

MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA
Instituto Meteorológico Nacional

Departamento de Aguas

Investigación:

**PRIMEROS 100 AÑOS DE MARCO LEGAL
COSTARRICENSE SOBRE RECURSOS HÍDRICOS
1884 -1984**



Elaboración: Douglas D. Alvarado Rojas
Revisión: Ing. José Miguel Zeledón C.
Lic. Alberto Quirós Sanabria

Julio, 2003

ÍNDICE

Objetivos generales	3
Objetivos específicos	3
Descripción general del tema	4
Análisis y discusión de la información recopilada	5
Antecedentes: (1821 – 1884)	5
Período de vigencia de la primera Ley de Aguas (1884 – 1942)	9
Ley de Aguas de 26 de mayo de 1884	10
Ley de Fuerzas Hidráulicas de 31 de octubre de 1910	12
Decreto No. 3 de 22 de octubre de 1921	13
Ley Inspección Cantonal de Aguas de 11 de mayo de 1923	14
Ley Creación del SNE No. 77 de 31 de julio de 1928	14
Reglamento Ley Terrenos Baldíos de 2 de abril de 1940.....	15
Ley del SNE No. 258 de 18 de agosto de 1941	15
Ley de Agua Potable No. 16 de 29 de octubre de 1941	15
Período desde la vigencia de la segunda Ley de Aguas hasta la con- clusión de un siglo de legislación sobre el recurso hídrico (1942-1984) .	16
Ley de Aguas de 27 de agosto de 1942	17
Ley constitutiva del ICE de 8 de abril de 1949	18
Declaración de varias reservas hidráulicas	19
Ley General de Aguas Potable de 18 de setiembre de 1953	19
Ley del A y A de 14 de abril de 1961(y otras)	20
Ley del SENAS de 17 de diciembre de 1973	21
Creación del Distrito de Riego del Río Itiquís	21
Código de Minería de 4 de octubre de 1982	21
Ley del SENARA de 29 de julio de 1983	22
Establecimiento de los Distritos de Riego, 18 de abril de 1984 ...	22
Conclusión	23
Bibliografía	24

OBJETIVOS GENERALES

- Presentar una síntesis histórica del marco legal costarricense relacionado con los recursos hídricos durante los primeros 100 años de regulación.
- Mostrar la relación de cada avance legal con la influencia sociocultural de cada época

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar la emisión de la primera Ley de Aguas, en 1884
- Analizar leyes y decretos intermedios
- Analizar la emisión de la Ley de Aguas vigente, de 1942
- Efectuar una discusión y reflexión sobre los factores sociales, culturales, tecnológicos y económicos que influenciaron en la elaboración de marco legal sobre aguas.

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL TEMA

A través de la corta historia de la planificación del recurso hídrico en Costa Rica, esta ha estado relacionada directa e indirectamente con diversos actores públicos, no-públicos y actores externos que juegan diferentes roles en los ámbitos local y nacional, dentro de un marco jurídico inadecuado y sin una política nacional de recursos hídricos integrada. Las políticas limitadas que han existido son de carácter sectorial y están supeditadas a las necesidades de los diferentes usuarios del recurso. Por supuesto, este tema es bastante extenso y difuso por lo que hay mucho espacio para ampliar los conceptos.

Se hace una recopilación de la historia sobre el marco jurídico del recurso hídrico y las influencias del entorno socio cultural sobre la legislación que ha existido en el período de estudio, con el respectivo análisis y discusión.

Se tratará el período de análisis en dos tramos, precedido por un apartado de antecedentes. El primer segmento se refiere al período que antecedió a la emisión de la primera Ley de Aguas. Este abarca desde la independencia hasta la emisión de la citada Ley, a saber los 63 años transcurridos desde 1821 hasta 1884. Esto es importante, por cuanto, es en este lapso de tiempo cuando se dio la conformación del Estado y del consiguiente aparato judicial y legal. Previo a esto, lo que encontramos es la era colonial, en la que normaban las disposiciones de la Corona española. Se hace, al igual que en los demás períodos, un análisis del clima sociocultural, económico, tecnológico, científico que de alguna manera influyó en la conformación de la legislación del recurso hídrico. El segundo segmento trata sobre los 58 años en que estuvo vigente la primera Ley de aguas, desde 1884 hasta 1942. Se analizan las principales leyes y decretos relacionados con el agua aprobados durante ese período. Finalmente se reflexiona sobre el período transcurrido entre la emisión de la segunda Ley de Aguas y los años restantes hasta cerrar el primer siglo de legislación sobre los recursos hídricos en Costa Rica.

ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DE LA INFORMACIÓN RECOPIADA

Antecedentes: (1821-1884)

Cuando llegó a Costa Rica la noticia de la independencia “no existían costarricenses por el contrario eran: cartagos, josefinos, heredianos y alajuelenses” (Botey 2002). No existía el Estado, el cual se formaría progresivamente desde 1821 hasta 1849. El Estado Nacional, definido como un conjunto interdependiente de instituciones que forman un aparato en el que se concentran el poder y los recursos de la dominación política, comenzó a desarrollarse en Costa Rica a partir de la independencia de España. Con la promulgación de la primera constitución, el Pacto Social Interino de Costa Rica o Pacto de Concordia, de 1 de diciembre de 1821, y la integración de la primera Junta Superior Gubernativa, dio inicio el proceso mediante el cual se fueron desarrollando las facultades o atributos que hicieron posible la consolidación del Estado nacional (Botey, 2002). Este proceso quedó finalizado después de puesta en vigor la Constitución de 1848 (Jiménez 1973). Durante el proceso, con un poder ejecutivo y uno legislativo en ciernes, no existió ningún tipo de legislación que regulara el aprovechamiento de las aguas. Suponen quienes hicieron esta investigación que en los casos en que se presentaron problemas por el aprovechamiento y distribución de aguas, debieron de ser resueltos por las autoridades municipales (los cabildos eran el ente administrativo preponderante durante aquellos tiempos antes de la independencia) y bajo algún tipo de normativa heredada de las leyes y conceptos coloniales de la Corona, tales como el sistema de “mercedes, composiciones o reconocimientos” (Margadant, 1989). Los casos más importantes eran del resorte del Gobernador de la Provincia de Costa Rica, máximo jerarca local subordinado a la Audiencia de Guatemala, la que a su vez se regía por las directrices del Consejo de Indias. Para la época no existía una normatividad clara y uniforme sobre uso y distribución de agua. Los diferentes códigos que formaban parte del derecho Castellano contenían normas distintas, algunas contradictorias e inclusive excluyentes. Además, existían los usos y costumbres prehispánicos. Por estas razones, así como por falta de letrados y porque dentro de la tradición jurídica española se daba un gran margen a la costumbre, por encima de la ley escrita, fue muy común que en el uso y reparto del agua se procediera de una manera casuística (Margadant, 1989). Por

ejemplo, en 1747 el Capitán Manuel Castro se compromete a dotar de agua, a través de un canal abierto, a Villa Nueva de la Boca del Monte (Más tarde ciudad de San José) a fin de cumplir ciertas ordenanzas del Cabildo Metropolitano de León. Este proyecto fracasó. Al final el asunto se resolvió en 1751, con la construcción de una zanja ordenada por el presbítero Pomar de Burgos y las posteriores ampliaciones de acequias provenientes del noreste, entre otros del río Torres y quebrada Ipís en los años 1802-1820 y del Tiribí en 1844, ordenadas por el Cabildo Municipal de San José (González, 1987).

Las primeras regulaciones legales o políticas referidas al manejo del agua provienen de la primera mitad del siglo XIX. Estas regulaciones fueron emitidas por el gobierno central como podemos ver en varios ejemplos.

El 17 de Julio de 1844, aparece un decreto firmado por el ministro de Hacienda, José María Alfaro, para establecer un fondo económico en favor del tesoro municipal por el uso de las tierras en el sector de Pavas, San José. Este decreto estaba constituido por 13 artículos, entre los cuales destacan dos artículos que se refieren expresamente a las obras necesarias para extraer agua del río Tiribí y abastecer las haciendas ubicadas en esta zona:

“Artículo 1. Es a cargo de los hacendados de café en las tierras de Las Pavas la dirección, trabajo y mejoras de la fuente de agua que del río Tiribí debe salir para aumentar la de esta ciudad y surtir las haciendas de aquel punto y aún parte de la población en general.

Artículo 2. Para el caso se establecerá una dirección de entre los mismos hacendados compuesta por tres individuos de capacidad.

Artículo 5. Las funciones de la Dirección son contraídas a examinar desde su origen la línea por donde debe conducirse la fuente de aguas de que se ha hecho mención: a acordar el modo y forma en que debe hacerse el canal para su estabilidad y buenos resultados: a consultar la mayor economía y seguridad en las sumas que deben invertirse en aquella obra: a formar los contratos de los trabajos de la manera más económica y positiva, y a remover las dificultades que se presenten en el progreso y conclusión de la misma obra.” (Archivo Nacional, 1843)

En aquél mismo año se emiten directrices sobre la discordia internacional respecto al río San Juan, por motivo de la navegación. El 15 de abril de 1844 sale publicado en el diario oficial La Gaceta un tratado entre Costa Rica y Nicaragua sobre el uso de las aguas de los ríos limítrofes, estableciéndose de común acuerdo varias cláusulas, entre ellas la siguiente:

“9- La República de Costa Rica puede negar á la República de Nicaragua el derecho de desviar las aguas del río San Juan, en caso de que dicha desviación ocasione la destrucción, ó serio daño de la navegación de dicho río o de cualquiera de sus brazos en cualquier punto en que Costa Rica tiene derecho á negarlos.” (La Gaceta, 1888)

El 9 de junio de 1873 se firma un contrato a consecuencia del decreto de 2 de junio de ese mismo año, entre Salvador González, Secretario de Estado y Juan Braun, contratista, para la construcción de varios pozos artesianos. Son escasos los informes que existen en relación con la supuesta construcción de los pozos, así como información sobre caudales y calidad del agua y acerca del lugar donde se construyeron.

El 3 de junio de 1879, el presidente José María Castro Madríz tomó la decisión de mandar a analizar las aguas minerales de diferentes partes del país con el fin de conocer de manera más detallada sus características físico-químicas, como se demuestra en el siguiente documento.

“Siendo de mucha importancia el conocer las propiedades de todas las aguas minerales de la República, mediante un examen químico ejecutado con toda propiedad en algunos Gabinetes europeos; prevéngase a todos los gobernadores del país, hagan recoger dos botellas de cada una de las fuentes del agua indicada que hubiere en el territorio de su respectiva jurisdicción, y que esmeradamente tapadas con buenos corchoz y cápsulas de estaño, así como provistas de rótulos que expliquen con claridad los nombres de las Provincias o Comarcaz y de los lugares especiales de su procedencia, las remitan a la Sria. de Relaciones Exteriores, para que esta les dé el correspondiente destino y cubra los gastos que origine la ejecución.” (Archivo Nacional, 1879)

Es claro que durante este período la regulación fue para cada caso específico y ejercida según fuera el caso por las autoridades centrales o bien municipales.

En el período de 1849-1870 se experimentó un proceso de institucionalización de la autoridad y centralización del poder, y se establecen diferentes fuerzas e ideologías políticas. Es así como se llega al papel que jugaría el liberalismo y el positivismo con su filosofía de “progreso” ante la fuerza antagonista del absolutismo, “legitimado por la Iglesia Católica” (Botey, 2002). Los liberales aplican el concepto de libertad al sector económico, productivo, ideológico, en fin al hombre integral, quien tiene un derecho eterno e inmutable a ser guiado por la razón, en contraposición al dogma. En este ambiente ideológico, impulsado en Costa Rica desde la Logia Masónica (Fundada en Costa Rica en 1865 por el presbítero Dr. Francisco Calvo), se da el proceso final de la consolidación del Estado y junto con esto la reforma jurídica. Para la ideología liberal es fundamental la definición de ámbitos de influencia y la separación precisa de las esferas públicas y privadas. Y todavía le adicionamos la máxima del positivismo de “no hay más derecho que el positivo”. De esta manera “el sistema jurídico puede presentarse alejado de valoraciones religiosas, buscándose con ello la primacía de la ley escrita” (Botey, 2002). Así, durante la administración liberal de Tomás Guardia (1870-1882) nace la Constitución de 1871, con su inclinación decidida por los derechos humanos que se inspiran en la Declaración Francesa de Derechos del Hombre (Badilla 1988). Luego de su muerte el poder lo toma Próspero Fernández y continúa la época de abundantes producciones jurídicas: El Código Civil, el Código de Procedimientos Civiles, la Ley de Juicio Ejecutivo, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley de Registro Civil, la Ley de Tribunales y la Ley de Notariado, instrumentos que complementan la obra normativa. (Badilla, 1988).

Es en este ambiente de producción de textos legales, ante la necesidad de adecuar la legislación costarricense a los cambios de los tiempos y siendo el agua elemento vital y de producción, que nace la primera regulación relacionada con el agua: La Ley de Aguas No. XI de 26 de mayo de 1884.

Debe tomarse en cuenta que con el cultivo y exportación del café, Costa Rica pasó de un modelo económico de auto consumo con predominio de los comerciantes, al capitalismo agrario impulsado por Braulio Carrillo. Así tenemos que al llegar las reformas liberales

de la década de 1880, se hizo necesaria una ley que pusiera el recurso hídrico en armonía con el modelo agroexportador de la época.

Además de los aspectos políticos, sociales y económicos que impulsaron la regulación legal de los recursos hídricos de los que se tratará en el siguiente segmento, hay que tomar en cuenta el aspecto científico que inició en Costa Rica el estudio de los recursos naturales y su consiguiente valoración. Es impresionante la lista de europeos que dieron aportes al desarrollo científico en este país, lo cual incidió, en parte, a que se iniciara de algún modo, la formación de un marco legal relacionado con los recursos naturales, incluyendo el agua. Veamos una lista de tales intelectuales que estuvieron en el país, en los albores de la primera legislación de aguas. El período es 1847 a 1869.

- *Alemanes*: Von Frantzius, Hoffmann, Braun, Becker, Carmiol, Johanning, Witting, Kurtze, Rohmoser, Chamier, Streber, Nanne, Von Bullow, Lachner, Schwarts, Bentel.
- *Franceses*: Carit, Castaing, Aubert, Tournon.
- *Españoles*: Ventura, Espinach, Ortuño, Güell, Fournier, Fernández-Ferra.
- *Belgas*: Vander Laat
- *Ingléses*: Twight, Barclay, Salvin, Godman, Baker, Angas, Boulanger, Underwood, Distant.
- *Italianos*: Pomareli, Bertoglio, Emery, Borelli.

(Fuente: Zeledón, 2000)

La relación de estos extranjeros y sus aportes científicos con los políticos que, pocos años después, impulsarían la legislación de que trata esta investigación (los liberales) se da, en algunos casos, en la Logia, compuesta por varios europeos y por costarricenses que fraguaban, para la época, una reforma política, jurídica, social, económica, educativa y hasta cultural.

Período de vigencia de la primera Ley de Aguas (1884-1942)

La primera ley de aguas de Costa Rica, es una de las leyes que componen la llamada Reforma Liberal de 1884 y ejerció una regulación limitada sobre el recurso hídrico. No

se debe olvidar el entorno sociocultural de esta ley, determinado por un proceso de centralización del poder a la vez que una ola de progreso y libre producción.

Ley de Aguas, Decreto No. 11 de 26 de mayo de 1884

- Declara algunas de las aguas del dominio público, mientras que clasifica como del dominio privado el agua y sus cauces en ciertas condiciones. (Artículos 1-12)
- Se establecen aguas que pertenecen a particulares, municipalidades, provincias y del Estado. (Artículo 13)
- Para las aguas que se declararon del dominio público estableció el sistema de concesiones y para las demás, reglas sobre la manera y prioridades de uso. (Artículos 95-106)
- Según fuera el caso, se establecieron dos entes rectores para la administración de las aguas del dominio público, el Poder Ejecutivo (Zonas marítima y marítimo terrestre, y ríos y lagos navegables) y las municipalidades para todo el resto de aguas del dominio público. (Artículos 129-130). Sobre el despacho del Poder Ejecutivo que tenía directamente facultades para estos asuntos, se infiere que fue el Secretario de Estado en el Despacho de Fomento, si tomamos como referencia que fue este quién co-firmó la Ley.
- Se regularon las servidumbres relacionadas con el agua. (Artículos 59-89)
- Un uso novedoso que se contempla en esta Ley es el de abastecimiento para ferrocarriles. Llama la atención especialmente, el lugar que se le da en la lista de prioridades del artículo 110, al aprovechamiento de aguas para ferrocarriles, a saber, el segundo. Para entender esta curiosidad hay que recordar la vivencia socioeconómica de la época. Veamos. Desde la colonia hispánica, Costa Rica, vivió aislada del mercado mundial. Es hasta la década de los 1840 que se da el “despegue” económico, cuando el café se convierte en la alternativa que, ansiosamente, habían buscado los costarricenses (Botey, 2000). Por ejemplo, las exportaciones suben de 8341 quintales en 1840 a 96 544 quintales en 1848 (Molina, 1987). Así “la inserción de Costa Rica a los mercados mundiales se dio por medio del café” (Chacón, sin indicación de año). Ahora lo que restaba era transportar el producto desde el Valle Central hasta el Caribe y “montado” en el barco tomar rumbo

a Europa. La solución fue el ferrocarril. Los gobiernos liberales impulsaron ferrocarriles hacia el Caribe y posteriormente hacia el Pacífico y siendo estos impulsados por el vapor, fue necesario asegurar el abastecimiento de agua a lo largo de la vía férrea, aunque para ello fuera necesaria la expropiación. (Artículo 110). Nótese que el primer contrato para la construcción de un ferrocarril se efectuó en 1866, aunque no fue sino hasta la década de 1870 que se firmaron contratos que de alguna manera se tradujeron en obras de infraestructura. Un año antes de emitirse esta Ley de Aguas, en 1883, corrió el primer tren entre Cartago y Limón.

- Otra disposición llamativa es darle al riego un penúltimo lugar. Esta significativa falta de interés en el riego de cultivos es fácilmente explicable si volvemos al café. Este fue el producto agrícola de exportación predominante, y las prácticas agrícolas de la época no contemplaban el riego de café. El resto de la agricultura era para auto consumo de una población pequeña. Bastaba con la cosecha de la época lluviosa para suplir las necesidades. Los pocos cultivos bajo riego que existían serían regulados según las prioridades del marco legal de la época.
- No existe en esta ley ninguna disposición de protección, manejo, ni conservación de los recursos hídricos, ni recursos conexos, tales como árboles o bosques. Toda la valoración del recurso va enfocada a su aprovechamiento, a obras de defensa, accesiones y desecación de terrenos.
- Ausencia total de normas sobre contaminación o disposición de aguas residuales, las que ya eran evidentes en el beneficiado de café. Por razones obvias, ya descritas, en aquel entorno sociocultural, la actividad cafetalera era intocable y estaba por encima de la protección de los recursos naturales.
- Las aguas subterráneas solo reciben la atención de cinco artículos. Esto es comprensible, tomando en consideración: a) Abundancia de agua superficial no contaminada, b) poca población y c) poca diversidad de actividades productivas.
- El artículo 132 apunta que “Quedan derogadas todas las disposiciones legales anteriores, en cuanto se opongan a la presente ley.” Igualmente desconocemos a qué tipo de disposiciones anteriores se refiere este artículo, pero es de suponer que eran disposiciones aisladas y como se indicó anteriormente, probablemente municipales inspiradas en el derecho español de la Corona.

- En el artículo 131 de esta Ley se dispuso que el Poder Ejecutivo dictaría el reglamento o reglamentos necesarios para la ejecución de dicha ley. Este tipo de reglamentos se fueron haciendo efectivos a medida que las circunstancias sociales, económicas y tecnológicas así lo fueron haciendo imperante. Junto con estos, con el tiempo, fueron asomando nuevas leyes y sus respectivos decretos reglamentarios.

Otra demostración del clima de creciente interés en darle un marco legal e institucional a los aspectos culturales, naturales, científicos, tecnológicos y la relación del hombre con la naturaleza que empezaba a gestarse en la sociedad costarricense de finales del siglo XIX, y de la cual la primera Ley de Aguas es parte, es la fundación en 1887 del Museo Nacional, la creación el 7 de abril de 1888 del Instituto Físico Geográfico Nacional, el cual tenía integrado el servicio meteorológico, el inicio de la generación eléctrica en 1884, la constitución de una reserva hidráulica de la zona norte de Heredia en los cerros Zurquí, Concordia, Tres Marías y Barva en 1888, una zona de protección del río Tárcoles mediante Ley No. 13 de 7 de julio de 1895 y la construcción de monumentos y edificios de corte europeo tales como el Teatro Nacional, inaugurado en 1897. Así concluimos que el espacio temporal dentro del cual se inicia la regulación de los recursos hídricos, se desarrolló dentro de una explosión de adelantos bajo una política e ideología de progreso y modernización provocados por la bonanza económica del cultivo del café, el cual introdujo al país en el mercado mundial.

Ley de Fuerzas Hidráulicas No. 14 de 31 de octubre de 1910 y su correspondiente Decreto reglamentario No. 2 de 16 de setiembre de 1911

Esta disposición, de solo ocho artículos, vino a regular lo concerniente a las concesiones para la generación de fuerza hidráulica, quitándole la potestad de otorgar concesiones *para estos efectos*, a las municipalidades y dándosela al Poder Ejecutivo, el cual lo tramitaría en la Dirección General de Minería de la Secretaría de Fomento. Se declaran como del dominio del Estado las fuerzas hidráulicas obtenidas a partir de las aguas del dominio público. Para encontrar las razones que subyacen bajo esta primera ley sobre fuerzas hidráulicas hay que remontarse nuevamente al famoso año de la reforma liberal.

A unos tres meses de emitida la primera ley de aguas del país, la noche del 9 de agosto de 1884, San José fue iluminada por los primeros 25 bombillos, cuya fuente de energía eléctrica fue la primera planta hidroeléctrica ubicada en Barrio Aranjuez, mediante concesión de la Municipalidad de San José. Llegando a ser así la tercer ciudad del mundo con alumbrado eléctrico público. Con el tiempo se formaron otras empresas eléctricas tales como *The Costa Rica Electric Light & Traction Co. Ltda*, con concesión del río Tiribí otorgada por la Municipalidad de Escazú en el artículo 2° del acta de la sesión del 15 de octubre de 1890.

Pero además del alumbrado público, la energía hidroeléctrica impulsó la construcción de un tranvía en San José. El 4 de diciembre de 1885 el presidente de la República Bernardo Soto Alfaro, acordó impartir su aprobación al contrato firmado por Francisco María Fuentes y Pío Víquez, con el cual se construiría uno o varios tranvías en San José que utilizaban la electricidad generada por la fuerza hidráulica.

Junto con esta nueva necesidad de electricidad también se popularizaron en Costa Rica las ruedas hidráulicas y las turbinas Pelton y Francis (invenciones del siglo XIX) lo que vino a hacer necesaria la legislación en esa materia.

La primera concesión de fuerza hidráulica firmada por el presidente de la República, don Ricardo Jiménez Oreamuno y el Subsecretario de Estado en el Despacho de Fomento, Enrique Jiménez Nuñez en 1911 fue a favor de la Empresa de Alumbrado Eléctrico de San José y Heredia. (Departamento de Aguas, 1911, 1912).

Decreto No. 3 de 22 de octubre de 1921

Este decreto reformó, adicionó y derogó artículos del Decreto reglamentario de la Ley de 1910 arriba indicada. Especificó los cánones que se pagarían por las concesiones de fuerza hidráulica.

Ley de la Inspección Cantonal de Aguas No. 15 de 11 de mayo de 1923

Esta Ley creó la Inspección Cantonal de Aguas y dispuso sus atribuciones. Las Municipalidades ejercían la policía de las aguas, de conformidad con el artículo 130 de la Ley de Aguas de 1884. Para estos efectos nombraron funcionarios que se denominaron “juez de aguas”. Esto sirvió de antecedente a la creación de la figura del “Inspector Cantonal de Aguas”. Este nuevo paso de administración, es indicio, tanto del crecimiento poblacional, como de una mayor necesidad de utilización de agua en procesos productivos y cambios socioculturales, posteriores a la Primera Guerra Mundial, de manera que hizo necesario en todos los cantones del país la presencia de un funcionario especialmente nombrado para resolver las diferencias y conflictos que se suscitaron entre particulares con motivo el aprovechamiento de aguas, reclamaciones provenientes del uso de servidumbres y casos de obras de defensa, desecación o regadío.

Ley de creación del Servicio Nacional de Electricidad (SNE) No. 77 de 31 de julio de 1928

En el momento de su fundación esta institución desempeñó una función de organismo regulador y hasta generador (esto nunca se concretó) de fuerzas eléctricas. Pero en etapas futuras cumpliría una función muy importante con respecto a los recursos hídricos, tal y como se detalla más adelante.

Un aspecto que no puede pasarse por alto es el hecho de que la generación hidroeléctrica se había desarrollado como una actividad en manos de empresas extranjeras monopolísticas (en el ámbito de Centroamérica y el Caribe) tales como la American Foreign Power Co. Inc., Electric Bond & Share y The Costa Rica Electric Light & Traction Co. Ltda. Ante esta situación se había formado, allá en la década de los 1920, un grupo de ciudadanos distinguidos y nacionalistas, que formaron la denominada Liga Cívica, la cual luchó por la nacionalización eléctrica. Estas fuerzas sociales nacionalistas, estatistas, ejercerían presión en la formación del marco legal sobre el agua.

Reglamento de la Ley General de Terrenos Baldíos, Decreto No. 6 de 2 de abril de 1940

Este decreto reglamentó la Ley No. 13 de 10 de enero de 1939. Lo que interesa, en lo referente a aguas, es que en su artículo 16 se declaran oficialmente los ríos navegables.

Ley del Servicio Nacional de Electricidad (SNE) No. 258 de 18 de Agosto de 1941

Esta transformó el existente SNE, sustituyó la Ley de Fuerzas Hidráulicas de 1910, transfirió la potestad de otorgar concesiones de la Dirección de Geología de la Secretaría de Fomento a la Junta Eléctrica (Más tarde la Junta Directiva del SNE). Con esto se llegó a la, tan anhelada, nacionalización eléctrica y con ello la fusión de las compañías eléctricas en la CNFL en 1941. Esta se puede clasificar como la segunda ley sobre fuerzas hidráulicas.

Ley de Agua Potable No. 16 de 29 de octubre de 1941

- En la Ley de Aguas vigente en esta época (la de 1884), los manantiales eran del dominio privado, de manera que esta Ley de Agua Potable tiene monumental importancia, y fue un preludio para la siguiente Ley de Aguas pues en su artículo 1 declaró del dominio público, cualquier fuente que se explotara para abastecimiento poblacional.
- Algo muy novedoso, en su artículo 2, fue la declaración sobre zonas de protección forestal en terrenos de infiltración, fuentes y cursos de las aguas de abastecimiento público.
- Otro concepto que introdujo esta ley de apenas cinco artículos fue el de la contaminación de las fuentes.
- Aunque permitió que municipalidades y juntas continuaran administrando los acueductos, se creó la Sección de Aguas Potables de la Secretaría de Salubridad Pública para que absorbiera paulatinamente el servicio.

Período desde la vigencia de la segunda Ley de Aguas hasta la conclusión de un siglo de legislación sobre el recurso hídrico (1942 – 1984)

El siglo XX trajo cambios tremendos para la humanidad. Para 1941 se había peleado una guerra mundial y se estaba sufriendo una segunda. Costa Rica contaba con una población aumentante y con un séquito de pensadores importantes tanto en el campo social, de manejo del estado, como en el campo de la ciencia y por lo tanto de los recursos naturales. Ya para este tiempo no los tenemos agrupados en la Logia Masónica, sino en otros entes. Ejemplo de esto lo tenemos en los de la Liga Cívica, tales como Alfredo González Flores y Ricardo Moreno Cañas, en los del Bloque Obrero y Campesino (Partido Comunista) Manuel Mora y Carmen Lyra, en el campo científico a Clodomiro Picado T., Leslie Holdrige y Gerardo Budowski (Jiménez, 2000), y muchísimos más. Como consecuencia se habían fundado las Escuelas de Farmacia y la Nacional de Agricultura que luego se integrarían a la Universidad de Costa Rica (Fundada en 1940). En 1942 nacería el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA). En el campo de la economía se puede decir que el modelo agroexportador dependía principalmente del café, el banano, caña de azúcar y cacao. Existía industria relacionada: Ingenios, trapiches, beneficios, así como telares, fábricas de hielo y licores. También se había incrementado el riego de cultivos. Algo nuevo que no existía cuando se emitió la ley anterior, había irrumpido en el panorama nacional: la generación eléctrica. Este último uso era el “boom”, y es el motor de los futuros procesos productivos y comodidades domésticas de familias que elevan su calidad de vida, por lo menos en el ámbito tecnológico. Los ferrocarriles de vapor habían dejado de funcionar al ser sustituidos por uno de “diesel” y otro eléctrico. Los conceptos sociales estaban cambiando. Los liberales habían quedado atrás. Parte de Europa y Asia estaban implementando el socialismo. En Costa Rica el cambio se refleja en el marco jurídico y así se produce el Código de Trabajo, con garantías sociales, la creación de la CCSS y otras leyes del mismo corte.

En todo este entorno estaba relacionado directa e indirectamente el agua, tanto por ser líquido vital como por ser un insumo en la producción. De nuevo, debe adecuarse el

marco jurídico que regula y valora el recurso hídrico a los tiempos y a los intereses de las clases predominantes.

Después de 58 años de vigencia de la primera Ley de Aguas, el clima estaba listo para la emisión de una segunda Ley de Aguas. A continuación se presenta un resumen de las leyes producto de tales cambios socioculturales de este período:

Ley de Aguas No. 276 de 27 de Agosto de 1942

- Amplió el dominio público de las aguas, de modo que gran parte de las aguas subterráneas y superficiales se consideraron nacionales. Quedaron todavía algunas del dominio privado. (Artículos 1 y siguientes)
- Le da la rectoría de las aguas nacionales al SNE, y creó dentro de este organismo regulador, el Departamento de Aguas. (Artículo 70)
- Incorpora, en los artículos 186 y siguientes, casi textualmente, la Ley de Inspectores Cantonales de 1923, pero les añade funciones con relación al trámite de concesiones en los artículos 181-185.
- Determina cánones para las concesiones. (Artículos 169-174)
- Considera como diferentes aguas por sus condiciones organolépticas, tales como las termales y las mineromedicinales.
- En el artículo 27, existe un cambio radical en cuanto al orden de prioridades por uso en el otorgamiento de concesiones. En esta oportunidad el uso de agua para ferrocarriles pasa de un segundo lugar a tercer lugar. El riego sube al sexto lugar, cuando en la anterior ley ocupaba el penúltimo lugar. Aparecen usos que no se contemplaban en la Ley de 1884: El desarrollo de fuerzas hidráulicas, la industria (beneficios, trapiches, etc.) y estanques para viveros. Esto adecuó la ley a las condiciones y necesidades socioeconómicas de la época, así como a la tecnología existente. Por ejemplo, los ferrocarriles de vapor ya no funcionaban. Se había construido una planta para generación eléctrica para abastecer el ferrocarril al pacífico. Ya se hablaba, desde la creación del SNE, en 1928, de un Estado generador de electricidad. La agricultura con técnicas modernas ya se intuía, prueba es la creación del IICA, el mismo año en que se emitió esta Ley. La ganadería extensiva de

leche estaba creciendo aceleradamente, lo que ocho años después produciría la Cooperativa de Productores de Leche R.L. en 1950.

- Se crea la figura de Sociedad de Usuarios de Agua, como ente, especialmente con fines agropecuarios, para el aprovechamiento de aguas. (Artículos 131-136)
- Se incorporan los conceptos de penas, sanciones, delitos y faltas (Artículos 160 a 168)
- Sigue privando el enfoque de aprovechamiento en contraposición al de conservación del recurso, pero al menos, aunque levemente, se mencionan “asuntos sobre medidas referentes a la conservación de árboles para evitar la disminución de aguas”, así como de zonas protectoras. (Artículos 31, 145-159, 165).

Ley constitutiva del ICE, Decreto-Ley No. 49 de 8 de abril de 1949

Esta institución nace a finales de los años 40's. Se ha fundado la Segunda República de Costa Rica, se produce la abolición del ejército y se incorpora el capítulo de garantías sociales a la Constitución Política, proporcionando educación y salud básica a toda la población y es ideal de los miembros de la Junta de la Segunda República que lo mismo suceda con la electricidad y las telecomunicaciones. En este período predomina el modelo de desarrollo agroexportador, orientado a incrementar la exportación de productos agrícolas tradicionales (café y banano) y otros productos como azúcar, cacao y carne. La ganadería se desarrolla bajo un sistema extensivo a costa del cambio de uso del suelo de bosque a pasto. No se cuestionó en ningún momento el efecto que implicaría para el recurso hídrico la deforestación y cambio de uso del suelo, ni se valoraba el agua, pues realmente era libre, no tenía precio y los montos de pago establecidos por las concesiones de uso del recurso eran muy bajas o inexistentes.

En 1949 se crea el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el cual debería desarrollar, ejecutar, producir y comercializar todo tipo de servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones, así como actividades o servicios complementarios a estos. Con la creación del ICE, se inicia por tanto un proceso de inversión en infraestructura y generación de información científica para planificación del crecimiento de la demanda de energía. En todo este asunto está intrínsecamente implicada el agua.

Con la creación del ICE, los recursos hídricos se valorarían mejor desde el punto de vista tecnológico, científico y de la conservación. Implicaría el inicio de estudios permanentes de caudales en las corrientes, un sistema de división del territorio en cuencas hidrográficas y la declaración oficial de reservas hidráulicas.

Declaración de varias reservas hidráulicas

En este período, como en el anterior, se establecieron reservas hidráulicas, pero por razones diferentes. Veamos algunos ejemplos:

Zona de Reserva de Energía Hidráulica del Río Poás. Decretada por la Junta Fundadora de la Segunda República, mediante el Decreto-Ley No. 299 de 7 de diciembre de 1948 y el correspondiente Decreto reglamentario No. 10 de 28 de diciembre de 1954. Esto debido a la generación eléctrica que realizaban el Ferrocarril Eléctrico al Pacífico y las municipalidades de Alajuela y Heredia.

Reserva del Río Reventazón. Creada mediante Ley No. 1634 de 19 de octubre de 1953 en su artículo 13. Esta protegería el recurso hídrico que se llegaría a utilizar en la Planta Hidroeléctrica Río Macho en Cachí.

Zona Nacional de Reserva de Energía Eléctrica de las Lagunas de Arenal y Cote y del Río Arenal, según Ley No. 4334 de 5 de mayo de 1969 y la Reserva Nacional de Energía Eléctrica del Arenal, según Ley No. 6778-A de 2 de febrero de 1977, ambas para lo que llegaría a ser la Planta Hidroeléctrica Arenal, del ICE.

Ley General de Agua Potable No. 1634 de 18 de setiembre de 1953

El crecimiento demográfico, un nivel de vida más alto, exigencias sanitarias y la migración de los habitantes del campo hacia la ciudad, hizo de los acueductos poblacionales un factor imprescindible para el desarrollo. De forma que se requería una Ley General de Agua Potable que viniera a reemplazar la emitida doce años antes. Esta ley le dio mayores potestades al Ministerio de Salud para administrar acueductos o para

dictarle normas a las municipalidades. También legisló sobre la relación propietario-inquilino con relación al agua de la propiedad. Esta ley no contiene ninguna disposición sobre conservación.

Ley Constitutiva del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (A y A) No. 2726 de 14 de abril de 1961, reforzada por la Ley No. 3668 de 16 de marzo de 1966 y reformada por Ley No. 5915 de 12 de julio de 1976.

Por razones técnicas, administrativas y políticas, las municipalidades y las juntas adscritas al Ministerio de Salud, no satisfacían los estándares novedosos y aumentantes de la población en lo concerniente a acueductos y menos de alcantarillado. La política del gobierno en lo referente a este sector fue unificar progresivamente la administración de los acueductos y alcantarillados en una institución regente. Otros factores que se deben tomar en cuenta es el hecho de que, a finales de los años sesentas e inicios de los setentas, se produce un cambio del modelo agroexportador al modelo de sustitución de importaciones. El objetivo fue tratar de industrializar el país, al igual que al resto de América Latina, a través de la producción nacional de la mayor parte de los requerimientos industriales. Se crea una serie de barreras proteccionistas a la producción industrial. El Estado asume un papel de conductor del proceso, interventor y benefactor, donde se impulsa la construcción de obras de infraestructura física como carreteras y puertos. En todo esto el servicio de agua es primordial y por lo tanto el A y A juega un papel muy importante en representación del Estado, pues este ente será el encargado del suministro de agua potable, recolección, evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos. A través del ICAA el estado invierte en el establecimiento de sistemas de distribución de agua para consumo doméstico tanto en el área urbana como en las áreas rurales. En 1973 se emite la Ley General de Salud No. 5395 que expresa derechos (tales como acceso a agua potable en las viviendas, etc.), como obligaciones (contribuir a la promoción y mantenimiento del medio ambiente) y prohibiciones (la contaminación de aguas superficiales y subterráneas, etc.).

Ley Constitutiva del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas (SENAS), No. 5438 de 17 de diciembre de 1973.

Las leyes anteriores dieron muy poca atención a las aguas subterráneas. Por las mismas razones apuntadas arriba, los ojos de técnicos y políticos se volvieron de manera más analítica a los recursos subterráneos y crearon una institución de investigaciones y servicios hidrogeológicos e hidrológicos que además asesoraría a los organismos del Estado sobre asuntos pertinentes a las leyes de aguas, en lo referente a aguas subterráneas, así como emitir los conceptos técnicos necesarios. En su Consejo Directivo tendrían representación los jefes del MAG, A y A, SNE, OFIPLAN, Dirección de Geología, Minas y Petróleo y CNP.

Decreto de Creación del Distrito de Riego del Río Itiquís No. 2857 de 26 de febrero de 1973, Ley del Proyecto de Riego del Río Itiquís No. 6040 de 18 de enero de 1977 y Reglamento del Fondo del Proyecto de Riego del Río Itiquís, Decreto 9349-A de 29 de noviembre de 1978.

La crisis que se avecinaba a finales de los años setenta con el agotamiento del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y la crisis de la deuda externa de los países de América Latina. Costa Rica no escapa de este problema y aunado a la caída de los precios del café muestra las cifras más bajas del desarrollo económico del presente siglo. Es importante la exportación de productos agrícolas no tradicionales. El agua es el insumo para lograrlo. Un preámbulo o asomo de esta nueva dirección es la creación de un distrito de riego que se basa en canales derivados de los ríos Itiquís y Alajuela, en Itiquís y La Garita de Alajuela, bajo la dirección del MAG.

Código de Minería, Ley No. 6797 de 4 de octubre de 1982

Con este texto legal se clasificaron, prácticamente todas las aguas, como del dominio público. También se dispuso que las concesiones para la extracción de materiales de los ríos, anteriormente otorgadas por el SNE, en adelante serían emitidas por el MIRENEM (posteriormente se denominaría MINAE).

Ley del Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), No. 6877 de 29 de julio de 1983.

La crisis que se mencionó anteriormente y que se avecinaba a finales de los años setenta con el agotamiento del modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y la crisis de la deuda externa de los países de América Latina, se presentó en toda su fuerza en los principios de los 80 s'. Como respuesta se impulsó el programa gubernamental "*Volvamos a la Tierra*" se impulsa el nuevo modelo económico, y además se comprometía con el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) a implementar los Programas de Ajuste Estructural (PAE). El nuevo modelo basado en la exportación de productos no tradicionales (frutales, flores, plantas ornamentales y otros) y la reducción de incentivos a la producción de productos tradicionales como granos básicos y ganadería de carne, dieron pie a un cambio importante en los patrones de producción. Este tipo de producción agrícola utiliza como insumo fundamental el agua, especialmente en forma regulada para los cultivos más delicados.

Existía en el Departamento de Riego del SNE, un proyecto en gestación, para la reutilización de las aguas turbinadas de Arenal mediante el trasvase a la vertiente del Pacífico y el riego de Distritos de Riego en la cuenca baja del Tempisque. Se contaba con apoyo técnico de España y empréstitos que le daban el contenido económico. Es así como se crea el SENARA, uniendo el SENAS, el Departamento de Riego del SNE, y un segmento de MAG.

Establecimiento de los Distritos de Riego del Río Itiquís, Arenal y Zapandí bajo la administración del SENARA, Decreto 15321-MAG de 18 de abril de 1984.

Mediante esta disposición se le da una conformación diferente al existente Distrito de Riego del Río Itiquís del MAG y se le traslada al SENARA y se establecen los Distritos de Riego de Zapandí y Arenal.

Conclusión

Con esto se cierra el capítulo del primer siglo de legislación del recurso hídrico en Costa Rica. Cabe apuntar que el enfoque primordial de todo este bagaje legal es el de aprovechamiento del recurso. Muy poco se tomaron en cuenta los aspectos de protección y conservación del recurso y recursos asociados. Ha habido que esperar años para que llegara a existir legislación específica en esos aspectos. Esta ha venido asomando en el horizonte presionada por elementos tales como el fortalecimiento de la educación superior, pues en las últimas décadas del siglo XX se crea la Universidad Nacional Autónoma (UNA), El Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) y la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Con ellas cobra mayor importancia el estudio de las cuencas hidrográficas, las ciencias ambientales y el uso productivo y conservación del bosque, que en años venideros vendrían a incidir en el cambio de paradigma del recurso en el futuro. El conocimiento mundial sobre estos aspectos, los tratados y las convenciones internacionales y otros aspectos vendrían a presionar la creación del marco legal relacionado, pero que sería fuera del período de estudio de esta investigación que concluye con un siglo de regulación en 1984, por lo que es interesante hacer una reseña, tanto de la evolución del marco legal sobre recursos naturales --lo que incluye los hídricos-- como todo el historial de propuestas y proyectos de los últimos 25 años para una nueva Ley de Aguas.

Así, se puede acotar que los dos hitos legales de estos cien años de análisis se produjeron en momentos históricos muy conspicuos: La primera Ley de Aguas fue parte de la reforma liberal del siglo XIX y la segunda Ley de Aguas fue parte de las reformas sociales del siglo XX. Ahora, al adentrarnos en el siglo XXI, está por verse si la inminente devastación de los recursos naturales, así como el surgimiento, en 1996 a raíz de la Cumbre de la Tierra en Brasil, de una nueva disciplina del Derecho, a saber el Derecho Ambiental, serán los acicates que impulsen una tercera Ley de Aguas, que contribuya a preservación del ambiente y, como parte integral de este, el recurso hídrico.

BIBLIOGRAFÍA

Botey Sobrado, Ana María. 2000. Costa Rica. Desde las sociedades autóctonas hasta 1914. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Jiménez, Mario Alberto. 1973. Desarrollo Constitucional de Costa Rica. Editorial Costa Rica. San José.

Badilla, Patricia. 1988. Estado, Ideología y Derecho: La reforma jurídica costarricense. Universidad de Costa Rica, Maestría centroamericana en Historia. San José.

Chacón Vargas, Mario. Sin indicación de año. Historia y Políticas Nacionales de Conservación. EUNED. San José.

Departamento de Aguas. Expediente de Fuerza Eléctrica No.12. San José. Documentos desde 1911 hasta 1988.

Zeledón , R. 2000. Marco Institucional de la Ciencia en Costa Rica: Pasado, presente y futuro. En: Desarrollo Científico y Tecnológico en Costa Rica. Tomo III, pp. 71-80. San José.

Jimenez, O. 2000. La Biología: Una Vocación Centenaria". En: Desarrollo Científico y Tecnológico en Costa Rica. Tomo II, pp.3-19. Editorial Academia Nacional de Ciencias. San José.

González, C., Nuñez, F. Y Tinoco, L. 1987. San José y sus comienzos, documentos fundamentales. Imprenta Nacional. 60 pp. San José.

Archivo Nacional, Serie Municipal, número 981. Ministerio de Hacienda. Año 1888.

La Gaceta, 15 de abril de 1888.

Archivo Nacional, Serie Hacienda, número 29158. Año 1879.