

# UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

## FACULTAD DE DERECHO



Tesis de graduación para optar por el título de Licenciatura en  
Derecho

“ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD DERIVADA DEL VERTIDO NO  
AUTORIZADO DE SUSTANCIAS CONTAMINANTES EN CUERPOS DE AGUA  
EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE”

Silvia Solís Dávila

A05376

SEDE RODRIGO FACIO

2018



10 de julio de 2018  
FD-1749-2018

Dr. Alfredo Chirino Sánchez  
Decano  
Facultad de Derecho

Estimado señor:

Para los efectos reglamentarios correspondientes, le informo que el Trabajo Final de Graduación (categoría Tesis), de la estudiante: Silvia Solís Dávila, carne A05376 Denominado: "Análisis de la responsabilidad derivada del vertido no autorizado de sustancias contaminantes en cuerpos de agua en el ordenamiento jurídico costarricense". fue aprobado por el Comité Asesor, para que sea sometido a su defensa final. Asimismo, el suscrito ha revisado los requisitos de forma y orientación exigidos por esta Área y lo apruebo en el mismo sentido.

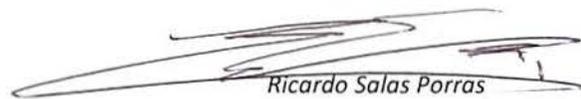
Igualmente, le presento a los (as) miembros (as) del Tribunal Examinador de la presente Tesis, quienes firmaron acuso de la tesis (firma y fecha) de conformidad con el Art. 36 de RTFG que indica: "EL O LA ESTUDIANTE DEBERA ENTREGAR A CADA UNO DE LOS (AS) MIEMBROS (AS) DEL TRIBUNAL UN BORRADOR FINAL DE SU TESIS, CON NO MENOS DE 8 DIAS HABILIS DE ANTICIPACION A LA FECHA DE PRESENTACION PUBLICA".

Tribunal Examinador

<b>Informante</b>	MSc. Jorge Jiménez Cordero
<b>Presidente</b>	Dr. Carlos Peralta Montero
<b>Secretaria</b>	MSc. Carolina Mauri Carabaguías
<b>Miembro</b>	Dr. Rafael González Ballar
<b>Miembro</b>	Lic. José Pablo Sánchez Vega

Por último, le informo que la defensa de la tesis es el **27 de julio del 2018**, a las 6:00 p.m. en el cuarto piso de la Facultad.

Atentamente,

  
Ricardo Salas Porras  
Director

RSP/lcv

Cc: arch. expediente



5 de Julio de 2018

Dr. Ricardo Salas Porras  
Director  
Área de Investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

Estimado Dr. Salas:

Con la finalidad de cumplir con los requisitos institucionales correspondientes, me permito informarle que he participado como Director del trabajo de investigación de la egresada **Silvia Solís Dávila**, carné A05376, titulado ***"Análisis de La Responsabilidad Derivada del Vertido no Autorizado de Sustancias Contaminantes en Cuerpos de Agua en el Ordenamiento Jurídico Costarricense"***

De acuerdo con mi criterio técnico, su tesis cumple con los requisitos de fondo y forma requeridos para que la estudiante proceda a su defensa pública.

Su investigación realiza un análisis normativo completo acerca del marco regulatorio que se aplica a los vertidos de aguas residuales en cuerpos de agua, así como al régimen de responsabilidad derivado de su incumplimiento, por lo que resulta un gran aporte para esclarecer obligaciones, competencias y potestades de los entes encargados de hacer cumplir la legislación que regula dicho vertidos, así como las consecuencias jurídicas de su inobservancia, por lo que le doy mi aprobación sin reservas.

Atentamente,

  
MSc. Jorge Jiménez Cordero,LLM  
Director

San José, 15 de junio de 2018

Señor  
Dr. Ricardo Salas Porras  
Director Área de Investigación  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

Estimado señor:

Hago de su conocimiento que he procedido a revisar el trabajo final de graduación de la estudiante Silvia Solís Dávila, denominado "Análisis de la responsabilidad derivada del vertido no autorizado de sustancias contaminantes en cuerpos de agua, en el ordenamiento jurídico costarricense".

Dicho trabajo, realiza una investigación detallada sobre los fundamentos jurídicos que permiten delimitar las competencias de cada una de las instituciones encargadas de fiscalizar la calidad de las aguas y el cumplimiento de las normas sanitarias en cuanto al manejo de aguas residuales. Así mismo, describe las responsabilidades derivadas del incumplimiento de esta normativa tanto a nivel administrativo, como civil y penal, lo que representa un gran aporte en esta materia por la gran cantidad de normativa segregada que en muchos casos impide su correcta aplicación.

Por lo anterior, siendo que la tesis cumple con todos los requisitos formales exigidos por el Área de Investigación, cuenta con mi aprobación para que pueda ser defendida ante el Tribunal Examinador.

Sin otro particular,



Lic. José Pablo Sánchez Vega  
Lector

Miércoles 04 de julio de 2018



Dr. Ricardo Salas Porras  
Director  
Área de Investigación

Estimado señor:

En mi calidad de **lector**, me permito comunicarle que doy mi aprobación para la presentación del Trabajo Final de Graduación elaborado por la estudiante: **Silvia Solís Dávila** carné **A05376**, titulada: **"ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD DERIVADA DEL VERTIDO NO AUTORIZADO DE SUSTANCIAS CONTAMINANTES EN CUERPOS DE AGUA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE"**, dado que cumple con todos los requisitos de forma y fondo que exige el área de investigación

Cordialmente

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'R. González Ballar'.

Dr. Rafael González Ballar  
Lector

C. archivo

San José, 28 de junio, 2018

Señores  
Tribunal Examinador  
Facultad de Derecho  
Universidad de Costa Rica

Estimados miembros del tribunal:

He revisado y corregido el proyecto final de graduación para optar por el grado de Licenciatura en Derecho denominado "**ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD DERIVADA DEL VERTIDO NO AUTORIZADO DE SUSTANCIAS CONTAMINANTES EN LOS CUERPOS DE AGUA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE**" elaborado por la estudiante: Silvia Solís Dávila, cédula de identidad núm. 1-1071-0636, carné A05376.

Este trabajo cumple con los requisitos de redacción en cuanto a gramática y ortografía; se respetan las reglas morfosintácticas, semánticas y lexicográficas del idioma español. Cada párrafo ha sido examinado y corregido, de tal forma que haya coherencia, cohesión y fluidez en el texto. También, se efectuó una revisión general y corrección sobre las citas textuales y las referencias bibliográficas en concordancia con el estilo de citación turabian.

Por lo tanto, desde el punto de vista filológico, el texto cumple con los requisitos necesarios para ser presentado ante ustedes.

Se suscribe cordialmente,

  
Arelys Blanco Rodríguez  
Filóloga U.C.R.  
Carné COLYPRO 30235

## DEDICATORIA

*A los Solís, a pesar de que no les alcanzó la vida para poder presenciar la culminación de este sueño, su admiración y amor se encuentran aún presentes en mi corazón todos los días de mi vida.*

*A mi mamita, mujer virtuosa, resiliente que ha salido vencedora de todas las pruebas que le ha puesto la vida manteniendo intacta su capacidad de amar y de darse, la mayor de las victorias humanas.*

*A Willy, Coco y Tatu mi inspiración, mi luz.*

## **AGRADECIMIENTOS**

*Al profesor Jorge Jiménez Cordero, por brindarme su invaluable ayuda de forma desinteresada. Gracias a su gran disposición y profesionalismo pude cerrar con éxito este ciclo.*

*A David y a Pablo, por ser un soporte incondicional en mi vida, a ellos mi gratitud eterna.*

*A Wen, Virgin, Mel y Nancy sin su ayuda precisa, su apoyo logístico y emocional, no habría sido posible cumplir con este objetivo.*

*A Luis Diego Hernández por la comprensión y ayuda brindada durante este período que fue fundamental para la construcción y finalización de este proyecto.*

*A Rosario Abarca y a Fiorella Chinchilla por su disposición a ayudarme en todo lo que estuvo a su alcance, a ellas mi agradecimiento sincero.*

## ÍNDICE

DEDICATORIA	i
AGRADECIMIENTOS	ii
TABLA DE ABREVIATURAS	viii
RESUMEN	ix
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I LA PROTECCIÓN DEL RECURSO HÍDRICO	5
SECCIÓN I INSTRUMENTOS Y DECLARACIONES INTERNACIONALES RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DEL RECURSO HIDRICO.	5
A. Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.	5
B. Convenio para la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias	7
C. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua. Plan de Acción Mar de Plata 1977	7
D. Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible	9
E. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo	10
F. Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas Río+20	11
G. VIII Foro Mundial del Agua 2018	12
SECCIÓN II LEGISLACIÓN NACIONAL	14
A. TUTELA CONSTITUCIONAL	14
a. Antecedentes artículo 50 de la Constitución Política	14
b. Reforma al artículo 50	17
c. Interpretaciones jurisprudenciales acerca de los alcances de la protección del recurso hídrico contenida en el artículo 50.	25
B. PROTECCIÓN LEGAL	31
SECCIÓN III PRINCIPIOS DEL DERECHO APLICABLES EN LA INTERPRETACIÓN DE NORMAS RELACIONADAS CON LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE	42
A. Principio de la sostenibilidad en el uso del recurso o de desarrollo sostenible:	42
B. Principio de solidaridad	46
C. Principio precautorio	47

D. Principio Preventivo	51
E. Principio el que contamina paga	53
F. Principio de progresividad en materia ambiental	56
G. Principio de no regresión en materia ambiental	59
SECCIÓN IV IMPORTANCIA DE PROTEGER DEL RECURSO HÍDRICO DE SU CONTAMINACIÓN.	62
CAPÍTULO II LA REGULACIÓN DE LOS VERTIDOS DE AGUAS RESIDUALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE	65
SECCIÓN I DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO EN MATERIA DE VERTIDO.	65
A. Ministerio de Salud	65
B. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	72
C. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo [INVU]	77
D. Municipalidades	79
E. Tribunal Ambiental Administrativo [TAA]	89
F. Dirección de Aguas	90
G. Secretaría Técnica Nacional Ambiental.	93
H. Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento SENARA	94
I. Servicio Nacional de Salud Animal	97
SECCIÓN II ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN APLICABLE EN MATERIA DE VERTIDO DE AGUAS RESIDUALES EN CUERPOS DE AGUA	103
A. Evolución histórica del régimen legal relacionado con el tratamiento de aguas residuales	103
B. Normas jurídicas relacionadas con la disposición de aguas residuales.	107
a) Marco legal	108
• Ley de Aguas:	108
• Ley General de Salud	109
• Ley de Conservación de la Vida Silvestre	113
• Ley Orgánica del Ambiente	116
• Ley de Construcciones	117
b) Marco reglamentario	117
• Reglamento de Higiene Industrial	117
• Reglamento de Construcciones	118
• Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales	119

•	Reglamento para la Evaluación y Clasificación de la Calidad de Cuerpos de Agua Superficiales	122
•	Reglamento de Canon Ambiental por Vertido	124
•	Reglamento de Aprobación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales	124
C.	Principios legales aplicables en materia de vertidos	125
A.	Principios de derecho ambiental	125
a.	Principio de la sostenibilidad en el uso del recurso o de desarrollo sostenible	125
b.	Principio el que contamina paga	128
c.	Principio preventivo	129
d.	Principio de retroactividad de la norma ambiental	130
B.	Principios de derecho administrativo	134
a.	Principio de legalidad en materia administrativa	134
b.	Principio de inderogabilidad singular de la norma	136
c.	Principio de interpretación de la norma de la manera que mejor garantice el fin público que persigue	137
	<b>SECCIÓN III PERMISO DE VERTIDO DE AGUAS RESIDUALES</b>	138
A.	Naturaleza jurídica	138
B.	Exoneración	140
C.	Procedimiento para su autorización	141
D.	Vigencia	144
E.	Obligaciones	144
F.	Alcances y limitaciones	149
G.	Revocatoria	150
	<b>SECCIÓN IV EL CANON AMBIENTAL POR VERTIDO</b>	151
A.	Naturaleza jurídica	151
B.	Supuestos en los que aplica	152
C.	Cálculo del monto del Canon	153
	<b>CAPÍTULO III RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DERIVADA DEL VERTIDO ILEGAL DE AGUAS RESIDUALES.</b>	154
	<b>SECCIÓN I RESPONSABILIDAD EN VÍA ADMINISTRATIVA</b>	154
A.	Potestades y medidas de intervención administrativa para asegurar cumplimiento de normativa sanitaria.	154
•	Ministerio de Salud	154
•	Dirección de Aguas	162

•	Municipalidades	163
•	Tribunal Ambiental Administrativo	167
B.	Procedimiento administrativo para el establecimiento de medidas o sanciones en cada institución.	169
•	Ministerio de Salud	169
•	Servicio Nacional de Salud Animal:	171
•	Municipalidades:	174
•	Tribunal Ambiental Administrativo	175
	<b>SECCIÓN II RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD CIVIL APLICABLE</b>	177
A)	Responsabilidad civil del dueño y de la empresa	177
B)	Responsabilidad civil del responsable técnico	180
C)	Responsabilidad civil del funcionario	182
D)	Responsabilidad civil del Estado	185
a.	Responsabilidad civil solidaria por conducta ilícita del funcionario:	186
b.	Responsabilidad objetiva de la administración por inactividad:	186
	<b>SECCIÓN III RESPONSABILIDAD PENAL</b>	196
A)	Responsabilidad del sujeto que contamina	197
•	Delito de contaminación de aguas contenido en la LA	197
•	Delito de vertido de sustancias contaminantes contenido en la LCVS	198
•	Delito de contaminación de aguas de modo peligroso para la Salud contenido en el Código Penal	201
•	Delito de Disposición de Residuos contenido en la Ley para la Gestión Integral de Residuos	202
•	En cuanto al delito de la Ley de Conservación de Vida Silvestre:	205
•	En cuanto al delito de contaminación de aguas de modo peligroso para la salud:	206
•	Delito de desobediencia a la autoridad	207
B)	Responsabilidad penal del funcionario público.	209
•	Delito de Incumplimiento de deberes	209
•	Delito de Favorecimiento Personal	212
•	Cohecho propio	214
•	Delito de Disposición ilegal de residuos	214
C)	Responsabilidad penal del Responsable Técnico	215
•	Delito de Favorecimiento personal	215

ANALISIS DE CASOS REALES TRAMITADOS EN LA FISCALIA AMBIENTAL	217
CONCLUSIONES	227
RECOMENDACIONES	235
ANEXO 1	252
ANEXO 2	259
BIBLIOGRAFÍA	260

## TABLA DE ABREVIATURAS

<b>LA</b>	Ley de Aguas.
<b>LB</b>	Ley de Biodiversidad.
<b>LOA</b>	Ley Orgánica del Ambiente.
<b>LF</b>	Ley Forestal.
<b>LCSV</b>	Ley de Conservación de Vida Silvestre.
<b>LGS</b>	Ley General de Salud.
<b>LUMCS</b>	Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos.
<b>LGSENASA</b>	Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal.
<b>CM</b>	Código de Minería.
<b>RgASTAR</b>	Reglamento de Aprobación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales.
<b>RgVRAR</b>	Reglamento de Vertido Uso y Reuso de Aguas Residuales.
<b>RgCAV</b>	Reglamento de Canon Ambiental por Vertidos.
<b>RgPSF</b>	Reglamento General para el Otorgamiento de Autorizaciones y Permisos de Funcionamiento otorgados por el Ministerio de Salud.
<b>RgPTAA</b>	Reglamento de Procedimiento del Tribunal Ambiental Administrativo.
<b>RgTPASSNSA</b>	Reglamento del Tribunal de Procedimiento Administrativo Sancionador del Servicio Nacional de Salud Animal.
<b>AyA</b>	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
<b>DA</b>	Dirección de Aguas.
<b>MINSA</b>	Ministerio de Salud.
<b>INVU</b>	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.
<b>MINAE</b>	Ministerio de Ambiente y Energía.
<b>TAA</b>	Tribunal Ambiental Administrativo.
<b>SENASA</b>	Servicio Nacional de Salud Animal.
<b>CVO</b>	Certificado Veterinario de Operación.

## RESUMEN

Costa Rica es un país privilegiado por poseer una envidiable producción de agua que le permite suplir la demanda nacional utilizada en la producción industrial, el consumo humano e inclusive la generación de energía eléctrica, lo que hace que la protección del recurso y específicamente, de su calidad, sea de vital importancia para el desarrollo del país no solo en el plano ambiental sino también en el plano económico.

A pesar de lo anterior, en cuanto al tema de la calidad de las aguas se han generado varios reportes donde se revela el deteriorado estado en el cual se encuentran las cuencas nacionales y la urgencia de aplicar medidas correctivas que permitan contener al menos el devastador escenario. Se considera que más del 70% de las cuencas se encuentran contaminadas, 5 playas nacionales no son aptas para la recreación y 27 se encuentran en riesgo sanitario, solamente el 5% del total de 6279 litros por segundo de aguas residuales ordinarios<sup>1</sup> que se vierten en los cuerpos receptores del país recibe tratamiento previo. De acuerdo con el Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, de conformidad con el análisis de los datos aportados por la Dirección de Aguas y el Ministerio de Salud, solamente el 30% de los entes generadores de los 5028 identificados contiene registros en esas instituciones y no todos ellos presentan de forma adecuada los reportes operacionales de las plantas de tratamiento.

Esta situación ha generado, según este informe, que en el 70% de las cuencas del país se encontrara presencia de contaminantes en los cuerpos de agua, como materia orgánica, microorganismos peligrosos, metales pesados, plaguicidas e inclusive hidrocarburos, así mismo se reporta que 5 playas del país son catalogadas como no aptas para la recreación de contacto primario y 27 se encuentran en riesgo sanitario. De la misma forma, se cree que el 70 a 80% de la

---

<sup>1</sup> AGUAS RESIDUALES: Aguas residuales de casa, desechos fecales y urinarios. Aguas negras procedentes de uso doméstico, comerciales o industriales, con un grado de pureza variado, Pueden llevar materiales orgánicos disueltos o en suspensión que conducen a la putrefacción. Guadalupe, de la Lanza Espino, Carlos Cáceres, Salvador Adame, Salvador Hernández, "Diccionario de Hidrología y ciencias afines" (D.F., México: Plaza y Valdez Editores, 1999) 2.

contaminación de las aguas marinas se debe a la falta de tratamiento o vertido ilegal de aguas residuales de forma directa a los cuerpos de agua.

Si bien el Estado es uno de los mayores contaminantes por contar con un sistema de manejo de aguas residuales inoperante que funciona casi que en una cuarta parte de su capacidad, lo que colabora en mucho a los índices de contaminación, y que las instituciones encargadas de fiscalizar dicha actividad son negligentes y no fiscalizan de forma adecuada la problemática, en Costa Rica en esta materia existe un marco jurídico capaz de resguardar el recurso hídrico de la contaminación, y debe ponerse en práctica de manera urgente para disminuir del deterioro devastador que está sufriendo el recurso hídrico nacional.

Este trabajo partió de la hipótesis que Costa Rica cuenta con un marco regulatorio que permite prevenir y contener la contaminación del recurso hídrico por el vertido ilegal de aguas residuales; así como un régimen de responsabilidad que posibilita tanto la sanción a los infractores, como la recomposición del ambiente.

Para elucidarlo se trazaron como objetivos generales el determinar el marco regulatorio previsto en la legislación costarricense aplicable a la prevención, manejo y control de la contaminación del recurso hídrico relacionada con el vertido de sustancias producto de las actividades industriales y humanas. Y el de identificar el régimen de responsabilidad y de recomposición ambiental derivado del vertido ilegal de sustancias a los cuerpos de agua previsto en el ordenamiento jurídico nacional.

Se utilizó como metodología de investigación exploratoria con enfoque cualitativo, en el que, a la luz de la hipótesis inicial, respaldada por datos estadísticos, identificando lagunas, normas, vacíos legales y a partir de todos estos datos se arribó a las siguientes conclusiones.

Del estudio normativo realizado se puede colegir que en el ámbito regulatorio se cuenta con suficientes leyes y reglamentos relacionados específicamente con el tratamiento de aguas residuales y su disposición que son coincidentes en prohibir su vertido sin la autorización del Estado. Esto permite concluir que, a nivel normativo, hay una cantidad suficiente de regulación al respecto. Aunque es

necesario mejorarla, la existente sí permite controlar la contaminación de aguas por vertido de aguas residuales, pues otorga competencias a instituciones estatales que les permite fiscalizar su cumplimiento a través de mecanismos de intervención, así mismo establece las responsabilidades (a nivel administrativo, civil y penal) a los infractores derivadas de su incumplimiento.

Adicionalmente, se evidenció, en cuanto a la operatividad de las normas que protegen el recurso hídrico por parte de la Administración de Justicia, que tanto constitucionalmente como administrativamente los Tribunales sí aplican esta normativa y han sido enfáticos en señalar la obligatoriedad de su cumplimiento, así como la obligación de aplicar los principios de derecho ambiental en la función administrativa relacionada con la protección de los elementos del ambiente.

En virtud de ello, se puede colegir que la evidente discrepancia entre ese modelo proteccionista proyectado normativamente y la realidad material que evidencia una disminución en la calidad del recurso hídrico, - relacionado, en gran parte, con vertidos ilegales de sustancias- se encuentra más relacionada con la mala gestión de las entidades públicas encargadas de su vigilancia y el deficiente control ejercido por estas, que con una carencia normativa.

Esta afirmación se realiza teniendo plena claridad que, si bien el marco jurídico vigente efectivamente cuenta con normas que permiten prevenir y contener la contaminación del agua, el mismo cuenta con una serie de inconvenientes, que hacen de trascendental importancia contar con una norma especial nueva, a la altura de los retos ambientales de nuestros tiempos; que permita a Costa Rica competir a nivel económico, pero consciente de la relevancia que tiene la conservación y la calidad del agua en este desarrollo. Una ley, que permita concentrar toda la normativa disgregada y superar todas las lagunas, falencias y hasta contradicciones contenidas en esta, así como, incorporar nuevos conceptos desarrollados por la técnica y la ciencia que permitan conseguir una verdadera protección del recurso hídrico.

**Ficha bibliográfica**

Solís Dávila, Silvia. Análisis de la responsabilidad derivada del vertido no autorizado de sustancias contaminantes en cuerpos de agua en el ordenamiento jurídico costarricense. Tesis de Licenciatura en Derecho. Facultad de Derecho. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.2018. xi y 278.

Director: MSc. Jorge Jiménez Cordero.

Palabras clave: Responsabilidad contaminación de aguas, aguas residuales, vertido, recurso hídrico, disposición ilegal de sustancias.

## INTRODUCCIÓN

En los términos en que hoy en día está planteada la organización social, el agua constituye uno de los componentes de la biosfera más trascendental para el ser humano, ya que su uso va desde las necesidades más fundamentales, como las alimentarias, hasta el ser un elemento imprescindible en las actividades productivas de las que depende el individuo, las cuales inciden en el desarrollo económico de las naciones.

Ante el incremento en la contaminación de aguas superficiales y las deficiencias en los procesos de su saneamiento, mundialmente se ha generado una preocupación por la calidad del recurso, que ha sido objeto de discusión en la mayoría de las ponencias y foros internacionales relativos al ambiente, en donde se ha concluido la necesidad imperativa de implementar medidas que permitan prevenir o al menos contener este menoscabo y la adopción urgente de mecanismos que revertirla.

Costa Rica no ha estado exenta de esta crisis generalizada de contaminación de cuerpos de agua, pues a pesar que es un país privilegiado por poseer una envidiable producción de agua, que le permite suplir la demanda nacional utilizada en la producción industrial, el consumo humano e inclusive la generación de energía eléctrica, en las últimas décadas se ha evidenciado un deterioro importante del recurso hídrico, tanto cualitativa como cuantitativamente.

De acuerdo con los informes de auditoría generados por la Contraloría General de la República, las cuencas nacionales se encuentran en un deteriorado estado. Más del 70% se encuentran contaminadas, 5 playas nacionales no son aptas para la recreación y 27 se encuentran en riesgo sanitario. En cuanto a la contaminación de las aguas marinas, se cree que el 70 a 80% se debe a la falta de tratamiento o vertido ilegal de aguas residuales de forma directa a los cuerpos de agua.

Ello se ha atribuido a múltiples factores, dentro de los cuales destacan el crecimiento urbano y el desarrollo industrial, pues necesariamente, conllevan otros fenómenos asociados como la deforestación, el aumento en la demanda de aprovechamiento de aguas y la generación de una mayor cantidad de residuos

tanto domésticos como industriales cuya disposición, en la mayoría de los casos, se realiza en cuerpos de agua.

Una de las principales actividades que contribuyen a este fenómeno es el uso de los cuerpos de agua como cuerpos receptores de vertidos de aguas residuales, tanto producto de procesos productivos como de carácter ordinario.

Al respecto, se estima que solamente el 5% del total de 6 279 litros por segundo de aguas residuales ordinarios vertidos en los cuerpos receptores del país, recibe tratamiento previo. De acuerdo con el Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, de conformidad con los datos del Ministerio de Salud, solamente el 30% (de los 5028 entes generadores) presenta los reportes operacionales de las plantas de tratamiento.

En este contexto se visibilizan como causas principales del incremento de la contaminación 3 factores predominantes. En primer lugar, la deficiente gestión del Estado en el saneamiento de las aguas residuales provenientes de redes de alcantarillado sanitario, pues los sistemas de tratamiento de aguas residuales son inoperantes, funcionan a una cuarta parte de su capacidad o en algunos casos, inclusive, se realiza el vertido de aguas crudas, lo cual lo convierte en el mayor contaminador.

En segundo plano, se encuentra el aporte contaminante realizado por el vertido de aguas residuales especiales, resultantes de los procesos industriales, ya que a pesar de existir el requerimiento de una autorización previa por parte del MINAE para utilizar un cuerpo de agua, y unos límites de máximos permisibles a los que se deben adecuar esas aguas, la contaminación en los cuerpos de agua no ha disminuido desde su implementación, en su lugar las principales cuencas del país se han superado el máximo de su capacidad de autodepuración.

El tercer factor y tal vez el más importante, se relaciona con la eficacia en la gestión de los entes competentes del control y fiscalización de los vertidos de aguas residuales producto de los procesos productivos.

Ante este panorama se hace evidente la urgencia de aplicar de manera decidida controles estatales, que permitan al menos contener el devastador escenario. Para lograrlo se requiere identificar, mediante un estudio hermenéutico,

todas las normas disgregadas en las diferentes leyes aplicables, cuáles son los mecanismos previstos por el legislador para dar una tutela efectiva al recurso, a cuáles entidades les compete ejercer control sobre el tema y finalmente qué mecanismos existen para hacer efectiva esta fiscalización, y en caso de que no sean empleados de manera idónea, qué responsabilidades se generan tanto para los entes generadores como para los funcionarios involucrados.

Esta investigación pretende aportar en ese sentido, un estudio normativo minucioso que permita esclarecer las potestades y obligaciones estatales que pueda servir como insumo a los operadores del derecho relacionados con el tema, en la fiscalización de la gestión de las aguas residuales y permita: por un lado, ejercer un control preventivo idóneo para evitar que se consuman las contaminaciones, y por otro, responsabilizar a los infractores, mediante las sanciones. Y más importante aún, identificar los mecanismos legales existentes que permitan revertir, o al menos mitigar, los daños causados al ambiente por estas conductas ilegales, de acuerdo con los principios de recomposición ambiental y de indemnización de los daños ambientales, aun y cuando sea la misma administración pública la responsable de ese daño.

Para ello, se trazaron como objetivos generales: el determinar el marco regulatorio previsto en la legislación costarricense aplicable a la prevención, manejo y control de la contaminación del recurso hídrico relacionada con el vertido de sustancias producto de las actividades industriales y humanas. Y el de identificar el régimen de responsabilidad y de recomposición ambiental derivado del vertido ilegal de sustancias a los cuerpos de agua previsto en el ordenamiento jurídico nacional.

En el primer capítulo, se analizará toda la normativa nacional e internacional vigente aplicable a la protección del recurso hídrico. En este sentido también se identificarán los principios del derecho ambiental relacionados, así como las resoluciones judiciales de los diferentes despachos para estar al corriente de las interpretaciones jurisprudenciales relacionadas con la tutela del recurso hídrico.

En el segundo capítulo, se profundizará en el marco regulatorio existente en cuanto al uso de los cuerpos de agua como receptoras de aguas residuales.

Asimismo, se analizarán las competencias de las instituciones encargadas de la vigilancia y control de cumplimiento de esas regulaciones, para delimitar el ámbito de acción de cada una, su responsabilidad respecto al resguardo al ambiente y las potestades que ostentan para hacer cumplir la ley.

Finalmente, en el último capítulo, se desarrollará el régimen de responsabilidad (administrativa, civil y penal) derivado del incumplimiento de esas normas que en la mayoría de los casos culminan en una contaminación. Se estudiará el fundamento jurídico de cada una, los supuestos legales para su configuración, las interpretaciones jurisprudenciales relacionadas y la posibilidad de ejecutarlas como consecuencia de conductas lesivas al recurso hídrico.

Esta investigación se enfocará en analizar las aguas residuales vertidas en los cuerpos de agua, por lo cual, no abarcará cuando se realice en el alcantarillado sanitario. Tampoco se va a adentrar en el estudio de los sistemas de tratamiento y sus características técnicas.

## **CAPÍTULO I LA PROTECCIÓN DEL RECURSO HÍDRICO**

### **SECCIÓN I INSTRUMENTOS Y DECLARACIONES INTERNACIONALES RELATIVOS A LA PROTECCIÓN DEL RECURSO HIDRICO.**

#### **A. Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano.**

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano, se llevó a cabo del 5 al 16 de junio de 1972 en Estocolmo, Suecia y fue aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas, mediante la Resolución 2994.

Dentro de los temas abordados en esa conferencia se encuentra la necesidad de lograr hallar un mecanismo que permita, por un lado detener el agotamiento, la contaminación y destrucción de los recursos naturales y que al mismo tiempo no impida el desarrollo y progreso económico de los países, lo que ayudaría que a largo plazo se obtenga un desarrollo económico adecuado, asegurando la conservación de los recursos vitales que permitan la supervivencia en la Tierra de las nuevas generaciones de nuestra especie y de todas las demás.

En ese entendido, se aprobaron 26 principios rectores a fin de que sean implementados por los gobiernos participantes a la hora de tomar decisiones legislativas y de interpretación de las normas ya existentes.

De acuerdo con Jorge Cabrera esta declaración *representó un importante punto de partida de la institucionalidad y legalidad ambientales y conllevó la gradual incorporación de las consideraciones de orden ambiental en los países individualmente considerados y en las diferentes estructuras regionales*<sup>2</sup>

Específicamente en relación con el tema que nos ocupa, la protección y conservación del recurso hídrico, dentro de esta declaración encontramos principios de gran importancia, que como país nos han favorecido a dar forma a nuestra legislación y principalmente han sido de gran ayuda en la interpretación de las normas nacionales para cumplir con la visión país que se quiere lograr en materia ambiental al suscribir este tipo de instrumentos jurídicos.

---

<sup>2</sup> Jorge Cabrera Medaglia, "El Impacto de Las Declaraciones de Río y Estocolmo sobre la Legislación y las Políticas Ambientales en América Latina", Revista de Ciencias Jurídicas, No. 100, (2003):304, consultado 08 de mayo, 2015, <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/viewFile/13406/12668>.

Como principio básico, se establece el derecho fundamental de la persona a disfrutar de las condiciones de vida adecuadas que le permitan llevar una vida digna y gozar de bienestar llevando consigo la obligación, no solo, de proteger, sino también, de mejorar ese medio para el disfrute de las generaciones presentes y futuras<sup>3</sup>

Este es el fundamento sobre el que nacen los principios de solidaridad, uso racional de los recursos y de desarrollo sostenible, posteriormente desarrollados en otras normas y convenciones, que pretenden establecer la necesidad de concientizar acerca de la responsabilidad que, como beneficiarios actuales de los recursos naturales, tenemos para con las otras generaciones; y en ese sentido, la consecuente obligación de realizar acciones tendientes a salvaguardar los recursos y asegurar que estos puedan seguir beneficiando a la especie por muchos años más en la misma medida que a nosotros.

En esta tarea, el Estado tiene el reto colosal de lograr cumplir este cometido, mediante políticas de planificación del desarrollo integradas<sup>4</sup>, sin olvidar el derecho de los seres actuales a disfrutar y utilizar los recursos disponibles para su adecuado desarrollo y progreso<sup>5</sup>.

En cuanto a la gestión del agua, aquella Declaración se enfatiza en la necesidad que los Estados tomen las medidas necesarias para ponerle *fin a la descarga de sustancias tóxicas y de otras materias en cantidades o concentraciones tales que el medio no pueda neutralizarlas, para que no se causen daños graves o irreparables a los ecosistemas*<sup>6</sup> así como impedir *la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar los recursos vivos y la vida marina, menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otras utilizaciones legítimas del mar.*<sup>7</sup>

---

<sup>3</sup> Organización de las Naciones Unidas, "Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano" (conferencia, 16 de junio, 1972), principio 1, consultado 15 de mayo, 2016, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>.

<sup>4</sup> *Ibíd.*, principio 13.

<sup>5</sup> *Ibíd.*, principio 11.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, principio 6.

<sup>7</sup> *Ibíd.*, principio 7.

## **B. Convenio para la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias**

Este convenio se adoptó en la Conferencia Intergubernamental convocada en Londres del 30 de octubre al 13 de noviembre de 1972.

Ese Convenio se ocupa del vertimiento de desechos realizado por buques, aeronaves, plataformas y otras construcciones en el mar. Su artículo 1 establece el compromiso de todas las partes de promover individual y colectivamente el control efectivo de todas las fuentes de contaminación del medio marino y de adoptar todas las medidas posibles para impedir la contaminación del mar por el vertimiento de desechos y otras materias que puedan constituir un peligro para la salud humana, dañar los recursos biológicos y la vida marina, reducir las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otros usos legítimos del mar.<sup>8</sup>

## **C. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua. Plan de Acción Mar de Plata 1977**

Esta Conferencia se llevó a cabo en Argentina en marzo de 1977. Dentro de sus principales objetivos se encontraban la búsqueda de soluciones integradas a escala nacional, regional e internacional para el manejo del recurso hídrico, como elemento de trascendental importancia en el desarrollo de los países, así como en el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y en la calidad de vida de la humanidad.

Para ese propósito, se estableció un plan de acción con una serie de recomendaciones de cooperación y trabajo conjunto de los países participantes en cuanto a estudios, gestión y administración del recurso que permitiera maximizar los conocimientos, dilucidar metas comunes y unificar información relevante que permitiese dar una mejor y mayor protección al recurso hídrico y otras recomendaciones en temas específicos.

---

<sup>8</sup> Organización Marítima Internacional, "Convenio de Londres 1972, Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimientos de desechos y otras materias, 1972 y Protocolo de 1996", (Londres, Inglaterra: OMI, 2003), 18.

Son muchos los aportes obtenidos. Uno de los más importantes, de acuerdo con Cecilia Tortajada *fue la recomendación de que el periodo comprendido entre 1980 y 1990 fuera proclamado como el Decenio Internacional, de Agua y del Saneamiento Ambiental, pues su objetivo era que, al final del mismo, todos los pobladores del mundo tuvieran acceso al agua limpia y al saneamiento*<sup>9</sup>.

En este sentido, *se reconoció por primera vez el agua como un derecho humano al declarar que todos los pueblos, cualquiera que sea su nivel de desarrollo o condiciones económicas y sociales, tienen derecho al acceso a agua potable en cantidad y calidad acordes con sus necesidades básicas*<sup>10</sup>

En esta conferencia se discutieron una serie de temas relevantes y en cada uno de ellos se realizaron una serie de recomendaciones a los países para el abordaje dentro de su territorio.

La contaminación de las aguas se abordó en el tema de eficiencia en la utilización del agua, en donde se discutió la necesidad de aplicar, en el contexto nacional, *una escala de tarifas, incorporar el re-uso [sic] y reciclado, eliminar las descargas contaminantes, ofrecer incentivos para introducir sistemas de purificación de aguas servidas, alcanzando eficiencia y eficacia en la regulación y distribución de los recursos*<sup>11</sup>.

Asimismo, dentro del tema de medio ambiente, salud y lucha contra la contaminación se recomendó a los países que nacionalmente realizarán estudios de los niveles actuales de contaminación en aguas superficiales y subterráneas, establecieran redes de supervisión para la detección de la contaminación, regularan la descarga de efluentes industriales, mineros y urbanos en cuerpos de agua mediante el establecimiento de las medidas de control necesarias en el contexto de una política general de gestión del agua (la cual tomará en cuenta los

---

<sup>9</sup> Hilda Cecilia Tortajada Quiroz, "El agua y el medio ambiente en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas: Resultados a largo plazo." (Zaragoza, España: Centro de documentación del agua y el medio ambiente)", 12, consultado 26 de febrero, 2016, <https://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/cda/Publicacion03.pdf>

<sup>10</sup> Oficina de Naciones Unidas de Apoyo al Decenio Internacional para la Acción "El agua, fuente de vida" 2005-2015/ "El derecho humano al agua y al saneamiento, Hitos," 1, consultado 26 de febrero, 2016, [http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human\\_right\\_to\\_water\\_and\\_sanitation\\_milestones\\_spa.pdf](http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_spa.pdf)

<sup>11</sup> Lilian Del Castillo, "LOS FOROS DEL AGUA, De Mar del Plata a Estambul 1977-2009" (Documentos de Trabajo), No 86, (Agosto, 2009): (Buenos Aires, Argentina: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales):46, consultado 26 de febrero, 2018, <http://www.aida-waterlaw.org/PDF/Foros del Agua libro.pdf>.

aspectos cualitativos y cuantitativos, así como, evitará y combatiera los efectos de la contaminación, establecer parámetros de calidad para los diferentes usos del agua y finalmente creará instituciones adecuadas para hacer más efectiva la lucha contra la contaminación.<sup>12</sup>

#### **D. Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible**

Producto de la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, llevada a cabo en Dublín, Irlanda del 26 al 31 de enero de 1992, se promulgó esta declaración, cuyo objetivo básicamente fue decretar recomendaciones para una mejor gestión del recurso hídrico en donde se tratará de contener su consumo excesivo, su contaminación y las amenazas crecientes derivadas de las sequías y las crecidas<sup>13</sup>, es decir, dictar una serie de principios que permitieran un uso racional del recurso.

En este sentido, declaró el imperativo de reconocer el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible, así como, la necesidad de entenderla como un bien económico, razón por la cual, es de fundamental importancia conseguir conciliar un aprovechamiento eficaz y equitativo del recurso, con una verdadera política que asegure su conservación y protección.<sup>14</sup>

Otro principio recogido en este instrumento es el que reconoce al agua dulce como un recurso finito y vulnerable, que la hace transcendental por su importancia para la conservación de la vida, una gestión integrada en su uso, que permita un desarrollo económico y social de la mano con una protección de los ecosistemas naturales que permita su conservación.<sup>15</sup>

Dentro de su programa de acción, en los apartados de Conservación y Reaprovechamiento del Agua y de Desarrollo Urbano Sostenible, se llama la atención acerca de la situación caótica en la que se encuentra la calidad del agua, debido al deterioro causado por su aprovechamiento excesivo y la descarga sin

---

<sup>12</sup> *Ibíd.*, p.50.

<sup>13</sup> Organización de las Naciones Unidas, “Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible”, (Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente en Dublín), 26 de enero, 1992, consultado 26 de febrero, 2018, <http://www.uc.org.uy/ambiente/di0192.htm>

<sup>14</sup> *Ibíd.*em, principio 4.

<sup>15</sup> *Ibíd.*em, principio 1.

control de desechos urbanos e industriales, por lo cual recomiendan dejar atrás la idea que la contaminación residual del agua y el suelo es la consecuencia que debemos pagar por los puestos de trabajo y prosperidad que aporta el crecimiento urbano e industrial y en su lugar proponen la aplicación del principio del quien contamina paga y la instauración de controles apropiados para las descargas en cuerpos de agua<sup>16</sup>.

### **E. Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**

Esta declaración fue aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo llevada a cabo en Río de Janeiro del 3 al 16 de junio de 1992.

De acuerdo con Tortajada Quiroz, el propósito general de esa Conferencia era *el de crear mejores bases para una acción más efectiva hacia el desarrollo sostenible global, regional y local siguiendo los pasos establecidos en Estocolmo*.<sup>17</sup>

Dentro del documento se enuncian 27 principios que *recogen las diferentes facetas y metas del desarrollo sostenible*<sup>18</sup>

Si bien en el principio 1 encontramos un postulado antropocentrista al establecer que el ser humano constituye el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sustentable, lo cierto es que no lo hace de manera irrestricta, pues indica que ese desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible, Dublín 26 al 31 de enero 1992, consultado 26 de febrero, 2018, <http://www.uc.org.uy/ambiente/di0192.htm>

<sup>17</sup> Hilda Cecilia Tortajada Quiroz, "El agua y el medio ambiente en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas: Resultados a largo plazo." (Zaragoza, España: Centro de documentación del agua y el medio ambiente)", 36, consultado 26 de febrero, 2016. <https://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/cda/Publicacion03.pdf>

<sup>18</sup> Lilian Del Castillo, "LOS FOROS DEL AGUA, De Mar del Plata a Estambul 1977-2009" (Documentos de Trabajo), No 86, (Agosto, 2009): (Buenos Aires, Argentina: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales):62, consultado 26 de febrero, 2018, [http://www.aida-waterlaw.org/PDF/Foros\\_del\\_Agua\\_libro.pdf](http://www.aida-waterlaw.org/PDF/Foros_del_Agua_libro.pdf).

<sup>19</sup> Organización de las Naciones Unidas, "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (conferencia, Río de Janeiro), 03 al 14 de junio, 1992, principio 3, consultado 25 de mayo, 2015, <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

Otro aporte importante de esa Declaración es la adopción de los principios precautorio,<sup>20</sup> el de contaminador pagador,<sup>21</sup> el principio de participación ciudadana en los procesos ambientales,<sup>22</sup> así como el de incluir la variable ambiental en los proyectos de desarrollo, todos de trascendental relevancia en el desarrollo del derecho ambiental nacional y de especial importancia en materia de protección del recurso hídrico.

## **F. Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas Río+20**

En conmemoración de los 20 años de la Cumbre de la Tierra, en el año 2012 se realizó la Conferencia Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, en Rio de Janeiro, Brasil, conocida como Rio +20. Su objetivo principal versaba en realizar una revisión de los avances realizados durante esas dos décadas, con el fin de determinar cuáles de las metas trazadas no se cumplieron y se requería retomar otorgándole un abordaje prioritario.

Como producto de esta conferencia se generó el documento denominado “El futuro que queremos” el que recopila un total de 283 declaraciones de las partes algunas con incidencia en la materia de protección del recurso hídrico y manejo de aguas residuales y saneamiento.<sup>23</sup>

En ellas se reafirma la necesidad de ejecutar todas las acciones posibles para el logro de los objetivos de desarrollo convenidos internacionalmente, dentro de los que se encuentran los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015. Dentro de los que se establece la necesidad de incorporar los principios relativos al desarrollo sostenible en las políticas públicas y los programas nacionales para reducir la degradación del medio ambiente y del recurso hídrico.

---

<sup>20</sup> *Ibíd.*, principio 15.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, principio 16.

<sup>22</sup> *Ibíd.*, principio 10.

<sup>23</sup> Organización de las Naciones Unidas, “Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible” (conferencia, 20 al 22 de junio, 1992): principio 1, consultado 15 de mayo, 2016, <https://undocs.org/es/A/RES/66/288>

Asimismo dentro de este documento se ratifica la relevancia de reconocer el derecho al agua y a su saneamiento como un derecho humano. En ese sentido se establece la necesidad de adoptar medidas para un mejor uso del recurso y el mejoramiento de la calidad del agua mediante la reducción de la contaminación y la disminución de la cantidad de las aguas residuales que no reciben tratamiento, mediante la implementación de planes de gestión integrada y aprovechamiento eficientes del recurso hídrico que asegure su uso sostenible.

En ese mismo sentido se plasma la preocupación por la contaminación marina y la pérdida de la biodiversidad en los océanos ocasionada principalmente por los contaminantes orgánicos persistentes, los metales pesados y los compuestos nitrogenados.

Gran parte de estos contaminantes son adicionados por los cuerpos de agua superficiales al desembocar en el mar. Esto ocurre, entre otras cosas, debido a que cuando se realizan vertidos ilegales de aguas sin tratamiento previo, las cargas contaminantes recibidas por el cuerpo de agua superan su capacidad de autodepuración lo que conlleva a que el excedente que no fue posible degradar sea transportado por este a lo largo de todo su trayecto hasta desembocar al mar, ocasionando con ello la degradación de los ecosistemas marinos.

### **G. VIII Foro Mundial del Agua 2018**

En el marco del Foro Mundial del Agua, realizado en la ciudad de Brasilia durante el mes de marzo de 2018, la protección del recurso hídrico y el tratamiento de las aguas residuales fue uno de los temas principales.

Uno de los principales documentos emitidos fue la Declaración Ministerial denominada “Una llamada urgente para una acción decidida sobre el agua”, en ella se llama la atención acerca de la urgencia de la implementación de acciones inmediatas y eficaces para superar los desafíos del agua relacionados con su saneamiento. Para ello establece la necesidad de que los Estados desarrollen políticas nacionales integradas de gestión del recurso hídrico con el fin de lograr la reducción de la contaminación y con ello proteger y restaurar los ecosistemas

acuáticos asociados. Así mismo se enfatiza en la urgencia de garantizar el acceso universal y equitativo al agua potable y su saneamiento adecuado.<sup>24</sup>

Otro documento importante producto de este Foro es el Manifiesto de Parlamentarios. Este documento versa sobre el papel de los parlamentos y el derecho al agua.

En él se plasman una serie de iniciativas respecto al agua potable y su saneamiento, a las que se comprometieron a implementar los Estados participantes.

Dentro de los compromisos adquiridos se encuentran: Situar a la seguridad hídrica y al saneamiento como temas prioritarios en cuanto a la asignación de recursos, promover la adopción de regulaciones para garantizar la gobernanza del agua, el disfrute del derecho humano agua potable y saneamiento; así como la implementación y monitoreo de políticas públicas que mejoran el uso racional del agua, la eficiencia en los procesos de producción, investigación e innovación en el área de calidad del agua y saneamiento.<sup>25</sup>

De acuerdo al análisis de los instrumentos y principales conferencias de derecho internacional, se puede denotar como en los últimos 50 años la comunidad internacional se ha abocado a llamar la atención acerca de la preocupante situación del agua en el mundo, y en ese sentido se han elaborado planes de acción y recomendaciones cuya implementación se hace cada vez más urgente. Estas, a pesar de no ser todas de carácter vinculante, han permitido llamar la atención acerca de la importancia de que los Estados tomen conciencia acerca de la necesidad impostergable de incluir regulaciones dentro de su ordenamiento jurídico que busquen la protección del recurso hídrico como un elemento trascendental en el ciclo de la vida para nuestra especie y todas las demás.

---

<sup>24</sup> Consejo Mundial del Agua, “Declaración Ministerial Una Llamada urgente para una acción decidida sobre el agua” ( VIII Foro Mundial del Agua, marzo, 2018), consultado 15 de mayo, 2016, <http://www.worldwaterforum8.org/en/news/ministerial-declaration-seeking-decisive-action-water>

<sup>25</sup> Consejo Mundial del Agua, “Conferencia sobre el papel de los parlamentos y el derecho al agua, “Manifiesto de Parlamentarios.” (VIII Foro Mundial del Agua, marzo, 2018), consultado 15 de julio, 2018, [http://www.worldwatercouncil.org/sites/default/files/Forum\\_docs/PARLIAMENTARIANS\\_MANIFESTO.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/sites/default/files/Forum_docs/PARLIAMENTARIANS_MANIFESTO.pdf)

## SECCIÓN II LEGISLACIÓN NACIONAL

### A. TUTELA CONSTITUCIONAL

#### a. Antecedentes artículo 50 de la Constitución Política

La protección constitucional del ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que hoy día se encuentra en el artículo 50, es el producto de una serie de cambios legislativos orientados a proteger el ambiente como una forma de resguardar la vida del ser humano.

Si bien se ha documentado que desde el siglo XVIII existieron varias iniciativas tendientes a la protección ambiental, principalmente del recurso forestal,<sup>26</sup> hasta la primera mitad del siglo XX, el resguardo a los elementos del ambiente no era un asunto en el que el Estado considerará prioritaria su intervención, pues para la época, existían aún grandes extensiones de terreno cubiertas de bosque, lo que redundaba en una alta producción de agua y una rica biodiversidad.

De acuerdo con el Centro Centroamericano de Población<sup>27</sup>, para el año 1950, Costa Rica contaba con una población de 800 875 habitantes, la densidad demográfica era de 17 habitantes por kilómetro cuadrado y se estima que la cobertura boscosa se encontraba en un 72%.<sup>28</sup> Esta gran cantidad de recursos en proporción a la cantidad de población, provocó que -por mucho tiempo- se considerara a los recursos naturales como inagotables.

En las décadas venideras, esta percepción, aunada al crecimiento urbano y al modelo económico basado principalmente en la agricultura y ganadería de extensión, propició el uso ilimitado y de alguna forma inconsciente de los recursos naturales, en donde inclusive el Estado promovía prácticas de talas rasas y cambios de uso de suelo de bosque para dedicarlas a la agricultura y ganadería.

---

<sup>26</sup> Luis Fournier. "El Sector Forestal de Costa Rica: Antecedentes y perspectivas", Revista Agronomía Costarricense, Vol. 09, No. 02, (1985): Octubre, 253-260.

<sup>27</sup> Centro Centroamericano de Población, "Censo de Población de Costa Rica 1950", consultado 06 de octubre, 2017, [http://www.ccp.ucr.ac.cr/bvp/censos/1950/indice\\_cuadros.htm](http://www.ccp.ucr.ac.cr/bvp/censos/1950/indice_cuadros.htm)

<sup>28</sup> Ministerio de Industria, Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. "Densidad de cobertura forestal en Costa Rica-Histórico 1940-2010, consultado 06 de octubre, 2017, [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjh9r37w-TWAhVKKyYKHTm4CiAQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.minae.go.cr%2Frecursos%2Fdocumentos%2Fcobertura-forestal%2Fmix-cobertura-forestal-1940-2010-2.pptx&usq=AOvVaw0RqGWsWu5rH06lu9txYy\\_y](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjh9r37w-TWAhVKKyYKHTm4CiAQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.minae.go.cr%2Frecursos%2Fdocumentos%2Fcobertura-forestal%2Fmix-cobertura-forestal-1940-2010-2.pptx&usq=AOvVaw0RqGWsWu5rH06lu9txYy_y)

En el ámbito nacional, en la década de los 40 se empieza a promulgar leyes tendientes a regular el uso de algunos elementos del ambiente, dentro de las cuales se pueden mencionar: la Ley de Aguas, Ley de Conservación de Fauna Silvestre<sup>29</sup>; Ley de Pesca y Caza Marítimas.<sup>30</sup>

En los años setenta esta iniciativa se revive y se realizan reformas a estas leyes y se aprueban otras como la Ley Forestal [LF] y la Ley de Caza, las cuales, finalmente en los noventas, ante un panorama distinto, con mayor necesidad de proteger los recursos, alguna de esta normativa es rediseñada e inclusive se aprueban otras como la Ley Orgánica del Ambiente [LOA] y la Ley de Biodiversidad [LB], lo cual evidencia un claro giro del legislador costarricense tendiente a regular el tema.

En el ámbito internacional, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, *“representó un importante punto de partida de la institucionalidad y legalidad ambientales y conllevó la gradual incorporación de las consideraciones de orden ambiental en los países individualmente considerados y en las diferentes estructuras regionales.”*<sup>31</sup>

Esa declaración introdujo una serie de principios que, aún y cuando no eran vinculantes, re direccionaron la posición legislativa en materia ambiental y fueron fuente fundamental para la creación de normativa tendiente a proteger el medio ambiente.

Dentro de los principios más importantes desarrollados, que se relacionan específicamente con la protección del recurso hídrico, se encuentran: el principio de preservación ambiental transgeneracional<sup>32</sup>, el derecho fundamental de todo hombre a disfrutar de las condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad que le permita llevar una vida digna<sup>33</sup>, el deber de tomar todas las medidas

---

<sup>29</sup> Asamblea Legislativa, “No. 2093: Ley de Conservación de la Fauna Silvestre; 14 de diciembre, 1956”

<sup>30</sup> Asamblea Legislativa, “No. 190: Ley de Pesca y Caza Marítimas; 28 de setiembre, 1948”

<sup>31</sup> Jorge Cabrera Medaglia, “El Impacto de Las Declaraciones de Río y Estocolmo sobre la Legislación y las Políticas Ambientales en América Latina”, Revista de Ciencias Jurídicas, No. 100, (2003):304, consultado 08 de mayo, 2015, <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/viewFile/13406/12668>

<sup>32</sup> Organización de las Naciones Unidas, “Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano” (conferencia, 16 de junio, 1972): principio 1, consultado 15 de mayo, 2016, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>

<sup>33</sup> Ídem.

posibles para impedir la contaminación de los mares por sustancias que puedan poner en peligro la salud del hombre, dañar recursos vivos y la vida marina, así como menoscabar las posibilidades de esparcimiento o entorpecer otros usos legítimos del mar<sup>34</sup>.

Veinte años después, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, consolidó la evolución del derecho a un ambiente sano, al señalar que, todos los seres humanos tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza,<sup>35</sup> de la misma forma estableció la necesidad de integrar la protección del ambiente como parte del proceso de desarrollo,<sup>36</sup> debiendo los Estados promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente<sup>37</sup>

Las declaraciones citadas contribuyeron a resaltar la necesidad de elevar a rango constitucional el derecho a un ambiente sano. De acuerdo con González Ballar, el proceso de constitucionalización del artículo 50 tuvo dos fuentes esenciales, una jurisprudencial (Sala Primera y la Constitucional) y otra esencialmente normativa.<sup>38</sup>

En cuanto al factor jurisprudencial es importante recordar que desde la creación de la Segunda República en Costa Rica y previo a la creación de la Sala Constitucional en 1989, el control de constitucionalidad era realizado por la Corte Suprema de Justicia y posteriormente por la Sala Primera, quienes eran las instancias encargadas de determinar la no conformación de las leyes a la Constitución Política. Éstos órganos jurisdiccionales, de acuerdo con el autor, influyeron en el posicionamiento de la protección al ambiente como un derecho fundamental, pues realizaron una interpretación amplia de los derechos consagrados en los artículos 6, 21–derecho a la vida y a la salud-, 69 –explotación racional de la tierra- y 89 –protección de las bellezas naturales- de la Constitución Política, hasta reconocer, basados en principios de derecho Internacional, la

---

<sup>34</sup> Ibídem, principio 7.

<sup>35</sup> Organización de las Naciones Unidas, “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (conferencia, 03 al 14 de junio, 1992): principio 1, consultado 25 de mayo, 2015, <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

<sup>36</sup> Ibídem, principio 4.

<sup>37</sup> Ibídem, principio 11.

<sup>38</sup> Rafael Ballar González, “La tutela Constitucional del Medio Ambiente” en Temas de Derecho Ambiental (San José, Costa Rica: IJSA, 2001, 36.

existencia de un derecho de cada persona a un ambiente sano que si bien no se encontraba consagrado formalmente en la Constitución, se podía extraer de una interpretación sistemática de la Constitución material.<sup>39</sup>

Es así como, después de 4 proyectos de ley, en junio de 1994, se logra finalmente, consagrar el ambiente sano y ecológicamente equilibrado como un derecho fundamental de los costarricenses en el apartado de derechos y garantías sociales de la Constitución Política.

#### **b. Reforma al artículo 50**

El artículo 50 se encuentra dentro del Título V relativo a los Derechos y Garantías Sociales y originalmente el artículo 50 mencionaba *“El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.”*

La Ley 7412 de 3 de junio de 1994, publicada en La Gaceta número 111 de 10 de junio de 1994, adicionó dos párrafos que establecen:

*“Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.*

*El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.”*

Esta reforma trajo consigo cambios significativos en materia ambiental, principalmente en tres vertientes: en primer lugar, eleva a rango constitucional el derecho de todo individuo a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, lo cual, permite una protección más afectiva y darle contenido a las interpretaciones de los convenios internacionales realizadas jurisprudencialmente; en segundo lugar, establece la legitimación de los ciudadanos para denunciar los actos y reclamar la reparación del daño sufrido; lo cual, viene a complementar el principio de participación ciudadana en temas ambientales y, finalmente, establece la obligación del Estado de garantizar, defender y preservar ese derecho.

---

<sup>39</sup> Ídem.

La interacción de estas tres vertientes ha sido explicada por la Sala Constitucional de la siguiente manera:

*“Se aprecia con toda claridad que la norma ofrece tres vertientes muy claras de obligaciones, toda vez que la defensa y garantía de condiciones ambientales sanas y equilibradas, demanda una actitud vigilante pero también activa ante cualquier fuente de peligro o daño para el ambiente, y la garantía de ese derecho incluye el diseño y la puesta en práctica de mecanismos procesales que hagan una realidad el acceso a la protección de ese derecho.”<sup>40</sup>*

La inclusión del ambiente sano y ecológicamente equilibrado como un derecho fundamental inspiró todo un modelo orientado a la búsqueda del desarrollo sostenible, pues de la mano de otros preceptos constitucionales, como el derecho a la vida y a la salud, la explotación racional de la tierra y la protección de las bellezas naturales, consolidó el bloque constitucional para proteger y preservar el ambiente de manera integral, en el entendido que, debe existir desarrollo pero debe ser sostenible y respetuoso de este bloque normativo.

En palabras de la Sala:

*“El objetivo primordial del uso y protección del ambiente es obtener un desarrollo y evolución favorable al ser humano. La calidad ambiental es un parámetro fundamental de la calidad de vida; al igual que la salud, alimentación, trabajo, vivienda, educación, entre otros. El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, reconocido en el artículo 50 de la Constitución Política, garantiza el derecho del hombre a hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, lo que implica el correlativo deber de proteger y*

---

<sup>40</sup> Acción de Inconstitucionalidad, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 1739-2001 28 de febrero, 2001, 15:27 horas.”

*preservar el medio, mediante el ejercicio racional y el disfrute útil del derecho mismo.*<sup>41</sup>

Y es que el ambiente es un bien jurídico que trasciende nuestras fronteras, es colectivo, pertenece a toda la humanidad y esta importancia ha sido entendida así por la jurisprudencia constitucional, que ha señalado:

*“La inquietud de la Sala por la estabilidad y la armonía ecológica ha sido férrea, pues proteger la naturaleza, que es patrimonio mundial, es también salvaguardar no solo la vida del hombre y su salud, sino también la de la humanidad sobre la tierra, desarrollando de esta forma el contenido, no solo de convenios internacionales en esa materia, sino también el artículo 21 de nuestra Constitución Política. Esto se pone de manifiesto, directamente, a través de las sentencias dictadas después de la reforma de 1994, del artículo 50 constitucional, y desde antes, por medio de las resoluciones en que, como lo ha dicho la Sala “el derecho a vivir en un ambiente sano se ha visto como un corolario inevitable del derecho a la salud, que – a su vez- deviene del principio de inviolabilidad de la vida.”<sup>42</sup>*

La Sala, ha entendido que ésta responsabilidad de preservar la calidad del ambiente no se resume a nuestra época, sino que tiene un carácter transgeneracional:

*“el derecho ambiental que reconoce la necesidad de preservar el entorno no como un fin cultural únicamente, sino como una necesidad vital de todo ser humano. En este sentido, el concepto de un derecho al ambiente sano, supera los intereses recreativos o culturales que también son aspectos importantes de la vida en sociedad, sino que*

---

<sup>41</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 1711-2001 27 de febrero, 2001, 16:32 horas.”

<sup>42</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 5691-1998 del 5 de agosto de 1998, 17:15 horas.”

*además constituye un requisito capital para la vida misma. Ningún resultado racional puede producir la negación de nuestra fragilidad como seres animados, dependientes del entorno para nuestra subsistencia y la de generaciones futuras.”<sup>43</sup>*

Por esta importancia y transgeneracionalidad de la conservación ambiental, el artículo 50 impone al Estado la obligación de garantizar, defender y preservar el derecho fundamental de toda persona a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Lo anterior, como un mecanismo de asegurar que esa protección sea aparejada de una acción estatal fuerte, efectiva y eficaz que permita darle sentido a ese derecho.

Esta responsabilidad estatal ha sido interpretada de la siguiente manera:

*“la obligación del Estado de garantizar, defender y tutelar este derecho, con lo cual, el Estado se constituye en el garante en la protección y tutela del medio ambiente y los recursos naturales. Es a tenor de esta disposición, en relación con los artículos 20, 69 y 89 de la Constitución Política, que se derivó la responsabilidad del Estado de ejercer una función tutelar y rectora en esta materia, según lo dispone la propia norma constitucional en comentario, función que desarrolla la legislación ambiental. Es así como el mandato constitucional establece el deber para el Estado de garantizar, defender y preservar ese derecho. En este orden de ideas, debe considerarse que la normativa establece al Ministerio del Ambiente y Energía como el órgano rector del sector de los recursos naturales, energía y minas, según lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica de este ministerio, número 7152, de 4 de junio de 1990. Esta*

---

<sup>43</sup> Consulta Legislativa Facultativa de Constitucionalidad, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 6240-1993 del 26 de noviembre, 1993, 14:00 horas”

*función de rectoría en la materia ambiental, a criterio de la Sala, comprende no solo el establecimiento de regulaciones adecuadas para el aprovechamiento del recurso forestal y los recursos naturales, según lo dispone también el artículo 56 de la Ley Orgánica del Ambiente, sino que le confiere la importante función de ejercer la rectoría en la materia ambiental, consistente en mantener un papel preponderante en esta materia. En este sentido, el control y fiscalización de la materia y actividad ambiental se constituye en una función esencial del Estado según lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución”<sup>44</sup>*

Para la Sala Constitucional es tan importante esta función del Estado, que las medidas para salvaguardar ese derecho deben ser impostergables, no admite su demora, aún y cuando el impedimento para su cumplimiento sea de carácter económico.

*“El Ministerio ha dicho en forma más o menos expresa, que la prolongación del problema que se examina, se debe a razones puramente de escasez de recursos humanos y materiales. Sin embargo, esa no es excusa válida. Ya en otras ocasiones esta Sala ha dicho que dada la jerarquía y trascendencia del valor humano y constitucional en juego; sea, la salud de las personas, así como su derecho a un ambiente sano, y en último caso, su derecho de respirar y vivir en una atmósfera dentro de las normas de salud; la simple excusa de falta de medios materiales para enfrentar los problemas por parte del Estado, no es admisible, porque (en) estos casos la Administración tiene la obligación de dar prioridad a las soluciones y realizar con sus recurso*

---

<sup>44</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 14991-2012, del 26 de octubre, 2012, 10:05 horas.”

*limitados, lo que conforme al ordenamiento jurídico sea necesario para llevarlas a cabo con prontitud.”<sup>45</sup>*

El Estado, en aras de cumplir con este deber, debe necesariamente de girar políticas de coordinación a lo interno de sus dependencias para buscar que todas ellas, cada una en sus competencias, logre cumplir con el deber del Estado de preservar el ambiente y de cumplir con lo estipulado en la normativa ambiental.

*“Existe una obligación para el Estado –como un todo- de tomar las medidas necesarias para proteger el ambiente, a fin de evitar grados de contaminación, deforestación, extinción de flora y fauna, uso desmedido o inadecuado de los recursos naturales, que pongan en peligro la salud de los administrados.*

[...]

*Debido a la diversidad de actores que pueden intervenir, podría pensarse que esta múltiple responsabilidad provocaría un caos en la gestión administrativa. Por ello, a fin de evitar la coexistencia simultánea de esferas de poder de diferente origen y esencia, la duplicación de los esfuerzos nacionales y locales, así como la confusión de derechos y obligaciones entre las diversas partes involucradas, se hace necesario establecer una serie de relaciones de coordinación entre las diversas dependencias del Poder Ejecutivo y las instituciones descentralizadas, y entre éstas con las municipalidades, a fin de poder llevar a cabo las*

---

<sup>45</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 695-1996, del 07 de febrero, 1996, a las 15:42 horas.”

*funciones que les han sido encomendadas.”<sup>46</sup>*

La segunda vertiente de la reforma al artículo 50, se refiere a la legitimación ciudadana para denunciar asuntos de carácter ambiental.

Uno de los principios del derecho ambiental es la participación ciudadana, que implica tres puntos esenciales: en primer lugar, el derecho de acceso a la información relativa a los proyectos ambientales, mismo que tiene a su vez dos aspectos, el activo, el derecho de todas las personas de solicitar información relacionada con asuntos de carácter ambiental, como por ejemplo en procesos de otorgamiento de permisos ambientales, en virtud del interés difuso que representa su protección; y el aspecto pasivo que es el de recibir a la mayor prontitud respuesta a la gestión, lo que implica un deber correlativo de la Administración de brindar esa información sin demora y de forma completa.

En segundo lugar, se encuentra el derecho a la participación pública en la toma de decisiones de los asuntos que puedan representar una amenaza para el ambiente, la cual permite a los administrados manifestar, en un estadio previo, sus opiniones, cuestionamientos e inquietudes sobre los proyectos objeto de discusión, otorgando un papel activo en los procesos administrativos de aprobación de proyectos con relevancia ambiental.

Finalmente, se encuentra el derecho de acceso a la justicia ambiental, que es conocido como un derecho “reaccional”<sup>47</sup> de denunciar las irregularidades ambientales originada en actos u omisiones ilegítimas y demandar la protección estatal de ese derecho.

Al respecto jurisprudencialmente se ha establecido:

*“el derecho de participación en materia ambiental es un derecho fundamental y un principio, protegido constitucionalmente, y que como tal, impregna todo el resto del ordenamiento jurídico, en cuenta, toda la legislación,*

---

<sup>46</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 6477-2009, del 24 de abril del 2009, a las 12:41 horas.”

<sup>47</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 3705-1993 del 30 de julio, 1993 a las 15:00 horas.”

*reglamentación y resto de normativa ambiental, aunque este no lo establezca expresamente. Derecho que se traduce en la obligación del Estado de facilitar, garantizar, permitir y brindar el acceso a la población en todas las instancias, incluso en los procedimientos administrativos y judiciales (en los términos del principio 10 de la Convención de Río), para que los miembros de la comunidad no sólo puedan ser testigos presenciales de un determinado procedimiento sino también para que puedan ser parte y así "reaccionar" frente a la violación a su derecho al ambiente y con ello buscar la reparación de los daños. Ello pues conforme al más reciente concepto de legitimación en materia ambiental, su derecho de acceso, de intervenir, de participar y de ser parte, no emana de títulos de propiedad, derechos o acciones concretas que pudiera ejercer según las reglas del derecho convencional, sino que, por tratarse de un interés difuso, tal derecho se difunde entre todos los miembros de una determinada categoría de personas que resultan así igualmente afectadas por los actos ilegales que los vulneran”<sup>48</sup>*

Sin lugar a dudas, la inclusión de la legitimación de todos los ciudadanos para denunciar las violaciones al ambiente vino a complementar todo el bloque de legalidad de acceso y participación ciudadana en la labor administrativa preestablecida en el ordenamiento; esa legitimación, al tener rango constitucional, le otorgó mucho más fortaleza a ese acceso y ha permitido materializar el principio de participación ciudadana y, con ello, el ejercicio efectivo de la defensa del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

---

<sup>48</sup> Acción de Inconstitucionalidad, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 5593-2012 del 2 de mayo, 2012 16:04 horas.”

### **c. Interpretaciones jurisprudenciales acerca de los alcances de la protección del recurso hídrico contenida en el artículo 50.**

El recurso hídrico, como elemento del ambiente, ha visto también extendida su protección a partir de la reforma del artículo 50 de la Constitución Política. En este apartado se analizará cómo ha entendido la jurisprudencia constitucional esa protección y cuáles son los alcances de esta.

En principio, es importante mencionar que, debido a que en nuestra Constitución Política no se encuentra una norma puntual que proteja de forma específica el recurso hídrico, la Sala Constitucional ha entendido que esta se encuentra incluida dentro del concepto de ambiente recogido en el artículo 50, pues es básica *para mantener el equilibrio ecológico en los hábitats de la flora y la fauna (v. gr. humedales) y, en general, de la biosfera como patrimonio común de la humanidad.*<sup>49</sup>

A pesar de lo anterior, mediante una interpretación sistemática del ordenamiento nacional e internacional, la Sala Constitucional ha reconocido el derecho a acceder al agua potable como un derecho fundamental.

Una de las sentencias más representativas de esta interpretación es la 4694 de las 15:44 horas del 27 de mayo de 2003 que al efecto indicó:

*“ V.- La Sala reconoce, como parte del Derecho de la Constitución, un derecho fundamental al agua potable, derivado de los derechos fundamentales a la salud, la vida, al medio ambiente sano, a la alimentación y la vivienda digna, entre otros, tal como ha sido reconocido también en instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos aplicables en Costa Rica: así, figura explícitamente en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (art. 14) y la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 24); además, se enuncia en la Conferencia Internacional sobre Población y el*

---

<sup>49</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 1923-2004 25 de febrero, 2004, 14:55 horas.”

*Desarrollo de El Cairo (principio 2), y se declara en otros numerosos del Derecho Internacional Humanitario. En nuestro Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el país se encuentra particularmente obligado en esta materia por lo dispuesto en el artículo 11.1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ("Protocolo de San Salvador" de 1988), el cual dispone que:*

*"Artículo 11. Derecho a un medio ambiente sano 1. Toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos".*

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

Esa postura también es recogida en la sentencia 1923 del 25 de febrero de 2004 que señala, al respecto señala:

*(«) Nuestra Constitución Política, en su artículo 50, enuncia el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, el cual se logra, entre otros factores, a través de la protección y conservación de la calidad y cantidad del agua para consumo y uso humano y para mantener el equilibrio ecológico en los hábitats de la flora y la fauna (v. gr. humedales) y, en general, de la biosfera como patrimonio común de la humanidad. Del mismo modo, el acceso al agua potable asegura los derechos a la vida<sup>3</sup> sin agua no hay vida posible afirma la Carta del Agua aprobada por el Consejo de Europa en Estrasburgo el 6 de mayo de 1968-, a la salud de las personas indispensable para su alimento, bebida e*

*higiene-(artículo 21 de la Constitución Política) y, desde luego, está asociado al desarrollo y crecimiento socio-económico de los pueblos para asegurarle a cada individuo un bienestar y una calidad de vida dignos (artículo 33 de la Constitución Política y 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos) <sup>3</sup>. La escasez, la falta de acceso o disponibilidad y la contaminación de este líquido preciado provoca el empobrecimiento de los pueblos y limita el desarrollo social en grandes proporciones.”*

Si bien, constitucionalmente no se incluye el derecho al acceso al agua potable como un derecho fundamental, lo cierto es que dicho recurso no se encuentra desprotegido, pues la jurisprudencia ha encontrado, mediante la vía de la interpretación e integración de las normas nacionales e internacionales, un fundamento jurídico para darle la debida protección a tan valioso recurso.

Debido a la importancia del recurso hídrico para el desarrollo humano, puesto que, es indispensable para toda actividad industrial, agrícola, doméstica, comercial, etc.; así como, para asegurar la vida de los seres vivos en el planeta, su resguardo ha sido abordado desde diferentes frentes. Por un lado, la protección de las zonas de recarga acuífera, es decir, donde se produce el agua a nivel subterráneo y la tutela de los cuerpos de agua superficiales, ríos, quebradas, que dan vida a la fauna silvestre y los ecosistemas vegetales asociados y, por otro, la protección relacionada con el consumo, con la calidad del agua para uso de los humanos y su acceso.

En cuanto al resguardo de las aguas subterráneas la Sala Constitucional en el Voto 1923 del 25 de febrero de 2004 realizó un profundo análisis acerca de la importancia y la protección de esta agua, en lo que interesa señaló:

*“Consecuentemente, la protección y explotación de los reservorios de aguas subterráneas es una obligación estratégica para preservar la vida y la salud de los seres humanos y, desde luego, para el adecuado desarrollo de*

*cualquier pueblo.”*

*[...]*

*“A diferencia de la contaminación de las aguas superficiales que suele ser patente y visible, lo que permite tomar acciones ambientales tendentes a mitigarla o erradicarla, la de las aguas subterráneas, por su propia naturaleza, suele pasar inadvertida y se hace evidente cuando ha alcanzado grandes proporciones. Los mantos acuíferos por la lenta circulación de las aguas, la capacidad de absorción del terreno y otros factores, pueden tardar mucho tiempo en mostrar la contaminación. Adicionalmente, el gran volumen de las aguas contenido hace que las contaminaciones extensas tarden un lapso prolongado en manifestarse o bien cuando se trata de contaminaciones localizadas se detectan cuando fluyen en algún sitio de explotación. Ciertamente, este tipo de aguas tienen una resistencia a contaminarse, sin embargo, cuando esta se produce su regeneración puede ser extraordinariamente lenta y en ocasiones es irreversible por el alto costo de los medios para hacerlo.”*

*[...]*

*“Por las características de la contaminación de los mantos acuíferos destinados al abastecimiento público y su difícil regeneración, las medidas para evitar la contaminación deben ser preventivas y protectoras, mediante la prohibición de ciertas actividades humanas en determinadas zonas u ordenando medidas de seguridad sobre ciertas actividades potencialmente contaminantes. Nuestro ordenamiento jurídico-administrativo (legislación, reglamentos y decretos) carece, lamentablemente, de una regulación precisa, clara y completa para la protección de los mantos acuíferos, zonas*

*de recarga y áreas de captación de aguas subterráneas.”*

*[...]*

En ese sentido, se pronunciaron los Magistrados Constitucionales en la resolución 8892-2012 dieciséis horas y tres minutos del veintisiete de junio del dos mil doce.

*“Así, la prohibición de usar agroquímicos de alta toxicidad (factor de una matriz de vulnerabilidad del uso del suelo según la vulnerabilidad del manto acuífero a la contaminación) será de inexorable aplicación en zonas acuíferas de alta vulnerabilidad (factor de un mapa hidrogeológico), sin importar en dónde estén ubicadas tales zonas; ergo, en el sub examine, una indicación de determinada medida de uso de suelo en una matriz de vulnerabilidad a la contaminación es una variable constante, mientras que las condiciones hidrogeológicas e hidroquímicas del manto acuífero en cada región concreta constituyen variables dependientes. Este criterio también halla sustento en los principios precautorio o de in dubio pro natura, debidamente explicados en la sentencia transcrita en el considerando anterior. En concordancia con lo anterior, la obligación del Estado de tomar cualesquiera medidas eficaces en función del costo para impedir la degradación de los mantos acuíferos emerge como imperativo jurídico esencial, aunque sobre tales medidas no exista absoluta certeza científica, pues el presupuesto de dicha obligación consiste en la mera existencia de un peligro de daño grave o irreversible a los mantos acuíferos”<sup>50</sup>*

En relación con las medidas necesarias para la protección de las aguas subterráneas, la Sala es clara en establecer que la función administrativa debe ser

---

<sup>50</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 8892-2012, 27 de junio, 2012, 16:03 horas.”

contundente al hacer respetar las restricciones y controles sobre las actividades que se realicen en las áreas reservadas por ley a la recarga acuífera:

*“La escasez y degradación de las condiciones naturales del recurso hídrico imponen la posibilidad administrativa de adoptar tales medidas para evitar su agotamiento o deterioro irreversible y de superar, temporalmente, los efectos nocivos que pueda generar una crisis hídrica. Este tipo de medidas administrativas suponen diversas restricciones y controles drásticos sobre los múltiples usos o aprovechamientos de agua –en especial los generales o especiales de carácter privado- y sobre las actividades preexistentes que puedan afectar el recurso en cuanto se justifican en un interés público, por lo que no afectan el derecho de propiedad o la integridad del patrimonio. En esencia, tales medidas deben ser reputadas como limitaciones de interés social que no vacían de contenido el derecho de propiedad o amplían el dominio público sobre las aguas subterráneas sin previa indemnización sino que moldean su contenido esencial por lo que deben ser soportadas, al tratarse de un sacrificio o una carga general, por todos los usuarios, los que, en último término, son los beneficiarios de éstas, en tanto están orientadas a corregir una situación coyuntural de carestía o contaminación inminente que afecta la economía del recurso hídrico en una zona determinada.”<sup>51</sup>*

Aunado a los derechos fundamentales y principios de derecho ambiental anteriormente mencionados, el resguardo de las aguas subterráneas está íntimamente ligado al principio de solidaridad intergeneracional, establecido en el principio 3 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, que plantea la responsabilidad que tenemos de preservar para las futuras

---

<sup>51</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 1923-2004 25 de febrero, 2004, 14:55 horas.”

generaciones unas condiciones, sino mejores, al menos iguales a las que heredamos, por lo que debemos de tener un consumo responsable de los recursos disponibles sin comprometer la posibilidad de contar con estos a las futuras generaciones.

Según se indicó en el apartado anterior, en Costa Rica el agua es considerada un derecho humano y su protección es un imperativo legal para la Administración Pública. Este reconocimiento constitucional viene a complementar todo un marco normativo tendiente a la protección y conservación del recurso hídrico que se analizará a continuación.

## **B. PROTECCIÓN LEGAL**

Conjuntamente con los avances constitucionales que ha tenido la protección del recurso hídrico, otras normas legales nos permiten evidenciar la importancia que su resguardo ha tenido para el legislador costarricense a lo largo de la historia.

La Ley de Aguas [LA] data del año 1942 y establece que todas las aguas superficiales, subterráneas y territoriales (mares, territoriales, lagunas, esteros, lagos naturales, ríos, afluentes, corrientes manantiales) son aguas de dominio público<sup>52</sup> y el dominio sobre ellas no se pierde aún y cuando se hayan alterado sus características naturales por ejecución de obras artificiales o aprovechamientos anteriores<sup>53</sup>.

De lo anterior se colige, que todas las aguas son bienes de dominio público y como tales son imprescriptibles, inalienables e inembargables, lo que implica que ninguna persona puede apropiarse de ellas. La misma ley dispone que en los títulos que se otorguen en lotes baldíos o tierras no tituladas, los jueces encargados de extenderlos deben hacer en la sentencia de adjudicación de las tierras, la reserva en cuanto a las aguas, cauces y vasos de las aguas al dominio público. Teniendo en cuenta que la omisión de ese requisito no confiere derecho alguno al poseedor sobre esos bienes.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> Asamblea Legislativa, "No. 276: Ley de Aguas; 27 de agosto, 1942" art.144.

<sup>53</sup> *Ibíd.*

<sup>54</sup> *Ibíd.*, art.72.

Ese carácter demanial del agua es de suma importancia, pues el Estado es el que ejerce el dominio sobre las aguas del país y administra el recurso mediante la figura de la concesión, lo cual permite tener un control sobre su explotación, a fin de asegurar su uso sostenible y disponibilidad futura, mediante el establecimiento de límites relativos a la cantidad de agua utilizable.

El artículo 17 de la citada Ley establece la necesidad de obtener una autorización para el aprovechamiento de las aguas públicas, especialmente las dedicadas a empresas de interés público o privado que debe ser concedida por el Ministerio de Ambiente y Energía [MINAE] institución responsable de disponer sobre el aprovechamiento, utilización, gobierno y vigilancia de las aguas. Esta tarea le fue asignada a la Dirección de Aguas [DA], cuyas competencias serán indicadas más adelante.

La LA tiene una tutela ampliada del recurso hídrico, ya que también se afectan como reserva de dominio a favor del Estado, *las tierras que circunden los sitios de captación o tomas surtidoras de agua potable, en un perímetro no menor de doscientos metros de radio, así como la zona forestal que protege el conjunto de terrenos en que se produce infiltración de aguas potables, así como el de los que dan asiento a cuencas hidrográficas y márgenes de depósito, fuentes surtidoras o curso permanente de las mismas aguas*<sup>55</sup>.

Esta norma protege, en un perímetro de 200 metros, a las nacientes cuando las mismas se encuentran captadas para el consumo humano.

El carácter demanial de estos terrenos ha sido ratificado por la Sala Constitucional en el Voto 1923 de 25 de febrero de 2004 y por la Procuraduría General de la República en la Opinión Jurídica 064-2002 de 30 de abril de 2002, así como por el Dictamen 295 de 25 de octubre de 2001, que se analizan el régimen de dominio público al que están sometidas estas áreas y la posibilidad que ostenta la administración para ejercer su protección frente a usos y ocupaciones indebidas realizadas por particulares en pro de la protección del interés público que representan.

---

<sup>55</sup> *Ibid.*, art.31.

De la misma forma, la LA también protege el recurso forestal que bordea los cuerpos de agua, para asegurar su producción y evitar su disminución. Es así como dedica un total de 15 artículos del Capítulo Noveno a desarrollar la prohibición de corta de árboles en bosques nacionales que se encuentran en pendientes<sup>56</sup>.

Algunas de sus normas han sido modificadas por leyes posteriores, como la Ley Forestal y el Código de Minería.

La Ley General de Agua Potable 1634 promulgada en 1953, aun y cuando su objeto es regular la planeación, proyección y ejecución de obras de abastecimiento de agua potable, en cuanto a la protección del recurso hídrico, su artículo 2 afecta al dominio público todas aquellas tierras que tanto el Ministerio de Obras Públicas<sup>57</sup> como el Ministerio de Salud [MINSA] consideren indispensables para asegurar la protección sanitaria y física del agua así como que cuente con el caudal necesario, lo que viene a reforzar el carácter demanial de los terrenos circundantes a los cuerpos de agua establecido en la LA.

En 1974 se promulga la Ley General de Salud [LGS] la protección del recurso hídrico tiene varias aristas, pues su uso, es de trascendental importancia para una serie de procesos biológicos, uno de los cuales es el consumo humano.

El objetivo principal de esa ley es establecer el marco regulatorio para la protección de salud y asegurar una mejor calidad de vida de toda la población. Al ser el consumo del agua la actividad que por excelencia permite la vida, se incluyen una serie de normas relativas a la protección de la contaminación, así como la fiscalización de la calidad para su ingesta.

De esta forma, se instaura la obligación de todos los habitantes de contribuir con la promoción y mantenimiento de las condiciones del medio ambiente natural y artificial que permitan llenar las necesidades vitales y de salud de la población<sup>58</sup> para lo cual, se prohíbe toda acción, práctica u operación que deteriore el medio ambiente natural o que alterando la composición o características intrínsecas de

---

<sup>56</sup> Ibíd.art.146.

<sup>57</sup> Hoy Instituto de Acueductos y Alcantarillados en virtud de la Ley No 2776. "Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados 14 de abril,1961".

<sup>58</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art. 262.

sus elementos básicos, especialmente el aire, el agua y el suelo, produzcan una disminución de su calidad y estética, haga tales bienes inservibles para algunos de los usos a que están destinados o cree estos para la salud humana o para la fauna o la flora inofensiva al hombre.<sup>59</sup>

Ésta prohibición es de suma importancia, pues como veremos más adelante, el agua al ser un elemento vital del ambiente, tiene muchos usos tanto biológicos como productivos y ésta limitación establece que se prohíbe toda acción que disminuya su calidad o la haga inservible a los usos a los que está destinada, cualquiera que este sea, por lo tanto, este puede ser un parámetro aplicable para dilucidar cuándo, ante un vertido de aguas residuales<sup>60</sup>, estamos ante una conducta ilegal, pues ésta ley establece la obligación de mantener la calidad del agua en los niveles requeridos para cada uno de los usos para los cuales se utiliza.

Si bien, el consumo humano es el uso más importante y tiene prioridad sobre cualquier otro uso<sup>61</sup> hay que tener claro que esta prohibición no se limita a este, es decir, existe una obligación de mantener el agua apta para cualquiera de los usos a los que está destinada por lo que se incluyen otros como el riego, la navegación e inclusive la recreación.<sup>62</sup>

Dentro de esa ley, la protección del recurso hídrico se enfatiza, al ser su fin prioritario, en asegurar su inocuidad para el consumo, por ello establece una serie de regulaciones relativas a la contaminación.

En ese sentido el artículo 273 establece un concepto amplio de contaminación al señalar:

*“Se presume de pleno derecho la contaminación del agua por el simple hecho de agregarle cualquier cosa o elemento*

---

<sup>59</sup> Ibíd., art. 263.

<sup>60</sup> En el ámbito normativo se entiende como el “agua que ha recibido un uso y cuya calidad ha sido modificada por la incorporación de agentes contaminantes” (art. 3 del Reglamento de Creación de Canon Ambiental por Vertidos- Decreto Ejecutivo 31176-MINAE). Se clasifican en dos categorías las de tipo ordinario y las de tipo especial, dentro de la primera clasificación se encuentran las aguas generada por las actividades domésticas del hombre (uso de inodoros, duchas, lavatorios, fregaderos, lavado de ropa, etc.) cualquier uso diferente a este entra dentro del uso especial, como el del uso que realizan los establecimientos en sus procesos productivos.

<sup>61</sup> Asamblea Legislativa, “No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973”, art. 264.

<sup>62</sup> Ibídem, art.275.

*extraño, excepto aquellos que mejoren la calidad del agua en proporciones científicamente aceptables y con fines específicos en la prevención de enfermedades.”*

Bajo ese supuesto, decreta la prohibición de contaminar los abastos de agua, así como de dañar, obstruir parcial o totalmente, los sistemas de abastecimiento de agua potable destinada a la población.

También, prohíbe a toda persona natural o jurídica realizar cualquier acción que pueda producir la contaminación o deterioro sanitario de las cuencas hidrográficas cuando estas sirvan a los establecimientos de agua para el consumo y uso humano<sup>63</sup>,

De lo anterior se colige, que a pesar de que el objeto de esta ley no es el resguardo del recurso hídrico desde el punto de vista ambiental, indirectamente lo protege como un elemento indispensable para la conservación de la salud y la vida.

El Código de Minería [CM], por su parte se ocupa básicamente de regular la explotación de los recursos minerales localizados en la plataforma continental y en el mar patrimonial, sin embargo, en su artículo 4 decretó que las fuentes de aguas minerales, aguas subterráneas y superficiales son de dominio público y establece que solamente mediante concesión especial pueden ser explotadas.

Esta norma que fue aprobada en 1982 viene a reformar la distinción contenida en la LA, que establecía un régimen diferenciado de dominio público o privado, según si su alumbramiento se realizaba o no mediante pozos, con esta nueva norma se declaran a todas ellas integrantes del demanio público.

Al respecto la Procuraduría General de la República, ha indicado que:

*“Vistas las anteriores disposiciones legales, para los efectos del análisis que de seguido formulamos, se puede concluir que si bien con fundamento en lo establecido por la Ley del S.N.E. No. 258 de 18 de agosto de 1941 y la Ley de Aguas No. 276 de 27 de agosto de 1942, dentro de las aguas de la República, se distinguían aquellas que son del*

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, art. 277.

*dominio público, bien demanial, y las del dominio privado, es lo cierto que con motivo de la entrada en vigencia del Código de Minería, todas las aguas de la República son del dominio público y por ende, bienes demaniales.”<sup>64</sup>*

Como parte del bloque de normas ambientales dictadas en la década de los noventas del siglo pasado, a fin de materializar en la legislación nacional los acuerdos internacionales relativos a la protección del medio ambiente, se promulgó en 1995 la LOA, que vino a establecer una serie de principios rectores para la aplicación e interpretación del derecho ambiental, así como, una serie de procesos, entidades y sanciones para asegurar su tutela.

En este sentido, su artículo 2 establece principios ambientales de fundamental importancia para su resguardo; en primera instancia, declara al ambiente como patrimonio común de todos los habitantes y a su conservación y uso sostenible como un aspecto de interés social.<sup>65</sup>

Además, ratificó el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado establecido en la Constitución Política y la obligación del Estado de estimular el desarrollo económico, empero implantó la necesidad que este sea ambientalmente sostenible, de manera que permita satisfacer las necesidades humanas básicas, sin comprometer nuestra responsabilidad transgeneracional de asegurar a las futuras generaciones la disponibilidad de los recursos naturales.

Este principio de desarrollo sostenible es fundamental en materia ambiental, pero, adquiere especial relevancia, en cuanto al recurso hídrico, ya que, es vital que el Estado, mediante políticas específicas, asegure la conservación y el uso racional del agua, pues de ello depende la subsistencia del ser humano en el planeta.

Otro principio incluido, es el contaminador pagador, conocido como la responsabilidad por daño al ambiente, que establece que quien contamine o le ocasione daño al ambiente será responsable y deberá responder por él, de

---

<sup>64</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-243-95, 27 de noviembre, 1995.

<sup>65</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 4 de octubre, 1995”, art. 2, inciso a).

acuerdo con la legislación nacional e internacional relacionada.<sup>66</sup> Dicho daño es catalogado como un delito de carácter social, económico, cultural y ético, debido a que atenta contra las bases de la existencia de la sociedad, las materias y recursos indispensables para las actividades productivas, la forma de vida de las comunidades y finalmente contra la existencia de las generaciones presentes y futuras<sup>67</sup>.

En lo que se refiere específicamente a la protección del recurso hídrico, se encuentran una serie de normas de suma importancia, que promueven su conservación y uso sostenible y que le otorgan al Estado un papel activo dentro de las acciones preventivas y de control de contaminación en aras de garantizar tanto la calidad como la cantidad del agua.

En primera instancia, declara de dominio público el agua y su conservación y uso sostenible de interés social,<sup>68</sup> lo que viene a reforzar el carácter demanial del recurso recogido en la LA y posteriormente reformado por el CM en sus artículos 1 y 4.

A partir de ese enunciado, establece los criterios que deben aplicarse en las actividades relacionadas con el recurso hídrico (tales como la elaboración y ejecución de cualquier ordenamiento del recurso hídrico, el otorgamiento de concesiones y permisos para aprovechar cualquier componente del régimen hídrico; el otorgamiento de autorizaciones para la desviación, el trasvase o modificación de cauces y la operación y administración de los sistemas de agua potable, la recolección, la evacuación y la disposición final de aguas residuales o de desecho, que sirvan a centros de población o industriales).<sup>69</sup>

Esos criterios son: proteger, conservar y, en lo posible, recuperar los ecosistemas acuáticos y los elementos que intervienen en el ciclo hidrológico; proteger los ecosistemas que permiten regular el régimen hídrico y mantener el equilibrio del sistema agua, protegiendo cada uno de los componentes de las

---

<sup>66</sup> *Ibid.*, art. 2, inciso d), 4.

<sup>67</sup> *Ibid.*, art. 2, inciso e).

<sup>68</sup> *Ibid.*, art. 50.

<sup>69</sup> *Ibid.*, art. 52, 4.

cuencas hidrográficas.<sup>70</sup>

En esta línea el legislador estableció la *obligación del Estado, las municipalidades y demás instituciones públicas de prevenir y controlar la contaminación, prioritariamente en las actividades de establecimiento y operación de servicios adecuados en áreas fundamentales para la salud ambiental. Los servicios descritos relativos al recurso hídrico son: el abastecimiento de agua para consumo humano, a disposición sanitaria de excretas, aguas servida y aguas pluviales; la recolección y el manejo de desechos y el control de sustancias químicas y radioactivas.*<sup>71</sup>

En cuanto a la protección de la calidad del agua, específicamente, la LOA vincula al Estado y a todos los habitantes a prevenir y controlar su contaminación.

Respecto al Estado, el artículo 64 contiene el Principio de prevención de la contaminación del agua, que estatuye la obligación de la autoridad de regular y controlar que el manejo y aprovechamiento del agua no alteren la calidad y cantidad de este recurso y que se ajusten a los límites permisibles fijados por las normas correspondientes.

En relación con los habitantes, se establece la responsabilidad *de toda persona física o jurídica, de adoptar las medidas adecuadas para impedir o minimizar la contaminación o el deterioro sanitario de las cuencas hidrográficas, según la clasificación y uso actual y potencial de las aguas*<sup>72</sup>.

Del articulado anterior, se desprende que el legislador quiso fortalecer el marco proteccionista ambiental, no solo reiterando la obligación del Estado de ejercer y adoptar las medidas que sean necesarias para prevenir y corregir la contaminación ambiental y en esa medida, controlar la actuación de empresas públicas y privadas, personas físicas o jurídicas que pueden, eventualmente, por medio del ejercicio de sus actividades, convertirse en focos de contaminación; sino, también, instituyendo la responsabilidad de toda persona de impedir la contaminación y el deterioro sanitario de la cuencas hidrográficas, para cuyo

---

<sup>70</sup> Ibíd., art. 51.

<sup>71</sup> Ibíd., art. 60.

<sup>72</sup> Ibíd., art. 67.

cumplimiento, claro está, deben respetar los mecanismos legales de control y fiscalización de vertido, manejo y aprovechamiento de las aguas.

En 1996, se promulga la Ley Forestal [LF] en ella se encuentra el principal marco regulatorio en lo que, a aprovechamiento y protección del recurso forestal, se refiere. A pesar de que su objetivo principal es la conservación, protección y administración de los bosques naturales<sup>73</sup>, este cuerpo normativo contiene una serie de normas tendientes a proteger el recurso hídrico, pues el legislador, es consciente de la relación simbiótica que tienen estos dos recursos, lo que hace necesaria la protección de ambos para asegurar su conservación.

De esta forma, el artículo 33 declara como áreas de protección:

*a) Las áreas que bordeen nacientes permanentes definidas en un radio de cien metros medidos de modo horizontal.*

*b) Una franja de quince metros en zona rural y de diez metros en zona urbana, medidas horizontalmente a ambos lados, en las riberas de los ríos, quebradas o arroyos, si el terreno es plano, y de cincuenta metros horizontales, si el terreno es quebrado.*

*c) Una zona de cincuenta metros medida horizontalmente en las riberas de los lagos y embalses naturales y en los lagos o embalses artificiales construidos por el Estado y sus instituciones. Se exceptúan los lagos y embalses artificiales privados.*

*d) Las áreas de recarga y los acuíferos de los manantiales, cuyos límites serán determinados por los órganos competentes establecidos en el reglamento de esta ley.*

Como vemos, el espíritu del legislador es asegurar la conservación del recurso hídrico, mediante la protección del recurso forestal que se encuentra en las áreas directamente relacionadas con los cuerpos de agua y sus zonas de recarga.

---

<sup>73</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7575, Ley Forestal, 13 de febrero, 1996 art. 1.

Esa interpretación ha sido recogida por la Procuraduría General de la República, que al respecto ha señalado:

*“La norma tiene como finalidad, entre otras que veremos más adelante, conservar los recursos hídricos y preservar la capa boscosa cercana a las fuentes de agua o regenerar la indebidamente talada, y así mantener sus volúmenes en óptima calidad. - (3)*

*(3) "Cuando existe una masa arbórea suficiente, la lluvia que cae sobre el suelo lo hace en una forma más lenta y menos fuerte, al aminorar su caída las ramas y hojas de los árboles, que retienen una gran cantidad de agua, y la liberan paulatinamente en forma de gotas o bajando por el tronco. Esto permite que las aguas no discurren y erosionen las capas edáficas. También impide que la lluvia dañe el suelo el sinnúmero de hojas sueltas en el sotobosque. El agua que finalmente llega a la tierra de forma inofensiva, penetra a la capa de humus (capa superficial), que la absorbe como una esponja. El resto del agua, por la fuerza de la gravedad, desciende a capas inferiores del suelo, y es la que surge a la superficie a través de las nacientes o se almacena en los mantos acuíferos. Esta agua es limpia y fresca. Además, los árboles de zonas nubosas devuelven al suelo en forma de gotas una gran cantidad de agua condensada, aún en el verano, la que posteriormente llega a los ríos. Es incuestionable, entonces, el papel que juegan los bosques en la existencia de agua de primera calidad y en cantidad abundante durante todo el año." (Vaughan, Christopher. "La importancia de la protección de las cuencas hidrográficas en Costa Rica" en Antología Conservación del Medio. San José, EUNED, 1983, pp. 174-175)."<sup>74</sup>*

---

<sup>74</sup> Procuraduría General de la República, "Dictamen C-042-1999, 19 de febrero de 1999".

De acuerdo con lo anterior, el recurso forestal que bordea los cuerpos de agua es de vital importancia para su producción y la protección del primero lleva indudablemente a asegurar la producción del segundo.

Para el legislador era tan importante garantizar un amparo efectivo de éstos ecosistemas, que prohibió la corta o eliminación de árboles en estas áreas, admitiendo únicamente una excepción, y es para proyectos de conveniencia nacional así declarados por el Poder Ejecutivo,<sup>75</sup> e inclusive echó mano del derecho penal para asegurar su salvaguarda, estableciendo como delito el aprovechamiento forestal realizado en estas áreas<sup>76</sup>, así como su invasión mediante cualquier acto que impida su regeneración natural.<sup>77</sup>

Los suelos también tienen una gran importancia en el mantenimiento y conservación de los ecosistemas en general, pero en especial, respecto al recurso hídrico porque, permiten el filtrado y la recarga subterránea de los mantos acuíferos, esa simbiosis hace que para proteger uno, necesariamente el otro debe resguardarse también.

Por ello, la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelo [LUMCS] aprobada en 1998, incluye la obligación a los propietarios, arrendatarios, o poseedores de tierras, por cualquier título, de *prevenir o impedir la contaminación de acuíferos o capas de agua subterránea*<sup>78</sup>.

Asimismo, se establece el deber de incluir, en las concesiones para el aprovechamiento de aguas destinado a cualquier uso, la obligación del usuario de aplicar las técnicas adecuadas de manejo de agua para evitar la degradación del suelo, por erosión, revenimiento, salinización, hidroformismo u otros efectos perjudiciales.

De acuerdo con el análisis en este apartado, se puede afirmar, que el legislador costarricense ha tenido clara la importancia del agua y de su protección para el desarrollo del país y por ello, ha intentado, en diferentes momentos y mediante distintas leyes, dar una protección al recurso hídrico tratando de formar

---

<sup>75</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7575, Ley Forestal, 13 de febrero, 1996”, art. 34.

<sup>76</sup> Ibid, art. 58, inciso b.

<sup>77</sup> Ibid, art. 58, incisor a.

<sup>78</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7779, Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelo, 23 de abril, 1998” art.44).

un bloque de legalidad que permita, al menos, contar con las herramientas jurídicas para salvaguardar tan preciado recurso.

### **SECCIÓN III PRINCIPIOS DEL DERECHO APLICABLES EN LA INTERPRETACIÓN DE NORMAS RELACIONADAS CON LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE**

#### **A. Principio de la sostenibilidad en el uso del recurso o de desarrollo sostenible:**

La Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, en su principio 1 estableció el derecho fundamental de toda persona a disfrutar de las condiciones de vida adecuadas que le permitan llevar una vida digna y gozar de bienestar llevando consigo la obligación, no solo de proteger, sino también, de mejorar ese medio para el disfrute de las generaciones presentes y futuras.<sup>79</sup>

Ahí es donde se asocia, por primera vez, aunado al derecho al desarrollo y la búsqueda de mejores condiciones de vida, y como consecuencia, la responsabilidad de hacer un uso racional de los recursos naturales que permitan salvaguardarlos para asegurar, no solo su continuo uso, sino también, el goce del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Es hasta la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo donde se incluye el concepto de desarrollo sostenible al indicar que, el ser humano constituye el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible e igualmente establece que debe ejercerse en armonía con la naturaleza<sup>80</sup> y en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Organización de las Naciones Unidas, "Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano". (conferencia, Estocolmo), 5 al 16 de junio 1972, Principio 1, consultado 22 de junio, 2018, <https://www.dipublico.org/conferencias/mediohumano/A-CONF.48-14-REV.1.pdf>

<sup>80</sup> Organización de las Naciones Unidas, "Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (conferencia, Río de Janeiro), 03 al 14 de junio, 1992, principio 1, consultado 25 de mayo, 2015, <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

<sup>81</sup> *Ibíd.*, principio 3.

Dicho enunciado fue recogido por la LOA, al declarar el derecho fundamental de gozar de un ambiente sano y ecológicamente sostenible y la obligación de conservarlo. Se establece la responsabilidad del Estado de velar por la utilización racional de los elementos ambientales y principalmente de propiciar un desarrollo económico sostenible ambientalmente definiéndolo como *el “desarrollo que satisface las necesidades humanas básicas, sin comprometer las opciones de las generaciones futuras.”*<sup>82</sup>

De acuerdo con Peña Chacón, *el derecho al desarrollo sostenible es un Mega derecho el que es el resultado de la fusión del derecho al ambiente y del derecho al desarrollo y lo define como “aquel tipo de desarrollo que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.”*<sup>83</sup>

Jurisprudencialmente la Sala Constitucional ha desarrollado el concepto al mencionar:

*“El desarrollo sostenible es una de esas políticas generales que el Estado dicta para ampliar las posibilidades de que todos puedan colmar sus aspiraciones a una vida mejor, incrementando la capacidad de producción o bien, ampliando las posibilidades de llegar a un progreso equitativo entre un crecimiento demográfico o entre éste[sic] y los sistemas naturales. Es el desarrollo sostenible, el proceso de transformación en la utilización de los recursos, orientación de las inversiones, canalización del desarrollo tecnológico, cambios institucionales y todo aquello que coadyuve para atender las necesidades humanas del presente y del futuro”*<sup>84</sup>

*“Por otro lado, las metas del desarrollo sostenible tienen que ver con la supervivencia y el bienestar del ser humano y con el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, es decir, de la calidad ambiental y de la sobrevivencia de las*

---

<sup>82</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995” art.2) inciso b) y c).

<sup>83</sup> , Mario Peña Chacón, (Tesis de Derecho Ambiental, 1 Edición, San José Costa rica, Editorial Jurídica Continental, 2008, 26.

<sup>84</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 1763-1994, 13 de abril, 1994, 16:45 horas”.

*otras especies. Hablar de desarrollo sostenible en términos de satisfacción de las necesidades humanas presentes y futuras y del mejoramiento de la calidad de vida es hablar de la demanda de los recursos naturales a nivel individual y de los medios directos o de apoyo necesarios para que la economía funcione generando empleo y creando los bienes de capital, que a su vez hagan posible la transformación de los recursos en productos de consumo, de producción y de exportación.*<sup>85</sup>

De acuerdo con Peña Chacón, a través de este derecho se logra un verdadero desarrollo integral del ser humano, entendido éste[sic], *como desarrollo económico, social, cultural y político, en donde el hombre como centro de las preocupaciones del desarrollo sostenible logra satisfacer sus necesidades básicas, de salud, educación cultura, alimentación, trabajo y justicia; siempre y cuando exista un equilibrio entre los tres elementos que lo componen el ambiental, el económico y el social.*

El desarrollo sostenible, más allá que un derecho es un gran reto para la sociedad actual y principalmente para el Estado, pues debe crear todo un marco regulatorio que persiga dicho fin y lo haga cumplir y adicionalmente se debe avanzar hacia la construcción de un modelo económico compatible con esa visión, lo que implica una serie de transformaciones en todo, representando per se un objetivo de gran envergadura.

Esto es recogido en el principio 8 de la Declaración de Río que establece que, *para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas.*

Así lo ha entendido la Sala Constitucional al señalar:

*“La protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo económico no son desafíos independientes. El*

---

<sup>85</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 5790-2005, 13 de mayo, 2005, 10:41 horas”.

*desarrollo no puede subsistir en un ambiente de deterioro de la base de recursos y no se puede proteger cuando los planes de crecimiento constantemente hacen caso omiso de ello. Es preciso optar por el desarrollo sostenible, el cual satisface las necesidades del presente sin comprometer nuestra capacidad para hacer frente a las del futuro. Se trata, en consecuencia, de una política cuyo núcleo es una planificación a largo plazo a través de políticas estatales, las cuales deben cumplir con todos los requisitos exigidos por las normas existentes y que, lógicamente, en este campo deben ser vistos con criterios restringidos, pues si se destruyen o se dañan los recursos naturales por una decisión precipitada o bien cuando las condiciones requeridas no son cumplidas, el desarrollo económico, social, y político se afectará y decaerá, trayendo como consecuencia lógica la pérdida de la calidad de vida del ciudadano y por ende, la pérdida de una riqueza invaluable que bondadosamente la Naturaleza nos ha regalado. Este desarrollo significa reconocer que, si deseamos tener acceso continuo a los recursos que posibilitan la vida y si hacemos expandir del progreso industrial, tenemos que estar conscientes de las implicaciones y limitaciones que supone tomar ese derrotero.”<sup>86</sup>*

La aplicación de este principio en la protección del recurso hídrico es de suma importancia dado que -como se desarrollará posteriormente- el agua es un elemento básico de primer orden, tanto para las actividades productivas como para el desarrollo de la vida y en este sentido representa un gran reto conciliar ambos intereses para permitir su balance pues, sin él no es posible conseguir un verdadero progreso.

---

<sup>86</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 2231-1996, 14 de mayo, 1996, 14:33 horas.”

## **B. Principio de solidaridad**

La Declaración de Río en su principio 7 establece:

*“Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen.”*

Ese postulado es de gran importancia, pues llama la atención acerca de la necesidad de actuar colectivamente para salvaguardar el planeta. Se requiere del trabajo conjunto para sacar adelante la tarea, pues el medio ambiente es global y no repara en fronteras, si se da una afectación en un lugar, tiene repercusiones globales. Es este sentido, se hace un llamado para aunar esfuerzos, pero también intenta que cada país asuma una cuota proporcional a la degradación ambiental ocasionada por sus modelos de desarrollo y sus hábitos de consumo, sobre los cuales necesariamente también deben comprometerse a modificar.

Este principio está íntimamente ligado al de equidad generacional y al de desarrollo sostenible, pues en la medida en que se procure solucionar la situación actual, consecuentemente se va a lograr asegurar la disponibilidad de recursos para las nuevas generaciones.

Respecto con la conservación y protección del recurso hídrico, ese principio llama la atención acerca de ejecutar acciones que tiendan a reducir su degradación y a promover su recuperación, teniendo como consigna la urgencia de interiorizar la responsabilidad derivada del uso de este elemento y como este genera una consecuencia directa en la calidad de vida, no solo en el entorno

directo del que lo hace, sino además, en el de todos los habitantes de la tierra y hasta en las futuras generaciones.

### **C. Principio precautorio**

Este principio es uno de los más importantes y con mayor desarrollo dentro del derecho ambiental. Su origen no es pacífico en la doctrina. Algunos lo ubican por primera vez en Alemania en la Ley de Medio Ambiente de 1971,<sup>87</sup> para otros su aparición se da en la Cumbre de Estocolmo<sup>88</sup>, sin embargo, todos coinciden que en fue en la Declaración de Río donde se retomó y visibilizó internacionalmente.

Es desarrollado en el principio 15 que establece lo siguiente:

*“Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”*, este principio se positivizó nacionalmente en la Ley de Biodiversidad [LB].

Esta premisa es recogida en la LB, artículo 11 inciso 2 que al efecto indica:

*“Criterio Precautorio o In dubio Pro Natura: cuando exista peligro o amenaza de daños graves o inminentes a los elementos de la biodiversidad y al conocimiento asociado con éstos, la ausencia de certeza científica no deberá utilizarse para postergar la adopción de medidas eficaces de protección”*.

La prevención es un factor básico en el derecho ambiental, pues en palabras de Cafferatta, *la coacción a posteriori resulta ineficaz, puesto que muchos de esos daños ambientales, de producirse son irreversibles. De manera que la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará graves daños, quizá irreparables.*<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Néstor Cafferatta, “Los principios y reglas del derecho ambiental”, (Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2010), 52, consultado 02 de marzo, 2016, <http://www.pnuma.org/gobernanza/PonenciasVPrograma.pdf>

<sup>88</sup> Aldo Milano Sánchez, “El Principio Precautorio: Fuente del Derecho Constitucional Ambiental”. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2005), 35.

<sup>89</sup> Néstor Caferratta, “Introducción al derecho ambiental, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Instituto Nacional de Ecología”, (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Buenos Aires, 2004), 161

Con este principio se intenta proporcionar a los encargados de tomar decisiones en temas ambientales una herramienta de valoración para que, cuando se encuentren ante una circunstancia donde exista falta de certeza acerca de los posibles daños ambientales, opten por tomar la alternativa que proteja el ambiente en mayor medida, o dicho de otra forma, cuando exista una probabilidad que una conducta genere una lesión, de la que no puede darse certeza que ocurra, ya sea por falta de medios técnicos o científicos, debe esa simple posibilidad ser suficiente para tomar medidas que eviten la consumación de un daño irreversible, es decir, no es necesario comprobar técnicamente la certeza del daño ambiental basta con que exista el riesgo de provocarlo.

Para G. Viney citada por Cafferatta, este postulado es *la actitud que debe observar toda persona que toma una decisión concerniente a una actividad de la que se puede razonablemente esperar un daño grave para la salud o la seguridad de las generaciones actuales o futuras, o para el medio ambiente. Se impone especialmente a los poderes públicos que deben hacer prevalecer los imperativos de salud y seguridad por encima de la libertad de intercambios entre particulares y entre Estados.*<sup>90</sup>

Para González Ballar, *consiste en la obligación para quien quiera producir, de probar que puede garantizar todas las medidas de mitigación posibles para no afectar la salud y el equilibrio de los ecosistemas y de no ser así la interpretación es a favor del equilibrio de ambos.*<sup>91</sup>

Es importante mencionar que este principio es aplicable cuando exista una incertidumbre, pero no es cualquier tipo de duda, es una relacionada con la producción de un daño a raíz de la actividad y que la misma no pueda ser subsanada por medios científicos y técnicos disponibles.

Es necesario aclarar que la función de este principio *no es el de resolver un problema de falta de evidencia científica. El principio resuelve el dilema-caso difícil- que se presenta cuando no existe certeza científica, en vista de los límites del conocimiento técnico-científico en torno a la inocuidad de un producto o*

---

<sup>90</sup> *Ibíd.*, p. 164

<sup>91</sup> Rafael Ballar González, "La tutela Constitucional del Medio Ambiente" en *Temas de Derecho Ambiental* San José, Costa Rica: IJSA, 2001), 61.

actividad humana.<sup>92</sup>

Así lo ha reafirmado la Sala Constitucional al mencionar:

*“Bien entendido el principio precautorio, el mismo se refiere a la adopción de medidas no ante el desconocimiento de hechos generadores de riesgo, sino ante la carencia de certeza respecto de que tales hechos efectivamente producirán efectos nocivos en el ambiente.”*<sup>93</sup>

De la misma forma la Sala Primera se ha pronunciado sobre los presupuestos requeridos para la utilización de este principio:

*“Este postulado, entonces, exige que, cuando una duda razonable surja en relación con la peligrosidad de cualquier actividad de repercusiones ambientales o a la salud humana, se evite, o se tomen las medidas pertinentes para que ese eventual daño, científicamente no comprobado todavía, no llegue a producirse. Dos son sus presupuestos: falta de certidumbre científica y la amenaza de daño.*

*La tuberculosis es una enfermedad zoonótica, que constituye un peligro para la ganadería y la salud pública. Por ende, se está ante una situación que pone en peligro o amenaza de daños graves no solo a elementos de la biodiversidad (hatos lecheros vecinos de la propiedad de la empresa actora), sino también al ser humano (salud pública). En el sub júdice, a la luz del cuadro fáctico antes expuesto, resulta evidente la existencia de una duda razonable –al no existir certeza científica debido a la falta del certificado de control de calidad y eficacia de la tuberculina– que le imponía a la Administración Pública el deber, en acato del principio precautorio, de actuar como lo hizo. Esta duda*

---

<sup>92</sup> Aldo Milano Sánchez, “El Principio Precautorio: Fuente del Derecho Constitucional Ambiental”. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2005), 69.

<sup>93</sup> Acción de Inconstitucionalidad, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 3480-2003, 02 de mayo, 2003, 14:02 horas”.

*razonable surge por cuanto, en tres ocasiones diferentes (primero en el matadero El Valle, luego en los resultados de los estudios de laboratorio del LANASEVE; y, por último, en las pruebas practicadas por la Dirección de Salud Animal del MAG), se determinó la existencia de tuberculosis en animales de la empresa actora.*

*Esa Sala concuerda con lo señalado por el Tribunal en el apartado VII de la sentencia impugnada. Con dicha probanza no se logra eliminar la duda en torno a la existencia de la tuberculosis.*

*Es decir, no desvanece la nebulosa en torno a la existencia del brote de dicha enfermedad. Por ende, a esta lite le resulta aplicable el aludido principio precautorio. En definitiva, con el actuar de la Administración se protegió el fin público involucrado (artículo 113 LGAP): la salud humana, animal –hatos vecinos-, el ambiente, así como la producción lechera de la zona en donde se ubica la finca de la actora – San Gerardo de Ciudad Quesada, San Carlos.<sup>94</sup>*

Es necesario tener claro las características particulares del principio precautorio a fin de no crear confusión en su empleo con la del principio preventivo.

Si bien ambos son aplicables en un período previo a la ejecución de la actividad, se utilizan ante supuestos distintos. *En el caso de la prevención, la peligrosidad de la cosa o de la actividad ya es bien conocida, y lo único que se ignora es si el daño va a producirse en un caso concreto. En cambio, en el caso de la precaución, la incertidumbre recae sobre la peligrosidad misma de la cosa, porque los conocimientos científicos son todavía insuficientes para dar respuesta*

---

<sup>94</sup> Proceso Ordinario, Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 1261-F-2009, 10 de diciembre, 2009, 11:00 horas.”

*acabada al respecto.*<sup>95</sup>

En este contexto, Milano Sánchez nos propone una serie de aspectos para tomar en cuenta en la utilización del principio precautorio: *se debe contar con una evaluación científica preliminar que determine la posibilidad de efectos nocivos para la salud o el medio ambiente y que al tenor de los datos disponibles no sea posible establecer con certeza el nivel de riesgo; los efectos potencialmente nocivos deben estar identificados, el proceso de toma de decisiones para el manejo de riesgo debe ser transparente e incluir todos los intereses involucrados.*<sup>96</sup>

#### **D. Principio Preventivo**

Según se desarrolló en el apartado previo, este postulado se encuentra íntimamente vinculado al principio precautorio y comparten el mismo objetivo, que es, prevenir la consumación de un daño mediante la intervención anticipada en el proceso de diseño y aprobación de las actividades que puedan generar una lesión al medio ambiente.

La LOA incluyó el concepto de prevención al establecer como uno de sus fines promover los esfuerzos necesarios para prevenir y minimizar los daños que pueden causarse al ambiente.<sup>97</sup> En este sentido, y para implementar lo pactado en el principio 17 de la Declaración de Río<sup>98</sup> y en el Convenio sobre la Diversidad Biológica y Anexos<sup>99</sup>, se instaura la necesidad de que las actividades que alteren o destruyan elementos del ambiente, generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, cuenten con un evaluación de impacto ambiental previo como requisito

---

<sup>95</sup> Roberto Andorno, citado por, Néstor Caferratta. "Introducción al derecho ambiental", (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), (Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales e Instituto Nacional de Ecología, 2004). 167.

<sup>96</sup> Aldo Milano Sánchez, "El Principio Precautorio: Fuente del Derecho Constitucional Ambiental". San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2005), 87.

<sup>97</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995" art.4) inciso c.

<sup>98</sup> Principio 17 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, establece: "Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que este surja de la decisión de una autoridad nacional competente."

<sup>99</sup> Convenio sobre la Diversidad Biológica y Anexos, Ley 7416 del 30 de junio de 1994, en el artículo 14 inciso a) establece: Cada parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: a) Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos.

para iniciar las actividades, obras o proyectos.<sup>100</sup>

Posteriormente, la LB recogió este principio y estableció como criterio de su aplicación el preventivo que consiste en reconocer la vital importancia de anticipar, prevenir y atacar las causas de la pérdida de la biodiversidad<sup>101</sup>. Asimismo, estableció la obligación del Estado de evitar cualquier riesgo o peligro que amenace la permanencia de los ecosistemas y la de prevenir o mitigar los daños ambientales que amenacen la vida o deterioren su calidad.<sup>102</sup>

La evaluación de impacto ambiental es el instrumento por excelencia en la implementación del principio preventivo, pues permite realizar un proceso de previo análisis donde se identifiquen y valoren los posibles impactos ambientales generados por ciertas actividades y con ello determinar las medidas de prevención o mitigación necesarias para prevenirlos.

En Costa Rica esa tarea le corresponde a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental [SETENA], órgano adscrito al MINAE, cuyo procedimiento se encuentra en el Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental.<sup>103</sup>

A pesar que en la jurisprudencia patria ha existido una confusión acerca de los alcances de los principios precautorio y preventivo es importante tener claro que ambos son de carácter preventivo, pero su diferencia entre ellos es clara. En palabras de Saadler, citado por Milano:

*“La utilidad de un Principio y otro, está directamente relacionada con el nivel de conocimiento que se tiene del riesgo que una determinada actividad genere.”*

*“Frente a riesgos ciertos, definidos y claramente identificados, resulta de aplicación el Principio Preventivo. Para aquellos casos en que el nivel y naturaleza del riesgo*

---

<sup>100</sup> *Ibíd.*, art. 17.

<sup>101</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7788, Ley de Biodiversidad, 27 de mayo, 1998” art.11).

<sup>102</sup> *Ídem*, artículo 44

<sup>103</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC, “Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)”28 de junio, 2004

*son inciertos, en vista del limitado nivel de conocimientos científicos, cabe entonces aplicar el Principio Precautorio”*<sup>104</sup>

Ambos principios son de fundamental aplicación en la protección del recurso hídrico, pues pretenden identificar la posible consumación de un daño y de esta manera prevenirlo o evitarlo. Muchos de los usos del agua suponen una modificación en sus características que resulta en su contaminación, por lo que identificar los posibles riesgos y procurar su mitigación -cuando los mismos sean ciertos- o evitar su consumación -cuando no fuera posible determinar sus posibles consecuencias- es de vital importancia para su resguardo.

### **E. Principio el que contamina paga**

Este principio tiene su sustento jurídico fundamentalmente en la Declaración de Río, y establece que *“Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”*<sup>105</sup>

La jurisprudencia nacional lo ha entendido de la siguiente manera:

*“El origen de este principio es anglosajón y se debe entender de la siguiente manera: “Conforme al principio ‘quien contamina paga’, se entiende por responsable de la contaminación, (...), por agente contaminador a la persona física o jurídica sometida a derecho privado o público que directa o indirectamente deteriora el medio ambiente o crea las condiciones para que se produzca dicho deterioro, tratándose de evitar en principio que la política de protección del medio ambiente se base en subvenciones y ayudas estatales y que se atribuya a la Comunidad la carga de la*

---

<sup>104</sup> Aldo Milano Sánchez, “El Principio Precautorio: Fuente del Derecho Constitucional Ambiental”. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2005), 150.

<sup>105</sup> Organización de las Naciones Unidas, “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (conferencia, Río de Janeiro), 03 al 14 de junio, 1992, principio 16, consultado 25 de mayo, 2015, <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

*lucha contra la contaminación, siendo imputable al contaminado el costo de las medidas necesarias para la eliminación de la contaminación o para su reducción hasta estándares o medidas equivalentes de objetivos de calidad ambiental.” (Ibídem, p. 67).”<sup>106</sup>*

Los costos de prevención, tratamiento de la contaminación, la aplicación de medidas de mitigación o restauración de ecosistemas son bastante elevados. Por ello, lo que se pretende con este postulado es que el generador de la contaminación no solo sea quien asuma dichos costos, sino que también en caso de daños producidos por excesos y acciones ilegales, responda por ellos.

Esta alternativa no intenta simplemente otorgarle un valor a la lesión para que el generador pueda libremente causar cualquier tipo de daño a cambio de una suma de dinero, sino que, aspira a lograr un punto medio entre la promoción del desarrollo económico y los efectos que necesariamente este produce en el ambiente, con su conservación.

En palabras de Acuña, *“el que contamina debe pagar, pero no para contaminar sino para resolver el problema, para proveer una solución al efecto que generó con su contaminación.”<sup>107</sup>*

Para ello, es necesario contar con un marco normativo que permita establecer responsabilidades para la persona que lesione con sus acciones el medio ambiente, que deben abarcar todos los posibles daños y los costos de recuperación o tratamiento de los elementos del ambiente lesionados.

Debido al avance y evolución del derecho ambiental, en cuanto al daño, este principio poco a poco ha ido dando paso al desarrollo del modelo de responsabilidad por daño ambiental que partiendo de este ha logrado superarlo al instaurar todo un modelo de consecuencias civiles, pecuniarias, administrativas y hasta penales, para que el causante de la lesión responda por la lesión

---

<sup>106</sup> Proceso de conocimiento, Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV, “Voto 0041-2013, 30 de abril, 2013, 16:15 horas”.

<sup>107</sup> Guillermo Acuña, “Régimen Jurídico de los residuos” (Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2010), 421, consultado 04 de marzo, 2016, <http://www.pnuma.org/gobernanza/PonenciasVPrograma.pdf>

ocasionada y los efectos derivados de la misma. Esta responsabilidad será analizada más adelante.

Respecto a la internalización de costos y la utilización de instrumentos económicos, este principio ha sido de gran provecho pues ha servido de sustento para crear herramientas jurídicas que permitan trasladar a la persona física o jurídica que requiera utilizar los recursos naturales, una contraprestación por su uso, mantenimiento y conservación.

En relación con lo anterior, en Costa Rica se han promulgado el Reglamento de Creación de Canon Ambiental por Vertidos [RgCAV]<sup>108</sup> y el Canon por Aprovechamiento de Aguas<sup>109</sup>, que establecen una serie de requisitos, procesos y montos para administrar el uso del recurso hídrico y que permiten, entre otras cosas, administrar el uso del recurso, cubrir los costos operativos, ambientales y sociales de su uso y financiar su protección y conservación.

Al respecto la Sala Constitucional ha considerado:

*“XI.- La Sala reconoce que un avance importante ha sido la promulgación del Reglamento de Creación del Canon Ambiental por Vertidos que se trata de un instrumento económico de regulación ambiental cuya vigencia inició a partir del primero de enero del dos mil cinco y que busca hacer operativo el principio legal y ambiental de que "quien contamina paga". A partir de esa normativa se cuenta con un instrumento para internalizar los costos ambientales que generan las descargas de efluentes, se establece un precio por el uso de un servicio ambiental asociado con un recurso de dominio público para que se reconozca su valor económico y se desaliente su utilización excesiva, así como también será un factor importante para inducir a las empresas a la producción más limpia y la minimización de*

---

<sup>108</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos” 17 de abril, 2008.

<sup>109</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 32868-MINAE, “Reglamento del Canon por Concepto de Aprovechamiento de Aguas” 30 de enero, 2006.

*descargas contaminantes en los cuerpos de agua y el ambiente en general pero que, a la vez, permitirá contar con un mecanismo de generación de ingresos que, según las correspondientes asignaciones presupuestarias, le permita a la autoridad ambiental financiar la actividad de prevención y control de la contaminación hídrica.”<sup>110</sup>*

#### **F. Principio de progresividad en materia ambiental**

Este principio se desarrolló a partir del artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece el compromiso de los Estados de adoptar normativa que permita progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia, cultura, contenidas en la Carta, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.<sup>111</sup>

Posteriormente este postulado es recogido en el Protocolo de San Salvador, que establece la obligación de los Estados de adoptar medidas, destinando hasta el máximo de los recursos disponibles, tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, la plena efectividad de los derechos reconocidos en ese instrumento.<sup>112</sup>

Lo que se persigue con este principio es obligar al Estado a no tener una posición estática en cuanto a la defensa de derechos fundamentales, por el contrario, le exige a estar evolucionando permanentemente, que se encuentre en constante movimiento, eso sí, este debe ser siempre para proteger en mayor medida, nunca en disminuir dicha protección.

En palabras de Peña Chacón el *principio de progresión o progresividad conlleva siempre una obligación positiva de hacer que se traduce en “progreso” o “mejora continua en las condiciones de existencia”. Aquí el imperativo manda “hacer”, el Estado debe “moverse hacia delante” y generar progresivamente la*

---

<sup>110</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 5894- 2007, 27 de abril, 2007, 11:58 horas”.

<sup>111</sup> Asamblea Legislativa, “No. 4534: Convención Americana sobre Derechos Humanos; 23 de febrero, 1970”

<sup>112</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7907: Protocolo a la Convención de Derechos Económicos, Sociales Protocolo de San Salvador; 03 de setiembre, 1999”

*ampliación de la cobertura y protección ambiental mediante medidas graduales y escalonados cuando puedan verse afectados otros derechos fundamentales.*<sup>113</sup>

La Sala Constitucional al respecto a mencionado:

*“El principio de progresividad exige que a medida que mejora el nivel de desarrollo de un Estado, mejore el nivel de compromiso de garantizar los derechos. En teoría, la idea es que, entre más recursos tenga un Estado, mayor será su capacidad para brindar servicios que garanticen los derechos. La obligación de implementación progresiva contiene la prohibición de no regresividad que puede ser sometida a control judicial en caso de incumplimiento. Cuando un Estado reconoce, respeta y satisface algún derecho fundamental, tiene prohibido reducir los niveles de protección de los derechos vigentes o suprimir los ya existentes.”*<sup>114</sup>

*“En el marco de cualquier Estado constitucional la soberanía popular y el legislador democrático están limitados por los derechos fundamentales. Los Derechos Fundamentales vinculan negativa y positivamente al legislador. En un sentido negativo, debe respetarlos para lograr su plena efectividad, esto es, funcionan como una barrera o un límite. En un sentido positivo, los derechos fundamentales son para el legislador constituido un mandato, un principio rector o un programa por lo que debe desarrollarlos y configurarlos, pero con respeto de su contenido esencial, esto es, del núcleo mínimo e indisponible –límite de límites- de cada uno de estos. El legislador constituido al desarrollar los derechos fundamentales debe*

---

<sup>113</sup> Mario Peña Chacón, “La Ley Orgánica del ambiente de Costa Rica y el principio de no regresión”, Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, número 7, 2013.

<sup>114</sup> Acción de Inconstitucionalidad, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 11088-2013, 21 de agosto, 2013, 15:30 horas.”

*velar por su progresiva intensificación y extensión de su eficacia y, en general, por su plena efectividad, para evitar cualquier regulación regresiva y restrictiva. La garantía de la progresiva efectividad de los Derechos Fundamentales se encuentra plasmada de forma clara y precisa en varios instrumentos del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.”<sup>115</sup>*

Para Víctor Abramovich y Christian Courtis *“la noción de progresividad abarca dos sentidos complementarios: por un lado, el reconocimiento de que la satisfacción plena de los derechos establecidos en el pacto, supone cierta gradualidad”*. Asimismo *“implica también un segundo sentido, el del progreso, consistente en la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales.”*<sup>116</sup>

En este mismo sentido la Comisión Colombiana de Juristas, en su informe sobre la prohibición de regresividad en derechos económicos, sociales y culturales en Colombia, mencionan que, a su criterio, la progresividad implica dos situaciones: primero, un reconocimiento de la necesidad de esfuerzo prolongado por parte de los Estados para alcanzar la plena satisfacción de los derechos reconocidos en el Pacto; y en segundo lugar, una obligación de aumento paulatino en el grado de satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. A pesar de ello, hacen la advertencia que el hecho que se entienda como un proceso gradual no justifica que todo su contenido no sea aplicable de manera inmediata, ni que el Estado pueda interpretar que tiene la posibilidad de diferir de manera indefinida la plena satisfacción de esos derechos.<sup>117</sup>

De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar que este principio lo que intenta es que los Estados, de acuerdo con sus posibilidades, vayan gradualmente aumentando la protección y eficacia de los derechos fundamentales, de forma

---

<sup>115</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 02794-2003, 8 de abril, 2003, 14:52: horas.”

<sup>116</sup> Víctor Abramovich y Christian Courtis, “Los derechos sociales como derechos exigibles”. Madrid, España: Trotta, 2002), 93.

<sup>117</sup> Comisión Colombiana de Juristas, “Informe sobre la prohibición de regresividad en derechos económicos, sociales y culturales en Colombia: fundamentación y casos (2002-2008)” (Bogotá) marzo de 2010, consultado 07 de marzo, 2016 [http://www.coljuristas.org/documentos/libros\\_e\\_informes/inf\\_2010\\_n1.pdf](http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/inf_2010_n1.pdf)

escalonada pero siempre que asegure un avance, comprendiendo que es un proceso difícil que implica muchos cambios estructurales y operativos -por lo cual tiene que ser racional y proporcional al contexto- pero en el entendido que este es un deber impostergable y que el objetivo es lograr asegurar su pleno ejercicio a todos los habitantes.

### **G. Principio de no regresión en materia ambiental**

Este principio es una consecuencia del principio de progresividad a que se hizo referencia anteriormente, pues en un Estado obligado a tener una política de evolución gradual pero constante en cuanto a la tutela de derechos fundamentales, el estancamiento ya representa una violación a su compromiso, por lo que el retroceso es simplemente inaceptable.

En relación con este principio la Sala Constitucional ha manifestado:

*“La obligación de implementación progresiva contiene la prohibición de no regresividad que puede ser sometida a control judicial en caso de incumplimiento. Cuando un Estado reconoce, respeta y satisface algún derecho fundamental, tiene prohibido reducir los niveles de protección de los derechos vigentes o suprimir los ya existentes.”*

*“En ese sentido, la doctrina ha establecido que una vez que un determinado derecho ha sido formalmente reconocido como inherente a la persona humana, queda integrado en forma definitiva e irrevocable a la categoría de los derechos humanos cuya tutela resulta obligatoria.”<sup>118</sup>*

Ante una Consulta Legislativa Facultativa, acerca de la inconstitucionalidad o no del Proyecto de Ley para la Desafectación y titulación de zona fronteriza entre la República de Costa Rica y República de Panamá, ese mismo Tribunal manifestó en cuanto al principio de no regresión:

*“De conformidad con el principio de no regresividad, la normativa y la jurisprudencia en materia ambiental, no debe*

---

<sup>118</sup> Acción de Inconstitucionalidad, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 11088-2013, 21 de agosto, 2013, 15:30 horas”.

*ser revisada, si con ello se retrocede en relación con el nivel de protección que ya se había alcanzado en la materia. Con esto, se evita la supresión de la normativa proteccionista o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios a ella que no demuestren ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, pues en la mayoría de las veces, esas regresiones en la protección al ambiente, tienen como consecuencia daños ambientales irreversibles o de difícil reparación. De modo tal, que no se ha de afectar los estándares de protección ambiental ya alcanzados, ni derogar o modificar la normativa vigente si con ello se produce una disminución, menoscabo o cualquier otra forma de afectación negativa al nivel actual de protección del ambiente. En esta materia, el camino es hacia adelante, nunca hacia atrás.”<sup>119</sup>*

En este mismo sentido Courtis lo define como *la prohibición de adoptar políticas y medidas, y, por ende, de sancionar normas jurídicas, que empeoren la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional respectivo, o bien en cada mejora “progresiva”<sup>120</sup>*

Para Sagot Rodríguez, este novedoso norte del moderno derecho al desarrollo sustentable implica en la práctica la imposición de una coraza protectora, por medio de la cual no se permite a los funcionarios públicos, o a los operadores de justicia, hacer más laxo el derecho que nos rige o hacer un cambio; salvo que se trate de situaciones que mejoren integral y sustancialmente los diques alcanzados.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 18836-2014, 18 de noviembre, 2014, 16:20 horas.”

<sup>120</sup> Christian Courtis, “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios, en Ni un paso atrás: La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales/ compilado por Christian Courtis”, (Buenos Aires: Del Puesto, 2006) 9.

<sup>121</sup> Álvaro Sagot Rodríguez “(in)justificaciones constitucionales que han permitido regresiones ambientales”, en Peña Chacón, Mario (editor) El principio de No Regresión Ambiental en Iberoamérica, (Glanco Suiza: UICN, 2015) 251.

De lo anterior podemos colegir que la aplicación de este principio presupone el aseguramiento de, al menos, la tutela jurídica alcanzada como el punto de protección más bajo posible y el extremo base donde el Estado debe iniciar sus medidas progresistas.

Es importante mencionar que de ninguna forma se pretende con la aplicación de esta obligación, estancar las políticas estatales, como bien lo afirma Peña, *“este principio no se opone a la idea de evolución clásica ni a la mutabilidad propia del derecho (modificación permanente e inevitable) a raíz de que no existe ningún derecho que sea inmutable o eterno. El derecho siempre debe evolucionar por medio de procesos de modificación y derogación legislativos, reglamentarios e incluso jurisprudenciales. A lo que sí se opone el derecho ambiental a partir de la puesta en práctica del principio de no regresividad es a cambios en el bloque de legalidad y jurisprudencial que tengan como finalidad la eliminación o disminución del nivel de protección ya alcanzado a favor de intereses no ambientales.”*<sup>122</sup>

De acuerdo con González Ballar, este principio tiene dos formas de interpretación y aplicación integradora; la primera de ellas es como imperativo negativo, *“el que se relaciona con el principio de seguridad jurídica, pues la interpretación obliga a no variar la categoría jurídica dada, los niveles, los estándares, en detrimento de los aspectos sustanciales que originalmente le dan vida a un instituto jurídico.”*<sup>123</sup>

La otra forma, es como imperativo jurídico positivo, en la cual, *se obliga a una interpretación siempre con el mejoramiento de los niveles o estándares de cualquier categoría jurídica. En cuyo caso sería preciso medir en que tanto el Estado es lo suficientemente eficaz y eficiente en materia ambiental.*<sup>124</sup>

La doctrina y la jurisprudencia coinciden al afirmar que este principio no es absoluto<sup>125</sup> y que, en ocasiones, en aplicación del principio de la objetivación de la

---

<sup>122</sup> Mario Peña Chacón, “La ley Orgánica del ambiente de Costa Rica y el principio de no regresión”, Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, Número 7, febrero de 2013.

<sup>123</sup> Rafael González Ballar, “Reflexiones para la Interpretación de la no Regresión”, en El Principio de No Regresión Ambiental en el Derecho Comparado Latinoamericano” (San José, Costa Rica, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD),2013) 81.

<sup>124</sup> *Ibíd.*, pág. 82

<sup>125</sup> Al respecto se puede consultar los Votos 17126-2006, 7294-1998, 16276-2006, 14293-2005 de la Sala Constitucional de Costa Rica, Mario Peña Chacón, El principio de no regresión ambiental en la legislación y

tutela ambiental, puede flexibilizarse siempre y cuando, en palabras de Fernández<sup>126</sup>, *se demuestre científicamente que, con un nivel más reducido, o menos rígido, de protección jurídica, no se estaría deteriorando, o poniendo en peligro de deterioro al ambiente.*

#### **SECCIÓN IV IMPORTANCIA DE PROTEGER DEL RECURSO HÍDRICO DE SU CONTAMINACIÓN.**

El agua es un elemento fundamental en la creación y mantenimiento de los ecosistemas naturales, pues es un factor esencial en los procesos biológicos que permiten la vida de todos los organismos terrestres.

La sociedad evolucionó con la idea que el agua era un recurso ilimitado, lo que conllevó a un modelo de desarrollo donde su uso era desmedido y las regulaciones acerca de su protección eran escasas.

Esas prácticas implicaron una grave afectación del recurso, y ahora su protección se encuentra en las agendas de los foros internacionales, pues se presagia que en las próximas décadas se empezará a vivir en muchos países crisis por escasez de este líquido.

De acuerdo con datos de las Naciones Unidas<sup>127</sup>, la escasez de agua afecta a más del 40% de la población mundial, más de 1.700 millones de personas viven en cuencas donde el consumo de agua es superior a la recarga.

Esta situación es sumamente grave si consideramos que, pese a que el 75% del planeta está formado por agua, solamente el 0,007% es potable y de acuerdo con las predicciones, en el 2050 la demanda del líquido aumentará en un 44% para satisfacer el consumo de la población y el consumo para uso industrial.<sup>128</sup>

---

jurisprudencia costarricense en El Principio de No Regresión Ambiental en el Derecho Comparado Latinoamericano / Mario Peña Chacón Director, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD 2013.

<sup>126</sup> Edgar Fernández, "Reflexiones sobre el principio de "no regresión ambiental" en el derecho costarricense" en El Principio de No Regresión Ambiental en el Derecho Comparado Latinoamericano" (San José, Costa Rica, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo(PNUD),2013) 90.

<sup>127</sup> Organización de las Naciones Unidas, Cumbre del Desarrollo Sostenible "Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible" New York, 25-27 de setiembre, 2015, Objetivo 6, consultado 01 de julio, 2018, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>

<sup>128</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Sistema de Información global sobre el Agua. consultado 20 de junio, 2018, <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/main/indexesp.stm>

Como se ve, a pesar de la importancia del agua para preservar la vida en el planeta, su vulnerabilidad es muy alta debido a las malas prácticas en su uso y la falta de protección de los ecosistemas que permiten su producción.

Costa Rica, a pesar que cuenta con una envidiable producción de agua que le permite suplir la demanda nacional utilizada en la producción industrial, el consumo humano e inclusive la generación de energía eléctrica, existen graves problemas en la gestión y tratamiento del recurso. Estudios de la calidad del agua han revelado que más del 70% de las cuencas se encuentran contaminadas con materia orgánica, microorganismos peligrosos, metales pesados, plaguicidas e inclusive hidrocarburos; 5 playas nacionales no son aptas para la recreación y 27 se encuentran en riesgo sanitario. Solamente el 5% del total de 6 279 litros por segundo de aguas residuales ordinarios que se vierten en los cuerpos receptores del país, recibe tratamiento previo y se estima que el 70 a 80% de la contaminación de las aguas marinas se debe a la falta de tratamiento o vertido ilegal de aguas residuales de forma directa a los cuerpos de agua.<sup>129</sup>

Asimismo, de acuerdo con el Informe Estado de la Nación 2014, aún y cuando, más de 15.000 entes por las características de la actividad que realizan, deberían de contar con el permiso de vertido, a setiembre de 2014 solamente 1.176 contaban con dicha autorización.<sup>130</sup>

A pesar que en la actualidad la cantidad de permisos se ha incrementado a 1885<sup>131</sup>, todavía dista mucho del estimado de ese informe.

Adicionalmente, de acuerdo con los registros del Instituto Regional de Estudios de Sustancias Tóxicas de la Universidad Nacional, en Costa Rica el uso de plaguicidas casi triplica el promedio mundial de kilogramos de ingredientes activos de plaguicidas por persona, los que en su mayoría llegan a los ríos, ya sea por falta de tratamiento de las aguas, por contaminación directa o por escorrentía.

---

<sup>129</sup> Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa del Área de Servicios Ambientales y de Energía, "Informe DFOE-AE-IF-01-2013", 15 de febrero, 2013.

<sup>130</sup> CONARE y Defensoría de los Habitantes de la República, "Vigésimo Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible" 175, consultado 01 de diciembre, 2017, <https://www.estadonacion.or.cr/20/index.html#informe>.

<sup>131</sup> Dirección de Aguas, Ministerio de Ambiente y Energía, Inventario Nacional de Descargas Residuales, consultado 08 de mayo, 2018, <http://da.go.cr:2000/vertidos>

Las aguas subterráneas no escapan a esta problemática, pues las mismas no solo presentan problemas de recarga por la deforestación y el cambio de las condiciones naturales que impiden que se produzca en las mismas cantidades, sino que además se ha corroborado la tendencia de varios de los acuíferos de sobrepasar el valor máximo permisible de nitratos, debido a la infiltración de materia fecal de los efluentes de los tanques sépticos y el uso de agroquímicos nitrogenados, lo que puede causar problemas de salud, principalmente en menores lactantes.<sup>132</sup>

Ante este panorama es de vital importancia tomar con mayor seriedad la protección del recurso, pues las consecuencias de su mal manejo, ponen en peligro el equilibrio de los ecosistemas y la vida misma, aunado al hecho que implican un gran costo, pues se requieren más recursos para su tratamiento, pone en peligro la salud de las personas y animales por la gran cantidad de enfermedades que son transmisibles vía hídrica, al ser un elemento de consumo humano, animal y de riego, todo lo cual tiene un impacto directo en la calidad de vida de los habitantes y en la capacidad de crecimiento económico y productivo.

---

<sup>132</sup> Organización Panamericana de la Salud, Ministerio de Salud “Calidad del agua potable en Costa Rica: Situación actual y perspectivas” (San José, Costa Rica: OPS, 2003.) 23.

## **CAPÍTULO II LA REGULACIÓN DE LOS VERTIDOS DE AGUAS RESIDUALES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE**

### **SECCIÓN I DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO EN MATERIA DE VERTIDO.**

#### **A. Ministerio de Salud**

Es la entidad por medio de la cual el Poder Ejecutivo instrumentaliza la política nacional de salud y cumple con la función esencial de velar por la salud de la población. Debido a este gran objetivo propuesto, es una institución muy compleja, con una serie de competencias sobre todo tipo de actividades. Dichas responsabilidades son descritas principalmente en la LGS, sin embargo, en otras normas legales específicas se encuentran otras funciones y competencias.

Por ejemplo, dentro de las tareas a su cargo su ley orgánica contempla la ejecución de todas las acciones que tiendan a la conservación y mejoramiento del ambiente, pudiendo para ello dictar las medidas generales o particulares pertinentes para lograrlo, en aras de salvaguardar la salud de las personas.<sup>133</sup>

Ello es así, pues se debe tener claro que el enfoque de esta institución es proteger la salud de la población y es en ese sentido que está dirigida la protección del ambiente y consecuentemente la del recurso hídrico, específicamente al control y fiscalización de la contaminación del agua, en tanto la misma es utilizada para el consumo humano.

Bajo esta premisa, el Estado depositó en el MINSA la obligación de fiscalizar la disposición de las aguas y residuos realizada por las personas y empresas mediante instrumentos descritos en diferentes normas. Tiene competencia en todas las áreas, antes que se desarrolle un proyecto, durante su funcionamiento y cuando se dan incumplimientos.

En una primera instancia preventiva, otorga el permiso de funcionamiento<sup>134</sup> que acredita que el establecimiento industrial<sup>135</sup> cuenta con los elementos de

---

<sup>133</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5412, Ley Orgánica del Ministerio de Salud, 8 de noviembre, 1973" art. 2).

<sup>134</sup> PERMISO DE FUNCIONAMIENTO: Documento que emite el MINSA como requisito previo para que un establecimiento en una ubicación determinada pueda operar, en cumplimiento de la legislación vigente que previene el impacto que los establecimientos puedan generar sobre el ambiente y la salud pública durante su funcionamiento. Artículo 2 inciso 25), Reglamento General para el Otorgamiento de Autorizaciones y Permisos

saneamiento básico y que dispone de los sistemas sanitarios adecuados para la eliminación de desechos, residuos, o emanaciones, a fin de no causar o contribuir a la contaminación del suelo y del agua destinada al uso y consumo humanos, así como que no constituyen un problema sanitario o de molestia a la población.<sup>136</sup>

Este permiso es presupuesto condicionante de la legitimidad del ejercicio de cualquier actividad comercial, ya que ningún establecimiento puede válidamente funcionar sin este, so pena de clausura inmediata<sup>137</sup> En este sentido, como forma de control cruzado de legalidad, esa autorización es requisito para el otorgamiento de licencias, patentes comerciales o cualquier tipo de permiso tendiente a habilitar su funcionamiento, en cualquier otra institución, las cuales se encuentran vedadas de concederlas sin contar con este permiso otorgado por las autoridades de salud.<sup>138</sup>

En relación con la construcción de nuevas viviendas, ciudades y apertura de calles, la LGS dispone que también requieren permisos del MINSA para su trazado y construcción, para lo cual tienen que ejecutar de previo, los trabajos necesarios de saneamiento como la construcción de desagües, alcantarillados y todas las disposiciones sanitarias relativas a la materia.<sup>139</sup> Esta obligación también aplica para las reparaciones y modificaciones realizadas en cualquier tipo de edificación.<sup>140</sup>

---

de Funcionamiento otorgados por el Ministerio de Salud, Decreto Ejecutivo 39472

<sup>135</sup> ESTABLECIMIENTO INDUSTRIAL: Todo lugar descubierto o cubierto destinado a la transformación, manipulación o utilización de productos naturales, o a la elaboración, manipulación, transformación o utilización de productos artificiales mediante tratamiento físico, químico o biológico, manualmente o por medio de máquinas o instrumentos. Quedan incluidos en tal consideración, los sitios destinados a recibir o almacenar los artefactos, instrumentos o utensilios, materiales y materias primas que se emplearán en las tareas o faenas y todos los anexos de la fábrica o taller. Igualmente se considerarán como tales las estaciones y terminales de transporte. (Artículo 301, Ley General de Salud, Número 5395) Estos establecimientos deben, como requisito para su operación, de contar con sistemas y condiciones óptimas para realizar sus operaciones, eliminar sus desechos y emanaciones producto de su actividad, a fin de asegurar que no constituyan peligro, insalubridad o incomodidad para la vecindad. (Artículo 302, Ley General de Salud, Número 5395)

<sup>136</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art. 300

<sup>137</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 39472-S, "Reglamento General para el Otorgamiento de Autorizaciones y Permisos de Funcionamiento otorgados por el Ministerio de Salud" 18 de enero, 2016, art. 50.

<sup>138</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art. 324.

<sup>139</sup> *Ibíd.*, art. 308.

<sup>140</sup> *Ibíd.*, art. 312

Adicionalmente los edificios y establecimientos que requieran la instalación de una planta de tratamiento deben cumplir de manera previa con el proceso establecido al efecto en el Reglamento General para Autorizaciones y Permisos Sanitarios de Funcionamiento Otorgados por el Ministerio de Salud [RgPSF], así como en el Reglamento de aprobación y operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales.

Precisamente ese es otro de los instrumentos de control que ejerce el MINSA, en cuanto a la protección del recurso hídrico: el otorgamiento de los permisos de ubicación y construcción de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales.

La LCVS, por su parte, establece la obligación de todas las instalaciones industriales de contar con un sistema de tratamiento de aguas residuales y desechos<sup>141</sup>.

La LGS, le otorga esa competencia al MINSA al indicar:

*“ARTÍCULO 276.LGS- Sólo con permiso del Ministerio podrán las personas naturales o jurídicas hacer drenajes o proceder a la descarga de residuos o desechos sólidos o líquidos u otros que puedan contaminar el agua superficial, subterránea, o marítima, ciñéndose estrictamente a las normas y condiciones de seguridad reglamentarias y a los procedimientos especiales que el Ministerio imponga en el caso particular para hacerlos inocuos.”*

Es importante mencionar que si bien el permiso de vertido<sup>142</sup> es otorgado por la DA del MINAE, el MINSA, es vinculado al proceso por el legislador, pues es el órgano encargado de fiscalizar su funcionamiento, así como de la vigilancia de la calidad del agua<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7317 Ley de Conservación de la Vida Silvestre, 30 de octubre, 1992” art.126).

<sup>142</sup> PERMISO DE VERTIDO: sería la autorización emitida por el MINAE que faculta a los entes generadores a hacer descargas en cuerpos receptores de carácter permanente, en un punto de descarga determinado. Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos” 17 de abril, 2008. artículo 3.

<sup>143</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 38924-S, “Reglamento para calidad de agua potable” 01 de septiembre, 2015, artículo 6

En ese sentido, la LCVS menciona al respecto:

*“Artículo 69.-El Ministerio de Salud, en coordinación con el Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio de Ambiente y Energía y con otros organismos competentes, fiscalizará la prevención y el control de la expulsión de desechos sólidos o líquidos en aguas nacionales.”*<sup>144</sup>

En ese contexto, el permiso de ubicación es la resolución que emite el MINSA aprobando la localización de una planta de tratamiento de aguas residuales<sup>145</sup> propuesta, porque considera que cumple con las disposiciones legales y reglamentarias al efecto. Lo anterior, después de haber superado un proceso de análisis de una serie de detalles aportados por el desarrollador, los cuales incluyen: la ubicación, retiros, características del cuerpo de agua donde se va a realizar el vertido, dirección de flujo de los cuerpos de agua localizados en el sitio, ubicación de pozos de abastecimiento y resguardo de áreas de protección, entre otros.

Dicho permiso tiene una vigencia de dos años, plazo que tiene el desarrollador para tramitar el permiso de construcción.<sup>146</sup>

Por su parte, el permiso de construcción es la resolución mediante la cual el MINSA avala la construcción del sistema de tratamiento, para lo cual, el desarrollador debe aportar los planos constructivos, la descripción de proceso productivo, el sistema de tratamiento propuesto, la carga hidráulica y contaminante, la calidad del efluente, el manual de operación y mantenimiento, y el cronograma de obras, entre otros requisitos.<sup>147</sup>

Otro mecanismo de fiscalización del MINSA es la certificación de calidad de agua.

---

<sup>144</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7317 Ley de Conservación de la Vida Silvestre, 30 de octubre, 1992” art. 69.

<sup>145</sup> SISTEMA DE TRATAMIENTO: Conjunto de procesos físicos, químicos y biológicos cuya finalidad es mejorar la calidad del agua. Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 39887-S-MINAE, “Reglamento de Aprobación y Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales” 18 de abril, 2016, art.2

<sup>146</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 39887-S-MINAE, “Reglamento de Aprobación y Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales” 18 de abril, 2016, art.13.

<sup>147</sup> *Ibíd.*, art. 25-39.

De acuerdo con el Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de aguas residuales número 33601, publicado en La Gaceta N 55 del 19 de marzo de 2007 [RgVRAR] todo ente generador<sup>148</sup> está obligado a confeccionar y presentar reportes operacionales, cuando el efluente<sup>149</sup> del vertido<sup>150</sup> es un cuerpo receptor<sup>151</sup>, alcantarillado sanitario, o el agua es reutilizada.<sup>152</sup>

Estos reportes operacionales deben ser analizados por parte del Ministerio, a fin de verificar si las cifras y mediciones del vertido de sustancias reportadas por el Regente, se ajustan a los parámetros establecidos en el RgVRAR. Si se adecuan, se otorga el certificado de calidad de agua, que se emite al menos una vez al año, sin perjuicio de otras certificaciones que a criterio de la institución sea necesario efectuar.<sup>153</sup>

Como se ve, el MINSA tiene gran importancia en cuanto a la protección del recurso hídrico; es el ente encargado de velar por su calidad. Así ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional que respecto a las competencias del MINSA en materia hídrica ha señalado:

*“Las competencias de este ministerio se encuentran circunscritas a hacer efectivas las prohibiciones establecidas en los ordinales 275, 276, 285 y 291 de la Ley General de Salud – contaminación directa e indirecta de las aguas superficiales y subterráneas y descarga de residuos industriales o de salud en el alcantarillado- y de sancionar su transgresión. Asimismo, le corresponde aprobar los*

---

<sup>148</sup> ENTE GENERADOR: Es la persona física o jurídica, pública o privada, responsable del Reúso de aguas residuales o de su vertido en un cuerpo receptor o alcantarillado sanitario.

<sup>149</sup> EFLUENTE: Un líquido que fluye hacia afuera del espacio confinado que lo contiene. En el manejo de aguas residuales se refiere al caudal que sale de la última unidad de tratamiento.

<sup>150</sup> VERTIDO: Es cualquier descarga final de un elemento, sustancia o compuesto que esté contenido en un líquido residual de cualquier origen, ya sea agrícola, minero, industrial, de servicios, aguas negras o servidas, a un cuerpo de agua, al suelo, al subsuelo o a al alcantarillado sanitario. Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, “Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales” 09 de agosto, 2006, art.3.

<sup>151</sup> CUERPO RECEPTOR: Es todo aquel manantial, río, quebrada, arroyo permanente, lago, laguna, marisma, embalse, canal, artificial o no, estuario, mar, manglar, turbera, pantano de agua dulce, salobre o salada, donde se vierten aguas residuales según su clasificación. Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos” 17 de abril, 2008. artículo 3.

<sup>152</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, “Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales” 09 de agosto, 2006, art. 5.

<sup>153</sup> *Ibíd.*, art.57.

*proyectos urbanísticos cuando dispongan de sistemas sanitarios adecuados de disposición de excretas, aguas negras y servidas (artículo 309 ibídem),”<sup>154</sup>*

Asimismo, la Sala Constitucional ha establecido que dentro de sus competencias el MINSA debe velar por el cumplimiento del derecho a un ambiente sano y libre de contaminación, no sólo porque como parte del Estado le cobija la obligación de preservarlo y defenderlo, sino también por la vinculación estrecha del mismo con el derecho a la Salud:

*“En este caso, 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*

*[...] Conviene recordar a la autoridad recurrida, al igual que se hizo con las otras instituciones recurridas, su obligación –como parte del Estado- de garantizar, defender y preservar el derecho de todos a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. En su caso particular se trata de un deber aún más claro, pues 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, siendo que la Ley General de Salud número 5395 establece, en su artículo*

---

<sup>154</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 1923 -2004, 25 de febrero,2004,14:55 horas.”

*primero, que la salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado y, en su artículo segundo, que corresponde al Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Salud, la definición de la política nacional de salud, la formación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a salud, así como la ejecución de aquellas actividades que le competen conforme a la ley; de igual forma, que tendrá potestades para hacer cumplir sus órdenes incluso con ayuda de la fuerza pública en protección del bien jurídico que está llamado a tutelar.*<sup>155</sup>

De acuerdo con lo anterior, en materia de contaminación de aguas por vertidos, es el MINSA la institución por excelencia para fiscalizar las actividades que representen un riesgo en ese sentido y para asegurar su protección mediante los mecanismos legales establecidos.

El RgCAV, por su parte, ratifica esa responsabilidad al establecer la obligación legal de tomar las medidas preventivas y correctivas necesarias, en coordinación con otras entidades competentes, cuando existan indicios que hagan presumir la posibilidad de graves riesgos a la salud o alteraciones a los ecosistemas naturales, de conformidad con el principio precautorio.<sup>156</sup>

A pesar de lo anterior, si bien es el MINSA el principal obligado a velar por el cumplimiento de la normativa sanitaria<sup>157</sup> la LGS, a fin de asegurar el cumplimiento de ésta regulación- por la trascendental importancia que tiene la Salud Pública- es contundente al vincular a toda la administración a vigilar y fiscalizar el respeto a estas normas de orden público. Por ello establece la imposibilidad a las autoridades públicas de otorgar permisos, licencias o patentes a los propietarios o administradores de cualquier local, establecimiento, vivienda, sin que estos demuestren el cumplimiento de las disposiciones en materia sanitaria<sup>158</sup>, dentro de

---

<sup>155</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, "Voto 5508-2011, 29 de abril, 2011, 12:23 horas."

<sup>156</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, "Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos" 17 de abril, 2008. art. 32.

<sup>157</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art.337

<sup>158</sup> *Ibíd.*, art. 317.

los cuales, se encuentra la disposición y manejo de aguas residuales<sup>159</sup>.<sup>160</sup>

## **B. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados**

Su ley constitutiva dispone la creación del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados [A y A], con el objeto que se encargase de la planificación, financiación y suministro de agua potable, así como de la recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos.<sup>161</sup>

De esa forma, dentro de sus competencias le encomendó las siguientes funciones:

*"a) Dirigir y vigilar todo lo concerniente para proveer a los habitantes de la república de un servicio de agua potable, recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos y de aguas pluviales en las áreas urbanas;*

*(...)*

*e) Elaborar todos los planos de las obras públicas relacionadas con los fines de esta ley, así como aprobar todos los de las obras privadas que se relacionen con los sistemas de acueductos y alcantarillados, según lo determinen los reglamentos respectivos;*

*(...)*

*g) Administrar y operar directamente los sistemas de acueductos y alcantarillados en todo el país, los cuales se irán asumiendo tomando en cuenta la conveniencia y disponibilidad de recursos.*

*(...);*

---

<sup>159</sup> A nivel normativo se entiende como el "agua que ha recibido un uso y cuya calidad ha sido modificada por la incorporación de agentes contaminantes. Artículo 3, Reglamento de Creación de Canon Ambiental por Vertidos Decreto Ejecutivo 31176-MINAE. Se clasifican en dos categorías las de tipo ordinario y las de tipo especial, dentro de la primera clasificación se encuentran las aguas generada por las actividades domésticas del hombre (uso de inodoros, duchas, lavatorios, fregaderos, lavado de ropa, etc.) cualquier uso diferente a este entra dentro del uso especial, como el del uso que realizan los establecimientos en sus procesos productivos.

<sup>160</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art.313.

<sup>161</sup> Asamblea Legislativa, "No 2726 Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados 14 de abril,1961", art.1.

- i) Construir, ampliar y reformar los sistemas de acueductos y alcantarillados en aquellos casos en que sea necesario y así lo aconseje la mejor satisfacción de las necesidades nacionales; y*
- j) Controlar la adecuada inversión de todos los recursos que el Estado asigne para obras de acueductos y alcantarillado sanitario.”<sup>162</sup>*

En cuanto al manejo de aguas residuales, la función esencial de esta institución es proveer a la población de servicios de recolección y evacuación de aguas negras, residuos industriales y aguas pluviales. Para ello debe fijar políticas, fiscalizar y aprobar las obras privadas relacionadas con el servicio de alcantarillado; administrar y operar directamente los sistemas de alcantarillado, asegurar su óptimo funcionamiento, así como, que el servicio satisfaga las necesidades nacionales.

Estas competencias son retomadas por la LGS, que al efecto dispone:

*“ARTÍCULO 289.- Todo sistema de alcantarillado quedará bajo el control técnico del Ministerio y del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado y las personas de derecho privado o público que los construyan, administren y operen se sujetarán a las normas que el Poder Ejecutivo, en consulta con el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado, dicte para condicionar su construcción, funcionamiento y la evacuación y tratamiento final de las fuentes.”*

Su ley constitutiva se refiere a la potestad de A y A de examinar todo proyecto de sistema de alcantarillado que se pretendan construir, a fin de determinar el cumplimiento de los requisitos sanitarios legalmente establecidos. Al efecto señala:

*“Todo proyecto de construcción, ampliación o modificación de sistemas de abastecimiento de agua*

---

<sup>162</sup> *Ibíd.*, art.2 inciso a).

*potable y disposición de aguas servidas y pluviales, público o privado, deberá ser aprobado previamente por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el que podrá realizar la inspección que estime conveniente para comprobar que las obras se realizan de acuerdo con los planes aprobados.*

*Dicha aprobación previa será obligatoria en todos los casos de construcción de fraccionamientos, urbanizaciones o lotificaciones en cualquier parte del país y ningún otro organismo estatal otorgará permisos o aprobaciones de construcción sin tal aprobación por parte del Instituto.”<sup>163</sup>*

Este análisis es obligatorio y se debe hacer de manera previa a la aprobación de cualquier otro permiso en cualquier otra entidad estatal. Este deber se ve reforzado en la Ley de Planificación Urbana, que indica la necesidad de todo proyecto urbanístico de contar con la aprobación de los planos por parte de A y A, como requisito *sine qua non* para el otorgamiento del permiso para urbanizar<sup>164</sup> proceso mediante el que verifica el cumplimiento de las normas de alcantarillado fijadas.<sup>165</sup>

Esta potestad, es de especial importancia en el tema de prevención de vertidos ilegales de aguas negras, pues mediante el deber de contar con la aprobación previa y obligatoria de A y A se asegura que el desarrollo urbanístico cuenta con mecanismos técnica y ambientalmente viables para el manejo de sus desechos sanitarios.

Otra de las competencias fundamentales de esta entidad es fungir como órgano consultivo obligatorio en todos los asuntos relacionados con el alcantarillado y control de la contaminación cuyas recomendaciones tienen carácter vinculante, tanto para las instituciones públicas como para los entes

---

<sup>163</sup> *Ibíd.*, art. 21.

<sup>164</sup> Asamblea Legislativa, “No 4240 Ley de Planificación Urbana 15 de noviembre, 1968”, art. 38 inciso a).

<sup>165</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 3391-MINAE, “Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones” 13 de diciembre, 1982, art. III.3.2.12, III.3.11, VI.3.4.

privados,<sup>166</sup> lo que le permite fiscalizar el cumplimiento de las normas relacionadas, así como ejercer de mejor manera la administración de los sistemas de alcantarillado.

La delimitación de las competencias que ostenta este instituto en el tema de la recolección y administración de los sistemas de aguas negras, ha sido un tema un poco álgido en la práctica administrativa, pues el ordenamiento jurídico también otorga responsabilidades a otras instituciones, como el MINSA y las municipalidades.

La Procuraduría General de la República y los tribunales de justicia han analizado profundamente la legislación y ambas tienen posiciones distintas acerca de cuál institución es la encargada de brindar el servicio de alcantarillado sanitario. Para la Sala Constitucional es una competencia municipal; sin embargo, reconoce las atribuciones otorgadas al A y A, y considera que las entidades municipales se encuentran bajo la fiscalización del mismo. Por su parte, la Procuraduría considera que se trata de una competencia exclusiva del Instituto donde las Municipalidades tienen una función residual.

Al efecto en un recurso de amparo por contaminación de aguas debido al mal manejo de aguas negras en una urbanización la Sala Constitucional manifestó:

*“En consecuencia, atendiendo a las competencias fijadas en la Ley, el Instituto accionado es el competente de dirigir y vigilar todo lo concerniente para proveer a los habitantes de la República de un adecuado servicio de recolección y evacuación de aguas negras en las áreas urbanas. Ciertamente, los responsables de los hechos denunciados son las personas que viven en el sector, por cuanto lanzan las aguas negras al río en lugar de conducirlas al tanque séptico en virtud de que no existe infraestructura de alcantarillado. No obstante, no solo es la falta de vigilancia por parte de otras autoridades, sino también la desidia de*

---

<sup>166</sup> Asamblea Legislativa, “No 2726 Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados 14 de abril, 1961”, art. 2 inciso d).

*esta Institución lo que la convierte en co- responsable de las violaciones al ambiente apuntadas y, por ende, le corresponderá brindar asesoría técnica y la colaboración requerida, para que se construyan las obras de infraestructura necesarias para solventar el problema de evacuación de aguas negras.”<sup>167</sup>*

Por su parte, la Procuraduría demarcó la diferencia existente entre las responsabilidades que posee las municipalidades y las que son propias del Instituto, respecto del tema de alcantarillado, recolección y evacuación de aguas negras, a fin de evitar que por confusión de competencias no se diera el servicio de forma adecuada, de la siguiente manera:

*“En consecuencia, y en lo que tiene que ver con la administración y operación de los sistemas de recolección y evacuación de aguas negras, particularmente plantas de tratamiento y alcantarillado, las municipalidades tienen una competencia residual, al igual a como ocurre para el caso de los sistemas de agua potable.*

*[...]*

*En esto, hay que entender que, por el carácter nacional y no local que la ley atribuye a la administración y operación de los sistemas de agua potable y recolección y evacuación de aguas negras y residuales, el Instituto es el llamado a ir asumiendo paulatinamente su administración y operación directa en desmedro de las municipalidades. La finalidad que la ley busca es que sea un ente nacional el que administre y opere los sistemas de agua potable y de recolección y evacuación de aguas negras, lo que incluye las plantas de tratamiento, y no un ente local.”<sup>168</sup>*

De acuerdo con lo anterior, A y A conforme al ordenamiento jurídico es, el ente

---

<sup>167</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 5508-2011, 29 de abril, 2011, 12:23 horas.”

<sup>168</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-257-2003, 27 de agosto, 2003.

público encargado por excelencia para proveer de un sistema de recolección de y evacuación de aguas negras, por el carácter nacional que ostenta la entidad y en este contexto tiene la obligación de fijar políticas, emitir directrices, realizar el planeamiento, controlar la adecuada inversión, promover desarrollo, así como administrar y dirigir todas las acciones relacionadas con el tema de recolección y evacuación sanitaria en todo el territorio nacional, función en la que cuenta con el apoyo técnico del MINSA y en la que las municipalidades tienen una competencia residual y totalmente subordinada al control de este.

### **C. Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo [INVU]**

Esta entidad es la responsable, entre otros aspectos, de planear el desarrollo urbanístico y territorial en el ámbito nacional, así como de fiscalizar el cumplimiento de la normativa relacionada con el ordenamiento urbano. Su ley orgánica señala como una de sus finalidades:

*“Planear el desarrollo y el crecimiento de las ciudades, con el fin de promover el mejor uso de la tierra, localizar las áreas públicas para servicios comunales, establecer sistemas funcionales de calles y formular planes de inversión en obras de uso público, para satisfacer las necesidades consiguientes;”*<sup>169</sup>

En este sentido, le corresponde al INVU ejercer una fiscalización del cumplimiento de la normativa urbanística y ambiental de todos los proyectos de urbanización y fraccionamientos que se realicen en el país, mediante el estudio y visado<sup>170</sup> de los planos. Este control es obligatorio y previo a la autorización municipal.<sup>171</sup>

Para el cumplimiento de este objetivo, en la Ley de Planificación Urbana decretó la creación de la Dirección de Urbanismo, como un departamento

---

<sup>169</sup> Asamblea Legislativa, “No 1788 Ley Orgánica del Instituto de Vivienda y Urbanismo INVU, 24 de agosto, 1954”, art. 4, inciso b.

<sup>170</sup> De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española, visar significa “reconocer o examinar un instrumento, certificación, etc., poniéndole el visto bueno.” También, “Dar validez a un pasaporte u otro documento para determinado uso.”

<sup>171</sup> Asamblea Legislativa, “No 4240 Ley de Planificación Urbana 15 de noviembre, 1968”, art. 10

encargado de ejercer la vigilancia y autoridad para el debido cumplimiento de las normas de interés nacional respecto a la normativa relativa al desarrollo urbano.<sup>172</sup>

Los requisitos que deben tener los proyectos son definidos por esta entidad en el Reglamento para el Control de Fraccionamientos y Urbanizaciones, que en materia de manejo de aguas negras en la construcción de urbanizaciones establece lo siguiente:

*“1.3.4 Los planos de construcción incluirán necesariamente lo siguiente:*

*d) Planta de perfil de cada calle de la urbanización mostrando la rasante propuesta y el terreno en su forma natural, los pozos y líneas de conducción de aguas negras y pluviales (de acuerdo con normas de A y A).*

*e) (..) Los planos completos, en planta y perfil, del alcantarillado sanitario y pluvial indicando el diámetro y clase de tubería a utilizar, sus gradientes y longitudes; la ubicación de pozos de registro, con elevaciones de tapa y fondo; de tragantes y previstas domiciliarias y en su caso, el sitio y las obras de descarga; el sistema de tratamiento de aguas negras, si se requiere y todos los demás requisitos y normas que fije A y A o el Ministerio de Salud;”*

Ese mismo reglamento establece la necesidad de contar con un sistema específico de tratamiento de aguas negras aprobado por A y A, de acuerdo con las características específicas del proyecto:

*“III.3.12. Cloacas:*

*Cuando se urbanicen áreas que tengan servicio de colector de aguas negras funcionando, el urbanizador deberá conectarse a dicho sistema.*

*Cuando el colector se tenga previsto para una etapa posterior, el urbanizador deberá dejar construido un sistema*

---

<sup>172</sup> Ibíd., art.7 inciso 4).

*de cloacas dentro de la urbanización para empatarse en un futuro al sistema de colectores previsto.*

*De no existir cloaca en funcionamiento ni prevista, se contempla las siguientes alternativas:*

*III.3.12.1. Para conjuntos mayores de 500 unidades de vivienda se requiere la construcción de una planta de tratamiento de aguas negras propia: salvo que con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados se negocie conjuntos mayores con tanque séptico.*

*III.3.12.2. En conjuntos con un número menor de lotes o viviendas se deberá adecuar el tamaño mínimo de lote para el uso de tanque séptico según lo fija este reglamento.”*

De acuerdo con lo anterior el ordenamiento jurídico le otorga al INVU un rol fiscalizador del cumplimiento por parte del desarrollador, de toda la normativa urbanística, dentro de lo cual se encuentra el manejo y disposición de aguas negras.

Respecto de esta función, la Procuraduría recientemente señaló:

*“En consecuencia, y tomando en cuenta el significado que tiene el término visar, le corresponde a la Dirección de Urbanismo del INVU, como competencia atribuida por ley, revisar, examinar y aprobar los planos de urbanización y de los fraccionamientos con fines de urbanización, como paso previo al acto final de la municipalidad correspondiente que autoriza la realización de la urbanización o del fraccionamiento con esos fines.”<sup>173</sup>*

#### **D. Municipalidades**

Las municipalidades son los órganos encargados de administrar los intereses y servicios locales de cada cantón.<sup>174</sup> En palabras de Peña Chacón, el municipio es

---

<sup>173</sup> Procuraduría General de la República, Dictamen C-219-2013, 14 de octubre, 2013.

<sup>174</sup> Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución Política, 17 de noviembre, 1949”, art. 169.

*el interlocutor, representante y ejecutor de los intereses vecinales y los servicios cantonales.*<sup>175</sup>

Respecto al tema específico de vertidos, las competencias municipales se podrían dividir en tres, la primera de ellas es en materia urbanística, en la que ostenta la potestad de fiscalizar el cumplimiento de los requisitos sanitarios de las obras; en segundo lugar, en virtud del deber de garante de los intereses locales, le corresponde intervenir ante cualquier situación que lesione estos intereses y finalmente, en algunos casos, asume la responsabilidad de la administración del servicio de alcantarillado y plantas de tratamiento.

**•Competencias relativas al desarrollo urbanístico:**

Los gobiernos locales son la institución con competencia y autoridad para planificar y controlar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio.<sup>176</sup>

En este sentido, les corresponde otorgar las licencias para cualquier obra de construcción, permanente o provisional, realizada dentro de su territorio.<sup>177</sup>

Esa licencia se denomina permiso de construcción y se puede definirse como la autorización que otorgan las municipalidades, después de un proceso de verificación de requisitos legales y reglamentarios inherentes a la obra que se pretende realizar, para la ejecución de obras, sean de carácter permanente o provisional.<sup>178</sup>

Para otorgar el permiso, la municipalidad debe verificar que el proyecto haya concluido de forma satisfactoria el proceso de aprobación de las entidades estatales encargadas de la verificación de los requisitos mínimos que aseguren su viabilidad.

Ello se sustenta en la prohibición contenida en la Ley de Planificación Urbana, la que establece que no se darán permisos para urbanizar terrenos:

*“a) Cuando el proyecto no satisfaga las normas mínimas reglamentarias, o los interesados no hayan cumplido los*

---

<sup>175</sup> Mario Peña Chacón, “Costa Rica, Régimen Municipal y Medio ambiente”, (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007), consultado 01 de julio, 2018, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2545/10.pdf>

<sup>176</sup> Asamblea Legislativa, “No 4240 Ley de Planificación Urbana 15 de noviembre, 1968”, art. 15

<sup>177</sup> Asamblea Legislativa, “No 833 Ley de Construcciones 02 de noviembre, 1949”, art. 74.

<sup>178</sup> Sesión de Junta Directiva del INVU No. 4290, “Reglamento de Construcciones 4 de marzo, 1993” art. I.3

*trámites pertinentes, entre los que está la aprobación indispensable de los planos por la Dirección de Urbanismo y el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado,*<sup>179</sup>

De acuerdo con lo anterior, el legislador depositó en las municipalidades, el deber de fiscalizar el desarrollo urbano local y la obligación de ejercer un control final, en la que se verifique el cumplimiento por parte del desarrollador de todos los requisitos legalmente establecidos en materia sanitaria, urbanística y ambiental, a fin de asegurar que el proyecto se ajusta al tipo de desarrollo proyectado en el Cantón.

Es así como los gobiernos locales despliegan una función preventiva trascendental, en la protección del ambiente, pues son el filtro final para otorgar la autorización de las obras y de existir alguna evasión o infracción de las regulaciones aplicables, tiene la potestad de denegar el permiso hasta que se subsanen los defectos.

**•Deber de preservar el ambiente sano y ecológicamente equilibrado:**

Dentro de las condiciones necesarias para el desarrollo de los habitantes se encuentra, por supuesto la tutela del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, derecho que está obligado a preservar y a defender el municipio, de acuerdo el imperativo constitucional establecido en el artículo 50 de la Constitución Política.

En relación con la obligación de los gobiernos locales de tutelar ese derecho fundamental de los habitantes, la Sala Constitucional ha indicado:

*“Así pues el Estado costarricense se encuentra obligado a velar y a adoptar las medidas que garanticen la defensa y preservación efectiva del medio ambiente. El Derecho a la Constitución exige utilizar todos los medios disponibles -sean estos jurídicos o fácticos- para preservar el ambiente. En materia ambiental todos los funcionarios públicos y todas las personas tienen la obligación de velar por su protección, de forma que un funcionario no se puede limitar simplemente a*

---

<sup>179</sup> Asamblea Legislativa, “No 4240 Ley de Planificación Urbana 15 de noviembre, 1968”, art. 38.

*declararse incompetente. El artículo 50 constitucional obliga al Estado y a las demás instituciones públicas -incluyendo las Municipalidades- a intervenir activamente en protección del ambiente.”<sup>180</sup>*

De la misma manera señaló:

*“El artículo 169 de la Constitución Política establece el deber de las municipalidades del país de velar por los intereses de los habitantes de su jurisdicción, de ahí que, en reiterados pronunciamientos, este Tribunal ha señalado que dichas corporaciones se encuentran **en la obligación de eliminar cualquier tipo de amenaza que ponga en riesgo los derechos a la salud y a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado de las personas que viven en su cantón** (ver en este sentido, la sentencia 2008-11739 de las doce horas con doce minutos del veinticinco de julio de dos mil ocho)”.<sup>181</sup> El subrayado es suplido.*

Esta interpretación es consecuente con las responsabilidades asignadas a los gobiernos locales en otras normas.

Por ejemplo, La Ley de Construcciones señala que las municipalidades “*son las encargadas de que las ciudades y demás poblaciones reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, comodidad, y belleza en sus vías públicas y en los edificios y construcciones que en terrenos de las mismas se levanten sin perjuicio de las facultades que las leyes conceden en estas materias a otros órganos administrativos.*”<sup>182</sup> (El subrayado es nuestro).

En ese mismo sentido, la LOA<sup>183</sup> establece su deber, a fin de prevenir y controlar la contaminación del ambiente, de priorizar el establecimiento y operación de servicios adecuados en áreas fundamentales para la salud

---

<sup>180</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 10889-2011, 16 de agosto, 2011, 15:22 horas.”

<sup>181</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 9172-2011, 08 de julio, 2011, 11:58 horas.”

<sup>182</sup> Asamblea Legislativa, “No 833 Ley de Construcciones 02 de noviembre, 1949”, art. 1.

<sup>183</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995” art. 60.

ambiental, como lo son el abastecimiento de agua para consumo humano y la disposición sanitaria de excretas, aguas servidas y aguas pluviales.

La LOA también señala que toda la administración pública, incluidas las municipalidades, deben aplicar las sanciones y medidas previstas en los artículos 98 y 99 de esa ley ante una violación a las normas ambientales o ante conductas dañinas al ambiente.

Esta interpretación es avalada por la jurisprudencia administrativa que al efecto señaló:

*“En consecuencia, no sólo puede, sino que debe ejercer con el mayor cuidado las funciones de control urbano, esto es, previo al otorgamiento de cualquier permiso constructivo o desarrollo de fraccionamiento o urbanización en el cantón, sino también el funcionamiento de las empresas e industrias, a fin de verificar que el mismo sea conforme a los postulados de la normativa que rige la materia ambiental, en este caso, urbano y ambiental; pudiendo en todo caso, iniciar los respectivos procedimientos ordinarios, para su constatación, lo anterior en resguardo del debido proceso; así como imponer las respectivas sanciones administrativas, cuando compruebe la existencia de daño o contaminación ambiental, producto de la acción u omisión imputable tanto a persona física como jurídica, en los términos previstos en los numerales 98 y 99 de la citada Ley Orgánica del Ambiente...”*<sup>184</sup> El subrayado es nuestro.

La LB, por su parte, establece la responsabilidad del Estado en materia de seguridad ambiental, encargo que involucra también a las municipalidades e implica la obligación “de evitar cualquier riesgo o peligro que amenace la permanencia de los ecosistemas. También deberá prevenir, mitigar o restaurar los

---

<sup>184</sup> Recurso de apelación, Tribunal Contencioso Administrativo. Sección Tercera, Resolución 410-2011, 31 de octubre 2011, 14:50 horas.

*daños ambientales que amenacen la vida o deterioren su calidad.”<sup>185</sup>*

Del análisis normativo anterior, se colige que la municipalidad no sólo tiene competencia, sino también la obligación constitucional y legal, en virtud de su posición de garante de los intereses locales, de ejecutar las acciones que considere pertinentes, a fin de defender y preservar el ambiente libre de contaminación para asegurar su disfrute por parte de los munícipes, lo cual incluye, por supuesto, intervenir en situaciones que pongan en riesgo de contaminación el recurso hídrico.

● **Administración de sistemas de alcantarillado sanitario y plantas de tratamiento:**

Otra de las competencias municipales relacionadas con la prevención y control de la contaminación de aguas es la de administración de las plantas de tratamiento.

Si bien A y A, es el ente encargado por ley para operar y administrar los sistemas de alcantarillado, dentro de los cuáles se encuentra la operación de plantas de tratamiento,<sup>186</sup> algunos de esos continúan en administración de las municipalidades, ello es así porque antiguamente esa tarea estaba encomendada a los gobiernos locales, pero con la creación de este instituto esa función pasó a ser de su responsabilidad. El legislador permitió que los sistemas que se encontraran en manos de los municipios podían seguir siendo administrados por estos, mientras tanto realizaran la tarea de forma eficiente.<sup>187</sup>

En virtud de lo anterior, la Procuraduría General de la República ha señalado que las Municipalidades, en esta materia, tienen una competencia residual y subordinada al criterio técnico y supervisión de A y A, quienes, de acuerdo con su obligación legal de administrar y operar los sistemas sanitarios, deben asumir los mismos, cuando los municipios no estén dando un servicio de forma adecuada.

Al respecto la Procuraduría señaló:

*“En consecuencia, y en lo que tiene que ver con la*

---

<sup>185</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7788, Ley de Biodiversidad, 27 de mayo, 1998” art. 45.

<sup>186</sup> Procuraduría General de la República, “Dictamen C-257-2003, 27 de agosto, 2003.”

<sup>187</sup> Asamblea Legislativa, “No 2726 Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados 14 de abril, 1961”, art. 2 inciso g).

*administración y operación de los sistemas de recolección y evacuación de aguas negras, particularmente plantas de tratamiento y alcantarillado, las municipalidades tienen una competencia residual, al igual a como ocurre para el caso de los sistemas de agua potable. Lo cual significa que, en principio, corresponde al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados la administración y operación de los sistemas de recolección y evacuación de aguas negras, excepto que estén siendo administrados y operados por un ente municipal, el cual podrá seguir haciéndolo mientras lo haga en forma eficiente, y hasta tanto el ente nacional, sea el Instituto, no asuma su administración y operación directa junto con el sistema de agua potable. En esto, hay que entender que, por el carácter nacional y no local que la ley atribuye a la administración y operación de los sistemas de agua potable y recolección y evacuación de aguas negras y residuales, el Instituto es el llamado a ir asumiendo paulatinamente su administración y operación directa en desmedro de las municipalidades. La finalidad que la ley busca es que sea un ente nacional el que administre y opere los sistemas de agua potable y de recolección y evacuación de aguas negras, lo que incluye las plantas de tratamiento, y no un ente local.”<sup>188</sup>*

Por su parte, la Sala Constitucional ha considerado que la responsabilidad del suministro y administración de servicios de alcantarillado sanitario y manejo de plantas de tratamiento, en principio, le corresponde a la municipalidad por su obligación constitucional de administrar los servicios e intereses locales y residualmente a Acueductos y Alcantarillados, así lo indicó:

*“Se puede concluir, de las diversas normas citadas, que la competencia de creación y mantenimiento de las redes de*

---

<sup>188</sup> Procuraduría General de la República, “Dictamen C-257-2003, 27 de agosto, 2003.”

*alcantarillado sanitario corresponden a lo que el artículo 169 de la Constitución Política denomina "intereses y servicios locales", lo que se ve reforzado por la mención hecha por el citado artículo 2° de la Ley 2726 en relación con la competencia genérica de las municipalidades en esta materia, cabiendo al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados una atribución residual en caso de que el servicio prestado por la Corporación no sea de calidad suficiente para cumplir con los objetivos normales de un alcantarillado de este tipo, es decir, para favorecer la adecuada disposición de las aguas empleadas por las personas en sus diversas actividades personales y productivas, de manera que con la misma se produzca el menor grado posible de contaminación y perturbación del equilibrio ambiental."*<sup>189</sup>

*"V.- En cuanto a la Municipalidad de Curridabat, conforme lo establece el artículo 169 de la Constitución Política y el Código Municipal, corresponde a las municipalidades la administración de los servicios e intereses locales, con el fin de promover el desarrollo integral de los cantones en armonía con el desarrollo nacional. En consecuencia, la Municipalidad debe establecer una política integral de planeamiento urbano de acuerdo con la ley respectiva, que persiga el desarrollo eficiente y armónico de los centros urbanos y que garantice -al menos- eficientes servicios de electrificación y de comunicación; buenos sistemas de provisión de agua potable y evacuación de aguas servidas, mediante adecuados sistemas de acueductos y alcantarillado, modernos sistemas de iluminación y ornato de*

---

<sup>189</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, "Voto 04830-2002, 21 de mayo, 2002,16:00 horas".

*las ciudades; eficientes servicios de construcción, reparación y limpieza de calles y otras vías públicas; y en general planes concretos y prácticos para hacer comfortable y segura la vida de la población”<sup>190</sup>*

De acuerdo con el marco jurídico que regula la materia, se considera que efectivamente el legislador decidió, mediante una ley especial, por las características de importancia nacional propias del servicio, apartar de la jurisdicción cantonal la administración y operación de los sistemas sanitarios y traspasarla a A y A, autorizando su administración a otras entidades, dentro de las cuáles se encuentran las municipalidades.<sup>191</sup>

En consonancia con lo anterior, los gobiernos municipales se encuentran bajo el control y fiscalización de A y A en este tema, inclusive la ley establece que en caso de que el servicio no sea prestado de forma eficiente por parte del municipio, el Instituto puede retomar su administración y operación.<sup>192</sup>

El concepto de competencia residual de las municipalidades en este tema, utilizada por la Procuraduría parece no ser el más adecuado, pues los municipios cuentan con amplias potestades y son los responsables de tutelar los intereses locales y brindar los servicios públicos, competencia otorgada constitucionalmente, por lo que, si bien existe un ente a nivel nacional responsable del servicio, las municipalidades ostentan una posición de garante de que estos sistemas funcionen adecuadamente y deben coordinar con A y A para que el servicio responda a la demanda de su cantón, pues es su obligación asegurarle a los munícipes la prestación de todos los servicios.

Esa función de los gobiernos locales no se extingue con la simple coordinación, sino que en caso que exista mora en los servicios o algún tipo de problema con ellos, deben ser asumidos por el gobierno local, pues es su responsabilidad asegurar su prestación.

---

<sup>190</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 0591-2001, 23 de enero ,2001,16:54 horas.”

<sup>191</sup> Asamblea Legislativa, “No 2726 Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados 14 de abril,1961”, art. 2 inciso g.

<sup>192</sup> *Ibíd.*

Esta obligación de las municipalidades fue evidenciada por la Sala Constitucional en un recurso amparo se discutía presentado en virtud del mal funcionamiento de una planta de tratamiento, en donde existía una discusión en relación con cuál era la entidad que le correspondía actuar para solucionar la problemática. Al respecto señaló:

*“En efecto, desde la construcción de la obra el INVU se ha encargado de mantener la planta, ante la negativa de la Municipalidad de Alajuela de recibirla al no contar -según su dicho- con los recursos para reactivar una planta colapsada, a lo se agrega el argumento de que es el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados quien debe recibir la planta. Por otra parte, Acueductos y Alcantarillados también se ha negado a recibir las obras, al considerar que la planta no cumple con los requerimientos técnicos. Lo cierto del caso es que la situación descrita ha provocado un enorme perjuicio a los vecinos del INVU III, urbanización en la que se han generado una serie de problemas de contaminación ambiental, debido al mal funcionamiento de la planta de tratamiento de aguas negras ubicada en esa zona.”*

*[...]*

*Con base en la normas citadas, la jurisprudencia arriba transcrita, y tomando en cuenta que ninguno de los recurridos ha asumido la responsabilidad de brindar un adecuado mantenimiento a la planta de tratamiento de aguas negras de la urbanización INVU III, procede señalar a la Municipalidad de Alajuela como responsable directa en la determinación de las medidas requeridas para solucionar el problema suscitado a raíz del funcionamiento de la planta de tratamiento de aguas negras -cuya deficiencia es la que en resumen origina el problema aquí planteado-. De este modo,*

*al evidenciarse una lesión de los derechos fundamentales a la salud y a un medio ambiente sano, es conveniente aclarar que los medios y técnicas apropiadas para remediar la infracción corresponderá determinarlos en exclusiva a la Municipalidad de Alajuela, al ser el ente encargado de la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón.”<sup>193</sup>*

De acuerdo con lo anterior, con la creación de un ente específico encargado de administrar y operar los sistemas sanitarios a nivel nacional, no se modificó la responsabilidad de los municipios de brindar a los munícipes las condiciones necesarias para su desarrollo y de velar por los intereses locales, simplemente se delegó la operación de ese servicio en específico, por especialidad, a otra entidad, por lo que los gobiernos locales, poseen una especie de competencia paralela, subsidiaria a la de A y A, con la que se pretende tener un respaldo que garantice, por la importancia del tema, el acceso de todos los habitantes a un sistema de alcantarillado sanitario y a un manejo de aguas residuales respetuoso de los derechos fundamentales de todos.

### **E. Tribunal Ambiental Administrativo [TAA]**

Nace con la LOA como un órgano especializado para velar por el cumplimiento de la normativa ambiental

En virtud de sus competencias, tiene un deber de garante del cumplimiento de la legislación que prohíbe la contaminación del agua, la prohibición de arrojar aguas negras y servidas sin tratamiento, así como la disposición de sustancias.

Su intervención puede ser por denuncia o inclusive de oficio y cuenta con facultades amplias para dictar las medidas cautelares que considere pertinentes para detener las actividades que ocasionan la contaminación.

Después de concluido el proceso administrativo y de comprobar que existió un daño producido por las acciones denunciadas el Tribunal, debe determinar las medidas y las indemnizaciones correspondientes a cargo del infractor.

---

<sup>193</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 11543-1999, 03 de marzo, 1999, 14:54 horas.”

## F. Dirección de Aguas

De acuerdo con la LA, el MINAE es la institución a la cual le corresponde disponer y resolver sobre el dominio, aprovechamiento, utilización, gobierno o vigilancia sobre las aguas de dominio público, por lo tanto, es el ente encargado de otorgar la autorización de aprovechamiento de las aguas públicas, especialmente dedicadas a empresas de interés público o privado.<sup>194</sup>

Para ejercer su función de control y dominio sobre el recurso hídrico, la LA dispuso crear la DA como un organismo específico dentro del MINAE, para encargarse del otorgamiento de concesiones para el uso y aprovechamiento del agua.<sup>195</sup>

En la actualidad, de conformidad con el Decreto 35669-MINAET, se conoce como DA y es un ente adscrito al MINAE.<sup>196</sup>

Sus competencias en cuanto a la gestión del recurso hídrico son amplias y se encuentran descritas en el Reglamento Orgánico del MINAE.

En relación con el tema de vertidos, esta norma dispone que a esa Dirección le corresponde:

- Admitir, tramitar y emitir las recomendaciones al Ministro sobre solicitudes de concesión de aprovechamiento de aguas,
- Ejercer un control y seguimiento de las concesiones de aprovechamiento de aguas y otras autorizaciones.
- Elaborar normas técnicas para la asignación del recurso y el aprovechamiento de los cauces.
- Realizar el cobro de los instrumentos económicos como el canon de aprovechamiento de aguas, el canon ambiental por vertidos y otros.<sup>197</sup>

Todas estas funciones son de gran trascendencia en la protección y gestión del recurso hídrico, pues mediante ellas, la Dirección tiene la posibilidad de controlar la administración de los cuerpos de agua y con ello fiscalizar su uso y

---

<sup>194</sup> Asamblea Legislativa, "No. 276, Ley de Aguas, 27 de agosto, 1942", art. 17

<sup>195</sup> *Ibíd.*, art.176 y 177.

<sup>196</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 38502-MINAE, "Traslada al Instituto Meteorológico Nacional del Ministerio del Ambiente y Energía, el Departamento de Aguas", 22 de mayo, 2014.

<sup>197</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 35669-MINAE, "Reglamento Orgánico del Ministerio de Ambiente y Energía ", 22 de mayo, 2014, art. 4.

calidad, a fin de asegurar que los mismos sean utilizados adecuada y racionalmente.

De importancia para esta investigación es la competencia que tiene en el otorgamiento de los permisos de vertido, que definen como la autorización emitida por la DA, que faculta a los entes generadores a hacer descargas en cuerpos receptores<sup>198</sup> de carácter permanente,<sup>199</sup> en un punto de descarga determinado.<sup>200</sup>

De acuerdo con la normativa aplicable toda persona física o jurídica, pública o privada, que utilice los cuerpos de agua para introducir, transportar, y/o eliminar vertidos, que puedan provocar modificaciones en la calidad física, química o biológica del agua, requiere del este permiso de vertidos.<sup>201</sup>

Dentro de las funciones asignadas a ese departamento relacionadas con ese permiso se encuentran:

- a. Fijar las metas de reducción de carga contaminante en cada zona de aplicación y para cada período de implementación.
- b. Fijar el monto del canon.
- c. Fijar los parámetros de contaminación que se utilizarán para el cálculo del canon en cada período de implementación, en coordinación con el Consejo Directivo.
- d. Otorgar los permisos de vertido.
- e. Realizar el cálculo del monto a pagar por los entes generadores, la facturación y el cobro.
- f. Velar por la correcta recaudación y destino de los fondos.<sup>202</sup>

Esta institución maneja la información de todos vertidos autorizados en los cuerpos de agua, lo que le permite, debería de utilizarse como insumo para administrar los límites de cargas contaminantes vertidas en zonas específicas y

---

<sup>198</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos” 17 de abril, 2008, art. 3.

<sup>199</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 39472-S, “Reglamento General para el Otorgamiento de Autorizaciones y Permisos de Funcionamiento otorgados por el Ministerio de Salud” 18 de enero, 2016, art. 2, inc 24.

<sup>200</sup> Ídem

<sup>201</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos” 17 de abril, 2008, art. 2.

<sup>202</sup> *Ibíd.*, art. 13.

con ello realizar una mejor gestión del recurso.

A pesar de lo anterior, para otorgar los permisos de vertido esta dependencia no toma en cuenta la calidad del cuerpo de agua en el que está autorizando la descarga de aguas residuales, lo que implica que se incumpla con uno de los fines principales de la existencia de este permiso, que es la administración de las cargas contaminantes a fin de que sean las adecuadas para el cuerpo de agua utilizado.

En cuanto al vertido de aguas residuales específicamente, se le otorga la responsabilidad de ejercer controles, en coordinación con otras entidades como el MINSA, a fin de monitorear los vertimientos y la calidad del agua de los cuerpos receptores, ejercer el control y vigilancia de las actividades de las fuentes puntuales e interponer las denuncias que correspondan por el daño ambiental ocasionado.<sup>203</sup>

Los entes generadores deben presentar una actualización de declaración de vertidos anualmente a la DA, en que debe reportar los parámetros establecidos en el RgVRAR, en caso de que exista incumplimiento de los límites máximos permisibles, la DA debe poner en conocimiento del MINSA dicha infracción.

Es decir, las competencias de la DA le obligan a ejercer una fiscalización del cumplimiento de las condiciones del permiso de vertido, autorizándolo, inclusive, a denunciar ante las autoridades correspondientes los incumplimientos.

En la actualidad, según información suministrada por la institución, los estudios se realizan semanalmente en coordinación con el laboratorio de la Universidad Nacional, con un máximo de análisis de muestras de 4 entes generadores por semana.

Es importante mencionar que este permiso de vertidos, es requisito indispensable para tramitar el permiso de ubicación del sistema de tratamiento y para gestionar el permiso sanitario de funcionamiento ante el MINSA.<sup>204</sup>

---

<sup>203</sup> *Ibíd.*, art.13.

<sup>204</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos” 17 de abril, 2008, art. 15, en concordancia con, Decreto Ejecutivo 39472-S, “Reglamento General para el Otorgamiento de Autorizaciones y Permisos de Funcionamiento otorgados por el Ministerio de Salud” 18 de enero, 2016, art. 9.

## **G. Secretaría Técnica Nacional Ambiental.**

La LOA establece que todas las actividades humanas que alteren o destruyan elementos del ambiente o generen residuos, materiales tóxicos o peligrosos, requerirán una evaluación de impacto ambiental, como un requisito básico para iniciar las actividades, obras y proyectos.<sup>205</sup>

Este requerimiento es la instrumentalización del principio preventivo recogido en la Declaración de Río<sup>206</sup> y en el Convenio sobre Diversidad Biológica y Anexos<sup>207</sup>. Su objetivo es prevenir la consumación de un daño mediante la intervención anticipada en el proceso de diseño y aprobación de las actividades que puedan generar una lesión al medio ambiente.

La evaluación de impacto ambiental, por lo tanto, es el instrumento por excelencia en la implementación del principio preventivo, pues permite realizar un proceso de análisis donde se identifican y valoran los posibles impactos ambientales generados por ciertas actividades y con ello determinar las medidas de prevención o mitigación que permitan su prevención, corrección, mitigación, o en su defecto compensación; a fin de lograr la inserción más armoniosa y equilibrada posible entre la actividad, obra o proyecto propuesto y el ambiente en que se localizará.<sup>208</sup>

En Costa Rica, la tarea de evaluar estos estudios y determinar si son viables ambientalmente, le corresponde a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, que es un órgano que se encuentra adscrito al MINAE y los detalles acerca de su procedimiento se encuentran en el Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental.

---

<sup>205</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995” art. 17.

<sup>206</sup> Principio 17 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, establece: “Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.”

<sup>207</sup> Convenio sobre la Diversidad Biológica y Anexos, Ley 7416 del 30 de junio de 1994, en el artículo 14 inciso a) establece: Cada parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda: a) Establecerá procedimientos apropiados por los que se exija la evaluación del impacto ambiental de sus proyectos propuestos que puedan tener efectos adversos importantes para la diversidad biológica con miras a evitar o reducir al mínimo esos efectos y, cuando proceda, permitirá la participación del público en esos procedimientos.

<sup>208</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC, “Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)” 28 de junio, 2004, art. 3 inc 35).

Ese reglamento establece los parámetros para definir por categorías las actividades económicas, que, de acuerdo con el nivel de impacto ambiental potencial, se les asigna el instrumento de evaluación idóneo, cuya metodología se obtuvo en función de la naturaleza del proceso y sus posibles efectos ambientales, combinados, acumulativos o individuales.

El acto que se aprueba el proceso de Evaluación de Impacto Ambiental, se denomina Viabilidad Ambiental y acredita que la obra, actividad o proyecto pretendido tiene un equilibrio aceptable entre su ejecución y sus potenciales impactos ambientales.<sup>209</sup>

Respecto de las plantas de tratamiento ya sea para el manejo de aguas negras o de aguas residuales de procesos productivos, la viabilidad es analizada como un elemento dentro del proyecto principal, que son categorizados de acuerdo con su extensión.

Existe una categorización específica de la actividad de eliminación de desperdicios y aguas residuales, saneamiento y actividades similares que no formen parte de un proceso productivo. De esta forma, cuando se trate de plantas de tratamiento, categoría C bajo impacto ambiental potencial, cuando sean desechos sólidos ordinarios categoría B1 moderado alto y en caso que esos desechos sólidos sean especiales o peligrosos categoría A Alto impacto ambiental.

## **H. Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento SENARA**

La Ley Constitutiva de SENARA le otorga las siguientes funciones que tienen relación con el tema de estudio:

ch) Investigar, proteger y fomentar el uso de los recursos hídricos del país, tanto superficiales como subterráneos.

(...)

“h) Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en las materias de su incumbencia. Las decisiones que por este motivo tome el Servicio, referentes a la perforación de pozos y a la explotación, mantenimiento y

---

<sup>209</sup> Ibíd., art.3 inciso 64.

protección de las aguas que realicen las instituciones públicas y los particulares serán definitivas y de acatamiento obligatorio.<sup>210</sup> (El subrayado es suplido).

De acuerdo con lo anterior, esta entidad no solo tiene competencia para fiscalizar la explotación del recurso hídrico, en aras de protegerlo, sino, además las resoluciones que dicte al respecto son de carácter vinculante.

En relación con esas funciones la Sala Constitucional ha mencionado:

*“V. Sobre el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento. Esta Sala, en la sentencia número 2004-01923 de las 14:55 horas del 25 de febrero de 2004, y con redacción del Magistrado Jinesta Lobo, expuso que las competencias del SENARA trascienden lo concerniente a los distritos de riego, siendo así que las mismas resultan tener una vocación nacional derivada de sus mismos antecedentes institucionales. Es evidente que, por disposición expresa de Ley de Creación del SENARA, ley número 6877, artículo 3 incisos ch y h), el SENARA tiene la competencia de proteger los recursos hídricos del país, razón por la cual sus decisiones en torno a la explotación, mantenimiento y protección, serán definitivas y de acatamiento obligatorio. Esta disposición normativa debe interpretarse y aplicarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo veintiuno de la Ley sobre el Uso, Manejo y Conservación de Suelos –a partir del cual se define que el Ministerio de Agricultura y Ganadería (o Departamento de Agricultura en el lenguaje utilizado por la Ley de Aguas) mantiene una competencia secundaria o residual en esta materia-. De tal forma, la integración de las normas de reciente cita informa que, para el aprovechamiento de las aguas de dominio público, toda entidad pública –sin distingo- tiene la*

---

<sup>210</sup> Asamblea Legislativa, “No 6877 Ley de Creación del Servicio Nacional de Aguas y Riego 18 de julio, 1983”, art. 3.

*obligación de obtener del SENARA el permiso correspondiente, al punto que las decisiones que de manera fundamentada adopte el SENARA en cuanto a ello, serán definitivas y de acatamiento obligatorio. Esta definición dista de ser una manifestación retórica de la Sala; por el contrario, la misma deviene de la responsable integración del amplio marco normativo que regula la materia, que, como se dijo, requiere del progresivo avance y reconocimiento propio del ámbito de los derechos humanos, toda vez que el derecho al agua y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado son derechos humanos fundamentales. La Sala advierte que esta precisión sitúa al SENARA en una posición particularmente relevante en cuanto a la gestión del recurso hídrico nacional, lo cual resulta importante considerando la naturaleza eminentemente técnica de esta dependencia administrativa, posición que debe ser reforzada y ejercida mediante la necesaria y debida coordinación interinstitucional de las diferentes entidades involucradas –ICAA, SETENA, MAG, Municipalidades, entre otras.”*

De acuerdo con lo anterior, por tratarse de un tema relativo al recurso hídrico en materia de vertidos dicha institución por ser una acción que puede incidir en su calidad, debería contar con políticas fiscalizadoras para que su impacto no sea tan nocivo. El SENARA, debería coordinar o vigilar el cumplimiento de la normativa referida a la contaminación de aguas. Sin embargo, no existe una línea de gestión por parte de esta institución. Su relación con el tema es la promulgación de la Matriz Genérica de Protección de Acuíferos,<sup>211</sup> donde establece se establecen zonas de alta vulnerabilidad a la contaminación, así como de impacto de acuíferos.

---

<sup>211</sup> Junta Directiva, Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento, “Acuerdo N 5497, Matriz Genérica de Protección de Acuíferos” 12 de octubre, 2017.

Este insumo es de especial importancia para el otorgamiento para el permiso de vertido, pues advierte las zonas más contaminadas, con mayor vulnerabilidad en la determinación de la conveniencia o no de otorgar autorizaciones en ciertas zonas.

### **I. Servicio Nacional de Salud Animal**

Es el órgano competente para conocer lo relativo a la protección de la salud animal y la salud pública veterinaria, sus competencias se definen en la Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal y básicamente se dirigen a regular y fiscalizar las actividades relacionadas con el bienestar animal y la industria de productos de origen animal, en cuanto a control veterinario y seguridad sanitaria e inocuidad de los alimentos en la cadena de producción alimentaria.<sup>212</sup>

A pesar que dentro de sus objetivos se incorpora la conservación, protección y restablecimiento de la salud de los animales, a fin de procurarles el mayor bienestar y productividad en armonía con el medio ambiente, su objetivo no es la protección ambiental, sino primordialmente la protección de la salud humana y la salud animal.

La relevancia de esta institución en materia de vertidos, se relaciona con sus competencias para autorizar y fiscalizar el funcionamiento de las industrias dedicadas a desarrollar actividades relacionada con animales, productos, derivados o subproductos de origen animal.

De acuerdo con el artículo 56 los establecimientos sujetos a control de esta institución son:

- a) Aquellos donde se concentren y comercialicen animales, así como las unidades de producción pecuaria que el Senasa catalogue de riesgo veterinario o epidemiológico.
- b) Los que elaboren, importen, desalmacenen, fraccionen, almacenen, transporten y vendan productos y subproductos de origen animal.

---

<sup>212</sup> Asamblea Legislativa, "No 8495 Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal 06 de abril, 2006", art. 1 y 2.

- c) Los destinados al sacrificio de animales o que industrialicen, empaquen, refrigeren, procesen o expendan, en el nivel mayorista, productos, subproductos o derivados de animales, para consumo humano o animal.
- d) Los que elaboren, importen, desalmacenen, fraccionen, almacenen, transporten y vendan medicamentos veterinarios, sustancias peligrosas para la salud animal y químicos para los alimentos de origen animal.
- e) Los laboratorios que presten servicios veterinarios.
- f) Los que elaboren, importen, desalmacenen, fraccionen, almacenen, transporten y vendan alimentos para animales.
- g) Los que elaboren, importen, almacenen, desalmacenen, fraccionen, transporten y vendan material genético o biotecnológico de origen animal o destinado al consumo o uso animal.
- h) Los establecimientos autorizados y acreditados para la exportación.
- i) Los zoológicos y demás centros donde se concentren animales silvestres en cautiverio.

El mecanismo para controlar el cumplimiento de los requisitos legales establecidos es el certificado veterinario de operación [CVO]. Es una autorización de funcionamiento que acredita que el establecimiento industrial cumple con toda la normativa relacionada a su actividad, incluida la sanitaria.<sup>213</sup>

Los requisitos de otorgamiento<sup>214</sup> consisten básicamente, en completar el formulario unificado, donde se debe adjuntar una declaración jurada, en la que el solicitante da fe de conocer la legislación aplicable a su actividad y que su establecimiento cumple con las condiciones físicas y sanitarias exigidas para el funcionamiento y desarrollo de la actividad y que cuenta con procesos implementados de emergencias sanitarias y manejo de desechos.

---

<sup>213</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34859, "Reglamento General para el otorgamiento del certificado veterinario de operación" 20 de octubre, 2008, art. 56.

<sup>214</sup> *Ibíd.*, art. 7.

Adicionalmente, debe declarar que cuenta con el permiso de uso de suelo emitido por la municipalidad, la viabilidad ambiental –cuando aplique, según la normativa respectiva-, comprobante de pago por concepto de la solicitud.

La vigencia del CVO es indefinida siempre y cuando se cumpla con los requisitos sanitarios, ambientales y administrativos establecidos.<sup>215</sup>

Se prevé su cancelación cuando el establecimiento incumple las regulaciones establecidas ya sea en el reglamento general o en el reglamento específico de cada actividad.<sup>216</sup>

Para el otorgamiento de esa autorización no se establece como requisito previo, como sí lo es para el permiso sanitario de funcionamiento, el permiso de vertido otorgado por la DA. Con respecto a las aguas residuales, únicamente refiere que se solicitara autorización de su descarga a las actividades que las viertan al alcantarillado sanitario y que no se encuentren exoneradas.<sup>217</sup>

A pesar de lo anterior, en la guía de requisitos para obtener el certificado veterinario de operación,<sup>218</sup> se establece como requerimiento para ciertas actividades que utilicen para verter sus aguas residuales un cuerpo de agua, el permiso del sistema de tratamiento aprobado por el MINSA, que, a su vez, tiene como requisito previo la presentación del permiso de vertido.<sup>219</sup>

Si bien, estos requerimientos adicionales se establecen en una resolución administrativa, ese mecanismo es avalado en el reglamento, como vía idónea para establecer condiciones especiales de carácter sanitario y ambiental.<sup>220</sup>

Es importante mencionar que de acuerdo con artículo 37, el CVO sustituye al permiso sanitario de funcionamiento, pues todos los establecimientos que requieren de esta autorización se encuentran exentos de tramitarlo.

---

<sup>215</sup> *Ibíd*, art. 8.

<sup>216</sup> *Ibíd*, art. 9.

<sup>217</sup> *Ibíd.*, art. 7.

<sup>218</sup> Dirección de Operaciones SENASA, “Oficio DNO-PG-001-RE-007, Requisitos para obtener CVO según actividad, versión 4”, consultado 20 de mayo, 2018, <http://www.senasa.go.cr/informacion/centro-de-informacion/informacion/sgc/dno/dno-pg-001-certificado-veterinario-de-operacion>

<sup>219</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 39887-S-MINAE, “Reglamento de Aprobación y Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales” 18 de abril, 2016, art. 5 y 6.

<sup>220</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34859, “Reglamento General para el otorgamiento del certificado veterinario de operación” 20 de octubre, 2008, art. 18.

Esa decisión de sustituir el permiso sanitario de funcionamiento, por el CVO ha sido controversial, inclusive objeto de consultas a la Procuraduría General de la República, pues se considera que entre ambos existen diferencias de gran importancia que impiden su equiparación, ocasionando una afectación al medio ambiente.<sup>221</sup>

Ello principalmente se extrae de las competencias de cada entidad y de los alcances de cada uno de ellos.

El permiso sanitario de funcionamiento, como se profundizó supra, fiscaliza el cumplimiento de una serie de normas sanitarias por parte del solicitante, como contar con sistemas sanitarios de manejo de aguas negras, excretas y aguas residuales y la presentación del permiso de vertido.

Por su parte el CVO se encuentra más orientado al cumplimiento de normativa sanitaria al manejo de los posibles focos de infección, enfermedades y aseguramiento de la inocuidad del establecimiento y de los productos y subproductos ahí elaborados.

En la práctica esta decisión ha llevado a una confusión acerca de las competencias de regulación que conserva el MINSA provocando que en la mayoría de los casos se considere que la competencia de SENASA absorbe la de estos establecimientos.

Esa interpretación es incorrecta, si bien, se estableció la exoneración de la tramitación del permiso sanitario de funcionamiento, decisión desacertada y violatoria al principio de no regresión del derecho ambiental, solamente se les relevó de ese permiso, es decir, la obligación de contar con sistemas de tratamiento para sus aguas residuales establecido tanto en la LGS,<sup>222</sup> como en la LOA<sup>223</sup> y la LCVS,<sup>224</sup>, se mantiene vigente, así como la necesidad de contar con un permiso de vertido y la obligación de presentar reportes operacionales al MINSA.

---

<sup>221</sup> Al respecto, Muñoz Ureña, Arroyo Borroni Claudia, El Certificado Veterinario de Operación: ¿Un permiso sanitario de funcionamiento con otro nombre? Revista Derecho Agrario Contemporáneo, IJSA, San José, Año 1, Número 1, 2009.

<sup>222</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art. 263 inc a) y 275.

<sup>223</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995" art. 67.

<sup>224</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7317 Ley de Conservación de la Vida Silvestre, 30 de octubre, 1992" art. 128.

Ello se deduce, de la lectura de la norma, pues no puede ser interpretada de forma tan amplia, ella es clara al mencionar que solamente se les releva de ese requisito. Si aún existiera alguna duda sobre sus alcances, la misma ley establece que las normas deben ser interpretada en beneficio de la salud humana, la salud animal y el medio ambiente.

Adicionalmente, se debe recordar que las competencias del MINSA, en cuanto a las potestades de rectoría en materia sanitaria relacionada con las aguas residuales, fueron otorgadas vía ley, de esta forma no podría limitársele o despojársele de estas mediante un reglamento.

Esta posición encuentra sustento, también en los reglamentos especiales de los establecimientos sujetos a control por parte de SENASA que imponen los requisitos adicionales con los que debe contar el establecimiento para adquirir la autorización de funcionamiento, los que son obligatorios y adicionales a los establecidos en el reglamento genérico,<sup>225</sup> dentro de los que se encuentra la necesidad de contar con sistemas de tratamiento de aguas residuales.

Respecto con el manejo de las aguas residuales, el reglamento que regula la actividad en granjas porcinas, establece como requisito para la obtención del CVO, el contar con un sistema de tratamiento adecuado de aguas residuales.<sup>226</sup> Asimismo, reafirma la obligación de someterse a las disposiciones contenidas en el RgVRAR incluyendo la presentación de reportes operacionales.<sup>227</sup>

Por ende, los establecimientos de sacrificio y plantas de procesamiento de aves, deben contar, como requisito de aprobación de funcionamiento, con un sistema de tratamiento de aguas residuales, debidamente aprobado por el MINSA.<sup>228</sup>

---

<sup>225</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34859, “Reglamento General para el otorgamiento del certificado veterinario de operación” 20 de octubre, 2008, art. 5.

<sup>226</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 37155-MAG, “Reglamento sobre Granjas Porcinas” 08 de marzo, 2012, art. 19.

<sup>227</sup> *Ibíd.*, art.11

<sup>228</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 37548-MAG, “Reglamento Sanitario y de Inspección Veterinaria de Establecimientos de sacrificio y procesadores de aves” 12 de setiembre, 2012, art. 12 .

En cuanto a las granjas avícolas, se menciona como requisito de operación el contar con el permiso sanitario de funcionamiento,<sup>229</sup> que, a su vez, requiere la existencia de un permiso de vertido.

Asimismo, los establecimientos de sacrificio, producción y procesamiento de productos cárnicos de las especies bovina, cárnica, equina, ovina, porcina, se encuentran sujetos de manera general a la aplicación de la normativa relacionada con el tratamiento de sus aguas residuales contenida tanto en el RgVRAR como en la LGS y Ley Orgánica del Ambiente<sup>230</sup> y deben contar con un sistema de tratamiento de aguas residuales.<sup>231</sup>

De acuerdo con lo anterior, podemos afirmar que del hecho de relevar de contar con permiso sanitario de funcionamiento -y en su lugar instaurar el certificado de operación veterinaria- no es posible derivar que con ello éstos establecimientos tengan una suerte de privilegio de no cumplir con la normativa sanitaria y ambiental.

Ello, no solo, porque, del análisis anterior se extrae que es falso, sino, porque, además, sería abiertamente contrario al principio de igualdad de las cargas públicas, aunado al hecho de que violentaría el deber constitucional del Estado de defender y preservar el ambiente.

Esa interpretación, adicionalmente, contraría el principio de interpretación de la norma de la manera que mejor garantice el fin público que persigue, contenido en la Ley General de la Administración Pública y vinculante para los funcionarios públicos en la aplicación de las normas de su competencia.

---

<sup>229</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 31088-S, "Reglamento sobre Granjas Avícolas" 31 de marzo, 2003, art. 11

<sup>230</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 29588-MAG-S, "Reglamento Sanitario y de Inspección Veterinaria de Mataderos, Producción y Procesamiento de Carnes" 28 de mayo, 2001, art. 13,

<sup>231</sup> *Ibid.*, art. 16.

## **SECCIÓN II ANÁLISIS DE LA REGULACIÓN APLICABLE EN MATERIA DE VERTIDO DE AGUAS RESIDUALES EN CUERPOS DE AGUA**

### **A. Evolución histórica del régimen legal relacionado con el tratamiento de aguas residuales**

Por sus características eco sistémicas Costa Rica ha sido privilegiado en cuanto a sus recursos naturales. Las fuentes de agua y su disponibilidad empezaron a formar parte de la agenda política relativamente de forma reciente.

Las primeras leyes relacionadas con el recurso hídrico se enfocaban más en su gestión que en protección, lo cual es comprensible por la concepción que se manejaba en esas épocas que los recursos eran infinitos e inagotables.

La primera norma que se ocupó del recurso hídrico fue la Ley de Aguas promulgada el 26 de junio de 1884. Esa ley declara de dominio público las aguas de la zona marítima, las aguas pluviales que discurran por barrancos cuyos cauces sean de dominio público, las aguas que nacen continua o discontinuamente en terrenos de dominio público, los ríos, las continuas o discontinuas de manantiales y arroyos que corren por sus cauces naturales.

Dentro de los elementos que se pueden resaltar es que se instaura la necesidad de contar con una concesión para el aprovechamiento de las aguas por parte de las industrias.<sup>232</sup> También estableció un orden de preferencia para el otorgamiento de concesiones, donde el uso para beneficios de café, molinos y otras fábricas se encuentran en el quinto lugar de prioridad, por debajo del abastecimiento de poblaciones, ferrocarriles y riego<sup>233</sup>, lo que implica que el consumo humano es el uso prioritario del recurso.

El 12 de marzo de 1923, se promulgó la Ley sobre la Protección de la Salud Pública, que estableció la necesidad de determinar mediante un decreto las medidas de protección que deben adoptarse para impedir que las aguas de los ríos, acequias y fuentes destinadas a la alimentación de las poblaciones pudieran

---

<sup>232</sup> Asamblea Legislativa, "No. 11, Ley Aguas, 26 de mayo, 1884", art. 95.

<sup>233</sup> *Ibíd.*, art.104.

ser contaminadas, por residuos de fábricas, establecimientos industriales y por cualquier otro medio.<sup>234</sup>

De la misma forma, se instaura el requisito de contar con una autorización del Estado para realizar cualquier obra de construcción o modificación de edificios y casas. Dicha licencia requería que, previo a la gestión, se hubieren realizado las obras de saneamiento como la construcción de desagües y el alcantarillado entre otros.

Una vez finalizada la obra, imponía la obligación de contar con la autorización de la autoridad sanitaria del lugar, que verificaba el cumplimiento de los requisitos sanitarios y en caso afirmativo autorizaba que los mismos pudieren ser habitados.<sup>235</sup>

En setiembre de 1936 se promulgó el Reglamento de Beneficios de Café, que estableció la prohibición de las descargas de cáscaras o broza de café a los ríos o cursos de agua,<sup>236</sup> imponiendo la obligación a todos los beneficios de acondicionar sus instalaciones con un tanque separador o un dispositivo especial para separar las cáscaras del agua como requisito previo para descargar las aguas, en los ríos o quebradas, los cuales no podían ser utilizadas para el consumo humano o usos domésticos.<sup>237</sup>

Esta norma fue reformada en 1938, al instituir la necesidad de contar con la aprobación del Departamento de Ingeniería Sanitaria para el establecimiento de los beneficios de café. Esta autorización requería demostrar que las aguas potables no iban a ser contaminadas con las mieles del café, así como que se *tomarían las medidas necesarias para garantizar la salubridad de las poblaciones.*

238

En 1942, se promulga la Ley de Aguas número 276 aún vigente. En su versión original, reafirmó la necesidad de contar con autorización por parte de la administración, para aprovechar las aguas, encargando al Servicio Nacional de

---

<sup>234</sup> Asamblea Legislativa, "No. 52, Ley sobre protección de la Salud Pública, 12 de marzo, 1923", art. 56.

<sup>235</sup> *Ibíd.*, 59.

<sup>236</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 14, "Reglamento de Beneficios de Café" 21 de setiembre, 1936, art. 1.

<sup>237</sup> *Ibíd.*, art. 2.

<sup>238</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 3, "Autorización previa de ingeniería sanitaria para instalar Beneficio de Café" 15 de enero, 1938, art. único.

Electricidad<sup>239</sup>, para autorizar los permisos especiales de aguas por ser la institución, en ese momento, a cargo de la disposición, aprovechamiento, utilización, gobierno y vigilancia sobre las aguas.<sup>240</sup>

La LA regula por primera vez la contaminación de aguas como resultado de los procesos productivos, fijando la obligación de los concesionarios de sujetarse a los reglamentos de policía y de salubridad, respecto a las aguas sobrantes que son devueltas a los manantiales, para evitar contaminaciones o fetidez, so pena de perder el derecho de aprovechamiento.<sup>241</sup>

En 1949 mediante la Ley 809 se modifica el Código Sanitario promulgado en 1933 y crea el Ministerio de Salubridad como ente encargado de la organización y dirección de los servicios de higiene, así como la centralización y coordinación de todas las actividades relacionadas con la salubridad pública a nivel nacional.<sup>242</sup>

Respecto al manejo de aguas negras, el Código Sanitario establecía que no se podían construir edificios si no estaban realizados de manera previa, los trabajos de alcantarillado. Asimismo, que toda construcción, modificación o reparación de los sistemas de cloacas y tanques sépticos de todas las poblaciones de la República se encontraban bajo el control técnico y la vigilancia del Ministerio de Salubridad.<sup>243</sup>

Dentro de este ministerio se creó el Departamento de Sanidad e Ingeniería Sanitaria,<sup>244</sup> que estaba encargado de aprobar los planos de toda nueva construcción.<sup>245</sup>

Asimismo, le correspondía ejercer el control técnico y vigilancia de toda construcción, modificación o reparación de los sistemas de cloacas y tanques sépticos de todas las poblaciones.<sup>246</sup>

---

<sup>239</sup> El Servicio Nacional de Electricidad era la institución pública encargada de regular los servicios eléctricos en el país desde 1928 hasta 1996, fue creada por el artículo 2, Ley de reglas sobre explotación de Fuerzas Eléctricas, Ley No. 77, al respecto consultar Rodríguez Arguello, Percy, Desarrollo y Regulación de los Servicios Públicos en Costa Rica, ARESEP, 2000.

<sup>240</sup> Asamblea Legislativa, "No. 11, Ley Aguas, 26 de mayo, 1884", art. 17.

<sup>241</sup> *Ibíd.*, art. 57.

<sup>242</sup> Asamblea Legislativa, "No. 809, Código Sanitario, 02 de noviembre, 1949", art. 2.

<sup>243</sup> *Ibíd.*, art. 256.

<sup>244</sup> *Ibíd.* 256., art. 6 inciso m).

<sup>245</sup> *Ibíd.*, art. 255

Igualmente se impuso la obligación de que los servicios sanitarios de todas las propiedades estuviesen conectados de forma directa a una cloaca,<sup>247</sup> cuya construcción estaba sometida al control del Departamento de Sanidad.

Una de las normas más importantes era su artículo 257, que describía las competencias de ese Departamento, en cuanto al vertido de sustancias y fiscalización de la calidad del agua. Al respecto señalaba:

*“El Departamento de Sanidad e Ingeniería Sanitaria tendrá a su cargo el levantamiento de planos para sistemas de cloacas y tanques sépticos; el diseño de plantas de depuración; la vigilancia y control de las aguas residuales de las mismas plantas; y el estudio y examen de las aguas de los ríos que reciben los residuos depurados de los sistemas de cloacas.”<sup>248</sup>* El subrayado es nuestro.

De acuerdo con lo anterior, se vio cómo desde hace más de medio siglo, el legislador costarricense visualizó la importancia de proteger el recurso hídrico de la contaminación provocada, ya sea por aguas residuales de procesos industriales, como por aguas negras, en virtud de lo cual instauró el requisito a nivel constructivo, de contar con sistemas de saneamiento idóneos, así como, a nivel industrial, de poseer plantas de tratamiento de aguas residuales; a fin de prevenir su degradación. Asimismo, estableció como obligación del Estado el fiscalizar el cumplimiento de estas normas, y de velar por la calidad del agua.

Posteriormente se han aprobado otras regulaciones, muchas de las cuáles se encuentran vigentes en la actualidad, como la Ley General de Salud número 5395, publicada en La Gaceta N 222 del 26 de febrero de 1974 [LGS], la Ley de Conservación de Vida Silvestre número 7317, publicada en La Gaceta N 235 del 07 de diciembre de 1992 [LCVS], el Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de aguas residuales número 33601, publicado en La Gaceta N 55 del 19 de marzo de 2007 y el Reglamento de Canon Ambiental por Vertidos número 34431, publicado

---

<sup>246</sup> *Ibíd.*, art. 256.

<sup>247</sup> *Ibíd.*, art. 288.

<sup>248</sup> *Ibíd.*, art. 257.

en La Gaceta N 74 del 17 de abril de 2008 entre otros, los cuales analizaremos a continuación.

### **B. Normas jurídicas relacionadas con la disposición de aguas residuales.**

El concepto de aguas residuales refiere a un tipo de agua previamente utilizada a la cual se le añaden sustancias en el proceso que modifican su composición.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] las define como aquella “Agua que no tiene valor inmediato para el fin para el que se utilizó ni para el propósito para el que se produjo debido a su calidad, cantidad o al momento en que se dispone de ella. No obstante, las aguas residuales de un usuario pueden servir de suministro para otro usuario en otro lugar.”<sup>249</sup>

En el ámbito normativo se entiende como el “agua que ha recibido un uso y cuya calidad ha sido modificada por la incorporación de agentes contaminantes.”<sup>250</sup>

Se clasifican en dos categorías las de tipo ordinario y las de tipo especial. Dentro de la primera clasificación se encuentran las aguas generada por las actividades domésticas del hombre (uso de inodoros, duchas, lavatorios, fregaderos, lavado de ropa, etc.) cualquier uso diferente a ese entra dentro del uso especial.<sup>251</sup>

Es importante mencionar que la problemática en Costa Rica, respecto a la contaminación de las aguas, se da principalmente por el vertido sin tratamiento de ambos tipos de aguas residuales, sean las que son producto de procesos industriales y las generadas por las actividades domésticas conocidas como aguas negras. Ambas se encuentran reguladas por normas diferentes, pues las aguas negras son un tema regulado, en cuanto a diseño y construcción, por la normativa urbanística y las aguas residuales industriales principalmente por la normativa

---

<sup>249</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Sistema de Información global sobre el Agua. consultado 20 de junio, 2018, <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/main/indexesp.stm>

<sup>250</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos” 17 de abril, 2008, art. 3.

<sup>251</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, “Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales” 09 de agosto, 2006. art. 3 y Reglamento 54-1, “Reglamento de Prestación de los servicios de Acueducto, Alcantarillado Sanitario e Hidrantes” 18 de setiembre, 2014.

ambiental. A pesar de ello, comparten normas generales y principios de protección al recurso hídrico.

**a) Marco legal**

• **Ley de Aguas:**

Esta ley estableció la necesidad de contar con autorización del MINAE<sup>252</sup> para el aprovechamiento de las aguas públicas dedicadas a empresas.<sup>253</sup>

Este requerimiento se encuentra reforzado con lo señalado en el artículo 56 se establece que: *“Las aguas públicas concedidas a los propietarios de beneficios de café, trapiches, fábricas y otras empresas industriales para el desarrollo de fuerzas hidráulicas o hidroeléctricas, **no pueden ser empleadas en el laboreo de sus productos, sin una concesión especial para ese fin.**”* El subrayado y en énfasis es nuestro)

En relación con esa autorización de aprovechamiento de aguas, se establece la obligación de los concesionarios de respetar los reglamentos de salubridad relacionados, a fin de evitar la contaminación de los cauces donde son devueltas las aguas sobrantes de los procesos industriales, so pena de ser multado<sup>254</sup> y de perder el derecho de aprovechamiento<sup>255</sup>

Aunado lo anterior, el legislador decidió sancionar penalmente los casos donde debido a esa falta se genere desmejoramiento de las aguas, al incluir el delito de contaminación, que castiga con pena de prisión de 3 meses a 1 año o multa de 180 a 720 colones al que: *“arrojare a los cauces de agua pública lamas de las plantas beneficiadoras de metales, basuras, colorantes o sustancias de cualquier naturaleza **que perjudiquen el cauce o terrenos de labor, o que contaminen las aguas haciéndolas dañosas a los animales o perjudiciales para la pesca, la agricultura o la industria,** siempre que tales daños causen a otro pérdidas por suma mayor de cien colones.”*<sup>256</sup> El subrayado es nuestro.

---

<sup>252</sup> Originalmente le correspondía al Servicio Nacional de Electricidad, pero el Transitorio V de la Ley 7593 trasladó el Departamento de Aguas al Ministerio de Ambiente y Energía.

<sup>253</sup> Asamblea Legislativa, “No. 276, Ley Aguas, 27 de agosto, 1942”, art. 17.

<sup>254</sup> *Ibíd.*, art., inciso III.

<sup>255</sup> *Ibíd.*, art. 57.

<sup>256</sup> *Ibíd.*, art. 162.

Ese artículo fue derogado tácitamente por el delito de contaminación de aguas, contenido en la LCVS, de promulgación posterior, que será analizado posteriormente. A pesar de lo anterior, ilustra el hecho que la contaminación de aguas se encuentra prohibida en Costa Rica desde los años 40 y tan importante fue para el legislador prevenirla, que inclusive impuso una pena privativa de libertad para quien la ocasionara.

- **Ley General de Salud**

Aprobada en 1973, la LGS vino a sentar las bases en relación con el tema de la contaminación de las aguas, pues se ocupó ampliamente de ello y delimitó las obligaciones de los administrados y del Estado.

En primera instancia, impuso la obligación a las personas jurídicas o físicas de condicionar sus actividades a las normas incluidas en esa ley, cuando por la naturaleza de las actividades que realizan, sea por el proceso o sistema para obtener el producto, su destino, uso, suministro o eliminación de los desechos, pueden afectar o incidir en la salud de las personas.<sup>257</sup>

El Título III se denomina “*De los deberes de las personas para la conservación y acondicionamiento del ambiente y de la restricción a que quedan sujetas sus actividades en beneficio de su preservación*” y está conformado por 8 Capítulos que abordan las obligaciones en cuanto al manejo de las aguas residuales y la prevención de la contaminación del agua.

En virtud de tratarse de una cantidad considerable, a fin de evitar confusión, se tratarán primero las normas genéricas relacionadas con las aguas residuales en general, para referirse posteriormente a estudiar por separado las regulaciones relacionadas con el manejo de las aguas residuales tipo especial (producto de procesos industriales) y las aguas de tipo ordinaria (generada por las actividades humanas domésticas).

En primera instancia, la LGS establece la obligación universal de toda persona física o jurídica de contribuir a la promoción y mantenimiento de las condiciones del medio ambiente natural que permitan llenar las necesidades vitales y de salud

---

<sup>257</sup> Asamblea Legislativa, “No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973”, art. 38.

de las personas,<sup>258</sup> por lo que prohíbe toda acción, práctica u operación que deteriore el medio ambiente natural o que cambiando su composición o características intrínsecas produzcan una disminución tal de su calidad que los haga inservibles para algunos de los usos a que estén destinados.<sup>259</sup>

Esa norma es de gran importancia en el tema de contaminación, pues aparte del consumo, que es su uso por excelencia, el agua tiene muchos usos para el ser humano. Otros usos como el industrial para la elaboración de alimentos; la recreación, el consumo de animales de granja, en la acuicultura, la generación hidroeléctrica, el riego de diferentes cultivos y otras funciones importantes como fuente de vida para los otros seres y de los ecosistemas acuáticos.

De acuerdo con el artículo citado, la prohibición contenida en la LGS se refiere a la realización de cualquier práctica que implique que el agua no pueda ser utilizada en todos y cada uno de los usos, *contrario sensu*, se puede afirmar que está permitido utilizar y modificar las características intrínsecas del agua, siempre y cuando, se asegure que posterior a su uso, su calidad va a permitir utilizarla en cualquiera de los usos para los cuáles está destinada.<sup>260</sup>

Reforzado con la proscripción de contaminar contenida en el artículo 275 de la LGS que señala:

*“ Queda prohibido a toda persona natural o jurídica, contaminar aguas<sup>261</sup> superficiales, subterráneas y marítimas territoriales, directa o indirectamente, mediante drenajes o la descarga o almacenamiento, voluntario o negligente, de residuos o desechos líquidos, sólidos o gaseosos, radiactivos o no radiactivos, aguas negras o sustancias de cualquier naturaleza que, alterando las características físicas, químicas*

---

<sup>258</sup> *Ibíd.*, art. 262.

<sup>259</sup> *Ibíd.*, art. 263.

<sup>260</sup> Los parámetros para determinar la posibilidad de utilizar el agua para los diferentes usos se encuentran en establecidos el Decreto 330903-MINAE-S, denominado Reglamento para la Evaluación y Clasificación de la Calidad de Cuerpos de Agua Superficiales.

<sup>261</sup> De acuerdo con el artículo 273 de la Ley General de Salud, se presume de pleno derecho la contaminación del agua por el simple hecho de agregarle cualquier elemento extraño, excepto aquellos que mejoren la calidad del agua en proporciones científicamente aceptables y con fines específicos en la prevención de enfermedades.

*y biológicas del agua la hagan peligrosa para la salud de las personas, de la fauna terrestre y acuática o inservible para usos domésticos, agrícolas, industriales o de recreación.”*

El artículo es claro, está prohibido alterar las características químicas, físicas y biológicas naturales del agua, mediante la incorporación de cualquier elemento o sustancia, si con ello se torna peligrosa para la salud o inservible para los otros usos autorizados de la misma.

Esa premisa legal es la que rige el sistema regulatorio relativo a la contaminación de aguas, la cual, relacionada con otras normas contenidas en otras leyes que se analizarán posteriormente, delimitan el ámbito de acción de las personas e industrias respecto al uso del recurso pretendido por el legislador costarricense.

El artículo 276, establece la posibilidad de flexibilizar esta rigurosa norma mediante la habilitación de un permiso por parte del MINSA, que autoriza la realización de descargas o drenajes de sustancias o residuos que puedan contaminar el agua, siempre y cuando el dicho vertido cumpla con las regulaciones y procedimientos instituidos a efecto de mitigar sus implicaciones ambientales.

En aplicación de las normas anteriores, se puede afirmar que, en tesis de principio, el vertido de sustancias contaminantes a los cuerpos de agua se encuentra totalmente prohibido en Costa Rica y solamente se exceptúa esta condición cuando existe una autorización del MINSA.

Al respecto es importante mencionar que, si bien el otorgamiento del permiso de vertidos como tal es una competencia del MINAE, el MINSA cuenta con responsabilidades en cuanto a la fiscalización de la calidad del agua y al control de la contaminación, lo que conlleva un trabajo conjunto al respecto.

### **Normas relativas a la disposición de aguas negras**

Con el fin de evitar la contaminación del suelo y de las fuentes de agua para el uso y el consumo humano, la LGS establece la obligación que las excretas, aguas negras, servidas y pluviales deban ser eliminadas adecuada y sanitariamente.<sup>262</sup>

---

<sup>262</sup> Asamblea Legislativa, “No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973”, art. 285.

En ese sentido, impone a los propietarios el deber de que sus viviendas, establecimientos o edificios posean un sistema adecuado de disposición de excretas, aguas negras y servidas, aprobado por el MINSA mantenerlo en buenas condiciones de funcionamiento.<sup>263</sup>

En los lugares donde exista red de alcantarillado sanitario y así lo establezcan las autoridades correspondientes de acuerdo con las características de la construcción, los propietarios se encuentran en la obligación de conectar el sistema de eliminación de excretas de su propiedad a esa red.<sup>264</sup>

Para obtener el permiso de funcionamiento<sup>265</sup> los establecimientos industriales<sup>266</sup> requieren acreditar, entre otros puntos, que disponen de los elementos o sistemas sanitarios adecuados para la eliminación de desechos, residuos, o emanaciones que aseguren la prevención de contaminación del agua para el uso y consumo humano.<sup>267</sup>

En relación con las urbanizaciones, como requisito previo a la construcción de edificaciones, deben demostrar que cuentan con el mecanismo adecuado de disposiciones de excretas, aguas negras y aguas servidas.<sup>268</sup>

Se encuentra totalmente prohibida la construcción de viviendas cuyos sistemas sanitarios no cumplan con las disposiciones legales aplicables al efecto

### **Normas relativas a la disposición de aguas residuales de procesos productivos**

En primera instancia, toda persona tiene la obligación de emplear al máximo su diligencia en el cumplimiento de la normativa, a fin de evitar o controlar la contaminación del ambiente en los lugares destinados a la vivienda, trabajo o

---

<sup>263</sup> *Ibíd.*, art. 287.

<sup>264</sup> *Ibíd.*, art. 288.

<sup>265</sup> *Ibíd.*, art. 298.

<sup>266</sup> De acuerdo con el Artículo 301 LGS, se entiende por establecimiento industrial, todo lugar descubierto o cubierto destinado a la transformación, manipulación o utilización de productos naturales, o a la elaboración, manipulación, transformación o utilización de productos artificiales mediante tratamiento físico, químico o biológico, manualmente o por medio de máquinas o instrumentos.

<sup>267</sup> Asamblea Legislativa, “No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973”, art. 300.

<sup>268</sup> *Ibíd.*, art. 309.

recreación,<sup>269</sup> lo que impone a los propietarios de las industrias la obligación de ejecutar acciones tendientes a proteger el ambiente.

El legislador, a fin de asegurarse el cumplimiento de la normativa por parte del sector industrial, estableció como requisito para otorgar el permiso de funcionamiento, la demostración de que disponen de los sistemas sanitarios adecuados para la eliminación de desechos, residuos y emanaciones, que evitan la contaminación del suelo y del agua y que los mismos no van a constituir un problema sanitario o de molestia para la población.<sup>270</sup>

Asimismo, prohibió el funcionamiento de cualquier establecimiento industrial que constituya un elemento de insalubridad, peligro e incomodidad para la población, por las condiciones propias de su funcionamiento, dentro de los cuáles se incluye los sistemas que emplea para la eliminación de desechos o residuos producto de sus labores industriales.<sup>271</sup>

Como vemos, esta ley estableció la regulación marco acerca de las prácticas industriales y constructivas básicas que deben observarse para evitar que, con su desarrollo, se produzca contaminación del recurso hídrico.

- **Ley de Conservación de la Vida Silvestre**

A pesar que la LGS instituyó la prohibición de contaminar los cuerpos de agua, la misma no contempló sanciones para quienes realizaran esas conductas. Si bien estableció algunas consecuencias, si se quiere gravosas, como la clausura de los establecimientos industriales hasta que se remediaron los inconvenientes o la denegación de los permisos de funcionamiento, estas están dirigidas a prevenir o mitigar la contaminación, y no a sancionar las acciones que no respeten las regulaciones.

De la misma forma, la LA contenía una pena para quien contaminare las aguas, pero ese delito no estaba dirigido a proteger tanto el recurso *per se*, como el uso que del mismo hacían otras personas, pues uno de sus elementos objetivos era que esa contaminación le causare un daño a otro.

---

<sup>269</sup> *Ibid.*, art. 293.

<sup>270</sup> *Ibid.*, art. 300.

<sup>271</sup> *Ibid.*, art. 302.

En ese contexto, fue hasta la aprobación de la LCVS en 1992, cuando se adicionó a la prohibición una sanción de multa de cincuenta mil a cien mil colones convertibles en prisión de uno a dos años para quienes la incumplieran.

De esta forma en su versión original, el artículo 132 establecía:

*“Se prohíbe arrojar aguas servidas, aguas negras, desechos o cualquier sustancia contaminante en manantiales, ríos, quebradas, arroyos permanentes o no permanentes, lagos, marismas y embalses naturales o artificiales, esteros, turberas, pantanos, aguas dulces, salobres o saladas.*

*Las instalaciones agroindustriales e industriales y las demás instalaciones, deberán estar provistas de sistemas de tratamientos para impedir que los desechos sólidos o aguas contaminadas de cualquier tipo destruyan la vida silvestre. La certificación de la calidad del agua será dada por el Ministerio de Salud.”*

La redacción de esa norma permitió ampliar las conductas prohibidas, ya que dentro del tipo penal no se requiere la verificación de la contaminación o que la misma produzca un daño, pues la conducta se configura simplemente con arrojar cualquier tipo de sustancia contaminante a los cuerpos de agua.

El párrafo segundo, por su parte, imponía la obligación de las industrias de contar con sistemas de tratamiento de sus residuos sólidos y aguas resultantes de sus procesos que pudieran afectar la vida silvestre. Asimismo, asignó al MINSA la competencia de fiscalizar el correcto funcionamiento de las mismas mediante la certificación de la calidad del agua.

El artículo 132 de la LCVS fue modificado por Ley 8689 de 4 de diciembre de 2008, que dividió la prohibición de la sanción penal.

De esta forma el artículo 128 señala:

*“Prohíbese arrojar aguas servidas, aguas negras, desechos o cualquier sustancia contaminante en manantiales, ríos, quebradas, arroyos permanentes o no*

*permanentes, lagos, marismas y embalses naturales o artificiales, esteros, turberas, pantanos, humedales, aguas dulces, salobres o saladas, en sus cauces o en sus respectivas áreas de protección.*

*Las instalaciones agroindustriales e industriales, así como las demás instalaciones, deberán estar provistas de sistemas de tratamiento para impedir que los desechos sólidos o las aguas contaminadas de cualquier tipo destruyan la vida silvestre. La certificación de la calidad del agua será dada por el Ministerio de Salud.”*

Esa prohibición es de suma importancia a nivel administrativo, pues las entidades estatales deben fiscalizar, dentro de sus competencias, que los habitantes no realicen esa conducta y, de verificarlo, es necesario que ejecuten las medidas administrativas instituidas en cada una de ellas al efecto. Adicionalmente tienen el deber de poner en conocimiento esas conductas ante el TAA y el Ministerio Público [MP] para que se determine la posibilidad de atribuir algún tipo de responsabilidad penal o administrativa al infractor.<sup>272</sup>

En su segundo párrafo el artículo 128 mantiene el deber de las industrias de contar con plantas de tratamiento para manejar sus desechos y aguas bajo la fiscalización del MINSA.

La modificación también afectó la redacción del tipo penal, así como su pena, que fue aumentada, pues pasó de ser una multa convertible en prisión de 1 a 2 años a una única sanción de 1 a 3 años de prisión. De esta forma el delito señala:

*“Será sancionado con pena de prisión de uno (1) a tres (3) años, siempre que no se configure un delito de mayor gravedad, quien arroje aguas servidas, aguas negras, lodos, desechos o cualquier sustancia contaminante en manantiales, ríos, quebradas, arroyos permanentes o no permanentes, lagos, lagunas, marismas y embalses*

---

<sup>272</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, “Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales” 09 de agosto, 2006. art. 68, 70 y 71.

*naturales o artificiales, esteros, turberas, pantanos, humedales, aguas dulces, salobres o saladas, en sus cauces o en sus respectivas áreas de protección.*<sup>273</sup>

Con la inclusión de estas normas la LCVS reforzó el marco jurídico regulatorio del vertido de sustancias contaminantes, iniciado por la LGS. A partir de ese momento, se puede afirmar que en Costa Rica no solo está prohibido la descarga de sustancias sin autorización, sino que, además, su inobservancia configura un delito con sanción privativa de libertad.

- **Ley Orgánica del Ambiente**

La LOA, promulgada en 1995, contiene los lineamientos necesarios para procurar la consecución de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y la protección y conservación del agua.

En primera instancia determina que respecto a la operación y administración de los sistemas de recolección, evacuación y disposición final de aguas residuales o desechos<sup>274</sup> se debe aplicar los criterios de uso sostenible y conservación de agua, que ordenan proteger, conservar y en lo posible recuperar los ecosistemas acuáticos, que intervienen en el ciclo biológico, los que permiten regular el régimen hídrico y proteger cada uno de los componentes de las cuencas hidrográficas.<sup>275</sup>

En esa inteligencia, establece la obligación del Estado y de las Municipalidades de priorizar el establecimiento y operación de servicios adecuados respecto de la disposición sanitaria de excretas, aguas servidas y aguas pluviales, así como el control de sustancias químicas y radioactivas.

En materia de vertido de aguas residuales, específicamente, impone al Estado el deber de regular y controlar el manejo y aprovechamiento del recurso hídrico para que los mismos se adecuen a los parámetros fijados y con ello evitar la contaminación del agua.<sup>276</sup>

---

<sup>273</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7317 Ley de Conservación de la Vida Silvestre, 30 de octubre, 1992" art. 100

<sup>274</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995" art. 52.

<sup>275</sup> *Ibíd.*, art. 51.

<sup>276</sup> *Ibíd.*, art. 64.

Para ello decreta la necesidad de que las aguas residuales de cualquier origen reciban tratamiento previo que asegure su calidad y su posibilidad de utilización futura, antes de ser descargadas a los cuerpos de agua.<sup>277</sup>

La responsabilidad de realizar el tratamiento de esas aguas le corresponde a quien produce la contaminación. A la autoridad, por su parte, le compete determinar cuál debe ser la tecnología aplicable y los plazos para su ejecución.<sup>278</sup>

Es significativo mencionar que esta ley establece la obligación de todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas de adoptar medidas adecuadas para impedir o al menos minimizar la contaminación o el deterioro sanitario de las cuencas hidrográficas<sup>279</sup> y establece la necesidad de que se controle la descarga, depósito o infiltración de sustancias contaminantes en el suelo.<sup>280</sup>

Esto cobra trascendental importancia cuando se trata de procesos productivos como el cultivo de piña o de banano, donde la contaminación se da precisamente a través de la infiltración de los plaguicidas a los mantos acuíferos.

- **Ley de Construcciones**

Referente al manejo de aguas residuales, esta ley fortalece aún más el marco jurídico que regula la materia, al establecer, en lo que interesa, la prohibición de dar curso libre a las aguas residuales de desechos industriales, cuando estas sean perjudiciales para la salud del hombre o animales o cuando perjudiquen las tierras destinadas a la agricultura.<sup>281</sup>

## **b) Marco reglamentario**

- **Reglamento de Higiene Industrial**

Este cuerpo normativo se ocupa de regular las medidas necesarias operativas que deben tener los establecimientos industriales<sup>282</sup> para poder ser habilitados

---

<sup>277</sup> *Ibíd.*, art. 65.

<sup>278</sup> *Ibíd.*, art. 66.

<sup>279</sup> *Ibíd.*, art. 68.

<sup>280</sup> *Ibíd.*, art. 69.

<sup>281</sup> Asamblea Legislativa, “No 833 Ley de Construcciones 02 de noviembre, 1949”, art. 71.

<sup>282</sup> Asamblea Legislativa, “No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973”, art. 301, 302 en concordancia con el Decreto Ejecutivo 11492-SPPS, “Reglamento de Higiene Industrial” 22 de abril, 1980. art. 1.

para realizar su actividad en comunión con las normas sanitarias y técnicas relacionadas con ella.

Dentro de sus regulaciones prohíbe dar curso libre a las aguas de desecho industrial, cuando las mismas sean perjudiciales para el hombre, los animales, las plantas o las obras de infraestructura y establece que esas aguas necesariamente deben ser tratadas de manera previa para transformarlas en inocuas.<sup>283</sup>

Otra norma importante vinculada con el tema de estudio es la que indica que ningún establecimiento que constituya un elemento de peligro, insalubridad o incomodidad a la vecindad, por varios motivos, dentro de los cuáles se establece la forma que emplea para eliminar sus desechos, residuos o emanaciones resultantes de sus faenas.<sup>284</sup>

- **Reglamento de Construcciones**

Dentro de esta regulación se fijan las normas para la planificación, diseño y construcción de obras urbanas, con la finalidad de garantizar la solidez, seguridad, salubridad, iluminación y ventilación adecuadas.<sup>285</sup>

En cuanto al tema que nos ocupa, señala la obligación de todas edificaciones de estar provistas de instalaciones que permitan el desecho de aguas residuales por medio de las conexiones, tuberías, accesorios sanitarios y desagües que constituyen las instalaciones hidráulicas y exige al profesional responsable a acatar las disposiciones establecidas por el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos y en general de la normativa relacionada con la materia constructiva.<sup>286</sup>

En relación con las aguas residuales, prohíbe categóricamente dar curso libre a las aguas residuales de desecho industrial<sup>287</sup> y dispone que las mismas deben ser tratadas y dispuestas ya sea en un alcantarillado sanitario, tanque séptico o en un sistema de tratamiento que cumpla con los requerimientos de funcionamiento

---

<sup>283</sup> *Ibíd.*, art. 35.

<sup>284</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 11492-SPPS, "Reglamento de Higiene Industrial" 22 de abril, 1980. art. 22.

<sup>285</sup> Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Acuerdo tomado en Sesión Ordinaria N°6306 Artículo II, Inc. 6, "Reglamento de Construcciones" 15 de marzo 2018, art. 1.

<sup>286</sup> *Ibíd.*, art. 18.

<sup>287</sup> *Ibíd.*, art. 206.

establecidos en el Reglamento de Aprobación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales [RgASTAR] así como, con los límites permisibles estipulados en el RgVRAR.<sup>288</sup>

- **Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales**

Este reglamento es la principal herramienta en Costa Rica para fiscalizar y controlar la disposición de las aguas residuales y, con ello, su vertido a los cuerpos de agua resultantes de procesos productivos, realizado por las personas físicas y jurídicas autorizadas para hacerlo.

Su principal objetivo es la protección de la salud pública y del ambiente mediante la instauración de límites de vertido de sustancias, de cumplimiento obligatorio,<sup>289</sup> que permitan gestionar de manera más eficiente las aguas residuales y con ello, reducir su impacto al ambiente.<sup>290</sup>

En primera instancia, hay que hacer especial énfasis en que el RgVRAR solamente le es aplicable a los sujetos que cuenten con el permiso de vertido otorgado por la DA del MINAE, pues según se extrae del análisis normativo anterior, ese permiso representa una flexibilización de las normas ambientales, en aras de contribuir al desarrollo industrial, en consonancia con la aplicación del principio de desarrollo sostenible.

Dicho esto, en armonía con la obligación establecida en la LA, LCVS y LGS este reglamento decreta el deber de todo ente generador<sup>291</sup> de dar tratamiento a sus aguas residuales e instituye una serie de parámetros, fisicoquímicos y microbiológicos que deben ser cumplidos por estos.<sup>292</sup>

Para verificar su cumplimiento, instaura un mecanismo de control que ejerce la Dirección de Salud Ambiental<sup>293</sup> del MINSA, que consiste en que el ente

---

<sup>288</sup> Ibíd., art. 118.

<sup>289</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, "Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales" 09 de agosto, 2006. art. 1.

<sup>290</sup> Ibíd., art. 2.

<sup>291</sup> ENTE GENERADOR: Es la persona física o jurídica, pública o privada, responsable del Reúso de aguas residuales o de su vertido en un cuerpo receptor o alcantarillado sanitario Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, "Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales" 09 de agosto, 2006. art. 3.

<sup>292</sup> Ibíd., art. 13.

<sup>293</sup> Anteriormente se denominaba Dirección de Protección al Ambiente Humano, su nombre fue modificado por el Decreto Ejecutivo 35669-MINAE, "Reglamento Orgánico del Ministerio de Ambiente y Energía ", 22 de mayo, 2014.

generador debe enviar de forma obligatoria reportes operacionales<sup>294</sup> donde consigna un análisis de las aguas vertidas y la conformidad con los parámetros establecidos en el reglamento.

El RgVRAR establece unos valores obligatorios para todas las actividades y otros que son relacionados directamente con cada una de las actividades reguladas.

De esta forma, los parámetros obligatorios se dividen de acuerdo con dos criterios, uno, según el punto de vertido, si es un alcantarillado sanitario o si se vierte directamente a un cuerpo receptor y dos, según la clasificación de las aguas residuales, es decir si son de tipo ordinario o tipo especial.<sup>295</sup>

Los parámetros requeridos para el vertido de aguas residuales de tipo ordinario son: el caudal, la Demanda Bioquímica de Oxígeno,<sup>296</sup> la Demanda Química de Oxígeno,<sup>297</sup> el Potencial de Hidrógeno,<sup>298</sup> las Grasas y Aceites,<sup>299</sup> los Sólidos sedimentables,<sup>300</sup> los Sólidos suspendidos totales,<sup>301</sup> sustancias activas al azul metileno<sup>302</sup> y la temperatura.<sup>303</sup> Como se indicó, los límites de cada uno de

---

<sup>294</sup> *Ibíd.*, art. 5.

<sup>295</sup> *Ibíd.*, art. 14.

<sup>296</sup> DEMANDA BIOQUÍMICA DE OXÍGENO: Es la cantidad de oxígeno que requieren las bacterias para poder degradar la carga contaminante que se encuentra en el cuerpo de agua. Cuando se encuentra alto, significa que existe mucha materia orgánica por lo que existen más bacterias las cuales consumen oxígeno, para hacer su proceso metabólico de degradar esa materia orgánica, por lo que eliminan el oxígeno del cuerpo de agua, lo cual conlleva al fallecimiento de la vida acuática por falta de oxígeno, lo convierte en un medio inhóspito para la vida.

<sup>297</sup> DEMANDA QUÍMICA DE OXÍGENO: Es un parámetro que mide la cantidad de oxígeno requerido para oxidar la materia orgánica e inorgánica presente en una muestra de agua residual. Toma en cuenta la materia inorgánica, por lo que su valor siempre va a ser superior al DBO. La oxidación se realiza mediante la utilización de un reactivo (dicromato de potasio).

<sup>298</sup> POTENCIAL DE HIDRÓGENO: Es la concentración de hidrógeno presente en el agua, que afecta el grado de acidez que tiene el agua. Cuando se encuentra en valores elevados o muy bajos, tornan el ambiente corrosivo lo que impide la vida acuática.

<sup>299</sup> GRASAS Y ACEITES: Compuestos orgánicos constituidos principalmente por ácidos grasos de origen animal o vegetal, así como hidrocarburos del petróleo. Si se encuentran en altas cantidades se forman natas en a la superficie, lo que tiene ocasiona interferencia con el intercambio de gases entre el agua y la atmósfera por lo que no permite el libre paso del oxígeno hacia el agua ni la salida de dióxido de carbono, pueden producir acidificación del agua e interfieren en la penetración de la luz solar, lo que ocasiona que no se pueda llevar a cabo los procesos químicos necesarios para la vida acuática como la fotosíntesis.

<sup>300</sup> SÓLIDOS SEDIMENTABLES: Son los sólidos que por su propio peso se asientan en el fondo del recipiente. Disminuyen el oxígeno presente en el agua, debido a que se adhieren a las partículas de oxígeno.

<sup>301</sup> SÓLIDOS SUSPENDIDOS TOTALES: Son los sólidos que por su propio peso no se pueden sedimentar por lo que flotan, lo que hace que impidan el ingreso de radiación y con ello el proceso de fotosíntesis de las plantas que se encuentran el cuerpo de agua.

<sup>302</sup> SUSTANCIAS ACTIVAS AL AZUL METILENO: Son sustancias compuestas fundamentalmente por tensoactivos, utilizados principalmente en detergentes y jabones. Su nombre se debe a que para determinar

estos parámetros varían de acuerdo con el lugar donde se realiza el vertido (un alcantarillado sanitario<sup>304</sup> o directamente a un cuerpo receptor.)<sup>305</sup>

Con respecto a las aguas residuales de tipo especial se deben adecuar a los parámetros contenidos en las Tablas 4 y 5 del RgVRAR en caso que se vaya a verter a un alcantarillado sanitario; y en caso que el vertimiento se de en un cuerpo receptor, deben adicionarse los establecidos en la tabla 6.<sup>306</sup>

Es importante recalcar que los entes generadores solamente se encuentran habilitados a verter a los cuerpos receptores, las sustancias autorizadas por el RgVRAR y dentro de los límites acordados, ya que respecto de otras sustancias, les aplica la prohibición general de no contaminar, establecida en la LOA,<sup>307</sup> LGS<sup>308</sup> y LCVS,<sup>309</sup> analizadas anteriormente, pues como se mencionó, es una excepción de la misma, implementada a la luz del principio de desarrollo económico ambientalmente sostenible entendiéndose este como *el “desarrollo que satisface las necesidades humanas básicas, sin comprometer las opciones de las generaciones futuras.”*<sup>310</sup>

Ello se deduce precisamente de la obligación de contar con una autorización del Estado para realizar cualquier tipo de vertido<sup>311</sup> y que este permiso intenta, entre otras cosas, contar con un registro de las sustancias arrojadas, la cantidad y concentración de las mismas para medir su impacto ambiental en los cuerpos de agua, lo que es de trascendental importancia en la gestión del recurso hídrico, para dimensionar el grado de contaminación al que están siendo sometidos cada

---

su presencia se aplica el azul metileno. Su principal efecto es la producción de espuma que interfiere con los procesos químicos dentro del agua y con la vida.

<sup>303</sup> TEMPERATURA: Es la magnitud que mide el nivel de calor que posee el cuerpo de agua. Determina el nivel de actividad de las poblaciones microbianas. Permite la autodepuración de los cuerpos de agua en la fase aerobia, hace la posible la vida. Afecta el pH y los sólidos presentes en el agua y consecuentemente los niveles de oxígeno.

<sup>304</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, “Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales” 09 de agosto, 2006. art. 19.

<sup>305</sup> *Ibíd.*, art. 20.

<sup>306</sup> *Ibíd.*, art. 23.

<sup>307</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995” art. 65.

<sup>308</sup> Asamblea Legislativa, “No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973”, art. 275.

<sup>309</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7317 Ley de Conservación de la Vida Silvestre, 30 de octubre, 1992” art. 100 y 128.

<sup>310</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995” art. 2 inciso b) y c)

<sup>311</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos” 17 de abril, 2008, art. 15.

uno de ellos y las medidas que deben tomarse a nivel macro para contrarrestar, mitigar y administrar dicha carga contaminante.<sup>312</sup>

Este punto es de trascendental relevancia, pues de forma errónea se ha querido interpretar que el RgVRAR le es aplicable a cualquier persona que realice un vertido, sea autorizado o no, y que solamente se obliga al ente generador a cumplir los parámetros en las sustancias relacionadas con su actividad, es decir, que solamente le compete cumplir con los límites establecidos respecto de las sustancias ligadas a su actividad, contrario sensu, las que no estén descritas no tienen ninguna limitación.

Se ha interpretado erróneamente que rige el principio de autonomía de la voluntad, según el cual “lo que no me está prohibido, me está permitido”. Ese argumento, a la luz del ordenamiento jurídico ambiental hasta aquí analizado, no es aplicable, pues sí existe una prohibición general de contaminar las aguas y de verter, sin permiso del Estado, sustancias contaminantes a los cuerpos de agua.

- **Reglamento para la Evaluación y Clasificación de la Calidad de Cuerpos de Agua Superficiales**<sup>313</sup>

Como fue desarrollado supra la LGS, prohíbe toda acción práctica u operación que deteriore el medio ambiente o alguno de sus elementos; implique una disminución de su calidad o que los haga inservibles para los usos a los que están destinados.<sup>314</sup>

El agua es uno de esos elementos del ambiente, de vital importancia para la vida en el planeta, pues tiene relación con casi todas las actividades que realizamos. Sus usos son desde biológicos, productivos hasta recreacionales.<sup>315</sup> La prohibición contenida en la LGS obliga a mantener la calidad del agua en los niveles requeridos para cada uno de los usos para los que se utiliza.

---

<sup>312</sup> *Ibíd.*, art. art. 23, 27, 28 y 29.

<sup>313</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33903-MINAE-S, “Reglamento para la Evaluación y Clasificación de la Calidad de Cuerpos de Agua Superficiales” 09 de marzo, 2007.

<sup>314</sup> Asamblea Legislativa, “No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973”, art. 263

<sup>315</sup> *Ibíd.*, art. 275

Este reglamento establece los criterios y metodología que deben utilizarse para la evaluación de los cuerpos de agua superficial,<sup>316</sup> así como los parámetros físico químicos y sus valores para determinar su clasificación y su potencial tratamiento que se requiere para darle un uso efectivo.

Lo importante de esa norma, respecto al tema de estudio, es que establece los límites permisibles para determinar si el agua de un cauce cuenta con la calidad requerida para un uso determinado. Este puede ser un parámetro aplicable para elucidar el impacto y la violación de la prohibición, cuando se tramitare en sede administrativa.

En materia penal, se ha discutido cuáles deben ser los límites aplicables a los vertidos que no cuentan con permiso o los que, contando con uno, vierten sustancias que no forman parte de las establecidas por parte de la autoridad competente como sujetas de control en los reportes operacionales para la actividad específica.

Recuérdese que el RgVRAR adicional a los parámetros obligatorios aplicables a todas las actividades industriales, de acuerdo con las características específicas de cada proceso productivo, determina los límites permisibles de sustancias específicas que son producto de esos procesos.

Entonces, la discusión se ha centrado en determinar cuáles deben ser los límites respecto de las sustancias que no han sido incluidas en el RgVRAR como sujetas a control en determinada actividad.

Como se ha advertido anteriormente, la legislación posee una prohibición absoluta de contaminar y las normas relativas a permitir el vertido controlado por parte de las industrias son una flexibilización de dicha prohibición en aras de promover un desarrollo sostenible que permita también, la existencia de procesos productivos y el desarrollo de la economía aunado a la protección y conservación del ambiente.

Por lo que solo podría verse a los cuerpos de agua las sustancias autorizadas mediante el permiso de vertido relacionadas con la actividad industrial

---

<sup>316</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33903-MINAE-S, “Reglamento para la Evaluación y Clasificación de la Calidad de Cuerpos de Agua Superficiales” 09 de marzo, 2007, art. 1.

realizada y en los límites establecidos. Lo que implicaría que cualquier otra sustancia vertida sería ilegal y con ello se configuraría la conducta penal.

A pesar de lo anterior, los parámetros y valores establecidos en este Reglamento logran ser de gran importancia en sede penal, para determinar la antijuridicidad material de la conducta realizada, lo que representa un gran insumo para determinar la lesión al bien jurídico y consecuentemente el grado de reproche.

- **Reglamento de Canon Ambiental por Vertido**

Este Reglamento, pretende cuantificar los costos en los que incurre el Estado en el tratamiento de las aguas contaminadas, para así poder trasladarlo al ente generador su valor. Contiene una serie de normas de especial importancia en cuanto a vertido propiamente dicho.

En primera instancia, su artículo 15 establece que “todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen los cuerpos de agua para introducir, transportar y eliminar vertidos que puedan provocar modificaciones en la calidad física, química y biológica del agua requerirán de un permiso de vertidos emitido por el MINAE de conformidad con lo establecido en este Reglamento.”

Asimismo, señala que las personas que viertan sin dicha autorización estarán sujetas de los procedimientos y sanciones administrativas, civiles y penales establecidas en la legislación vigente.

Esta norma es de especial importancia, pues cierra la posibilidad de echar mano de la posición que pretende interpretar que las sustancias reguladas solamente se limitan a las descritas en el RgVRAR para cada actividad, pues existe una prohibición legal expresa de no verter sin contar con el permiso al efecto.

- **Reglamento de Aprobación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales**

Este Reglamento pretende gestión racional y ambientalmente adecuada de las aguas residuales, por parte de todos los entes generadores que utilicen sistemas

de tratamiento para depurar sus aguas ordinarias y especiales, sean estas vertidas o reutilizadas.<sup>317</sup>

En el RgASTAR se estipulan los requerimientos necesarios para la autorización de construcción y operación de las plantas de tratamiento, contiene una serie de requerimientos técnicos que deben ser consignados para autorizar el funcionamiento de un sistema de tratamiento, dentro de los más importantes se encuentra el Manual de operación y mantenimiento.<sup>318</sup> Dicho documento debe incluir información relevante acerca del funcionamiento del sistema, control operacional para verificar su correcta operación, posibles dificultades operativas con sus respectivas medidas para su solución.<sup>319</sup>

En caso de sistemas de tratamiento de aguas residuales adicionalmente, se debe aportar un diagrama de flujo del proceso productivo y del sistema de tratamiento, un diagrama de instrumentación y control y si procede una certificación emitida por un notario del contrato del servicio de tratamiento realizado por un tercero.<sup>320</sup>

### **C. Principios legales aplicables en materia de vertidos**

#### **A. Principios de derecho ambiental**

##### **a. Principio de la sostenibilidad en el uso del recurso o de desarrollo sostenible**

Tal y como se destacó en el capítulo I, el principio de desarrollo sostenible fija la necesidad de buscar un desarrollo económico que se ejerza en armonía con la naturaleza<sup>321</sup> y que responda equitativamente tanto a las necesidades de desarrollo como a las ambientales de las generaciones presentes y futuras.<sup>322</sup>

En Costa Rica, ese principio fue recogido por la LOA, al establecer la responsabilidad del Estado de velar por la utilización racional de los elementos

---

<sup>317</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 39887-S-MINAE, “Reglamento de Aprobación y Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales” 18 de abril, 2016, art. 1.

<sup>318</sup> *Ibíd.*, art. 15.

<sup>319</sup> *Ibíd.*, art. 19.

<sup>320</sup> *Ibíd.*, art. 15.

<sup>321</sup> Organización de las Naciones Unidas Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Río de Janeiro, 3 al 14 de junio 1992, Principio 1 consultado 28 de febrero, 2016, <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>.

<sup>322</sup> *Ibíd.*, principio 3.

ambientales y principalmente de propiciar un desarrollo económico sostenible ambientalmente, en el que se logre satisfacer las necesidades humanas básicas, sin menoscabar las posibilidades de las futuras generaciones.<sup>323</sup>

Jurisprudencialmente la Sala Constitucional ha desarrollado el concepto al mencionar:

*“El desarrollo sostenible es una de esas políticas generales que el Estado dicta para ampliar las posibilidades de que todos puedan colmar sus aspiraciones a una vida mejor, incrementando la capacidad de producción o bien, ampliando las posibilidades de llegar a un progreso equitativo entre un crecimiento demográfico o entre éste[sic] y los sistemas naturales. Es el desarrollo sostenible, el proceso de transformación en la utilización de los recursos, orientación de las inversiones, canalización del desarrollo tecnológico, cambios institucionales y todo aquello que coadyuve para atender las necesidades humanas del presente y del futuro”<sup>324</sup>*

*“Por otro lado, las metas del desarrollo sostenible tienen que ver con la supervivencia y el bienestar del ser humano y con el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, es decir, de la calidad ambiental y de la sobrevivencia de las otras especies. Hablar de desarrollo sostenible en términos de satisfacción de las necesidades humanas presentes y futuras y del mejoramiento de la calidad de vida es hablar de la demanda de los recursos naturales a nivel individual y de los medios directos o de apoyo necesarios para que la economía funcione generando empleo y creando los bienes de capital, que a su vez hagan posible la transformación de los recursos en productos de consumo, de producción y de exportación.”<sup>325</sup>*

---

<sup>323</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995” art. 2 inc b) y c).

<sup>324</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 1763-1994, 13 de abril, 1994, 16:45 horas.

<sup>325</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 5790-2005, 13 de mayo,

El permiso de vertido es una materialización de este principio, al permitir el Estado, en aras de promover un desarrollo de la actividad industrial, una tolerancia con criterios restringidos de modificar la calidad del agua mediante la descarga de sustancias que permita el funcionamiento de dichas actividades; pero con claros límites de cargas contaminantes, para asegurar, mediante sistemas de tratamiento, la calidad del recurso para otros usos.

Ello es de vital importancia, no debe perderse de vista que esa licencia es eso, una flexibilización de la normativa para permitir la actividad industrial, pero es necesario tener claro que no implica que el Estado ha declinado cumplir con el deber de proteger y conservar el ambiente en esa materia, todo lo contrario, su responsabilidad es aún mayor, pues al consentir una afectación al recurso, debe asegurarse que la misma se apegue estrictamente a los límites establecidos en el permiso, para asegurar su protección.

Este principio obliga a las entidades encargadas de su fiscalización a realizarla de manera rigurosa y por utilizar las potestades legales otorgadas ante cualquier incumplimiento a fin de minimizar el impacto ambiental de las actividades que generan aguas residuales, pues en esta materia el Estado ostenta una doble tarea: por un lado, promover el crecimiento económico y por otro, cumplir con su deber de garante del medio ambiente. El gran desafío es satisfacer ambos intereses sin menoscabar ninguno, pero siempre en el entendido que la protección al ambiente debe prevalecer, pues sin recursos, no es posible el desarrollo.

En palabras de la Sala Constitucional:

*“Este desarrollo significa reconocer que, si deseamos tener acceso continuo a los recursos que posibilitan la vida y si hacemos expandir del progreso industrial, tenemos que estar conscientes de las implicaciones y limitaciones que supone tomar ese derrotero”<sup>326</sup>*

---

2005,10:45 horas.

<sup>326</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 2231-1996, 14 de mayo, 1996,14:33 horas.

## **b. Principio el que contamina paga**<sup>327</sup>

Como se hizo referencia, lo que este principio establece es la necesidad de promover la existencia de mecanismos económicos para que los sujetos que produzcan algún tipo de contaminación asuman los costos de la implementación de los procesos de tratamiento, medidas de mitigación o restauración de ecosistemas necesarios para recobrar los parámetros requeridos para asegurar la calidad del recurso impactado.

Es importante destacar que su objetivo no es crear un importe para otorgar una licencia para contaminar, sino por el contrario, es responsabilizar al sujeto contaminador de las consecuencias generadas por su actividad, mediante el cobro de un canon que permite cubrir los gastos de eliminación de esa contaminación.

En cuanto al tema que nos ocupa, en Costa Rica existe la figura del Canon por Vertidos.<sup>328</sup> Mediante el cálculo de la carga contaminante, concentraciones, caudal promedio de vertido y periodo de descarga,<sup>329</sup> se estima un monto de dinero que debe ser cancelado por el ente generador, a fin de que cubra el costo equivalente a remover la carga contaminante vertida, así como los daños asociados con la contaminación hídrica provocada<sup>330</sup>.

La importancia de este principio, a la hora de controlar las actividades que se relacionan con el vertido, radica en que se responsabiliza al contaminador de hacerse cargo de las consecuencias de su actividad, liberando al Estado de ese gravamen inyectándole fondos para su tratamiento, promueve un mejoramiento en la calidad de la gestión del recurso.

En este sentido, se requiere que existan mecanismos que permitan asegurar que efectivamente sea el ente generador el que asuma dichos costos y no la Administración, para lo que es fundamental ejercer un estricto control del debido funcionamiento de los sistemas de tratamiento autorizados, así como, de realizar un control exhaustivo de los reportes operacionales y muestreos realizados por el

---

<sup>327</sup> Ver capítulo I pág. 41-43.

<sup>328</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, "Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos" 17 de abril, 2008.

<sup>329</sup> *Ibíd.*, art. 24.

<sup>330</sup> *Ibíd.*, art. 8.

ente generador– insumos a los que tiene acceso la Administración, pues de ellos se extrae la información base para estimar el monto del canon<sup>331</sup>- a fin de poder advertir cuando se ha proporcionado información falsa y consecuentemente, un error en el cálculo de la tarifa, para evitar con ello que existan montos que deban ser asumidos por el Estado.

### **c. Principio preventivo**

La prevención es la regla de oro del derecho ambiental. En dicho enunciado se prioriza toda acción del gobierno, de la sociedad civil, de las empresas privadas, y de los particulares, a fin de tomar todas las prevenciones posibles para no generar las causas de posteriores problemas ambientales, utilizando los mejores medios técnicos y las acciones preventivas y correctivas.<sup>332</sup>

En nuestro ordenamiento jurídico, tanto la LOA<sup>333</sup>, como la LB<sup>334</sup> reconocen la necesidad de prevenir, anticipar y minimizar los daños que pueden causarse al ambiente.

Si bien en el tema que se trata, ya existe un consentimiento del Estado para “contaminar”, el principio preventivo debe, informar los procesos relacionados con dicha autorización para que esta flexibilización no conlleve a desastres de contaminación.

Dicho de otra forma, la prevención es fundamental en este tema, y debe cobrar protagonismo en todos los procedimientos administrativos asociados al manejo de aguas residuales, para evitar que los vertidos transgredan los límites máximos permitidos.

Un ejemplo de la aplicación de este principio es el control cruzado que en materia de vertido tiene la Administración para asegurarse la disposición correcta de los residuos y con ello prevenir la contaminación del recurso hídrico. Contar con el permiso de vertido otorgado por la DA, de manera previa, es requisito para

---

<sup>331</sup> *Ibíd.*, art. 23 y 24. Adicionalmente para estimar la carga contaminante se pueden tomar en cuenta la información de los programas de monitoreo de efluentes, los índices de generación según el proceso productivo, factores de contaminación relacionados con niveles de producción, entre otros.

<sup>332</sup> Grethel Aguilar Rojas, Alejandro Iza, “Derecho ambiental en Centroamérica”, Tomo I. UCIN, 2009, Glando, Suiza, Pág. 108

<sup>333</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995” art. 4.

<sup>334</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7788, Ley de Biodiversidad, 27 de mayo, 1998” art. 11.

la obtención del permiso sanitario de funcionamiento otorgado por el MINSA.<sup>335</sup> Así como para solicitar el permiso de construcción se debe obtener el visto bueno de dicho Ministerio, que, a su vez requiere para su aprobación, corroborar la existencia de mecanismos idóneos para el manejo de aguas negras y residuales<sup>336</sup> y en caso que se requiera la construcción de una planta de tratamiento, su ubicación<sup>337</sup> y construcción<sup>338</sup> debe ser autorizada por esa entidad y contar previamente con el permiso de vertido expedido por DA.

Como se ve, toda la tramitología para iniciar labores tiene una razón de ser: deben cumplirse una serie de requerimientos operativos de carácter técnico que intenta prevenir, mediante la reducción del riesgo, que se produzca un daño ambiental mayor al autorizado, por medio de controles que permitan asegurar una gestión adecuada de las aguas residuales y una respuesta efectiva en caso de fallas.

En virtud de lo anterior, en aras de materializar este principio, es fundamental, que las autoridades comprendan la importancia del cumplimiento y respeto de todos los requisitos y procesos establecidos en las normas sanitarias, constructivas y operativas de cada una de estas actividades.

#### **d. Principio de retroactividad de la norma ambiental**

En Costa Rica, se encuentra establecido por norma constitucional el principio de irretroactividad de las normas, al efecto dispone:

*“A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas”*<sup>339</sup>

La interpretación de los alcances de este principio en materia ambiental han sido establecidos vía jurisprudencia constitucional.

---

<sup>335</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos” 17 de abril, 2008, art. 15, en concordancia con el Decreto Ejecutivo 39472-S, “Reglamento General para el Otorgamiento de Autorizaciones y Permisos de Funcionamiento otorgados por el Ministerio de Salud” 18 de enero, 2016, art.9.

<sup>336</sup> Asamblea Legislativa, “No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973”, art. 309.

<sup>337</sup> SISTEMA DE TRATAMIENTO: Conjunto de procesos físicos, químicos y biológicos cuya finalidad es mejorar la calidad del agua. Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 39887-S-MINAE, “Reglamento de Aprobación y Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales” 18 de abril, 2016, art. 2.

<sup>338</sup> *Ibíd.*, art. 25 al 39.

<sup>339</sup> Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución Política, 17 de noviembre, 1949”, art.34

La Sala Constitucional determinó que tratándose se materia ambiental y de salud, por ser normas de orden público, su aplicación prevalece sobre cualquier otra norma que no goza de dicho rango.

En ese sentido señaló:

*“...es claro que la autorización previa de la municipalidad no puede estimarse como una excepción de la aplicación de la normativa y exigencias ambientales, toda vez que las mismas son de orden público, en tanto derivan de la obligación constitucional que se impone al Estado –en un sentido amplio e integral– de la tutela ambiental, y el correlativo derecho de todas las personas a tener un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, como derivado directo del artículo 50 constitucional, lo que las hace de acatamiento obligatorio, y no puede excepcionarse su aplicación bajo ningún supuesto, en tanto son expresión del principio constitucional ambiental de la utilización racional de los elementos y recursos que conforman el ambiente.”<sup>340</sup>*

De acuerdo a lo anterior, ante conductas que lesionan el derecho al ambiente sano y ecológicamente equilibrado no es posible alegar la existencia de derechos adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas, lo que consecuentemente permite la aplicación retroactiva de la ley en esta materia.

En palabras de Mario Peña, *“partiendo de la existencia de un orden público ambiental, propio de un Estado Social y Ambiental de Derecho, donde el interés público ambiental, por regla general, prevalece por sobre los intereses particulares, los derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas no encuentran cabida cuando entran en conflicto y puedan afectar los derechos ambientales de incidencia colectiva; situación que en nada obstaculiza la posibilidad del respectivo reclamo de los posibles daños y perjuicios*

---

<sup>340</sup> Acción de Inconstitucionalidad, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 1330-2006, 06 de setiembre, 2006, 17:33 horas.”

ocasionados.<sup>341</sup>

Este principio tiene especial relevancia en el tema de permisos y licencias ambientales, pues debido al incremento en la concientización acerca de la relevancia en la protección del medio ambiente, el Estado se encuentra en una constante revisión y aprobación de normativa tendiente a su protección, lo que implica un incremento en la política de control y fiscalización de las actividades que puedan conllevar un daño ambiental y con ello nuevos requisitos de carácter ambiental para realizar actividades industriales.

En ese contexto, de acuerdo al principio de no regresión y de progresividad en derecho ambiental, las nuevas regulaciones siempre implicarían una mayor protección al medio ambiente, lo que necesariamente requiere un mayor control a la actividad, ya sea a través de la imposición de nuevos requisitos o la instauración de nuevos permisos para actividades específicas.

Lo anterior, hace de trascendental importancia la posibilidad de aplicar de forma retroactiva la normativa ambiental a fin de lograr una mayor protección al bien jurídico y con ello asegurar el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado de manera uniforme.

Así lo ha interpretado la Sala Constitucional, al permitir la aplicación de normativa ambiental aprobada con posterioridad a la autorización de operación de establecimientos comerciales, aun y cuando esta implique la imposición de requerimientos no existentes al momento de que se les otorgó el permiso.

Esta postura fue plasmada por la Sala Constitucional, en el Voto 14576-2004 al resolver un recurso de amparo:

*“Al respecto, estima la Sala que a pesar de que efectivamente se le está exigiendo al recurrente el cumplimiento de algunos requisitos que no fueron solicitados por la Administración años atrás, lo cierto del caso es que, por encontrarse de por medio el interés público de proteger la*

---

<sup>341</sup> Mario Peña Chacón, “Retroactividad de la Normativa Ambiental”, Innovare, Revista de Ciencia y Tecnología, Universidad de Costa Rica, (2014): 18 consultado 10 de mayo, 2018, <http://www.unitec.edu/innovare/>

salud, la vida, la seguridad de las personas y el ambiente, no puede considerarse válido el argumento del recurrente en el sentido de que por tener veinte años de operar ahí puede continuar haciéndolo ya que precisamente la exigencia de esas nuevas condiciones y requisitos, tiende a preservar el ambiente y a garantizar el derecho a la salud, a la vida y a la seguridad de las personas que habitan en el lugar que es una zona residencial. En ese sentido y como en otras ocasiones se ha afirmado, estima la Sala que tratándose de materia ambiental y de la preservación de los derechos a la salud, a la vida o la seguridad de las personas, no solo no puede considerarse la existencia de derechos adquiridos sino que, además, el Estado siempre cuenta con la posibilidad de exigir el cumplimiento de nuevos requisitos a las diferentes actividades que desarrollen los individuos, aun cuando el inmueble o el tipo de labor que se realiza, sea anterior a la modificación de la ley que exige nuevas condiciones. Debe recordarse que esta Sala en cuanto al ambiente se refiere, ha manifestado que la protección y preservación de la integridad del medio ambiente natural es un derecho fundamental, de modo que frente al interés particular de un individuo a desarrollar una actividad, prevalecerá sin duda alguna, el derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; derecho éste que también le concierne a aquél individuo. A partir de lo dicho entonces, estima la Sala que el recurrente no puede alegar que ha derivado derechos adquiridos por haber disfrutado del ejercicio de una actividad que ahora no se ajusta a derecho y por el hecho de que no le hubieran exigido en el pasado el cumplimiento de determinados requisitos, pues el interés público representado por el Estado en cuanto a su obligación de velar por el derecho que le asiste a toda persona de gozar

*de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado así como también del derecho a la vida, a la salud o a la seguridad de las personas predomina sobre el interés privado.”*<sup>342</sup>

En esa línea de interpretación, se puede afirmar que, ante la imposición de un nuevo permiso ambiental instaurado con posterioridad a la autorización de una actividad, no es posible alegar por parte del administrado, un derecho adquirido o una situación jurídica consolidada que pretenda evadir el cumplimiento de este nuevo requerimiento, con el fundamento que el mismo no existía al momento en que se dio el inicio de labores de su empresa.

En la práctica este argumento es muy utilizado por las empresas que operan con anterioridad a la aprobación de la LCVS y el RgVRAR, para fundamentar la ausencia de permiso de vertido y el no contar con sistemas de tratamiento para sus aguas residuales.

## **B. Principios de derecho administrativo**

### **a. Principio de legalidad en materia administrativa**

La Constitución Política de Costa Rica dispone que *“los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella”*<sup>343</sup>

Este enunciado es la base del principio de legalidad en materia administrativa, según el cual la ley tiene una aplicación en doble vía para los funcionarios públicos, por un lado, es el marco de acción que le da contenido a su labor y le obliga a cumplir con cada una de las funciones encomendadas y a su vez, es el límite para el ejercicio de su cargo.

Este principio es retomado por la Ley General de Administración Pública [LGAP] que al respecto menciona que la Administración solamente podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice expresamente el ordenamiento mediante norma escrita, según la escala jerárquica de sus fuentes.<sup>344</sup>

---

<sup>342</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 14576-2004, 21 de diciembre, 2004, 16:04 horas.”

<sup>343</sup> Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución Política, 17 de noviembre, 1949”, art. 11.

<sup>344</sup> Asamblea Legislativa, “No. 6227, Ley General de Administración Pública, 02 de mayo, 1978” art. 11.

Nuestra jurisprudencia ha señalado al respecto lo siguiente:

*“la Administración Pública no actúa cuando quiere, sino cuando exista un **principio** o norma escrita que así se lo permita. No es libre su actuación, debe de seguir un proceso ya preestablecido por el ordenamiento jurídico, autorizando con ello su actuar. La sujeción principal de la Administración, es que todo acto o comportamiento de la administración que afecte los derechos del particular debe estar autorizado por el ordenamiento jurídico. La administración puede y debe hacer sólo lo que legalmente le está establecido. Permisividad u autorización que tiene rango constitucional y legal conforme lo dispone el artículo 11 de la Carta Magna y desarrolla el mismo numeral de nuestra Ley General de la Administración Pública, por ello se dice que **lo que no está autorizado, está prohibido**. Como consecuencia de la sumisión de la Administración al ordenamiento jurídico, está la posibilidad de controlar su conducta, ello por parte del orbe jurisdiccional (Juez) en respeto y aplicación pura y simple también de la máxima constitucional del artículo 49, de manera que el rompimiento de este **principio** tiene como sanción la responsabilidad del Estado y sus funcionarios, dispuesta en el numeral 9 de nuestra Constitución Política. El bloque de **legalidad** está compuesto no solo por la ley, sino que, en primer lugar, por el bloque de Constitucionalidad, (derechos y **principios** constitucionales), además por todas las normas escritas (reglamentos, decretos, directrices y otros) y no escritas (costumbres o prácticas **administrativas**, jurisprudencia y **principios** del derecho que integran aquel ordenamiento). Este **principio** no puede ser obviado por la administración Pública, ya que una actuación realizada fuera del bloque de **legalidad** deviene de ilegal y nula, con las consecuencias naturales, procesales y*

*legales de tal declaratoria.*<sup>345</sup>

A la luz de lo expuesto, el principio de legalidad obliga a la Administración Pública a ejecutar las normas relativas a la materia de su competencia, so pena de acarrear responsabilidad no solo del funcionario, sino también del Estado.

Ello es de especial importancia en el tema aquí tratado, pues del análisis de las competencias institucionales realizado supra, se extrae que existe normativa suficiente que otorga responsabilidades específicas de control y fiscalización de las descargas de sustancias contaminantes, así como procedimientos y sanciones ante incumplimientos, por lo que las autoridades se encuentran en la obligación de hacer cumplir dichas regulaciones.

#### **b. Principio de inderogabilidad singular de la norma**

El artículo 13 de la LGAP se refiere al mandato para la Administración Pública de sujetarse a todas las normas escritas y no escritas<sup>346</sup> del ordenamiento administrativo, incluyendo reglamentos, sin poder derogarlos ni desaplicarlos para casos concretos.

El principio de inderogabilidad singular de la norma es una extensión del principio de legalidad: *no es posible que la Administración dicte resoluciones para un caso concreto cuyo contenido desconozca o desaplique lo que, la misma autoridad pública ha dispuesto previamente por medio de un reglamento.*<sup>347</sup> Es el principio doctrinal que consagra la primacía de la norma reglamentaria frente a los actos y resoluciones administrativas singulares.<sup>348</sup>

Este principio es fundamental en materia de vertidos, pues desde la norma que obliga a contar con un permiso de vertido para poder hacer uso de los cuerpos de agua, hasta la que establece el requisito previo de contar con dicha autorización para el otorgamiento del permiso de funcionamiento, son normas reglamentarias que de acuerdo con ese principio, son de acatamiento obligatorio

---

<sup>345</sup> Recurso de Apelación, Tribunal Contencioso Administrativo Sección Segunda, "Voto 138-2009, 24 de abril, 2009, 08:25 horas.

<sup>346</sup> Asamblea Legislativa, "No. 6227, Ley General de Administración Pública, 02 de mayo, 1978" art. 7.

<sup>347</sup> Proceso de conocimiento, Tribunal Contencioso Administrativo Sección IV, "Voto 4399-2010, 14 de diciembre, 2010, 10:40 horas.

<sup>348</sup> Enciclopedia Jurídica, consultado 02 de enero, 2018, <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/inderogabilidad-singular-de-los-reglamentos/inderogabilidad-singular-de-los-reglamentos.htm>

por parte de la Administración y la misma no se encuentra autorizada para desaplicar ninguna de esas normas para casos concretos.

Ello también encuentra fundamentado en el principio de igualdad consagrado en la Constitución Política, que obliga a proporcionar un trato igualitario entre los administrados que se encuentran en las mismas condiciones de hecho y de derecho, por lo que la Administración incurrió en una violación a este principio al distinguir discrecionalmente la aplicación de las normas consagradas en los reglamentos para ciertos casos, otorgando un trato diferenciado.

**c. Principio de interpretación de la norma de la manera que mejor garantice el fin público que persigue**

Aunado a los principios desarrollados, relacionados con la aplicación de las normas administrativas, se encuentra este principio que establece que la norma administrativa debe ser interpretada de la manera que mejor garantice el cumplimiento del fin público al que se dirige, y esta interpretación debe realizarse tomando en cuenta normas conexas, la naturaleza y valor de la conducta y hechos a que se refiere, respetando los derechos e intereses de las personas.<sup>349</sup>

El fin de la norma es fundamento, su razón de ser, pero también es su límite, a *“las potestades de la Administración no pueden ser ejercitadas para cualquier tipo de finalidad, sino únicamente para los fines previstos en la norma jurídica, en función de los intereses públicos que fueron fijados por el legislador al momento de fundar la potestad.”*<sup>350</sup>

En observancia a este principio de interpretación finalista de las normas y realizando un análisis de las normas conexas, debe tenerse presente que todo el marco regulatorio referente al recurso hídrico, así como particularmente el relacionado con la descarga de aguas residuales, intenta asegurarse la protección del mismo de la contaminación y, cuando ella fuere autorizada, que se realice en total apego al marco jurídico desarrollado al efecto. La prohibición de

---

<sup>349</sup> Asamblea Legislativa, “No. 6227, Ley General de Administración Pública, 02 de mayo, 1978” art. 10.

<sup>350</sup> Alexis Rojas Ortega, “La desviación de poder en el proceso contencioso administrativo”, Revista de Ciencias Jurídicas, No. 145, (2018): 139, consultado 08 de mayo, 2018, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/33466/32978>

contaminación es la regla tanto en la LGS,<sup>351</sup> como en la LOA<sup>352</sup> y la LCVS.<sup>353</sup> Su cumplimiento es tan importante para el legislador que declaró la contaminación y el daño al ambiente como un delito de carácter social, económico cultural y ético,<sup>354</sup> aprobó tipos penales para quien contamine los cuerpos de agua.

De conformidad con los artículos 128, 158 y 166 de la LGAP, la inobservancia de este principio *“como elemento reglado de la conducta administrativa, deslegitima el ejercicio de la potestad administrativa y provoca la invalidez absoluta de dicha conducta.”*<sup>355</sup>

### **SECCIÓN III PERMISO DE VERTIDO DE AGUAS RESIDUALES**

#### **A. Naturaleza jurídica**

Si bien es cierto la LGS y la LOA, prohíben la contaminación de las aguas y obligan a quienes realicen actividades industriales a tratar sus aguas, en aras de implementar el principio de desarrollo sostenible, el Estado consideró necesario flexibilizar esa normativa, a fin de impulsar las actividades productivas industriales, siempre tomando en cuenta la variable ambiental y el modelo de desarrollo conservacionista elegido por el país.

La LA establece que los entes generadores tienen la obligación de ajustarse a la normativa de salud y protección ambiental, en cuanto a las aguas sobrantes que son devueltas a su cauce primitivo, para evitar contaminaciones o fetidez, bajo pena de perder el derecho de aprovechamiento y ser perseguidos inclusive en vía penal por el delito de contaminación de aguas.<sup>356</sup>

Por su parte el RgVRAR establece que “todo ente generador deberá dar tratamiento a sus aguas residuales para que cumplan con las disposiciones del presente Reglamento y se eviten así perjuicios al ambiente, a la salud o al

---

<sup>351</sup> Asamblea Legislativa, “No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973”, art. 263 inc a) y 275.

<sup>352</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995” art. 67.

<sup>353</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7317 Ley de Conservación de la Vida Silvestre, 30 de octubre, 1992” art.128.

<sup>354</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995” art. 2 inc e).

<sup>355</sup> Alexis Rojas Ortega, “La desviación de poder en el proceso contencioso administrativo”, Revista de Ciencias Jurídicas, No. 145, (2018): 139, consultado 08 de mayo, 2018, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/33466/32978>

<sup>356</sup> Asamblea Legislativa, “No. 276, Ley Aguas, 27 de agosto, 1942” art. 57.

bienestar humano”<sup>357</sup>

Al respecto el RgCAV estipula que “todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen directa o indirectamente los cuerpos de agua para introducir, transportar, diluir y eliminar vertidos que provoquen modificaciones en la calidad física química y biológica del agua requerirán de este permiso de vertidos emitido por el MINAE.”<sup>358</sup>

Esa agua sobrante a la que se refiere la LA, es lo que conocemos bajo el concepto de agua residual, que se podría definir como el agua previamente utilizada, a la que se le añaden sustancias en el proceso que modifican su composición.<sup>359</sup>

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO las define como aquella “Agua que no tiene valor inmediato para el fin para el que se utilizó ni para el propósito para el que se produjo debido a su calidad, cantidad o al momento en que se dispone de ella. No obstante, las aguas residuales de un usuario pueden servir de suministro para otro usuario en otro lugar.”<sup>360</sup>

A nivel normativo se entiende como el “agua que ha recibido un uso y cuya calidad ha sido modificada por la incorporación de agentes contaminantes.”<sup>361</sup>

Dichas aguas se clasifican en dos categorías: las de tipo ordinario y las de tipo especial. Dentro de la primera clasificación se encuentran las aguas generadas por las actividades domésticas del hombre (uso de inodoros, duchas, lavatorios, fregaderos, lavado de ropa, etc.) cualquier uso a esos entraría dentro de la categoría de uso especial.<sup>362</sup>

De acuerdo con la LA, el MINAE es la institución a la cual le corresponde

---

<sup>357</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, “Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales” 09 de agosto, 2006. art. 4.

<sup>358</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos” 17 de abril, 2008, art. 15.

<sup>359</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, “Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales” 09 de agosto, 2006. art. 3.

<sup>360</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Sistema de Información global sobre el Agua, consultado 20 de junio, 2018, <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/main/indexesp.stm>

<sup>361</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos” 17 de abril, 2008, art. 3.

<sup>362</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, “Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales” 09 de agosto, 2006. art. 3.

disponer y resolver sobre el dominio, aprovechamiento, utilización, gobierno o vigilancia sobre las aguas de dominio público. Por lo tanto, es el ente encargado de otorgar la autorización de aprovechamiento de las aguas públicas, especialmente dedicadas a empresas de interés público o privado, requerida por esa misma ley.<sup>363</sup>

En esta inteligencia el permiso de vertido sería la autorización emitida por el MINAE que faculta a los entes generadores a hacer descargas en cuerpos receptores<sup>364</sup> de carácter permanente,<sup>365</sup> en un punto de descarga determinado.<sup>366</sup>

Este vertido se debe hacer bajo los lineamientos establecidos en el RgVRAR y solamente pueden descargarse las sustancias permitidas y en los límites establecidos en dicha regulación.

### **B. Exoneración**

Existen 4 presupuestos que exoneran a los entes generadores de la necesidad de contar con el permiso de vertido.

Cuando sus aguas residuales son:

- a. Descargadas en un alcantarillado sanitario.
- b. Reusadas según lo establecido en el RgVRAR.
- c. Descargadas a un tanque séptico.
- d. Entregadas a un tercero para su tratamiento y vertimiento final.

Esas mismas consideraciones son aplicables también para viviendas unifamiliares.

La autorización para realizar descargas contaminantes contenida en el permiso de vertido se refiere a cuando dicha evacuación se va a verter a un cuerpo de agua. Por ello, cuando este se realiza en otros lugares, como alcantarillado sanitario y tanque séptico, cuando las mismas sean reusadas o cuando su tratamiento se delega en un tercero, son exoneradas de contar con la

---

<sup>363</sup> Asamblea Legislativa, “No. 276, Ley Aguas, 27 de agosto, 1942” art. 17.

<sup>364</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos” 17 de abril, 2008, art. 3.

<sup>365</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 39472-S, “Reglamento General para el Otorgamiento de Autorizaciones y Permisos de Funcionamiento otorgados por el Ministerio de Salud” 18 de enero, 2016, art. 2, Inciso 24, y Decreto Ejecutivo 39887-S-MINAE, “Reglamento de Aprobación y Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales” 18 de abril, 2016, art. 2 inc a) y 6.

<sup>366</sup> *Ibíd.*

licencia.<sup>367</sup>

Es importante mencionar que ello no, los exime de cumplir con los límites permisibles establecidos para ese tipo de vertido y con la presentación de los respectivos reportes operacionales requeridos en el RgVRAR.

Solamente se encuentran exentas de ese requisito las viviendas unifamiliares, los entes generadores que viertan en alcantarillado sanitario cuando se trate única y exclusivamente de aguas residuales de tipo ordinario incluidos en el anexo 1 del RgVRAR.<sup>368</sup>

### **C. Procedimiento para su autorización**

La DA es la oficina encargada de otorgar el permiso de vertido<sup>369</sup> el proceso se encuentra descrito en el RgCAV.

Los solicitantes deben llenar el Formulario de Solicitud de Permiso de Vertidos con carácter de declaración jurada y deben adjuntar los siguientes documentos.<sup>370</sup>

1. Si es persona física, copia de la cédula de identidad.
2. Si es persona jurídica, certificación de personería jurídica, con menos de 3 meses de expedida.
3. Plano catastrado en el que se indique el punto del vertido en el cuerpo de agua.
4. Si el ente generador efectúa un proceso productivo, debe adjuntar un diagrama de flujo que indique las principales operaciones unitarias en las que se utilice el agua.

Según el estado en que se encuentre la operación de la actividad se requiere adicionalmente la presentación de la siguiente documentación:

- Cuando la actividad aún no haya iniciado operaciones: Adjuntar carta de compromiso de cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento que

---

<sup>367</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, "Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos" 17 de abril, 2008, art. 18.

<sup>368</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, "Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales" 09 de agosto, 2006. art. 5.

<sup>369</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, "Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos" 17 de abril, 2008, art. 19, en concordancia con Decreto Ejecutivo 35669-MINAE, "Reglamento Orgánico del Ministerio de Ambiente y Energía ", 22 de mayo, 2014, art. 41 y "No. 276, Ley Aguas, 27 de agosto, 1942" art. 176 y 177.

<sup>370</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, "Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos" 17 de abril, 2008, art. 17.

regula el vertido y reuso de aguas residuales.

- Cuando ya se encuentre en funcionamiento, pero no cuente con permiso sanitario de funcionamiento: Adjuntar copia del análisis de la calidad de las aguas residuales vertidas, emitido por un laboratorio habilitado.<sup>371</sup> Debe incluir los parámetros solicitados en el reglamento que regula el vertido y Reuso de aguas residuales y la DQO soluble. Además, debe contar con menos de tres meses de realizada la toma de muestras para el análisis.
- Cuando ya se encuentren en funcionamiento y con permiso sanitario de funcionamiento: Adjuntar la certificación de la calidad del agua emitida por el MINSa.

En este punto es importante recordar, que el permiso de vertido, es requisito indispensable para tramitar el permiso sanitario de funcionamiento ante el MINSa<sup>372</sup> por lo que, ningún establecimiento debería de contar con ese permiso si no ha realizado el trámite previo del permiso de vertido.

Una empresa que se encuentre en ese escenario, no solo vulneró el proceso administrativo establecido, pues inclusive para la construcción de la planta de tratamiento, también debió contar con los permisos de ubicación y construcción de la misma, en cuyos proceso también es requerido aportar el permiso de vertido, sino que además, se encontraría realizando la conducta descrita en el tipo penal de Disposición Ilegal de Residuos en cuerpos de agua, pues arrojar sustancias contaminantes a cuerpos de agua sin el debido permiso, se encuentra prohibido y está sancionado con pena de prisión.<sup>373</sup>

Se supone que la lógica de ese artículo es ofrecer una vía para terminar con la

---

<sup>371</sup> El reglamento establece como único requisito para habilitar a un laboratorio a realizar nuestros, el que el mismo cuente con el permiso sanitario de funcionamiento del MINSa, lo que representa una debilidad en el proceso de fiscalización, pues este permiso no está dirigido a evaluar la competencia técnica y rigurosidad científica en los procesos ejecutados por el laboratorio, simplemente confirma el cumplimiento de la normativa sanitaria aplicable a la actividad. Esto puede ocasionar que en la práctica se puedan dar contrataciones al margen de la ley o que los resultados de los muestreos no se adecuen a la verdad real de los hechos.

<sup>372</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, "Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos" 17 de abril, 2008, art. 15, en concordancia con el Decreto Ejecutivo 39472-S, "Reglamento General para el Otorgamiento de Autorizaciones y Permisos de Funcionamiento otorgados por el Ministerio de Salud" 18 de enero, 2016, art. 9.

<sup>373</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, "Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos" 17 de abril, 2008, art. 15, en concordancia con "No. 7317 Ley de Conservación de la Vida Silvestre, 30 de octubre, 1992" art.100 y el "No. 8839 Ley para la Gestión Integral de Residuos, 24 de junio, 2010" art. 56.

ilegalidad de la actividad, permitiendo que la misma se ponga en regla, sin embargo, vale acotar que eso no exime de la responsabilidad generada por las acciones realizadas durante el período donde operaron al margen de la ley.

Volviendo con el procedimiento para la tramitación del permiso, dentro de la información que se solicita en el formulario, se encuentra:

- Número de descarga.
- Nombre del cuerpo receptor.
- Coordenadas geográficas exactas del punto de vertido.
- Fuente generadora de las aguas (en este punto se deben especificar las actividades)
- Caudal de vertido L/s.
- Horas de vertido al día.
- Días de vertido al mes.
- Meses de vertido al año.
- Tipo de medidor de caudal (Volumétrico, vertedero, hidrómetro)
- Forma de transporte de las aguas residuales desde la salida del sistema de tratamiento hasta el punto de vertido.
- Destino de las aguas ordinarias generadas (especificar si se utiliza tanque séptico, alcantarillado sanitario, planta de tratamiento exclusiva para aguas ordinarias, exclusiva para aguas especiales o mixta para aguas ordinarias y especiales).
- Así como una breve descripción del sistema de tratamiento para las aguas residuales.

Es importante mencionar que el cuerpo receptor de las aguas residuales debe ser de carácter permanente.<sup>374</sup>

Posterior a la entrega de la documentación completa, la solicitud entra en la fase técnica, que supone una inspección en el sitio y la elaboración de informe técnico con las recomendaciones que se estimen pertinentes, una vez superada

---

<sup>374</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 39887-S-MINAE, "Reglamento de Aprobación y Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales" 18 de abril, 2016, art.8

esta etapa es otorgado el permiso de vertido.<sup>375</sup>

#### **D. Vigencia**

El permiso tiene una vigencia de 3 años, al final de los cuáles puede ser renovado indefinidamente por períodos iguales, previa solicitud y cumplimiento de todos los requisitos y de la normativa respectiva.<sup>376</sup>

#### **E. Obligaciones**

##### A. Cumplir con los límites de vertido máximos permisibles tanto para los parámetros universales como obligatorios en cuerpos de agua.

La principal obligación de los entes generadores es respetar los límites de vertido establecidos en el RgVRAR independientemente si las mismas se vierten en un alcantarillado sanitario o en un cuerpo receptor o si se trata de aguas residuales ordinarias o especiales.

Existen dos categorías de parámetros: los universales, que le son aplicables tanto a las aguas residuales ordinarias como a las especiales; y los complementarios que corresponden solamente a las especiales. Ambos tienen valores diferentes de acuerdo con el lugar donde se realiza el vertido ya sea en un alcantarillado sanitario<sup>377</sup> o directamente a un cuerpo receptor.<sup>378</sup>

**Parámetros universales:** son el caudal, la Demanda Bioquímica de Oxígeno (DB05,20), la Demanda Química de Oxígeno (DQO), el Potencial de Hidrógeno (pH), las Grasas y Aceites (GyA), los Sólidos sedimentables (SSed), los Sólidos suspendidos totales (SST), sustancias activas al azul metileno (SAAM) y la temperatura (T).

Los límites permisibles de los parámetros Demanda Bioquímica de Oxígeno (DB05,20), la Demanda Química de Oxígeno (DQO) y los Sólidos suspendidos

---

<sup>375</sup> Dirección de Aguas, Formulario SA-GRH-0010, "Solicitud de permiso de vertido" 11 de noviembre, 2017, consultado 20 de enero, 2018. <http://www.da.go.cr/permisos-de-vertidos/>

<sup>376</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, "Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos" 17 de abril, 2008, art. 16.

<sup>377</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, "Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales" 09 de agosto, 2006. art. 19

<sup>378</sup> *Ibíd.*, art. 20.

totales (SST) tienen valores diferenciados para actividades productivas específicamente señaladas en la Tabla 6 del Reglamento.<sup>379</sup>

**Parámetros complementarios:** Materia flotante, mercurio, aluminio, arsénico, bario, boro, cadmio, cloro residual, color, cromo, cianuro total, cianuro libre, cianuro libre en el cuerpo receptor, fuera del área de mezcla, cianuro disociable en ácido débil, cobre, plomo, estaño, fenoles, fosfatos, nitrógeno total, níquel, zinc, plata, selenio, sulfitos, sulfuros, fluoruros, hidrocarburo, sumatoria de los compuestos organofosforados, sumatoria de los carbamatos, sumatoria de los compuestos organoclorados.<sup>380</sup>

El artículo 23 establece unos límites máximos diferenciados en tres de los parámetros, sean Demanda Bioquímica de Oxígeno, Demanda Química de Oxígeno y en Sólidos Suspendidos Totales, para una cantidad de 30 actividades especificadas en el mismo Reglamento, relacionadas con la industria ganadera, alimentaria, beneficios de café, manufactura y rellenos sanitarios, entre otros. Estos límites en su mayoría son mayores a los establecidos para el resto de las actividades y solamente aplica a las actividades descritas en la Tabla 6.

Cuando las aguas residuales de tipo especial de hospitales, establecimientos de salud para atención de humanos o animales y de laboratorios microbiológicos sean vertidas en cuerpos receptor, adicionalmente se deben incluir en los reportes operacionales, los coliformes fecales los cuáles han de tener un número mayor a 1000 por cada 100 ml de muestra.

#### B. Presentación de reportes operacionales

Uno de los mecanismos de fiscalización del cumplimiento por parte del ente generador de los límites permisibles es la presentación del reporte operacional.

La presentación de dicho reporte es obligatorio<sup>381</sup>, debe ser confeccionado por el Responsable Técnico<sup>382</sup> y debe contener como mínimo la siguiente información:

a) datos generales, b) disposición de las aguas residuales, c) medición de

---

<sup>379</sup> Ibíd., art. 23.

<sup>380</sup> Estos parámetros son referidos principalmente a metales pesados y plaguicidas.

<sup>381</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, "Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales" 09 de agosto, 2006, art. 5.

<sup>382</sup> Ibíd. art. 44.

caudales, d) resultados de las mediciones de parámetros, e) resultados de los análisis físico-químicos y microbiológicos, f) evaluación de las unidades de tratamiento, h) plan de acciones correctivas, i) registro de producción, j) nombre y firma del responsable técnico o representante legal.<sup>383</sup> Estos reportes deben ser presentados ante la Dirección de Salud Ambiental del MINSA.<sup>384</sup> Los costos de su elaboración corresponden al ente generador.<sup>385</sup>

La frecuencia de presentación del Reporte Operacional está vinculada básicamente al caudal promedio mensual que tenga el efluente.<sup>386</sup> De esta forma, si el promedio mensual es menor o igual a 100 m<sup>3</sup>/ día deberán presentar un reporte operacional cada seis meses, si el promedio mensual es mayor a 100 m<sup>3</sup>/día deberán presentar un reporte operacional cada tres meses.

En aquellos casos en los que los entes generadores reciban aguas residuales de otros entes o de líneas de producción distintas independientemente de su caudal deben presentar los reportes cada mes.

Cuando el vertido solamente se realice en periodos iguales o menores a cinco meses al año, deben realizarse tres reportes equidistantes durante el tiempo que tarda cada ciclo.<sup>387</sup>

Se establece un incentivo para aquellos entes que hayan presentado al menos 12 reportes en regla de manera consecutiva, que consiste en que el MINSA autorice la reducción en un 50% en la periodicidad de la presentación de los reportes operacionales, cuya frecuencia no puede exceder los 6 meses.<sup>388</sup>

La no presentación de los reportes operacionales faculta al MINSA a suspender el permiso sanitario de funcionamiento, hasta que sea entregado.<sup>389</sup>

---

<sup>383</sup> *Ibíd.* art. 42.

<sup>384</sup> *Ibíd.* art. 5.

<sup>385</sup> *Ibíd.* art. 45 .

<sup>386</sup> EFLUENTE: Un líquido que fluye hacia afuera del espacio confinado que lo contiene. En el manejo de aguas residuales se refiere al caudal que sale de la última unidad de tratamiento. Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, "Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales" 09 de agosto, 2006, art. 3.

<sup>387</sup> *Ibíd.*, art. 46.

<sup>388</sup> *Ibíd.*, art. 47.

<sup>389</sup> *Ibíd.*, art. 68.

### C. Realizar Muestras

A pesar que se establece la entrega de Reportes Operacionales al MINSA, de forma distanciada, también se impone la obligación de realizar análisis periódicos en momentos distintos a los realizados para el reporte operacional, a fin de fiscalizar el correcto funcionamiento de los sistemas de tratamiento, los mismos no deben ser presentados ante la autoridad, pero sí deben ser incluidos en la Bitácora llevada al efecto.<sup>390</sup>

Respecto a las aguas residuales de tipo especial, la frecuencia de muestreo varía de acuerdo con caudal, si es menor a 100 m<sup>3</sup> por día deben realizar mensualmente; si es superior se debe hacer semanalmente. Los análisis periódicos se deben hacer si es menor a 100 m<sup>3</sup> por día de manera semestral y si es mayor de forma trimestral.<sup>391</sup>

Cuando se trate de aguas residuales procedentes del tratamiento de las partículas y los gases de residuo del proceso de coincineración, independientemente de su caudal de descarga se debe realizar una muestra compuesta correspondiente a muestras proporcionales de veinticuatro (24) horas de muestreo continuo de aguas residuales cada mes.<sup>392</sup>

### D. Llevar una Bitácora de manejo de aguas residuales

Es deber de todo ente generador poseer un expediente foliado donde se registre al menos la siguiente información: los resultados de las mediciones rutinarias y los análisis periódicos, la relación de la toma de muestra de los análisis periódicos, la relación y toma de acciones correctivas de accidentes y situaciones anómalas que ocurran, observaciones de las visitas de inspección de los entes legalmente facultados, las modificaciones realizadas a los equipos y procesos del sistema de tratamiento y la relación documentada del manejo y destino de los lodos.<sup>393</sup>

---

<sup>390</sup> Ibíd., art., art. 35 en concordancia con el art. 41.

<sup>391</sup> Ibíd., art. 35.

<sup>392</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 39136-S-MINAE, "Reglamento sobre condiciones de operación y control de emisiones de instalaciones para coincineración de residuos sólidos ordinario" 15 de junio, 2015, art. 14 .

<sup>393</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, "Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales" 09 de agosto, 2006, art. 41.

Se hace mención al cumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 46 inciso h del RgASTAR, que establecía la obligación de llevar una bitácora donde consignarán todos los detalles de la operación y mantenimiento de la planta de tratamiento. Sin embargo, esta norma pertenecía al anterior reglamento decreto ejecutivo 31545-s-MINAE y fue derogada por el actual decreto ejecutivo 39887-S-MINAE.

#### E. Actualización de información de vertidos

En aras de tener datos fehacientes y actualizados para realizar la evaluación de las metas de reducción, facturación y cobro del canon, se obliga a los entes generadores a actualizar la información de sus vertidos con una frecuencia mínima de una vez al año.<sup>394</sup>

Asimismo, todo ente generador está obligado a reportar cualquier cambio en el proceso de producción, así como si ha implementado modificaciones de obra civil, equipo, o parámetros de funcionamiento en las unidades de tratamiento.<sup>395</sup>

#### F. Contar en todo momento con el personal y equipo requeridos, propios o contratados, para la operación y mantenimiento de la planta.

Esta obligación se encuentra contenida en el RgASTAR,<sup>396</sup> y trató de recoger lo estipulado al respecto en la norma derogada. La responsabilidad de disponer siempre de personal y equipo es de vital importancia para asegurar una respuesta más rápida y eficiente que permita evitar o al menos minimizar cualquier tipo de contaminación derivada de un desperfecto o error sobreviniente.

#### G. Operar y mantener el sistema en apego al manual de operación y mantenimiento aprobado y con lo estipulado en el RgVRAR y en el Reglamento de Aprobación y Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales

El RgASTAR contiene una serie de requerimientos técnicos que deben ser consignados para autorizar el funcionamiento de un sistema de tratamiento, dentro

---

<sup>394</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, "Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos", 17 de abril, 2008, art. 17.

<sup>395</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, "Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales", 09 de agosto, 2006, art. 54.

<sup>396</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 39887-S-MINAE, "Reglamento de Aprobación y Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales", 18 de abril, 2016, art. 29.

de los más importantes se encuentra el Manual de Operación y Mantenimiento.<sup>397</sup> Dicho documento debe incluir información relevante acerca del funcionamiento del sistema, control operacional para verificar su correcta operación y posibles dificultades operativas con sus respectivas medidas para su solución.<sup>398</sup>

Por lo anterior, la obligación de operar y mantener el sistema de una planta de tratamiento de aguas residuales en apego a este manual es de especial importancia, pues en él se consignaron todos los procesos y medidas necesarias para su óptimo funcionamiento.

#### **F. Alcances y limitaciones**

El permiso de vertido autoriza a los entes generadores a descargar sus aguas residuales en un cuerpo de agua específico, por un tiempo determinado, y en apego a los límites máximos permisibles establecidos en el RgVRAR.

Es una flexibilización a la prohibición general de no contaminar y no arrojar sustancias contaminantes a los cuerpos de agua, contenidas en la LOA<sup>399</sup>, LGS<sup>400</sup>, LCVS.<sup>401</sup>

A pesar de lo anterior, esa autorización solamente se refiere a las sustancias y a los límites permitidos en el RgVRAR por lo que cualquier otra sustancia descargada o cualquier alteración en los límites permisibles de los parámetros establecidos, implicarían responsabilidad administrativa, civil y/o penal del ente generador, según corresponda.

En este sentido, existen prohibiciones expresas de vertido de sustancias dentro del RgVRAR. De esta forma, se encuentra proscrito el vertido de lodos provenientes de sistemas de tratamiento de aguas,<sup>402</sup> de materia que pudiera obstaculizar en forma significativa el flujo libre del agua, formar vapores o gases peligrosos;<sup>403</sup> de aguas residuales o desechos provenientes de industrias

---

<sup>397</sup> *Ibíd.*, art. 15.

<sup>398</sup> *Ibíd.*, art. 19.

<sup>399</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995" art. 65.

<sup>400</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art. 275.

<sup>401</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7317 Ley de Conservación de la Vida Silvestre, 30 de octubre, 1992" art.100 y 128.

<sup>402</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, "Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales" 09 de agosto, 2006. art. 63.

<sup>403</sup> *Ibíd.*, art. 64.

formuladoras, re empacadoras y re envasadoras de plaguicidas;<sup>404</sup> así como el vertido de aguas residuales o desechos contaminados con sustancias radioactivas.<sup>405</sup>

Al respecto es importante mencionar la Ley de Gestión Integral de Residuos y su respectivo reglamento, que vino a regular el manejo de los residuos peligrosos por parte de los entes generadores. esta normativa es posterior al RgVRAR por ello no es mencionada en el mismo.

### **G. Revocatoria**

Existen 4 causas por las cuáles la DA puede revocar el permiso de vertido:

a) Falsedad de los datos brindados por el ente generador

El mecanismo donde el ente generador informa al MINSA, el correcto funcionamiento de los sistemas de tratamiento y consecuentemente el cumplimiento de los límites permisibles de vertido, es el reporte operacional. La falsedad de los datos ahí consignados genera la pérdida del permiso.

b) Falta de pago del canon ambiental por dos trimestres consecutivos.

El cobro del canon por vertidos se realiza trimestralmente<sup>406</sup> y la deuda por falta de pago tiene un interés moratorio de un 3%. Cuando ese atraso sea por dos períodos consecutivos la consecuencia es la revocación del permiso.<sup>407</sup>

c) No presentar la actualización de declaración de vertidos en dos periodos consecutivos

La actualización de la declaración de vertidos debe hacerse de forma obligatoria por parte del ente generador con una frecuencia mínima de una vez al año,<sup>408</sup> en caso de no hacerlo por dos períodos consecutivos también lleva aparejada la pérdida del permiso.

d) Cese de operaciones del ente generador

De acuerdo con lo expuesto, el incumplimiento de los límites de vertido no es una causal de revocatoria del permiso, lo cual, es un error, pues si bien, de

---

<sup>404</sup> Ibíd., art. 65.

<sup>405</sup> Ibíd., art. 66.

<sup>406</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, "Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos" 17 de abril, 2008, art. 26.

<sup>407</sup> Ibíd., art. 31.

<sup>408</sup> Ibíd., art. 17.

acuerdo con desarrollo realizado supra, el ente encargado de la fiscalización del cumplimiento y prevención de las contaminaciones es el MINSA, resulta un contrasentido que el ente con competencia para otorgar el permiso no cuente con la posibilidad para revocarlo cuando se percate de que el mismo está siendo irrespetado.

## **SECCIÓN IV EL CANON AMBIENTAL POR VERTIDO**

### **A. Naturaleza jurídica**

El principio de ‘quien contamina paga’ o de internalización de costos, recogido en la Declaración de Río insta a los Estados a “fomentar la internalización de costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de quien contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales”<sup>409</sup>

Los costos de prevención y el tratamiento de la contaminación, así como la aplicación de medidas de restauración de ecosistemas son bastante elevados, por lo que el Estado en aplicación de este principio en consonancia con los principios de solidaridad intergeneracional,<sup>410</sup> uso racional de los recursos y desarrollo sostenible y con el fin de prevenir y desestimular las acciones contaminantes, creó la figura del canon por vertidos como un instrumento que permite trasladar a los agentes contaminantes los costos sociales y ambientales derivados del uso de los cuerpos de agua. Su fundamento es el uso que realizan los entes de los cuerpos de agua para descargar sus sustancias contaminantes que de alguna forma alteran, modifican o generan daños a su calidad, al ambiente o a la sociedad.<sup>411</sup>

Para Peña Chacón este canon se puede considerar, como un mecanismo de pago por servicios ambientales, en donde el ente generador de vertidos es considerado un usuario del servicio ambiental proporcionado por el cuerpo de

---

<sup>409</sup> Organización de las Naciones Unidas, “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (conferencia, Río de Janeiro), 03 al 14 de junio, 1992. Principio 16, consultado 25 de mayo, 2015, <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>

<sup>410</sup> *Ibíd.*, principio 3.

<sup>411</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos”, 17 de abril, 2008, art. 5.

agua donde realiza el vertido y que lo obliga a cancelar el monto del canon como una contraprestación del servicio brindado por un bien de dominio público.<sup>412</sup>

Un aporte importante de este reglamento, si bien, la LA y el RgVRAR establecen la necesidad de contar con un permiso para poder verter aguas residuales a un cuerpo de agua, fue con su promulgación que se dio forma al permiso de vertido regulando sus requisitos, trámite, vigencia y causales de revocatoria. Asimismo, se instauró de manera explícita la obligatoriedad de contar con el permiso de vertidos emitido por el MINAE<sup>413</sup> y la advertencia a todas las personas que si vierten sin ese permiso serán responsables administrativamente, civil e inclusive penalmente.

Esta prevención, vino a dejar claro la responsabilidad generada por el vertido ilegal de sustancias no autorizadas. aun y cuando del estudio sistemático del ordenamiento se podría inferir.

### **B. Supuestos en los que aplica**

De conformidad con el artículo 2 del RgCAV, *están sometidas a las regulaciones establecidas en las todas las personas físicas, o jurídicas que utilicen los cuerpos de agua para introducir, transportar, y/o eliminar vertidos, que puedan provocar modificaciones en la calidad física, química o biológica del agua.*

Adicionalmente para ser sujeto del canon establece 3 supuestos más,

- a. Que exista un vertimiento puntual.
- b. Que el vertimiento se realice a un cuerpo receptor.
- c. Que la carga contaminante neta vertida en alguno de los parámetros sujetos al cobro del canon, resulte con valores positivos.<sup>414</sup>

Los parámetros objeto del canon son la Demanda Química de Oxígeno (DQO) y Sólidos Suspendidos Totales (SST).<sup>415</sup>

---

<sup>412</sup> Mario Peña Chacón, "El Nuevo Canon Ambiental por Vertidos", Medio Ambiente & Derecho, Revista Electrónica de Derecho Ambiental, consultado 10 de mayo, 2018, [http://huespedes.cica.es/gimadus/10/VERTIDOS.htm#\\_ftn43](http://huespedes.cica.es/gimadus/10/VERTIDOS.htm#_ftn43)

<sup>413</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, "Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos", 17 de abril, 2008, art. 15.

<sup>414</sup> *Ibíd.*, art. 6.

<sup>415</sup> *Ibíd.*, art. 7.

De acuerdo con Peña Chacón, el motivo por el que estos parámetros fueron elegidos, es porque los mismos tienen la capacidad de *“reflejar las características de las cargas contaminantes vertidas, son fáciles de monitorear, su remoción es factible técnicamente a un costo razonable y su disminución redundará en el mejoramiento en la calidad de los cuerpos acuáticos.”*<sup>416</sup>

### **C. Cálculo del monto del Canon**

Para determinar el monto del canon se toman en cuenta dos elementos, el equivalente a remover un kilogramo de carga contaminante neta vertida en Demanda Química de Oxígeno (DQO) y Sólidos Suspendidos Totales (SST) utilizando la tecnología disponible en el país y el costo de los daños relacionados con la contaminación que esa carga ocasiona los que deben ser calculados mediante técnicas de valoración del daño establecidas por el MINAE.<sup>417</sup>

Para su cálculo se analizan los datos de concentraciones, caudales promedio y tiempos de vertido más recientes. En caso que se trate de actividades estacionales donde el vertido se realiza en determinadas épocas, se considerarán los promedios de las variables anteriores obtenidos durante el período en el que exista vertimiento. En caso que no se disponga de esta información el MINAE se encuentra facultado a realizar el cobro con estimaciones de cargas presuntivas<sup>418</sup> que se calculan de conformidad con la información suministrada en los reportes operacionales, los programas de monitoreo de efluentes, certificación de calidad de agua, así como a partir de información técnica disponible.<sup>419</sup>

---

<sup>416</sup> Mario Peña Chacón, “Instrumentos Económicos Para La Regulación de La Contaminación y el Uso Racional del Recurso Hídrico.” b. Consultado 01 enero, 2018, [http://www.academia.edu/5881619/Instrumentos\\_economicos\\_para\\_la\\_regulacion\\_de\\_la\\_contaminacion\\_y\\_el\\_uso\\_racional\\_del\\_recurso\\_hidrico](http://www.academia.edu/5881619/Instrumentos_economicos_para_la_regulacion_de_la_contaminacion_y_el_uso_racional_del_recurso_hidrico)

<sup>417</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos” 17 de abril, 2008, art. 8.

<sup>418</sup> *Ibíd.*, art. 24.

<sup>419</sup> *Ibíd.*, art. 23.

## **CAPÍTULO III RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DERIVADA DEL VERTIDO ILEGAL DE AGUAS RESIDUALES.**

### **SECCIÓN I RESPONSABILIDAD EN VÍA ADMINISTRATIVA**

#### **A. Potestades y medidas de intervención administrativa para asegurar cumplimiento de normativa sanitaria.**

En el capítulo anterior, se advirtió que son varias las instituciones relacionadas con el tema de la contaminación de aguas, que a pesar que la labor de vigilancia y fiscalización recae principalmente en el MINSA, otras como la DA; las municipalidades y el TAA poseen competencias para intervenir ante un eventual daño ambiental por contaminación de aguas derivada por una actividad industrial en cumplimiento de su deber de proteger y preservar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado para toda la población.

A continuación, se analizarán las potestades y medidas de intervención con las que cuenta cada una esas instituciones para garantizar su cumplimiento.

##### **• Ministerio de Salud**

Debe recordarse que el MINSA es la entidad que ejerce la rectoría en materia de salud pública y, en ese sentido, se le otorgan todo tipo de potestades para autorizar y denegar permisos, prohibir conductas y emitir todo tipo de órdenes alrededor de hechos relacionados con la protección de la salud, que son de orden público y todas las personas físicas o jurídicas públicas privadas, están sujetas a sus lineamientos.<sup>420</sup>

En materia de manejo de aguas residuales, tanto la LGS<sup>421</sup> como la LCVS<sup>422</sup> le otorgan la responsabilidad de fiscalizar, controlar y autorizar la descarga de desechos y sustancias que puedan contaminar las aguas superficiales, subterráneas o marítimas, con el objetivo que las mismas cumplan con las condiciones, límites y procedimientos establecidos.

La LGS, crea la figura de la autoridad de salud, con competencias para aplicar y fiscalizar el cumplimiento de las normas sanitarias. Son consideradas autoridades de salud los funcionarios del Ministerio que desempeñen cargos de

---

<sup>420</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art. 4.

<sup>421</sup> *Ibíd.*, art. 276.

<sup>422</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7317 Ley de Conservación de la Vida Silvestre, 30 de octubre, 1992" art. 69.

inspección que hayan sido especialmente comisionados para la comprobación de infracciones a la ley o sus reglamentos a los cuales se les otorgó fe pública en cuanto a las denuncias interpuestas por hechos que impliquen infracciones o delitos.<sup>423</sup>

En la especie son un tipo de policía administrativa que debe velar por el cumplimiento de la regulación sanitaria, a fin de prevenir daños al ambiente y con ello a la salud de las personas.

Dentro de la estructura organizacional del ministerio, esta tarea se le encomendó a la Dirección de Salud Ambiental<sup>424</sup>, cuya función es contribuir a la protección y mejoramiento del ambiente humano mediante el ejercicio de funciones rectoras que le permitan asegurar y proteger las condiciones de vida de la población.<sup>425</sup>

Para lograrlo de manera efectiva, la legislación que rige la materia le confiere una serie de potestades (que son de acatamiento obligatorio, por parte de sus funcionarios en virtud del principio de legalidad en materia administrativa) algunas delimitadas de manera específica en la normativa reglamentaria y otras generales establecidas en el LGS, en su calidad de autoridad de salud.

Existen atribuciones relacionadas con el control preventivo y fiscalizador y otras que tienen que ver con las medidas que pueden ejecutar para salvaguardar el recurso hídrico.

Una de las potestades más importantes que ostentan en este aspecto preventivo, es la de realizar inspecciones o visitas a fin de efectuar controles de cumplimiento de la normativa. En ellas se pueden efectuar operaciones sanitarias, recoger muestras o recolectar cualquier tipo de prueba, en establecimientos industriales y viviendas,<sup>426</sup>

Ello también es recogido vía reglamentaria. Por ejemplo, en cuanto a las plantas de tratamiento, los funcionarios del MINSA pueden hacer visitas al sitio

---

<sup>423</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art. 349.

<sup>424</sup> Anteriormente se denominaba Dirección de Protección al Ambiente Humano, su nombre fue modificado por el Decreto Ejecutivo 35669-MINAE, "Reglamento Orgánico del Ministerio de Ambiente y Energía", 22 de mayo, 2014.

<sup>425</sup> *Ibíd.*, art. 32.

<sup>426</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art. 346.

para corroborar si esos sistemas se adecuan al proyecto aprobado.<sup>427</sup> Se encuentran previstas como mecanismo de control por parte del personal técnico para verificar la veracidad de las condiciones que fueron declaradas bajo fe de juramento en la tramitación del permiso sanitario de funcionamiento. Asimismo, es un requisito previo a la aprobación del permiso de funcionamiento para los establecimientos categorizados como tipo de alto riesgo (ambiental o sanitario), con la finalidad de evaluar las condiciones físico sanitarias del lugar<sup>428</sup> a efectos de fortalecer los procesos de evaluación y control que sobre estas actividades realiza el MINSA.<sup>429</sup>

En cuanto a tomas de muestras, aquel departamento está habilitado a tomar uno de los muestreos y análisis que deben ser presentados por los entes generadores, cuando lo considere pertinente, como un mecanismo de control cruzado de información y este muestreo sustituirá al presentado en el reporte operacional.<sup>430</sup>

Otra facultad muy importante, en el campo de la fiscalización, es la potestad reglamentaria, atribución trascendental, que permite incorporar dentro de las regulaciones las medidas que consideren pertinentes para resguardar el ambiente. Siempre existe la posibilidad de ampliar o de mejorar los instrumentos existentes para que esa protección sea efectiva.<sup>431</sup>

El RgVRAR y el RgCAV establecen revisiones periódicas para su actualización y observación. En estas diligencias se debe otorgar especial importancia a la evaluación de los límites de vertido, con el fin de reducir gradualmente la carga contaminante vertida en los cuerpos receptores.<sup>432</sup>

---

<sup>427</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 39887-S-MINAE, “Reglamento de Aprobación y Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales” 18 de abril, 2016, art. 27

<sup>428</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 39472-S, “Reglamento General para el Otorgamiento de Autorizaciones y Permisos de Funcionamiento otorgados por el Ministerio de Salud” 18 de enero, 2016, art. 27

<sup>429</sup> *Ibid.*, art. 6.

<sup>430</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, “Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales” 09 de agosto, 2006. Art 58

<sup>431</sup> Asamblea Legislativa, “No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973”, art. 2.

<sup>432</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, “Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales” 09 de agosto, 2006. Art 12

Asimismo, tiene la posibilidad de incluir dentro de los análisis requeridos de manera obligatoria algún otro parámetro para una actividad determinada,<sup>433</sup> en caso que a su juicio sea necesario evaluar nuevos límites permisibles a fin de regular otras actividades no incluidas o definir nuevos parámetros no comprendidos dentro de las normas, para lo que debe realizar una consulta previa al Comité Técnico<sup>434</sup>, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 29 del RgVRAR.

Aunado a lo anterior, tiene potestad para promulgar órdenes sanitarias, determinar medidas preventivas especiales, establecer sanciones e interponer denuncias ante las instancias correspondientes acciones que se analizarán a continuación.

### **Medidas de intervención administrativa**

Dentro de las funciones del MINSA su ley orgánica contempla, la ejecución de todas las acciones que tiendan a la conservación y mejoramiento del ambiente, en aras de salvaguardar la salud de las personas.<sup>435</sup>

Por su parte, la LGS establece la posibilidad que tienen las autoridades de salud de ordenar por propia autoridad de manera directa, medidas pertinentes tendientes a evitar lesiones al ambiente o que eviten la agravación del daño o la consolidación de acciones ilegales o antirreglamentarias que atenten contra la salud de las personas.<sup>436</sup>

### **Medidas de intervención cautelar**

En todo momento, cuando existan indicios que hagan presumir la posibilidad de graves riesgos a la salud o alteraciones a los ecosistemas naturales tienen la facultad de tomar las medidas preventivas y correctivas necesarias.<sup>437</sup> En ese mismo sentido, cuando existan situaciones de emergencia pueden ejecutar

---

<sup>433</sup> *Ibid.*, art. 16.

<sup>434</sup> Dicho Comité es un órgano multidisciplinario creado en el RgVRAR, cuyas funciones principales son recomendar, asesorar y proponer modificaciones, cambios, criterios que se deriven de la aplicación del reglamento, así como conocer el informe estadístico de los reportes operacionales de todo el país.

<sup>435</sup> Asamblea Legislativa, “No. 5412, Ley Orgánica del Ministerio de Salud, 08 de noviembre, 1973” art. 2

<sup>436</sup> Asamblea Legislativa, “No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973”, art. 355.

<sup>437</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos” 17 de abril, 2008, art. 32

acciones necesarias tendientes a salvaguardar el recurso, que deben aplicarse en total apego a los principios preventivo y precautorio.<sup>438</sup>

El mecanismo utilizado por las autoridades, para imponer las medidas preventivas, es la orden sanitaria, que es el acto administrativo por medio del cual el MINSA hace del conocimiento de la persona interesada, una resolución o disposición particular o especial, que emite en virtud de infracciones que se hayan visualizado producto de la actividad realizada. Contiene una descripción de las acciones que debe realizar el administrado a fin de resguardar la salud y el ambiente de conductas lesivas.

Las observaciones ordenadas en la orden sanitaria son de acatamiento obligatorio y deben ser ejecutadas en el plazo que la misma indique. Su incumplimiento podría acarrear responsabilidad penal.<sup>439</sup>

Con la emisión de una orden sanitaria el MINSA da inicio al debido proceso a que tiene derecho la persona interesada.<sup>440</sup>

La emisión de esa prevención se encuentra prevista ante el incumplimiento de los parámetros de las aguas residuales tratadas en un reporte operacional por parte del ente generador; aceptar o solicitar modificaciones en el cronograma de actividades correctivas presentadas por el ente generador o ante el incumplimiento del mismo a fin de otorgar un plazo para que el ente se ponga a derecho.<sup>441</sup>

Dentro de las medidas especiales con que cuenta el MINSA, que resultan aplicables para abordar la contaminación de las aguas, se pueden mencionar la emisión de órdenes sanitarias, suspensión de permisos de funcionamiento, la clausura total o parcial de establecimientos, la cancelación de permisos.<sup>442</sup> Pueden ser aplicadas como medidas cautelares o con carácter de sanción ante la comprobación de los elementos requeridos en las normas para su establecimiento.

---

<sup>438</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, “Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales” 09 de agosto, 2006. art. 58.

<sup>439</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 39472-S, “Reglamento General para el Otorgamiento de Autorizaciones y Permisos de Funcionamiento otorgados por el Ministerio de Salud” 18 de enero, 2016, art. 2 inciso 22.

<sup>440</sup> *Ibíd.*, art. 2 inciso 35).

<sup>441</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, “Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales” 09 de agosto, 2006. art. 69.

<sup>442</sup> Asamblea Legislativa, “No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973”, art. 356.

Será en el caso concreto donde se valore, de acuerdo con la magnitud de la lesión y la necesidad de intervención para evitar un daño irreparable o de difícil reparación, cuál de ellas es la idónea y el momento procesal oportuno para su imposición.

● Suspensión o cancelación de permisos de funcionamiento

La cancelación o suspensión de permisos se manifiesta en su revocatoria definitiva o temporal de la autorización de instalación o funcionamiento de un establecimiento o de una actividad para la cual fue otorgada o inhibiendo el uso y la exhibición del documento que la acredite.<sup>443</sup>

La suspensión del permiso de funcionamiento se encuentra prevista como consecuencia ante el incumplimiento en la presentación del reporte operacional por parte del ente generador en el plazo establecido de acuerdo con los lineamientos del RgVRAR y puede levantarse cuando el ente generador se comprometa a entregarlo.<sup>444</sup>

Asimismo, aplica ante la inobservancia del plazo otorgado mediante orden sanitaria para cumplir con el cronograma de actividades de remediación.<sup>445</sup>

El RgPSF, adicionalmente faculta a ordenar la suspensión o cancelación de permisos cuando se comentan infracciones a la legislación vigente o con peligro para la salud de las personas que amerite su cancelación anticipada o clausura de conformidad con las regulaciones contenidas en la LGS.<sup>446</sup>

● Clausura total o parcial de establecimientos

La clausura es el cierre formal de un establecimiento, lo que implica la colocación de sellos por parte de la autoridad. La misma puede ser parcial o total y puede ser temporal o definitiva, dichos alcances de determinarán en el caso concreto, de acuerdo con las circunstancias específicas y la magnitud de la irregularidad.<sup>447</sup> Lo que se pretende es impedir el funcionamiento de

---

<sup>443</sup> *Ibíd.*, art. 364.

<sup>444</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, "Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales" 09 de agosto, 2006. art. 68.

<sup>445</sup> *Ibíd.*, art. 70

<sup>446</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 39472-S, "Reglamento General para el Otorgamiento de Autorizaciones y Permisos de Funcionamiento otorgados por el Ministerio de Salud" 18 de enero, 2016, art. 56

<sup>447</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art. 363.

establecimientos que incumplen con la normativa sanitaria y de protección ambiental.

De conformidad con el RgVRAR se puede ordenar esta medida cuando existe un incumpliendo reiterado en los plazos otorgados por la autoridad de salud para el cumplimiento del Cronograma de Actividades del Plan de Acciones Correctivas aprobado.<sup>448</sup>

Además de los supuestos anteriores, la clausura procede cuando se logra corroborar el funcionamiento de establecimientos sin los permisos sanitarios requeridos para su operación; cuando la ley exija tener un profesional responsable técnico y estén funcionando sin tenerlo y cuando por su estado o condición involucren un peligro para la salud de la población, de su personal o de individuos que los frecuenten.<sup>449</sup>

Debe recordarse que el RgVRAR exige a los establecimientos industriales contar con un responsable técnico que entre otras cosas, elabore los reportes operacionales, realice evaluaciones de resultados de las unidades de tratamiento a fin de emitir conclusiones y recomendaciones<sup>450</sup>, así como, en caso de problemas de funcionamiento, realice recomendaciones de acciones correctivas y un cronograma de actividades para su cumplimiento.<sup>451</sup> De esta forma si se logra corroborar su ausencia, se configura una causal para la clausura del establecimiento.

En todo momento la autoridad de salud tiene la potestad de clausurar cualquier edificación o instalación cuando la misma represente un peligro para la salud pública o el bienestar de sus ocupantes, vecinos o visitantes,<sup>452</sup> incluso viviendas que no cuenten con condiciones básicas de saneamiento.

---

<sup>448</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, "Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales" 09 de agosto, 2006, art. 70.

<sup>449</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art. 363.

<sup>450</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, "Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales" 09 de agosto, 2006, art. 53.

<sup>451</sup> *Ibíd.*, art. 55.

<sup>452</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art. 325.

● Desalojo, demolición o reparación

Estas medidas se aplican a edificios o construcciones declarados insalubres. La declaratoria procede cuando las edificaciones no reúnan los requisitos que indican los reglamentos sanitarios y de construcción, En ese sentido, un establecimiento que irrespete las normas contenidas en los reglamentos relacionados con el manejo y tratamiento de sus aguas residuales a cuerpos de agua, podrían ser sujetos de esa declaratoria.<sup>453</sup>

Después de la calificación de insalubre, de acuerdo con la gravedad de los hechos, la autoridad ordena cuál de esas medidas corresponde ejecutar, para lo que otorgará un plazo prudencial. En caso de incumplimiento debe ordenarse el desalojo de los ocupantes del inmueble y su correspondiente clausura. Según corresponda el MINSA podría inclusive practicar las reparaciones o demoliciones.<sup>454</sup>

Esas potestades amplias otorgadas al MINSA, hacen que posea un marco normativo robusto, que le permite ejercer su autoridad de policía para dar una efectiva protección al ambiente y a la salud pública. Estos mecanismos de control son de aplicación obligatoria por parte de los funcionarios del Ministerio, no solo por el mandato del principio de legalidad administrativa, sino además por su obligación de procurar el respeto al derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado a que hace referencia en el artículo 50 de la Constitución Política.

Al respecto la Sala Constitucional ha señalado:

*“ 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*

---

<sup>453</sup> Ibíd., art. 320.

<sup>454</sup> Ibíd., art. 321.

*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 redundará 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”.*<sup>455</sup>

- **Dirección de Aguas**

A pesar que es la encargada de otorgar el permiso de vertidos, las competencias de esa entidad en cuanto a la descarga de aguas especiales son más limitadas que las que ostenta el MINSA. Su función básicamente se circunscribe a la coordinación y colaboración con las autoridades sanitarias en materia de control de respeto a los límites permisibles por parte de los entes generadores, pues son las encargadas por excelencia de la vigilancia del vertido, por ser el ente rector de la salud pública.

Su labor está más enfocada a la verificación del cumplimiento de los parámetros establecidos, pero orientada a monitorear el estado de las aguas superficiales y a determinar las cargas contaminantes por zona, para utilizarlo como insumo a la

---

<sup>455</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 08983 -2006, 23 de junio, 2006,11:16 horas.”

hora de establecer las metas de reducción de la contaminación y calcular el monto del canon ambiental por vertido.

Desde esa visión, no tanto preventiva sino de evaluación y análisis, sus atribuciones en cuanto a la intervención ante conductas contaminantes, se reducen a realizar inspecciones de control y monitoreo en los vertimientos a través de muestreos rutinarios sobre fuentes elegidas de manera aleatoria.<sup>456</sup>

Cuando se advierte una disconformidad de los resultados del muestreo con los límites máximos permisibles, no están facultados a revocar el permiso de vertidos como consecuencia de ese incumplimiento, pues dicho supuesto no se encuentra dentro de las causas de revocatoria del mismo. De esta forma solamente se encuentra habilitado por realizar prevenciones al ente haciendo de su conocimiento las irregularidades, a poner en conocimiento del MINSA la anomalía detectada y en los casos que considere oportunos interponer denuncias ante el TAA.<sup>457</sup>

- **Municipalidades**

Los gobiernos locales no sólo tienen competencia, sino la obligación constitucional y legal, en virtud de su posición de garante de los intereses locales, de ejecutar las acciones que consideren pertinentes a fin de defender y preservar el ambiente libre de contaminación, para asegurar su disfrute por parte de sus munícipes.

### **Medidas de intervención administrativa**

#### **Medidas de intervención cautelar**

Dentro del procedimiento administrativo, es posible dictar medidas de carácter cautelar cuando por necesidad o conveniencia evidente se requiera adoptar una decisión provisional. Las mismas pueden ser ordenadas inclusive de oficio.<sup>458</sup>

En materia de contaminación de aguas, estos presupuestos de necesidad y conveniencia evidente adquieren especial relevancia, pues en muchos casos la

---

<sup>456</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, “Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales” 09 de agosto, 2006. Art 23, inc e).

<sup>457</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos” 17 de abril, 2008, art. 13.

<sup>458</sup> Asamblea Legislativa, “No. 6227, Ley General de Administración Pública, 02 de mayo, 1978” art. 332.

intervención cautelar es la que va a determinar que el daño ocasionado no sea irreversible o de difícil reparación.

No existe una norma dentro de la LGAP que indique cuáles son las posibles medidas. Sin embargo, al existir en una norma de rango legal las medidas aplicables por la Administración Pública ante una conducta lesiva al ambiente, se deben aplicar estas.<sup>459</sup>

En ese sentido, ostenta la potestad genérica de imponer las sanciones y medidas establecidas en la LOA, ante violaciones a la normativa ambiental descritas en el artículo 99, dentro de las que se encuentran.

- Advertencia mediante la notificación de que existe un reclamo.
- Restricciones, parciales o totales, u orden de paralización inmediata de los actos que originan la denuncia.
- Clausura total o parcial, temporal, de los actos o hechos que provocan la denuncia.
- Cancelación parcial, total, temporal, de los permisos, las patentes, los locales o las empresas que provocan la denuncia, el acto o el hecho contaminante o destructivo.
- Modificación o demolición de construcciones u obras que dañen el ambiente.

### **Sanciones**

Por su parte, el Código Municipal dispone que las licencias comerciales podrán suspenderse por incumplimiento de los requisitos ordenados en las leyes para el desarrollo de la actividad.<sup>460</sup>

De la normativa analizada hasta aquí se ha evidenciado cómo verter aguas residuales sin el debido tratamiento se encuentra prohibido en Costa Rica, así como dicha prohibición se encuentra en muchas normas de carácter legal, lo que permite afirmar categóricamente que si un establecimiento industrial no realiza un tratamiento previo adecuado de sus aguas residuales antes de descargarlas a un cuerpo de agua, esa conducta definitivamente infringe la normativa que regula la

---

<sup>459</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995” art. 99.

<sup>460</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7794, Código Municipal, 30 de abril, 1998” art. 90 bis.

actividad realizada, puesto que ese marco legal abarca a toda persona física y o jurídica, pública o privada que utilice un cuerpo de agua para descargar sus aguas residuales.

Esa facultad es una especie de control de legalidad ejercida por los municipios en aras de procurar conseguir el fin público perseguido por el bloque normativo. Acerca de esta potestad en materia de contaminación y daño ambiental, la jurisprudencia administrativa ha referido lo siguiente:

*“... De manera que, el otorgamiento de las respectivas licencias constructivas y las comerciales -en tanto la actividad comercial o industrial que se pretenda realizar- deben resultar conforme a los usos permitidos por la normativa del ordenamiento territorial del cantón o regional. Recuérdese al respecto que el **"poder de policía"** es la competencia que se le reconoce a la Administración, para que, con fundamento en una ley, ésta[sic] regule y reglamente una actividad, a fin de asegurar **el orden público, la salubridad, la tranquilidad; la seguridad de las personas, así como la organización moral, política y económica de la sociedad;** atribución, en virtud de la cual, la imposición de restricciones al goce de los derechos fundamentales, resulta razonable, en tanto su justificación se encuentra precisamente en la consideración de que los derechos fundamentales se encuentran limitados por los de las demás personas, toda vez que deben coexistir con todos y cada uno de los otros derechos fundamentales. Con lo cual, las medidas que el Estado adopte con la finalidad de proteger la seguridad, la salubridad y tranquilidad, son de interés público social, que se manifiestan por medio del poder de policía, entendida como la facultad reguladora del goce de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales. (En este sentido, se pueden consultar las sentencias número 401-91, de las catorce horas del veinte de febrero y 619-91, de las catorce*

*horas cuarenta y cinco minutos del veintidós de marzo, ambas, resoluciones de mil novecientos noventa y uno y 2003-2864, de las quince horas veinte minutos del nueve de abril del dos mil tres, de la Sala Constitucional.) En consecuencia, no sólo puede, sino que debe ejercer con el mayor cuidado las funciones de control urbano, esto es, previo al otorgamiento de cualquier permiso constructivo o desarrollo de fraccionamiento o urbanización en el cantón, sino también el funcionamiento de las empresas e industrias, a fin de verificar que el mismo sea conforme a los postulados de la normativa que rige la materia ambiental, en este caso, urbano y ambiental; pudiendo en todo caso, iniciar los respectivos procedimientos ordinarios, para su constatación, lo anterior en resguardo del debido proceso; así como imponer las respectivas sanciones administrativas, cuando compruebe la existencia de daño o contaminación ambiental, producto de la acción u omisión imputable tanto a persona física como jurídica, en los términos previstos en los numerales 98 y 99 de la citada Ley Orgánica del Ambiente, en relación con el citado 81 bis del Código Municipal, que prevé como sanción administrativa la "Cancelación parcial, total, permanente o temporal, de los permisos, las patentes, los locales o las empresas que provocan la denuncia, el acto o el hecho contaminante o destructivo."<sup>461</sup>*

De acuerdo con lo anterior, las municipalidades deben intervenir dentro de su territorio cuando existan personas o empresas que con sus actividades estén contaminando cuerpos de aguas. Tienen amplias y contundentes potestades de intervención, pudiendo cancelar parcial, total, permanente o temporalmente permisos, patentes, a los locales o empresas que provocan el hecho contaminante.

---

<sup>461</sup> Recurso de Apelación, Tribunal Contencioso Administrativo Sección Tercera, "Voto 410-2011, 31 de octubre, 2011, 14:50 horas."

- **Tribunal Ambiental Administrativo**

Dentro de las potestades otorgadas a este órgano para el cumplimiento de las funciones de control y protección asignadas se encuentran realizar cuando lo estime necesario inspecciones oculares o periciales in situ, a fin de comprobar o descartar la existencia de los actos denunciados, tomar pruebas relevantes para el caso en investigación. Asimismo, de acuerdo con sus consideraciones podría determinar si procede o no citar a las partes a participar en dicha diligencia.<sup>462</sup> Esas acciones las puede realizar, inclusive, en días y horas inhábiles, cuando la gravedad de los hechos requiera premura en la respuesta y la dilación pueda implicar grave perjuicio al ambiente, entorpecer el procedimiento o hacer ilusorio el efecto de la resolución administrativa.<sup>463</sup>

### **Medidas de intervención administrativa**

#### **Medidas de intervención cautelar**

En relación con la protección del ambiente y consecuentemente al resguardo del recurso hídrico, el TAA tiene amplias atribuciones de intervenir en cualquier momento, ya sea de oficio o ante denuncia<sup>464</sup>, en aras de dar una efectiva tutela al medio ambiente e impedir que se consuman daños irreparables.

Tiene competencia en todo el territorio nacional, así como la potestad de imponer medidas cautelares para impedir la comisión o que el daño se continúe ocasionando, según la gravedad de los hechos y cuando la continuación de la actividad implique daños ambientales de difícil o imposible reparación.<sup>465</sup>

Las medidas pueden ser de las más diversas, pues se otorga discrecionalidad al TAA para imponer las que considere más pertinentes de acuerdo con los requerimientos del caso concreto.

---

<sup>462</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34136, "Reglamento de Procedimiento del Tribunal Ambiental Administrativo" 20 de junio, 2007, art. 23.

<sup>463</sup> *Ibíd.*, art. 18..

<sup>464</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995" art. 111

<sup>465</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34136, "Reglamento de Procedimiento del Tribunal Ambiental Administrativo" 20 de junio, 2007, art. 9.

A pesar de lo anterior, existen unas medidas previstas positivamente, a saber:

- a) Restricciones parciales o totales y orden de paralización inmediata de los actos que se denuncian
- b) Suspender temporalmente, en forma total o parcial, el o los actos administrativos que provocan la denuncia.
- c) Clausurar temporalmente, en forma total o parcial, las actividades que provocan la denuncia.<sup>466</sup>
- d) Cancelación parcial, total, permanente o temporal, de los permisos, las patentes, los locales o las empresas que provocan la denuncia, el acto o el hecho contaminante o destructivo.<sup>467</sup>

Como se ve, las medidas previstas le permiten al TAA intervenir cuando se esté ante una contaminación de aguas por vertido ilegal. Las consecuencias de las mismas pueden ser gravosas para los establecimientos industriales y de ser ejecutadas de forma expedita podría implicar una tutela efectiva del recurso y una forma de desincentivar ese tipo de prácticas en la industria, pues sus implicaciones serían económicamente importantes.

### **Sanciones**

Algunas de las medidas estudiadas, también pueden ser impuestas como sanción y ser aplicadas a funcionarios públicos por acciones u omisiones que violenten lo establecido en la normativa ambiental general. Estas sanciones no se limitan a castigar la infracción de las normas contenidas en la LOA, sino que también son aplicables al irrespeto de cualquier norma tendiente a proteger el ambiente.

Las medidas descritas en la LOA que pueden utilizarse como sanción son las siguientes:

- a) Amonestación acorde con la gravedad de los hechos violatorios y una vez comprobados.

---

<sup>466</sup> *Ibíd.*

<sup>467</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995" art. 99

- b) Ejecución de la garantía de cumplimiento, otorgada en la evaluación de impacto ambiental.
- c) Restricciones, parciales o totales, u orden de paralización inmediata de los actos que originan la denuncia.
- d) Clausura total o parcial, temporal o definitiva, de los actos o hechos que provocan la denuncia.
- e) Cancelación parcial, total, permanente o temporal, de los permisos, las patentes, los locales o las empresas que provocan la denuncia, el acto o el hecho contaminante o destructivo.
- f) Imposición de obligaciones compensatorias o estabilizadoras del ambiente o la diversidad biológica.
- g) Modificación o demolición de construcciones u obras que dañen el ambiente.
- h) Alternativas de compensación de la sanción, como recibir cursos educativos oficiales en materia ambiental; además, trabajar en obras comunales en el área del ambiente.

#### **B. Procedimiento administrativo para el establecimiento de medidas o sanciones en cada institución.**

- **Ministerio de Salud**

- Suspensión o cancelación de permisos de funcionamiento

Esta medida se encuentra prevista ante dos supuestos:

1. No presentación de reportes operacionales:

Cuando se incumple la obligación de presentar un reporte operacional la autoridad de salud debe emitir una orden sanitaria de suspensión del permiso de funcionamiento, en la que adicionalmente se ordena entregar un compromiso formal de cumplimiento de presentación del reporte operacional. La suspensión podrá ser levantada con la sola entrega de dicho compromiso.<sup>468</sup>

Si el ente generador no cumple con el compromiso adquirido el MINSA debe interponer denuncia ante el TAA.

---

<sup>468</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601-MINAE, "Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales" 09 de agosto, 2006, art. 68.

## 2. Incumplimiento del Cronograma de Actividades

Con la aprobación del Plan de Acciones Correctivas y su respectivo Cronograma de actividades el ente generador proyecta un plazo para ejecutarlas. Ante el incumplimiento, la autoridad debe emitir una orden sanitaria otorgando un plazo prudencial para que el ente se ponga a derecho y cumpla, la inobservancia de este último plazo conlleva a la suspensión del permiso sanitario y la clausura de la actividad. Cuando se corrobore que el incumplimiento se debe a una negligencia evidente por parte del ente generador, la autoridad está facultada para dictar la suspensión del permiso y clausurar la actividad, dispensando el trámite del plazo.<sup>469</sup>

El RgPSF, adicionalmente faculta a ordenar de manera inmediata la suspensión de la actividad cuando la misma no cuente con dicho permiso o autorización de funcionamiento por parte de la autoridad de salud, de conformidad con las regulaciones contenidas en la LGS.<sup>470</sup>

### ● Clausura total o parcial de establecimientos

Ante la inobservancia reiterada de los plazos otorgados por parte de la autoridad de salud para el cumplimiento del Cronograma de Actividades del Plan de Acciones Correctivas aprobado,<sup>471</sup> procede como medida la clausura total o parcial.

Adicionalmente, se puede dictar de manera inmediata con sólo corroborar el funcionamiento de establecimientos sin los permisos sanitarios requeridos para su operación,<sup>472</sup> cuando se exija tener un profesional responsable técnico o estén funcionando sin tenerlo y cuando por su estado o condición involucren un peligro para la salud de la población, de su personal o de individuos que los frecuenten.<sup>473</sup>

Asimismo, en todo momento la autoridad de salud tiene la potestad de clausurar cualquier edificación o instalación cuando la misma represente un

---

<sup>469</sup> *Ibíd.*, art. 70.

<sup>470</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 39472-S, “Reglamento General para el Otorgamiento de Autorizaciones y Permisos de Funcionamiento otorgados por el Ministerio de Salud” 18 de enero, 2016, art. 50.

<sup>471</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, “Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales” 09 de agosto, 2006. art. 70.

<sup>472</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 39472-S, “Reglamento General para el Otorgamiento de Autorizaciones y Permisos de Funcionamiento otorgados por el Ministerio de Salud” 18 de enero, 2016, art. 50.

<sup>473</sup> Asamblea Legislativa, “No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973”, art. 363.

peligro para la salud pública o el bienestar de sus ocupantes, vecinos o visitantes.<sup>474</sup>

- Desalojo, demolición o reparación

Para dictar esta medida se requiere que exista una declaratoria de insalubridad previa. Esta se dicta cuando la edificación no reúna los requisitos que indican los reglamentos sanitarios y de construcción.

En este sentido, un establecimiento que irrespete las normas contenidas en los reglamentos relacionados con el manejo y tratamiento de sus aguas residuales vertidas a cuerpos de agua, podrían ser sujetos de esta declaratoria.<sup>475</sup>

Una vez declarada se debe comunicar al propietario o encargado cuál de estas medidas corresponde ejecutar, para lo que se otorgará un plazo prudencial. En caso de incumplimiento se debe ordenar el desalojo de los ocupantes del inmueble y su correspondiente clausura. Según corresponda el MINSA podría inclusive practicar por su propia cuenta las reparaciones o demoliciones necesarias.<sup>476</sup>

- **Servicio Nacional de Salud Animal:**

La Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal [LGSENASA] creó el Tribunal Administrativo del SENASA,<sup>477</sup> como un órgano adscrito a SENASA, con competencia exclusiva en la investigación y resolución de todo proceso administrativo tendiente a la aplicación de las medidas y sanciones administrativas establecidas en la materia bajo su conocimiento.

- **Medidas cautelares**

Dentro del procedimiento administrativo que conoce las infracciones a la Ley de Sanidad Animal, es posible dictar medidas de carácter cautelar cuando los hechos denunciados impliquen eventualmente la consumación de daños de difícil o imposible reparación. Las mismas pueden ser ordenadas inclusive de oficio.<sup>478</sup>

---

<sup>474</sup> Ibíd., art. 325.

<sup>475</sup> Ibíd., art. 320.

<sup>476</sup> Ibíd., art. 321.

<sup>477</sup> Asamblea Legislativa, “No 8495 Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal 06 de abril, 2006”, art. 99.

<sup>478</sup> Asamblea Legislativa, “No. 6227, Ley General de Administración Pública, 02 de mayo, 1978” art. 332

## Sanciones

El procedimiento se encuentra regulado en el Reglamento del Tribunal de Procedimiento Administrativo Sancionador del Servicio Nacional de Salud Animal [RgTPASSNSA] la LGSENASA y de manera supletoria deben aplicarse los lineamientos del procedimiento ordinario contenidos en la LGAP.

La función del Tribunal se encuentra regida por los principios de oralidad, oficialidad, celeridad, inmediación de la prueba e informalidad.<sup>479</sup>

En virtud lo anterior posee un impulso procesal de oficio<sup>480</sup> que lo faculta a conducir la tramitación del procedimiento sin necesidad de gestión de parte. Las causas pueden iniciar de oficio o por denuncia.<sup>481</sup> Pese al principio de informalidad, la denuncia debe cumplir con los requisitos establecidos en la LGAP, a saber: nombre lugar de residencia y lugar de notificaciones del denunciante y del denunciado, la pretensión con indicación de los daños y perjuicios que se reclamen, su estimación, origen y naturaleza; motivos o fundamentos de derecho, fecha y firma.<sup>482</sup>

La denuncia puede recibirse por escrito,<sup>483</sup> de forma oral en el despacho<sup>484</sup>, o ser interpuesta por fax o correo electrónico.<sup>485</sup>

Una vez recibida la denuncia, el Secretario instructor determinará su admisibilidad y de ser procedente, dictará, en conjunto con el Presidente del Tribunal el acto de apertura del procedimiento y del que se dará traslado al denunciado.<sup>486</sup>

A partir de ese momento se recaban las pruebas que se determinen necesarias para la búsqueda de la verdad real de los hechos. Para ello tiene la

---

<sup>479</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 36475-MAG, "Reglamento del Tribunal de Procedimiento Administrativo Sancionador del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)" 13 de enero, 2011, art. 7.

<sup>480</sup> *Ibíd.*, art. 7.

<sup>481</sup> *Ibíd.*, art. 15 y 16.

<sup>482</sup> Asamblea Legislativa, "No. 6227, Ley General de Administración Pública, 02 de mayo, 1978" art. 285

<sup>483</sup> *Ibíd.*, art. 15.

<sup>484</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 36475-MAG, "Reglamento del Tribunal de Procedimiento Administrativo Sancionador del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)" 13 de enero, 2011, art. 16.

<sup>485</sup> *Ibíd.*, art. 18.

<sup>486</sup> *Ibíd.*, art. 21.

facultad de solicitar a la Administración Pública todo tipo de informes técnicos o administrativos,<sup>487</sup> que deben entregarse en los plazos en la LGAP, de acuerdo con su complejidad.<sup>488</sup> Asimismo, cuando lo estime oportuno podrá realizar las inspecciones oculares o periciales que considere necesarias, para las que debe citar a las partes.<sup>489</sup>

Una vez recabada toda la prueba pertinente se realiza la apertura del procedimiento ordinario administrativo,<sup>490</sup> las partes deben ser citadas a una audiencia en la que se admitirá y evacuará toda la prueba y alegatos que fueren pertinentes incoados por las partes.<sup>491</sup>

Finalizada la audiencia, se dictará la resolución final en un plazo no mayor de 10 días.<sup>492</sup> En caso de comprobarse los hechos denunciados se determinará la imposición de las sanciones pertinentes. Estas deben tomar en cuenta la situación económica del infractor, las circunstancias del responsable, las características de la explotación o del sistema de producción, el grado de dolo o culpa, el beneficio obtenido, el daño o riesgo en se haya puesto a las personas; el cumplimiento de advertencias previas y la alteración social que pueda provocarse.<sup>493</sup>

La resolución final tiene recurso de revocatoria y de apelación ante el Ministro de Agricultura y Ganadería quien agotará la vía administrativa.<sup>494</sup> En caso que la resolución final fuere omisa u oscura en su parte dispositiva procede el recurso de adición y aclaración.<sup>495</sup> Una vez firme, es de acatamiento estricto y obligatorio.<sup>496</sup>

---

<sup>487</sup> *Ibíd.*, art. 23.

<sup>488</sup> Asamblea Legislativa, "No. 6227, Ley General de Administración Pública, 02 de mayo, 1978" art. 262.

<sup>489</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 36475-MAG, "Reglamento del Tribunal de Procedimiento Administrativo Sancionador del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)" 13 de enero, 2011, art. 24.

<sup>490</sup> *Ibíd.*, art. 24.

<sup>491</sup> *Ibíd.*, art. 27.

<sup>492</sup> *Ibíd.*, art. 28.

<sup>493</sup> *Ibíd.*, art. 29.

<sup>494</sup> *Ibíd.*, art. 35.

<sup>495</sup> *Ibíd.*, art. 37 .

<sup>496</sup> Asamblea Legislativa, "No 8495 Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal 06 de abril,2006", art. 99.

- **Municipalidades:**

- Medidas cautelares**

Dentro del procedimiento administrativo general establecido en LGAP, es posible dictar medidas de carácter cautelar en cualquier momento cuando por necesidad o conveniencia evidente, se requiera adoptar una decisión provisional. Las mismas pueden ser ordenadas inclusive de oficio.<sup>497</sup>

- Sanciones**

La LGAP, ordena iniciar un procedimiento administrativo ordinario cuando el acto final pueda causar perjuicio grave al administrado, ya sea imponiendo obligaciones, suprimiendo o negándole derechos subjetivos o por cualquier otra forma de lesión grave y directa a sus derechos o intereses legítimos.<sup>498</sup>

De esta forma, cuando una municipalidad pretenda imponer una sanción, como sería la cancelación de licencias comerciales o patentes en razón de un incumplimiento de la normativa ambiental, debe realizar un procedimiento administrativo, a fin de determinar la verdad real de los hechos en apego al principio de debido proceso establecido en la LGAP.

Ese procedimiento no debe durar más de 2 meses posteriores a la presentación de la denuncia<sup>499</sup> so pena de implicar una falta grave de servicio por parte de los miembros del órgano director. A pesar de ello el acto final dictado fuera de plazo será tomado como válido para todo efecto legal.<sup>500</sup>

Los principios que informan este procedimiento son el de economía, simplicidad, celeridad y eficiencia.<sup>501</sup>

Una vez iniciado el procedimiento se debe señalar una comparecencia, que debe ser notificada a las partes con al menos 15 días de antelación a la fecha de la realización.<sup>502</sup> En esta citación se debe enumerar de forma sucinta, la documentación existente, informar el departamento donde es tramitado el expediente, a fin de ponerlo a disposición de las partes para el ejercicio de su

---

<sup>497</sup> Asamblea Legislativa, "No. 6227, Ley General de Administración Pública, 02 de mayo, 1978", art. 332.

<sup>498</sup> *Ibíd.*, art. art. 308.

<sup>499</sup> *Ibíd.*, art. 261 inciso 1).

<sup>500</sup> *Ibíd.*, art. 329.

<sup>501</sup> *Ibíd.*, art. 269.

<sup>502</sup> *Ibíd.*, art. 311.

defensa, así como prevenirse a las partes que la audiencia es el momento procesal oportuno para presentar toda la prueba de descargo.<sup>503</sup>

En la audiencia el administrado puede ofrecer su prueba, pedir prueba testimonial, realizar sus pretensiones y conclusiones del análisis de la prueba existente en el expediente.<sup>504</sup>

Finalizada esta diligencia el órgano director cuenta con un plazo de 15 días para dictar la resolución final, salvo que considere necesario la incorporación de nueva prueba o la introducción de nuevos hechos para lo cual debe solicitar autorización a su superior jerárquico, quien tiene 48 horas para decidir si es procedente. Si lo considera oportuno, fijará un plazo máximo de 15 días adicionales para realizar otra comparecencia donde se discutirán los hechos y pruebas nuevos. En todo caso será prohibido realizar más de 2 comparecencias.<sup>505</sup>

- **Tribunal Ambiental Administrativo**

El procedimiento se encuentra regulado en el Reglamento de Procedimiento del Tribunal Ambiental Administrativo [RgPTAA], la LOA y de manera supletoria deben aplicarse los lineamientos del procedimiento ordinario contenidos en la LGAP.

La función del TAA se encuentra regida por los principios de oralidad, oficialidad, celeridad e inmediación de la prueba.<sup>506</sup>

Las causas pueden iniciar de oficio o por denuncia.<sup>507</sup> A pesar que el trámite se encuentra exento de toda formalidad, la misma debe contener al menos el nombre y domicilio del denunciante y del denunciado, los hechos, descripción de la prueba, si existe y lugar de notificaciones.<sup>508</sup> Debe ser presentada de forma escrita. Sin embargo, puede recibirse de forma oral en el despacho, siempre y cuando se ratifique de manera escrita dentro de los ocho días naturales

---

<sup>503</sup> Asamblea Legislativa, “No. 6227, Ley General de Administración Pública, 02 de mayo, 1978”, art. 312.

<sup>504</sup> *Ibíd.*, art. 317.

<sup>505</sup> *Ibíd.*, art. 319.

<sup>506</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995”, art.106.

<sup>507</sup> Asamblea Legislativa, “No. 6227, Ley General de Administración Pública, 02 de mayo, 1978”, art. 284.

<sup>508</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995”, art. 107.

siguientes.<sup>509</sup> Cuando la denuncia sea interpuesta por fax, el documento original debe ser remitido dentro de los tres días hábiles posteriores al envío.<sup>510</sup>

Posterior a su estudio, inicia la etapa de investigación, dentro de la cual, el TAA tiene la facultad de determinar si da traslado o no de la denuncia al supuesto infractor, lo anterior a fin de no entorpecer las investigaciones. A partir de ese momento se recaban las pruebas que se determinen necesarias para la búsqueda de la verdad real de los hechos, para lo cual tiene la facultad de solicitar a la Administración Pública todo tipo de informes técnicos o administrativos,<sup>511</sup> los que deben ajustarse a los plazos de entrega establecidos en la LGAP, de acuerdo con su complejidad.<sup>512</sup>

Asimismo, en caso de requerirlo, el caso concreto tiene la obligación de asesorarse con la SETENA o cualquier organismo, nacional o internacional, persona física o jurídica según lo considere necesario.<sup>513</sup>

Una vez recabada toda la prueba pertinente a juicio del juez instructor, se realiza la apertura del procedimiento ordinario administrativo, para lo que se deben citar a las partes a una audiencia, en la que se admitirá y evacuará toda la prueba y alegatos que fueren pertinentes incoados por las partes<sup>514</sup>

Finalizada la audiencia, se dictará la resolución final en la que, en caso de comprobarse los hechos denunciados, se determinará alguna de las sanciones establecidas en la LOA.<sup>515</sup>

La resolución final tiene recurso de revocatoria, de revisión y en caso que fuere omisa u oscura en su parte dispositiva procede el recurso de adición y aclaración.<sup>516</sup>

---

<sup>509</sup> *Ibíd.*, art. 112, en concordancia con Decreto Ejecutivo N° 34136, "Reglamento de Procedimiento del Tribunal Ambiental Administrativo" 22 de abril, 1980, art. 15 .

<sup>510</sup> *Ibíd.*, art. 17.

<sup>511</sup> *Ibíd.*, art. 22.

<sup>512</sup> Asamblea Legislativa, "No. 6227, Ley General de Administración Pública, 02 de mayo, 1978", art. 262.

<sup>513</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995", art. 109.

<sup>514</sup> Asamblea Legislativa, "No. 6227, Ley General de Administración Pública, 02 de mayo, 1978", art. 309.

<sup>515</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo N° 34136, "Reglamento de Procedimiento del Tribunal Ambiental Administrativo" 22 de abril, 1980, art. 27.

<sup>516</sup> *Ibíd.*, art. 30.

Los fallos agotan la vía administrativa y sus resoluciones son de acatamiento obligatorio.<sup>517</sup>

## SECCIÓN II RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD CIVIL APLICABLE

### A) Responsabilidad civil del dueño y de la empresa

En relación con la responsabilidad civil del dueño de un establecimiento industrial derivada de la contaminación y daños al ambiente convergen una serie de normas que lo vinculan como responsable civil de lesión, tanto de manera directa como solidaria.

En primera instancia es necesario aclarar que en Costa Rica la responsabilidad extracontractual generada a raíz de un daño ambiental es objetiva. Dicha posición se fundamenta en la teoría del riesgo desarrollada jurisprudencialmente a partir del artículo 1048 del Código Civil *“quien ejerce o se aprovecha de una actividad con elementos potencialmente peligrosos para los demás, debe también soportar sus inconveniencias,”*<sup>518</sup> Dicho de otra forma, *“la responsabilidad objetiva reside en el hecho de que aquel que, para su propio provecho, crea una fuente de probables daños y expone a las personas y los bienes ajenos a peligro, queda obligado si el daño se verifica.”*<sup>519</sup>

Como se analizó, el permiso de vertido en Costa Rica es una tolerancia por parte del Estado ante la contaminación de los cuerpos de agua, realizada de forma controlada. Esta actividad se encuentra regulada por límites que han sido establecidos tomando en cuenta la capacidad del cuerpo de agua de regenerarse, por lo que su irrespeto conllevaría a una lesión que implicaría, según la cantidad, daños al recurso e inclusive a la salud de las personas y la vida acuática asociada a estos cuerpos de agua.

Ese riesgo que asume el empresario al utilizar los cuerpos de agua como lugar de descarga de sus aguas residuales previamente tratadas, es por el que debe

---

<sup>517</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo N° 34136, “Reglamento de Procedimiento del Tribunal Ambiental Administrativo” 22 de abril, 1980, art. 103.

<sup>518</sup> Proceso Ordinario, Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 0061 -1996, 19 de junio, 1996, 14:50 horas”.

<sup>519</sup> Recurso de Casación, Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 0071-2010, 25 de junio, 2010, 10:55 horas.”

responder ante un eventual daño al recurso, máxime que se trata de un elemento de trascendental importancia para la vida y que es de alta vulnerabilidad a la contaminación.

De esta forma *“alguien que cree un riesgo que esté por encima de los niveles admisibles, obteniendo un lucro de la actividad riesgosa, no existe ningún fundamento válido para que no sea llamado a ser responsable por los daños producidos por la ejecución de esa actividad.”*<sup>520</sup>

En la responsabilidad civil extracontractual, la obligación de reparar nace de la preexistencia de un deber jurídico infringido por el sujeto de donde surge su deber de resarcir.

Según se desarrolló, dentro del ordenamiento jurídico costarricense existe una serie de normas, tanto de orden legal como reglamentario, que establecen la prohibición de contaminar los cuerpos de agua<sup>521</sup> y el deber de dar tratamiento a las aguas residuales producto de los procesos industriales,<sup>522</sup> cuando las mismas van a ser vertidas en un cuerpo receptor.

Las normas jurídicas que vinculan al dueño a responder por los daños ambientales ocasionados por su empresa en contravención de estas regulaciones, encuentra su asidero legal principalmente en las siguientes normas:

Para los efectos de la aplicación de la normativa de tratamiento de aguas residuales, ente generador es la persona física o jurídica responsable de tratar sus aguas residuales y su vertido en un cuerpo de agua receptor.

El artículo 101 de la LOA establece que los causantes de las infracciones contra las leyes que protegen el ambiente y la diversidad son responsables civilmente por los daños y perjuicios causados, así como los titulares de las

---

<sup>520</sup> Proceso Ordinario, Tribunal Segundo Civil, Sección Primera. “Voto 26-2002, 31 de enero, 2002, 09:30 horas.

<sup>521</sup> Asamblea Legislativa, “No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973”, art. 263 y 293 y Asamblea Legislativa, “No. 7317 Ley de Conservación de la Vida Silvestre, 30 de octubre, 1992”, art. 128.

<sup>522</sup> “No. 276, Ley Aguas, 27 de agosto, 1942” art. 57, “No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973”, art. 293, “No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995” art. 65 y 66 de la Ley Orgánica del Ambiente, Artículo No 833 Ley de Construcciones 02 de noviembre, 1949”, art. 71, Decreto Ejecutivo 11492-SPPS, “Reglamento de Higiene Industrial” 22 de abril, 1980. art. 35, Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Acuerdo tomado en Sesión Ordinaria N°6306 Artículo II, Inc. 6, “Reglamento de Construcciones” 15 de marzo 2018, art. 108 y 206, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, “Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales” 09 de agosto, 2006. art. 4 y Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos” 17 de abril, 2008, art. 15.

empresas o las actividades donde se causen esos daños, ya sea por acción o por omisión<sup>523</sup>

En ese mismo sentido, dispone que el daño o contaminación del ambiente le es imputable a toda persona física que lo realice<sup>524</sup> y quien contamine será responsable por ese daño causado.<sup>525</sup>

El RgCAV, establece que las personas que descarguen sus aguas residuales sin el permiso de vertido, estarán sujetas a los procedimientos y sanciones administrativas, civiles y penales establecidas en la legislación vigente.<sup>526</sup>

Por su parte la LGS establece que la entidad jurídica tendrá responsabilidad civil solidaria con quien resultare responsable de infringir la normativa sanitaria en el establecimiento que le pertenezca, administre o explote a cualquier título.<sup>527</sup>

Aunado a lo anterior, la responsabilidad civil de los dueños de las empresas, se deriva también de las normas de responsabilidad establecidas en el Código Civil.

En el párrafo III del artículo 1048 del Código Civil se recoge la *“culpa in eligendo e in vigilando”* que literalmente establece:

*"El que encarga a una persona del cumplimiento de uno o muchos actos, está obligado a escoger una persona apta para ejecutarlos y a vigilar la ejecución en los límites de la diligencia de un buen padre de familia; y si descuidare esos deberes, será responsable solidariamente de los perjuicios que su encargado causare a un tercero con una acción violatoria del derecho ajeno, cometida con mala intención o por negligencia en el desempeño de sus funciones, a no ser que esa acción no se hubiere podido evitar con todo y la debida diligencia en vigilar."*

---

<sup>523</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995", art. 101.

<sup>524</sup> *Ibíd.*, art. 98.

<sup>525</sup> *Ibíd.*, art. 2 inciso d).

<sup>526</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, "Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos" 17 de abril, 2008, art. 15.

<sup>527</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art. 384.

Otro tipo de responsabilidad que converge es la derivada del hecho punible. Recuérdese que el vertido de sustancias contaminantes a los cuerpos de agua, eventualmente puede configurar un delito, si se da sin permiso o por encima de los valores establecidos en este. Lo que hace aplicable la norma contenida en el Código Penal que señala que *“son responsables civilmente de manera solidaria con los autores, las personas naturales o jurídicas dueñas de establecimientos de cualquier naturaleza en que se cometiere un hecho punible por parte de sus administradores, dependientes y demás trabajadores a su servicio.”*<sup>528</sup>

De acuerdo con las normas analizadas se puede colegir que la responsabilidad civil de los titulares de la empresa deriva de la concurrencia de distintos tipos de responsabilidad, lo que hace posible afirmar categóricamente que siempre tendrán que responder civilmente ante una contaminación del recurso hídrico derivada del vertido de aguas residuales, ya sea en mayor medida de lo autorizado o las realizadas sin el tratamiento previo debido.

#### **B) Responsabilidad civil del responsable técnico**

El responsable técnico es el profesional encargado de elaborar el reporte operacional del sistema de tratamiento en cumplimiento de la normativa sanitaria relativa al manejo de aguas residuales.<sup>529</sup>

Su responsabilidad principal es informar al MINSA acerca del funcionamiento de los sistemas de tratamiento del ente generador. En caso de encontrar irregularidades o incumplimientos, en los límites de vertido, debe consignarlo en el reporte y adicionalmente debe adjuntar una proposición de Plan de Acciones Correctivas para corregir los problemas encontrados en un plazo determinado. Ese plan es sometido a análisis por parte del MINSA que finalmente decide si lo aprueba o si sugiere cambios.

Esa función otorgada es de mucha importancia, pues, aunque sus servicios son costeados por el ente generador, es una suerte de inspector o auditor objetivo que fiscaliza el funcionamiento de los sistemas.

---

<sup>528</sup> Asamblea Legislativa, “No 4573 Código Penal 04 de mayo, 1970”, art. 106 inc 3).

<sup>529</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, “Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales” 09 de agosto, 2006, art. 3.

Si bien es cierto, tratándose de daño ambiental aplica la responsabilidad objetiva de la empresa, también lo es que eso no omite la responsabilidad subjetiva generada por los participantes ante los daños que con su negligencia, impericia o dolo causaren en el desempeño de sus funciones.<sup>530</sup>

El responsable técnico tiene deber de garante. Es un deber especial derivado de su función, distinto al deber que tienen todos los habitantes de emplear al máximo su diligencia en el cumplimiento de la normativa ambiental a fin de evitar o controlar la contaminación,<sup>531</sup> pues se le impone el deber de evaluar los resultados de las mediciones rutinarias, el resultado de los análisis de laboratorio y las anotaciones de la operación del sistema de tratamiento consignadas en la Bitácora, a fin de determinar el funcionamiento del sistema de tratamiento y cuando se evidencie cualquier anomalía o problema, debe reportarlo al MINSA, adjuntando el respectivo plan de acciones correctivas para solucionar los problemas encontrados.<sup>532</sup>

Asimismo, es el encargado de darle seguimiento a ese plan y reportar su cumplimiento en el reporte operacional por medio de los reportes operacionales siguientes.

De lo anterior se evidencia que su función es básica en la prevención de la contaminación de los cuerpos de agua, aun y cuando este responsable técnico sea una persona distinta a la persona encargada del funcionamiento de la planta, pues en sus manos está prever eventuales desperfectos o problemas de la planta que originen una contaminación hídrica.

El reporte operacional no es sólo un documento de trámite, supone un trabajo de análisis de datos por parte del responsable técnico, de ahí la exigencia que el mismo cuente con un grado académico y experiencia comprobable en análisis químicos y manejo de aguas residuales y se encuentre inscrito ante el MINSA.<sup>533</sup>

---

<sup>530</sup> Proceso Ordinario, Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, "Voto 0053 -1994, 22 de julio, 1994, 14:30 horas".

<sup>531</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art. 293.

<sup>532</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, "Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos" 17 de abril, 2008, art. 53.

<sup>533</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, "Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales" 09 de agosto, 2006, art. 44.

El artículo 1045 del Código Civil establece que todo aquel que cause un daño a otro está obligado a repararlo cuando el mismo sea cometido por dolo, falta, negligencia o imprudencia.

Asimismo, el artículo 1046 decreta la obligación de reparar los daños y perjuicios ocasionados por un delito o cuasidelito. Pesa sobre los que hayan participado en él en cualquiera de las formas de participación establecidas.

La LOA, por su parte, señala que los causantes de las infracciones a las leyes que regulen al ambiente serán civilmente responsables por los daños causados.<sup>534</sup> El término causantes, da la impresión de no solo estar referido al autor directo de la conducta, pues señala que sin perjuicio de las responsabilidades de otra naturaleza que como partícipes se les pueda atribuir, lo que podría incluir a todas las formas de participación.

El responsable técnico es quien certifica la existencia o no de problemas en dichos sistemas y sus posibles soluciones. Como se indicó no es un trabajo de escritorio, supone un análisis de datos que permiten identificar fallas y prever posibles afectaciones al recurso. Su mala ejecución realizada a título de negligencia, culpa o dolo, genera o al menos colabora en ocasionar daños por los que, de acuerdo con el régimen de responsabilidad analizado, debe responder civilmente, al no realizar las funciones encomendadas, generando datos falsos o conociendo la existencia de incumplimientos o posibles fallas en los sistemas de tratamiento de aguas omite informarlas al MINSA, pues con su actuar colabora con la consumación del daño.

Es importante mencionar que, en relación con la responsabilidad subjetiva, la víctima conserva su deber de probar, adicional al daño, el nexo de causalidad entre el actuar del sujeto y el resultado, así como la responsabilidad del sujeto.

### **C) Responsabilidad civil del funcionario**

La LGAP establece en su numeral 199 párrafo primero el régimen de responsabilidad aplicable al funcionario. Al efecto menciona que *será responsable personalmente y ante tercero el servidor público que haya actuado con dolo o*

---

<sup>534</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995", art.101.

*culpa grave en el desempeño de sus deberes o con ocasión del mismo, aunque solo haya utilizado los medios y oportunidades que le ofrece el cargo.*

Esta conducta del funcionario en doctrina se denomina falta personal y se produce ya sea con intención de causar ese daño, o a raíz de una conducta culposa del funcionario.

Con respecto al elemento volitivo del funcionario el profesor Jinesta Lobo explica:

*“dolo y la culpa grave del funcionario... el primero es la voluntad e intención del hecho dañoso, en tanto que la segunda surge por la ausencia de previsión, intención y voluntad del daño causado, sin embargo, el mismo se produce por negligencia, imprudencia e impericia, esto que, por quebranto de las reglas de precaución establecidas por la experiencia por la experiencia o para lograr una convivencia pacífica y ordenada. El funcionario culpable pudo prever o evitar el daño y no lo hizo. La conducta culposa se valora mediante un parámetro objetivo que es el modelo de hombre medio “bonus pater familias” romano, es decir, del hombre de inteligencia y voluntad media y normal que no hubiera incurrido, en similares circunstancias, en una conducta imprudente o negligente.”<sup>535</sup>*

En cuanto a la culpa grave requerida en la actuación del funcionario, la Procuraduría General de la República señaló:

*“De las variadas clasificaciones de la culpa que la doctrina suele establecer, la más relevante a efectos civiles es la que distingue de la culpa leve u ordinaria la culpa grave o lata. La culpa grave o lata consiste en un apartamiento de gran entidad del modelo de diligencia exigible: No prever o no evitar lo que cualquier persona mínimamente cuidadosa*

---

<sup>535</sup> Ernesto Jinesta Lobo. “Responsabilidad Administrativa”. Tomo II. (Tratado de Derecho Administrativo, San José, Costa Rica: IusConsultec S.A, 2005) 237-238.

*hubiera previsto o evitado. Puede ser grave tanto la culpa consciente como la culpa inconsciente o sin previsión. En el primer caso, siempre que el agente no haya querido ni aceptado la producción de la falta de cumplimiento o del evento dañoso previsto, pues entonces habría dolo, siquiera eventual.*<sup>536</sup>

El bloque de legalidad aplicable a la materia de tratamiento de aguas residuales y de protección del recurso hídrico en general, recoge una serie de responsabilidades que hacen imprescindible tomar las medidas necesarias otorgadas a los funcionarios con el fin de proteger el ambiente mediante la prevención o al menos para evitar un daño irreversible o de difícil reparación, en los cuerpos de agua.

En primera instancia está la obligación genérica de todos los funcionarios públicos, con competencias relacionadas con el ambiente, de dictar medidas protectoras y sanciones cuando se logre corroborar la violación a las normas de protección ambiental o ante conductas dañinas al ambiente, dentro de las cuales se encuentra el manejo adecuado de las aguas residuales y la prevención de la contaminación.<sup>537</sup>

En relación con los funcionarios del MINSA, adicionalmente la LGS les otorga la potestad de ordenar y ejecutar las medidas pertinentes para evitar la aparición de peligros, la agravación de un daño o la reincidencia en la perpetración de infracciones legales o reglamentarias que atenten contra la salud de las personas<sup>538</sup>

Asimismo establece la obligación de coordinar con las demás autoridades sanitarias,<sup>539</sup> las actividades de control y protección sanitaria, so pena de despido sin responsabilidad patronal.<sup>540</sup>

---

<sup>536</sup> Procuraduría General de la República, "Opinión Jurídica OJ-056-2000, 30 de mayo, 2000."

<sup>537</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995", art. 99.

<sup>538</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art. 341, 355.

<sup>539</sup> La Ley de SENASA le otorga a sus funcionarios calidad de autoridad de salud. Con las facultades descritas en, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art. 349.

<sup>540</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art. 338 bis.

En cuanto a los funcionarios del MINAE, además de su potestad genérica de intervención, tienen la obligación de coordinar con el MINSA y con las entidades competentes, a fin de tomar todas las medidas preventivas y correctivas necesarias, cuando de conformidad con el principio precautorio que rige la materia ambiental existan indicios que hagan presumir la posibilidad de graves riesgos o alteraciones a los ecosistemas naturales.<sup>541</sup>

De esta forma, por la relevancia de los bienes jurídicos involucrados, salud y medio ambiente, ambos de primer orden de importancia por su estrecha relación con la vida, la diligencia de las autoridades de salud es de trascendental importancia en la tutela efectiva de estos bienes, por lo que, *contrario sensu*, su actuar omisivo y negligente puede tener consecuencias irreparables en la salud, en el recurso, los ecosistemas acuáticos asociados y en general en el ambiente.

De ahí que la conducta omisiva del funcionario en relación con estas potestades, le genera responsabilidad civil subjetiva. Para demostrarla, debe probarse que la omisión se realizó a título de culpa grave o dolo y el nexo de causalidad con el daño ocasionado.

#### **D) Responsabilidad civil del Estado**

La responsabilidad de la Administración Pública tiene su fundamento en la Constitución Política que declara al gobierno de la República como popular, representativo, participativo, alternativo y responsable.<sup>542</sup> Asimismo, el artículo 41 dispone que, ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales.

La Sala Constitucional ha mencionado que la *responsabilidad objetiva* del Estado es un principio constitucional, que resulta congruente con los principios del Estado Social de Derecho, precisamente con los de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, y de seguridad jurídica e igualdad de todos los ciudadanos ante la ley.<sup>543</sup>

---

<sup>541</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos” 17 de abril, 2008, art. 32.

<sup>542</sup> Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución Política, 17 de noviembre, 1949”, art. 9.

<sup>543</sup> Acción de Inconstitucionalidad, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 3446-1996, 09 de julio, 1996, 15:18 horas.”

La responsabilidad de la Administración puede derivarse de varias fuentes: a raíz de la responsabilidad solidaria por las conductas desplegadas por sus funcionarios, la generada por faltar a su deber de fiscalizar y prevenir la lesión al bien jurídico y finalmente la originada por su propia conducta como ente generador.

a. Responsabilidad civil solidaria por conducta ilícita del funcionario:

La LGAP contiene el régimen de responsabilidad aplicable a la Administración Pública derivada de la conducta ilícita de su funcionario.

En primera instancia, la LGAP establece la norma genérica de responsabilidad de la administración por todos los daños que cause su funcionamiento legítimo, o ilegítimo, normal o anormal<sup>544</sup> y adicionalmente, instaura el principio de solidaridad, que indica que la Administración será solidariamente responsable con sus servidores ante terceros por los daños que éste[sic] cause en las condiciones señaladas por ley.<sup>545</sup>

Específicamente en relación con la responsabilidad por conducta ilícita decreta la obligación de la Administración de reparar todo daño causado a los derechos subjetivos ajenos por faltas de sus servidores cometidas durante el desempeño de los deberes del cargo o con ocasión del mismo, o cuando esa falta se dé por el uso ilegal de las potestades conferidas.<sup>546</sup>

En este tipo de responsabilidad es requerido, individualizar la conducta y al funcionario causante del daño y que este sea cometido a título de culpa grave o daño, como requisito para activar esa responsabilidad solidaria de la Administración, según fue analizado.

b. Responsabilidad objetiva de la administración por inactividad:

El artículo 66 de LGAP determina que las potestades de imperio, su ejercicio y su cumplimiento son irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles. Asimismo, impone reserva legal para instaurar compromisos de no ejercer una potestad de imperio.

Dicho enunciado tiene relación con el principio de legalidad administrativa e

---

<sup>544</sup> Asamblea Legislativa, "No. 6227, Ley General de Administración Pública, 02 de mayo, 1978", art. 90.

<sup>545</sup> *Ibíd.*, art. 201.

<sup>546</sup> *Ibíd.*, art. 191.

impone a los funcionarios un deber de ejercer las potestades otorgadas en estricto apego al ordenamiento jurídico, que funciona a su vez como cimiento y límite de su gestión.

En este sentido la inactividad, inercia o pasividad de la Administración de realizar conductas a las que se encuentra obligada por el ordenamiento jurídico, le genera una responsabilidad por el daño causado.

El derecho al buen funcionamiento de los servicios públicos es un derecho fundamental consagrado a nivel de constitucional. Ello ha sido entendido por la Sala Constitucional:

*VI.- DERECHO FUNDAMENTAL AL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS. Nuestra Constitución Política recoge, implícitamente, el derecho fundamental de los administrados al buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos, esto es, que sean prestados con elevados estándares de calidad, el cual tiene como correlato necesario la obligación de las administraciones públicas de prestarlos de forma continua, regular, celeridad, eficaz y eficiente. Esta última obligación se desprende de la relación sistemática de varios preceptos constitucionales, tales como el 140, inciso 8, el cual le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4), en cuanto incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 en la medida que incorpora el principio de “eficiencia de la administración”.<sup>547</sup>*

De acuerdo con lo anterior, la Administración debe responder por todos los daños causados en la prestación de un servicio a su cargo. Debido a la dificultad de identificar y demostrar la infracción personal de un servidor en específico, ya

---

<sup>547</sup> Recurso de Amparo, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 532-2004, 13 de julio, 2004,17:03 horas.”

porque participaron muchos de ellos o porque se dificulta determinar el aporte de alguno en la producción del daño, se instauró la falta de servicio como un parámetro objetivo que permite vincular a la Administración por los daños causados por ella en la prestación de un servicio y cumplir con ello con el deber de la Administración de responder por todos los daños causados.

A nivel doctrinal se define ese tipo de falta como:

*“La falta de servicio es un incumplimiento en el funcionamiento normal del servicio, que incumbe a uno o a varios agentes de la administración, pero no imputable a ellos personalmente[...] De todo servicio se espera un cierto nivel medio, variable según su misión y según las circunstancias; la falta aparece por debajo de este nivel [...]*

*En la falta de servicio, la persona del agente no es tomada en consideración; él no es responsable respecto de la víctima, ni respecto de la administración. La responsabilidad recae directamente en la persona pública de la que depende el agente.”<sup>548</sup>*

Esa falta de servicio ha sido considerada como contenida dentro del concepto de funcionamiento anormal de la administración:

*“De esta manera, la anormalidad atiende a aquellas conductas administrativas, que en sí mismas, se apartan de la buena administración (conforme al concepto utilizado por la propia Ley General en el artículo 102 inciso d., que entre otras cosas incluye la eficacia y la eficiencia) o de la organización, de las reglas técnicas o de la pericia y el prudente quehacer en el despliegue de sus actuaciones, con efecto lesivo para la persona. Esto permite señalar que la anormalidad puede manifestarse a través de un mal funcionamiento; un funcionamiento tardío, o una ausencia*

---

<sup>548</sup>Jean Rivero, “Derecho Administrativo.” (Caracas: Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, 1984) 299 -301.

*total de funcionamiento*<sup>549</sup>

Para que se configure, es necesario que exista un supuesto de hecho contemplado en el ordenamiento que haga necesaria la intervención de la Administración ejerciendo sus competencias conferidas por ley, es decir, debe determinarse la existencia de una obligación previa prevista en el ordenamiento, que no fue atendida por la Administración, para que esta pueda generar responsabilidad.

Ese requerimiento fue recogido por la Sala Primera de la siguiente manera:

*En la actualidad, es pacíficamente aceptado que la conducta administrativa abarca no solo el comportamiento activo de la Administración (y dentro de él, el acto administrativo) sino además, la conducta omisiva, ese "no hacer" que se ha dado en llamar inactividad de la Administración, tanto en su vertiente formal (en la medida en que se revierte en un acto presunto por silencio administrativo), como material (referida básicamente al ámbito prestacional de la organización administrativa, sin olvidar aquella de corte jurídico- material). De esta manera, ha de entenderse la inactividad material administrativa como aquella derivada de la omisión en el cumplimiento de una obligación jurídica, que se produce cuando, fuera de un procedimiento administrativo, la Administración incumple, por omisión, una obligación establecida por el ordenamiento jurídico, o derivada de él, o bien, nacida de cualquier otro mecanismo de autovinculación (como es el caso de un acto propio o de los instrumentos consensuales), con lesión directa de un interés legítimo o de un derecho subjetivo, ya sea que altere o no una relación jurídico-administrativa*

---

<sup>549</sup> Proceso ordinario, Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, "Voto 74-F-2007, 02 de febrero, 2007, 10:15 horas".

*preexistente, o impida el nacimiento de una potencial*<sup>550</sup>

Doctrinalmente se ha entendido la inactividad de la siguiente manera:

*“bajo la expresión “inactividad” nos encontramos ante diversas formas de proceder de la Administración Pública. Esta expresión nos evoca una pasividad administrativa total, pero lo más frecuente es que la Administración realice algún tipo de actividad si bien está no es suficiente jurídicamente para cumplir con las obligaciones de actuar que establece el ordenamiento jurídico. Por lo tanto, más que hablar propiamente de inactividad sería conveniente señalar que se trata de la ausencia de actividad jurídicamente relevante que la Administración estaba obligada a realizar dentro de un plazo determinado. No obstante, los diversos grado o escala de inactividades administrativas no siempre se tiene en cuenta en una valoración jurídica. / [...] En definitiva, la ausencia de actividad jurídicamente relevante en un plazo razonable cuando existe una obligación de actuar puede provocar diversas consecuencias jurídicas. Entre esas consecuencias jurídicas encontramos la existencia del deber de indemnizar un daño por darse los requisitos exigidos por la responsabilidad patrimonial de la Administración.”*<sup>551</sup>

Para determinar la posibilidad de aplicar este tipo de responsabilidad, cuando se trata de daño ambiental, se requiere demostrar esa obligación jurídica que tiene la Administración de proteger el ambiente, lo que es muy sencillo, pues como se ha analizado, existen normas que constriñen al Estado a hacerlo.

Ejemplo de lo anterior es en primera instancia el artículo 50 de la Constitución Política, que establece el deber del Estado de garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

---

<sup>550</sup> Proceso ordinario, Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, “Voto 308-F-2006, 25 de mayo, 2006, 10:30 horas”.

<sup>551</sup> Vicenç Aguado I Cudola y Alina del Carmen Nettel Barrera. La responsabilidad patrimonial por inactividad de la Administración. (2009) En: La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. Estudio General y Ámbitos sectoriales. Tirant lo Blanch Tratados. España, 286.

Legalmente se encuentra la LOA, que retoma este derecho y vincula al Estado en la participación de su conservación y utilización sostenibles,<sup>552</sup> y le obliga a propiciar un desarrollo económico ambientalmente sostenible, que satisfaga las necesidades humanas básicas sin comprometer las opciones de las generaciones futuras.

En relación con el recurso hídrico específicamente, señala que es de dominio público y que su conservación y uso sostenible son de interés social.<sup>553</sup>

Asimismo, señala que la autoridad competente dictará las medidas preventivas y correctivas necesarias cuando sucedan contingencias por contaminación ambiental, y que dicha autoridad debe evitar la contaminación del agua, por lo que regulará y controlará que su manejo y aprovechamiento no alteren la calidad y cantidad de este recurso, según los límites fijados en las normas correspondientes.<sup>554</sup>

Por su parte la LB impone la obligación estatal de mantener los procesos ecológicos,<sup>555</sup> así como evitar cualquier riesgo o peligro que amenace la permanencia de los ecosistemas y de prevenir, mitigar o restaurar los daños ambientales que amenacen la vida o deterioren su calidad.<sup>556</sup>

Del análisis se extrae que efectivamente existe un deber jurídico de la Administración de proteger el medio ambiente, que le obliga a actuar en su defensa, cuya omisión genera responsabilidad estatal.

En todas las clases de responsabilidad de la administración expuestas, se requiere comprobar la existencia de un daño ambiental generado.

No es cualquier daño el que genera responsabilidad, es aquel que tiene cierto grado de gravedad. Para Rossatti la línea entre un daño relevante y otro que no lo es, lo va a determinar la posibilidad de la naturaleza de auto regenerarse de la lesión sufrida.<sup>557</sup>

---

<sup>552</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995", art. 2.

<sup>553</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995", art. 50.

<sup>554</sup> *Ibíd.*, art. 61.

<sup>555</sup> *Ibíd.*, art. 49.

<sup>556</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7788, Ley de Biodiversidad, 27 de mayo, 1998", art. 45.

<sup>557</sup> Jorge, Mosset Iturraspe, "Daño ambiental" tomo II, (Buenos Aires: Rubinzal – Culzoni Editores, 2011) 26.

Esa afectación ambiental puede darse de dos formas: desde un punto de vista colectivo, denominado daño ambiental puro<sup>558</sup> y el producido a raíz de una lesión al medio ambiente en el patrimonio individual de una persona o un grupo identificable de ellas.

Respecto al daño individual no existe el mayor problema, pues, se adapta a las reglas de responsabilidad, pues puede determinarse con mayor facilidad si es efectivo, evaluable e individualizable en relación con una persona o grupo.<sup>559</sup>

Los inconvenientes se presentan cuando se trata del daño ambiental puro al momento de determinar estas características. Parte de la doctrina advierte que el actual sistema de responsabilidad, así como el resarcimiento producto de esta, requiere necesariamente de una adaptación legislativa para ser una herramienta más adecuada para el daño ambiental.<sup>560</sup>

La responsabilidad por daño ambiental puro efectivamente presenta características esencialmente diversas con la responsabilidad convencional, que van desde la definición del daño mismo, la legitimación activa para recurrir, hasta la reparación.

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en su resolución número 675 de las 10:00 horas de 21 de setiembre de 2007, desarrolló ampliamente esas características y describió la manera en la que se deben interpretar.

En cuanto a la legitimación activa para exigir la reparación de un daño ambiental colectivo menciona que la ostenta cualquier persona, aunque no sea afectado de manera directa, pues no lo hace en nombre propio, sino a nombre del colectivo. Adicionalmente, en cuanto a la reparación, debe entenderse que la obligación jurídica que surge es la de reparar el ambiente, y por ello, el particular

---

<sup>558</sup> La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, "Voto 675-F-2007, 21 de setiembre, 2009, 10:00 horas" definió este tipo de daño como "el perjuicio o detrimento soportado por los elementos de la naturaleza o el ambiente, sin recaer en una persona o cosas jurídicamente tuteladas. Se trata de un daño al ambiente, ya sea mediante su alteración o destrucción parcial o total, afectando en forma mediata la calidad de vida de los diversos seres vivientes del planeta.

<sup>559</sup> Asamblea Legislativa, "No. 6227, Ley General de Administración Pública, 02 de mayo, 1978", art. .196.

<sup>560</sup> Al respecto, Cafferatta, Daño Ambiental Colectivo: Régimen Legal a la luz de la Ley General del Ambiente 25675, Acuña Solórzano, Gina María, Responsabilidad civil por daño ambiental (Área Centroamericana y de Panamá), (San José, Editorial Jurídica Continental, 2005), 286.

no podría incorporar en su pretensión que se sean girados esos montos a modo personal.

Al no tener la pretensión dineraria mayor sentido, debido a las características específicas de este tipo de daño, lo que se pretende con su protección es recomponer el equilibrio de los valores ecológicos y esa compensación pecuniaria solamente sería posible cuando la reparación “in natura” sea inviable.

Al efecto literalmente señala:

*“siempre debe buscarse, en primer orden, la posibilidad de regenerar el daño ambiental, y así, como se ha dicho, favorecer la reparación “in natura”. Puede ser que ello se logre con obligaciones de hacer o con dinero, restituyendo el elemento dañado. De no lograrse, en segundo término, se debe velar por tomar medidas que estén en beneficio del ambiente como un todo. Esta posición se sustenta en el hecho de que el ecosistema es interactuado y, por tanto, aunque no se recupere de la primera forma, se restaura el sistema que se verá beneficiado en su conjunto. En efecto, si no es técnicamente posible, o sólo lo es en parte, la evaluación de los detrimentos causados a los recursos naturales tiene que basarse en el costo de soluciones alternativas que tengan como meta la reposición de recursos naturales equivalentes a los que se han destruido, con el objeto de recuperar el grado de conservación de la naturaleza y la biodiversidad. Este punto es importante porque se permite que el resarcimiento recaiga sobre otro componente del ambiente distinto del dañado, sin que se viole regla alguna con este proceder, porque en realidad se busca una equivalencia con lo destruido para rescatar la naturaleza. No es entonces difícil concluir que la reparación del daño ambiental puro debe ser, en lo posible, “in natura”.*

En el tema de la reparación adquiere relevancia el principio de restaurabilidad establecido en los artículos 53 y 54 de la LB, que obliga a la Administración Pública ante un eventual daño ambiental en un ecosistema, a tomar medidas para restaurarlo, recuperarlo y rehabilitarlo.

El TAA ha utilizado este principio como uno de los presupuestos a tomar en cuenta para determinar la reparación producto de daño ambiental.

*“A su vez el principio de restaurabilidad se aplica en presencia de la responsabilidad civil por la generación de una lesión, la sanción al responsable puede ser la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados (compensación) o la reparación a su estado originario de la situación alterada por la infracción. La doctrina ha sostenido, que a diferencia de otros ámbitos en los cuales en general existe la opción de reponer o no la cosa dañada, en materia ambiental la efectiva restauración es imprescindible y no opcional para el administrador del bien dañado esto en particular por la titularidad común de los bienes ambientales dado que no pueden dañarse el medio ambiente y destinar su compensación económica para otros usos (Loperena, 1998, p73). Sin embargo, es claro que la reparación será sanción en la medida que esta sea posible. Los artículos cincuenta y tres y cincuenta y cuatro de la Ley de Biodiversidad contienen este principio y de este modo se obliga al Estado [incluyendo a instituciones autónomas] a tener como principio de actuación el principio de restaurabilidad mediante la obligación del fomento y en caso de que se ya se hubiese producido el daño ambiental procurar tanto su recuperación, rehabilitación como la restauración del mismo.”<sup>561</sup>*

Para Peña Chacón y González Ballar es claro que cuando se compruebe existencia de un daño ambiental, el juez está obligado a ordenar su recomposición

---

<sup>561</sup> Proceso de Conocimiento, Tribunal Contencioso Administrativo Sección IV, “Voto 041-2013, 30 de abril, 2013, 16:15 horas”.

y establecer los mecanismos de control y fiscalización para su efectivo cumplimiento, lo que puede hacer incluso de oficio.<sup>562</sup>

Para lograr recoger esos requerimientos que deben estar presentes en la reparación ambiental, la Sala Primera intentó establecer las soluciones a adoptar ante un daño o lesión al medio ambiente:

*“Son de difícil reparación, y en algunas ocasiones, por ejemplo, cuando se trata de la pérdida de especies, son irreparables. Siempre se deberán tutelar los daños que se hayan perpetrado. En principio, habrán[sic] tres tipos de soluciones a adoptar: a) ante la inminencia de nuevos actos, lo primero será -a modo de medida cautelar innovativa o de no hacer-, ordenar el cese de la conducta, ya que es la mejor forma de prevenir nuevos daños y dejar que el ecosistema comience a autorepararse. b) Para los elementos del ambiente dañados en forma reversible, es decir, los que permiten su recuperación, se deberá buscar el restablecimiento específico “in natura”, mediante una indemnización para solventar los gastos que irroque llevar adelante los mecanismos concretos con ese fin. c) En relación con los elementos afectados en forma irreversible, deberá examinarse la posibilidad de solicitar una compensación del “daño moral colectivo o social”, en la medida en que ya no podrán ser disfrutados por la comunidad, lo que implica un menoscabo a un interés general tutelable. Cuando un daño ambiental se ha producido, independientemente de la causa -voluntaria o accidental-, el principio de reparación, conocido como “in natura”, exige que no quede a elección la forma de realizarla. Los fenómenos de contaminación y degradación*

---

<sup>562</sup> Rafael González Ballar y, Mario Peña Chacón, “El Proceso Ambiental en Costa Rica” (San José, Costa Rica: ISOLMA, 2015) 94.

*ambiental son tan extensos que resultan difíciles de determinar, con límites precisos tanto en el tiempo como en el espacio.*<sup>563</sup>

### **SECCIÓN III RESPONSABILIDAD PENAL**

En un Estado Social de Derecho, debido a las consecuencias sumamente gravosas del Derecho Penal, debe ser considerado como el último recurso disponible, la *ultima ratio*.

En consonancia con lo anterior, siendo que implica la limitación de la libertad del imputado, el proceso penal cuenta con una serie de garantías procesales que implican formalismos en los medios de prueba y la necesidad de comprobación sin ninguna duda de la autoría del sujeto, quien responde de forma personal por el acto.

Por lo anterior, existe cierta resistencia en doctrina a utilizar el derecho penal como vía de protección del medio ambiente, pues a su criterio, su fin último es sancionar al sujeto que cometió el delito y no buscar soluciones preventivas adecuadas al ambiente, ni beneficiar los verdaderos intereses en lo que respecta a la salud del ser humano o al equilibrio de los ecosistemas.<sup>564</sup>

Si bien es cierto en la vía penal se dificulta mucho más la persecución de las conductas lesivas al medio ambiente, también lo es que a nivel de prevención general es un instrumento que permite dar a conocer socialmente la importancia que el Estado le otorga a esos bienes jurídicos que crea tipos penales para protegerlo, por la importancia que posee para la salud, la vida de sus habitantes y en general de todos los ecosistemas.

Dentro del proceso penal si es posible solicitar cautelarmente medidas de restitución de las cosas a su estado anterior, de paralización y demolición de obras y cuando existan delitos funcionales de por medio, solicitar suspensión de permisos, traslado y suspensión de funcionarios públicos, lo que permite que a

---

<sup>563</sup> Ejecución de sentencia, Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, "Voto 675-F-2007, 21 de setiembre, 2007, 10:00 horas."

<sup>564</sup> Rafael González Ballar y, Mario, Peña Chacón, "El Proceso Ambiental en Costa Rica" (San José, Costa Rica: ISOLMA, 2015), 44.

nivel jurisdiccional se ordene realizar estas medidas y vincula a un proceso penal con las consecuencias que ello tiene, a los responsables del delito.

A continuación, se profundizará los principales tipos penales aplicables a las conductas de vertido de sustancias contaminantes en los cuerpos de agua.

#### **A) Responsabilidad del sujeto que contamina**

##### **• Delito de contaminación de aguas contenido en la LA**

El delito de contaminación se encuentra contenido en el artículo 162 de la LA y al efecto sanciona:

*“El que arrojar a los cauces de agua pública lamas de las plantas beneficiadoras de metales, basuras, colorantes o sustancias de cualquier naturaleza que perjudiquen el cauce o terrenos de labor, o que contaminen las aguas haciéndolas dañosas a los animales o perjudiciales para la pesca, la agricultura o la industria, siempre que tales daños causen a otras pérdidas por suma mayor de cien colones;”* El subrayado es nuestro.

Este delito es de resultado, es decir, requiere la constatación de un daño al cauce, a los terrenos de labor o la verificación de la contaminación de las aguas donde se realizó el vertido, de forma tal que las torne dañinas para los animales y perjudiciales para la pesca la agricultura o la industria.

La sanción prevista para esta conducta es prisión de 3 meses a un año o multa de ciento ochenta a setecientos veinte colones.

De acuerdo con la lectura de la conducta descrita, el vertido de aguas residuales sin tratamiento o por encima de los límites permitidos a cuerpos de agua nacionales, encuadraría dentro del tipo penal referido, pues, se incluye cualquier tipo de sustancia que tenga capacidad contaminante, por lo tanto, las aguas residuales entrarían dentro de ese concepto.

A pesar de ello, por cuestiones de política criminal, el Ministerio Público, no aplica de manera frecuente esta norma, pues requiere mayor material probatorio, que el delito contenido en la LCVS, que se analizará a continuación, al exigir como un elemento del tipo la verificación de la contaminación del agua en índices suficientes para tornarlas dañinas para los animales y para los usos ahí

descritos.<sup>565</sup> Esto, aunado al monto de la sanción, cuyo máximo es de 1 año, mientras que el previsto en la LCVS son 3 años.

#### ● **Delito de vertido de sustancias contaminantes contenido en la LCVS**

Esta conducta se encuentra descrita en su artículo 100 y sanciona con pena de prisión de 1 a 3 años a *“quien arroje aguas servidas, aguas negras, lodos, desechos o cualquier sustancia contaminante en manantiales, ríos, quebradas, arroyos permanentes o no permanentes, lagos, lagunas, marismas y embalses naturales o artificiales, esteros, turberas, pantanos, humedales, aguas dulces, salobres o saladas, en sus cauces o en sus respectivas áreas de protección.”*

Este delito es de peligro concreto y se configura con el simple vertido de sustancias contaminantes a los cuerpos de agua, sus cauces o áreas de protección, lo que significa que no es necesario acreditar la consumación de dicha contaminación, pues se configura con la simple puesta en peligro al verter sustancias con capacidad de hacerlo.<sup>566</sup>

Tampoco tiene relevancia la calidad previa del cuerpo de agua donde se realiza el vertido, es decir, el mismo puede estar contaminado que para los efectos del tipo no es requerido, pues lo que se pena es el verter esa sustancia contaminante.

De la lectura de la conducta sancionada se aprecia que puede ser realizada por cualquier persona y que no existe ninguna restricción en cuanto a cuáles son las sustancias potencialmente contaminantes. Ello es relevante cuando se pretende aplicarla a la descarga de aguas residuales sin tratamiento o con valores superiores a los límites establecidos, pues existe una variable adicional a analizar en la conducta y es la existencia de una autorización por parte del Estado por medio del permiso de vertido, por lo cual en los casos en que medie dicha autorización, el sujeto no puede ser perseguido penalmente por dicho vertido, como se explicará a continuación.

---

<sup>565</sup> Al respecto ver José Pablo, González Montero, “Manual de Delitos Ambientales,” (San José, Costa Rica: Litografía e Imprenta LIL S.A., 2007) 67.

<sup>566</sup> Esta diferencia entre delitos de resultado y delitos de peligro con relación a la contaminación de aguas, tiene relevancia a nivel probatorio y de instrucción de la causa y no tanto desde el punto de vista de lesión, pues de acuerdo con artículo 273 de la LGS “Se presume de pleno derecho la contaminación del agua por el simple hecho de agregarle cualquier elemento extraño, excepto aquellos que mejoren la calidad del agua en proporciones científicamente aceptables y con fines específicos en la prevención de enfermedades.

Si bien la existencia de un permiso no forma parte del tipo penal, pues el bien jurídico es el recurso hídrico y no la autoridad pública, en el examen de la conducta, a la luz de la teoría del delito, es necesario tomar en cuenta, en el análisis de la antijuridicidad, la existencia de la autorización que justifique el actuar del sujeto, lo que sería considerado como una causa de justificación.

Al respecto el jurista Francisco Castillo señala:

*“El funcionario que da autorizaciones administrativas no es el titular del bien jurídico, el cual pertenece al Estado o a la comunidad. Pero él tiene la competencia para dar autorizaciones administrativas en casos muy específicos en nombre del Estado. En la autorización administrativa, para producir efectos, debe estar el bien jurídico a disposición de la Administración, y la autoridad que da el permiso debe de ser competente para darlos.*

*Las autorizaciones administrativas tienen efectos sobre la esfera jurídica del administrado [...] hay casos en los que el consentimiento del funcionario tiene efectos de una causa de justificación. En ellos se aplican reglas similares a las del consentimiento del titular del bien jurídico[...]*

*En el caso del permiso administrativo el funcionario dispone de un bien jurídico que no le pertenece, pero del cual tiene la “custodia” y puede dar estos permisos administrativos por razón de su cargo, lo cual supone que debe respetar las disposiciones legales”<sup>567</sup>*

De esta forma el permiso de vertidos es otorgado por la DA, ente encargado por ley de otorgar la autorización de aprovechamiento de las aguas públicas, especialmente dedicadas a empresas de interés público o privado,<sup>568</sup> una dentro

---

<sup>567</sup> Francisco Castillo. “Derecho Penal, parte general,” tomo II. (San José, Editorial Jurídica-Continental, 2010), 388.

<sup>568</sup> Asamblea Legislativa, “No. 276, Ley Aguas, 27 de agosto, 1942” art. 17, 176 y 177.

de las cuales se encuentra el permiso de vertido,<sup>569</sup> por lo cual tiene la competencia para emitir estas autorizaciones.

Se puede afirmar entonces que cuando medie permiso de vertido, a pesar que la conducta es típica, en el análisis de antijuricidad, la autorización estatal equivaldría a una causa de justificación que anularía la antijuricidad formal, por encontrarse apegada a derecho.

Es importante aclarar en este punto, que la antijuricidad formal de la conducta se encuentra anulada solamente en cuanto a los alcances del permiso, es decir, que, si se transgrede o se extralimita lo autorizado, esta antijuricidad se configura en cuanto al exceso.

Sobre este punto, don Francisco Castillo menciona: *“esencial es la interpretación de la autorización para conocer su alcance. En esa interpretación no vale el principio de que es permitido aquello que no está prohibido, sino el principio contrario, es decir que es prohibido todo aquello que no está expresamente permitido en la autorización.”*<sup>570</sup>

De acuerdo con lo anterior, podemos aseverar que solamente las personas físicas o jurídicas que cuenten con el permiso de vertido, debidamente otorgado y cumplan con los límites máximos permisibles estarían cubiertos por esta causa de justificación y, por tanto, su conducta no sería perseguible penalmente. Si bien el permiso no forma parte del tipo penal, es el título que habilita al administrado a realizar la conducta sin tener responsabilidad penal por ello.

De esta forma el vertido realizado por un ente generador que no cuente con permiso de vertido, aun y cuando posea un sistema de tratamiento de aguas residuales y cumplan con los límites máximos permitidos, encuadraría dentro del tipo penal, aun inclusive si cumple con el requisito de presentar los reportes operacionales ante el MINSA, pues, como bien lo señala Castillo *“la simple tolerancia administrativa, por regla general, no puede excluir el tipo penal ni la antijuricidad del hecho realizado. Lo anterior se fundamenta en el hecho de que*

---

<sup>569</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos” 17 de abril, 2008, art.13.

<sup>570</sup> Francisco Castillo. “Derecho Penal, parte general,” tomo II. (San José, Editorial Jurídica-Continental, 2010), 389.

*solamente la autorización, como acto administrativo escrito, tiene efectos excluyentes de la tipicidad o de la antijuricidad.”*<sup>571</sup>

Por lo anterior, la conducta sería atípica y contraria a derecho -antijuricidad formal-, y debe ser en el análisis de la antijuricidad material, donde, en cada caso concreto se valore la lesión al bien jurídico realizada y si esta es lo suficientemente relevante para ser reprochada a nivel penal.

### **•Delito de contaminación de aguas de modo peligroso para la Salud contenido en el Código Penal**

Este delito se encuentra en el Código Penal y sanciona con una pena de prisión de 3 a 10 años al que envenenare, contaminare o adulterare de modo peligroso para la salud, aguas o sustancias alimenticias o medicinales, destinadas al uso público o de una colectividad.<sup>572</sup>

El bien jurídico protegido por esa norma, a diferencia de la anterior, es la salud y la vida y solo de manera indirecta el recurso hídrico, en tanto la calidad del mismo tiene consecuencias para estos bienes jurídicos. A pesar de ello, le otorga protección de la contaminación.

Debe ser una contaminación que ponga en peligro la salud o las aguas. Adicionalmente estas deben estar destinadas al uso público o de una colectividad. Al respecto cabe señalar que la LOA establece que el agua es de dominio público, por lo que cualquier cuerpo de agua entraría dentro de esta categoría.<sup>573</sup>

Para González Montero, el tipo no requiere que se produzca un daño o resultado concreto, basta con que se demuestre el vertimiento o liberación de una sustancia que sea contaminante y tenga la capacidad de ser peligrosa para la salud pública o de una colectividad, si bien no se requiere un resultado lesivo el peligro si debe de ser actual, real o inminente.<sup>574</sup>

La aplicación de ese delito respecto al vertido de aguas residuales, se podría dar en una industria que no cuente con una planta de tratamiento y vierta sus

---

<sup>571</sup> Francisco Castillo. “Derecho Penal, parte general,” tomo II. (San José, Editorial Jurídica-Continental, 2010), 389.

<sup>572</sup> Asamblea Legislativa, “No 4573 Código Penal 04 de mayo, 1970”, art. 268.

<sup>573</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995”, art.50.

<sup>574</sup> José Pablo, González Montero, “Manual de Delitos Ambientales,” (San José, Costa Rica: Litografía e Imprenta LIL S.A., 2007) 38.

sustancias crudas o cuando se viertan sustancias adicionales a las permitidas, cuya concentración tenga niveles contaminantes que pongan en peligro la salud de las personas.

Asimismo, cuando contando con una planta de tratamiento la misma no tenga la capacidad de tratar la cantidad de aguas que le son enviadas. Otra posibilidad se da cuando las industrias incluyen dentro de sus actividades nuevos procesos productivos que requieren otro tipo de sistema de tratamiento distinto, lo que ocasiona que en cuanto a las nuevas sustancias agregadas no se tenga la capacidad de tratarlas adecuadamente.

Es importante mencionar que en ese delito el contar con el permiso de vertido no tiene la mayor relevancia, pues el mismo obliga a cumplir con los límites establecidos en el RgVRAR y de ninguna forma dichos límites podrían implicar una puesta en peligro a la salud de las personas.

#### ● **Delito de Disposición de Residuos contenido en la Ley para la Gestión Integral de Residuos**

En primera instancia, es importante determinar la aplicabilidad de esta ley en el tema de vertidos.

Agua residual es aquel tipo de agua que ha sido previamente utilizada, a la cual se le añaden sustancias en el proceso que modifican su composición.

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] las define como aquella “Agua que no tiene valor inmediato para el fin para el que se utilizó ni para el propósito para el que se produjo debido a su calidad, cantidad o al momento en que se dispone de ella.”<sup>575</sup>

A nivel normativo se entiende como el “agua que ha recibido un uso y cuya calidad ha sido modificada por la incorporación de agentes contaminantes.”<sup>576</sup>

Residuo, por su parte, es definido como “*todo material sólido, semisólido, líquido o gas, cuyo generador o poseedor debe o requiere deshacerse de él, y que*

---

<sup>575</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Sistema de Información global sobre el Agua, consultado 01 de enero, 2018, <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/main/indexesp.stm>

<sup>576</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, “Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos”, 17 de abril, 2008, art. 3.

*puede o debe ser valorizado o tratado responsablemente o, en su defecto, ser manejado por sistemas de disposición final adecuados.”<sup>577</sup>*

De acuerdo con lo anterior, podría decirse que el agua residual puede ubicarse dentro del concepto de residuo, pues es agua sobrante que fue utilizada dentro del proceso productivo, que el ente generador requiere deshacerse de ella y que debe ser manejado por sistemas de tratamiento.

El artículo 2 de esa ley delimita dentro de sus objetivos aplicables al tema de estudio:

+ *Garantizar el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, así como proteger la salud pública.*<sup>578</sup>

+ *Definir la responsabilidad para la gestión integral de residuos de los diversos actores involucrados.*<sup>579</sup> [...]

+ *Promover la creación y el mejoramiento de infraestructura pública y privada necesaria para la recolección selectiva, el transporte, el acopio, al almacenamiento, la valorización, el tratamiento y la disposición final adecuada de residuos, entre otros.*<sup>580</sup>

+ *Evitar que el inadecuado manejo de los residuos impacte la salud humana y los ecosistemas, contamine el agua, el suelo y el aire, y contribuya al cambio climático.*<sup>581</sup>

Por su parte, el reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos, señala como su objetivo, regular la gestión de los residuos a nivel nacional, a fin de asegurar el trabajo articulado en la gestión integral de residuos para prevenir riesgos sanitarios, proteger y promover la calidad ambiental, la salud y el bienestar de la población y establece que en cuanto a las aguas residuales y contaminación

---

<sup>577</sup> Asamblea Legislativa, “No. 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos, 24 de junio, 2010”, art. 6.

<sup>578</sup> *Ibíd.*, art. 2 inciso a).

<sup>579</sup> *Ibíd.*, inciso b).

<sup>580</sup> *Ibíd.*, inciso e).

<sup>581</sup> *Ibíd.*, inciso h).

ambiental por otros residuos no clasificables como sólidos, se regirán por el RgVRAR y RgCAV.<sup>582</sup>

Al respecto es importante mencionar que esto no significa que esta ley no es aplicable a la materia de los residuos líquidos, dentro de los que se encuentran las aguas residuales, sino que, el reglamento no se ocupará de normar su gestión, pues se encuentra ya debidamente regulada por los reglamentos mencionados.

El delito de disposición ilegal de residuos contenido en el artículo 56, establece lo siguiente:

*“Se impondrá la pena de prisión de dos a quince años a la persona que abandone, deposite o arroje en forma ilegal residuos peligrosos.*

*La pena podrá aumentarse en un tercio cuando se abandonen, depositen o arrojen residuos peligrosos en áreas de protección del recurso hídrico, áreas silvestres protegidas, la zona marítimo-terrestre, aguas marinas o continentales y los cuerpos de agua destinados al consumo humano.*

*La pena será de seis meses a cuatro años si lo que se abandona, deposita o arroja ilegalmente en estas áreas son otros tipos de residuos u otro tipo de sustancias o si estas conductas se realizan en bienes del Estado”.*<sup>583</sup> El subrayado es nuestro.

Cuando un ente generador produzca residuos categorizados como peligrosos debe apegarse a los lineamientos de disposición final autorizados en el Reglamento de la Ley para la Gestión Integral de Residuos N° 37567-S-MINAET-H, el Reglamento para la clasificación y manejo de residuos peligrosos 37788-S-MINAE y el Reglamento para el manejo de los desechos peligrosos industriales Decreto Ejecutivo N° 27001-MINAE del 29 de abril de 1998, de no hacerlo la conducta configuraría el tipo penal descrito.

---

<sup>582</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 37567 “Reglamento General a la Ley para la Gestión Integral de Residuos” 02 de noviembre, 2012, art. 1.

<sup>583</sup> Asamblea Legislativa, “No. 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos, 24 de junio, 2010”, art. 56.

Algunos de los residuos peligrosos son descritos en el Reglamento para la clasificación y manejo de residuos peligrosos. La lista es *numerus apertus* y cuando un residuo se presume peligroso, la carga de la prueba le corresponde al ente generador.

El tipo penal en su forma agravada establece una pena superior, cuando dicho residuo sea arrojado en aguas continentales,<sup>584</sup> concepto que incluye todos los cuerpos de agua localizados en la plataforma continental. Esta figura aplica también cuando los mismos se localicen dentro del territorio de una isla, pues incluye la disposición de residuos en zona marítimo terrestre.<sup>585</sup>

Cuando lo vertido no pueda ser considerado como residuo peligroso, se establece una sanción atenuada que incluye cualquier tipo de residuos o sustancia.

De acuerdo con lo anterior, este delito viene a derogar tácitamente los delitos explicados supra, pues, incluye todas esas conductas como se verá:

- En cuanto al delito de la Ley de Conservación de Vida Silvestre:

Se incluyen todos los cuerpos de agua protegidos por esa norma. Al utilizar el concepto de aguas continentales, se rescata también la tutela de las áreas de protección. En cuanto a las características de la sustancia, se utiliza un concepto más amplio que permite incluir cualquier tipo de sustancia, con lo que retoma la concepción de contaminación de aguas de la LGS, que se presume de pleno derecho la contaminación de agua por el simple hecho de agregarle cualquier cosa o elemento extraño, excepto aquellos que mejoren su calidad.<sup>586</sup>

El bien jurídico protegido del delito de disposición ilegal de residuos, es la protección del medio ambiente, - que incluye la protección de la contaminación al recurso hídrico - y de la salud pública y su ámbito de aplicación se refiere a toda persona física o jurídica, pública o privada que genere residuos de toda clase, lo que incluye las sustancias que son vertidas a los cuerpos de agua, pues

---

<sup>584</sup> AGUAS CONTINENTALES: Aguas que brotan del suelo y las que, procedentes de precipitaciones atmosféricas, corren o se acumulan en la superficie. Guadalupe, de la Lanza Espino, Carlos Cáceres, Salvador Adame, Salvador Hernández, "Diccionario de Hidrología y ciencias afines" (D.F., México: Plaza y Valdez Editores, 1999) 21.

<sup>585</sup> Asamblea Legislativa, "No. 8839, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, 02 de marzo, 1977", art. 9.

<sup>586</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art. 273.

requieren ser desechadas por el ente generador, quien las descarga a los cuerpos de agua para ahorrar costos de una gestión adecuada de las mismas.

Por lo anterior, de conformidad con el principio de especialidad y de ley posterior, siendo que la conducta subsume la contemplada en el delito de la contaminación de aguas de la LCVS, se debe aplicar el delito de disposición ilegal de residuos por encima de éste.

- En cuanto al delito de contaminación de aguas de modo peligroso para la salud:  
Lo mismo ocurre en cuanto a la aplicación de este delito. La conducta sancionada por este, en relación con la contaminación de aguas, es, a nuestro criterio, subsumida dentro del tipo penal de disposición ilegal de residuos, como se detalla a continuación:

El delito del artículo 268 del Código Penal sanciona a quien envenenare, contaminare o adulterare de modo peligroso para la salud, aguas destinadas al uso público o a una colectividad.

Por su parte, el tipo penal de la disposición ilegal de residuos sanciona a quien abandone, deposite o arroje residuos peligrosos, que precisamente son aquellos que por su reactividad química y sus características tóxicas, explosivas, corrosivas, radioactivas, biológicas, bioinfecciosas e inflamables, o que por su tiempo de exposición puedan causar daños a la salud y al ambiente, es decir, su vertido siempre va a representar un peligro para esos bienes jurídicos y la consecuencia lógica sobre el recurso es su adulteración y contaminación.

Si bien esta norma no contempla- como si lo hace la otra, la concreción de ese peligro, al sancionar adicionalmente el resultado muerte, es lo cierto que, por la capacidad tóxica del residuo y la inminente posibilidad de causar un daño a terceros, la pena es muy alta, inclusive más elevada que la impuesta cuando se logra corroborar la muerte de una persona a raíz de la contaminación.

En cuanto a los cuerpos de agua protegidos, si bien se refiere solamente a los destinados al consumo humano, dejando de lado el concepto de uso público o de una colectividad, es mucho más amplio porque incorpora cualquier tipo de uso, así como el concepto de aguas continentales, dentro del cual se incluye todos los cuerpos de agua, sin importar el uso al que este destinado.

Es importante acotar que, en materia penal, la responsabilidad es personal, por lo que se persigue a la persona que realizó el vertido o que ordenó que se realizara, bajo la figura de la autoría mediata, por lo que no siempre va a ser el dueño el que responda penalmente por la conducta.

#### ● **Delito de desobediencia a la autoridad**

Como ya se indicó, dentro de las potestades de las autoridades de Salud se encuentra la facultad de emitir órdenes sanitarias, por medio de las cuales el MINSA hace del conocimiento de la persona interesada, una resolución o disposición particular o especial, que emite en virtud de infracciones que se han visualizado, producto de la actividad efectuada. Contiene una descripción de las acciones que debe realizar el administrado a fin de resguardar la salud y el ambiente de conductas lesivas.

Las observaciones ordenadas en ese acto son de acatamiento obligatorio y deben ser ejecutadas en el plazo que indiquen.<sup>587</sup>

Adicionalmente, existen otras medidas de intervención decretadas por el MINSA, a través de resoluciones administrativas, tales como la suspensión y cancelación de permisos y la clausura de la actividad, entre otros.

El artículo 314 del Código Penal sanciona con pena de prisión de 6 meses a 3 años a quien no cumpla o no haga cumplir, en todos sus extremos la orden impartida por un órgano jurisdiccional o por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, siempre que se haya comunicado personalmente, salvo si se trata de la propia detención.

Por su parte, la LGS en su artículo 378 sanciona el incumplimiento de las órdenes o medidas especiales o generales dictadas por las autoridades de salud, como una contravención con una pena de 5 a 30 días multa.

La jurisprudencia nacional ha mencionado que cuando se trate de desobediencias a órdenes impuestas por el MINSA, lo que corresponde es aplicar la norma especial, que sería la contravención, por lo que a esa conducta no se le aplica el delito contenido en el 314.

---

<sup>587</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 39472-S, “Reglamento General para el Otorgamiento de Autorizaciones y Permisos de Funcionamiento otorgados por el Ministerio de Salud” 18 de enero, 2016, art. 2, inciso 22.

El Tribunal de Apelación de Sentencia del III Circuito Judicial de Alajuela, San Ramón, en su voto 262 de 18 de abril de 2017, fundamentó ese criterio de la siguiente forma:

*“El artículo 378 posee varios elementos normativos que lo diferencian del artículo 314 del Código Penal. Por ejemplo, el artículo 378 de la Ley General de Salud, describe el incumplimiento de una orden especial o general dictada por una autoridad de salud. Es decir, este tipo de órdenes no las puede emitir cualquier funcionario público, sino sólo aquellos que estén revestidos de carácter de autoridad de salud. Adicionalmente, la conducta contenida en el artículo 378 de la Ley General de Salud, dirige la acción hacia aquellas personas a las que se les ha impartido una orden sanitaria, es decir, no es cualquier tipo de orden emanada por un funcionario público, sino es una orden que lo que busca en prevenir o evitar daños en la salud de las personas o en el ambiente. [...]*

*En el caso bajo examen, se tiene que el tipo penal más específico, es el contemplado en la Ley General de Salud, el cual debe prevalecer sobre el tipo general previsto en el artículo 314 del Código Penal. De igual manera, es menester traer a colación que la Ley General de Salud, es norma especial, y fue emitida con posterioridad al Código Penal. [...]*

*Finalmente, se tiene que ambos preceptos legales tienen como bien jurídico tutelado a la autoridad pública. Sin embargo, se puede agregar que el artículo 378 de la Ley General de Salud, resulta más específico al caso examinado, porque dicha norma también tutela otro bien jurídico, a saber, la salud y el ambiente, ya que las órdenes sanitarias emitidas por dicha autoridad pública en el marco de sus competencias, lo son para prevenir o evitar un daño*

*en la salud de las personas o en el medio ambiente. Por lo que al amparo del bien jurídico tutelado y según las circunstancias específicas del caso juzgado, se tiene que la norma que mejor describe la conducta ilícita es la contenida en el artículo 378 de la Ley General de Salud. Por último, aunque la norma del artículo 378 de la Ley General de Salud, indica que esa descripción típica se aplica si el hecho no constituye delito, dicha técnica legislativa, no implica una subordinación legal de la norma contenida en la Ley especial, en relación con el tipo penal del artículo 314 del Código Penal Como se ha analizado en este fallo, al promulgarse la Ley General de Salud, el legislador creó un tipo normativo que contiene una descripción típica más adecuada a la conducta juzgada en el caso bajo examen.*

De acuerdo con lo anterior, cuando exista un incumplimiento de las resoluciones emitidas por el MINSA en ejercicio de sus competencias, la conducta debe ser tramitada como una contravención, por ser este el mecanismo escogido por el legislador para sancionar dicha conducta.

## **B) Responsabilidad penal del funcionario público.**

### **• Delito de Incumplimiento de deberes**

Se encuentra descrito en el artículo 339 del Código Penal y sanciona con pena de inhabilitación de 1 a 4 años al funcionario público que ilegalmente omite, rehúse hacer o retarde algún acto propio de su función.

Es un delito de comisión por omisión, que se reprocha que el funcionario tenía el deber legal de actuar y no lo hizo. Su omisión es la que genera su responsabilidad penal.

De acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina, el dolo debe ser directo, no admite dolo eventual. Al respecto, el Tribunal de Sentencia Penal del III Circuito Judicial de Alajuela, San Ramón indicó lo siguiente:

*“Este delito, a pesar de tener diverso nombre en otras legislaciones, así por ejemplo en Argentina "Omisión de*

*Deberes del Oficio" u "Omisión de Deberes" (Ver Edgar Alberto Donna, Derecho Penal, Parte Especial, Tomo III, pág. 171, Sebastián Soler, derecho Penal Argentino, Tomo 5, página 142 y Carlos Creus, Parte Especial, Tomo 2, página 263), es coincidente en exponer que es de carácter doloso y por tanto su configuración requiere de que se demuestre que el sujeto activo tenga el conocimiento y voluntad de que su acto es pernicioso y aun así lo deja de hacer. Soler al referirse al contenido del delito expone: "La omisión debe ser ilegalmente cometida. En este punto, la función de la palabra es la de marcar a un tiempo el contenido objetivo y el subjetivo de la acción. Debe tratarse de una conducta omisiva ilegal, y debe de actuarse en el conocimiento de esa ilegalidad; es decir, la omisión ha de ser maliciosa. (página. 144). Por su parte Donna expone: "Es un delito doloso, por ende, requiere que el autor conozca que el acto que omite es propio de su función, que tal omisión es ilegal, y que tenga, además, la posibilidad de actuar, ya que si no le es posible realizar el acto no se le podrá imputar el hecho. No hay duda de que este elemento normativo del tipo hace que el dolo sea directo, no admitiéndose el dolo eventual, ni el directo de segundo grado." (ver Donna página 174 y 175)."*<sup>588</sup>

De acuerdo con este análisis, es necesario comprobar no sólo que efectivamente el funcionario no realizó una conducta a la que se encuentra obligado, sino además que su omisión sea ilegal, es decir, requiere de la existencia de una norma jurídica que le obligue a realizar la acción omitida.

El principal problema con las obligaciones otorgadas a los funcionarios públicos en relación con el tema de manejo de aguas residuales es que no se

---

<sup>588</sup> Recurso de Apelación, Tribunal de Sentencia Penal del III Circuito Judicial de Alajuela, San Ramón, "Voto 587-2012, 27 de julio, 2012, 15:00 horas.

encuentran descritas como obligaciones, si no como facultades, potestades discrecionales, situación que deja su aplicación al arbitrio del funcionario lo que dificulta su persecución penal por dejar espacio a la interpretación del mismo.

A pesar de lo anterior, hay ciertas normas que sí contienen obligaciones que podrían redundar en responsabilidad penal para los funcionarios encargados de aplicarlas.

La LGS señala que le corresponderá a las autoridades de salud la aplicación y el control de cumplimiento de las disposiciones contenidas en este cuerpo normativo, lo que podría ser utilizado para fundamentar la obligación del control sanitario de esos establecimientos y su obligación por cumplir su acatamiento.<sup>589</sup>

La LOA menciona que la autoridad competente dictará las medidas preventivas y correctivas necesarias cuando sucedan contingencias por contaminación ambiental. Asimismo, determina que la autoridad debe evitar la contaminación del agua por lo que regulará y controlará que su manejo y aprovechamiento no alteren la calidad y cantidad de ese recurso, según los límites fijados en las normas correspondientes.<sup>590</sup>

El RgVRAR por su parte, establece un procedimiento administrativo que debe ser aplicado por los funcionarios del MINSA en caso de corroborarse incumplimientos.

El primero de ellos se refiere a la no presentación de reportes operacionales por el ente generador, en cuyo caso los funcionarios deben, en primera instancia, emitir una orden sanitaria de suspensión de permiso sanitario de funcionamiento, medida que solamente se puede levantar ante un compromiso de entrega por parte del ente. Si el mismo no lo presenta en la fecha acordada, la autoridad debe trasladar la denuncia al TAA, para que sea ahí donde se conozca de la infracción.<sup>591</sup>

También prevé la denuncia ante el Ministerio Público por el delito de desobediencia, pero según se desarrolló en el acápite anterior,

---

<sup>589</sup> Asamblea Legislativa, “No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973”, art. 377.

<sup>590</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995”, art.64.

<sup>591</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, “Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales” 09 de agosto, 2006, art. 68.

jurisprudencialmente se ha establecido que tratándose de órdenes sanitarias lo correspondiente es aplicar la figura contenida en la contravención, por lo que lo correcto sería ponerlo en conocimiento del juzgado contravencional.

Otro escenario es ante un incumplimiento de los parámetros en un reporte operacional. Cuando el ente generador identifique un incumplimiento en los valores máximos establecidos, debe analizar el plan de acciones correctivas, evaluar el cronograma de actividades propuesto para verificar su factibilidad y posteriormente aprobar las condiciones y plazos ahí consignados.<sup>592</sup>

En caso que el ente no cumpla con las acciones y fechas aprobadas el MINSA debe dictar una medida sanitaria con un plazo extendido y en caso que este no sea acatado, deben dictar la suspensión del permiso sanitario de funcionamiento y clausurar la actividad. Por último, debe enviar denuncia al TAA.<sup>593</sup>

En cuanto a la aplicación de este delito también se debe considerar la obligación establecida en la LOA a toda la Administración Pública de aplicar las medidas contenidas en el artículo 99 tendientes a proteger el ambiente.

#### ● **Delito de Favorecimiento Personal**

Se encuentra regulado en el artículo 329 del Código Penal, castiga con pena de prisión de 6 meses a 4 años al que, sin promesa anterior al delito, ayudare a alguien a eludir las investigaciones de la autoridad o sustraerse a la acción de esta y omitiere denunciar el hecho estando obligado a hacerlo.

De acuerdo con la jurisprudencia, este deber de denunciar no puede ser un deber genérico, debe ser uno que específicamente vincule al sujeto a denunciar.

En el RgVRAR se describen dos supuestos en los cuales el funcionario debe denunciar ante el Ministerio Público la conducta realizada por el ente generador

La primera de ellas es ante la no presentación del reporte operacional, posterior al otorgamiento y verificación del incumplimiento de los plazos de gracia estipulados al efecto.<sup>594</sup>

---

<sup>592</sup> *Ibíd.*, art. 69.

<sup>593</sup> *Ibíd.*, art. 70.

<sup>594</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, "Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales" 09 de agosto, 2006, art. 68.

En este punto es importante destacar que la no presentación del reporte, en sí misma, no constituiría un delito, pues es un requisito administrativo instaurado por esta norma a fin de fiscalizar la calidad del agua y el respeto de los límites máximos permitidos. Por lo que pareciera que su objeto es denunciar el delito de desobediencia a la autoridad, ya que antes de la denuncia se ha llevado un proceso de notificación de órdenes sanitarias previniendo cumplir con el deber de presentar los reportes operacionales.

Debe recordarse que, de acuerdo con lo desarrollado hasta aquí, el delito de desobediencia no se aplica en cuanto a las resoluciones emanadas del MINSA y en su defecto, debe aplicarse la contravención contenida en el artículo 378 de la LGS.

El segundo supuesto es cuando, ante un incumplimiento de los límites permisibles establecidos, finalizado el proceso administrativo donde la autoridad de salud le aprobó un Plan de Acciones Correctivas con su respectivo cronograma de actividades, pero el ente generador no cumple con los plazos propuestos y tampoco con el plazo otorgado por el MINSA para ponerse a derecho con el cumplimiento.

En este supuesto sí existiría delito, pues los límites permisibles se encuentran alterados y por lo tanto hay una extralimitación por parte del ente en la concesión de contaminar que le otorgó el Estado, en el caso que cuente con el permiso de vertido. Si no lo tiene, los parámetros no le aplicarían y el simple vertido en las cantidades que serían susceptibles de constituir el delito, por lo que dicha situación debe ser investigada en sede penal.

De acuerdo con las normas transcritas, el funcionario sí se encuentra obligado por una norma específica a denunciar ante el Ministerio Público las acciones realizadas por el ente generador para que sea en esa sede donde se determine si hay o no delito.

Por lo anterior, el delito de favorecimiento real puede ser aplicado a los funcionarios del MINSA que teniendo conocimiento de la ocurrencia de estos hechos no interpongan la denuncia ante el Ministerio Público.

- **Cohecho propio**

Este tipo penal sanciona con prisión de 2 a 6 años y con inhabilitación para el ejercicio del cargo y empleos públicos hasta por 15 años al funcionario público que recibiere, por sí mismo o por interpósita persona, una dádiva o ventaja o promesa directa de retribución para hacer un acto contrario a sus deberes, para no hacer o para retardar un acto propio de sus funciones.

Esta conducta trasciende los delitos analizados, pues en ellos el funcionario no falta a su deber de probidad, sino se va más dirigido a tutelar la correcta prestación del servicio público. En este delito la intención del funcionario de no cumplir se encuentra motivada por un factor externo de procurar un beneficio. El funcionario, abusando de las potestades otorgadas por la Administración decide abandonar sus deberes y sirve a los intereses privados absteniéndose de ejecutar, o retardando medidas a las cuales está obligado

Se da en los mismos supuestos del incumplimiento de deberes, con la diferencia que en el cohecho media el pago de una remuneración por parte del ente.

- **Delito de Disposición ilegal de residuos**

El artículo 18 del Código Penal señala que responde por el resultado producido por la descripción legal de la ley penal quien no lo impida, si podía hacerlo, de acuerdo con las circunstancias y si debía jurídicamente evitarlo. Es lo que en doctrina se llama la comisión por omisión.

En cuanto al deber de garante del medio ambiente derivada de la condición de funcionario público, la doctrina ha señalado lo siguiente:

*“Si una autoridad competente dio erróneamente un permiso ilegal que lesiona el medio ambiente y no lo revoca, pudiendo hacerlo antes de la consumación del hecho, es responsable por omisión impropia del delito cometido por el concesionario, precisamente por su posición de garante en virtud del cargo y por el hecho precedente de haber dado el permiso. Este funcionario creó la situación, -permiso contrario a derecho-, que reduce la protección del medio*

*ambiente. Si el conoce la situación y, pudiendo hacerlo, no realiza la acción esperada para reducir la violación al bien jurídico, responde del resultado producido como garante*<sup>595</sup>

Lo anterior es aplicable por ejemplo a los funcionarios del MINSA, que hayan expedido permisos sanitarios de funcionamiento sin haber corroborado el cumplimiento de la normativa ambiental y sanitaria, y posteriormente se da una contaminación de aguas por parte del ente generador. En ese mismo sentido, sería aplicable a los funcionarios del SENASA, cuando se tratare de establecimientos sometidos a su control y a los funcionarios municipales que otorgaren permisos de construcción sin contar con los permisos sanitarios previos en contravención del ordenamiento jurídico, siempre y cuando posterior a la expedición del permiso ilegal, dicho funcionario tenga conocimiento de la situación del ente generador. No es solamente una actuación errónea contraria a derecho, sino que debe percatarse de la afectación y no evitar la consumación de los efectos jurídicos de ese permiso, pudiendo hacerlo.

En este orden de ideas, en casos de vertido de aguas residuales, se puede valorar la responsabilidad de los funcionarios públicos relacionados con la expedición de permisos ambientales por omisión impropia por el delito de disposición ilegal de residuos, en su modalidad de contaminación de cuerpos de agua, cuando no los revocaren al tener conocimiento de las implicaciones en el recurso hídrico.

### **C) Responsabilidad penal del Responsable Técnico**

#### **• Delito de Favorecimiento personal**

Se encuentra regulado en el artículo 329 del Código Penal, castiga con pena de prisión de 6 meses a 4 años al que, sin promesa anterior al delito, ayudare a alguien a eludir las investigaciones de la autoridad o a substraerse a la acción de esta y\_omitiere denunciar el hecho estando obligado a hacerlo.

El delito de disposición ilegal de residuos sanciona el vertido o depósito ilegal de sustancias a los cuerpos de agua. Dicha ilegalidad está determinada en el caso

---

<sup>595</sup> Francisco Castillo. "Derecho Penal, parte general," tomo III. (San José, Editorial Jurídica-Continental, 2010), 152.

de los entes que cuentan con permiso de vertido por los límites máximos establecidos en los parámetros permitidos.

La función del reporte operacional es de trascendental importancia en la fiscalización del manejo de aguas residuales por parte del ente generador. Es el mecanismo que escogió el legislador para controlar el vertido de sustancias a los cuerpos de agua. El sujeto encargado de mantener al tanto a la administración del correcto funcionamiento del sistema de tratamiento y por ende el cumplimiento de los parámetros, es el responsable técnico.

Por lo anterior, la omisión de poner en conocimiento de las autoridades el mal funcionamiento del sistema de tratamiento y consignar falsamente su correcto funcionamiento, colabora a que el ente generador evada la responsabilidad penal, civil y administrativa derivada de su conducta delictiva.

En este punto, hay que tener claro que si bien el RgVRAG establece un procedimiento administrativo donde se otorgan plazos para corregir los problemas de funcionamiento evidenciados en los sistemas de tratamiento, a nivel penal el delito se configura con el solo vertido de sustancias excediendo los límites autorizados, es decir, se consume con ese evento contaminador.

Por lo anterior, la omisión por parte de los responsables técnicos de cumplir con su deber de poner en conocimiento de las autoridades de salud cuando los parámetros son incumplidos, hace que él tenga conocimiento de la existencia de un delito cometido por el ente generador y con el fin de que este evada su responsabilidad, consigna datos falsos para eludir ese control y con ello, a la postre, su responsabilidad penal, pues evita la activación del aparato estatal para perseguir dicha conducta.

## **ANALISIS DE CASOS REALES TRAMITADOS EN LA FISCALIA AMBIENTAL**

Con el fin de ilustrar la realidad en la fiscalización del vertido de aguas residuales ejecutada por las instituciones competentes, así como la respuesta de estas ante una contaminación, se realizó un estudio de causas tramitadas por la Fiscalía Ambiental del Ministerio Público relacionadas con la contaminación de aguas por vertido ilegal de aguas residuales. Se eligieron los casos que mejor representan los inconvenientes que en la práctica obstaculizan la aplicación del marco regulatorio y con ello la efectiva tutela del recurso hídrico. Debido a que algunos de ellos se encuentran en investigación y otros aun no cuentan con sentencia firme se suprimió la información relativa a la identificación de las empresas y de las personas involucradas.

### **CASO 1**

En el sector de Buena Vista, en Rivas de Pérez Zeledón se denunció la existencia de una empresa dedicada al cultivo industrial de truchas, que contaminaba la quebrada Punciano.

En la investigación se determinó que la empresa no contaba con los permisos de aprovechamiento de aguas, de vertido, con una planta de tratamiento de aguas residuales. Debido a lo anterior, las aguas residuales generadas por la actividad eran vertidas sin ningún tipo de tratamiento a la quebrada después de ser utilizada.

Dentro de las diligencias de investigación tendientes a determinar la contaminación, se realizan varios muestreos analizando el cumplimiento de los límites permisibles establecidos en el RgVRAR. En el primero de ellos se determinó que solamente se incumplía en cuanto al parámetro de coliformes fecales, los que, al ser un cuerpo de agua de contacto primario, debían de encontrarse por debajo de 1000 por cada 100 ml.

En el segundo, no solamente se tomó en consideración el efluente, sino -para determinar la influencia de este en el cuerpo de agua- se tomaron muestras aguas arriba y aguas abajo del sitio del vertido.

Dicho análisis determinó que el cuerpo de agua antes de entrar en contacto con el vertido realizado por la empresa poseía valores superiores a los límites contenidos en el RgVRAR y posterior al efluente, los valores se adecuaban a los establecidos en el RgVRAR.

El Ministerio Público, hace un requerimiento acusatorio por los delitos de usurpación de aguas y disposición ilegal de residuos pues las aguas residuales eran vertidas sin ningún tratamiento.

El imputado es absuelto por el Tribunal de Juicio, por considerar que al ser el derecho penal la *ultima ratio*, es necesario delimitar cual es la lesión al bien jurídico para determinar si la conducta es relevante para ser conocida en esa sede. Bajo esta premisa, concluye que al existir unos límites de vertido permisibles por el Estado, ese debe ser el parámetro a partir del cual se puede aceptar que existe una lesión intolerable y por lo tanto reprochable a nivel penal. Como en el caso se aportó un análisis de laboratorio que concluía que los límites eran respetados, la conducta carecía de antijuricidad material y con ello de relevancia para establecer una pena.

De acuerdo con este cuadro fáctico, se pueden denotar varios problemas en cuanto a la fiscalización de la actividad en sí, en la investigación realizada por la fiscalía, así como en la interpretación realizada por el juez de juicio.

En primer término, se trata de una importante empresa dedicada a la exportación de truchas, lo que hace incomprensible cómo puede funcionar sin poseer una planta de tratamiento, permiso de vertido y concesión para el aprovechamiento de aguas.

La actividad acuícola se encuentra regulada en la Ley de Pesca y Acuicultura y su Reglamento. En dichas normas se dispone la necesidad de contar con autorización por parte del INCOPECA<sup>596</sup>, que a su vez requiere el permiso de aprovechamiento de aguas emitido por el MINAE.

---

<sup>596</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 36782-MINAET-MAG-MOPT-TUR-SP-S-MTSS "Reglamento a la Ley de Pesca y Acuicultura" 24 de mayo, 2011, consultado, el 01 de mayo, 2018 [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=71196&nValor3=103199&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=71196&nValor3=103199&strTipM=TC)

Asimismo, se impone la necesidad de contar con el CVO para su funcionamiento por encontrarse la actividad dentro de los supuestos del artículo 56 de la LSENASA <sup>597</sup> ambas entidades deben fiscalizar el cumplimiento de la ley sanitaria.

Es decir, la actividad se encontraba bajo la fiscalización del INCOPESCA, la DA y el SENASA y en cuanto al tema de tratamiento de aguas residuales, el MINSA y la DA. Son 4 las instituciones que deben velar porque la actividad cumpla con las regulaciones para su funcionamiento y ninguna de ellas fue capaz de advertir que la misma se encontraba al margen de la ley, ni evitar que se consumara la contaminación del cuerpo de agua.

En relación con la actuación del ente fiscal, se denota que en primera instancia, realizó el muestreo de las aguas aplicando los parámetros del RgVRAR a una empresa que no cuenta con el permiso de vertido, lo que es incorrecto, pues a esta no le aplica la flexibilización establecida en esta norma, sino la prohibición categórica de no contaminar.

La fiscalía se limitó a analizar estos parámetros y no ordenó el análisis de la presencia de otras sustancias relacionadas con la actividad que puedan resultar nocivas para el cuerpo de agua, como lo sería, por ejemplo, la presencia de antibióticos utilizados en la producción de truchas. Si bien, dentro de las políticas de persecución penal se establece que ante un vertido ilegal -donde no exista planta de tratamiento- no se requiere realizar muestreo pues, el delito se consuma con el solo vertido de cualquier sustancia sin autorización, lo cierto es que sí es importante probar las características de la sustancia vertida, a fin de determinar la lesión o la puesta en peligro al bien jurídico y con ello el grado de reproche de la conducta. Adicionalmente se debe valorar que existen actividades donde la composición de las aguas residuales no es tan fácil de deducir, máxime si son

---

<sup>597</sup> Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 39010-MAG "Reglamento general para la inspección veterinaria del establecimiento de productos pesquero" 11 de diciembre, 2014, artículo 5 inciso 2, consultado, el 01 de mayo, 2018 [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79612&nValor3=100738&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79612&nValor3=100738&strTipM=TC)

actividades que como esta que se realizan al margen de la ley, por lo que no se puede tener certeza de los insumos utilizados en la operación.

En cuanto al muestreo es necesario tener claro que el hecho que se concluya un cumplimiento de los parámetros establecidos en el RgVRAR, no necesariamente quiere decir que en la realidad esto se respete. Los límites establecidos en el RgVRAR se refieren a las aguas residuales tomadas en su efluente, pues se pretende medir las cargas contaminantes aportadas al cuerpo de agua, pero estas son medidas por litro. Entonces si a estas se les adiciona agua, la carga contaminante se diluye, ocasionando que el resultado del análisis arroje que se cumplen los parámetros cuando en la práctica no es así, pues el ente generador excede el límite de carga contaminante al que se encuentra sujeto su vertido, pero ello no es perceptible en el análisis. Lo correcto en estos casos es solicitar adicionalmente que se incluya un análisis del caudal aportado y entonces ahí sí se determine cuál sería la carga contaminante real que está siendo vertida por el imputado.

Todo esto provoca que en juicio se le otorgue al análisis de laboratorio un valor tasado y se haga un estudio superficial de la verdadera consecuencia ambiental de la actividad y se de una apariencia de mínima lesión por “adecuarse” a los límites establecidos en el RgVRAR.

En cuanto al Tribunal de Juicio, el juez menciona que al ser el derecho penal la *ultima ratio*, es necesario delimitar la lesión al bien jurídico para determinar si la conducta es relevante para ser conocida en esa sede. Bajo esta premisa, concluye que al existir unos límites de vertido permisibles por el Estado, ese debe ser el parámetro a partir del cual se puede aceptar que existe una lesión intolerable.

En primer término, el delito de disposición ilegal de residuos es un delito de peligro abstracto, no se requiere comprobar una efectiva lesión al bien jurídico, pues se configura con el simple vertido de las sustancias en los cuerpos de agua de manera ilegal.

El error en esta valoración radica en considerar que los límites establecidos en el RgVRAR, contienen valores cuyo límite no tiene consecuencias lesivas al bien jurídico.

Se debe recordar que los cuerpos de agua son ecosistemas, que deben contar con una serie de condiciones que permitan los ciclos químicos y bioquímicos necesarios para permitir su desarrollo.

La adición de cualquier tipo de sustancia, máxime si es contaminante, tiene la capacidad de modificar estos procesos.

Es importante aclarar que los valores contenidos en el RgVRAR, no resultan inofensivos para el cuerpo de agua, pues no son producto de estudios técnicos que tomaron en cuenta la capacidad hidráulica del cuerpo de agua, ni el nivel de contaminación del mismo, así como el tipo de fauna acuática presente para determinar las características químicas u bioquímicas necesarias para su preservación, sino, que se establecieron únicamente tomando en cuenta los aportes contaminantes observados durante la aplicación del anterior reglamento de vertidos emitido en el año 1997<sup>598</sup>, es decir, son el resultado del promedio de las cargas contaminantes vertidas durante ese período, por lo que esa valoración no encuentra sustento técnico.

Finalmente, debe mencionarse que la contaminación del cuerpo de agua, no solamente se determina con esos indicadores, pues por ejemplo la presencia de antibióticos o de otras sustancias no se ve reflejada en este reporte, ya que se requiere un estudio de laboratorio específico para determinar su existencia. El efecto de los antibióticos en el cuerpo de agua se evidencia a largo plazo y se ha documentado su relación con el cambio de sexo en los peces y el incremento en el crecimiento de algas.

## **CASO 2**

Empresa pública encargada de la administración de la planta de tratamiento de aguas residuales ordinarias de varios complejos residenciales de la zona, cuyo vertido excede los límites permisibles establecidos en el RgVRAR.

La planta de tratamiento funcionó adecuadamente durante más de 10 años. Con el crecimiento urbano se fueron conectando al alcantarillado sanitario, lo que hizo que la carga fuera creciendo.

---

<sup>598</sup> Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa del Área de Servicios Ambientales y de Energía, "Informe DFOE-AE-IF-01-2013", 15 de febrero, 2013.

Adicionalmente varios vecinos realizaron conexiones ilícitas de aguas pluviales a ese alcantarillado sanitario, lo que provocó que la capacidad de la planta se rebasara.

Desde 2013 los reportes operacionales incumplen con los valores de los parámetros establecidos en el RgVRAR. La empresa presenta ante el MINSA los planes de acciones correctivas, sin embargo, son insuficientes y la planta sigue contaminando el cuerpo de agua.

A pesar del conocimiento que tiene el MINSA del vertido, nunca ejecutó una acción concreta para suspender dicha actividad, ni coordinar con la municipalidad la ejecución de medidas para los residenciales o casas que se han conectado de manera ilegal a ese alcantarillado, o para salvaguardar el cuerpo de agua.

Es decir, al menos durante los últimos 4 años se han estado vertiendo aguas residuales crudas al cuerpo de agua a vista y paciencia de las autoridades.

La fiscalía solicitó la imposición de una medida cautelar para suspender el vertido directo y que se obligue a la empresa a buscar un medio alternativo de tratamiento mientras realizan los cambios requeridos, para que su funcionamiento sea el correcto.

Actualmente la causa se encuentra en investigación a la espera de la resolución por parte del Juzgado de las medidas cautelares atípicas solicitadas.

### **CASO 3**

Empresa dedicada al procesamiento de productos lácteos y sus derivados. Desde el 2001 sus personeros se percatan que la producción de la empresa no se encontraba acorde con la capacidad que tenía la planta de tratamiento, lo que provocaba que las aguas residuales no estaban siendo tratadas adecuadamente, contaminando el río Siquiares.

Con la finalidad de ocultar las falencias del sistema de tratamiento personeros de la empresa ordenaron la construcción de una tubería clandestina para deshacerse del excedente de aguas residuales crudas y con ello evadir los controles sanitarios por parte del MINSA.

Ante la presencia de olores nauseabundos, gran cantidad de natas y grasas, así como de una alta mortalidad de peces en el río Siquiares y cerca de la

empresa, los vecinos interponen denuncia a fin de determinar las causas de la contaminación de río Siquiares.

Por parte de la fiscalía se realizaron un total de 5 estudios de laboratorio entre febrero de 2007 a marzo de 2009, en los que se determinó que el vertido clandestino, superaba en un 800% los límites máximos permisibles, en cuanto a sólidos sedimentables, grasas y aceites, demanda química de oxígeno y demanda de bioquímica de oxígeno.

Si bien, existió una orden sanitaria por parte del MINSA, ordenando a la empresa suspender el vertido clandestino, lo cierto es que la empresa lo utilizó de manera comprobada al menos durante al menos 3 años, de manera totalmente deliberada. No existió ninguna medida de clausura o suspensión de permisos de funcionamiento, ni causas penales por la falsedad de los encargados de la planta que nunca reportaron al MINSA las fallas de la planta.

Tanto a nivel administrativo como a nivel penal, la empresa llegó a acuerdos conciliatorios, cuya principal contraprestación fue la indemnización económica, sin embargo, estos acuerdos estaban orientados a resarcir las contaminaciones de las que se tuvo noticia. En el caso de la fiscalía 5 delitos de vertido de sustancias contaminantes en cuerpos de agua. Sin embargo, el daño que se provocó no solo al río Siquiares, sino a toda la cuenca que fue utilizada durante más de 5 años para verter aguas residuales crudas con altos grados de grasas y aceites, es incalculable y el Estado no fue capaz de aminorar esta lesión pues los controles instaurados al efecto no fueron activados.

#### **CASO 4**

Empresa agroindustrial dedicada a las actividades de matanza, procesamiento, empaque, transporte y distribución de carne con una capacidad de matanza de 71000 aves por día, proceso en el cual se generaba gran cantidad de residuos, dentro de los cuales se encuentran vísceras, plumas, sangre, productos inorgánicos, así como aguas residuales.

A pesar que el permiso de vertido se venció desde el año 2011 y que su sistema de tratamiento no funcionaba correctamente, los personeros de la empresa ordenaron la descarga de aguas residuales crudas, las que contenían

inclusive desechos de pollo y sangre, al río Siquiara, durante el periodo comprendido en los meses de marzo a mayo de 2014.

En este caso la empresa presentaba reportes operacionales al MINSA. Dicha entidad en varias ocasiones inspeccionó el sitio y emitió órdenes sanitarias donde le previenen de la necesidad de tratar sus aguas residuales y cumplir con la normativa sanitaria, nunca se ejecutó ninguna medida de intervención de las descritas en la LGS para asegurar la protección del recurso hídrico.

La fiscalía solicitó apertura a juicio por el delito de disposición ilegal de residuos, solamente por un delito pues solamente se logró acreditar un evento, dicha causa se encuentra en espera de Audiencia Preliminar.

En cuanto a los funcionarios del MINSA, en virtud de la falta de descripción de los deberes de actuación, no fue posible seguirles causa por incumplimiento de deberes, pues al establecer la LGS esas potestades como discrecionales a nivel penal es muy difícil probar el dolo.

## **CASO 5**

Se trata de una empresa de ganado estabulado con una cantidad superior a las 700 cabezas de ganado, que no cuenta con permiso de vertido y ni con una planta de tratamiento aprobada por el MINSA.

El sistema utilizado para tratar las excretas de los animales, consiste en unas lagunas no impermeabilizadas que desembocan a una última laguna que se encuentra a una distancia muy corta del río al que desfoga directamente, si bien estas pueden ser utilizadas como una forma de tratamiento, las mismas no cuentan con las condiciones mínimas para su operación, así mismo no cuenta con el permiso de ubicación y construcción establecido al efecto.

La fiscalía solicita inspección al MINSA, para determinar la existencia de un vertido ilegal y los funcionarios del Área de Salud informan que al ser una empresa bajo la fiscalización de SENASA, el MINSA no tiene ninguna competencia en su funcionamiento y refieren que inclusive la empresa no se encuentra obligada a tratar sus aguas pues no deben contar con permiso de funcionamiento.

El MINSA menciona que si bien, acepta los reportes operacionales entregados por el ente y que inclusive en ocasiones les ha advertido acerca de posibles mejoras que deben realizar a su sistema de tratamiento, lo realizan porque la empresa tiene la buena práctica de someterse de forma voluntaria a ese control, pues no se encuentran obligados a presentar esos reportes, ya que se encuentran bajo la fiscalización y vigilancia del SENASA.

Esta afirmación es incorrecta, pues como se analizó anteriormente, si bien, se estableció la exoneración de la tramitación del permiso sanitario de funcionamiento, solamente se les relevó de ese permiso, es decir, la obligación de contar con sistemas de tratamiento para sus aguas residuales establecido tanto en la LGS,<sup>599</sup> como en la LOA<sup>600</sup> y la LCVS,<sup>601</sup>, se mantiene vigente, así como la necesidad de contar con un permiso de vertido y la obligación de presentar reportes operacionales al MINSA.

La empresa como parte de su defensa alega que funciona desde la década de los cincuenta y por ello no se encuentra obligada a tramitar el permiso de vertido, así mismo menciona que cuenta con el CVO otorgado por el SENASA que es el único permiso requerido conforme a derecho para su operación.

Este argumento es totalmente falso, de acuerdo los principios de retroactividad de la norma ambiental y de progresividad del derecho ambiental, cuando se impongan nuevos requisitos de carácter ambiental a una actividad, dicha norma tiene efectos retroactivos, de forma que no es posible invocar situaciones jurídicas consolidadas o derechos adquiridos.

En este caso se puede evidenciar las consecuencias de la falta de conocimientos por parte de los funcionarios del MINSA, quienes no solo no ejecutan las medidas necesarias para protección del recurso hídrico, sino que, además, legitiman estas conductas por parte de los entes generadores al interpretar de manera incorrecta que esos establecimientos se encuentran eximidos de tratar sus aguas residuales y que poseen una suerte de inmunidad en cuanto a la contaminación de los cuerpos de agua.

---

<sup>599</sup> Asamblea Legislativa, "No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973", art. 263 inc a) y 275.

<sup>600</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 13 de noviembre, 1995" art. 67.

<sup>601</sup> Asamblea Legislativa, "No. 7317 Ley de Conservación de la Vida Silvestre, 30 de octubre, 1992" art. 128.

Adicionalmente el SENASA, entregó el CVO sin confirmar el cumplimiento de los requisitos sanitarios establecidos por ley, ni siquiera en aplicación de su propia normativa, pues de acuerdo a los requisitos establecidos a nivel interno para esta actividad se describe la necesidad de contar con planta de tratamiento y cumplir con lo establecido en el RgVRAR.<sup>602</sup>

En la actualidad la causa se encuentra en investigación en la fiscalía valorando la viabilidad de solicitud de medidas cautelares de suspensión de actividades,

De acuerdo a los casos analizados, se evidencia que la gravedad de la falta de conocimiento de los funcionarios vinculados con la fiscalización y vigilancia de estas actividades industriales - en cuanto al tratamiento de sus aguas residuales-, radica no solo en que permite la contaminación de los cuerpos de agua y hacen nugatoria la normativa ambiental, -consecuencia ya de por sí nefasta- sino que, además, contribuyen a la impunidad de los infractores pues, al legitimar con sus erróneas interpretaciones las actividades ilegales, dificultan acreditar el dolo en la conducta desplegada por los personeros de la empresa ya que al existir dictámenes e intervenciones avalando su proceder ilegal por parte de las instituciones llamadas a fiscalizar la actividad les permite alegar en juicio un error de prohibición invencible que elimina la culpabilidad, impidiendo con ello el reproche penal de las conductas.

---

<sup>602</sup> Dirección de Operaciones SENASA, "Oficio DNO-PG-001-RE-007, Requisitos para obtener CVO según actividad, versión 4", consultado 20 de mayo, 2018, <http://www.senasa.go.cr/informacion/centro-de-informacion/informacion/sgc/dno/dno-pg-001-certificado-veterinario-de-operacion>

## CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación se propuso elucidar si en Costa Rica el marco jurídico vigente es lo suficientemente completo para regular de forma eficaz el vertido de sustancias contaminantes a los cuerpos de agua, y a su vez, si existe un régimen que permita responsabilizar a sus infractores.

Del estudio normativo realizado se puede colegir que efectivamente en Costa Rica – en materia de tratamiento y disposición de aguas residuales- se cuenta con un marco regulatorio conformado por una gran cantidad de leyes y reglamentos que resulta apto para prevenir y contener la contaminación de aguas generada por su vertido ilegal a los cuerpos de agua superficiales. Aun y cuando, cuenta con falencias que hacen necesaria su reforma, este grupo de normas sí permite ejecutar un control de la contaminación por vertido ilegal de aguas residuales, pues contiene normas que prohíben este vertido, que otorgan competencias a diferentes entidades para su fiscalización, así como los mecanismos de intervención para para fiscalizar su observancia y las responsabilidades derivadas de su incumplimiento.

Adicionalmente, se evidenció -en cuanto a la operatividad de esas normas por parte de la Administración de Justicia- que tanto constitucional como administrativamente los Tribunales se han pronunciado acerca de la obligatoriedad del cumplimiento de este marco normativo que protege el recurso hídrico, así como acerca de la obligación de aplicar los principios de derecho ambiental en la función administrativa relacionada con la protección de los elementos del ambiente.

Por lo anterior, la evidente discrepancia entre ese modelo proteccionista proyectado normativamente y la realidad material que evidencia una disminución en la calidad del recurso hídrico, relacionado, en gran parte, con vertidos ilegales de sustancias, se encuentra más relacionada con la mala gestión de las entidades públicas encargadas con su vigilancia y control que con una carencia normativa.

Estudios previos realizados señalan que uno de los principales problemas en la gestión y eficacia de las leyes, es el traslape de competencias institucionales.

De acuerdo con lo desarrollado en esta investigación se puede concluir que, si bien existen varias instituciones a las que se les otorga a nivel macro funciones que en la práctica son asumidas por otras, como es el caso de AyA y las municipalidades en cuanto a la administración de plantas de tratamiento de aguas residuales de tipo ordinario. Lo cierto es que ello no tendría por qué implicar una trasgresión a la normativa ambiental, pues ambas se encuentran obligadas como parte de la Administración Pública a cumplir con la preservación del ambiente.

En relación con el vertido de aguas residuales en cuerpos de agua, las competencias se encuentran delimitadas de manera clara, el MINSA, por su rol de ente rector de la salud pública tiene a su cargo la fiscalización tanto de la correcta gestión de las aguas residuales, como de la calidad en la que estas son vertidas, por medio del cumplimiento de los límites máximos permisibles establecidos en el RgVRAR. Por su parte, la DA está facultada para otorgar los permisos de vertido, revocarlos y a cobrar el Canon Ambiental por Vertidos.

El MINSA posee amplias potestades para emitir medidas preventivas y sanciones administrativas que van desde la amonestación hasta la clausura y suspensión de permisos sanitarios de funcionamiento.

A pesar de lo anterior, se identificaron varios obstáculos para la correcta aplicación de la normativa por parte del MINSA, dentro de los que se pueden mencionar:

La independencia de cada Área Rectora de Salud con respecto a los procedimientos realizados dentro del territorio bajo su competencia. Es un problema que impide que la gestión sea uniforme. En la práctica cada una de las 82 áreas rectoras establece la forma en la que aborda el fenómeno y reacciona ante los incumplimientos. No existe por parte del MINSA un protocolo de actuación ante actividades que impliquen contaminación de aguas, lo que implica que queda a discreción de cada Área las medidas que se aplicarán en cada caso concreto. De esta forma en cada una de ellas el manejo ante conductas contaminantes puede ser diametralmente diferente.

Otro problema evidenciado, es el relativo al procedimiento administrativo instaurado en el RgVRAR ante una contaminación de aguas ilegal por

extralimitación en los límites permisibles establecidos. Si bien se requiere una reforma para limitar su aplicación, la interpretación que de él realizan los funcionarios promueve una cultura de irrespeto normativo.

Ante el acaecimiento de una contaminación ilegal de un cuerpo de agua, se le solicita al ente generador que documente lo sucedido y proponga, para solucionar las fallas que ocasionaron dicha contaminación, un plan de acciones correctivas con su respectivo cronograma de actividades. Pese a que este plan está sujeto a aprobación por parte del MINSA, la norma es omisa en detallar qué debe hacerse en el ínterin hasta que la falla se encuentre debidamente solucionada.

Al respecto, a pesar que no existe una descripción en la norma, dentro del ejercicio de sus potestades y por el interés público que representa la conservación del ambiente y la protección de la salud pública, los funcionarios pueden ordenar por ejemplo, suspensión del uso del cuerpo receptor hasta que se asegure el cumplimiento de los límites permisibles o que el ente generador deba aportar adicional a este plan de acciones un contrato de servicios con un ente autorizado para tratar y disponer de sus aguas residuales hasta que su sistema de tratamiento se encuentre en óptimas condiciones.

A pesar de lo anterior, en la mayoría de los casos, la falta de descripción de las medidas hace que los funcionarios sean sumamente permisivos, anteponiendo la continuidad de la actividad industrial por encima de la protección del ambiente, en total contradicción con los principios de derecho ambiental y al deber constitucional del Estado de asegurar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Interpretan que esa omisión normativa implica que el ente generador se encuentra autorizado a continuar con la actividad productiva y consecuentemente con el uso del cuerpo receptor mientras ejecute los arreglos a su sistema de tratamiento, a sabiendas que ese vertido se está llevando a cabo superando los límites permisibles y consecuentemente realizando una lesión antijurídica al recurso hídrico.

Esta interpretación no solo contraría el principio pro natura, preventivo, de solidaridad transgeneracional y de desarrollo sostenible, en concordancia con los

principios de derecho administrativo de legalidad y de interpretación establecido en la LGAP, sino que además con ella se promueve la consumación de un delito por parte del ente generador, pues el vertido de aguas residuales superando los límites establecidos en el RgVRAR configura el delito de disposición ilegal de residuos.

Adicionalmente sobre este punto cabe mencionar que de acuerdo con la Política de Saneamiento de Aguas Residuales 2016-2045<sup>603</sup> [PSAR] el MINSa no verifica el cumplimiento de las medidas correctivas propuestas por los entes generadores.

Otro de los problemas que interfieren con la correcta aplicación de las normas concernientes al tema, es el relativo a la fiscalización de los establecimientos sujetos a control por parte del SENASA, descritos en el artículo 56 de la LGSENASA, pues se instituyó la exoneración de estos establecimientos a través de su reglamento de contar con el permiso sanitario de funcionamiento y en su lugar se estableció el CVO.

Esta exoneración, aun y cuando es controversial por sus consecuencias y su roce con el principio de no regresión de derecho ambiental, como se analizó en el apartado correspondiente, no implica que los establecimientos referidos se encuentran exentos de cumplir con la normativa ambiental referida al tratamiento de sus aguas residuales.

Esto ha llevado a que, en la práctica, algunas de las Áreas Rectoras del MINSa interpreten que no conservan competencia alguna respecto a estas actividades por lo que no fiscalizan la calidad de sus aguas residuales, ni la utilización de sistemas de tratamiento, ni solicitan reportes operacionales, a pesar que algunas de ellas inclusive cuentan con permiso de vertido emitido por la DA. Lo que conlleva consecuentemente a que estas actividades, que son potencialmente tan contaminantes, se encuentren en un limbo de desregulación en materia de vertidos a cuerpos receptores.

---

<sup>603</sup> Acueductos y Alcantarillados- Ministerio de Ambiente y Energía- Ministerio de Salud "Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales 2016-2045" 2016, consultado 01 de julio, 2018, <https://www.aya.go.cr/Noticias/Documents/Politica%20Nacional%20de%20Saneamiento%20en%20Aguas%20Residuales%20marzo%202017.pdf>

Por lo anterior, se puede colegir que en este tema de tratamiento y disposición de aguas residuales se denota que el MINSA no tiene una proyección pro ambiente, pro salud, pues pese a que ostenta potestades de clausura, suspensión de permisos y hasta cancelación de los mismos, utilizan estas medidas como un recurso excepcionalísimo. En ocasiones ante una contaminación generada por vertido ilegal de aguas residuales, ha reaccionado primero el Ministerio Público que el MINSA, con todas las limitaciones procesales que conlleva un proceso penal.

El MINSA, no aprovecha las facultades que posee para tomar medidas inmediatas, así como los beneficios del procedimiento administrativo que es mucho más ejecutivo y expedito. Abandona su deber de garante y el fin público al que se debe al interpretar las normas en contra de la protección del ambiente y a favor del interés particular de las industrias. En el mejor de los casos trasladan esa responsabilidad al TAA, retardando la intervención estatal para preservar el ambiente, pese a que ellos poseen, de acuerdo con el artículo 99 de la LOA, las mismas facultades de intervención y de sanción con las que cuenta el TAA, fortalecidos por las potestades otorgadas por la LGS, lo que los habilita a actuar de manera inmediata y así evitar la continuación del daño ambiental y que este se vuelva de imposible reparación.

En cuanto a la función desplegada por la DA, debe mencionarse que también presenta problemas en la aplicación de la normativa lo que tiene un impacto en la calidad de los cuerpos de agua.

En primer lugar, esta dependencia al otorgar los permisos de vertido, de acuerdo con la Contraloría General de la República<sup>604</sup> no toma en cuenta la calidad del cuerpo de agua en el que está autorizando la descarga de aguas residuales, lo que implica que incumple con uno de los fines principales de la existencia de ese permiso, sea la administración de las cargas contaminantes a fin que sean las adecuadas para el cuerpo de agua receptor.

Fundamentan su posición que en la actualidad no se cuenta con una base de

---

<sup>604</sup> Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa del Área de Servicios Ambientales y de Energía, "Informe DFOE-AE-IF-01-2013", 15 de febrero, 2013.

datos que permita determinar la calidad de los cuerpos de agua, y aunque tienen un registro de los puntos de vertido autorizados, esa información no es suficiente para establecer su calidad; pues son muchas otras las fuentes adicionales de contaminación que afectan la calidad de cada cuerpo de receptor, lo cual conllevaría necesariamente a realizar un estudio previo en cada caso concreto antes de otorgar el permiso de vertido, lo que es imposible de hacer, pues cuentan con poco personal y de acuerdo con el RgCAV el plazo establecido para otorgar el permiso de vertido es de dos meses.

Esta interpretación también contraría los principios de derecho ambiental y administrativo aplicables pues no es posible desproteger el recurso hídrico solamente para cumplir con el requisito de un plazo establecido en un reglamento, cuya consecuencia jurídica es incomparable con la afectación que se puede ocasionar al recurso hídrico.

Recuérdese, además, que el silencio positivo no es aplicable en materia ambiental, precisamente por la envergadura de los bienes jurídicos en juego, por lo que un atraso de la Administración en el otorgamiento del permiso motivado por la necesaria comprobación de la calidad del cuerpo de agua, es una medida totalmente justificada en aras de anteponer la conservación del recurso al interés particular que requiere su aprovechamiento.

Por lo anterior, si bien se requiere un cambio normativo para incluir la necesidad de contar de manera previa con un reporte de calidad del cuerpo de agua donde se pretende realizar el vertido, en la actualidad en una correcta aplicación del principio preventivo, pro natura y de solidaridad, para darle sentido a la naturaleza del permiso, contar con la información acerca de la calidad del cuerpo de agua debe ser un requisito sine qua non para autorizar su uso.

Al respecto, de acuerdo a la PSAR<sup>605</sup> la DA en la actualidad se encuentra llevando a cabo el Plan Nacional de Monitoreo de la Calidad de los Cuerpos de

---

<sup>605</sup> Acueductos y Alcantarillados- Ministerio de Ambiente y Energía- Ministerio de Salud "Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales 2016-2045" 2016, consultado 01 de julio, 2018, <https://www.aya.go.cr/Noticias/Documents/Politica%20Nacional%20de%20Saneamiento%20en%20Aguas%20Residuales%20marzo%202017.pdf>

Agua Superficiales, que pretende evaluar y clasificar los cuerpos de agua de acuerdo a su calidad para que sirva como parámetro en el otorgamiento de dicho permiso, sin embargo este proyecto se estima que estará listo hasta el 2021, por lo que se requiere buscar un mecanismo alternativo que permita contar con información acerca del cuerpo de agua donde se pretende realizar el vertido mientras se cuenta con este insumo.

Otro de los inconvenientes en la gestión de la DA identificado es la inercia ante la constatación de contaminaciones de agua por incumplimiento de los límites máximos permisibles.

De acuerdo con la Contraloría General de la República, la DA otorga permisos de vertido aun y cuando conoce que los entes generadores incumplen con los límites establecidos. Asimismo, cuando el ente generador les presenta anualmente la declaración de vertidos, la DA no ejecuta ninguna de las acciones de intervención descritas en la LOA, ni reporta incumplimientos al MINSA, para que este lo haga, ni tampoco revoca los permisos otorgados, de conformidad con el artículo 152 de la LGAP. Adicionalmente, tampoco realiza las inspecciones de rutina para fiscalizar el cumplimiento de los límites de las cargas contaminantes.

En virtud que la DA no cuenta con información acerca de la calidad de los cuerpos de agua y que no da seguimiento a la declaración de vertidos presentada por los entes rectores, no realiza las inspecciones in situ para fiscalizar el vertido de aguas residuales, y por ello no genera los insumos requeridos para cumplir con el mandato establecido en el RgCAV de fijar metas para reducir las cargas contaminantes en los cuerpos de agua.

Es importante recordar que los límites máximos permisibles establecidos en el RgVRAR no son producto de un estudio técnico relacionado tomando en cuenta la capacidad del cuerpo receptor de auto depurarse, o su capacidad hidráulica, sino solamente se tomaron como base los aportes contaminantes observados durante la aplicación del anterior reglamento, por lo que al no tener un sustento técnico no se asegura que los mismos no causen una lesión significativa, según el cuerpo de agua al que se realiza el vertido.

Por ello, la función de revisión y reducción de cargas contaminantes adquiere

importancia trascendental para la conservación y protección del recurso hídrico y es impostergable que la DA asuma su papel en esa tarea.

En la especie la DA se limita a autorizar los permisos de vertido únicamente con miras a realizar el cobro del canon ambiental por vertidos, desligándose de su deber de garante en la protección del recurso.

La mayoría de los problemas en el funcionamiento de estas instituciones lo justifican por la falta de personal que tienen, lo que no permite dar abasto con todas las responsabilidades otorgadas. Al respecto debe indicarse que efectivamente el legislador creó instituciones con potestades y mecanismos de control para su cumplimiento, pero no existe una correspondencia con la cantidad de recursos destinados a hacerla cumplir.

A pesar de lo anterior, la carencia de personal no es suficiente excusa para validar la actuación de ambas instituciones, pues, a lo sumo justificaría un atraso en el otorgamiento de permisos o en la atención de denuncias, pero de ninguna manera la incorrecta aplicación e interpretación de las leyes en los casos a los que sí han tenido acceso y conocimiento.

De acuerdo con lo analizado en esta investigación, se logró corroborar que una de las principales razones por las que en Costa Rica se ha elevado la contaminación de los cuerpos de agua, es la deficiente actuación de las entidades relacionadas con su vigilancia y control, principalmente en cuanto a la interpretación de normas y aplicación de principios de derecho ambiental y administrativo relacionados con la materia.

Para lograr la eficacia en la protección del recurso hídrico, surge la evidente necesidad de una mayor inversión estatal para aumentar el personal a las entidades relacionados con su protección para que tengan capacidad de respuesta y principalmente, para que se cumplan con los controles establecidos. Sin embargo, esta medida en poco puede colaborar si los funcionarios no son capacitados a nivel jurídico para que conozcan sus deberes y potestades, y si no son sensibilizados en cuanto a su función de garante y a la trascendencia de su labor en la protección del medio ambiente.

## RECOMENDACIONES

A partir de las conclusiones mencionadas, se considera necesario realizar ciertas reformas puntuales que permitan proteger el recurso hídrico, así como ejercer un mayor control sobre la fiscalización de este.

Es importante aclarar que esta investigación se trazó como objetivo identificar y delimitar el marco jurídico aplicable al vertido de aguas residuales en cuerpos de agua, con el fin de compilarlo e interpretarlo para que sea utilizado como insumo por las personas vinculadas a su observancia. En este sentido, las reformas propuestas están dirigidas a modificaciones específicas que permitan una mejor aplicación de la normativa existente y que la misma respete los principios básicos de derecho ambiental que deben informar la materia.

Lo que se pretende es posibilitar una mejora en la regulación vigente para darle operatividad a ese marco regulatorio, buscando nutrirlo con los principios que informan el derecho ambiental (pro natura, no regresión, preventivo, desarrollo sostenible, entre otros) con la finalidad de cumplir con el modelo de desarrollo proteccionista elegido el legislador costarricense. Pero sin que estas modificaciones requieran cambios profundos legislativos debido a que por la coyuntura política en la que se encuentra nuestro país y la dificultad a la que este tipo de iniciativas deben enfrentarse en la corriente legislativa para su aprobación, supeditar estos cambios a la aprobación de una nueva ley es condenar al recurso hídrico a un daño continuado cuyo efecto en el ambiente es inconmensurable.

La presente propuesta se realiza teniendo plena claridad que lo ideal es tener una norma especial nueva, a la altura de los retos ambientales de nuestros tiempos; que permita a Costa Rica competir a nivel económico, pero consciente de la importancia trascendental que tiene la conservación y la calidad del agua en este desarrollo. Una ley que permita concentrar toda la normativa disgregada y superar todas las lagunas, falencias y hasta contradicciones contenidas en esta, así como, incorporar nuevos conceptos desarrollados por la técnica y la ciencia que permitan conseguir una verdadera protección del recurso hídrico.

Es en ese sentido que se realizan las siguientes recomendaciones:

**a) En cuanto al permiso de vertido:**

- Se debe realizar una reforma al RgCAV y al RgVRAR para establecer que el incumplimiento de los límites máximos permisibles es una causal para revocar el permiso de vertido.

De esta forma el artículo 16 del RgCAV que en la actualidad establece:

“ Artículo 16.-**De la vigencia del permiso de vertidos.** El permiso de vertidos tendrá una vigencia de tres años, pudiendo renovarse en forma indefinida, por períodos iguales, previa presentación de la solicitud correspondiente y siempre que se cumpla con lo estipulado en este reglamento.

El permiso podrá revocarse cuando:

- a. Se compruebe falsedad de los datos brindados por el ente generador.
- b. La falta de pago del canon ambiental por vertido en dos trimestres consecutivos.
- c. La no actualización de la declaración de vertidos en dos períodos consecutivos.
- d. Cuando el ente generador deje de operar, ya sea por decisión del mismo u orden de autoridad competente.

En cada uno de los supuestos indicados en este artículo se respetarán las reglas del debido proceso, que contempla la Ley General de la Administración Pública.”

Se propone reformarlo a fin de adicionar un inciso e) que establezca:

“e) Se compruebe el incumplimiento por parte del ente generador de los plazos otorgados por el Ministerio de Salud para ejecutar el Cronograma de Actividades, de acuerdo al artículo 70 del Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales.”

Así mismo el artículo 70 del RgVRAR en la actualidad establece:

**“Artículo 70.-Acciones del Ministerio de Salud en caso de incumplimiento del Cronograma de Actividades por parte del ente generador.** En caso de incumplimiento del Cronograma de Actividades aprobado, el Ministerio de Salud deberá:

a) Emitir una Orden Sanitaria de apercibimiento dando un plazo para que el ente generador se ponga a derecho con respecto al Cronograma aprobado,

b) En caso de incumplimiento de la anterior Orden Sanitaria, se procederá a girar una orden de suspensión del permiso sanitario y clausura de la actividad; enviar la denuncia respectiva al Tribunal Ambiental Administrativo y presentar la respectiva denuncia penal ante el Ministerio Público de acuerdo al Artículo 281, inciso a), del Código Procesal Penal y Artículo 322 del Código Penal;

c) En caso de incumplimiento por negligencia evidente, se girará una orden de suspensión del permiso sanitario y clausura de la actividad; enviar la denuncia respectiva al Tribunal Ambiental Administrativo y presentar respectiva la respectiva denuncia penal ante el Ministerio Público de acuerdo al Artículo 281, inciso a), del Código Procesal Penal y Artículo 322 del Código Penal.

Todo lo anterior, sin perjuicio de las acciones de emergencia que deban realizarse en estricta aplicación de los principios precautorios y preventivos establecidos en el Artículo 11 de la Ley de Biodiversidad.”

Se propone reformar el inciso b) para que se lea:

“b) En caso de incumplimiento de la anterior Orden Sanitaria, se procederá a girar una orden de suspensión del permiso sanitario y clausura de la actividad; notificar a la

Dirección de Aguas del incumplimiento para proceder con la revocatoria del permiso de vertido, de acuerdo con el inciso e) del artículo 16 del Reglamento de Canon Ambiental por Vertidos, enviar la denuncia respectiva al Tribunal Ambiental Administrativo y presentar la respectiva denuncia penal ante el Ministerio Público de acuerdo al Artículo 281, inciso a), del Código Procesal Penal y Artículo 314 del Código Penal;”

- Es de trascendental importancia incluir como requisito para autorizar el uso de un cuerpo de agua como cuerpo receptor, que se acredite no solo su disponibilidad y su carácter permanente, sino adicionalmente, su vulnerabilidad a la contaminación y su caudal pues este va a determinar su capacidad de diluir y procesar las sustancias contaminantes recibidas.

Esta modificación en el proceso administrativo de autorización, no solamente necesita una reforma en el RCAV, pues para su implementación se requiere contar con el insumo de las características de los cuerpos de agua para su posterior categorización por parte de la DA como susceptibles de ser utilizados como cuerpo receptor de aguas residuales.

De acuerdo a la PNSAR 2016-2045, en el 2016 la DA, inicio con el Programa Nacional de Monitoreo de la Calidad de los Cuerpos de Agua, que pretende evaluar y clasificar todos los cuerpos de agua. En este momento se encuentra en la primera fase y se pretende contar con un producto para el 2021.

Por lo anterior hasta que se cuente con ese insumo se propone reformar el RgCAV para que se tome en cuenta al menos el factor del caudal.

De esta forma el artículo 15 del RgCAV que actualmente establece:

“Artículo 15.-**Del permiso de vertidos.** Todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen los cuerpos de agua para introducir, transportar y eliminar vertidos que puedan provocar modificaciones en la calidad física, química y biológica del agua requerirán de un permiso de vertidos emitido por el MINAE de conformidad con lo establecido en este Reglamento.

En aquellos casos en los que se requiera del permiso de vertidos para descargar en canales artificiales, el presente trámite aplicará únicamente para entes generadores que hagan uso no consuntivo del agua, contando de previo con la anuencia del administrador del canal.

El permiso de vertidos, será requisito indispensable para tramitar el permiso de ubicación del sistema de tratamiento de aguas residuales y para contar con el permiso sanitario de funcionamiento.

Todas las personas anteriores que viertan sin el permiso de vertidos, serán sujetas de los procedimientos y sanciones administrativas, civiles y penales establecidas en la legislación vigente, sin que eso las exima del pago del canon correspondiente.”

Se propone reformarlo para adicionar un párrafo segundo que se lea:

“Para autorizar el vertido en un cuerpo receptor, el MINAE debe de corroborar que el mismo posea el caudal requerido para gestionar la carga contaminante autorizada para el desarrollo de la actividad en el Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales.”

**b) En cuanto al procedimiento administrativo establecido en el RgVRAR para el incumplimiento de los parámetros por parte del ente generador:**

- Es necesario modificar este procedimiento para incluir, a fin de brindar una tutela efectiva al recurso hídrico, el deber por parte del ente generador de asegurar un tratamiento alternativo de las aguas residuales generadas por su actividad hasta que el sistema de tratamiento se encuentre funcionando correctamente, así al menos, si no se realiza un control de ejecución de las acciones correctivas, se asegura la protección del recurso.

De esta forma los artículos 67 y 69 del RgVRAR en la actualidad establecen:

“Artículo 67.-**Por incumplimiento de parámetros en el control estatal.** Los entes generadores que incumplan en uno o más parámetros como resultado del control estatal realizado por la DPAH deberán:

a) Presentar ante la DPAH del Ministerio de Salud un plan de acciones correctivas que incluya, un cronograma de actividades con plazos reales que describa claramente las acciones tomadas de manera inmediata y las acciones de corto y mediano plazo, el cual al ser aprobado por el Ministerio de Salud, será de acatamiento obligatorio por parte del ente generador.

b) Presentar informes de avance mensuales para mostrar el avance del cronograma aprobado y

c) Continuar presentando, durante el plazo definido por el cronograma aprobado, los reportes operacionales normalmente, según las frecuencias establecidas por este Reglamento.

Artículo 69.- **Acciones del Ministerio de Salud en caso de incumplimiento de parámetros en un reporte operacional por parte del ente generador.** En caso de que en un reporte operacional, presentado por el ente generador, el promedio de uno o más parámetros de las mediciones rutinarias o los valores de los parámetros medidos por el laboratorio habilitado, excedan en más de los límites de confianza al 95%, el valor de sus correspondientes límites máximos permitidos, el Ministerio de Salud deberá:

a) corroborar que en el Plan de Acciones Correctivas se incluya un cronograma de actividades para resolver esta situación.

b) evaluar dicho cronograma de actividades.

d) en caso de rechazo del Cronograma de Actividades, se le comunicará al ente generador que tendrá un plazo no mayor a diez días hábiles para presentar el ajuste del cronograma. Si no se presenta dicho ajuste en el plazo correspondiente, se procederá a emitir una Orden Sanitaria.

e) en caso de aprobación del Cronograma de Actividades, comunicar al ente generador y a la región correspondiente su aprobación para que gire una Orden Sanitaria de Cumplimiento.

Todo lo anterior, sin perjuicio de las acciones de emergencia que deban realizarse en estricta aplicación de los principios precautorios y preventivos establecidos en el Artículo 11 de la Ley de Biodiversidad.”

Se propone adicionar al artículo 67 un segundo y tercer párrafo para que se lea:

“a) Presentar ante la DPAH del Ministerio de Salud un plan de acciones correctivas que incluya, un cronograma de actividades con plazos reales que describa claramente las acciones tomadas de manera inmediata y las acciones de corto y mediano plazo, el cual al ser aprobado por el Ministerio de Salud, será de acatamiento obligatorio por parte del ente generador.

Dentro de las acciones de ejecución inmediata, con el fin de evitar que el vertido ilegal continúe generando daños al cuerpo de agua, el ente generador debe indicar la forma alternativa en la que va a gestionar sus aguas residuales

contaminadas mientras se completa el plan de acción, donde se asegure que dicho tratamiento va a cumplir con los límites de los parámetros legalmente establecidos.

En caso que ese tratamiento se vaya a realizar por el mismo ente generador debe describir el proceso que va a utilizar para tratar las aguas residuales y como se va a asegurar el cumplimiento de los parámetros. Cuando ese tratamiento se va a encargar a un tercero se debe de acreditar que este: cuente con el permiso de vertido otorgado por la Dirección de Aguas, que no haya registrado incumplimiento de los parámetros establecidos en este reglamento en los últimos 3 periodos, que se encuentre al día en la presentación de reportes operacionales y que no se encuentre sujeto a una orden sanitaria emitida por el Ministerio de Salud.

Si el ente generador no logra acreditar estas condiciones el Ministerio de Salud para asegurar la protección del ambiente y la salud humana deberá ordenar la suspensión de permisos de funcionamiento o la clausura de la actividad hasta que se asegure el adecuado tratamiento de las aguas residuales por parte del ente generador.”

En ese mismo sentido reformar el artículo 69 inciso a) que se lea:

“ a) Corroborar que en el Plan de Acciones Correctivas se incluya:

1. Cronograma de actividades para resolver la situación.
2. La indicación de la forma alternativa en la que va a gestionar sus aguas residuales contaminadas mientras se completa el plan de acción, donde se asegure que dicho tratamiento va a cumplir con los límites de los parámetros legalmente establecidos.

En caso que ese tratamiento se vaya a realizar por el mismo ente generador debe describir el proceso que va a utilizar para tratar las aguas residuales y como se va a asegurar el cumplimiento de los parámetros. Cuando ese tratamiento se va a encargar a un tercero se debe de acreditar que este: cuente con el permiso de vertido otorgado por la Dirección de Aguas, que no haya registrado incumplimiento de los parámetros establecidos en este reglamento en los últimos 3 periodos, que se encuentre al día en la presentación de reportes operacionales y que no se encuentre sujeto a una orden sanitaria emitida por el Ministerio de Salud.

Si el ente generador no logra acreditar estas condiciones el Ministerio de Salud, para asegurar la protección del ambiente y la salud humana, deberá rechazar el Plan de Acciones Correctivas y ordenar la suspensión de permisos de funcionamiento o la clausura de la actividad hasta que se asegure el adecuado tratamiento de las aguas residuales por parte del ente generador.”

**c) En cuanto al tema de la responsabilidad es importante realizar las siguientes modificaciones.**

- Respecto de las potestades de los funcionarios del MINSA, se debe de reformar la LGS a fin de incluir el deber de actuar por parte de sus funcionarios, de tal manera que sus omisiones les puedan acarrear responsabilidad penal, toda vez que en su mayoría son facultativas lo que impide realizar un reproche de la conducta, ya que las normas dan discrecionalidad de actuar, lo que afecta su exigibilidad a nivel penal.

El artículo 355 de la Ley General de Salud en la actualidad establece:

“ARTICULO 355.- Teniendo en vista una efectiva protección de la salud de la población y los individuos, las

autoridades de salud competentes podrán decretar por propia autoridad medidas cuya finalidad tiendan a evitar la aparición de peligros y la agravación o difusión del daño, o la continuación o reincidencia en la perpetración de infracciones legales o reglamentarias que atenten contra la salud de las personas.”

Se propone reformarlo para que se lea:

“ARTICULO 355.- Las autoridades de salud, en aras de procurar

una efectiva protección de la salud de la población y los individuos, se encuentran obligados a evitar la aparición de peligros, la agravación o difusión del daño, o la continuación o reincidencia en la perpetración de infracciones legales o reglamentarias que atenten contra la salud de las personas y el ambiente, para lo cual podrán decretar las medidas necesarias para tal finalidad.”

En este mismo sentido, se propone reformar el RgVRAR para establecer el deber de los funcionarios del MINSa de actuar cuando tengan noticia de una contaminación de aguas.

El artículo 58 del RgVRAR actualmente establece:

“Artículo 58.-**Vigilancia Estatal.** La Dirección de Protección al Ambiente Humano (DPAH) del Ministerio de Salud podrá realizar cuando lo considere conveniente al menos uno de los muestreos y análisis obligatorios anuales correspondientes a un ente generador como parte de un proceso de control cruzado. Para ello solicitará al ente generador depositar, en la cuenta del fideicomiso 872 Ministerio de Salud - Banco Nacional de Costa Rica, el monto correspondiente al valor de tarifa definidas para el muestreo, los análisis químicos y los análisis microbiológicos a realizar de acuerdo a los decretos ejecutivos vigentes.

Dicho monto será utilizado por la DPAH para contratar los servicios de un laboratorio para la realización de las mediciones. El informe de control cruzado es equivalente y sustituirá el reporte operacional del período correspondiente. En caso de que los resultados del informe de control cruzado presenten el incumplimiento de uno o más de los parámetros el Ministerio de Salud procederá a emitir una Orden Sanitaria para la presentación del plan de acciones correctivas.

Todo lo anterior, sin perjuicio de las acciones de emergencia que deban realizarse en estricta aplicación de los principios precautorios y preventivos establecidos en el Artículo 11 de la Ley de Biodiversidad.”

Se proponer reformar el párrafo segundo para que se lea:

“En aplicación del principio preventivo y en aras de salvaguardar el ambiente, ante situaciones que impliquen una contaminación que ponga en peligro la salud humana, el cuerpo receptor o sus ecosistemas asociados, la autoridad de Salud deberá de tomar las medidas necesarias para evitar la consumación, agravación o continuación del daño. Para lo cual podrá decretar las medidas especiales establecidas en la Ley General de Salud y la Ley Orgánica del Ambiente.”

- Para que sea posible perseguir penalmente las desobediencias a la autoridad derivadas del incumplimiento de órdenes sanitarias emitidas por las autoridades de salud, es necesario derogar la norma contenida en el artículo 378 de la LGS, ya que como se analizó jurisprudencialmente se estableció la imposibilidad de aplicar del delito por la existencia de esa norma.

Dicha norma establece:

“ARTICULO 378.- El omiso en el cumplimiento de las órdenes o medidas especiales o generales dictadas por las

autoridades de salud, sufrirá la pena de cinco a treinta días multa, si el hecho no constituye delito.”

**d) En cuanto al otorgamiento del CVO por SENASA:**

• Debido a la problemática apuntada en cuanto al cumplimiento de la normativa relativa al tratamiento de aguas residuales y su vertido se requiere reformar tanto el Reglamento General para el otorgamiento de CVO, como el RgCAV para que se incluyan como requisitos para su autorización: el visto bueno del MINSA, que certifique el cumplimiento de la normativa sanitaria y de manejo de aguas residuales y el permiso de vertido otorgado por la DA.

El artículo 7 del Reglamento General para el otorgamiento de CVO en la actualidad establece:

“Artículo 7º-**Requisitos.** Todos los establecimientos, mediante su representante legal o persona autorizada, deberán hacer su solicitud en el formulario unificado y aportar una Declaración Jurada para solicitar un CVO, la que debe reunir la siguiente información:

7.1 Que conoce la legislación y las medidas sanitarias y ambientales aplicables a la actividad o actividades solicitadas que desarrollará el establecimiento.

7.2 Que la información que contiene el formulario unificado es verdadera.

7.3 Que cuenta con procesos implementados de Emergencias Sanitarias y de Manejo de Desechos, de acuerdo a la reglamentación específica.

7.4 Además declarar que cuenta con los siguientes permisos al día:

7.4.1 Permiso de uso de suelo, emitido por la municipalidad correspondiente o concesión de uso emitido por la autoridad competente.

7.4.2 La Viabilidad Ambiental emitido por SETENA a las actividades que se encuentren enlistadas en el Anexo 1 y 2

del DE- 31849 MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC del 24 de mayo del 2004, "Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación del Impacto Ambiental (EIA)", y que fueren posteriores a la publicación de la Ley Orgánica del Ambiente, N° 7574 del 13 de noviembre de 1995.

7.4.3 De igual manera solo se solicitará autorización de descarga al Sistema de Alcantarillo Sanitario a las actividades que viertan al alcantarillado sanitario aguas residuales y no estén exonerados de la presentación del reporte operacional, conforme el artículo 59 del Decreto Ejecutivo 33601-MINAE-S del 9 de agosto del 2006, "Reglamento de Vertido y Reuso de Aguas Residuales".

Además:

7.5 Comprobante de pago por concepto de solicitud de CVO. Este pago se realizará conforme con lo que establezca el Reglamento de Tarifas vigente del SENASA. En el caso de un establecimiento donde se llevan a cabo varias actividades, el SENASA otorgará un CVO por cada actividad.

7.6 Designar cuando la legislación aplicable a la actividad así lo ordene, un asesor permanente o regente. La frecuencia, el tipo y otras características del servicio serán definidas de mutuo acuerdo entre las partes y comunicadas al SENASA.

7.7 Copia de la cédula de identidad. En caso de persona jurídica debe aportar certificación registral o notarial de la personería y copia de cédula jurídica.

Además de los requisitos anteriores, en el caso que el establecimiento se ubique en una propiedad de un tercero, el interesado deberá demostrar mediante contrato de arrendamiento o declaración jurada del solicitante, en la cual

se indique bajo que título posee, la autorización para operar la actividad o actividades sujetas al CVO.”

Se propone reformar el punto 7.4.3 para que se lea:

“ 7.4.3 Autorización de descarga al Sistema de Alcantarillo Sanitario a las actividades que lo utilicen para verter sus aguas residuales o permiso de vertido otorgado por la Dirección de Aguas, cuando las aguas residuales sean vertidas en un cuerpo de receptor.”

Así mismo adicionar el punto 7.4.4 que señala:

“7.4.4 Visto bueno del Ministerio de Salud donde se acredite que se cumple con las normas establecidas en la Ley General de Salud, el Reglamento de Aprobación y Operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales 39887-S-MINAE, en cuanto a la disposición de aguas residuales de tipo ordinario y especial.”

En este mismo sentido, adicionalmente se requiere reformar el párrafo tercero del artículo 15 del RgVRAR para incorporar la necesidad de contar con el permiso de vertido como requisito indispensable para tramitar el CVO.

El artículo vigente establece:

“Artículo 15.-**Del permiso de vertidos.** Todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen los cuerpos de agua para introducir, transportar y eliminar vertidos que puedan provocar modificaciones en la calidad física, química y biológica del agua requerirán de un permiso de vertidos emitido por el MINAE de conformidad con lo establecido en este Reglamento.

En aquellos casos en los que se requiera del permiso de vertidos para descargar en canales artificiales, el presente trámite aplicará únicamente para entes generadores que

hagan uso no consuntivo del agua, contando de previo con la anuencia del administrador del canal.

El permiso de vertidos, será requisito indispensable para tramitar el permiso de ubicación del sistema de tratamiento de aguas residuales y para contar con el permiso sanitario de funcionamiento.

Todas las personas anteriores que viertan sin el permiso de vertidos, serán sujetas de los procedimientos y sanciones administrativas, civiles y penales establecidas en la legislación vigente, sin que eso las exima del pago del canon correspondiente.”

Se propone la reforma del párrafo tercero para que se lea:

“El permiso de vertidos, será requisito indispensable para tramitar el certificado veterinario de operación ante SENASA, el permiso de ubicación del sistema de tratamiento de aguas residuales y para contar con el permiso sanitario de funcionamiento.”

**e) En relación con los muestreos requeridos en los reportes operacionales**

- Es necesario establecer como requisito adicional que los laboratorios aportados por el ente generador se encuentren acreditados por el Ente Costarricense de acreditación ECA, en consonancia con lo establecido en el artículo 34 de la Ley 8279 del Sistema Nacional para la Calidad<sup>606</sup>, ya que en la actualidad solamente se establece como requisito que los mismos tengan permiso sanitario de funcionamiento, lo que no asegura las técnicas y procedimientos realizados.

Por ello se propone modificar el artículo 3 del RgVRAR de las definiciones que

---

<sup>606</sup> Artículo 34 Servicios a las Entidades Públicas. Todas las instituciones públicas que, para el cumplimiento de sus funciones, requieren servicios de laboratorios de ensayo, laboratorios de calibración, entes de inspección y entes de certificación, deberán utilizar los acreditados o reconocidos por acuerdos de reconocimiento mutuo entre el ECA y las entidades internacionales equivalentes. Los laboratorios estatales deberán acreditarse ante el ECA, de conformidad con el reglamento respectivo.

actualmente señala:

“Artículo 3º-**Definiciones**. Se establecen las siguientes definiciones para la mejor interpretación del presente Reglamento:

[...]

**Laboratorio habilitado:** Laboratorio con permiso sanitario de funcionamiento vigente.”

Para que se lea:

“ Artículo 3º-**Definiciones**. Se establecen las siguientes definiciones para la mejor interpretación del presente Reglamento:

[...]

**Laboratorio habilitado:** Laboratorio con permiso sanitario de funcionamiento vigente y debidamente acreditado ante el ECA.”

- Finalmente, es de especial urgencia redactar con protocolos de actuación ante este fenómeno y diseñar un manual jurídico operativo para capacitar a los funcionarios en sus obligaciones y potestades, que permita vincularlos a la protección, pero también sensibilizarlos respecto de la importancia de su función en la protección y conservación del medio ambiente.

Al respecto es importante mencionar que si bien en la Política Nacional de Saneamiento de Aguas Residuales 2016-2045, se establecen como objetivos la redacción de un Manual Nacional de Procedimientos Interinstitucionales para la vigilancia de aguas residuales, así como un plan de capacitación institucional para funcionarios en temas relacionados con la gestión de aguas residuales, su redacción se tiene proyectada para el 2025.

Es por ello que se propone un diagrama donde se describen las principales funciones y potestades de cada institución -en materia de contaminación de aguas por vertido de aguas residuales- para que sea utilizado por los funcionarios como insumo en el abordaje de las contaminaciones por vertidos de estas, hasta tanto no se cuente con dicho manual, a efecto de no desproteger el recurso en el ínterin

de su redacción y promulgación.

## ANEXO 1

- **Propuesta de reforma al Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales.**

**Artículo 1:** Se reforma el artículo 3 para que en adelante se lea:

“Artículo 3º-**Definiciones.** Se establecen las siguientes definiciones para la mejor interpretación del presente Reglamento:

[...]

**Laboratorio habilitado:** Laboratorio con permiso sanitario de funcionamiento vigente y debidamente acreditado ante el ECA.”

**Artículo 2:** Se reforma el artículo 15 para que en adelante se lea:

“Artículo 15.-**Del permiso de vertidos.** Todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen los cuerpos de agua para introducir, transportar y eliminar vertidos que puedan provocar modificaciones en la calidad física, química y biológica del agua requerirán de un permiso de vertidos emitido por el MINAE de conformidad con lo establecido en este Reglamento.

En aquellos casos en los que se requiera del permiso de vertidos para descargar en canales artificiales, el presente trámite aplicará únicamente para entes generadores que hagan uso no consuntivo del agua, contando de previo con la anuencia del administrador del canal.

El permiso de vertidos, será requisito indispensable para tramitar el certificado veterinario de operación ante SENASA, el permiso de ubicación del sistema de tratamiento de aguas residuales y para contar con el permiso sanitario de funcionamiento.

Todas las personas anteriores que viertan sin el permiso de vertidos, serán sujetas de los procedimientos y sanciones administrativas, civiles y penales establecidas en la legislación vigente, sin que eso las exima del pago del canon correspondiente.”

**Artículo 3:** Se reforma el artículo 58 para que en adelante se lea:

“Artículo 58.-**Vigilancia Estatal.** La Dirección de Protección al Ambiente Humano (DPAH) del Ministerio de Salud podrá realizar cuando lo considere conveniente al menos uno de los muestreos y análisis obligatorios anuales correspondientes a un ente generador como parte de un proceso de control cruzado. Para ello solicitará al ente generador depositar, en la cuenta del fideicomiso 872 Ministerio de Salud - Banco Nacional de Costa Rica, el monto correspondiente al valor de tarifa definidas para el muestreo, los análisis químicos y los análisis microbiológicos a realizar de acuerdo a los decretos ejecutivos vigentes. Dicho monto será utilizado por la DPAH para contratar los servicios de un laboratorio para la realización de las mediciones. El informe de control cruzado es equivalente y sustituirá el reporte operacional del período correspondiente. En caso de que los resultados del informe de control cruzado presenten el incumplimiento de uno o más de los parámetros el Ministerio de Salud procederá a emitir una Orden Sanitaria para la presentación del plan de acciones correctivas.

En aplicación del principio preventivo y en aras de salvaguardar el ambiente, ante situaciones que impliquen una contaminación que ponga en peligro la salud humana, el cuerpo receptor o sus ecosistemas asociados, la autoridad de Salud deberá de tomar las medidas necesarias para evitar la consumación, agravación o continuación del daño. Para lo cual podrá decretar las medidas especiales establecidas en la Ley General de Salud y la Ley Orgánica del Ambiente.”

**Artículo 4:** Se reforma el inciso a) del artículo 67 para que en adelante se lea:

a) Presentar ante la DPAH del Ministerio de Salud un plan de acciones correctivas que incluya, un cronograma de actividades con plazos reales que describa claramente las acciones tomadas de manera inmediata y las acciones de corto y mediano plazo, el cual al ser aprobado por el Ministerio de Salud, será de acatamiento obligatorio por parte del ente generador.

Dentro de las acciones de ejecución inmediata, con el fin de evitar que el vertido ilegal continúe generando daños al cuerpo de agua, el ente generador debe indicar la forma alternativa en la que va a gestionar sus aguas residuales contaminadas mientras se completa el plan de acción, donde se asegure que dicho tratamiento va a cumplir con los límites de los parámetros legalmente establecidos.

En caso que ese tratamiento se vaya a realizar por el mismo ente generador debe describir el proceso que va a utilizar para tratar las aguas residuales y como se va a asegurar el cumplimiento de los parámetros. Cuando ese tratamiento se va a encargar a un tercero se debe de acreditar que este: cuente con el permiso de vertido otorgado por la Dirección de Aguas, que no haya registrado incumplimiento de los parámetros establecidos en este reglamento en los últimos 3 periodos, que se encuentre al día en la presentación de reportes operacionales y que no se encuentre sujeto a una orden sanitaria emitida por el Ministerio de Salud.

Si el ente generador no logra acreditar estas condiciones el Ministerio de Salud para asegurar la protección del ambiente y la salud humana deberá ordenar la suspensión de permisos de funcionamiento o la clausura de la actividad hasta que se asegure el adecuado tratamiento de las aguas residuales por parte del ente generador.”

**Artículo 5:** Se reforma el inciso a) del artículo 69 que en adelante se lea:

- a) Corroborar que en el Plan de Acciones Correctivas se incluya:
  1. Cronograma de actividades para resolver la situación.
  2. La indicación de la forma alternativa en la que va a gestionar sus aguas residuales contaminadas mientras se completa el plan de acción, donde se asegure que dicho tratamiento va a cumplir con los límites de los parámetros legalmente establecidos.

En caso que ese tratamiento se vaya a realizar por el mismo ente generador debe describir el proceso que va a utilizar para tratar las aguas residuales y como se va a asegurar el cumplimiento de los parámetros. Cuando ese tratamiento se va a encargar a un tercero se debe de acreditar

que este: cuente con el permiso de vertido otorgado por la Dirección de Aguas, que no haya registrado incumplimiento de los parámetros establecidos en este reglamento en los últimos 3 periodos, que se encuentre al día en la presentación de reportes operacionales y que no se encuentre sujeto a una orden sanitaria emitida por el Ministerio de Salud.

Si el ente generador no logra acreditar estas condiciones el Ministerio de Salud, para asegurar la protección del ambiente y la salud humana, deberá rechazar el Plan de Acciones Correctivas y ordenar la suspensión de permisos de funcionamiento o la clausura de la actividad hasta que se asegure el adecuado tratamiento de las aguas residuales por parte del ente generador.”

**Artículo 6:** Se reforma el artículo 15 para que en adelante se lea:

“Artículo 15.-**Del permiso de vertidos.** Todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen los cuerpos de agua para introducir, transportar y eliminar vertidos que puedan provocar modificaciones en la calidad física, química y biológica del agua requerirán de un permiso de vertidos emitido por el MINAE de conformidad con lo establecido en este Reglamento.

Para autorizar el vertido en un cuerpo receptor, el MINAE debe de corroborar que el mismo posea el caudal requerido para gestionar la carga contaminante autorizada para el desarrollo de la actividad en el Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales.

En aquellos casos en los que se requiera del permiso de vertidos para descargar en canales artificiales, el presente trámite aplicará únicamente para entes generadores que hagan uso no consuntivo del agua, contando de previo con la anuencia del administrador del canal.

El permiso de vertidos, será requisito indispensable para tramitar el permiso de ubicación del sistema de tratamiento de aguas residuales y para contar con el permiso sanitario de funcionamiento.

Todas las personas anteriores que viertan sin el permiso de vertidos, serán sujetas de los procedimientos y sanciones administrativas, civiles y

penales establecidas en la legislación vigente, sin que eso las exima del pago del canon correspondiente.”

- **Propuesta de reforma al Reglamento del Canon Ambiental Por Vertido**

**Artículo 1:** Se adiciona el inciso e) al artículo 16, para que en adelante se lea:

“[...]”

e) Se compruebe el incumplimiento por parte del ente generador de los plazos otorgados por el Ministerio de Salud para ejecutar el Cronograma de Actividades, de acuerdo al artículo 70 del Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales.”

**Artículo 2:** Se reforma el artículo 15, se adiciona un párrafo segundo para en adelante se lea:

“Artículo 15.-**Del permiso de vertidos.** Todas las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que utilicen los cuerpos de agua para introducir, transportar y eliminar vertidos que puedan provocar modificaciones en la calidad física, química y biológica del agua requerirán de un permiso de vertidos emitido por el MINAE de conformidad con lo establecido en este Reglamento.

Para autorizar el vertido en un cuerpo receptor, el MINAE debe de corroborar que el mismo posea el caudal requerido para gestionar la carga contaminante autorizada en el Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales para el desarrollo de la actividad.

En aquellos casos en los que se requiera del permiso de vertidos para descargar en canales artificiales, el presente trámite aplicará únicamente para entes generadores que hagan uso no consuntivo del agua, contando de previo con la anuencia del administrador del canal.

El permiso de vertidos, será requisito indispensable para tramitar el permiso de ubicación del sistema de tratamiento de aguas residuales y para contar con el permiso sanitario de funcionamiento.

Todas las personas anteriores que viertan sin el permiso de vertidos, serán sujetas de los procedimientos y sanciones administrativas, civiles y penales establecidas en la legislación vigente, sin que eso las exima del pago del canon correspondiente.”

- **Propuesta de reforma a la Ley General de Salud**

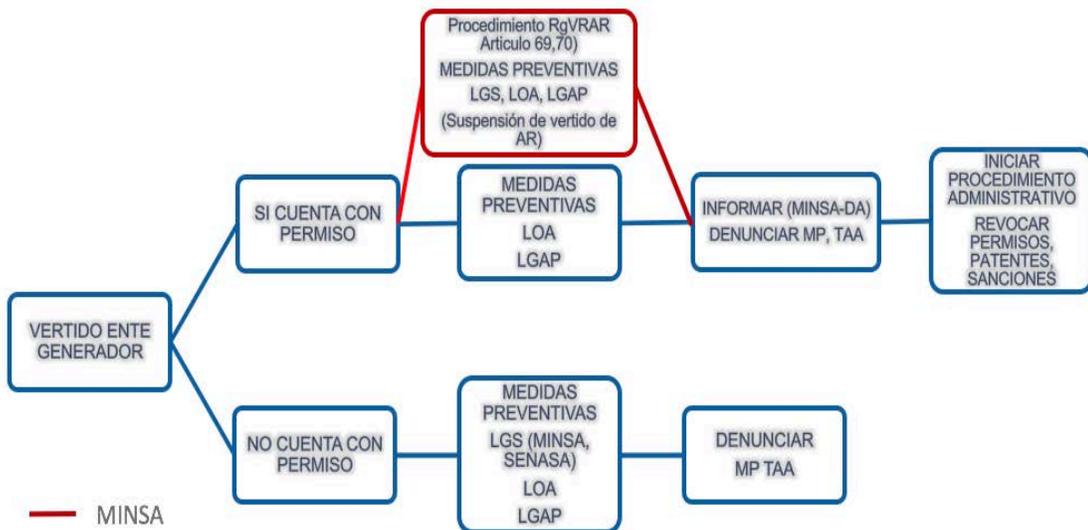
**Artículo 1:** Refórmense el artículo 355 de la Ley General de Salud para que en adelante se lea:

“ARTICULO 355.- Las autoridades de salud, en aras de procurar una efectiva protección de la salud de la población y los individuos, se encuentran obligados a evitar la aparición de peligros, la agravación o difusión del daño, o la continuación o reincidencia en la perpetración de infracciones legales o reglamentarias que atenten contra la salud de las personas y el ambiente, para lo cual podrán decretar las medidas necesarias para tal finalidad.”

**Artículo 2:** Deróguese el artículo 378.

## ANEXO 2

# Protocolo de actuación ante una contaminación de aguas residuales DA, MINSA, MUNICIPALIDADES, SENASA



## **BIBLIOGRAFÍA**

### **Resoluciones judiciales**

#### **Materia constitucional**

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad”, Voto 1739-2001, 28 de febrero, 2001, 15:27 horas.”
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad: Voto 3480-2003, 02 de mayo, 2003, 14:02 horas”.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad: Voto 1330-2006, 06 de setiembre, 2006, 17:33 horas.”
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad: Voto 5593-2012 del 2 de mayo, 2012 16:04 horas.”
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Acción de Inconstitucionalidad: Voto 11088-2013, 21 de agosto, 2013, 15:30 horas”.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 3705-1993 del 30 de julio, 1993 a las 15:00 horas.”
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 1763-1994, 13 de abril, 1994, 16:45 horas”.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 695-1996, del 07 de febrero, 1996, a las 15:42 horas.”
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 2231-1996, 14 de mayo, 1996, 14:33 horas”.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 5691-1998 del 5 de agosto de 1998, 17:15 horas.”
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 11543-1999, 03 de marzo, 1999,14:54 horas”
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 1711-2001 27 de febrero, 2001, 16:32 horas.”
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 0591-2001, 23 de enero ,2001,16:54 horas”.

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 04830-2002, 21 de mayo, 2002,16:00 horas”.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 02794-2003, 8 de abril, 2003,14:52: horas”.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 1923-2004 25 de febrero, 2004, 14:55 horas.”
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 532-2004, 13 de julio, 2004,17:03 horas.”
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 14576-2004, 21 de diciembre, 2004, 16:04 horas.”
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 5790-2005, 13 de mayo, 2005, 10:41 horas”.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 08983 -2006, 23 de junio, 2006,11:16 horas”.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 5894- 2007, 27 de abril, 2007, 11:58 horas”.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 6477-2009, del 24 de abril del 2009, a las 12:41 horas.”
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 5508-2011, 29 de abril, 2011, 12:23 horas”.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 9172-2011, 08 de julio, 2011,11:58 horas”.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 10889-2011, 16 de agosto, 2011,15:22 horas”.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 8892-2012, 27 de junio, 2012, 16:03 horas”.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Amparo: Voto 14991-2012, del 26 de octubre, 2012, 10:05 horas.”
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta Legislativa Facultativa de Constitucionalidad: Voto 6240-1993 del 26 de noviembre, 1993, 14:00 horas”

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, “Consulta Legislativa Facultativa de Constitucionalidad: Voto 18836-2014, 18 de noviembre, 2014, 16:20 horas”.

### **Materia Administrativa**

- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, “Proceso Ordinario: Voto 0053 - 1994, 22 de julio, 1994,14:30 horas”.
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, “Proceso Ordinario: Voto 0061 - 1996, 19 de junio, 1996,14:50 horas”.
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, “Proceso Ordinario: Voto 308-F-2006, 25 de mayo, 2006,10:30 horas”.
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, “Proceso Ordinario: Voto 74-F-2007, 02 de febrero,2007,10:15 horas”.
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, “Ejecución de sentencia: Voto 675-F-2007, 21 de setiembre, 2009, 10:00 horas”.
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, “Proceso Ordinario: Voto 1261-F-2009, 10 de diciembre, 2009, 11:00 horas”.
- Tribunal Contencioso Administrativo Sección Segunda, “Recurso de Apelación: Voto 138-2009, 24 de abril, 2009, 08:25 horas.
- Tribunal Contencioso Administrativo Sección IV, “Proceso de conocimiento: Voto 4399-2010, 14 de diciembre, 2010, 10:40 horas.
- Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV, “Proceso de conocimiento: Voto 0041-2013, 30 de abril, 2013, 16:15 horas”.
- Tribunal Contencioso Administrativo Sección Tercera, “Recurso de apelación: Resolución 410-2011, 31 de octubre 2011, 14:50 horas.”
- Tribunal Segundo Civil, Sección Primera. “Proceso Ordinario: Voto 26-2002, 31 de enero, 2002, 09:30 horas.

### **Materia Penal**

- Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, “Recurso de Casación: Voto 0071-2010, 25 de junio, 2010, 10:55 horas.”

- Tribunal de Sentencia Penal del III Circuito Judicial de Alajuela, San Ramón, “Recurso de Apelación: Voto 587-2012, 27 de julio, 2012, 15:00 horas.”

### **Procuraduría General de la República**

- Procuraduría General de la República, “Dictamen C-243-95, 27 de noviembre, 1995.”
- Procuraduría General de la República, “Dictamen C-042-1999, 19 de febrero de 1999”.
- Procuraduría General de la República, “Opinión Jurídica OJ-056-2000, 30 de mayo, 2000.”
- Procuraduría General de la República, “Dictamen C-257-2003, 27 de agosto, 2003.”
- Procuraduría General de la República, “Dictamen C-219-2013, 14 de octubre, 2013.”

### **Libros**

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian “Los derechos sociales como derechos exigibles”, Madrid, España: Trotta, 2002.
- Acuña, Guillermo, “Régimen Jurídico de los residuos” (Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2010). Sitio web. Consultado 04 de marzo, 2016, <http://www.pnuma.org/gobernanza/PonenciasVPrograma.pdf>
- Aguado I Cudola, Vicenç y Nettel Barrera, Alina del Carmen. La responsabilidad patrimonial por inactividad de la Administración. En: La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública. Estudio General y Ámbitos sectoriales. Tirant lo Blanch Tratados. España, 2009.
- Aguilar Rojas, Grethel, Iza, Alejandro, “Derecho ambiental en Centroamérica,” Tomo I. UCIN, Suiza, 2009.
- Cafferatta, Néstor, “Los principios y reglas del derecho ambiental”, (Quinto Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2010). Sitio Web.

Consultado 02 de marzo, 2016,  
<http://www.pnuma.org/gobernanza/PonenciasVPrograma.pdf>

- Caferatta, Néstor “Introducción al derecho ambiental, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales Instituto Nacional de Ecología”, (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Buenos Aires, 2004
- Cafferatta, Daño Ambiental Colectivo: Régimen Legal a la luz de la Ley General del Ambiente 25675, Acuña Solórzano, Gina María, Responsabilidad civil por daño ambiental (Área Centroamericana y de Panamá), San José, Editorial Jurídica Continental, 2005.
- Castillo, Francisco. “Derecho Penal, parte general,” tomo II, San José, Editorial Jurídica-Continental, 2010.
- Castillo, Francisco. “Derecho Penal, parte general,” tomo III, San José, Editorial Jurídica-Continental, 2010)
- Courtis, Christian, “La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios, en Ni un paso atrás: La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales/ compilado por Christian Courtis”, Buenos Aires: Del Puesto, 2006.
- Del Castillo, Lilian “LOS FOROS DEL AGUA, De Mar del Plata a Estambul 1977-2009” (Documentos de Trabajo), No 86, (Agosto, 2009): (Buenos Aires, Argentina: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales). Sitio web. Consultado 26 de febrero, 2018, [http://www.aida-waterlaw.org/PDF/Foros\\_del\\_Agua\\_libro.pdf](http://www.aida-waterlaw.org/PDF/Foros_del_Agua_libro.pdf).
- De la Lanza Espino, Guadalupe, Cáceres, Carlos, Adame Salvador, Hernández Salvador, “Diccionario de Hidrología y ciencias afines” (D.F., México: Plaza y Valdez Editores, 1999) 288.
- Fernández, Edgar, “Reflexiones sobre el principio de “no regresión ambiental” en el derecho costarricense” en El Principio de No Regresión Ambiental en el Derecho Comparado Latinoamericano, San José, Costa Rica: PNUD, 2013. 392.
- González Ballar, Rafael. “La tutela Constitucional del Medio Ambiente” en Temas de Derecho Ambiental, San José, Costa Rica: IJSA, 2001.

- González Ballar, Rafael “Reflexiones para la Interpretación de la no Regresión”, en El principio de No Regresión Ambiental en el Derecho Comparado Latinoamericano, (San José, Costa Rica: PNUD,) 2013. 392
- González Ballar, Rafael y Peña Chacón, Mario, “El Proceso Ambiental en Costa Rica”, San José, Costa Rica: ISOLMA, 2015.
- González Montero, José Pablo, “Manual de Delitos Ambientales,” (San José, Costa Rica: Litografía e Imprenta LIL S.A.) 2007.
- Jinesta Lobo, Ernesto. “Responsabilidad Administrativa”. Tomo II. Tratado de Derecho Administrativo, San José, Costa Rica: IusConsultec S.A, 2005.
- Milano Sánchez, Aldo, “El Principio Precautorio: Fuente del Derecho Constitucional Ambiental”. San José, Costa Rica: Editorial Jurídica Continental, 2005.
- Mosset Iturraspe, Jorge, “Daño ambiental” tomo II, (Buenos Aires: Rubinzal – Culzoni Editores, 2011.
- Organización Marítima Internacional, “Convenio de Londres 1972, Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimientos de desechos y otras materias, 1972 y Protocolo de 1996”, Londres, Inglaterra: OMI, 2003.
- Organización Panamericana de la Salud, Ministerio de Salud “Calidad del agua potable en Costa Rica: Situación actual y perspectivas”, San José, Costa Rica: OPS, 2003.
- Peña Chacón, Mario “Tesis de Derecho Ambiental”, 1 Edición, (San José Costa Rica, Editorial Jurídica Continental) 2008.
- Peña Chacón, Mario. “El principio de no regresión ambiental en la legislación y jurisprudencia costarricense” en El Principio de No Regresión Ambiental en el Derecho Comparado Latinoamericano” / Mario Peña Chacón Director, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD 2013. 392
- Peña Chacón, Mario “Costa Rica, Régimen Municipal y Medio ambiente” (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2007), Sitio Web. Consultado 01 de julio, 2018, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2545/10.pdf>

- Peña Chacón, Mario “El Nuevo Canon Ambiental por Vertidos”, Medio Ambiente & Derecho, Revista Electrónica de Derecho Ambiental, Sitio Web. Consultado 10 de mayo, 2018 [http://huespedes.cica.es/gimadus/10/VERTIDOS.htm#\\_ftn43](http://huespedes.cica.es/gimadus/10/VERTIDOS.htm#_ftn43)
- Peña Chacón, Mario “Instrumentos Económicos Para La Regulación de La Contaminación y el Uso Racional del Recurso Hídrico.” Sitio web. Consultado 01 enero, 2018, [http://www.academia.edu/5881619/Instrumentos\\_economicos\\_para\\_la\\_regulacion\\_de\\_la\\_contaminacion\\_y\\_el\\_uso\\_racional\\_del\\_recurso\\_hidrico](http://www.academia.edu/5881619/Instrumentos_economicos_para_la_regulacion_de_la_contaminacion_y_el_uso_racional_del_recurso_hidrico).
- Rodríguez Arguello, Percy, Desarrollo y Regulación de los Servicios Públicos en Costa Rica, ARESEP, 2000.
- Sagot Rodríguez, Álvaro “(in)justificaciones constitucionales que han permitido regresiones ambientales”, en Peña Chacón, Mario (editor) El principio de No Regresión Ambiental en Iberoamérica, Glanso Suiza: UICN, 2015.
- Tortajada Quiroz, Hilda Cecilia, “El agua y el medio ambiente en las conferencias mundiales de las Naciones Unidas: Resultados a largo plazo.” (Zaragoza, España: Centro de documentación del agua y el medio ambiente). Sitio web. Consultado 26 de febrero, 2016, <https://www.zaragoza.es/contenidos/medioambiente/cda/Publicacion03.pdf>

## **Revistas**

- Cabrera Medaglia, Jorge “El Impacto de Las Declaraciones de Río y Estocolmo sobre la Legislación y las Políticas Ambientales en América Latina”, Revista de Ciencias Jurídicas, No. 100, (2003). Sitio web. Consultado 08 de mayo, 2015, <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/viewFile/13406/12668>
- Fournier, Luis. “El Sector Forestal de Costa Rica: Antecedentes y perspectivas”, Revista Agronomía Costarricense, Vol. 09, No. 02, (1985): Octubre.
- Muñoz Ureña, Arroyo Borroni Claudia, El Certificado Veterinario de Operación: ¿Un permiso sanitario de funcionamiento con otro nombre? Revista Derecho Agrario Contemporáneo, IJSA, San José, Año 1, Número 1, (2009).
- Peña Chacón, Mario, “La Ley Orgánica del ambiente de Costa Rica y el principio de no regresión”, Revista Iberoamericana de Derecho Ambiental y Recursos Naturales, número 7, (2013).

- Rojas Ortega, Alexis “La desviación de poder en el proceso contencioso administrativo”, Revista de Ciencias Jurídicas, No. 145, (2018): 133-150. Sitio Web. Consultado 08 de mayo, 2018, <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/33466/32978>
- Peña Chacón, Mario “Retroactividad de la Normativa Ambiental”, Innovare, Revista de Ciencia y Tecnología, Universidad de Costa Rica, Vol 3 (2014) 14-26. Sitio Web. Consultado 10 de abril, 2018, <http://www.unitec.edu/innovare/>

### **Documentos consultados en línea**

- Acueductos y Alcantarillados- Ministerio de Ambiente y Energía- Ministerio de Salud “Política Nacional de Saneamiento en Aguas Residuales 2016-2045” 2016, consultado 01 de julio, 2018, <https://www.aya.go.cr/Noticias/Documents/Politica%20Nacional%20de%20Saneamiento%20en%20Aguas%20Residuales%20marzo%202017.pdf>
- Base de datos de la AQUASTAT Sistema de Información global sobre el Agua de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Sitio web. Consultado, 08 de mayo, 2018. <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/main/indexesp.stm>
- Dirección de Aguas, Ministerio de Ambiente y Energía, Inventario Nacional de Descargas Residuales, Sitio Web. Consultado 08 de mayo, 2018, <http://da.go.cr:2000/vertidos>
- Dirección de Operaciones SENASA, “Oficio DNO-PG-001-RE-007, Requisitos para obtener CVO según actividad, versión 4”, Sitio Web. Consultado 20 de mayo, 2018, <http://www.senasa.go.cr/informacion/centro-de-informacion/informacion/sgc/dno/dno-pg-001-certificado-veterinario-de-operacion>
- CONARE y Defensoría de los Habitantes de la República, “Vigésimo Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible” Sitio web. Consultado 01 de diciembre, 2017, <https://www.estadonacion.or.cr/20/index.html#informe..>

- Comisión Colombiana de Juristas, “Informe sobre la prohibición de regresividad en derechos económicos, sociales y culturales en Colombia: fundamentación y casos (2002-2008)” (Bogotá) marzo de 2010, Sitio Web. Consultado 07 de marzo, 2016, [http://www.coljuristas.org/documentos/libros\\_e\\_informes/inf\\_2010\\_n1.pdf](http://www.coljuristas.org/documentos/libros_e_informes/inf_2010_n1.pdf)
- Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa del Área de Servicios Ambientales y de Energía, “Informe DFOE-AE-IF-01-2013”, 15 de febrero, 2013.
- Centro Centroamericano de Población, “Censo de Población de Costa Rica 1950”. Sitio web. Consultado 06 de octubre, 2017, [http://www.ccp.ucr.ac.cr/bvp/censos/1950/indice\\_cuadros.htm](http://www.ccp.ucr.ac.cr/bvp/censos/1950/indice_cuadros.htm)
- Dirección de Aguas, Formulario SA-GRH-0010, “Solicitud de permiso de vertido” 11 de noviembre, 2017, Sitio Web. Consultado 20 de enero, 2018. <http://www.da.go.cr/permisos-de-vertidos/>
- Enciclopedia Jurídica, Sitio Web. Consultado 02 de enero, 2018, <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/inderogabilidad-singular-de-los-reglamentos/inderogabilidad-singular-de-los-reglamentos.htm>
- Ministerio de Industria, Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. “Densidad de cobertura forestal en Costa Rica-Histórico 1940-2010. Sitio web. Consultado 06 de octubre, 2017, [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjh9r37w-TWAhVKKyYKHTm4CiAQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.minae.go.cr%2Frecursos%2Fdocumentos%2Fcobertura-forestal%2Fmix-cobertura-forestal-1940-2010-2.pptx&usg=AOvVaw0RgGWsWu5rH06lu9txYy\\_y](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjh9r37w-TWAhVKKyYKHTm4CiAQFggmMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.minae.go.cr%2Frecursos%2Fdocumentos%2Fcobertura-forestal%2Fmix-cobertura-forestal-1940-2010-2.pptx&usg=AOvVaw0RgGWsWu5rH06lu9txYy_y)
- Oficina de Naciones Unidas de Apoyo al Decenio Internacional para la Acción “El agua, fuente de vida” 2005-2015/ “El derecho humano al agua y al saneamiento, Hitos,” 1. Sitio Web. Consultado 26 de febrero, 2016, [http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human\\_right\\_to\\_water\\_and\\_sanitation\\_milestones\\_spa.pdf](http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_spa.pdf)

- Organización de las Naciones Unidas, “Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano” (conferencia, Estocolmo) 16 de junio, 1972. Sitio web. Consultado 15 de mayo, 2016, <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/INST%2005.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas, “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (conferencia, Río de Janeiro), 03 al 14 de junio, 1992. Sitio web. Consultado 25 de mayo, 2015, <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/riodeclaration.htm>
- Organización de las Naciones Unidas, “Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible”, (conferencia, Dublín), 26 al 31 de enero, 1992. Sitio web. Consultado 26 de febrero, 2018, <http://www.uc.org.uy/ambiente/di0192.htm>
- Organización de las Naciones Unidas, Cumbre del Desarrollo Sostenible “Agenda 2030 sobre Desarrollo Sostenible” New York, 25-27 de setiembre, 2015. Sitio web. Consultado 01 de julio, 2018, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>
- Consejo Mundial del Agua, “Declaración Ministerial Una Llamada urgente para una acción decidida sobre el agua” ( VIII Foro Mundial del Agua, Rio de Janeiro) marzo, 2018, Sitio Web. Consultado 15 de mayo, 2016, <http://www.worldwaterforum8.org/en/news/ministerial-declaration-seeking-decisive-action-water>
- Consejo Mundial del Agua, “Conferencia sobre el papel de los parlamentos y el derecho al agua, “Manifiesto de Parlamentarios.” (VIII Foro Mundial del Agua, Rio de Janeiro) marzo, 2018, Sitio Web. Consultado 15 de julio, 2018, [http://www.worldwatercouncil.org/sites/default/files/Forum\\_docs/PARLIAMENTARIANS\\_MANIFESTO.pdf](http://www.worldwatercouncil.org/sites/default/files/Forum_docs/PARLIAMENTARIANS_MANIFESTO.pdf)
- 
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Sistema de Información global sobre el Agua. Sitio web. Consultado 20 de junio, 2018, <http://www.fao.org/nr/water/aquastat/main/indexesp.stm>
- Sistema de Información global sobre el Agua de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Sitio Web. Consultado 01

de julio, 2018, <http://www.fundacionaquae.org/wiki/principales-datos-del-agua-en-el-mundo>

## Leyes

- Asamblea Nacional Constituyente, “Constitución Política, 17 de noviembre,1949”, SINALEVI: consultado 28 de marzo, 2016, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=111699&strTipM=TC&IResultado=1&nValor4=18&strSelect=sel](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=871&nValor3=111699&strTipM=TC&IResultado=1&nValor4=18&strSelect=sel)
- Asamblea Legislativa, “No. 11, Ley Aguas, 26 de mayo, 1884”, SINALEVI: consultado 28 de marzo, 2016, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&param2=1&nValor1=&nValor2=12697&nValor3=63856&strTipM=FN&IResultado=2&strSelect=sel&NumeroVersion=3](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&param2=1&nValor1=&nValor2=12697&nValor3=63856&strTipM=FN&IResultado=2&strSelect=sel&NumeroVersion=3)
- Asamblea Legislativa, “ No. 52, Ley sobre protección de la Salud Pública, 12 de marzo, 1923”, SINALEVI: consultado 29 de marzo, 2016, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=31262&nValor3=32975&strTipM=TC&IResultado=2&nValor4=1&strSelect=sel](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=31262&nValor3=32975&strTipM=TC&IResultado=2&nValor4=1&strSelect=sel)
- Asamblea Legislativa, “No. 77, Ley de Reglas sobre Explotación de Fuerzas Eléctricas, 31 de julio, 1928”, SINALEVI: consultado 28 de marzo, 2016, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=33787&nValor3=35629&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=33787&nValor3=35629&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa, “No 833 Ley de Construcciones 02 de noviembre,1949”, SINALEVI: consultado 05 de junio, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=36307&nValor3=109872&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=36307&nValor3=109872&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa, “No. 2093: Ley de Conservación de la Fauna Silvestre; 14 de diciembre,1956”, SINALEVI: consultado 05 de marzo, 2018,

- [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=4062&nValor3=4296&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=4062&nValor3=4296&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa, “No.190: Ley de Pesca y Caza Marítimas; 28 de setiembre, 1948”, SINALEVI: consultado 07 de marzo, 2016, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=3602&nValor3=3815&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=3602&nValor3=3815&strTipM=TC)
  - Asamblea Legislativa, “No. 276: Ley de Aguas; 27 de agosto, 1942”, SINALEVI: consultado 25 de enero, 2016, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=11950&nValor3=91553&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=11950&nValor3=91553&strTipM=TC)
  - Asamblea Legislativa, “No 1788 Ley Orgánica del Instituto de Vivienda y Urbanismo INVU, 24 de agosto,1954”, SINALEVI: consultado 09 de diciembre, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=32164&nValor3=85968&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=32164&nValor3=85968&strTipM=TC)
  - Asamblea Legislativa, “No 2726 Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, 14 de abril,1961”, SINALEVI: consultado 03 de julio, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=37097&nValor3=39114&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=37097&nValor3=39114&strTipM=TC)
  - Asamblea Legislativa, “No 4240 Ley de Planificación Urbana 15 de noviembre,1968”, SINALEVI: consultado 01 de enero, 2018, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=35669&nValor3=80861&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=35669&nValor3=80861&strTipM=TC)
  - Asamblea Legislativa, “No. 4534: Convención Americana sobre Derechos Humanos; 23 de febrero,1970”, SINALEVI: consultado 17 de octubre, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=36150&nValor3=38111&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=36150&nValor3=38111&strTipM=TC)
  - Asamblea Legislativa, “No 4573 Código Penal 04 de mayo,1970”, SINALEVI: consultado 28 de julio, 2016,

- [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5027&nValor3=112377&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=5027&nValor3=112377&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa, “No. 5395, Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973”, SINALEVI: consultado 28 de marzo, 2016, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=6581&nValor3=112234&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=6581&nValor3=112234&strTipM=TC)
  - Asamblea Legislativa, “No. 5412, Ley Orgánica del Ministerio de Salud, 8 de noviembre, 1973” , SINALEVI: consultado 28 de marzo, 2016, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=8204&nValor3=96263&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=8204&nValor3=96263&strTipM=TC)
  - Asamblea Legislativa, “No. 6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, 02 de marzo, 1977”, SINALEVI: consultado 05 de mayo, 2016, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=32006&nValor3=96422&strTipM=TC&IResultado=2&nValor4=5&strSelect=sel](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=32006&nValor3=96422&strTipM=TC&IResultado=2&nValor4=5&strSelect=sel)
  - Asamblea Legislativa, “No. 6227, Ley General de Administración Pública, 02 de mayo, 1978”, SINALEVI: consultado 23 de junio, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=109081&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=109081&strTipM=TC)
  - Asamblea Legislativa, “No 6877 Ley de Creación del Servicio Nacional de Aguas y Riego 18 de julio,1983”, SINALEVI: consultado 23 de julio, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=9209&nValor3=80882&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=9209&nValor3=80882&strTipM=TC)
  - Asamblea Legislativa, “No. 7317 Ley de Conservación de la Vida Silvestre, 30 de octubre, 1992”,SINALEVI: consultado 14 de noviembre, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=12648&nValor3=110020&strTipM=TC&IResultado=2&nValor4=16&strSelect=sel](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=12648&nValor3=110020&strTipM=TC&IResultado=2&nValor4=16&strSelect=sel)
  - Asamblea Legislativa, “No. 7416: Convenio sobre Diversidad Biológica y Anexos (Río de Janeiro, 1992); 30 de junio,1994”, SINALEVI: consultado 12 de

febrero, 2018,

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=21104&nValor3=22424&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=21104&nValor3=22424&strTipM=TC)

- Asamblea Legislativa, “No. 7554, Ley Orgánica del Ambiente, 4 de octubre, 1995”, SINALEVI: consultado 15 de marzo, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/avanzada\\_pgr.aspx](http://www.pgrweb.go.cr/scij/avanzada_pgr.aspx)
- Asamblea Legislativa, “No. 7575, Ley Forestal, 13 de febrero, 1996.”, SINALEVI: consultado 06 de octubre, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/avanzada\\_pgr.aspx](http://www.pgrweb.go.cr/scij/avanzada_pgr.aspx)
- Asamblea Legislativa, “No. 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), 09 de agosto, 1996.”, SINALEVI: consultado 23 de julio, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26314&nValor3=109867&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26314&nValor3=109867&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa, “No. 7794, Código Municipal, 30 de abril, 1998”, SINALEVI: consultado 23 de julio, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40197&nValor3=112505&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=40197&nValor3=112505&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa, “No. 7779, Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelo, 23 de abril, 1998 ”, SINALEVI: consultado 23 de julio, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26421&nValor3=96838&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=26421&nValor3=96838&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa, “No. 7788, Ley de Biodiversidad, 27 de mayo, 1998”, SINALEVI: consultado 24 de julio, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=39796&nValor3=74714&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=39796&nValor3=74714&strTipM=TC)
- Asamblea Legislativa, “No 8495 Ley General del Servicio Nacional de Salud Animal 06 de abril, 2006.”, SINALEVI: consultado 23 de noviembre, 2017,

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=57137&nValor3=80913&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=57137&nValor3=80913&strTipM=TC)

- Asamblea Legislativa, “No. 8839, Ley para la Gestión Integral de Residuos, 24 de junio, 2010”, SINALEVI: consultado 23 de noviembre, 2017”, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=68300&nValor3=83024&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=68300&nValor3=83024&strTipM=TC)

## Reglamentos

- Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 14, Reglamento de Beneficios de Café 21 de setiembre, 1936”, SINALEVI: consultado 07 de noviembre, 2016, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=42946&nValor3=45266&strTipM=FN](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=42946&nValor3=45266&strTipM=FN)
- Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 3, Autorización previa de ingeniería sanitaria para instalar Beneficio de Café” 15 de enero, 1938, SINALEVI: consultado 08 de noviembre, 2016, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_norma.aspx?param1=NRM&param2=1&nValor1=&nValor2=42555&nValor3=44860&strTipM=FN&lResultado=3&strSelect=sel&NumeroVersion=1](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&param2=1&nValor1=&nValor2=42555&nValor3=44860&strTipM=FN&lResultado=3&strSelect=sel&NumeroVersion=1)
- Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 11492-SPPS, Reglamento de Higiene Industrial” 22 de abril, 1980.” SINALEVI: consultado 08 de noviembre, 2016, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=7097&nValor3=103531&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=7097&nValor3=103531&strTipM=TC)
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, “Decreto Ejecutivo 3391-MINAE, Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, 13 de diciembre, 1982”, SINALEVI: consultado 01 de diciembre, 2016, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=50877&nValor3=79277&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=50877&nValor3=79277&strTipM=TC)
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, “Reglamento de Construcciones 4 de marzo, 1993”, SINALEVI: consultado 05 de diciembre, 2017,

- [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=50877&nValor3=79277&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=50877&nValor3=79277&strTipM=TC)
- Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 29588-MAG-S, Reglamento Sanitario y de Inspección Veterinaria de Mataderos, Producción y Procesamiento de Carnes, 28 de mayo, 2001”, SINALEVI: consultado 10 de enero, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46546&nValor3=49201&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=46546&nValor3=49201&strTipM=TC)
  - Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 31088-S, Reglamento sobre Granjas Avícolas” 31 de marzo, 2003”, SINALEVI: consultado 08 de noviembre, 2016”, SINALEVI: consultado 09 de noviembre, 2016, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=50410&nValor3=54164&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=50410&nValor3=54164&strTipM=TC)
  - Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC, Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)” 28 de junio, 2004”, SINALEVI: consultado 17 de enero, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=53029&nValor3=110594&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=53029&nValor3=110594&strTipM=TC)
  - Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 32868-MINAE, Reglamento del Canon por Concepto de Aprovechamiento de Aguas” 30 de enero, 2006”, SINALEVI: consultado 09 de noviembre, 2016, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=56341&nValor3=109229&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=56341&nValor3=109229&strTipM=TC)
  - Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 33601 -MINAE, Reglamento de Vertido, Uso y Reuso de Aguas Residuales, 09 de febrero, 2006”, SINALEVI: consultado 09 de noviembre, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=59524&nValor3=110119&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=59524&nValor3=110119&strTipM=TC)

- Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 34136, Reglamento de Procedimiento del Tribunal Ambiental Administrativo, 20 de junio, 2007”, SINALEVI: consultado 09 de noviembre, 2016.
- Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 34431-MINAE, Reglamento del Canon Ambiental por Vertidos” 17 de abril, 2008”, SINALEVI: consultado 23 de junio, 2017,  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=62353&nValor3=99844&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=62353&nValor3=99844&strTipM=TC)
- Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 34859, Reglamento General para el otorgamiento del certificado veterinario de operación, 20 de octubre, 2008”, SINALEVI: consultado 18 de noviembre, 2017,  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64426&nValor3=84774&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=64426&nValor3=84774&strTipM=TC)
- Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 36475-MAG, Reglamento del Tribunal de Procedimiento Administrativo Sancionador del Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)” 13 de enero, 2011”, SINALEVI: consultado 09 de noviembre, 2017,  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=70021&nValor3=84356&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=70021&nValor3=84356&strTipM=TC)
- Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 37155-MAG, Reglamento sobre Granjas Porcinas, 08 de marzo, 2012”, SINALEVI: consultado 16 de agosto, 2018,  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=72823&nValor3=89102&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=72823&nValor3=89102&strTipM=TC)
- Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 37548-MAG, Reglamento Sanitario y de Inspección Veterinaria de Establecimientos de sacrificio y procesadores de aves” 12 de setiembre, 2012”, SINALEVI: consultado 09 de noviembre, 2017,  
[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=74366&nValor3=91801&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=74366&nValor3=91801&strTipM=TC)
- Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 37567, Reglamento General a la Ley para la Gestión Integral de Residuos” 02 de noviembre, 2012”, SINALEVI: consultado 15 de mayo, 2017,

- [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=74462&nValor3=91973&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=74462&nValor3=91973&strTipM=TC)
- Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 35669-MINAE, Reglamento Orgánico del Ministerio de Ambiente y Energía, 22 de mayo, 2014”, SINALEVI: consultado 20 de abril, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66973&nValor3=110206&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=66973&nValor3=110206&strTipM=TC)
  - Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 38502-MINAE, Traslada al Instituto Meteorológico Nacional del Ministerio del Ambiente y Energía, el Departamento de Aguas, 22 de mayo, 2014”, SINALEVI: consultado 20 de enero, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79130&nValor3=99915&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79130&nValor3=99915&strTipM=TC)
  - Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, “Reglamento 54-1, Reglamento de Prestación de los servicios de Acueducto, Alcantarillado Sanitario e Hidrantes, 18 de setiembre, 2014”, SINALEVI: consultado 09 de noviembre, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=78860&nValor3=103739&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=78860&nValor3=103739&strTipM=TC)
  - Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 38924-S, “Reglamento para calidad de agua potable, 01 de septiembre, 2015”, SINALEVI: consultado 17 de noviembre, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80047&nValor3=101480&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80047&nValor3=101480&strTipM=TC)
  - Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 39472-S, Reglamento General para el Otorgamiento de Autorizaciones y Permisos de Funcionamiento otorgados por el Ministerio de Salud” 18 de enero, 2016”, SINALEVI: consultado 07 de abril, 2018, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80047&nValor3=101480&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80047&nValor3=101480&strTipM=TC)

[asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=81043&nValor3=103191&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=81043&nValor3=103191&strTipM=TC)

- Poder Ejecutivo, “Decreto Ejecutivo 39887-S-MINAE, Reglamento de Aprobación y Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales, 18 de abril, 2016”, SINALEVI: consultado 01 de mayo, 2018, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=82487&nValor3=105490&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=82487&nValor3=105490&strTipM=TC)
- Servicio Nacional de Salud Animal, “Acuerdo N 5497, Matriz Genérica de Protección de Acuíferos, 12 de octubre, 2017”, SINALEVI: consultado 09 de febrero, 2018, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=85031&nValor3=109878&strTipM=TC&lResultado=2&nValor4=1&strSelect=sel](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&param2=1&nValor1=1&nValor2=85031&nValor3=109878&strTipM=TC&lResultado=2&nValor4=1&strSelect=sel)
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. “N° 6306, Reglamento de Construcciones, 15 de marzo 2018”, SINALEVI: consultado 09 de febrero, 2017, [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86209&nValor3=112703&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86209&nValor3=112703&strTipM=TC)

