguas y la Ley General de la Administración Pública sobre todo en cuanto a la debida notificación y audiencia a la persona que será afectada con esa medida. (sentencia n° 1707-90).

Gráfico 5.2

Sala Constitucional: Cantidad de resoluciones en las que aparecen los descriptores temáticos sobre el derecho al agua. 1989-2018



Fuente: Elaboración propia con base en Obando, 2020.

En 1991 y 1992, los casos fueron menos de diez anualmente y en su mayoría fueron declarados con lugar, considerando que este es un servicio esencial ligado a los derechos de salud y a la vida.

El problema de la prestación irregular del servicio público de agua potable, ha confirmado que la materia es de recibo en este tribunal cuando compromete los derechos constitucionales a la salud y a la vida (sentencia n° 2728-91).

Ahora bien, concedido este extremo, es claro para esta Sala que la solución del problema real y concreto del abastecimiento de ese líquido escaso no depende de la mera declaración que se haga en una sentencia. Pero, en cambio, sí puede la Sala advertir si en situaciones específicas, como la que se plantea en el caso bajo análisis, las acciones u omisiones de las autoridades públicas explican que el suministro de agua potable se corte, no se brinde o se da irregularmente, con quebranto de aquellos derechos, y ordenar que se acate en el sentido de remover los obstáculos o crear las condiciones para que esto no ocurra más.

Con una perspectiva temporal más amplia, puede afirmarse que, durante la primera década de funcionamiento de la Sala Constitucional, los casos relacionados con agua fueron pocos, apenas 167 en su conjunto, de los cuales un 59% fueron clasificados en la temática de servicios públicos. En la mayoría de las situaciones, las personas reclamaban por la instalación del servicio de agua domiciliar por parte del AyA, la municipalidad o el acueducto rural de la comunidad.

Para obtener una nueva conexión de agua se deben presentar una serie de requisitos, al menos los acueductos rurales solicitan: solicitud por escrito, copia de cédula de identidad por ambos lados, copia del plano de catastro, y copia de escritura y posesión legal. Cuando el recurrente no ha cumplido con los documentos y procesos requeridos, los recursos de Amparo se rechazan, pues la Sala Constitucional estima que esta no es una decisión arbitraria, sino que está sustentada en una normativa que regula estos trámites.

En la primera década de funcionamiento de la Sala, los amparos también estaban relacionados con cortes o desconexiones de servicios existentes, por motivos de no pago fundamentalmente. Estos no se consideran como violaciones al derecho humano, siempre que se cumpla con la previsión de una fuente pública a una distancia cercana (ver más adelante). En algunas pocas ocasiones la Sala acepta el recurso de amparo cuando el proveedor del servicio de agua no ha cumplido con el debido proceso de notificar la desconexión (sentencias n° 0929-92 y 3222-92). En este período no se reconocía el derecho humano al agua potable como derecho autónomo, por lo que en los

amparos se condenaba por violación a otros derechos humanos relacionados, como vida, salud, vivienda, servicios públicos, medio ambiente, alimentación, petición, etc.

En la segunda década de funcionamiento de la Sala Constitucional (2000-2010), el volumen de las demandas ciudadanas relacionadas con el recurso hídrico se quintuplicó hasta llegar a 1.370. El reconocimiento explícito del DHAS como derecho autónomo se da en una sentencia del 2003 (véase adelante). Los temas de conexiones domiciliarias siguen teniendo una mayoría de los casos, lo que coincide con un aumento de la población que recibe agua intradomiciliar potable (véase capítulo 2). Sin embargo, en esta década surgen nuevas temáticas que pueden ser clasificadas como impactos en el medio ambiente; por ejemplo, el tratamiento de aguas negras y la contaminación de fuentes subterráneas y superficiales. Aun cuando dicha contaminación es responsabilidad de privados en la mayoría de los casos, las denuncias se dirigen contra las entidades gubernamentales encargadas de proteger el recurso hídrico.

Como tema novedoso en esta materia, surgen las quejas de la población privada de libertad que alega un acceso insuficiente al agua potable, entre otras de las problemáticas que atentan contra sus derechos básicos. Un grupo de 108 de los casos relacionados con agua se relacionaban con demandas que involucraban la respuesta de los municipios.

Una de las tipologías de reclamos más frecuentes se relaciona con recursos por la denegación de permisos de agua en proyectos de desarrollo urbanístico o comercial. Este tipo de casos ejemplifica como la urbanización se intensifica y presiona las fuentes de agua de las comunidades. El Informe Estado de la Nación 2020 realizó una investigación a profundidad sobre las construcciones en el país y encontró que el patrón de construcción y sobre todo de crecimiento urbano no ha tomado en cuenta criterios de sostenibilidad, incluyendo la disponibilidad de servicios públicos básicos como el agua potable. La información existente sobre la presión futura del recurso hídrico no es un elemento que se considera en la definición geográfica del desarrollo inmobiliario (PEN, 2020).

En la presente década, del 2010 y hasta 2020, se contabilizaron 2.807 resoluciones de la Sala Constitucional relacionadas con agua, es decir más de la mitad del total planteado en los treinta años de su funcionamiento. Problemas con los servicios públicos siguen -por mucho- concentrando el 77% de los casos. Alrededor del 5% de los asuntos se relacionan con la protección de las fuentes de agua y se clasifica bajo el tema de ambiente; sin embargo, esta es una categoría que antes prácticamente no aparecía. Recuérdese que a lo largo

de la última década se han presentado recurrentes conflictos sociales de alto perfil relacionados con la provisión de agua potable en ciertas comunidades (véase capítulo 4), muchos de esos casos son finalmente resueltos por votos constitucionales.

Si se considera la categoría temática que aplica el Centro de Jurisprudencia de la Sala Constitucional, en esta década surge como la tercera más importante con los casos enmarcados en el principio de pronta resolución. En años anteriores, dicha categoría, registraba muy pocos casos incluso nulos. La explicación puede hallarse en la falta de respuesta oportuna por parte de una institucionalidad, cada vez más presionada por las demandas de servicios de agua.

En estos casos se utilizan como referencia el artículo 27 de la Constitución Política dedicado al derecho de petición y pronta resolución y el artículo 41 de acceso a la justicia pronta. La Sala Constitucional constata que la respuesta no ha sido brindada en tiempo y en sus resoluciones se solicita que se la administración conteste, sin indicar cuál debe ser el contenido de dicha respuesta. Sin embargo, y en paralelo al crecimiento de esta argumentación, los casos que ingresan en esta clasificación han tenido un cambio importante a partir de varias sentencias de mayoría en la que se rechazan este tipo de demandas y se trasladan a la jurisdicción contencioso-administrativa (amparos de legalidad) (véase la siguiente sección para más detalle sobre este tema).

Patrones de votación de la Sala Constitucional difieren según la temática recurrida

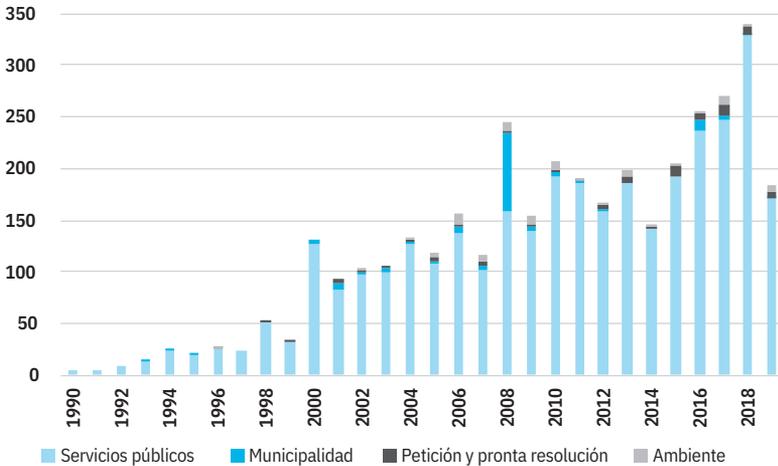
La apertura de la jurisdicción constitucional para recibir todo tipo de reclamos en lo que puede ser uno de los tribunales más accesibles en la región, incluyendo el creciente volumen de casos relacionados con derecho al agua, contrasta con la respuesta que reciben las personas reclamantes, pues en su mayoría el Tribunal rechaza sus pretensiones, sea en la etapa de admisibilidad (rechazos de plano por fondo y forma) o en votos “Sin Lugar”. Los votos exitosos (con lugar o con lugar parcial⁶³) representan el 35% de los recursos de amparo o el 18% en acciones de inconstitucionalidad, en la historia de la Sala.

En realidad, estos promedios generales no dan cuenta de la complejidad existente en las votaciones de la Sala Constitucional. Varios estudios previos han arrojado resultados que así lo sugieren. En los informes Estado de la Justicia (PEN) se ha encontrado que en las resoluciones tienen claros patrones

63 Un voto con lugar es aquel que da la razón a la persona recurrente y responsabiliza a la administración. Un voto con lugar parcial da la razón en alguno de los extremos del reclamo, pero no es en todo.

Gráfico 5.3

Casos relacionados con derecho al agua ingresados por subtema según la clasificación del Centro de Jurisprudencia, por década. 1990-2020



Fuente: elaboración propia con base en Obando, 2020.

temáticos y diferencias entre los distintos tipos de asuntos y años. Las acciones de inconstitucionalidad, al ser la figura más formal y con efectos para el ordenamiento jurídico nacional, tiende a ser la menos exitosa para las pretensiones ciudadanas. El amparo, contrariamente, tiene más probabilidad de obtener una votación con lugar, sin que llegue a ser una mayoría.

Un censo de acciones de inconstitucionalidad para el período 2005-2015 permite constatar que la mayoría de ellas fueron rechazadas (88%), pero que aquellas que sí obtuvieron un voto de fondo por parte de la Sala Constitucional presentan tasas de éxito que contrastan según el tema en litigio. Los votos favorables al reclamante son mayores para asuntos tales como pensiones (64%), tránsito (58%), o trabajo (49%). Mientras que para otros temas la tasa de éxito es mucho menor. Tal es el caso de Poder Judicial (11%), penal (21%), o tributario (25%) (PEN, 2015).

Si bien patrones de votación de los magistrados y magistradas en las acciones de inconstitucionalidad muestran comportamientos por temas, no conforman en ningún caso coaliciones estables: las personas convergen en ciertas áreas y en otras se distancian. A pesar de que esto permitió desmentir el argumento de que hay dos grupos polarizados dentro de este Tribunal, sí se demostró una tendencia cada mayor al disenso, por medio de votos divididos y notas separadas que muestran la ausencia de una única visión jurídica (PEN, 2015). En un área concreta como el medio ambiente, algunos especialistas han venido señalando la existencia de dos corrientes de pensamiento jurídico que quedan plasmadas en votos divididos, particularmente en algunos asuntos ambientales claves (Cabrera, 2020; Peña, 2018; Bloque Verde, 2021).

En un estudio específico sobre recursos de amparo en materia de solicitud de medicamentos también se encontró una tasa mayoritaria de declarados con lugar (58%); además de una serie de sentencias estructurales que caracterizaban a este tribunal como una Sala activista en materia de salud (Román, 2014; PEN, 2015). Frithjot y Wilson (2014) realizaron un estudio que coincide con lo anterior, en el sentido de que la mayoría de los casos de solicitud de medicamentos tenían respuestas positivas de la Sala. En otro análisis sobre la jurisprudencia constitucional, relacionado con los derechos de las personas homosexuales, Wilson concluye que las sentencias no han sido siempre a favor de los reclamantes, pero sí se han logrado avances puntuales muy significativos para esta población, incluyendo el acceso al tratamiento para el VIH en el marco de la seguridad social del Estado, o la posibilidad de que las parejas del mismo sexo definan como beneficiarios de sus pólizas de seguro a sus compañeros (Wilson, 2007). Este autor también analizó en varias publicaciones la jurisprudencia de salud y encontró una respuesta con lugar de la Sala en la mayoría de los casos, en distintos tipos de intervención (Wilson, 2011).

Creciente número de los casos de agua son admitidos en la Sala Constitucional

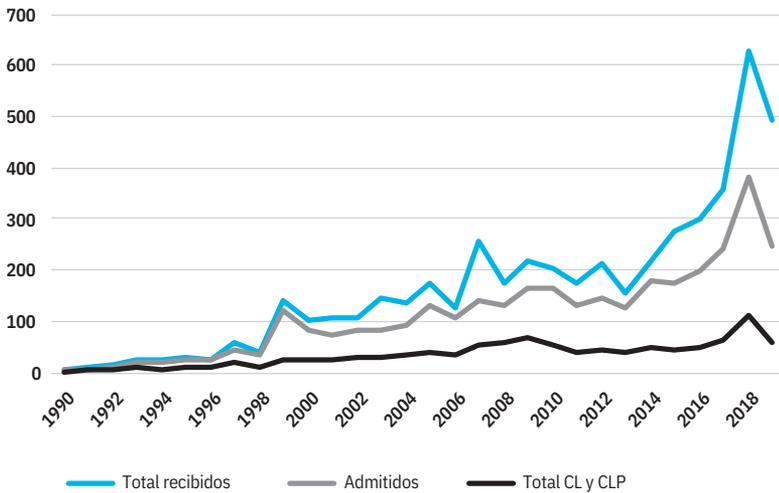
La respuesta que ha dado la Sala Constitucional a los casos de derecho al agua desde 1990 presenta fluctuaciones en el nivel éxito de las pretensiones ciudadanas. El mejor año fue 1992, cuando más del 60% de los reclamos fueron acogidos por este Tribunal; sin embargo, el volumen en esa época era muy bajo (4 de 7 casos). En contraste, el año 2000 presentó el porcentaje más bajo de casos con lugar (20%) de un total de 120 admitidos.

Un primer hallazgo es que la mayoría de los asuntos sobrepasan la etapa de admisibilidad. Mientras que, en la totalidad de los casos ingresados a la Sala, aproximadamente un 42% son rechazados de plano o de fondo; esto decir

que no llegan a una votación del pleno de la Sala, en los relacionados con el derecho al agua el rechazo solo es del 14%; por lo tanto, cuentan con un alto nivel de admisibilidad (gráfico 5.4). Cabe indicar que dos años mostraron un comportamiento distinto: en 2008 y en 2020, el 40% y el 32% de los casos, respectivamente, fueron rechazados de plano⁶⁴ -la gran mayoría- o por el fondo. A pesar de estas excepciones, se puede interpretar que la mención del acceso al agua en la demanda es una llave de ingreso efectiva para obtener una respuesta de la Sala por el fondo.

Gráfico 5.4

Casos recibidos, admitidos y declarados con lugar. 1989-2020



Fuente: Obando, 2021.

64 El rechazo de plano ocurre cuando se rechaza la admisión de un recurso por incumplir los requisitos básicos o versar sobre temas que no competen a la Sala. El rechazo por el fondo se presenta cuando una vez analizado el asunto, se considera que no existen elementos de juicio suficientes, que se trata de la simple reiteración o reproducción de una gestión anterior igual o similar rechazada (artículo 9 de la Ley de Jurisdicción Constitucional).

Una segunda constatación es que existió un efecto pandemia en 2020. La jurisdicción constitucional, al igual que el resto del Poder Judicial, reportó una disminución de flujo de casos en el año 2020. Aunque el Tribunal Constitucional no cerró y continuó trabajando las 24 horas todos los días de la semana, las medidas tomadas por el Gobierno –relacionadas con la restricción de la movilidad, los protocolos– y, en general, los efectos de la crisis sanitaria en la salud y la economía, pueden explicar la menor afluencia de personas a la Sala Cuarta. La menor cantidad de casos, además, estuvo acompañada de una reducción en los porcentajes de admisibilidad y una reducción en los votos con lugar relacionados con el derecho al agua. Faltaría explorar en profundidad la situación de este año (2021) para identificar las causas de esta mayor contención; entre ellas, habría que analizar el impacto de las dinámicas de teletrabajo del personal de la Sala y la virtualización de las sesiones y servicios.

Un tercer hallazgo es negativo: la revisión de los casos no permite obtener información sobre los y las recurrentes. No se cuenta con la información sobre las características de las personas que interponen estos recursos, pues las resoluciones son anonimizadas para poder hacerlas públicas. Por tanto, se desconoce si se trata de población de escasos recursos, de ciertos grupos vulnerables, o de ciertas áreas geográficas. Por el tipo de casos revisados, preliminarmente se concluye que el patrón predominante es el de una persona física que se ve afectada por la negativa de alguno de los proveedores existentes de brindarle el servicio de agua. Sin embargo, hay una gran variedad de recurrentes, desde empresas desarrolladoras y urbanísticas, industrias, vecinos o comunidades organizadas, hasta grupos ambientalistas, y abogados especialistas. Pese a que se intentó extraer el lugar de los hechos con el objetivo de mapear los casos, el modelo de lectura automática empleado no logra discriminar nombres de lugares que también son nombres de personas, lo cual ocurre con mucha frecuencia en el país.

Lo que sí se sabe es que los recurridos son las empresas u organizaciones proveedoras del servicio de agua. En efecto, los principales proveedores de agua potable intradomiciliar son los más demandados ante la Sala Constitucional, sin embargo, según la temática del recurso hay otras entidades frecuentemente mencionadas en las resoluciones. En el capítulo 3 de este libro se presentó la diversidad institucional del sector público que tiene competencias en el tema del agua, un amplio abanico que incluye ministerios, instituciones descentralizadas y gobiernos locales.

El recurrido principal es el AyA (31%), en segundo lugar, se recurre a las municipalidades (15%), principalmente por su función de otorgar permisos

de construcción y conexiones de agua, o bien como proveedoras directas, aunque cubren un pequeño porcentaje de la población; y en un tercer lugar hay una enorme diversidad de acueductos rurales o Asadas recurridas (9%). Debe recordarse que existen alrededor de 2.000 Asadas en el país, que abastecen más del 35% de la población, con lo cual el porcentaje de denuncias es más reducido de lo esperado. El porcentaje restante se distribuye en una diversidad de entes recurridos, entre ellos, los proveedores privados, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (Senara) y sujetos privados.

En el caso de las resoluciones relacionadas con contaminación de agua, aparece la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena), una entidad cuya función consiste en otorgar viabilidad ambiental a los proyectos de construcción, lo que hace suponer que los recurrentes pueden tener un perfil distinto al resto (empresas).

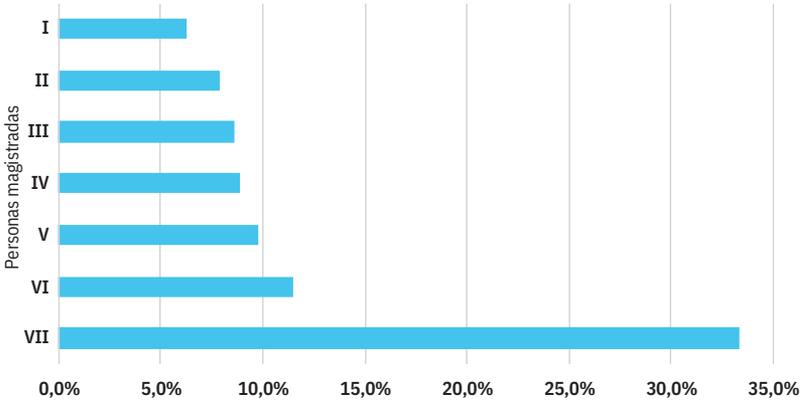
Dentro del sector público, corresponde a las direcciones jurídicas de las entidades atender los requerimientos contenidos en las resoluciones de la Sala Constitucional. Estos equipos pueden tener una alta especialización, como en el caso del AyA que cuenta con profesionales en derecho exclusivamente dedicados a atender los asuntos de la jurisdicción constitucional. En las municipalidades, en cambio, usualmente la dirección jurídica es unipersonal; mientras en muchas de las Asadas, que son pequeñas, se carece totalmente de un abogado de planta.

El estudio permitió conocer que la redacción de las sentencias de la Sala Constitucional está concentrada en algunas personas magistradas cuyas resoluciones producen resultados muy distintos. Es importante señalar que los casos se asignan a una persona magistrada para que redacte el proyecto de voto que conocerá y votará el pleno de la Sala.

En el transcurso de los treinta años de la Sala, hay un conjunto de alrededor de veinte magistrados redactores que concentran 2.141 votos de los 3.945 analizados en relación con el derecho humano al agua. Entre ellos hay diferencias sustanciales, especialmente en cuanto al número de votos favorables que han propuesto (gráfico 5.5). Hay tres magistrados que han redactado más de doscientos veinte votos relacionados con agua cada uno; sin embargo, sus resultados difieren notablemente: un 33% con lugar por parte de una magistrada, hasta un 7% con lugar, por parte de otro magistrado. En un estudio futuro podría analizarse las diferentes líneas jurisprudenciales según el redactor proponente y cuánto influyen las características del magistrado redactor en el voto final, para asuntos similares.

Gráfico 5.5

Sala Constitucional: Votos favorables (con lugar y con lugar parcial), por magistrado o magistrada redactor, según los más frecuentes (con más de 50 votos redactados cada uno). 1989-2020
(porcentaje)



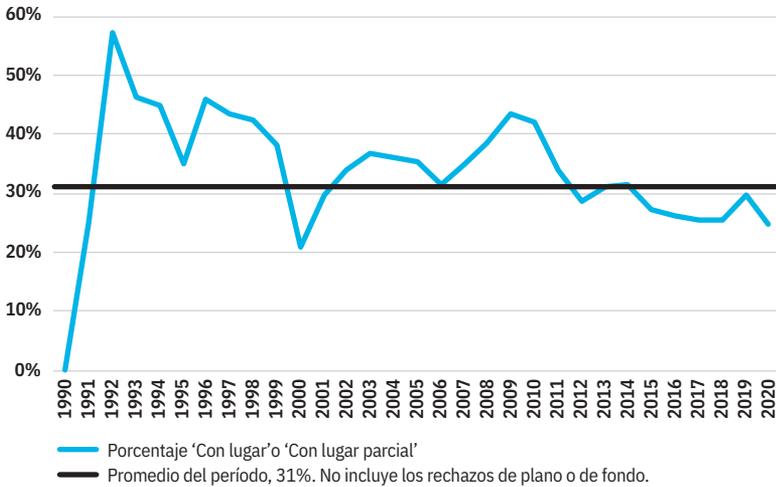
Nota: Cada barra representa a un magistrado o magistrada redactor.
Fuente: Obando, 2021.

Votos “Sin Lugar” son mayoritarios, sobre todo en casos clasificados como servicio público

La mayoría de los casos relacionados con el derecho al agua logran sobrepasar, como ha sido visto, la etapa de admisibilidad en una proporción mayoritaria. Sin embargo, la respuesta que reciben por medio de votos de la Sala es muy distinta: pues solamente los casos relacionados con contaminación de agua presentan una mayoría de votos con lugar; el resto de los asuntos son denegados en su mayoría de manera consistente e independientemente de los temas y años bajo consideración. En promedio, un tercio de casos admitidos son exitosos (31%), pues son declarados con lugar o con lugar parcial, con la excepción de 1992 ya comentada en una sección previa (gráfico 5.6).

Gráfico 5.6

Casos relacionados con el derecho al agua declarados con lugar o con lugar parcial por la Sala Constitucional (porcentaje del total de admitidos). 1989-2020



Fuente: Obando, 2021.

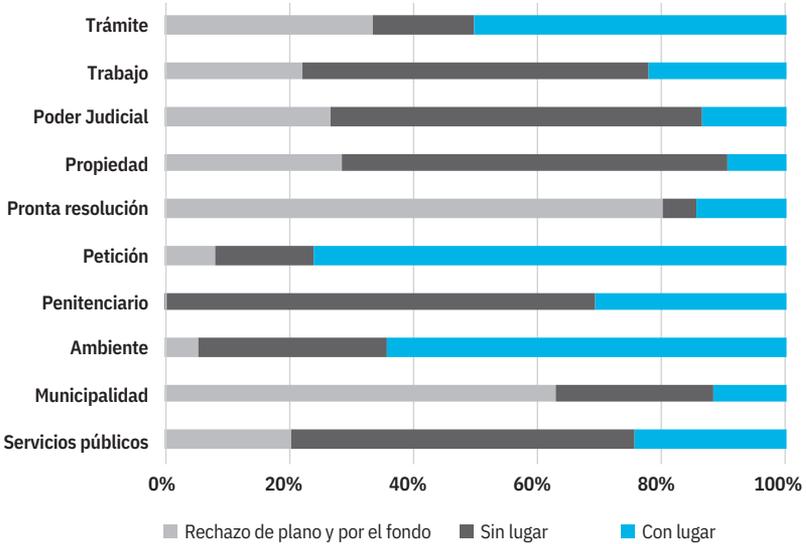
Los casos sin lugar se relacionan con municipalidades, servicios públicos y pronta resolución (gráfico 5.7). Congruentemente, los artículos constitucionales con menor éxito en las resoluciones son: pronta resolución (artículo 21 de la Constitución Política) y petición (artículo 27) (gráfico 5.8). Se localizaron 1.041 resoluciones en las cuales se citaba dentro del “considerando” o en el “por tanto” las palabras “de mera legalidad”, “asunto de legalidad”, que pueden ser indicativos de traslados a las jurisdicciones ordinarias.

La pregunta que surge, en los casos rechazados y sin lugar, que tratan mayoritariamente de una falta de respuesta oportuna de la administración pública es acerca de las alternativas de justicia que pueden tener las personas cuyas pretensiones son rechazadas por el tribunal constitucional: ¿Qué de esas resoluciones efectivamente llegan a la jurisdicción contencioso o a otras instancias administrativas para seguir un proceso judicial?

El análisis logró determinar que algunos “picos” de votos favorables están asociados a un mismo caso. En este sentido, debe reconocerse que las estadísticas

Gráfico 5.7

Resultado de las resoluciones relacionadas con agua, por tema de clasificación. 1989-2020

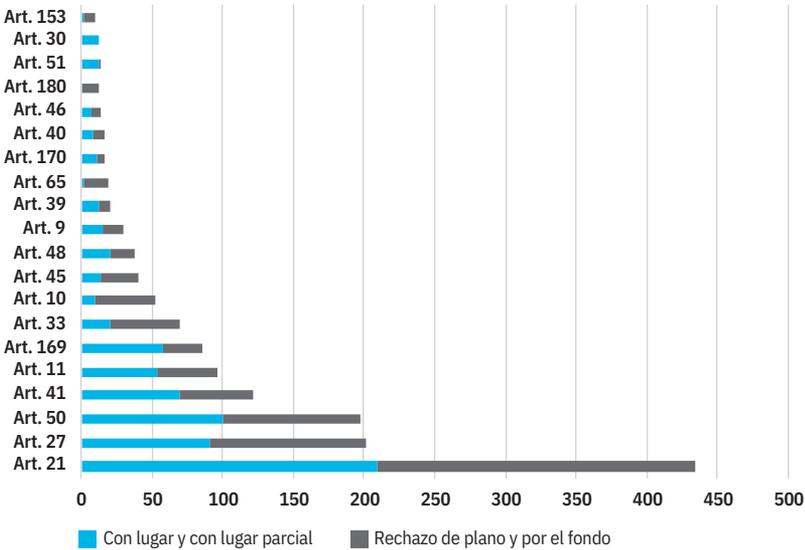


Fuente: Obando, 2021.

pueden verse afectadas en ciertos años por eventos coyunturales, que generan una seguidilla de votos relacionados. Por ejemplo, entre los años 2007 y 2009 se observa un incremento en los votos declarados con lugar, los cuales se relacionan con un caso de acceso a agua y electricidad en un residencial llamado “Vista Hermosa”. En esa ocasión, muchos vecinos interpusieron, de forma individual, recursos de amparo contra la municipalidad de Oreamuno, y en reiteradas ocasiones. En varias oportunidades la Sala declaró con lugar el recurso y además en diversas sentencias, ante el incumplimiento de las anteriores, se fue ampliando el alcance de su resolución sobre esta misma comunidad.

Gráfico 5.8

Tipo de resolución según artículos más mencionados en las resoluciones relacionadas con el derecho al agua. 1989-2020



Fuente: Obando, 2021.

La última década reporta porcentajes de éxito inferiores al promedio histórico. Después del pico de 2007-2010, los votos con lugar se han ubicado por debajo del 31%, cifra que constituye el promedio histórico de éxito. Si se calcula el promedio para la primera década de la Sala Constitucional, el 39% de votos fueron con lugar, mientras que en la última década (2010-2020), esta posibilidad de éxito fue once puntos menor. Esto quiere decir que un 28% de los casos relacionados con el derecho al agua son declarados con lugar. En la siguiente sección se verá que muchos de los casos rechazados se refieren a “asuntos de mera legalidad” que la Sala Constitucional traslada a la jurisdicción

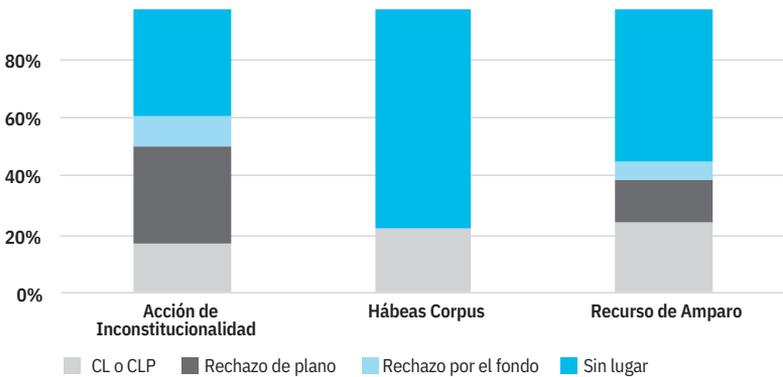
contencioso-administrativa, lo cual puede ser una explicación para este descenso de los casos de éxito.

Independientemente de los tipos de recurso, los votos “Con Lugar” son minoritarios, aunque un poco más alta en las consultas previas en donde el porcentaje sube al 32%. Recuérdese que este tipo de proceso surge de una iniciativa de al menos diez diputados de la Asamblea Legislativa que envían un proyecto de ley que se encuentra en discusión para que la Sala Constitucional, de previo a su aprobación legislativa, revise alguna duda puntual de constitucionalidad (gráfico 5.9).

Finalmente, la mayoría de los casos sobre contaminación de aguas son declarados con lugar. Si el término de búsqueda se relaciona con este tema las resoluciones con lugar se incrementan al más del 70%, mientras que para el resto temas se ubican en porcentajes de éxito que oscilan entre 20 y 30% (gráfico 5.10). Estos casos involucran múltiples derechos violados, la defensa de intereses difusos, ambientalistas que respaldan y colectividades afectadas, todo lo cual configura el tipo de encuadre necesario para lograr un voto con lugar (ver análisis de encuadres más adelante). Ahora bien, es preciso tener en

Gráfico 5.9

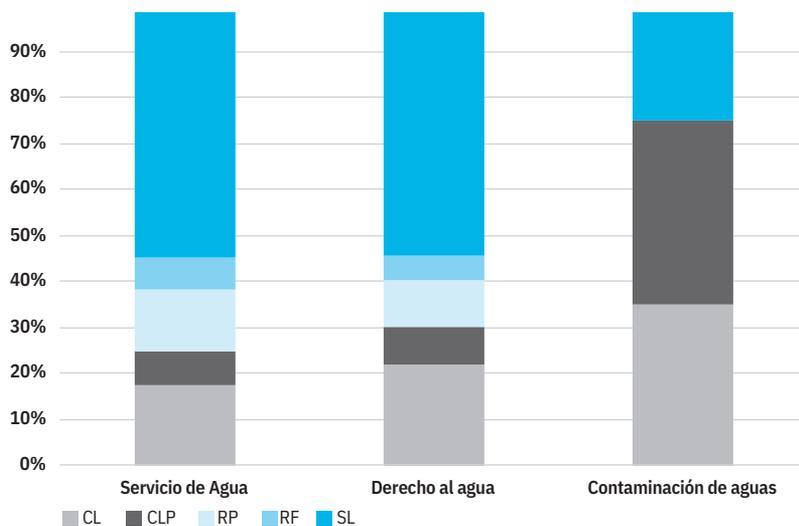
Resultados de las resoluciones constitucionales según el tipo de recurso utilizado en los casos relacionados con derecho al agua^{a/}, 1989-2020



a/No incluye ninguno, casillas en blanco de resoluciones.
Fuente: Obando, 2021.

Gráfico 5.10

Sala Constitucional: Resultados de resoluciones según término de búsqueda utilizado^{a/}. 1989-2020



a/No incluye ninguno, casillas en blanco de resoluciones.

Fuente: Obando, 2021.

cuenta que los casos de contaminación constituyen un número muy pequeño en comparación con los otros dos temas. En la extracción automatizada, del total de 5.089, solo se clasificaron 83 sentencias con la etiqueta “contaminación de aguas”.

Análisis cualitativo: tres líneas de argumentación de la Sala Constitucional en los casos del derecho al agua

La producción de la Sala Constitucional relacionada con el derecho al agua puede agruparse alrededor de al menos tres formas de abordaje, según las argumentaciones que utilizan los redactores:

- como derecho humano, entrelazado con el derecho a la salud y la vida;
- como un derecho relacionado con el medio ambiente;
- como un servicio público enfocado en los derechos de petición y pronta resolución.

El abordaje más antiguo y el más frecuente es tratar el acceso al agua potable como un servicio público. Ello es congruente con una tendencia hacia el derecho administrativo que presentó la Sala Constitucional en su primera década. Un segundo marco de referencia es el reconocimiento del derecho al agua como un requisito para hacer posible otros derechos fundamentales tales como la vida, la salud o un ambiente ecológicamente equilibrado. Con menor frecuencia y un poco más recientemente, aparecen resoluciones en las que sí se explicita el derecho humano o el derecho fundamental al agua, como derivado de una serie de compromisos internacionales que Costa Rica ha adquirido.

Si bien en cada una de estas aproximaciones se identifican artículos constitucionales clave o de referencia que prevalecen en cada grupo, aunque no son exclusivos pues hay referencias cruzadas a los mismos artículos en los tres abordajes.

Los tres encuadres quedaron plasmados en el análisis de redes que se muestra en gráfico 5.11. Alrededor de ciertos artículos constitucionales (representados por bolitas amarillas que contienen el número de artículo), se agrupan las resoluciones que mencionan con más frecuencia dicho artículo, y se conforman grupos definidos de resoluciones, que además se relacionan con menor o mayor intensidad con otros artículos, conformando a su vez áreas temáticas, o encuadres de las resoluciones, tal como lo sugieren las líneas de conexión entre las bolitas amarillas del gráfico.

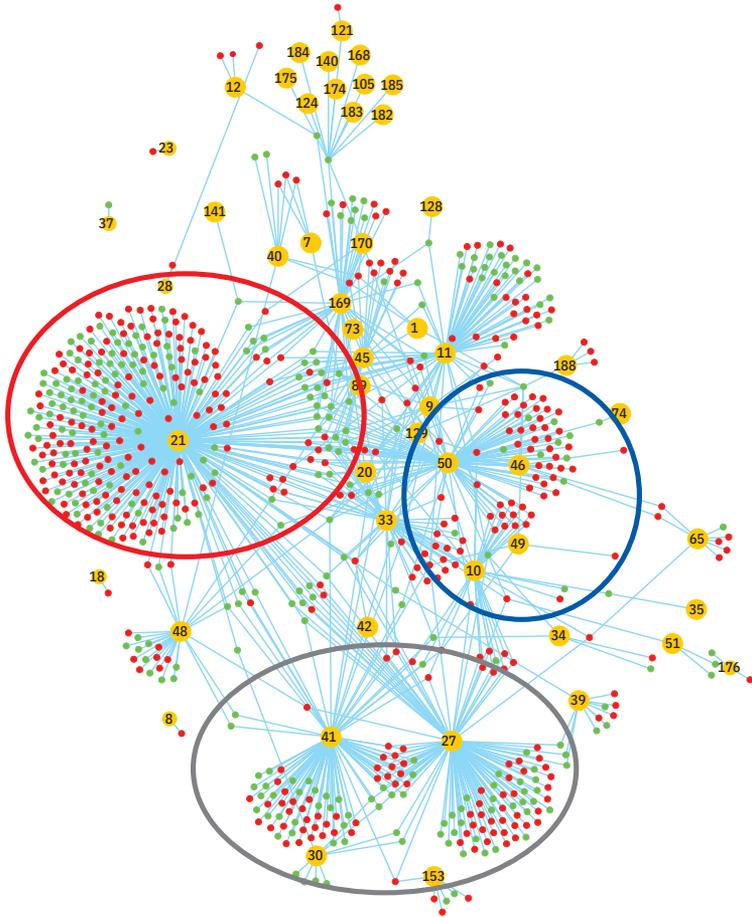
En el área comprendida en el círculo rojo se ubica el grupo de sentencias más grande se ubica alrededor del artículo 21 del derecho a la vida, cada sentencia es un punto, verde cuando es con lugar y rojo cuando es rechazada o sin lugar. Al lado del artículo 21 se nota como algunas sentencias (puntos) tienen conexiones con otros artículos, especialmente el artículo 50 del derecho a un ambiente sano y equilibrado, entre estos dos conforman un conjunto de resoluciones mayoritariamente en color verde al centro de ambos.

Un segundo grupo se localiza dentro del círculo negro alrededor de los derechos de petición y pronta resolución (artículo 27) entrelazados con el derecho de acceso a la justicia (artículo 41), pero en cambio, la interrelación entre ellos es mayoritariamente de puntos rojos, es decir rechazados (gráfico 11). Es este el encuadre relacionado con el servicio público al agua.

En un tercer grupo señalado en el círculo azul se ubican las sentencias relacionadas con el artículo 50 pero que tienen una relación más cercana con los artículos 46, 49 y 10, todos estos son numerales de la Constitución que establecen los alcances de la jurisdicción constitucional y del contencioso administrativo. Como se puede notar la mayoría son sentencias rechazadas o sin lugar (puntos rojos), que indican que estos casos son trasladados a otras jurisdicciones, por eso se invocan esos artículos.

Gráfico 5.11

Sala Constitucional: resoluciones relacionadas con el derecho al agua, por artículo de la Constitución Política invocado^{a/}



- Resoluciones relacionadas con el derecho a la vida.
- Resoluciones relacionadas con el derecho a un ambiente sano y equilibrado.
- Resoluciones relacionadas con libertad de petición y derecho a obtener pronta resolución y justicia pronta, cumplida y sin denegación.

a/Los puntos rojos son resoluciones sin lugar y los puntos verdes con lugar.
Fuente: Obando, 2021.

Resultados cuando se invoca el derecho humano y fundamental al agua y derechos conexos

En alrededor de un millar de sentencias, especialmente a partir del 2000, la Sala Constitucional ha utilizado explícitamente los términos de derecho humano al agua, derecho al agua, o derecho fundamental al agua⁶⁵. Un derecho fundamental es el nombre que se le da a un conjunto de derechos económicos, sociales y culturales y civiles y políticos básicos como garantías legales para mantener un estado de derecho orientado a la consecución de la protección de la persona como agente social y su desarrollo (Escobar, 2018). Algunos de estos derechos son la vida, la salud, la educación, el libre tránsito, la libertad, la intimidad, la privacidad, la libertad de expresión, el debido proceso, el trabajo, el salario mínimo y la sindicalización, entre otros; los cuales han sido debidamente establecidos por la Sala Constitucional como derechos fundamentales. Dentro de estos, pueden incluir derechos humanos como tal formalmente reconocidos por las Naciones Unidas como Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC).

Todos ellos están estrechamente ligados a la noción de los derechos humanos. La diferencia radica en que estos últimos son producto de desarrollo histórico de las demandas universales de libertad, equidad o dignidad de la persona, y han sido reconocidos formalmente por los Estados. En cambio, los derechos fundamentales tienen un proceso de reconocimiento a nivel nacional, como parte integrante de su marco legal ya sea en la Constitución Política, las leyes o la jurisprudencia. En otras palabras, un Estado puede definir un grupo de derechos fundamentales más amplio que el portafolio de derechos humanos formalmente reconocido por el conjunto de naciones.

Algunos de los derechos fundamentales están debidamente reconocidos en la Constitución Política costarricense, pero otros se derivan de disposiciones internacionales e instrumentos que el país ha firmado. Así, derechos como la salud o la vivienda, han sido desarrollados extensamente por la Sala Constitucional, tomando como base otros derechos o ciertos convenios internacionales.

Tal ha sido el caso del derecho humano al agua, que hasta diciembre 2020 no existió en la Constitución Política ni en ninguna otra ley nacional, solo a nivel de derecho, y la jurisprudencia de la Sala como respaldo. Desde la sentencia n° 56-90, interpuesta en los primeros días de funcionamiento de la Sala Constitucional en 1989, un habitante hizo un reclamo contra la Municipalidad

65 Véase resolución n° 2755-2000.

de Cartago por desconexión de su servicio de agua potable. Esta institución le obligó a colocar un hidrómetro para el pago de servicio de agua, y la persona consideró violentado su acceso a ese servicio, al derecho de igualdad ante la ley y la propiedad privada. Aunque este voto fue rechazado, en los considerandos se presentaron varios argumentos iniciales que fueron ampliamente desarrollados en los años posteriores. Por ejemplo, la Sala Constitucional alude en este voto al derecho a la salud y destaca que este tipo de asuntos no prescribe (expediente n° 279-89).

(...)los principios constitucionales que conforman lo dispuesto en artículos 21 y 33 de nuestra Constitución Política, no sólo comprenden el deber del Estado de respetar la vida humana y el de su protección ante la acción de terceros, sino también, la garantía a un modo digno de vida para el que debe procurarse los recursos necesarios que lo hagan posible pues aquel derecho no puede circunscribirse al de mera subsistencia; encontrándose dentro de esos recursos, precisamente el agua (sentencia n° 6126-94).

En el año 2003 se dicta una de las primeras sentencias que más explícitamente desarrolla este derecho, que le da su autonomía frente a otros derechos, y que luego será frecuentemente citada como referencia en la jurisprudencia de esta temática:

La Sala reconoce, como parte del Derecho de la Constitución, un derecho fundamental al agua potable, derivado de los derechos fundamentales a la salud, la vida, al medio ambiente sano, a la alimentación y la vivienda digna, entre otros, tal como ha sido reconocido también en instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos aplicables en Costa Rica (sentencia n° 4653-2003).

Al tratarse del reconocimiento de un derecho humano, es relevante en el considerando de la Sala citar el marco internacional aplicable a Costa Rica y en el cual se apoya para desarrollar el derecho humano agua. Así, la sentencia de 2003 menciona un listado de instrumentos internacionales de referencia:

- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 14) y
- La Convención sobre los Derechos del Niño (art. 24); además, se enuncia en
- La Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo de El Cairo (principio 2),
- El Derecho Internacional Humanitario.
- Artículo 11.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y

- Culturales (“Protocolo de San Salvador” de 1988), dispone en su artículo 11, el derecho a un medio ambiente sano. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos
- Comité de Derechos Económicos, Culturales y Sociales de la ONU reiteró que disponer de agua es un derecho humano que, además de ser imprescindible para llevar una vida saludable, es un requisito para la realización de todos los demás derechos humanos (expediente n° 03-004442-0007-CO).

Este control de convencionalidad puede haberse extendido mucho más con el tiempo y la aparición paulatina de más instrumentos sobre todo de “soft law” como por ejemplo la opinión consultiva de CIDH OC23-17 que presenta una forma integral los diferentes bienes y recursos de la naturaleza o la declaratoria de la Asamblea de Naciones Unidas del agua como derecho humano. Sin embargo, esta lista acotada se sigue repitiendo constantemente sin actualizaciones en sentencias sucesivas que la citan.

En un par de sentencias más recientes sí se mencionaron las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas, incluso han citado el objetivo de desarrollo sostenible (ODS) #6 relacionado con el Agua Limpia y Saneamiento⁶⁶:

Y en materia de resoluciones generales, se tiene, entre otras, el Comentario General sobre el Derecho al Agua, adoptado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en noviembre de 2002 a través de la resolución ONU: E/C.12/2002/11, así como la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, número 70/169, de 17 de diciembre de 2015, las cuales refieren de manera expresa que el agua debe ser «segura y de calidad aceptable para usos personales y domésticos», y el acceso al «agua potable y al saneamiento para todas las personas de manera no discriminatoria» (sentencia n° 03982-2020).

En el año 2015, el Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos de la UNESCO, mediante su informe “Agua Para Un Mundo Sostenible”, alertó que en el año 2030 se prevé que el mundo tendrá que enfrentarse a un déficit mundial del 40% de agua. En consonancia con ello, los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la ONU (A/69/L.85, septiembre de 2015) –que marcan la agenda de desarrollo mundial hasta el año 2030- estipulan como meta: “Objetivo N°6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.

66 Ver metas del ODS 6: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-6-clean-water-and-sanitation.html#targets>

(...)6.4. Para 2030, aumentar sustancialmente la utilización eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir sustancialmente el número de personas que sufren de escasez de agua”. Al tenor de lo anterior, se denota cómo la buena gestión y el uso eficiente y sostenible del agua potable son elementos claves para contrarrestar la escasez del líquido (sentencia n° 1591-2017).

En la misma línea de protección de derechos humanos, también se encuentra un conjunto de resoluciones relacionadas con el acceso al agua que mencionan derechos fundamentales entrelazados como el derecho a la salud y la vida y, como se verá en párrafos posteriores, con el ambiente ecológicamente equilibrado, incluso sin mencionar el derecho al agua explícitamente, se resuelven temáticas de acceso al agua bajo el amparo de otros derechos. En 1991, considerando que este es un servicio esencial ligado a los derechos de salud y a la vida, la Sala resolvió que:

El problema de la prestación irregular del servicio público de agua potable, ha confirmado que la materia es de recibo en este tribunal cuando compromete los derechos constitucionales a la salud y a la vida (sentencia 2728-91).

Ahora bien, concedido este extremo, es claro para esta Sala que la solución del problema real y concreto del abastecimiento de ese líquido escaso no depende de la mera declaración que se haga en una sentencia. Pero, en cambio, sí puede la Sala advertir si en situaciones específicas, como la que se plantea en el caso bajo análisis, las acciones u omisiones de las autoridades públicas explican que el suministro de agua potable se corte, no se brinde o se da irregularmente, con quebranto de aquellos derechos, y ordenar que se acate en el sentido de remover los obstáculos o crear las condiciones para que esto no ocurra más (ibid).

Otras resoluciones usan el derecho a la salud para tratar el acceso al agua, sin siquiera mencionar el derecho al agua:

*Para proteger el **derecho constitucional a la salud** de las comunidades involucradas, se ordena adoptar las siguientes medidas: El Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Servicio Nacional de Electricidad y las Municipalidades de Cartago y Oreamuno, deberán revertir la situación de los acueductos afectados, al estado en que se encontraban antes del dictado de la resolución número 303-A-91 emitida por el Servicio Nacional de Electricidad, a las trece horas dos minutos del seis de agosto de mil novecientos noventa y uno y se concede a estas cuatro*

instituciones un término improrrogable de seis meses, para resolver, en forma definitiva y establece para los usuarios de los cantones dependientes de ese servicio, todo lo concerniente con el suministro de agua potable (sentencia n° 3692-A-92).

Como parte del abanico de casos que ha conocido la Sala Constitucional en la materia y que se encuentran ligados a esta interpretación de la norma magna resaltan aquellos referentes a la contaminación del recurso hídrico y afectaciones en su calidad, sea por el inadecuado tratamiento de aguas residuales o bien, por el manejo de desechos sólidos; así como aquellos referentes a la continuidad y suministro del servicio de agua potable, tanto para casos particulares como comerciales.

La jurisprudencia en torno a esta interpretación y el vínculo de los derechos en cuestión es amplia y con numerosas referencias cruzadas. En el caso de los recursos declarados con lugar o de manera afirmativa, se resalta el enfoque de salud pública y colectividad, con ánimos de sentar las respectivas responsabilidades estatales en la materia. Ejemplo de ello es la resolución n° 8206 del 2008:

El artículo 21 de la Constitución Política señala: La vida humana es inviolable. Es de este principio constitucional de donde innegablemente se desprende el derecho a la salud, al bienestar físico, mental y social, derecho humano que se encuentra indisolublemente ligado al derecho de la salud y a la obligación del Estado de proteger de la vida humana. El Estado está obligado a tomar las medidas necesarias para proteger el medio ambiente y evitar grados de contaminación que pongan en peligro la salud de los administrados. Precisamente, en materia de salud pública, el Estado mediante sus instituciones, debe estar siempre vigilante de las actividades potencialmente lesivas de la salud pública, por lo que debe de ejercer un control constante y efectivo (expediente n° 08-004871-0007-CO).

Asimismo, en este marco interpretativo se recupera con frecuencia la obligación de las diferentes entidades del complejo entramado institucional en sus múltiples dimensiones o niveles de competencia. Entre las instituciones aludidas resaltan el Ministerio de Salud, el AyA, gobiernos locales, proveedores de servicios públicos y otros actores puntuales que se convierten en los principales receptores de estos votos que, con base en el ordenamiento jurídico costarricense, manifiestan un imperativo de traducirse en acciones concretas y efectivas para la garantía de los derechos en cuestión.

Un ejemplo de lo anterior lo provee la resolución n° 8206 del 13 de mayo del 2008, en la que las partes recurrentes manifestaron sufrir los efectos nocivos para la salud por el consumo de agua contaminada; por lo que el criterio de la Sala Constitucional fue claro con respecto a las obligaciones del Ministerio de Salud en la materia:

Así las cosas, la Ley General de Salud, autoriza al Ministerio de Salud para tomar las medidas sanitarias correspondientes e imponer las sanciones, con lo cual el Ministerio de Salud no solo tiene el deber de hacer cumplir la Ley General de Salud sino el de proteger la salud pública calificada como bien de interés público, pues los derechos a la salud y a un ambiente sano y libre de contaminación -al menos por debajo de los límites tolerables para el ser humano- son derechos fundamentales irrenunciables y en cuya violación no se puede legítimamente consentir (expediente n° 08-004871-0007-CO).

Incluso, se registra una postura crítica de la Sala Constitucional en casos de incumplimiento de las obligaciones por parte de las autoridades competentes, como lo evidencia el voto n° 10067 del 2006, el cual sería ampliamente citado en resoluciones posteriores:

En un caso similar la Sala en sentencia No. 20006-08983 de las once horas dieciséis minutos del veintitrés de junio de 2006 dispuso: “Estima este Tribunal Constitucional que el Ministerio de Salud ha sido omiso en el cumplimiento de sus obligaciones en tutela del derecho a la salud del amparado y demás vecinos de la urbanización de marras, al no hacer uso de sus potestades legales con el fin de solucionar, definitivamente, el problema sanitario que les afecta y que han denunciado formalmente, pues ha realizado una actividad insuficiente, inoportuna e ineficaz que se comprueba con el hecho de que el problema subsiste, al no haber concretado ninguna acción en ejercicio del poder de policía que le asiste por ley para hacer cumplir sus órdenes. Queda así en los miembros de este Tribunal Constitucional la percepción de que ha sido la actuación de una “Administración de papel”, que agota su actividad en meros trámites burocráticos, simplemente limitándose a realizar inspecciones y girar recomendaciones u órdenes sanitarias, sin que se tome medida alguna para corroborar que se hayan cumplido y, lo que es peor, sin que se evidencien de su parte acciones eficaces, verdaderamente encaminadas a resolver en definitiva la problemática sanitaria expuesta, como corresponde para cumplir el fin público que se le ha encomendado, lo que redunde en

detrimento de la salud y el medio ambiente y, por consiguiente, en violación del artículo 50 constitucional, situación que resulta intolerable para esta Sala (expediente n° 05-008073-0007-CO).

Hasta este punto, se constata que existe una garantía efectiva en la implementación y cumplimiento de los derechos para los cuales se acude a esta vía. Empero, tal y como se postuló en el apartado anterior, en las resoluciones de la Sala Constitucional en la materia predominan los recursos votados de forma negativa, esto es, aquellos declarados sin lugar o, en menor medida, aquellos que son rechazados en las etapas previas de admisibilidad.

Salvando las particularidades de cada uno de estos casos, uno de los criterios frecuentes reafirma el acceso al recurso hídrico como requisito para la garantía del derecho a la salud reconocido en la norma constitucional, pero mantiene la conceptualización del agua como un servicio público cuyo suministro efectivo debe estar sujeto al cumplimiento de los requisitos formales establecidos para ese fin. Ejemplo de ello es lo indicado en la resolución n° 2755 del 24 de marzo del 2000:

Es claro que como derivado al derecho a la Salud (artículo 21 de la Constitución Política), el servicio de agua potable debe de estar al alcance de toda persona. Sin embargo, los requisitos legales y reglamentarios que debe de reunir el posible usuario no pueden soslayarse si, como en el caso bajo examen, son razonables y lógicos (expediente n° 00000722-0007-CO).

Derivado de este criterio, el rechazo de estos recursos se tiende a acompañar de la indicación de recurrir a otras vías de la institucionalidad que, a criterio de la Sala Constitucional, resultan más pertinentes para la interposición y resolución de los reclamos de quienes acuden a la judicialización de sus situaciones: llámese la autoridad prestataria del servicio, la sede administrativa, la jurisdicción ordinaria, e incluso, otros poderes del Estado como el Legislativo o el Ejecutivo (sentencias n° 7744-2009; y 998-2017).

Es a partir de estos criterios de interpretación jurídica y sus implicaciones prácticas que se trae de nuevo a colación la tensión sobre considerar el recurso hídrico y su provisión a la colectividad como un servicio público, sujeto al cumplimiento a cabalidad de los requisitos formales establecidos para su suministro efectivo y en contraposición de su visión como un derecho humano cuya interrupción debe ser resuelta de forma expedita.

Aunque buena parte de los elementos en torno a esta tensión se profundizan en páginas posteriores con el marco interpretativo del agua como

servicio público, las referencias cruzadas y el entretreído, no solo de derechos sino también de criterios de jurisprudencia, llaman a la constante y abierta problematización al respecto.

Es así como, en no pocas ocasiones, el criterio de interpretación que considera el acceso al agua como necesario para la garantía de otros derechos fundamentales se encuentra en coexistencia con otros marcos interpretativos y de jurisprudencia que pueden constituirse en una suerte de “barreras” para su cumplimiento; por ejemplo, aquel que le supedita al seguimiento de requisitos formales o lo hace objeto de otras vías del entramado institucional.

Otra postura crítica reclama que el agua tiene derechos por sí misma y en ese sentido es un recurso que no debiera estar supeditado al ser humano, sino que, un río, lago, los mares tienen sus garantías per se. Este es un enfoque que entiende de otra forma al medio ambiente, y lo concibe como no sometido a la disposición del ser humano. No hay instrumentos internacionales de los derechos de los sistemas naturales, sino sentencias ejemplificantes como las de la Corte de Constitucionalidad colombiana, o el caso de Nueva Zelanda, que reconoció a un río su personalidad jurídica (Sagot, 2020). Estas posturas no han encontrado respaldo en la jurisprudencia constitucional, en la medida que la protección constitucional de la naturaleza se ha venido haciendo a través del derecho humano a un ambiente sano y equilibrado⁶⁷, en la misma línea de la OC-23/17 y la sentencia Lhaka Honhat vs Argentina de la Corte IDH (E: Peña, 2021).

Resultados cuando se invoca el derecho al agua entrelazado con derechos ambientales

La Sala Constitucional también ha enmarcado el derecho al agua como ligado al ambiente sano y ecológicamente equilibrado del numeral 50 de la Constitución Política costarricense, el cual fue reformado en 1994. Así, se mantiene la tendencia a emitir criterios con base en un ecosistema de derechos y garantías con alto grado de interrelación. Es lo que se ha denominado la ecologización de los derechos humanos (Peña, 2021). El total de casos encontrados bajo la etiqueta de contaminación de agua son alrededor de ochenta; sin embargo, es claro que en este tipo de conflictos un solo caso puede estar afectando a una comunidad, aunque sea un reclamo individual el que lo active. Ejemplo de este entretreído es lo indicado en la resolución n°13222 del 29 de agosto del 2008, en la que el Tribunal Constitucional expone:

67 Ver resoluciones n°: 2021-24807, 2021-1189, 2019-24513, 2008-13426, 2002-2486.

[...] el criterio de la Sala ha sido conteste en el sentido de que el derecho al ambiente es inescindible del derecho a la salud y el derecho a la vida. Así las cosas, la protección constitucional cubre y vincula el ambiente ecológicamente equilibrado con el derecho fundamental a la salud, tanto en el plano psíquico como en el físico, como mecanismo de hacer efectivo el principio contenido en el artículo 21 de la Constitución Política de la República que establece: “La vida humana es inviolable” (expediente n° 08-010636-0007-CO).

Producto de esa interrelación, en este marco interpretativo también hay una reincidencia en los casos de recursos sobre la contaminación del recurso hídrico por distintos motivos y el manejo de aguas pluviales, con especial énfasis sobre el impacto de estas actividades en el ecosistema y, posteriormente, en las personas. La conservación del ambiente se posiciona como uno de los puntos frecuentes a discutir, tal y como se señala en la resolución n° 10488 del 24 de Setiembre del 2004:

Es claro que la norma tiene por objeto reprimir la contaminación del ambiente, específicamente del agua. Esta Sala ha sostenido de manera reiterada que para disfrutar del Derecho a la Vida y a la Salud necesariamente debe conservarse el ambiente. Aun antes de la reforma al artículo 50 del Constitución Política —en 1994—, la conservación del ambiente era para la Sala un derecho fundamental (expediente n° 04-005248-0007-CO).

Como expresión del aumento en la judicialización de la materia en cuestión, en este marco convergen casos con componentes de la cotidianidad, lo local y situaciones coyunturales que obedecen a conflictos entre sujetos individuales; así como conflictos en comunidades, de planificación urbana, proyectos de construcción, actividades económicas, mantenimiento de vías públicas y demás, que hacen referencia a situaciones estructurales que afectan la disponibilidad y calidad del recurso.

Más recientemente, al pronunciarse sobre la contaminación del Río Torres con aguas negras, este Tribunal dicta la sentencia n° 08696-2002, del 6 de setiembre de 2002, que reafirma la vinculación entre el ambiente y la vida humana. Dice esa sentencia:

Los derechos a la salud y a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, son una derivación del derecho a la vida, consagrado constitucionalmente en el artículo 21. Estos derechos se encuentran inescindiblemente vinculados ya que cualquier daño producido en el medio

ambiente incide directamente en la salud de los individuos y por ende en su calidad de vida (expediente n° 02-001661-0007-CO).

Más adelante, agrega:

El hecho mismo de que se descarguen aguas residuales sin que éstas hayan recibido un tratamiento previo en el río Torres, constituye una grave violación al ambiente que consecuentemente, tiene incidencia directa en el derecho a la salud de los individuos. De lo dicho se desprende de manera indudable que el artículo 132 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, en tanto sanciona la contaminación del ambiente, protege el ambiente mismo, la salud y la vida humana. De modo que la pena de prisión prevista por esa norma —de uno a dos años— no es de ninguna manera desproporcionada en relación con el bien jurídico que protege. La pena obedece a la conducta tipificada y, por ende, no cabe el argumento de que responde a una deuda.

En 2005, una empresa privada presentó un recurso de amparo contra el Departamento de Ingeniería del AyA de la Región Huetar Atlántica, por negarle el servicio de agua potable y así imposibilitar la construcción de sus instalaciones en Limón. El AyA argumentaba que dicha construcción afectaba las aguas de subsuelo. La Sala Constitucional rechazó el recurso de la empresa y desarrolló ampliamente que “la degradación y contaminación de los mantos acuíferos le impone al legislador y a las administraciones públicas la tarea urgente e impostergable de protegerlos.” (expediente n° 05-011723-0007-CO).

Se destaca una tensión entre las actividades económicas y la presión por fuentes de agua, muchas también se hacen manifiestas en acciones colectivas públicas que terminan judicializándose en la Sala Constitucional. En la siguiente resolución se puede visibilizar dicha tensión:

Sobre el derecho de acceso al agua para el desarrollo rural sostenible. La Constitución y los Tratados Internacionales, generalmente contienen principios y valores aplicables para el derecho agrario y ambiental, tales como la función económica-social de la propiedad agraria, la explotación racional de la tierra, la distribución equitativa de los productos, el fomento a la producción agraria, el derecho al desarrollo de los pueblos, el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el derecho de acceso a los mercados agroalimentario y la seguridad alimentaria. El artículo 50 de la Constitución Política fue incorporado como una norma programática que impone al Estado el fomento de la producción, incluyendo la producción agraria y el adecuado reparto de la riqueza. Se trata de un

principio general, aplicable de igual modo al Derecho agrario, porque el Estado promulga gran cantidad de legislación especial, a fin de fomentar la producción agraria, sobre todo en productos tradicionales, y lograr un equilibrio de las actividades productivas con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. A ese propósito la Sala ya ha establecido la importancia de que los productores y empresarios agrarios, puedan tener acceso a ese recurso para el desarrollo de sus actividades productivas y de consumo humano (entre otras, sentencias No. 2011-244, y 2011-6221 de las 10:53 horas del 13 de mayo del 2011, donde la Sala determinó la inexistencia de agua en un asentamiento campesino, en donde la mayor parte de las parcelas no tiene acceso al recurso hídrico, por lo que ordenó al Instituto de Desarrollo Agrario y al Instituto de Acueductos y Alcantarillados, dotar del mismo a dicho Asentamiento). Aunado a lo anterior, y atendiendo a los fines perseguidos por la legislación agroalimentaria y agroambiental, es justo reconocer un equilibrio entre la producción agropecuaria, ganadera y acuícola, y la protección del medio ambiente, pero facilitando el aprovechamiento sostenible de los recursos. De esa forma se puede garantizar suficiente disponibilidad de productos para satisfacer tanto la producción agroalimentaria (o seguridad alimentaria vista como disponibilidad de productos para el ejercicio empresarial de la actividad agraria sostenible), como la calidad agroalimentaria y la protección de la salud y el medio ambiente. Es decir, un perfecto equilibrio entre Agricultura, Ambiente y Alimentación en el ámbito del comercio agrícola, nacional, regional (o comunitario) e internacional (resaltado nuestro, sentencia n° 8486-2014).

En términos de los criterios jurídicos que dan pie a esa gran variedad de situaciones, se destacan los debates del Tribunal Constitucional sobre sus alcances y sus limitaciones en relación con las demás entidades del aparato judicial e institucional costarricense.

En ese sentido, salta a la vista la reiterada postura en torno a los recursos en la materia que corresponden a las denominadas “*cuestiones de constitucionalidad*” y aquellos que, considera, no son objeto de recursos como el amparo y deben ser vistos por otras vías judiciales como la contencioso-administrativa. Ejemplo de esto es la resolución n° 16032 del 3 de noviembre del 2006:

[...] estima la Sala que lejos de plantear verdaderas cuestiones de constitucionalidad, el recurrente pretende en este caso constituir a este Tribunal en una instancia más dentro de la vía administrativa ante la cual cuestionar los aspectos técnicos de los estudios hidrogeológicos del proyecto.

No le corresponde a la Sala sustituir o revisar el criterio técnico de las autoridades responsables en la materia, y la discusión sobre el uso del bien o las responsabilidades de la Administración sobre las limitaciones impuestas, deben ser planteadas y discutidas a profundidad en la sede ordinaria correspondiente, donde con mayores posibilidades probatorias se puede discutir el reclamo que pretende ventilar el recurrente en esta sede sumaria (expediente n° 05-015690-0007-CO).

Habida cuenta de la amplitud de esta discusión en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional costarricense, se encuentra el criterio frecuente, como voto salvado o como nota separada que sintetiza esta larga discusión en torno al estado del entramado institucional, los posibles conflictos de competencias y los casos que la Sala debería, o no, resolver:

[...] sostengo que esta Sala debe abstenerse de conocer los reclamos que se le presenten por supuesta infracción al artículo 50 de la Constitución Política para dejar en manos de la justicia administrativa y la jurisdicción contenciosa administrativa su conocimiento. Lo anterior se deja afirmado con carácter general, sin perjuicio de reconocer la existencia de casos particulares o grupos de casos que, según mi criterio, sí resultarían aún mejor tutelados por esta Sala y por tanto deben ser conocidos y resueltos por ella.- Dentro de tales grupos de casos, y sin que esta enunciación pueda considerarse como una lista cerrada y definitiva, puedo señalar que la Sala debe reservarse el conocimiento de situaciones como por ejemplo los reclamos por infracciones ambientales que además pongan en riesgo directo la salud de las personas, o el acceso o calidad del agua; los casos de violaciones groseras y directas al ambiente y en los cuales se constate una palmaria ausencia de la protección por parte de las autoridades estatales, siempre y cuando además la naturaleza del reclamo permita ser abordado mediante el instrumento del amparo como instituto procesal sumario y especial, ya que estimo que tampoco se debe “ordinariar” el amparo para abordar, aún en estos casos citados, temas que rebasen la capacidad de ser atendidos adecuadamente en el mismo (sentencia n° 103991 – 2018, expediente n° 18-005435-0007-CO).

A este criterio se suma la nota separada del magistrado Jinesta Lobo, en la cual se recupera, de manera breve, la influencia de la normativa internacional vigente en la materia. En este punto, como un recurso para justificar la delimitación de esos límites entre ambas jurisdicciones:

Desde la sentencia No. 2012-00975 de las 09:05 hrs. de 27 de enero de 2012, en materia ambiental, cuando hay intervención administrativa previa, mediante el dictado de actos administrativos de diversos entes y órganos públicos, remito el asunto a la jurisdicción contencioso administrativa. No obstante, bajo una mayor ponderación, cuando el tema involucre la contaminación o destrucción de un humedal (en este caso un manglar), dada su protección por la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas, “Convención Ramsar”, sí estimo que debe conocerse y resolverse el asunto en esta jurisdicción constitucional, debido a su importancia para los ecosistemas y la recarga de aguas subterráneas (sentencia n° 05377 – 2018, expediente n° 18-003128-0007CO).

Es en este contexto cobran sentido las constantes menciones y referencias a las competencias de instituciones como la Setena, el AyA, Senara, el Tribunal Ambiental, el Ministerio de Ambiente y Energía, gobiernos locales y la ya referenciada jurisdicción contencioso administrativa.

Así, los casos que son resueltos a partir del marco de interpretación jurídica de la protección del agua como parte del medio ambiente y los votos que se desprenden de ellos dan cuenta de temas y tensiones en su abordaje. No solo se resalta la complejidad del entramado institucional (véase capítulo 3), sino también el predominio de “lo técnico”, las largas discusiones en torno a los alcances de cada jurisdicción y las consecuentes implicaciones de cada uno de estos elementos en términos del acceso a la justicia y la garantía del derecho humano al agua.

Resultados cuando se invoca el derecho al agua como servicio público relacionado con derechos de petición y pronta resolución

Durante los primeros años de la Sala Constitucional se recibieron principalmente recursos de amparo relacionados con el acceso al agua potable debido a suspensiones o la falta de una conexión (paja) en propiedades privadas, cobros y acceso. Eran demandas de personas que reclamaban derechos individuales. En la búsqueda automatizada, la mayoría de los casos, poco más de 3.000, se relacionaba con trámites específicos con respecto al servicio de agua en su casa de habitación y en contra del proveedor de la localidad.

La jurisprudencia constitucional enmarcó estas demandas como un problema de acceso a un servicio público esencial, estableciendo que si bien no es posible negárselo a nadie, sí era necesario cumplir con los requisitos legalmente establecidos para recibir el servicio, entre ellos el pago oportuno.

La resolución n° 929-92, emitida en 1992, fue una de las más importantes para el acceso al servicio de agua potable, pues establece que aun cuando es legal la denegación del suministro de agua potable por falta de pago o por otras razones, el proveedor “debe garantizar una fuente pública de agua en un lugar cercano, a fin de no privar por completo del líquido vital y no causar un problema de salud pública”.

En las primeras resoluciones con respecto a suspensión del servicio del agua potable, la Sala estableció que “debe cumplirse con la Ley de Aguas y la Ley General de la Administración Pública sobre todo en cuanto a la debida notificación y audiencia a la persona que será afectada con esa medida” (sentencia n° 1524-90).

En el encuadre como servicio público también ha establecido que como un derecho fundamental de los administrados al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos debe ser prestado con elevados estándares de calidad, de forma continua, regular, celer, eficaz y eficiente: “lo que se acentúa en tratándose de servicios públicos esenciales como el abastecimiento de agua potable” (sentencia n° 02304-2009).

Por cierto, la Sala aún no realiza la conexión entre este derecho y los derechos de los usuarios (art. 46 CP), que como se verá adelante es escasamente citado en este grupo de sentencias, y el derecho a los servicios públicos (artículo 11 del Protocolo de San Salvador) (Peña, 2021).

Sobre el cobro del servicio de agua potable intradomiciliar, desde el inicio las resoluciones de la Sala Constitucional aceptan que las personas usuarias deben pagar por el servicio a la entidad proveedora. En relación con este tema, la Sala Constitucional reconoció ahí que:

Todo servicio público debe ser pagado según su costo y la utilización del mismo que se haga, lo cual no impide el cobro de una tasa razonable de capitalización ni el establecer ciertas gradaciones para penalizar los altos consumos en beneficio de los bajos, que son normalmente los de los sectores marginados de la sociedad” y, además, “si un ciudadano no paga la tasa correspondiente a un servicio público viola el derecho de los demás que sí lo pagan, al discriminarse en su contra (sentencia n° 56-90).

Existe en la jurisprudencia una indicación clara según la cual los montos o las diferencias con respecto al cobro deben ser objeto de la jurisdicción contencioso-administrativa, y no constituyen asuntos que deban tramitarse en la Sala. En un reclamo sobre el “desproporcionado y arbitrario” monto que cobraba el Acueducto Rural de El Colorado de Turrialba para la instalación del servicio de agua potable, el voto de la Sala fue sin lugar, y estableció que:

la divergencia está en el monto a pagar por tal servicio, cuestión que escapa a esta jurisdicción, puesto que lo que violaría los derechos constitucionales del recurrente sería la negativa a suministrar el servicio, pudiendo hacerlo, pero no el costo que dicho servicio tenga, divergencia que constituye una cuestión de posible legalidad o ilegalidad del costo que debe ventilarse en la vía legal correspondiente (sentencia n° 1533-90).

En ese mismo voto se encontró una nota redactada por el magistrado Piza Escalante, en la cual dejaba constancia de que difería de las razones dadas por el pleno de la Sala, pues consideraba que un cobro desproporcionado sí podía ser objeto de un recurso de amparo ante la jurisdicción constitucional:

no puedo compartir la afirmación general que se hace en la sentencia de que el monto a pagar por el servicio de agua potable, como el de cualquier otro servicio público, escape siempre a la Jurisdicción Constitucional. Por el contrario, considero que, por ejemplo, un cobro desproporcionado o irrazonable puede implicar un medio indirecto de excluir a determinadas personas del servicio, violando así sus derechos fundamentales a la prestación del mismo en condiciones de igualdad y sin discriminación (sentencia n° 1533-90).

Esta diferencia de criterio fue desapareciendo en las votaciones, y por unanimidad se declaraba sin lugar aquellos recursos de amparo que trataran sobre cobros injustos, o elevados, justificación de tarifas, etc. Estos temas se definían como asuntos de mera legalidad, por lo tanto, las personas afectadas debían llevarlos a la jurisdicción ordinaria. En caso de seguir por estas vías, las personas se ven en la necesidad de hacerse acompañar por un abogado, y el procedimiento es mucho más lento.

Las razones esbozadas anteriormente sobre el incumplimiento de requisitos o la falta de pago son dos de las argumentaciones más comunes para declarar sin lugar una gran cantidad de casos que se presentan a la Sala clasificados como acceso a servicio público de agua potable.

El alcance de los votos no solo incluye a las instituciones públicas, sino cualquier tipo de proveedor del servicio de agua. Así pues, entre las entidades denunciadas hay una enorme diversidad de acueductos rurales o Asadas. Debe recordarse que existen alrededor de 2.000 Asadas en el país, las cuales se encargan de abastecer a un 40% de la población, con lo cual el porcentaje de denuncias es más reducido de lo esperado (véase capítulo 2). También existen entes recurridos tales como los proveedores privados y los dueños de condominios o casas de habitación.

En 1991 que se declaró con lugar unos de los primeros casos por acceso al agua potable contra un acueducto rural (conocidos como Asadas). En la corta sentencia se define claramente que la suspensión de agua que reclamaba la persona atenta contra “su derecho de defensa y el debido proceso”, sin que se mencione en la sentencia el derecho al agua.

Se pudo comprobar que efectivamente a la propiedad de la accionante no llegaba agua todavía, situación que obviamente viola el derecho de defensa que garantiza el artículo 39 de la Constitución Política y por consiguiente el principio del debido proceso, contenido en el artículo 41 de nuestra Carta Fundamental. Ello hace que el Amparo deba declararse con lugar, como en efecto se dispone (expediente 90-000567-007-CO).

En los años 2007-2009, la Sala recibió una avalancha de casos producto de una misma comunidad en la cual los desarrolladores retrasaban la entrega de casas ya vendidas, argumentando la falta de servicios públicos. En diversos votos sobre esta misma problemática, se enmarcaba claramente el acceso al agua potable como un servicio público responsabilidad tanto de la Municipalidad como de los desarrolladores del proyecto de vivienda:

Se ordena a la Presidenta del Concejo Municipal y al Alcalde Municipal de Oreamuno, Gladis Coto Carpio y Marco Vinicio Redondo Quirós, al Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, Jorge Arturo Sánchez Zúñiga y al Gerente General del BANHVI, Ennio Rodríguez Céspedes, o a quienes ejerzan sus cargos, que adopten las acciones pertinentes y coordinadas, junto con la empresa constructora y la entidad autorizada, a fin de que todos los beneficiarios del Proyecto Vista Hermosa reciban sus viviendas, con carácter provisional, dentro del menor tiempo posible y mediante la forma contractual que juzguen apropiada, y se les presten los servicios de agua potable y electricidad (subrayado nuestro, sentencia n° 17407-2007).

Se adiciona la resolución número 17407 de 16:48 hrs. de 28 de noviembre de 2007, en el sentido de que la entrega provisional de las viviendas a los beneficiarios del Proyecto Vista Hermosa, así como la prestación de todos los servicios públicos deberá ser cumplida por las autoridades recurridas, dentro del término de un mes (subrayado nuestro, sentencia n° 1657-2008).

Estos casos de acceso al servicio público están relacionados con el derecho de petición o de pronta resolución (artículo 27 y 21), pues ante el reclamo de las personas porque el proveedor de agua no les da el servicio, no les responde,

o no les responde en tiempo, la Sala los enmarca como derecho de petición o derecho de pronta resolución.

A partir de la aplicación del Código Procesal Contencioso Administrativo en 2008 (Ley n° 8508), la jurisprudencia de la Sala Constitucional experimentó un cambio que afectó los casos relacionados con el derecho al agua. En las resoluciones n° 9928-23010, 2545-2008 y 17909-2010 el tribunal constitucional rechazó los recursos de amparo por pronta resolución, a fin de canalizarlos por la vía de la jurisdicción contencioso como amparos de legalidad.

El amparo de legalidad es una figura que se utiliza con el fin de reparar la omisión de la autoridad en la respuesta a un ciudadano (artículo 35 del Código Procesal Contencioso). Se ha sostenido que el derecho protegido en el artículo 41 constitucional, sobre el derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido, comprende, justamente, el derecho de plantear quejas, denuncias o reclamos ante las autoridades administrativas, así como de resolverlas en un plazo razonable (Orozco, 2019).

La consecuencia práctica de esta decisión fue que actualmente, tres cuartas partes de la litigiosidad en la materia contencioso-administrativa se refieren a amparos de legalidad. En 2017, por ejemplo, ingresaron 12.955 nuevos casos de los cuales 9.718 fueron de ese tipo. Sin embargo, la capacidad anual de resolución (casos terminados) de amparos de legalidad al año ronda los 3.000 asuntos, es decir menos de la mitad de los ingresos nuevos, lo cual provoca un circulante y duraciones crecientes (PEN, 2020; Milano, 2020).

El argumento central de la Sala Constitucional para este traslado era que una falta de respuesta de la administración no constituía necesariamente una violación de un derecho humano o fundamental. Este argumento ha sido especialmente utilizado para recursos relacionados con servicios públicos como el de agua en los que se demandaba la pronta respuesta de las instituciones o la justicia pronta.

Es evidente que determinar si la administración pública cumple o no con los plazos pautados por la Ley General de la Administración Pública (artículos 261 y 325) o las leyes sectoriales para los procedimientos administrativos especiales, para resolver por acto final un procedimiento administrativo –incoado de oficio o a instancia de parte- o conocer de los recursos administrativos procedentes, es una evidente cuestión de legalidad ordinaria que, en adelante, puede ser discutida y resuelta ante la jurisdicción contencioso-administrativa con la aplicación de los principios que nutren la jurisdicción constitucional, tales como los de la legitimación vicaria, la posibilidad de la defensa material -esto es de comparecer sin patrocinio letrado- y de gratuidad para el recurrente (sentencia n° 17909-2010).

Esta decisión tuvo una oposición minoritaria de algunos magistrados y magistradas que consideraban que esta transferencia a la jurisdicción ordinaria dejaba a la persona demandante sin acceso a la justicia pronta y cumplida (artículo 41 de la Constitución Política). En los votos salvados de Castillo Víquez y de Vargas Benavides, se exponía que la Sala

“no puede jerarquizar los derechos fundamentales establecidos por la Constitución Política, por lo que a mi parecer no podría darle un rango de protección diferente al principio de justicia pronta y cumplida, pues ello implicaría relegar al derecho tutelado por el artículo 41 Constitucional a un plano inferior al del resto de los derechos fundamentales que la mayoría de la Sala decidió seguir tutelando” (voto salvado por el magistrado Castillo Víquez, sentencia n° 17909-2010).

En efecto, hay diferencias considerables en el acceso a la justicia, pues si se da por la vía constitucional, esta se caracteriza por la amplia admisibilidad, gratuidad y celeridad en la defensa de derechos fundamentales. En la vía ordinaria, en particular en la contencioso-administrativa, no hay acompañamiento letrado gratuito, la duración es elevada y los demandantes pueden ser obligados al pago de costas de la parte demandada si pierde el caso.

La Sala Constitucional no cierra del todo la posibilidad de atender reclamos por el derecho de justicia pronta en casos sensibles. Es decir, se presenta un caso de competencia concurrente o compartida del derecho protegido en el artículo constitucional 41 sobre la justicia pronta y cumplida. Orozco (2019) analiza, en el caso de medio ambiente, cuando los casos judiciales utilizan el artículo 41 en conjunto con el artículo 50 del derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, se produce una protección multidimensional o multinivel.

Análisis de temas específicos

A partir de la búsqueda automatizada se lograron identificar unas sentencias hito en casos relacionados con el derecho al agua. Son sentencias que representaron un punto de quiebre en la jurisprudencia constitucional e influenciaron una gran cantidad de votos posteriormente. Estas referencias cruzadas fueron extraídas con los buscadores automatizados (gráfico 5.12).

Complementario a la sección anterior que analizó los encuadres más generales, en este apartado se busca realizar un análisis de temas más específicos con base en estas sentencias hitos, es decir, se podría decir que los encuadres son la familia extendida y en las siguientes páginas se verá una aproximación a

algunos de los hogares más relevantes que conforman estas familias. La mirada en profundidad a temas concretos permite ver y entender argumentos que evolucionan en el tiempo y, con ellos cambia el alcance del derecho al agua.

Como punto de partida para este análisis, el análisis automatizado extrajo las menciones a otras resoluciones y se creó una red de influencia, a partir de las sentencias que son más citadas. En total se lograron extraer 2.272 citas, pero para efectos de simplificar la gráfica se seleccionaron solo aquellas que presentan más de tres menciones (gráfico 5.12). A continuación se profundizará en tres redes de influencia específicas.

Reglamentación interna legítima los rechazos a las solicitudes del servicio de agua

Las resoluciones n° 12185-2004, 1898-06, 2300-06, 3825-2009 son las más citadas en el grupo de estudio de casos relacionados con acceso al agua. Estas sentencias están representadas en las esferas verdes en el gráfico 5.12, y como puede apreciarse tienen una zona de influencia hacia otras resoluciones, durante todo el período.

Estas sentencias tienen en común un considerando en el cual se legitima a cualquier proveedor, a negarle el servicio de agua potable a una persona que no haya cumplido con los requisitos administrativos establecidos; en el caso del AyA, con el Reglamento de Prestación de Servicios. Dichas resoluciones mencionan varios precedentes que datan de los años noventa. Tal es el caso de la sentencia n° 3263-2000, la cual, sin embargo, no tiene tanta influencia ni ha sido tan citada como la del año 2004, que sigue muy mencionada en años recientes. De hecho, esta sentencia se ha convertido en una de las argumentaciones más frecuentes para declarar sin lugar un asunto. Ese tipo de casos son los mayoritarios en el grupo de estudio. En 2020 estas sentencias tienen cerca de cincuenta referencias varias.

Para detallar el alcance de esta línea de argumentación, se utilizará como referencia la sentencia n° 1898-2006 –reiterada, entre otras, por las resoluciones n° 13310-2007, y 16311-2008, a través de la cual la Sala estableció que:

El recurrente alega (...) que pese a las solicitudes y esfuerzos hechos, el Instituto recurrido se ha negado a brindarles el servicio de agua potable aduciendo que se trata de un precario y que sus habitantes no cuentan con un plano de segregación que establezca que son propietarios de los inmuebles. Al respecto, se encuentra acreditado en autos, con base en el informe rendido bajo juramento por la autoridad recurrida, que existe una imposibilidad para instalar servicios de agua potable domiciliaria en la comunidad que habita el recurrente por dos motivos específicos: la falta de

una infraestructura adecuada y de presentación de solicitudes con cumplimiento de requisitos legales por parte de los interesados (...). Esta Sala, en la sentencia No. 2004-12185 de las 13:31 horas del 29 de octubre del 2004, en un caso similar al presente, señaló que no era posible obligar al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados a eludir lo dispuesto en su Reglamento de Prestación de Servicios a los Clientes ni en la Ley General de Agua Potable. De ahí que, en el tanto el amparado, no reúna las condiciones y requisitos ahí exigidos, aunque el servicio de agua potable debe estar al alcance de toda persona por tratarse de un servicio esencial, no se le puede proveer de manera regular. Dada la existencia de esos dos motivos objetivos por los cuales no es posible suministrar un servicio de agua potable regular al accionante: su falta de cumplimiento de requerimientos para la conexión de un servicio nuevo, empezando, por la presentación de la solicitud y la existencia de una infraestructura adecuada en la zona, no existe motivo alguno para entender que la denegatoria de la prestación del servicio regular por parte del Instituto recurrido se deba al hecho que el amparado y sus vecinos no cuentan con títulos de propiedad sobre los inmuebles que poseen. A lo anterior cabe agregar que con base en el artículo 33 del Reglamento referido, la falta de un título de propiedad no parece ser un obstáculo para solicitar la conexión de un servicio nuevo de agua potable, en tanto se cumplan los requerimientos que indica esa norma. En todo caso, se encuentra acreditado también que aunque no se ha suministrado el servicio regular de agua potable, el recurrente y demás vecinos cuentan con fuente pública que el Instituto instaló para que puedan abastecerse, para sus necesidades básicas. De ahí que considere este Tribunal que ha sido la propia omisión del recurrente y de los vecinos de la localidad, quienes no acreditan haber presentado las solicitudes para la instalación de un servicio nuevo de agua potable en la comunidad donde habitan, la que ha impedido que se valore su situación a efectos de determinar si, cumpliendo, sobre todo los requerimientos del artículo 33 del Reglamento de Prestación de Servicios a los Clientes, las limitaciones de infraestructura pueden ser superadas en su caso y se le puede proveer de un servicio regular de agua potable (subrayado nuestro).

Se entiende entonces, que si bien existe un derecho fundamental al agua que puede ser exigido a la administración correspondiente, la prestación del servicio bien puede sujetarse al cumplimiento de los requisitos establecidos para su otorgamiento y a que exista posibilidad material de suministro, esto es, que no existan situaciones técnicas que imposibiliten o desaconsejen a la

administración a brindar el servicio de agua potable, situación que determina que la administración carece de la obligación de prestar el servicio de agua potable en caso de existir razones técnicas que lo desaconsejen o imposibiliten, debiendo informar adecuadamente al gestionante las razones por las cuales no puede atenderse su solicitud (sentencia n° 003825-2009).

La obligación de instalar una fuente pública de agua potable cuando hay desconexiones

En las resoluciones de la Sala Constitucional se ha tomado como base el servicio público de agua para desarrollar una serie de principios sobre el acceso, la equidad, la continuidad del servicio, que posteriormente serían reconocidos como principios constitutivos del derecho humano al agua, aunque en estas precursoras sentencias no se hacía uso de este lenguaje.

El servicio de agua potable es indispensable, y tanto las autoridades del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, como las del Ministerio de Salud y las municipales, deben velar porque ese servicio esencial no sea suprimido y sólo podrá suspenderse por falta de pago, cuando exista una fuente pública en cual el abonado pueda abastecerse, en los términos del artículo 8 de la Ley de Agua Potable y de reiterada jurisprudencia de esta Sala. Esto no desconoce que haya de pagarse por el servicio, que no es en forma alguna gratuito, además de que el abonado está obligado a convertirse en abonado del Instituto para poder ser acreedor del servicio, -por ser éste Instituto por ley el encargado de brindarlo y administrarlo en primera instancia- en los términos del artículo 7 del reglamento de cita (sentencia n° 1108-96).

La Sala dispuso así como precedente disponer obligatoriamente de fuentes públicas de agua para el abastecimiento de la población cuando no se pueda costear. Esta línea ha sido sostenida y desarrollada más detalladamente en el tiempo.

En una sentencia posterior, se declaró con lugar el recurso de amparo al considerar que el derecho fundamental de los administrados al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos debe ser prestado con elevados estándares de calidad, de forma continua, regular, cèlere, eficaz y eficiente: “lo que se acentúa en tratándose de servicios públicos esenciales como el abastecimiento de agua potable” (sentencia n° 02304-2009).

Se determinó que esta obligación no es solo de las instituciones públicas, puesto que los particulares están también forzados al respeto y protección de los derechos fundamentales:

En ese sentido, si la Sociedad de Usuarios de Agua Vecinos de Residencial Los Arcos es la encargada del servicio de agua potable en ese lugar, está en el deber de proporcionarles una fuente de agua pública a aquellas personas que por diversas circunstancias se les ha suspendido este servicio. El agua potable y su servicio es un elemento vital para el desarrollo de la vida humana, un Tribunal Constitucional debe resguardar por ello una adecuada distribución de ese preciado recurso para que no se cometan violaciones a los derechos fundamentales de la vida y la salud. En este caso estamos ante un corolario de ambos derechos puesto que la suspensión en el servicio de agua, cuando se dé, siguiendo los presupuestos legales para ello, y cuando el usuario incurre en mora en el pago del servicio, la Administradora del Servicio podrá entonces válidamente suspender el suministro del agua. Sin embargo, la jurisprudencia ha dicho que cuando este supuesto suceda, debe instalar una fuente de agua pública para que la persona pueda satisfacer sus necesidades básicas y tener acceso al agua (sentencia n° 08383-2010) (Escobar, 2018).

Posteriormente, el reglamento de usuarios del AyA es asumido por la Sala Constitucional como de cumplimiento obligatorio para acceder al servicio, y así rechaza los casos en los cuales no se cumple con los requisitos ahí establecidos para el acceso al agua potable. Para un usuario nuevo, estos requisitos incluyen:

- Constancia de disponibilidad de servicios
- Constancia de capacidad hídrica
- Constancia de capacidad de recolección y tratamiento
- Constancia de capacidad hídrica con inversión de obra pública

Una vez presentados estos documentos, se puede iniciar con el proceso de solicitud de un servicio permanente, para lo cual se debe adjuntar el certificado de propietario registral, o información de arrendatarios y deben estar al día con los pagos ante el AyA. Si no existiera una red de tubería sobre la calle del solicitante, éste deberá realizar por su cuenta la extensión de ramal, con asesoría del AyA, excepto en casos muy calificados de condiciones económicas y de riesgo especiales (AyA, Reglamento de Prestación de Servicios, 2018).

En síntesis, hay requisitos técnicos de factibilidad, de infraestructura y requisitos documentales, sin los cuales el derecho al agua potable no podría ser garantizado. Es interesante si se contrasta con otros derechos humanos como la salud, en los cuales el reclamo no es sometido a este filtro previo de requerimientos. Por ejemplo, para reclamar una receta médica, la Sala no solicita la

viabilidad técnica o financiera de la CCSS, ni justifica su sentencia en que hay un listado oficial y protocolo de medicamentos, sino que ha sido más flexible, para el goce oportuno del derecho.

Estas argumentaciones contrastan con otras sentencias en las que sí se reconoce un deber proactivo del Estado para garantizar el acceso al agua potable, incluso si esto implica costos elevados. Es decir, por un lado se puede argumentar que hay obstáculos técnicos para garantizar el suministro de agua, pero en otros votos se obliga a la institucionalidad pública a expandir el servicio sin importar el costo. Por ejemplo, la Sala Constitucional examinó un caso en el cual el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados denegó la instalación del servicio de suministro de agua potable a un ciudadano, pues no existía red del servicio. Según indicó, “se están aprobando nuevos ramales que se hayan gestionado antes del 18 de abril del 2008” (sentencia n° 02304-2009). En esta oportunidad, acogiendo el precedente de 2007, la Sala consideró que dicho instituto, como ente estatal encargado de la prestación del servicio de agua potable “tiene la obligación de expandir su infraestructura para que tengan acceso a este preciado líquido cada vez más y más personas” (sentencia n° 011190-2007) (Escobar, 2018).

En 2003 también, en una resolución de las más citadas en el período de análisis, una ciudadana interpuso un recurso de amparo contra la Empresa de Servicios Públicos de Heredia (ESPH) por negarle el servicio de agua potable a pesar de contar con los requisitos formales para la solicitud de la paja y formar parte de una comunidad con servicio efectivo. En esta resolución el Tribunal Constitucional continuó marcando pautas en torno al agua como un derecho humano entrelazado a otros derechos garantizados por la Constitución Política y la normativa internacional vigente, de esta manera se nutren y complementan sus múltiples visiones en torno a esta materia (sentencia n° 4654-2003, expediente n° 03-004442-0007-CO).

Este voto recupera la ya mencionada responsabilidad del Estado y las instituciones competentes para la garantía efectiva del derecho al agua, aún en los casos donde el suministro del servicio presente obstáculos derivados de la escasez o el crecimiento urbano. En esas situaciones, el Tribunal Constitucional enfatiza en la obligación de las autoridades de adoptar las medidas necesarias para ese cumplimiento, por lo que declaró con lugar el recurso y responsabilizó a la ESPH por las costas, daños y perjuicios derivados de la negativa a brindar el recurso en ese caso concreto (sentencia n° 4654-2003).

En un caso que presentaron unos vecinos de Orotina por el pésimo servicio de agua que les brindaba la Municipalidad de ese cantón, la Sala Constitucional emitió una sentencia de carácter estructural en la cual ordenó una

serie de acciones a varias entidades públicas en un plazo perentorio, con un mecanismo de seguimiento, para resolver los problemas de acceso al agua:

Se declara con lugar el recurso en los siguientes términos: a) se ordena al Alcalde y a la Presidente(a) del Concejo Municipal de Orotina presentar ante el Ministerio de Salud, DENTRO DEL TÉRMINO DE TRES DÍAS contado a partir de la notificación de esta resolución, UN CRONOGRAMA DE ACCIÓN para los próximos seis meses, sobre el mejoramiento y mantenimiento del Acueducto de Orotina de manera que se garantice a la población la potabilidad, continuidad y calidad del servicio; b) dentro del PLAZO DE UN MES el Concejo Municipal y el Alcalde local DEBERÁN RESOLVER SOBRE LA READJUDICACIÓN del proceso licitatorio que han promovido para la adquisición de los materiales que sean necesarios para el mejoramiento del acueducto, en los términos que lo permite el préstamo otorgado por el IFAM. c) dentro del término de tres días contado a partir de la notificación de esta resolución el Alcalde Municipal deberá dar respuesta a los vecinos, en el sentido que corresponda, sobre la organización de un plebiscito para analizar el problema del servicio de agua. Se ordena al Presidente Ejecutivo de Acueductos y Alcantarillados DICTAR LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA ACOMPAÑAR A LA MUNICIPALIDAD DE OROTINA EN EL MEJORAMIENTO DE SU ACUEDUCTO LOCAL de manera tal que, AL CABO DE SEIS MESES se garantice a la población potabilidad, continuidad y calidad en el servicio, caso contrario deberá intervenir el Acueducto en cuestión. El Ministro de Salud DEBERÁ TOMAR LAS MEDIDAS TÉCNICAS NECESARIAS PARA DAR SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE CRONOGRAMA que esta sentencia le ordena a la Municipalidad de Orotina presentar ante ese Ministerio y EN EJECUCIÓN DE UN PLAN DE MEJORAMIENTO COMPLETO DEBERÁ GIRAR ÓRDENES SANITARIAS CON PLAZOS CONCRETOS DE ACCIÓN que involucren tanto a Acueductos y Alcantarillados como a la Municipalidad de Orotina (mayúsculas provienen del original, sentencia n° 12957-2001).

A manera de conclusión, la línea jurisprudencial de considerar el agua como un derecho fundamental ha permitido la prohibición de suspender por completo el servicio sin una fuente de agua pública, ha reconocido estándares de continuidad del servicio, un poco menos frecuente de calidad, ha sentado responsabilidades en la diversa y fragmentada institucionalidad del agua. Son votos que mantienen el interés por la garantía del acceso de las personas al

recurso y, aun cuando exista un procedimiento reglamentado, revisan la proporcionalidad de los requerimientos, además de la influencia explícita de la normativa internacional en la materia. Sin embargo, por otro un lado, algunas interpretaciones enfatizan en la necesidad de cumplir con requisitos formales para recibir de forma efectiva el servicio, se limitan a verificar que el reclamante haya cumplido todos los pasos para la solicitud del servicio de agua, pasos que no siempre son fáciles o posibles en determinadas circunstancias de vulnerabilidad.

Contaminación de fuentes de agua y protección de mantos acuíferos: el debate sobre el artículo 50

En las últimas décadas el país ha sido testigo de una escalada de conflictos y debates por la expansión de actividades económicas y los impactos de estas actividades extensivas en los ecosistemas y el recurso hídrico. Como se ha sostenido a lo largo de este capítulo, conforme se recrudecen los conflictos en torno al recurso hídrico se acude con mayor frecuencia a órganos como la Sala Constitucional, que dan luces para zanjar esas disputas y garantizar el cumplimiento del entramado de derechos. El caso de la contaminación de mantos acuíferos es uno de los más relevantes.

El Relator de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, David R. Boyd, en su Informe del año 2021 describe la disponibilidad de agua potable en cantidad suficiente como uno de los componentes sustantivos del derecho a un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Explica las causas y consecuencias de la crisis mundial del agua, centrándose en los efectos negativos de la contaminación del agua, la escasez de agua y los desastres relacionados con el agua en el disfrute de muchos derechos humanos, que tienen repercusiones desproporcionadas en los grupos vulnerables y marginados (Naciones Unidas, 2021).

Los antecedentes y ejemplos de la participación del Tribunal Constitucional en la materia son variados y van desde el saneamiento de nacientes contaminadas con herbicidas⁶⁸ hasta la moratoria de actividades agrícolas. Es así como organizaciones sociales, comunales, gobiernos locales, universidades, el sector agroexportador, entre otros, se convierten en los principales actores implicados en estos conflictos.

Alrededor de un tema tan relevante, considerando que el 70% del agua potable proviene de acuíferos, la Sala Constitucional ha generado

68 Véase sentencia N° 000695-2019, Expediente n° 18-016614-0007-CO.

resoluciones que protegen estas fuentes. En una sentencia de 2004 y reiterada y ampliada en 2014, en extensos votos, se señalan:

Se destacan especiales características de la contaminación de aguas subterráneas, que ponen de manifiesto su particular vulnerabilidad: 1) La contaminación puede pasar inadvertida por mucho tiempo dado que las aguas están en el subsuelo. 2) La regeneración del agua una vez contaminada es muy lenta o bien tiene un costo tan alto que convierte a la contaminación en algo irreversible. 3) Existe un déficit de recursos técnicos y humanos para monitorear la calidad del agua subterránea y determinar la dimensión exacta de una eventual contaminación. Tales factores, a su vez, influyen en el tipo de protección requerida por los mantos acuíferos, que ineludiblemente debe ser preventiva, pues cuando el daño (la contaminación) se detecta, con frecuencia es ya demasiado tarde para una reversión de la situación. Entre tales medidas, señala la Sala en la sentencia de cita, están la prohibición de ciertas actividades humanas en determinadas zonas y la imposición de medidas de seguridad a actividades potencialmente contaminantes. También, con carácter enumerativo, se puntualizan como medidas de protección el establecimiento de perímetros de protección de los mantos acuíferos, la declaración de acuífero sobreexplotado, la declaración de acuífero en proceso de intrusión salina y el estado de necesidad y crisis hídrica (sentencias n° 01923-2004 y 18896-2014).

En estas citadas resoluciones, el asunto fue declarado con lugar (en 2004) y se anuló un proyecto de vivienda que pretendía construirse sobre en zonas de recarga y descarga de mantos acuíferos en el cantón de Poás. Se ordenó un conjunto de actuaciones a diversos órganos de encargados, en plazos definidos. En el 2014 fue declarada parcialmente con lugar, pues únicamente se aceptó el reclamo de la falta de respuesta de una entidad involucrada, y se descartó la lesión al artículo 50 de la Constitución Política. En un voto salvado, de nuevo un magistrado declaró el recurso sin lugar, y de hecho señaló que este debió haber sido rechazado en la etapa de admisibilidad, considerando, además, que es una temática que debe ser atendida en la vía ordinaria y no en el tribunal constitucional.

Este criterio de protección fue cuestionado en dos casos de alto perfil que pueden tomarse como referencia: el primero remite a la actividad piñera con especial concentración en la zona norte del país, donde sobresalen los casos de comunidades que desde muy temprano en el presente siglo sufren los impactos de la contaminación de los mantos acuíferos por los agroquímicos utilizados (Chacón, 2016). El segundo se refiere a la modificación de los límites de

una reserva biológica para establecer un proyecto de abastecimiento de agua para Guanacaste.

En cuanto a las moratorias de los gobiernos locales a las piñeras, el caso llegó a la Sala Constitucional cuando el Concejo de la Municipalidad de los Chiles declaró una moratoria piñera por el lapso de cinco años. Los productores y exportadores de la fruta llevaron este acuerdo a consideración de la Sala Constitucional vía recurso de amparo, alegando lesiones a la libertad de empresa, el principio de reserva de ley, proporcionalidad, razonabilidad, derecho de propiedad, entre otros. Antes, en 2012, también la Municipalidad de Guácimo había establecido una moratoria piñera en Pococí para combatir la contaminación del recurso hídrico y demás efectos ambientales como la disecación de humedales, la destrucción de bosques primarios, la sedimentación de ríos y la erosión del suelo (Barquero, 2013).

En ambos casos, por resoluciones de la Sala Constitucional las moratorias fueron anuladas (sentencias n° 0013939-2013 y 11545-2016). En términos generales, el tribunal constitucional consideró el asunto de las limitaciones a la libre empresa y las actividades económicas como uno de reserva de ley y reiteró su posición en contra de que los gobiernos locales asuman este tipo de restricciones; aunado a ello, se señaló la necesidad de contar con estudios altamente especializados que no den pie a cuestionamientos para la toma de esas decisiones.

En el presente asunto, se considera improcedente el acuerdo de moratoria acordado por la Municipalidad de Los Chiles, pues no cuenta con un expediente que respalde dicho acuerdo y los criterios que lo sustentan no son actuales ni objetivos. Por su parte la Municipalidad recurrida admite que no existe un expediente sobre el acuerdo impugnado, y considera que ese tipo de acuerdos no siempre requieren la apertura de un expediente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 del Código Municipal (expediente n° 16-009192-0007-CO).

En estos casos, están presentes los debates a lo interno de la Sala y la diversidad de criterios en torno a su papel en temas ambientales o de competencias con otras jurisdicciones o entidades. Ejemplo de esto son las razones adicionales al voto de mayoría que brinda el magistrado y redactor Castillo Víquez, donde se hace explícito el criterio de que la resolución no responde per se a una desprotección del ambiente y el recurso hídrico como razones que impulsaron el acuerdo de la moratoria, sino a un dilema de competencias y obligaciones según el ordenamiento jurídico:

Dicho lo anterior, las municipalidades no tienen competencia para prohibir una determinada actividad económica lícita en sus territorios o declarar moratorias, definidas o indefinidas. Esa competencia corresponde al Estado, toda vez que el Derecho de la Constitución (valores, principios y normas) es claro y preciso, en el sentido de que el régimen de las libertades públicas está reservado a la Ley. [...]

Por último, si hay lesión al derecho al ambiente, a la salud, al derecho al servicio agua potable y a otros derechos fundamentales de la población es a las autoridades del gobierno central a quienes compete prohibir la actividad económica, y no al gobierno local. Dicho de otra forma, la municipalidad está en el deber de autorizar la actividad económica sujeta o condicionada a que las autoridades competentes nacionales determinen que ésta no lesiona el derecho al ambiente, a la salud y derecho al servicio de agua potable de los pobladores del cantón (expediente n° 16-009192-0007-CO).

Empero, es sobre estas consideraciones de competencias que se recrudescen los criterios separados en el voto analizado. Por ejemplo, la magistrada Hernández López añade una nota en la que, si bien es cierto no se separa del voto de mayoría por considerar el actuar de la Municipalidad de los Chiles como un exceso de poder y un acto prohibitivo, recupera la obligación de los gobiernos locales y el entramado institucional de velar por la garantía de los derechos a partir de los límites permitidos por el ordenamiento jurídico:

La diferencia en este caso, radica en que el acuerdo impugnado excede tales facultades de administración fundadas en la ley, para decretar, sin sustento jurídico ni constitucional que se lo permita, una moratoria general, es decir, total para prohibir la actividad piñera en el territorio de los chiles. Por las razones indicadas en el voto de mayoría y en los precedentes citados, en un Estado liberal y unitario como lo es nuestro país, ese tipo de actos prohibitivos y limitativos de alcance general no solo están reservados a la ley formal emitida por la Asamblea Legislativa, sino que, además, ni siquiera ésta puede realizarlos libremente, sino que debe ajustar su actuar a las disposiciones del artículo 28 Constitucional, auténtica barrera contra la arbitrariedad del poder, incluso el democrático.

Fuera de lo anterior, resulta claro que las municipalidades conservan, -en ejercicio de sus potestades-, el derecho y obligación de gestionar la clausura de una o varias actividades económicas (incluida la siembra de piña) -ante las autoridades respectivas-, o a no otorgar una patente o permiso de uso de suelo, por ejemplo, si existen estudios técnicos que justifiquen

la medida, vgr. frente al riesgo o afectación a la salud, fuentes de agua, mantos acuíferos, etc. En ese sentido, desde mi perspectiva, las municipalidades no sólo tienen plena competencia, sino la obligación, de velar por la salud de sus habitantes y deben en casos concretos, actuar en defensa de esos intereses, claro está, siempre dentro del marco de la ley (expediente n° 16-009192-0007-CO).

Por otro lado, el magistrado Cruz Castro emite un voto salvado minoritario en el que declara sin lugar el recurso de los accionantes y justifica la moratoria piñera como parte de los controles temporales para minimizar los múltiples impactos de la actividad en la vida de las comunidades, el ambiente y el recurso hídrico:

Ante las amenazas al ambiente, a la salud y al acceso al agua, el gobierno local está legitimado para dictar una medida temporal que permita evaluar los efectos de una actividad agroexportadora que podría ser dañina para los habitantes de la comunidad. Una actividad empresarial no puede desarrollarse puede provocar serios daños sociales e individuales. En este caso hay un posible daño a terceros, en este caso, toda la comunidad, que justifica un control temporal para reducir los riesgos de daños medio ambientales o a la salud. En la ponderación de bienes, dada la gravedad de las amenazas, se justifica una medida transitoria que evite graves daños a los ciudadanos, limitando temporalmente la libertad de empresa (expediente n° 16-009192-0007-CO).

Las disputas por la actividad piñera y sus impactos en los ecosistemas y las comunidades se mantienen como un conflicto en desarrollo que, a su vez, es expresión de dinámicas estructurales de luchas por el territorio, los recursos y movimientos para subsanar las brechas a lo interno de un mismo país (véase capítulo 4).

Es en ese contexto que criterios como el emitido por la Sala Constitucional para el caso concreto toman relevancia, puntualmente en la ponderación que realiza de los derechos de la colectividad para su garantía integral, cómo sus decisiones acaban por favorecer a unos grupos sobre otros y como resuelve, con el paso del tiempo, sus propias disonancias en torno a las diferencias de criterio, alcance de sus competencias y la continuidad o ruptura de su propia jurisprudencia.

El segundo caso de alto perfil lo constituye la modificación de los límites de la Reserva Lomas del Barbudal vía ley n° 9610 “*Modificación de límites de la Reserva Biológica Lomas de Barbudal para el desarrollo del Proyecto de*

Abastecimiento de Agua para la Cuenca Media del Río Tempisque y Comunidades Costeras”; lo que generó amplios debates en los distintos sectores de la sociedad costarricense.

Los sectores en oposición incluyen grupos ambientalistas, vecinos y propietarios de la zona; que optaron por la judicialización del proceso con la interposición de dos acciones de inconstitucionalidad, ambas rechazadas; el tribunal constitucional declaró la primera sin lugar, en una votación dividida 4 contra 3 magistrados, y la segunda emitió un “*Estese a lo resuelto*”.

En lo que corresponde a la primera resolución n° 13836-2020 del 22 de Julio del 2020, las partes accionantes alegaron que esta modificación vía ley violentaba diversos principios del ordenamiento jurídico: *in dubio pro natura*, no regresión en materia ambiental, seguridad jurídica, equilibrio presupuestario, economía y eficiencia, entre otros procedimientos.

La Sala Constitucional únicamente admitió por el fondo aquellos extremos referentes al marco de los derechos ambientales y las discutidas limitaciones e insuficiencias de los estudios de impacto ambiental, con especial énfasis en la compensación de la biodiversidad necesaria por la modificación de los límites de la reserva; en el resto de las materias se consideró inadmisibile.

Así las cosas, se identifica que la interpretación de este caso reciente se dio a partir del marco en el que el derecho al agua se considera como entrelazado a los derechos ambientales.

En esencia, el Tribunal Constitucional consideró el proyecto PAACUME como uno de interés público, con la justificación necesaria y suficiente para ser desarrollado; asimismo, enfatizó en la necesidad de ponderar el acceso al recurso hídrico y la preservación del ambiente.

La necesidad técnica de suplir de agua a la región chorotega para implementar ese proyecto fue justificada a los legisladores desde su exposición de motivos. Existen decretos ejecutivos que declaran la emergencia por sequía en esa área desde el 2014, y desde años atrás las autoridades competentes han buscado diferentes opciones para atender esa problemática, aunque ello no se haya escrito en un solo y único documento, como aducen los accionantes. Es decir, el interés público de atender esa situación es una cuestión evidente y manifiesta. [...]

En ese sentido, no solo entra en ponderación la protección ambiental, sino también la necesidad de procurar el suministro a una gran parte de la población guanacasteca, de un líquido que es vital para los seres humanos, como el dotar de agua. De ahí que deban ser valorados todos los escenarios posibles y adoptar las medidas menos lesivas para todas las partes y los derechos involucrados, en atención a lo que procura un desarrollo

sostenible. Tampoco se violenta el principio de no regresión ambiental de la reserva biológica Lomas de Barbudal, por el contrario, la normativa impugnada está garantizando un fortalecimiento en materia de protección y administración en temas ambientales, ya que se incrementa el área de la reserva, se protegen e incorporan áreas con humedales naturales (río Cabuyo y Quebrada Amores), se asignan recursos económicos para la administración y manejo de recursos naturales, se integra la coordinación entre instituciones para el manejo y elaboración de los planes correspondientes en materia ambiental, y, finalmente, incorpora un nuevo ecosistema de humedal, el cual, además de ser un nuevo destino para las aves acuáticas, será un ecosistema que contribuirá a la adaptación y al cambio climático en toda la provincia de Guanacaste (expediente n° 19-000257-0007-CO).

Siendo consecuente con su visión interrelacionada de los derechos, esta postura no significa que para el Tribunal Constitucional la provisión del recurso hídrico esté por encima de la preservación de los ecosistemas; sino que en su voto de mayoría es enfática en cuanto a que se trata de una ley condicionada a estudios posteriores.

No obstante, es en torno a esos criterios de impacto ambiental que se expresan, una vez más, los ya mencionados debates a lo interno de la Sala Constitucional, en los que sus magistraturas se cuestionan su competencia, alcances y limitaciones en la materia, incluido el recurso hídrico. Es así como en el voto de mayoría de la resolución en cuestión se lee:

De esta forma, no solo resulta improcedente que este Tribunal revise la pericia con la cual fue realizado un estudio técnico, lo cual ameritaría una discusión de legalidad en el que diferentes expertos tengan amplitud de oportunidad para sostener sus criterios y debatirlos lo que no es propio de un proceso de constitucionalidad, sino que, lo más importante, es que esta ley igualmente sujeta la construcción y ejecución del proyecto en cuestión a la realización del estudio técnico complementario. De lo contrario esa área no podrá ser intervenida. [...]

La controversia de la suficiencia del periodo de estudio y de la metodología empleada, se reitera, es una cuestión técnica que no compete ser dilucidada en esta jurisdicción. En todo caso, si bien se comprobó que la realización de este estudio se programó para que se ejecutara en el plazo de diez meses y no de dos años, ello no constituye en sí mismo una falencia que lo descalifique, toda vez que, siguiendo la metodología en él diseñada, necesariamente se llegaría a la misma conclusión, indepen-

dientemente del tiempo que se tarde en realizarlo (expediente n° 19-000257-0007-CO).

En las notas correspondientes a los votos minoritarios de la resolución los magistrados Cruz Castro y Rueda Leal en su voto salvado manifiestan lo siguiente:

Si bien, en principio, no corresponde a la Sala evaluar técnicamente la calidad de los estudios ni definir si cuál criterio profesional debe prevalecer, no menos cierto es que este Tribunal sí interviene cuando se está ante evidentes y manifiestas inconsistencias o falencias (por ejemplo, las sentencias n 2012013367 de las 11:33 horas del 21 de setiembre de 2012 y 2013010540 de las 15:50 horas del 7 de agosto de 2013). En el sub iudice, luego de analizar el estudio de la OET, constatamos una serie de problemas que saltan a la vista a partir de su simple lectura y que evidencian de manera palmaria el incumplimiento de los requisitos constitucionales que ha establecido este Tribunal para la desafectación de áreas protegidas. [...]

Permitir la desafectación de una reserva biológica con sustento en este estudio de la OET (claramente insuficiente según se expuso supra), en otros análisis de naturaleza preliminar, y en un estudio de factibilidad que ni siquiera pudo ser discutido en el trámite legislativo, significa un grave retroceso a la tutela ambiental, antaño ampliamente reconocida por esta Sala Constitucional (expediente n° 19-000257-0007-CO).

Así las cosas, estos casos ejemplifican cómo en un mismo tema de protección de fuentes de agua potable, se presentan distintas interpretaciones en la Sala Constitucional con respecto la disponibilidad del recurso hídrico y los debates en torno a las medidas que se emprenden para enfrentar esas contingencias. Este es uno de los de marcos interpretativos que presentan más debates, en el sentido de hasta dónde alcanza sobre los límites y la interrelación del derecho humano al agua con otras garantías constitucionales como las del ambiente sano y equilibrado.

Conclusiones

La Sala Constitucional ha reconocido el derecho al agua, desde sus inicios en los años noventa. Este reconocimiento temprano incluso se adelantó a las discusiones internacionales sobre el derecho humano que culminaron con la redacción del Comentario 15 en 2002 y en 2010 la declaratoria de la Asamblea de Naciones Unidas, y permitió superar un período de invisibilidad del

derecho hasta uno de reconocimiento muy dinámico entre 1996 y 2010.

Esa es una parte de la historia, pero no la única. Otra parte que generalmente no se observa en los análisis de jurisprudencia es la diversidad de enfoques que exhibe la Sala en sus respuestas, lo cual origina una jurisprudencia que no es lineal ni siempre progresiva, como correlato también a una enorme diversidad de reclamos.

La judicialización de los casos relacionados con el agua es uno de los varios frentes en donde se dan las confrontaciones sociales sobre este recurso, y es claro que han ido en una tendencia creciente en los últimos años. El capítulo encontró tres encuadres predominantes de los casos: como servicio público esencial, como derecho fundamental y ligado al tema ambiental como contaminación de aguas. Cada grupo se asocia a un patrón de respuesta, más o menos positiva para los reclamantes.

En términos generales, los casos más exitosos para los reclamantes son aquellos en que combinan varios derechos humanos y, a su vez, citan varios artículos constitucionales. Usualmente se menciona el derecho al agua ligado con el derecho a la salud, a la vida, a un ambiente sano, incluso al derecho a la propiedad. Aunque debe mencionarse que no es un éxito seguro, y tiene áreas grises. Incluso el caso de la contaminación del agua por el monocultivo de las piñeras, que ha resuelto la Sala en varias oportunidades con alcances distintos, ha sido visto en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y no ha concluido.

El estudio localizó sentencias hito o relevantes para la garantía del derecho, por ejemplo la de la obligatoriedad de colocar una fuente pública ante un corte por falta de pago, o la de notificar con antelación y seguir un debido proceso para una denegación o suspensión del servicio; y mandatos específicos para desarrollar planes de mejora para la calidad y continuidad del servicio. Pero también se encontraron sentencias hito, o muy citadas que desarrolla una línea jurisprudencial de la Sala para rechazar o declarar “Sin Lugar” cuando el recurrente no ha cumplido con los requisitos administrativos establecidos por el proveedor. Al igual que se consolidó la línea de no admitir ningún caso relacionado con el costo del servicio.

Las referencias al derecho internacional han sido un importante apoyo para esta jurisprudencia, tal y como se observó, la respuesta de este Tribunal ha estado amparada en múltiples instrumentos jurídicos internacionales, a partir de los cuales ha realizado la traducción de esos criterios en acciones concretas que garanticen efectivamente las demandas de acceso al agua. En la lista de convenciones, conferencias y acuerdos que se cita repetitivamente en algunos de los votos, es notorio que escasamente se cita el Comentario 15 o la

resolución de las Naciones Unidas del reconocimiento del derecho humano al agua, tampoco es frecuente que se citen los antecedentes de la Corte Interamericana de Derechos Humanos relacionados con el tema, que pudieran darle un alcance mayor a los argumentos de la Sala Constitucional.

La creciente judicialización del derecho al agua ha venido acompañada de más frecuentes debates a lo interno de la Sala Constitucional sobre sus alcances, limitaciones y competencias a la luz del ordenamiento jurídico; debates que de una u otra forma tienen un impacto en el manejo del recurso hídrico y la situación de las personas y comunidades que acuden a ella. Así como en algunos votos se garantiza y se ordena la provisión del agua potable sin justificaciones presupuestarias, en otros votos los procedimientos y requisitos se asumen para rechazar una gran cantidad de asuntos, sobre la base de un incumplimiento de condiciones técnicas y reglamentarias.

Después de esta investigación, quedan por analizar en futuro cercano varias temáticas de interés, por ejemplo las sentencias estructurales en temas de agua, su relación en los conflictos de más alto perfil y cómo se han cumplido en la práctica.

Este capítulo identificó dos fronteras que merecen mayor atención en futuros estudios. En primer lugar el traslado del Amparo de legalidad a la jurisdicción contenciosa administrativa, que afecta a muchos de estos casos de denegación de un servicio público, habría que revisar en dicha jurisdicción cuántos y qué tipo de asuntos ingresan relacionados con el derecho al agua.

Otra frontera evidente refiere al tratamiento de los casos de ambiente en los que intervienen asuntos de agua para consumo humano. Estos son asuntos complejos en su mayoría median una diversidad de aristas y actores, que en muchas oportunidades son especializados en esta área. La jurisprudencia presenta una tensión entre admitir estos casos de manera inmediata o enviarlos a la jurisdicción ordinaria para recopilar prueba, estudios técnicos, etc. Son cada vez más frecuentes los votos salvados y las divisiones 4-3 en asuntos de este tipo de alto perfil y merecen un estudio por separado.

El reconocimiento del derecho humano al agua en la Constitución Política costarricense se realizó apenas en 2020 y no es posible ver su impacto aún porque justamente en diciembre de este año cerró el período de estudio de la recopilación de sentencias. En el futuro habrá que valorar si esta inclusión en la Carta Magna producirá efectos en el alcance de la interpretación de la Sala.



Siglas y acrónimos

Aderasa	Asociación de Entes Reguladores de Agua Potable
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
ANDA	Alianza Nacional para la Defensa del Agua
Aresep	Autoridad Reguladora de Servicios Públicos
Asadas	Asociaciones Administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados Sanitarios
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer
CGR	Contraloría General de la República
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
Cnudesc	Comité de las Naciones Unidas para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Covirena	Comités para el Monitoreo de los Recursos Naturales
DA	Minae Dirección de Aguas
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DHCR	Defensoría de los Habitantes
DGM	Minae Dirección de Geología y Minas
DHAS	Derecho Humano al Agua y al Saneamiento
DRAT	Distrito de Riego Arenal Tempisque
DUDH	Declaración Universal de los Derechos Humanos
Enaho	Encuesta Nacional de Hogares
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
Fonafifo	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
GAM	Gran Área Metropolitana
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IMN	Instituto Meteorológico Nacional

INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IPCC	Panel Intergubernamental de Cambio Climático IPCC
Jasesc	Junta Administradora del Servicio Eléctrico de Cartago
LNA	Laboratorio Nacional de Aguas
LOA	Ley Orgánica del Ambiente
LOS	Legal Opportunities Structure
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
Minae	Ministerio de Ambiente y Energía
Minsa	Ministerio de Salud
ML	Movimiento Libertario
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMS	Organización Mundial de la Salud
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ONU	Organización de Naciones Unidas
PAC	Partido Acción Ciudadana
PAACUME	Proyecto Abastecimiento de Agua para la Cuenca Media del río Tempisque y Comunidades Costeras
PGR	Procuraduría General de la República
Pidesc	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PRC	Planes Reguladores Cantonales
PTAR	Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales
Senara	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
Setena	Secretaría Técnica Nacional del Ambiente
Sinac	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
Sinigrh	Sistema Nacional de Información para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico
Sitada	Sistema Integrado de Trámite y Atención de Denuncias Ambientales
TAA	Tribunal Ambiental Administrativo



Bibliografía

Capítulo 1. Introducción.

- Alpizar, F. (Ed.) 2019. *Agua y Poder en Costa Rica, 1980-2017*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos, Universidad de Costa Rica.
- Arias, L. 2014. "Cartago se suma a la creciente lista de provincias que luchan contra la escasez de agua." *TicoTimes*. 10 de abril, 2014. En: <<https://ticotimes.net/2014/04/10/cartago-joins-growing-list-of-provinces-struggling-with-water-shortages>>.
- Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU). 2010. *Human Right to Water and Sanitation*. Geneva: AGNU; 2010. Documento de la ONU A/RES/64/292.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 1942. Ley de Aguas. Ley n° 276 de 1942. Diario Oficial La Gaceta, 27 de agosto de 1942. (Costa Rica).
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2007. Ley de Iniciativa Popular. Ley n° 8491 de 2007. Diario Oficial La Gaceta, 9 de marzo del 2006. (Costa Rica).
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2020. Expediente n° 21.382. En: <<http://www.asamblea.go.cr/glcp/votos%20de%20la%20sala%20constitucional/forms/allitems.aspx?rootfolder=/glcp/votos+de+la+sala+constitucional/votos/21.382&folderctid=0x0120005f7160a3c5dbf44dabb42c8a640a0422>>.
- Baer, M. (2017). *Stemming the tide: Human rights and water policy in a neoliberal world*. Oxford: Oxford University Press
- Barchiesi, S., Gaudette-Reed, J., Kupp, J. 2018. *Wise Up! : Incorporating the Ramsar Convention's "Wise Use" approach in the buffer of Palo Verde National Park and in the greater Tempisque watershed*. University of Florida.

- Boeglin, N. 2015. La Piña de Costa Rica ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes. En: <<https://www.sciencespo.fr/opalc/content/la-pina-de-costa-rica-ante-la-comision-interamericana-de-derechos-humanos.html>>.
- Boelens, R., Vos, J., & Perreault, T. 2018. Introduction: The Multiple Challenges and Layers of Water Justice Struggles. *Water Justice* (pp. 1-32). Cambridge: Cambridge University Press. DOI:10.1017/9781316831847.001
- Brown, C., Neves-Silva, P., Heller, L. 2016. "El derecho humano al agua y al saneamiento: una nueva perspectiva para las políticas públicas". *Ciênc. saúde coletiva*, Mar 2016, vol.21, no.3, 661-670. En <<https://doi.org/10.1590/1413-81232015213.20142015>>.
- Bulto, T. 2011. "El surgimiento del derecho humano al agua en el derecho internacional de los derechos humanos: ¿invención o descubrimiento?" *Melbourne Journal of International Law*. Vol 12. No. 2.
- Castro, J. 2019. "Costa Rica celebra liderazgo regional en agua potable" *La Republica*. 23 de julio de 2019. En: <<https://www.larepublica.net/noticia/costa-rica-celebra-liderazgo-regional-en-agua-potable>>.
- Canada, E. 2019. "Conflictos por el agua en Guanacaste, Costa Rica: Respuestas al desarrollo turístico." *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, 45, 323-344.
- Constitución Política de Costa Rica [Const]. Art. 50. 07 de noviembre de 1949 (Costa Rica).
- Côrtes, L., Gianella, C., Vallejo, C., Paez, Á. 2019. Constitutional Reforms for the Enshrinement of the Right to Water: Opportunities and Limitations in Brazil, Colombia and Peru. *Water in the Americas*. CMI, UIB.
- Cover-Ruiz, V., Reilly-Brown, J., y Saavedra, V. 2009. "El País Verde y el Estado del Sol: un análisis comparativo, conclusiones y recomendaciones para la reforma de la ley de asignación de agua de Costa Rica". Clínica de Conservación / Consultorio Jurídico Ambiental, Programa Conjunto de Derecho Ambiental de la Universidad de Florida / Universidad de Costa Rica. En: <https://www.law.ufl.edu/_pdf/academics/academic-programs/study-abroad/costa-rica/Water_Law_Final_Report.pdf>.
- de Albuquerque, C. 2009. *Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation. Mission to Costa Rica*. Nueva York: Organización de Naciones Unidas.

- El Guardián. 2020. “Garantizar el derecho humano al agua será incorporado en la Constitución Política”. 20 de mayo, 2020. En <<https://elguardian.cr/en-portada/garantizar-el-derecho-humano-al-agua-sera-incorporado-en-la-constitucion-politica>>.
- Farha, L., Bohoslavsky, J.P., Boly Barry, K., Heller, L., De Schutter, O., y Sepúlveda Carmona, M. 2020. Covid-19 ha expuesto el impacto catastrófico de la privatización de servicios vitales. *The Guardian*. Octubre 19. En <<https://bit.ly/2Gb2YAO>>. (recuperado el 19 de noviembre de 2020).
- Gleick, P. 1999. “El derecho humano al agua”. *Política de agua*. Vol 1(5): 487-503
- Globe Hunters. 2020. Where you can and can’t drink tap water as a tourist around the world. Sitio Oficial. En <<https://www.globehunters.ca/blog/safe-tap-water.html>>.
- Harris, L. M., y Roa-García, M. C. 2013. “Recent waves of water governance: Constitutional reform and resistance to neoliberalization in Latin America (1990–2012).” *Geoforum*, 50, 20-30.
- IUCN. 2018. “La CIJ emite la primera decisión de indemnización ambiental: un resumen de la sentencia”. International Union for Conservation of Nature. En <<https://www.iucn.org/news/world-commission-environmental-law/201804/icj-renders-first-environmental-compensation-decision-summary-judgment>>.
- Langford M. y Russell, A. F. (eds.). 2017. *El derecho humano al agua: teoría, práctica y perspectivas*. Cambridge: Universidad de Cambridge.
- McCaffrey, S. 2001. El derecho de los cursos de agua internacionales: usos distintos de la navegación. Londres: Oxford University Press, 3–4.
- Medina, L., y Rodríguez, T. 2014. “La frontera Nicaragua-Costa Rica: ambivalencia y complejidad de representaciones sobre una frontera objeto de pasión”, En *Conflictos y cicatrices: fronteras y migraciones en el mundo hispánico*, A. Delgado Larios dir., Madrid, Ed. Dykinson, 437-454.
- Mowforth, M. 2015. “Contaminación del agua por la producción de piña en Costa Rica”. La violencia del desarrollo: un sitio web complementario. En <<https://theviolenceofdevelopment.com/water-contamination-from-pineapple-production-in-costa-rica/>>.
- Nobel Peace Prize. 2021. Sitio Oficial, En: <<https://www.nobelpeaceprize.org/Prize-winners/Prizewinner-documentation/Oscar-Arias-Sanchez>>.

- OMS 2019. Agua potable. Sitio Oficial, en <<https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water>>.
- _____. 2020. "Mortalidad y carga de morbilidad por agua y saneamiento". Datos del Observatorio de Salud Global (GHO). En: <https://www.who.int/gho/phe/water_sanitation/burden_text/en>.
- PEN. 2019. Informe Estado de la Nación 2019. San José: PEN, Conare.
- _____. 2021. Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. PEN, Conare.
- Sadof, A. 2020. "El agua tiene más que ver con la pobreza de lo que se cree." *ONE*. En: <<https://www.one.org/international/blog/water-access-poverty-health/>>.
- Sánchez, F. 2020. "Vecinos de Hatillo presionan por problemas de suministro de agua." *El Mundo*. 11 de marzo, 2020. En <<https://www.elmundo.cr/costa-rica/vecinos-de-hatillo-presionan-por-problemas-de-suministro-de-agua/>>.
- Silver, N. (2019). How Long Can You Live Without Water? Healthline. En: <<https://www.healthline.com/health/food-nutrition/how-long-can-you-live-without-water>>.
- Stoler, J., Jepson, W., & Wutich, A. 2020. "Beyond handwashing: Water insecurity undermines COVID-19 response in developing areas." *JOGH*. Vol 10(1). In: <<https://doi.org/10.7189/jogh.10.010355>>.
- Stoltenborg, D., Boelens, R. 2016. "Disputas por derechos a la tierra y al agua en la minería aurífera: el caso del Cerro de San Pedro, México." *Water International*, 41(3), 447-467.
- Sultana, F. & Loftus, A. (Eds). 2020. *Política del agua: gobernanza, justicia y derecho al agua*. Londres: Routledge.
- TicoTimes*. 2020. "Costa Rica ahora considera el acceso al agua como un derecho constitucional". 5 de junio, 2020. En <<https://ticotimes.net/2020/06/05/costa-rica-now-considers-access-to-water-as-a-constitutional-right>>.
- UN. 1993. Vienna Declaration and Programme of Action, A/CONF.157/24 (Part I).
- UN. 2002. General Comment No. 15. The Right to Water. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights.
- UNDP. 2006. Más allá de la escasez: energía, pobreza y la crisis mundial del agua. *Informe de desarrollo humano 2006*. Houndsmills, NY: Palgrave Macmillan.
- UN International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. s.f. *Adopted and opened for signature, ratification, and accession by the United Nations General Assembly resolution 2200A (XXI) of 16 December 1966 entry into force 3 January 1976, in accordance with article 27*. En: <<https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx>>.

- Wilson, 1998. *Costa Rica: Politics, Economics and Democracy*. London: Lynne Rienner.
- Winkler, I. 2012. *The human right to water_ significance, legal status and implications for water allocation*. Oxford: Hart Publishing.
- Woodhouse, M. & Langford, M. 2009. "Crossfire: There is no human right to water for livelihoods." *Waterlines*, January 2009, Vol. 28, No. 1, Integrated Water Resources Management (January 2009), 5-12.
- WWAP. 2017. *The United Nations World Water Development Report 2017: Wastewater, The Untapped Resource*. United Nations World Water Assessment Programme. Paris, UNESCO.

Capítulo 2. Panorama general sobre el estado y uso del agua en Costa Rica.

- Aderasa. 2015. Sitio oficial, en: <<https://www.aderasa.org/>>.
- Angulo, F. 2020. *Patrones e impactos del uso de la energía y el agua en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2020*. San José: PEN, Conare.
- Aresep. 2019. *Aresep aprobó primera tarifa hídrica* (Boletín 38-2019). San José: Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.
- _____. 2020. *Tarifas agua potable*. Sitio oficial, en: <<https://aresep.go.cr/agua-potable/tarifas>>.
- Astorga-Espeleta, Y. 2013. *Gestión del recurso hídrico*. Ponencia preparada para el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: PEN, Conare.
- AyA. 2017a. *Plan nacional de inversiones en saneamiento 2016-2045*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. En: <<https://www.aya.go.cr/ASADAS/Documents/PLAN%20NACIONAL%20DE%20INVERSIONES%20EN%20SANEAMIENTO%202016-2045.pdf>>.
- _____. 2017b. *Política nacional de saneamiento de aguas residuales 2016-2045*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. En: <<http://www.da.go.cr/saneamiento-de-aguas-residuales/>>.
- _____. 2018. *Costa Rica duplica la inversión en agua potable y saneamiento*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. En: <<https://www.presidencia.go.cr/comunicados/2018/03/costa-rica-duplica-la-inversion-en-agua-potable-y-saneamiento/>>.
- _____. 2019. *Base de datos Sistema de Apoyo a la Gestión de Asadas*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

- _____. 2020. *Comportamiento oferta y demanda Pacífico Central*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- _____. S.f. *Glosario de conceptos*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Sitio Oficial, en: <<https://www.aya.go.cr/ASADAS/documentacionAsadas/Glosario%20Formulario%20Unificado.pdf>>.
- BCCR. 2020. *Precio medio por metro cúbico: Cuenta de agua 2012-2017*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- Castillo, L. et al. 2012. *Plaguicidas y otros contaminantes*. Ponencia preparada para el *Decimoctavo Informe Estado de la Nación*. San José, PEN, Conare.
- CGR. 2013. *Informe acerca de la eficacia del Estado para garantizar la calidad del agua en sus diferentes usos (DFOE-AE-IF-01-2013)*. San José: Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República. En: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/sad_docs/2013/DFOE-AE-IF-01-2013.pdf>.
- _____. 2014. *Informe de la auditoría de carácter especial acerca de la suficiencia de los mecanismos implementados por el estado para asegurar la sostenibilidad del recurso hídrico (DFOE-AE-IF-03-2014)*. San José: Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República. En: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2014/SIGYD_D_2014008097.pdf>.
- _____. 2018a. *Encuesta Nacional de Percepción de los Servicios Públicos*. En: <<https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/enpsp-2018/serv-basicos.html>>.
- _____. 2018b. *Informe de auditoría operativa acerca de la eficacia en la atención de necesidades de saneamiento de aguas residuales por parte de la Municipalidad de Santo Domingo (DFOE-DL-IF-00009-2018)*. San José: Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República. En: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018013760.pdf>.
- _____. 2019. *Informe de auditoría operativa acerca de la gestión del servicio de alcantarillado pluvial en la Municipalidad de Desamparados (DFOE-DL-IF-00013-2019)*. San José: Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República. En: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019015306.pdf>.

- Chaverri, C. 2020. *Efectos medibles y esperables del cambio climático sobre el crecimiento económico y el medio ambiente*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2020. San José: PEN, Conare.
- Cica-UCR. 2017. *Caracterización de las prácticas agrícolas y el uso y manejo de agroquímicos en el cultivo de piña, para la implementación de buenas prácticas agrícolas (BPA)*. San José: Centro de Investigación en Contaminación Ambiental, Universidad de Costa Rica.
- Dirección de Aguas-Minae. 2017. *Base de datos concesiones del año 2016*. San José: Dirección de Aguas, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2018. *Base de datos concesiones del año 2017*. San José: Dirección de Aguas, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2019. *Base de datos concesiones del año 2018*. San José: Dirección de Aguas, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2020a. *Base de datos concesiones del año 2019*. San José: Dirección de Aguas, Ministerio de Ambiente y Energía.
- _____. 2020b. *Asadas*. Sitio oficial, en: <<http://www.da.go.cr/asadas/>>.
- González, V. 2020. *Porcentaje de la población cubierta con agua clorada, por cantón. 2019* (mapa). San José: inédito.
- Herrera, J. et al. 2018. “Determinación de los niveles de arsénico presentes en sistemas de abastecimiento de agua de las regiones Chorotega y Huetar Norte de Costa Rica, América Central”, en *Revista Geográfica de América Central* 61E (4). En: <<https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/view/11793>>.
- Herrera, J. 2019. *Patrones e impacto del uso del agua y la energía en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2019. San José: PEN, Conare.
- IMN-Minae. 2019a. *Boletín ENOS n° 119. Informe 10 (marzo 2019)*. San José: Instituto Meteorológico Nacional, Ministerio de Ambiente y Energía.

IMN-Minae. 2019b. *Boletín ENOS No.120*. Informe 11 (abril 2019). San José: Instituto Meteorológico Nacional, Ministerio de Ambiente y Energía.

INEC. 2019. *Encuesta Nacional de Hogares*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Latinosan. 2019. *Informe Regional V Conferencia Latinoamericana de Saneamiento, Latinosan*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

Minae. et al. 2008. "Elaboración de balances hídricos por cuencas hidrográficas y propuesta de modernización de las redes de medición en Costa Rica". San José: Ministerio de Ambiente y Energía, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, Banco Interamericano de Desarrollo. En: < http://www.elfinancierocr.com/ambiente/files/descargas/Balance_hidrico_2008.pdf>.

Mora, D. y Portuguez, C. 2015. *Agua para uso y consumo humano y saneamiento en Costa Rica al 2015*. San José: Laboratorio Nacional de Aguas, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

Mora, D. y Portuguez, C. 2020. *Agua para uso y consumo humano y saneamiento en Costa Rica al 2019: brechas y desafíos a 2023*. San José: Laboratorio Nacional de Aguas, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

Mora, D. y Portuguez, C. 2021. *Agua para consumo humano y saneamiento en Costa Rica al 2020: brechas en tiempos de pandemia*. San José: Laboratorio Nacional de Aguas, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

OMS. 2018. *Arsénico*. Sitio oficial, en <<https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/arsenic>>.

_____. 2020. *Agua, saneamiento e higiene*. Sitio oficial, en: <https://www.who.int/water_sanitation_health/monitoring/jmp-2015-key-facts/es/>.

_____. 2021. Sitio oficial, en <https://www.who.int/es>.

_____. *Varios años*. Sitio oficial, en: <<https://www.who.int/es>>.

PEN. 2013. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: PEN, Conare.

_____. 2014. *Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: PEN, Conare.

_____. 2016. *Vigesimalsegundo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, PEN, Conare.

_____. 2018. *Informe Estado de la Nación 2018*. San José: PEN, Conare.

_____. 2019. *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN, Conare.

Ramírez, F. 2012. *Importaciones de plaguicidas a Costa Rica 2006 a 2010*. Heredia: Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas-Universidad Nacional.

Ruepert, C. et al. 2018. *Contaminación por mercurio en la zona de crucitas, San Carlos*. Heredia: Instituto Regional de Estudios en Sustancias Tóxicas, Universidad Nacional.

Sánchez, L. 2019. *Situación actual de las organizaciones comunales prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN, Conare.

Tribunal Latinoamericano del Agua. 2004. *Situación hídrica en América Latina*. Sitio oficial, en: <<http://tragua.com/situacion-hidrica-en-america-latina/>>.

Valverde, R. 2016. *La problemática del agua en Costa Rica*. San José: Editorial UCR.

WHO-Unicef. 2020. *Joint Monitoring Programme for Water Supply, Sanitation and Hygiene (JMP)*. Sitio oficial, en: <<https://washdata.org/how-we-work/about-jmp>>.

Entrevistas y comunicaciones personales

Angulo, F. 2020. Investigador, ESPH.

Astorga, Y. 2019. Presidenta Ejecutiva, AyA.

Mora, D. 2015. Director, Laboratorio Nacional de Aguas-AyA.

Morales, R. 2017. Director *a.i.* Saneamiento Ambiental, Ministerio de Salud.

Orozco, J. (2020). Ejecutivo Avanzado, Laboratorio Nacional de Aguas.

Salazar, L. (2020). Investigadora, Banco Central de Costa Rica.

Capítulo 3. Evolución del marco legal e institucional sobre el derecho humano al agua y al saneamiento en Costa Rica.

Alpizar, F. 2014. *Poder y participación política en la gestión del agua en Costa Rica*. San José: Editorial Arlekin.

_____. 2016. El poder infraestructural y la gestión del agua en Costa Rica. En Cortés-Ramos, A.; Alpizar, F. y Cascante, M. J. (eds.), *Estado, empresas públicas y desarrollo*. San José: Transnational Institute and Centro de Investigación y Estudios Políticos.

Alvarado, D. 2003. *Primeros 100 años de marco legal costarricense sobre recursos hídricos 1884-1984*. San José: Ministerio de Ambiente y Energía e Instituto Meteorológico Nacional.

Arias, M.E. 2012. "Vulnerabilidad y protección del agua subterránea: valor de la Matriz de Uso del Suelo de SENARA", en *Ambientico* 228.

Astorga, Y., y Angulo, F. 2013. *Gestión del recurso hídrico y saneamiento*. Ponencia preparada para el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*. San José: PEN, Conare.

AyA. 2009. *Programa Nacional de Manejo Adecuado de las Aguas Residuales de Costa Rica (2009-2015)*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

_____. 2016. *Política Nacional de Agua Potable de Costa Rica, 2017-2030*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.

Ballestero, A. 2019. *A future history of water*. Durham: Duke University Press.

Betrano, S. 2016. *Evolución y efectos de la legislación sobre recurso hídrico en Costa Rica (1942-2015)*. Ponencia preparada para el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN, Conare.

Boeglin, N. 2010. *Nivel de cumplimiento de decisiones judiciales en materia ambiental relativas a la protección del recurso hídrico*. Ponencia preparada para el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN, Conare.

- Brenes, E. 2008. "Propuesta de desarrollo urbano costarricense: antecedentes, alternativas y desafíos", en *Revista Geográfica de América Central* 1.
- Brockett, C. D., y Gottfried, R. R. 2002. "State policies and the preservation of forest cover: lessons from contrasting public-policy regimes in Costa Rica", en *Latin American Research Review* 37 (1).
- Cabrera, J. 2019. *Normativa e institucionalidad ambiental en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2019*. San José: PEN, Conare.
- Castro, R. et al. 2007. "La gestión del recurso hídrico", en *Revista Biocenosis* 20 (1-2).
- CGR. 2010. *Informe sobre la gestión de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental en la zona costera (DFOE-AE-IF-01-2010)*. San José: Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República. En: < https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/sad_docs/2010/DFOE-AE-IF-01-2010.pdf>.
- _____. 2013a. *Informe acerca de la eficacia del Estado para garantizar la calidad del agua en sus diferentes usos (DFOE-AE-IF-01-2013)*. San José: Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República. En: < https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/sad_docs/2013/DFOE-AE-IF-01-2013.pdf>.
- _____. 2013b. *Informe de la auditoría de carácter especial sobre la razonabilidad del control ejercido por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados sobre la gestión de las Asociaciones Administradoras de Acueductos y Alcantarillados Comunes (DFOE-AE-IF-07-2013)*. San José: Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República. En: < https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/sad_docs/2013/DFOE-AE-IF-07-2013.pdf>.
- _____. 2014. *Informe de la auditoría de carácter especial acerca de la suficiencia de los mecanismos implementados por el estado para asegurar la sostenibilidad del recurso hídrico (DFOE-AE-IF-03-2014)*. San José: Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República. En: < https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2014/SIGYD_D_2014008097.pdf>.
- _____. 2015. *Informe de auditoría especial acerca del control ejercido por el Ministerio de Salud sobre los sistemas de tratamiento de aguas residuales de tipo especial (DFOE-AE-IF-05-2015)*. San José: Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República. En: < https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2015/SIGYD_D_2015009195.pdf>.

- _____. 2016. *Informe acerca del servicio de abastecimiento de agua potable brindado por acueductos municipales de la provincia de Cartago (DFOE-DL-IF-00009-2016)*. San José: Área de Fiscalización de Servicios para el Desarrollo Local, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República. En: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2016/SIGYD_D_2016021693.pdf>.
- _____. 2018. *Informe de auditoría operativa acerca de la eficacia y eficiencia del Estado en la prestación del servicio de agua en comunidades vulnerables (DFOE-AE-IF-00008-2018)*. San José: Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República. En: <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018014947.pdf>.
- COHRE, AAAS, SDC, y UN-Habitat (Eds.). 2007. *Manual on the right to water and sanitation: a tool to assist policy makers and practitioners develop strategies for implementing the human right to water and sanitation*. Geneva: Centre on Housing Rights and Evictions.
- Cuadrado, G., y Castro, S. 2009. *La expansión del monocultivo de la piña en detrimento de los derechos humanos*. México D.F.: HIC-AL y FIAN.
- Cuadrado, G. 2017. "Gobernanza de aguas subterráneas, conflictos socioambientales y alternativas: experiencias de Costa Rica", en *Anuario de Estudios Centroamericanos* 43 (1).
- de Albuquerque, C. 2009. *Report of the Special Rapporteur on the human right to safe drinking water and sanitation. Mission to Costa Rica*. Nueva York: Organización de Naciones Unidas.
- de Albuquerque, C. 2014. *Realising human rights to water and sanitation: a handbook by the UN Special Rapporteur*. Lisbon: United Nations.
- Dobbin, K.B. 2013. *Co-management and the fight for rural water justice: learning from Costa Rican ASADAS*. Bachelor of Arts Thesis. Pitzer College, Claremont, California.
- Dobbin, K.B., y Sarathy, B. 2015. "Solving rural water exclusion: challenges and limits to co-management in Costa Rica", en *Society & Natural Resources* 28 (4).
- Edelman, M. 1998. *La lógica del latifundio: las grandes propiedades del noroeste de Costa Rica desde finales del siglo XIX*. San José: Editorial UCR.
- Escobar, H. 2018. "El derecho fundamental al agua potable: jurisprudencia constitucional en Costa Rica y Colombia", en *Revista IUS Doctrina* 11 (1).

- FANCA. 2006. *Water boards in Central America. Assesment of local management of water resources. A comparative study*. San José: Fresh Action Network Central America.
- Galt, R. E. 2014. *Food systems in an unequal world: pesticides, vegetables and agrarian capitalism in Costa Rica*. Tucson: University of Arizona Press.
- García, T., y Carazo, E. 2020. “Ambigüedad institucional y normativa en la gestión y garantía del derecho humano al agua en Costa Rica: ¿agua para quién?”, en *Agua y Territorio* (15).
- Gupta, J., et al. 2010. “The human right to water: moving towards consensus in a fragmented world”, en *Review of European Community & International Environmental Law* 19 (3).
- Hernández, R. 2014. *Instituciones del derecho público costarricense*. San José: Editorial UNED.
- Jiménez, R. 2016. *El papel de la normativa en el desarrollo turístico y la protección de los recursos naturales en la Región Chorotega, Costa Rica*. Madrid: Proyecto de Arquitectura y Ciudad.
- Khalfan, A. 2005. *Implementing General Comment 15 on the Right to Water in national and international law and policy*. Brussels: Centre on Housing Rights and Evictions.
- Kuzdas, C. et al. 2016. “Identifying the potential of governance regimes to aggravate or mitigate local water conflicts in regions threatened by climate change”, en *Local Environment* 21 (11).
- LNA. 2018. *Calidad del agua en los acueductos municipales, período 2018*. La Unión: Laboratorio Nacional de Aguas, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Maglianesi-Sandoz, M. A. 2013. “Desarrollo de las piñeras en Costa Rica y sus impactos sobre ecosistemas naturales y agro-urbanos”, en *Biocenosis* 27 (1-2).
- Martínez, C. 2019. Nuevo Pacto Social para la gestión comunitaria y saneamiento: caso de Costa Rica. Presentación realizada por la subgerencia de Sistemas Comunales AyA, San José, Latinosan 2019.
- Minae. 2016. *Canon de aprovechamiento de agua: 10 años invirtiendo en el recurso hídrico*. San José: Sistema Nacional de Áreas de Conservación y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Minsa, AyA, OPS, y OMS. 2003. *Calidad del agua potable en Costa Rica: situación actual y perspectivas*. San José: Ministerio de Salud.
- Minae, Senara, AyA, Mideplan, y IAEA. 2013. *Agenda del Agua de Costa Rica*. San José: Ministerio de Ambiente y Energía, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento, Instituto de Acueductos y Alcantarillados, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Organismo Internacional de Energía Atómica.
- Minae, Minsa y AyA. 2016. *Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales*. San José: Ministerio de Ambiente y Energía, Ministerio de Salud e Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Mora, D., y Portuguez, C. F. 2019. *Agua para consumo humano por provincias y saneamiento por regiones manejados en forma segura en zonas urbanas y rurales de Costa Rica al 2018*. San José: Laboratorio Nacional de Aguas, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Mora, J., et al. 2019. *Implementación del derecho humano al agua y al saneamiento a través del Programa Interamericano para el Desarrollo Sostenible de la OEA*. Washington D.C.: Organización de Estados Americanos.
- Nogeira, H. 2003. *Teoría y dogmas de los derechos fundamentales*. México D.F.: Editorial Universidad Autónoma de México.
- Ortega, L. 2006. *Los instrumentos económicos en la gestión del agua. El caso de Costa Rica*. México D. F.: Comisión Económica para América Latina.
- Ramírez, A. 2008. "Conflictos socioambientales y recursos hídricos en Guanacaste: una descripción desde el cambio en el estilo de desarrollo (1997-2006)", en *Anuario de Estudios Centroamericanos* 33-34.
- Ramírez, A. 2016. *Evaluación y control del impacto ambiental: propuesta de sistematización y el análisis de expedientes de la SETENA*. Ponencia preparada para el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN, Conare.
- Ramírez, A. 2017. *Uso del decreto ejecutivo*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2017*. San José: PEN, Conare.
- Ramírez, A., y Araujo, A. 2015. *Study on multi-stakeholder initiatives: the Integrated Water Resources Management Law*. La Haya: Institute of Social Studies, Erasmus University Rotterdam.

- Ramírez, A., y Villalobos, M. L. 2015. *Marco normativo, institucionalidad y conflictividad del ordenamiento territorial*. Ponencia preparada para el *Vigesimoprimer Informe Estado de la Nación*. San José: PEN, Conare.
- Reynolds, J. (Ed.). 2002. *Manejo integrado de aguas subterráneas. Un reto para el futuro*. San José: Editorial UNED.
- Rodríguez, T., y Prunier, D. 2020. “Extractivismo agrícola, frontera y fuerza de trabajo migrante: la expansión del monocultivo de piña en Costa Rica”, en *Frontera Norte* 32.
- Rodríguez, H. 2009. La visión jurídica del derecho humano de acceso al agua. En Ballesteros Salaverri (ed.), *Aportes a la discusión sobre el derecho humano de acceso al agua en Costa Rica*. San José: Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales.
- Rojas, M. I. 1997. *El Poder Ejecutivo en Costa Rica*. San José: Editorial Juricentro.
- Rojas, F. 2014. *Políticas e institucionalidad en materia de agua potable y saneamiento en América Latina y el Caribe*. Santiago: Comisión Económica para América Latina.
- Sala Constitucional. 2018. Estadísticas por tema y asuntos votados. Sitio oficial en <www.salaconstitucional.poder-judicial.go.cr>.
- Salman, S. M. A., y McInerney-Lankford, S. 2004. *The human right to water: legal and policy dimensions*. Washington D.C.: World Bank.
- Silva, A. 2019. Conflictividad hídrica en Guanacaste como consecuencia del desarrollo turístico: el caso de la comunidad de Sardinal. En Alpizar (ed.), *Agua y poder en Costa Rica: 1980-2017* (pp. 149-193). San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos, Universidad de Costa Rica.
- Sistema Nacional de Legislación Vigente. 2018. Sitio Oficial, en <<http://www.pgrweb.go.cr/scij/>>.
- Warner, B. et al. 2018. “Smallholder adaptation to drought in Costa Rica’s crony capitalist rice economy”, en *Development and Change* 49 (6).
- Capítulo 4. El derecho humano al agua potable y al saneamiento en las luchas comunitarias, 1980 a 2017.**
- Academia de Centroamérica. 2016. *El sector eléctrico en Costa Rica. Serie Visión Costa Rica*, PV-01-17. San José: Academia de Centroamérica.
- ACNUDH. 2010. *El derecho humano al agua: folleto informativo n° 35*. Ginebra: Organización de Naciones Unidas. En: <<https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet35sp.pdf>>.

- Asamblea General de las Naciones Unidas. 2010. *El derecho humano al agua y el saneamiento*. Aprobada el 28 de julio de 2010 [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/64/L.63/Rev.1 y Add.1)] 64/292. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 2015. *Los derechos humanos al agua segura y el saneamiento*. Aprobada el 17 de diciembre de 2015 (A/RES/70/169). Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Alpizar, F. 2013. *¿Democracia ecológica? Las instituciones, la participación política y las contiendas por el agua en Costa Rica (1821-2010)*. Tesis para optar por el grado de Doctor en Ciencias Políticas. Universidad Complutense de Madrid. Madrid.
- _____. 2014a. *Análisis de la acción colectiva en Costa Rica y ciclos de movilización entre 1994 y 2013*. Ponencia preparada para el *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José: PEN, Conare.
- _____. 2014b. El ciclo de las demandas políticas: una propuesta metodológica aplicada a la contienda por la reforma del marco institucional del agua en Costa Rica, en *Revista Política y Sociedad* 51 (2).
- _____. 2014c. *Poder y participación política en la gestión del agua en Costa Rica*. San José: Editorial Arlekin.
- _____. 2018. *Base de Datos sobre Eventos de Contienda Política relacionados con el Recurso Hídrico en Costa Rica 1980-2017*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos, Escuela de Ciencias Políticas, Vicerrectoría de Investigación, Universidad de Costa Rica.
- _____. (Ed.). 2019. *Agua y poder en Costa Rica*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos, Universidad de Costa Rica.
- Alvarenga, P. 2009 [2005]. *De vecinos a ciudadanos. Movimientos comunales y luchas cívicas en la historia contemporánea de Costa Rica*. San José: Editorial UCR y EUNA.
- Álvarez, M. 2003. "Generación privada: negocio millonario para compañías privadas", en *FECON Revista Degeneración Eléctrica*.
- _____. 2013. "Proyectos hidroeléctricos privados chocan con comunidades del Pacífico Sur por uso del agua", en *Ambientico*, 237-238.

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 2018. Ley para autorizar el aprovechamiento de agua para consumo humano y construcción de obras conexas en el patrimonio natural del Estado. Ley n° 9590 de 2018. 28 de junio de 2018. (Costa Rica). En: <<http://www.asamblea.go.cr/sd/SiteAssets/Lists/Consultas%20Biblioteca/EditForm/LEY-9590.pdf>>.
- Auyero, J. 2001. *Las políticas de los pobres. Las prácticas clientelares del peronismo*. Buenos Aires: Ed. Manantial.
- AyA. 1996. *Agua para siempre: una historia costarricense*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- _____. 1998. *Tres décadas colaborando con el desarrollo del área rural costarricense*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- _____. 2016. *Política Nacional de Agua Potable de Costa Rica, 2017-2030*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- _____. 2017. *Política Nacional de Agua Potable de Costa Rica 2017-2030*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Barrantes, A. 2014. "Atenas: un cantón donde se sobrevive con tres horas de agua al día", en *La Nación*. San José: 10 de agosto.
- Bates, R. 2007. From Case Study to Social Science: a strategy for political research. En Boix y Stokes (eds.) (2007). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Boelens, R. et al. 2016 "Hydrosocial territories: a political ecology perspective", en *Water International* 41 (1).
- Bolaños, R. 2013a. "Tacareños enfrentados con AyA por captación de Los Chorros", en *Mi Tierra*. San José: enero.
- _____. 2013b. "Tacareños rompen negociaciones con AyA", en *Mi Tierra*. San José: marzo.
- _____. 2014. "No hay acuerdo entre Tacares y AyA por agua de Los Chorros", en *Mi Tierra*. San José: agosto.
- _____. 2015. "Astorga: El proyecto no se puede parar", en *Mi Tierra*. San José: marzo.
- Castells, M. 2009. *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castro, J. E. 2006. *Water, Power and Citizenship. Social Struggle in the Basin of México*. New York-Oxford: Palgrave Macmillan.

- Castro, E. 2012. “Luchas sociales por el agua y el proceso de democratización en América Latina”. En Perevochtchikova (coord). *Cultura del agua en México: conceptualización y vulnerabilidad social* (pp. 99-108). México: Serie Las Ciencias Sociales.
- Castro, S. 2015. *Historia de la gubernamentalidad: razón de estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Chacón, V. 2018. “ICE sepulta el proyecto hidroeléctrico Diquís”, en *Semanario Universidad*. San José: 22 de febrero.
- Comisión Mundial de Represas. 2000. *Represas y Desarrollo. Un nuevo marco para la toma de decisiones*. CMR/UICN/GWP.
- Constenla, A. (2014). El desarrollo del debido proceso, como garantía procesal, en el Estatuto de la Corte Penal Internacional. *Revista Judicial* 113, 205.
- CGR. 2016. *Informe de la auditoría operativa acerca de la eficacia y eficiencia en la asignación de fuentes de energía para generación eléctrica (DFOE-AE-IF-15-2016)*. San José: Área de Servicios Ambientales y de Energía, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Contraloría General de la República.
- De Sousa Santos, B. 2001. *Los Nuevos Movimientos Sociales*, en Debates. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales CLACSO.
- Della Porta, D. y Diani, M. 2006. *Social movements. An introduction*. USA: Blackwell.
- Deneckere, G. 1997. *Sire, het volk mort: Sociaal protest in België (1831-1918)*. Amberes: Amsab.
- Durán, O. 2011. “Proyecto Hidroeléctrico Pacuare: el gobierno contra la vida”, en *Ambientico* 175.
- Era Verde. 2015. *A 10 años del plebiscito: ¡Pacuare es vida!* En: <<https://www.youtube.com/watch?v=grPVqICbfY4&t=647s>>.
- Federación Costarricense para la Conservación de la Naturaleza. 2003. *II Foro Nacional de Comunidades Frente a la Expansión Hidroeléctrica*. San José: Grupo de Trabajo Energía.
- Fernández, J. 1985. *100 años de actividad eléctrica en Costa Rica (1884-1894)*. San José: Compañía Nacional de Fuerza y Luz.
- Fontaine, G. 2003. *El precio de petróleo: Conflictos socio-ambientales y gobernabilidad en la región amazónica*. Ecuador: FLACSO.

- Fornaguera, I. 2014. "Lío por agua tiene a Grecia y Atenas enfrentados", en *La Nación*. San José: 20 de setiembre.
- Franceschi H. 2003. *Acciones colectivas de la sociedad civil hacia el fortalecimiento de la democracia en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Noveno Informe Estado de la Nación*. San José: PEN, Conare.
- García, A. 2010. *Acciones colectivas y actores político-sociales en el año 2009*. Ponencia preparada para el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*. San José: PEN, Conare.
- Goebel, A. 2007. *Naturaleza imaginada. Una aproximación a las representaciones sociales de la naturaleza en la Costa Rica decimonónica. Un estudio de caso: los exploradores extranjeros (1850-1905)*. Tesis para optar por el grado de Magister Scientiae en Historia. Universidad de Costa Rica. San José.
- _____. 2016. Desigualdad y recursos forestales: una tipología de los conflictos ambientales en Costa Rica, 1882-1955. En Viales y Díaz (eds.) Arias, David (2016). *Historia de las desigualdades sociales en América Central. Una visión interdisciplinaria Siglos XVIII-XXI*. San José: Centro de Investigaciones Históricas de América Central. Universidad de Costa Rica.
- Goldenberg, O. 1989. *Historia del Programa e Acueductos Rurales*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Gómez, A. et al. 2014. "Resistencias sociales en contra de megaproyectos hídricos en América Latina", en *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe* 97.
- Goodin, R y Tilly, C. 2006. It Depends. En: Goodin y Tilly (eds.) (2006). *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Gudynas, E. 2014. "Ecologías políticas. Ideas preliminares sobre concepciones, tendencias, renovaciones y opciones latinoamericanas", en *Documentos de trabajo n° 72*.
- Gutiérrez, A. 2019. "¡Ríos para la vida!": Conflictos socio-ambientales por proyectos hidroeléctricos y el movimiento social en defensa de los ríos en Costa Rica. En: Alpízar (ed.) *Agua y poder en Costa Rica, 1980-2017*. San José: Centro de Investigación y Estudios Políticos, Universidad de Costa Rica.
- Gutiérrez, A. y Villalobos, D. 2020. "Proyectos hidroeléctricos y resistencias comunitarias en defensa de los ríos en Costa Rica: un análisis geográfico", en *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 29(1).

- Haas, P. 1992. "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", en *International Organization*, Vol.46, No.1 Knowledge, Power, and International Policy Coordination, 1-35
- Held, D. 2007. *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Hirschman, A. O. 1977. *Salida, Voz y Lealtad*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ibarra, P. 2005. *Manual de sociedad civil y movimientos sociales*. Madrid: Síntesis.
- Ibarra, P., et al. 2002. *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona: Icaria.
- Informa-Tico (Redacción). 2019. "Archivan proyecto de hidroeléctrica en río San Rafael de Pérez Zeledón", en *Informa-Tico*. San José: 15 de julio.
- INEC. Varios años (1973-2012). *Censos Nacionales de Población y Vivienda de los años 1973, 1984, 2000 y 2011*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- ICE. (2019a). *Generación y demanda. Informe 2019*. San José: Centro Nacional de Control de Energía, Instituto Costarricense de Electricidad.
- _____. 2019b. Índice de cobertura eléctrica 2019. San José: Instituto Costarricense de Electricidad.
- _____. 2019c. *Plan de Expansión de la Generación Eléctrica (2018-2034)*. San José: Instituto Costarricense de Electricidad.
- _____. (s.f.). *Plantas hidroeléctricas. Dirección de Mercadeo y Relaciones Públicas*. Sitio oficial, en: <www.grupoice.com>.
- Jessop, B. 2008. *State Power*. Cambridge: Polity Press.
- Jiménez, M. 2005: *El impacto político de los movimientos sociales. Un estudio de la protesta ambiental en España*. Madrid: CIS.
- Junta Directiva AyA. 2014. *Sesión extraordinaria 2014-039*. San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Linton, J. 2014. "Modern water and its discontents: a history of hydrosocial renewal", en *Wires Water* 1.
- Lukes, S. 2007 [1974]. *El poder. Un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Mann, M. 1984. The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results, en *Archives Européennes de Sociologie* 25.

- Marti i Puig, S. 2004. "Los movimientos sociales en un mundo globalizado ¿alguna novedad?", en *Revista de Ciencias Sociales América Latina Hoy* 36.
- Martínez, J. 2004. *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria.
- _____. 2009. *Ecologismo de los pobres: conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Barcelona: Icaria.
- McAdam, D. et al. (Coords.). 1999. *Movimientos sociales: perspectivas comparadas*. Madrid: Ediciones Istmo.
- McCully, P. 2004. *Ríos Silenciados. Ecología y política de las grandes represas*. Buenos Aires: Editorial Proteger.
- Menjívar, M. 1999. *La otra sociedad civil: acción política magisterial entre la hegemonía y la alteridad*. Tesis para optar por el grado de Magister en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José.
- _____. 2005. "Acciones colectivas en Costa Rica al final del siglo XX: entre la continuidad y el orden", en *Revista Ciencias Sociales* 106.
- _____. 2012. "El referéndum de las calles. Lucha social y reforma del Instituto Costarricense de Electricidad (Costa Rica 2000)", en *Diálogos* 13 (2).
- Merino, J. 2003. "Cogeneración eléctrica favorece minorías", en *FECON. ¿Qué modelo energético queremos?*
- Minae. 2015. *VII Plan Nacional de Energía 2015-2030*. San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Montero, J. et al. 2006. *Ciudadanos, asociaciones y participación en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Mora, S. 2008. "Diez años de acciones colectivas en Costa Rica", en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales* V (1).
- _____. 2010. "Desunión y distanciamiento: conflictos e interpretaciones de la huelga del Magisterio Nacional de 1995", en *Anuario de Estudios Centroamericanos* 35-36.
- _____. 2011. Las disputas por los sentidos de lo político en Costa Rica: hacia un balance de las luchas populares de la presente década. En: Rebón y Modonesi (comp.), Massimo (2011). *Una década en movimiento: luchas populares en América Latina en el amanecer del siglo XXI*. Buenos Aires: CLACSO.

- Mora, S. y García, A. 2008. “La representación de los actores sociales del referéndum en la prensa escrita: la Nación y Diario Extra”, en *Revista de Ciencias Sociales* 121.
- Morera, M. 2006. *Los orígenes del discurso conservacionista en Costa Rica: Estudio de caso Heredia (1821-1940)*. Tesis para optar por el grado de Magister en Historia. Universidad de Costa Rica. San José.
- Noëlle-Neumann, E. 1995. *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Barcelona: Paidós.
- O’neal, K. 2018. “UCR detecta residuos de plaguicidas en fuentes de agua en la Zona Norte”. En: <<https://www.ucr.ac.cr/noticias/2018/06/14/ucr-detecta-residuos-de-plaguicidas-en-fuentes-de-agua-en-la-zona-norte.html>>.
- Peet, R. y Watts, M. 1996. *Liberation Ecologies: Environment, Development, Social Movements*. London: Routledge.
- Peet, R. et al. 2011. *Global Political Ecology*. London: Routledge.
- PEN. 2010. *Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: PEN, Conare.
- Pérez, B. 2011. “Reflexiones sobre el proyecto hidroeléctrico El Diquís y sus impactos sociales en las comunidades de Térraba, Buenos Aires y Ceibo”, en *Revista Reflexiones* 90 (2).
- Presidencia de la República. 2018. *Costa Rica duplica la inversión en agua potable y saneamiento*. San José. En: <<https://presidencia.go.cr/comunicados/2018/03/costa-rica-duplica-la-inversion-en-agua-potable-y-saneamiento/>>.
- Quesada, F. 2011. *La modernización entre cafetales: San José, Costa Rica 1880-1930*. San José: Editorial UCR.
- Ramírez, A. 2008. *Análisis de conflictos socio-ambientales relacionados con el aprovechamiento y la contaminación de los recursos hídricos en Guanacaste 1997-2006*. Tesis para optar por el grado de Licenciado en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José.
- Ramírez, E. 2015a. “Cansadas de beber agua de cisterna, comunidades de Siquirres acuden a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, en *Semanario Universidad*. San José: 20 de marzo.
- _____. 2015b. “Pueblos de Siquirres exigen en Washington derecho al agua potable”, en *Semanario Universidad*. San José: 25 de marzo.

- Ramírez, M. 2004. "Problemas, protestas y conflictos ambientales en la cuenca del río Virilla: 1850–1900", en *Revista Diálogos* 4.
- Ramírez, P. 2011. *Acciones colectivas en Costa Rica: una imagen sobre la movilización social en el país (1997-2010)*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2011*. San José: PEN, Conare.
- Riechmann, J. 1998. *Necesitar, desear, vivir*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- _____. 2006. *Biomimesis. Ensayos sobre la imitación de la naturaleza, ecosocialismo y autocontención*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Robbins, P. 2012. *Political ecology: a critical introduction*. Second Edition. New York: John Wiley and Sons Ltd.
- Rojas, G. 2000. *Café, Ambiente, Sociedad en la cuenta del Río Virilla, Costa Rica (1840-1955)*. San José: Editorial UCR.
- Rojas, K. y Valenciano, M. 2019. *El agua en disputa: contienda política y gestión institucional en el caso del Parque Los Chorros, Tacaes (2011-2019)*. Tesis para optar por el grado de licenciatura en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica. San José.
- Román, J. 2004. "El beneficio del café: ¿fue un factor de contaminación en la segunda mitad del siglo XIX?", en *Revista Diálogo* 4.
- Scott, J. 2000. *Los dominados y el arte de la resistencia*. México D.F.: ERA.
- Sobieraj, S. 2010. Reporting Conventions: Journalists, Activists, and the Thorny Struggle for Political Visibility, en *Social Problems* 5.
- Solís, M. 2002. "Entre el cambio y la tradición: el fracaso de la privatización de la energía y las telecomunicaciones en Costa Rica", en *Revista de Ciencias Sociales* 95.
- Swyngedouw, E. 2009. "The political economy and political ecology of the hidro-social cycle", en *Journal of Contemporary Water Research and Education, Universities Council on Water Resources*.
- Swyngedouw, E.; Kaïka, M; Castro, E. 2002. "Urban water: a political –ecology perspective", en *Built Environment* 28(2), 124-137.
- Tarrow, S. 2004. *El poder en movimiento*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tilly, Ch. 2002. "Event catalogs as theories", en *Sociological Theory* 20.
- Tilly, Ch. y Tarrow, S. 2007. *Contentious politics*. Boulder Colorado: Paradigm Publishers.
- Tilly, Ch. y Wood, L. 2010. *Los movimientos sociales, 1768-2008*. Barcelona: Crítica.

- Trejos, M. y Valverde, J. 1995. *Las organizaciones del Magisterio frente al Ajuste*. Cuadernos de Ciencias Sociales. San José: FLACSO.
- UN Water. 2014. *Decenio Internacional para la acción "El Agua Fuente de Vida" 2005-2015*. Sitio oficial, en: <http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml>.
- Valverde, J. et al. 1989. "Costa Rica: movimientos sociales populares y democracia". En: Rojas (comp.) *Costa Rica: la democracia inconclusa*. San José: DEI.
- Valverde, J. y Trejos, M. 1993. "Diez años de luchas urbanas en Costa Rica (1982-1992)", en *Revista de Ciencias Sociales* 61.
- Valverde, R. 2016. *La problemática del agua en Costa Rica*. San José: Editorial UCR.
- Vargas, A. 2002. "El manejo de los recursos hídricos en Costa Rica durante los siglos XVIII y XIX". En: Peraldo Huertas (comp.). *Ciencia Tecnología en la Costa Rica del siglo XIX*. Cartago. Editorial Tecnológico de Costa Rica.
- Vargas Cullell, J. 2013. "Advancing the Study of Stateness in Central America: America: Methodology and Some Illustrative Findings", en *Revista de Ciencias Políticas* 32 (3).
- Warren, M. E. 2001. *Democracy and Association*. Princeton: Princeton University Press.
- Watts, M. J. 2000. Political Ecology. En: Sheppard y Barnes (eds.) *In A Companion to Economic Geography* edited by Eric Sheppard and Trevor J. Barnes. Oxford: Blackwell.
- Wouters, R. 2013. "From the street to the screen: characteristics of protest events as determinants of television news coverage", en *Mobilization: An International Journal* 18 (1).

Capítulo 5. Judicialización del derecho humano al agua en Costa Rica.

- Alter, K. 2003. *Do International Courts Enhance Compliance with International Law?* Review of Asian and Pacific Studies, n. 25, 51-78.
- Antillón, W. 2019. *El Poder Judicial: crónica de una debacle*. San José: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.
- Armijo, G. 2011. La tutela de los derechos humanos por la jurisdicción constitucional ¿Mito o realidad? *Revista Digital de la Maestría en Ciencias Penales*, (3), 199-199.

- Arroyo, F., et al. 2018. *Informe final del panel independiente para la elección de magistrados y magistradas de las Salas Constitucional y Tercera de la Corte Suprema de Justicia*. San José: Foro de Justicia.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 2015. *Los derechos humanos al agua segura y el saneamiento*. Aprobada el 17 de diciembre de 2015 (A/RES/70/169). Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 1989. Ley de la Jurisdicción Constitucional. Ley n° 7135 de 1989. Diario Oficial La Gaceta, 19 de octubre de 1989. (Costa Rica).
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. 1998. Ley de Aguas. Ley n° 7788 de 1998. 27 de mayo de 1998. (Costa Rica).
- AyA. 2018. Reglamento para la prestación de los servicios de AyA, San José: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- Barquero, M. 2013. Sala Cuarta anula acuerdo municipal para moratoria a Piña en Pococí. *La Nación*. En: <<https://www.nacion.com/economia/sala-cuarta-anula-acuerdo-municipal-para-moratoria-a-pina-en-pococi/EH73EPODE5F4DAHD2KRAQU3EL4/story/>>.
- Bloque Verde. (2021). *Ecologistas se manifiestan ante posible adelantamiento de criterio de la magistrada Nancy Hernández de la Sala Constitucional en el tema del Acuerdo de Escazú*. En: Revista Surcos Digital. Universidad de Costa Rica. 26 de mayo de 2021. En: <www.surcosdigital.com>.
- Brinks, D. M; Gauri, V. 2008. *Courting social justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in Developing World*. Cambridge University Press, 1-2.
- Cabrera, J. 2020. *Dos tendencias en la Sala Constitucional*. En: *La Nación*, Página Quince. 20 de agosto 2020. En: <<https://www.nacion.com/opinion/columnistas/pagina-quince-dos-tendencias-en-la-sala/AOL2JDGB5JCKXPL6PVO4ADL2WI/story/>>.
- Cabrera, J. 2019. *Normativa e institucionalidad ambiental en Costa Rica*. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Nación 2019. San José: PEN, Conare.

Cascante, C. H. 2012. El control constitucional de los actos de política exterior. El caso de la Sala Constitucional de Costa Rica (1989-2011). Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales-UNA.

_____. 2016. Política y justicia constitucional: temas y líneas de votación de la Sala Constitucional de Costa Rica en las acciones de inconstitucionalidad (2005-2015). Ponencia preparada para el Segundo Informe Estado de la Justicia. San José: PEN, Conare.

Castillo, F. 2011. Derecho a la salud: recientes evoluciones de la jurisprudencia constitucional. San José: Corte Suprema de Justicia.

Cedarena. 2013. *Manual para la efectiva implementación del derecho humano al agua y saneamiento en Costa Rica*. San José: Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales. En: <<https://cedarena.org/images/publicaciones/pdf//Manual-para-la-efectiva-implementacion-del-derecho-humano-al-agua-y-saneamiento-en%20CostaRica.pdf>>.

Chacón, V. 2016. *Moratoria piñera es deuda del gobierno*. *Semanario Universidad*. En: <<https://semanariouniversidad.com/pais/moratoria-pinera-deuda-del-gobierno/>>.

Corte IDH. 2017. Medio ambiente y derechos humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017. Corte Interamericana de Derechos Humanos. En: <https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf>.

Cruz, F. 2001. Poder y jurisdicción constitucional. La inevitable trascendencia política de las sentencias constitucionales. San José: Corte Suprema de Justicia.

Echandi, M.L. 2014. Judicialización de la política: el control previo de constitucionalidad. Ponencia preparada para el Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN, Conare.

Escobar, H. 2018. *El derecho fundamental al agua potable: jurisprudencia constitucional en Costa Rica y Colombia*. *Revista IUS Doctrina*, 11(1), 1-27.

- Evans, M., McIntosh, W., Lin, J., & Cates, C. 2007. Recounting the courts? Applying automated content analysis to enhance empirical legal research. *Journal of Empirical Legal Studies*, 4(4), 1007-1039.
- Feoli, M. 2012. *Activismo judicial y justicia constitucional: los casos de Colombia y Costa Rica*. Tesis para optar por el Doctorado en Estado de Derecho y Buen Gobierno. Salamanca: Universidad de Salamanca
- García-Sayán, D. 2019. *Informe del Relator Especial de la Organización de Naciones Unidas para la Independencia de Magistrados y Jueces*. Nueva York: ONU. Jinesta, E. 2017. Reserva constitucional de la competencia material de la jurisdicción contencioso-administrativa. En: <https://www.ernestojinesta.com/_REVISTAS/RESERVA%20CONSTITUCIONAL%20DE%20LA%20COMPETENCIA%20MATERIAL%20DE%20LA%20JURISDICCION%20CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.PDF>.
- McCaffrey, S. 2001. *The Law of International Watercourses: Non-Navigational Uses*. Oxford University Press, 3-4.
- McGuire, K. T., & Vanberg, G. 2005. Mapping the policies of the US Supreme Court: Data, opinions, and constitutional law. In Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, September (pp. 1-5).
- Merry, S. E. 2006. Anthropology and International Law. *Annual Review of Anthropology*, 35(1), 99-116. <https://doi.org/10.1146/annurev.anthro.35.081705.123245>
- Milano, A. 2020. A diez años del Código Procesal Contencioso Administrativo. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN, Conare.
- Miranda, H. 2017a. *La utilización de precedentes constitucionales extranjeros por la Sala Constitucional*, pp. 279 – 283. En *Revista Judicial Corte Suprema de Justicia*, número 120, enero del 2017.
- Miranda, H. 2017b. Los nuevos derechos en el constitucionalismo latinoamericano, pp. 151-175. En *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional*, número 27 enero– junio 2017. Ed. Porrúa, Instituto Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, México.

- Mora, J. 2014. El Agua como derecho humano fundamental. Fanca, ARA, ARCA, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Norheim, O y Wilson, B. 2014. *Health rights litigation and access to medicines, priority classification of successful cases from Costa Rica`s Constitutional Chamber of the Suprem Court*. In Health and Human Right Journal, vol. 16, 2.
- Obando, K. 2020. Extracción de Información Textual de las Resoluciones de la Sala Constitucional de Costa Rica. Ponencia preparada para el Tercer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN, Conare.
- Obando, K. 2021. Procesamientos de gráficos de la base de datos de sentencias constitucionales relacionadas con el derecho al agua. San José: PEN, Conare.
- Orozco, V. 2019. *Competencia concurrente de la Sala Constitucional y de la jurisdicción contenciosa administrativa, cuando se trata de la defensa del derecho protegido en el artículo 41 constitucional, en los casos denuncias o procedimientos ambientales*. En: <<https://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/wp-content/uploads/2019/05/Competencia-de-la-Sala-Ambiental.pdf>>.
- PEN. 2000. *Aporte Especial A diez años de la creación de la Sala Constitucional*. Capítulo 5 Fortalecimiento de la Democracia. Informe Estado de la Nación. San José: PEN, Conare.
- _____. 2015. Primer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN, Conare.
- _____. 2020. Informe Estado de la Nación 2020. San José: PEN, Conare.
- _____. 2020. Tercer Informe Estado de la Justicia. San José: PEN, Conare.
- Peña, M. (Ed.). 2016. *El derecho al ambiente en la Constitución Política de Costa Rica*. Maestría en Derecho Ambiental, Sistema de Posgrado Universidad de Costa Rica. En: <<https://maestriaderechoambientalucr.files.wordpress.com/2015/09/el-derecho-al-ambientecon-isbnfinal.pdf>>.

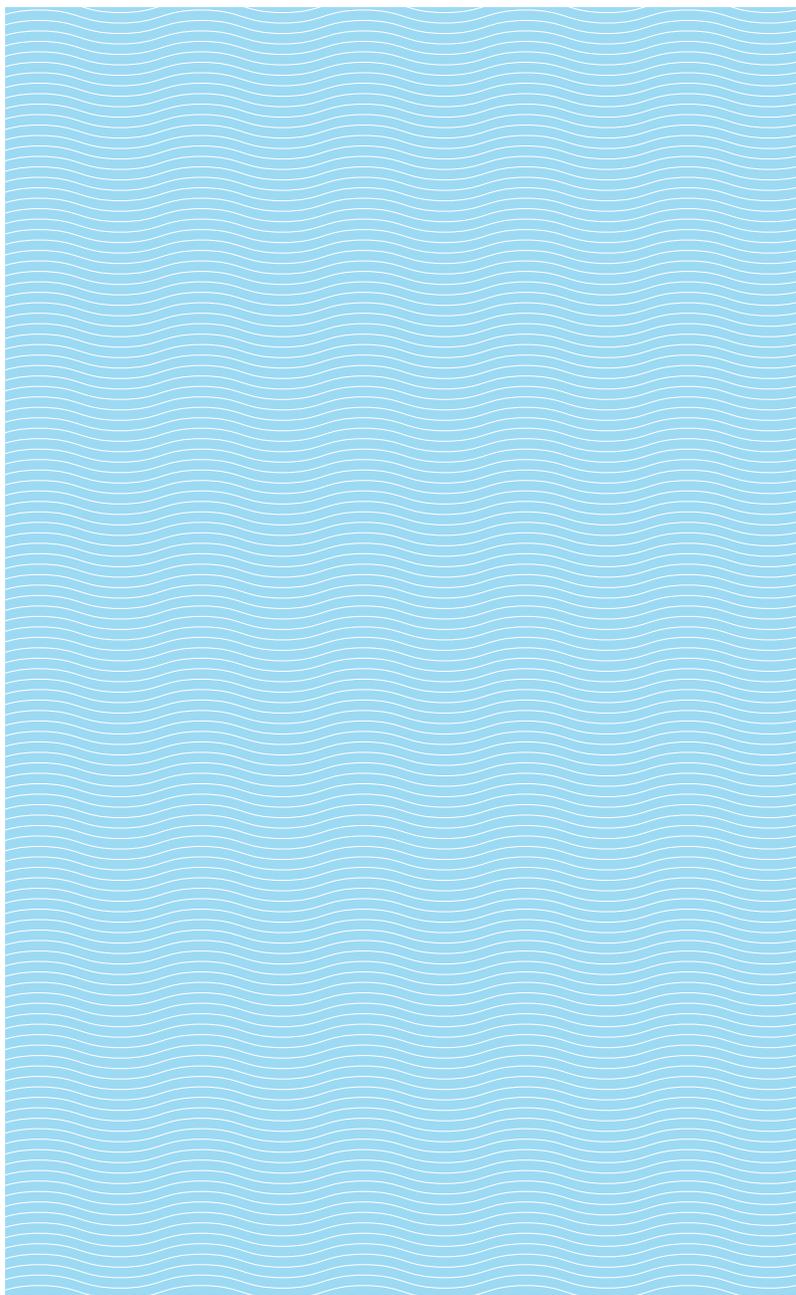
- Peña, M. 2017. La encrucijada de los derechos humanos ambientales en la Sala Constitucional. Derecho al día. En: <<https://derechoaldia.com/index.php/derecho-ambiental/ambiental-doctrina/951-la-encrucijada-de-los-derechos-humanos-ambientales-en-la-sala-constitucional>>.
- Peña, M. 2018. *Desafíos y oportunidades de la Sala Constitucional de cara a la opinión consultiva de la Corte IDH sobre medio ambiente y derechos humanos*. Blog del Posgrado de Derecho Ambiental, Universidad de Costa Rica. En: <https://derecho.ucr.ac.cr/Posgrado/derecho-ambiental/sala-constitucional-opinion-consultiva-de-la-corte-idh-sobre-medio-ambiente-derechos-humanos/?fbclid=IwAR0jtCsBa30D2o0-zfNqROcDTQs_fSx_TYQADMMowAl5_H4YDZVZnY8GvQ>.
- Peña, M. 2021. *Derechos Humanos y Medio Ambiente*. San José: PPD, Universidad de Costa Rica.
- Peña, M. s.f. *Derecho Humano al Agua*. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Costa Rica. En: <<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r24593.pdf>>.
- Rodríguez, O.; Morales, S. et al. 2018. *Revisiting Health Rights Litigation and Access to Medications in Costa Rica: Preliminary Evidence from the Cochrane Collaboration Reform*. Health and Human Rights Journal 2018, Volume 20, pages 79-91.
- Román, J. 2004. *El beneficio del café: ¿fue un factor de contaminación en la segunda mitad del siglo XIX?* Revista Diálogo, 4, 20-26.
- Sagot, A. 2010. *Prioridades en el abastecimiento de agua en Costa Rica*. En: Revista Ambientico, El agua en Aprietos. No. 197. Febrero 2010. San José. En: <<https://docplayer.es/44923863-Problematica-del-agua-y-conflictividad-social-en-costa-rica-sumario-3-alvaro-sagot-prioridades-en-el-abasteci.html>>.
- Sagot, A. 2020. La nueva otredad. Los ecosistemas como sujetos reconocidos jurídicamente. Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, 36.
- Sala Constitucional. 2019. *Proyecto de recopilación de sentencias 1918-1989*. San José, Costa Rica. En: <<https://salaconstitucional.poder-judicial.go.cr/index.php/proyectos-especialesv1>>.

- Schiel, R.; Langford, M. y Wilson, B.M. 2020. *Does it Matter: Constitutionalisation, Democratic Governance, and the Human Right to Water*. Water 12(2):350. En: <<https://www.mdpi.com/2073-4441/12/2/350>>.
- Sibaja Padilla, N. 2020. *Revisión de literatura relacionada con la implementación de la inteligencia artificial en textos jurídicos*. Informe final de práctica profesional realizada en el Programa Estado de la Nación. San José, noviembre 2020.
- Sieder, R. et al. 2005. *Judicialization of politics in Latin American*. Palgrave McMillian, New York.
- Sikkink, K.; Walling, C. 2007. *The impact of Human Rights Trials in Latin America*. Journal of Peace Research, v. 44, n. 4, 427-445.
- Solano, F. 2009. *Aporte Especial A veinte años de la creación de la Sala Constitucional: reflexiones sobre impactos, riesgos y desafíos*. Capítulo 5 Fortalecimiento de la Democracia. *Informe Estado de la Nación 2009*. San José: PEN, Conare.
- Solís, M. 2019. *Costa Rica: La democracia de las razones débiles (y los pasajes ocultos)*. San José. Editorial UCR.
- UN. 2002. General Comment No. 15. The Right to Water. UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights.
- UN. 2015. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Objetivo 6: Agua limpia y saneamiento. Sitio oficial, en <<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>>.
- UN. 2021. Los derechos humanos y la crisis mundial del agua: contaminación del agua, escasez de agua y desastres relacionados con el agua. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. En: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G21/012/26/PDF/G2101226.pdf?OpenElement>>.
- Vanberg, g., y Todd, J. (s.f.). The promises and pitfalls of automated content analysis in judicial politics. Duke University.

- Vanhala, L. 2017. Is legal mobilization for the birds? Legal Opportunity Structures and environmental nongovernmental organizations in the United Kingdom, France, Finland, and Italy. *Comparative Political Studies*, 51(3), 380–412. <<https://doi.org/10.1177/0010414017710257>>.
- Ventura, M. s.f. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de protección del derecho al agua. En: <<http://www.corteidh.or.cr/tablas/r18818.pdf>>.
- Volio, F. 2000. Diez años de la Sala Constitucional. Contribución especial realizada para el Cuarto Informe Estado de la Nación. San José: PEN, Conare.
- Wilson, B. 2007. Claiming individual rights through a constitutional court: The example of gays in Costa Rica. *International Journal of Constitutional Law*, 5(2), 242-257.
- Wilson, B. 2009. *Institutional reform and Rights Revolution in Latin America: The Cases of Costa Rica and Colombia*. *Journal of Politics in Latin America*, 1, 2, p. 60.
- Wilson, B. 2011. The causes and consequences of health rights litigation in Costa Rica, En A. Yamin and S. Gloppen (eds), *Litigating health rights: Can courts bring more justice to health?* Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011.
- Wilson, B. M., y Rodríguez, J. C. 2006. *Legal Opportunity Structures and Social Movements: The Effects of Institutional Change on Costa Rican Politics*. *Comparative Political Studies*, Volume 39 (3), 325-351.

Entrevistas y comunicaciones personales

- Peña, M. 2021. Profesor de derecho ambiental, Universidad de Costa Rica





EDITORES



CONSEJO NACIONAL
DE RECTORES



ESTADO
DE LA JUSTICIA

CMI CHR.
MICHELSEN
INSTITUTE



CENTRE ON ● ● ● ●
LAW & SOCIAL
TRANSFORMATION

AUSPICIADO POR



TEC | Tecnológico
de Costa Rica

UNA
UNIVERSIDAD
NACIONAL
COSTA RICA

UNED

UTN
Universidad
Técnica Nacional

