

PERSPECTIVA JURÍDICA DE LAS INUNDACIONES

Dr. Virgilio Calvo Murillo

SUMARIO

TÍTULO PRIMERO. NOCIONES INTRODUCTORIAS

I. INTRODUCCIÓN

- a. Generalidades
- b. Panorama de nuestro país: Derecho al agua

II. EL AGUA Y SUS CONNOTACIONES JURÍDICAS

- a. Enfoque del Derecho Civil
- b. Enfoque publicístico del agua
- c. El dominio público del agua

III. EL AGUA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE

- a. Legislación e instituciones involucradas
- b. Conveniencia de la participación ciudadana en los planes hidrológicos ambientales

TÍTULO SEGUNDO. LAS INUNDACIONES COMO PROBLEMA JURÍDICO

I. INTRODUCCIÓN

II. LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

III. LAS INUNDACIONES COMO PROBLEMA JURÍDICO

- a. Introducción
- b. Hipótesis concretas de daños producidos por inundaciones
 - b.1. Existencia de plantaciones, obras dadas en concesión y necesidad de medidas de prevención
 - b.2. Hipótesis de conservación de cauces
 - b.3. Casos de construcción de obras y realización de trabajos públicos en ríos y cuencas
 - b.4. Hipótesis de inundaciones reiteradas, elevada magnitud de las lluvias y excepcionalidad de las condiciones climáticas

IV. LAS INUNDACIONES COMO PROBLEMA URBANÍSTICO

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

PERSPECTIVA JURÍDICA DE LAS INUNDACIONES

Dr. Virgilio Calvo Murillo

TÍTULO PRIMERO NOCIONES INTRODUCTORIAS

I. INTRODUCCIÓN

a. Generalidades

El agua, que como sabemos es un cuerpo que afecta en diversas formas la existencia de las personas, no ha tenido un interés correspondiente a su importancia por parte de la doctrina jurídica. En algunos casos es indispensable para la vida, mientras que en otros es factor de desastres naturales por las inundaciones que provoca.

Los siguientes datos claramente reflejan la necesidad de que la ciencia jurídica enfoque su interés en ella.

Informes técnicos de organismos internacionales dan cuenta que el preciado líquido cubre el 75% de la superficie del planeta Tierra, lo que equivale alrededor de 1,400 millones de metros cúbicos. De ese total, el 96% se encuentra en océanos y mares interiores, mientras únicamente el 2.5% es agua dulce. De este porcentaje únicamente el 1% es accesible para las actividades humanas, o sea, consumo humano, industria y agricultura. Ahondando más en cuanto a su ubicación, el 68% del porcentaje de agua

dulce corresponde a agua en estado de congelación en los polos y, alrededor del 30% se encuentra en el subsuelo.

Las estadísticas señalan que en la Antártida se almacena el 70% del agua dulce del planeta, a pesar de que no existen ríos ni lagos y que el promedio de precipitación anual oscila entre 101 a 152 milímetros (similar al de la zona más seca del Sahara). También se da cuenta de dos amenazas existentes sobre esa zona del planeta, como son el efecto del cambio climático, en cuanto el aumento de la temperatura incrementa el deshielo y, los grandes yacimientos de petróleo, uranio, cobre, carbón y oro, los que al ser explotados significarán una alteración en el equilibrio económico de la zona y del planeta en general.

El pequeño porcentaje de agua dulce, en relación con la totalidad del terreno cubierto por dicho líquido en nuestro planeta, evidencia el problema de la escasez económica del mismo. Esta puede darse por ausencia de infraestructura para proveer el líquido a las personas, lo que según los datos de los organismos citados puede alcanzar a 1,600 millones de personas en todo el mundo. Se habla también de escasez física como la que se refiere a la limitación para consumo humano, riego, industria y recreación.

Finalmente se habla de falta de disponibilidad de agua de buena calidad, originada en la contaminación que provoca el desarrollo de la población, el incremento de la industria y la ausencia de tratamiento de aguas residuales.

El desarrollo de las ciudades cubre los terrenos inicialmente agrícolas, lo que significa poner en peligro los acuíferos y, a la vez produce deforestación y erosión del suelo.

Únicamente el 30% del agua que sirve a nuestras ciudades sirve al uso doméstico, que requiere un alto grado de pureza. Así, tanto la agricultura como la industria deben aprovechar los depósitos existentes para captar agua llovida y, de igual manera el agua reciclada.

Como lógica consecuencia, debe aprovecharse el agua no potable en edificios y comunidades, lo que se logra simplificando la tecnología y los sistemas de operación¹.

Corolario del problema de la escasez, es la estimación que para el año 2025 tendrán serios problemas alrededor de 5,500 millones de personas².

En este punto en España³ se presenta una modalidad interesante en la Isla de Tenerife. En razón del escaso recurso hídrico y la creciente demanda del mismo, se ha cubierto la necesidad a través de la provisión de aguas subterráneas. La empresa privada ha colaborado a través de la construcción de una importante red de cañerías y el organismo autónomo existente para los fines de proveer el líquido, aporta éste. Dado que explorar resulta oneroso, la empresa privada ha invertido en el servicio de provisión del líquido. Así las cosas los inversionistas resultan propietarios de parte del caudal logrado, por lo que el agua pertenece a éstos y no a la comunidad; de igual manera los particulares pueden decidir el destino de su cuota de participación y, estos pueden vender no solo el líquido sino también los títulos de participación en las comunidades de aguas.

Aparece así el denominado “Mercado de Acciones del Agua”; donde se negocia la propiedad de los títulos de las comunidades y el arrendamiento o compraventa de agua a terceros.

El denominado “Mercado de agua” propiamente dicho igualmente llamado

1. MACDONALD (Kathy), Cuidando el agua, Grupo Cerca, Revista Construir No. 88, Diciembre 2010-Enero 2011, San José, Costa Rica, Pág. 38.
2. PEÑA CHACÓN (Mario), Gestión integrada del Recurso Hídrico en la Legislación Costarricense, Editorial de Investigaciones Jurídicas, San José, marzo del 2008, página 23.
3. NAVARRO CABALLERO, (Teresa), El Derecho de Agua de Canarias. Especial Consideración de los Heredamientos y de las Comunidades de Aguas Insulares, Revista de la Administración Pública No. 175, Centro de Estudios Políticos, Madrid, Enero-Abril 2008, Pág. 399.

arrendamiento de agua, para distinguirlo de la compraventa de acciones, puede realizarse a través de un contrato de adquisición de agua por período de un año o más tiempo. El interesado en adquirir cantidades de agua lo solicita a un intermediario, quien a su vez ha realizado un acuerdo de aprovisionamiento con las comunidades dueñas del líquido. Los municipios pueden igualmente participar de este tipo de negocio, ya que lo que se quiere es ordenar el uso del líquido. Se critica que finalmente el principal criterio tomado en cuenta es la capacidad económica de los compradores y vendedores. Sin embargo, a favor de la existencia de este tipo de mercado se indica que se trata de lograr soluciones a problemas de gestión del agua y, que la iniciativa privada involucrada en el mismo es más adecuada y eficiente que la habitual gestión pública del recurso.

No obstante las bondades que pudiera significar el sistema descrito, la realidad ha demostrado escasa competencia y poca transparencia de los mercados del agua, lo que ha generado la desconfianza en el sistema por parte de los usuarios del servicio.

b. Panorama de nuestro país: Derecho al agua

Nuestro país acusa problemas de gobernabilidad del líquido, tanto en su

distribución como en su calidad. Actualmente impera el criterio de la necesidad del manejo integrado de los recursos hídricos, como proceso que relacione objetivos políticos, sociales, económicos y ambientales, en cuanto a la regulación y distribución del líquido a la colectividad.

La gestión del recurso hídrico debe iniciarse con una modernización de la legislación existente y, con la regulación y obligatoriedad de tratar las aguas residuales, porque las informaciones dan cuenta que el 96% de las aguas residuales en nuestro país no reciben ningún tratamiento.

El mal funcionamiento de las entidades públicas encargadas de gestionar el recurso hídrico se evidenció en el informe de la Contraloría General de la República No. DFOE-PGA-42-2007. Un hecho claro es que el MINAET, como organismo rector, no ha realizado adecuadamente su labor y, los criterios técnicos pocas veces son tomados en cuenta, lo que agrava la situación existente.

El Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos ha propuesto que el Estado industrialice el agua y la venda para financiar la construcción de acueductos e invertir en la desalinización de las zonas costeras que es donde el desarrollo turístico de alto nivel requiere garantías hídricas sostenibles⁴.

4. ARTAVIA (Betania), Informe noticioso: Falta coordinación entre instituciones estatales, Diario Extra, San José, Costa Rica, 21 de mayo del 2010.

Nuestra jurisprudencia constitucional no ha sido ajena al tema de la protección del agua. No solo ha reconocido el derecho al agua como un derecho fundamental, sino que ha vislumbrado la necesidad de realizar esfuerzos serios para que la población pueda disfrutarla, unido al deber de las instituciones públicas de hacer uso responsable y adecuado del recurso. Su uso agrega la Sala es para necesidades personales y domésticas, agricultura de subsistencia y comunidades marginadas. Debe suministrarse en cantidad y calidad suficiente para los fines indicados y para la evacuación de las aguas residuales. La Sala Constitucional ha insistido en clarificar el marco normativo de protección, las instituciones que conforman el sector hídrico con la precisión clara de cada una de las competencias y, la trascendencia que conlleva una actuación eficiente y eficaz en materia de aprovechamiento y protección del recurso⁵.

La existencia o no de agua determina en los casos de la agricultura, el precio de los terrenos. En este contexto el valor de los mismos dependerá de la mayor o menor cantidad de líquido con que el terreno cuente y, de la índole de las necesidades que deba satisfacer. Esto se aprecia más claramente, en los casos de irrigación de terrenos, donde la existencia de líquido supondrá un mejor precio y a la inversa.

En nuestro país la Ley de Planificación Urbana (artículos 32, 36.a, 38.a, 38 segundo párrafo, 57, 58.3) y el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones (Capítulo I, Generalidades, 1.5) realizan un desarrollo jurídico, del cual se puede concluir la obligación de dotar de agua a los fraccionamientos y urbanizaciones que se realicen, con la consideración de que este es un requisito considerado indispensable, por lo que su incumplimiento acarrea responsabilidades para el empresario.

El artículo 32 establece la obligación del Reglamento citado de incluir y puntualizar dentro de las condiciones y requisitos para fraccionar y urbanizar, lo relativo a cañerías, con lo que implícitamente tiene como una condición la existencia del agua para el desarrollo respectivo.

El artículo 36 inciso a) establece la obligación de negar el visado municipal a los planos de fraccionamientos que se presenten carentes de servicios indispensables; uno de los cuales es el agua, deducción que cae por sí sola.

El artículo 38 inciso a) establece la obligación de negar permisos para urbanizar cuando el proyecto no satisfaga las normas mínimas, entre las que está la aprobación de planos por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, de igual manera cuando

el área a urbanizar está fuera del límite zonificado y carezca de servicios públicos. El artículo 57 prohíbe realizar obras de construcción contra lo prescrito en leyes y reglamentos.

El artículo 58 inciso 3 prohíbe a las Municipalidades autorizar obras de construcción, en el caso de fundos sin requisitos de urbanización.

Finalmente, el Reglamento citado indica que el desarrollo de terrenos, sea por fraccionamiento o urbanización, será permitido siempre que los lotes puedan disponer de servicios indispensables.

II. EL AGUA Y SUS CONNOTACIONES JURÍDICAS

a. Enfoque del Derecho Civil

Desde el punto de vista del Código Civil (artículo 253) el agua es una cosa corporal a la que se le asigna un valor determinado.

La doctrina privatista con interesantes argumentos, se ha dado a la tarea de establecer el carácter de bien mueble o inmueble de este líquido.

Los artículos 254 y 255 del Código Civil determinan los inmuebles por naturaleza y por disposición de ley, fundamentalmente sobre la base de adherencia a la tierra de una manera fija y permanente. Con criterio

excluyente, el artículo 256 define los bienes muebles como las cosas no comprendidas en los artículos anteriores.

Sobre la base de establecer los diversos estados del agua y las situaciones en que pueda encontrarse, podría válidamente concluirse que en algunos casos se trata de bienes muebles y, en otros de bienes inmuebles por naturaleza o por accesión.

Se trata de bienes **inmuebles por naturaleza**, cuando de conformidad con el artículo 254 del Código citado, forma parte integrante del suelo (caso de ríos y lagos). La hipótesis de **inmueble por accesión**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 505 del Código dicho, se presenta cuando existen conductos artificiales (por ejemplo cañerías), o se encuentran depositadas o almacenadas (por ejemplo en estanques). En este caso, se da una adherencia a la tierra como lo prescriben los artículos 254, 255 y 505 citados.

Se trataría de cosas muebles cuando se encuentren separadas del suelo, por ejemplo por haber sido extraídas de un río o de un lago (artículo 256).

La anterior conclusión se fundamenta en disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico civil y sobre todo, se origina en situaciones reales de acaecimiento frecuente.

Para concluir este apartado interesa referirse a la situación de las denominadas aguas

5. SALA CONSTITUCIONAL, voto No. 1923-2004, de las 14:55 horas del 25 de febrero del 2004; voto No. 14092-2008 de las 9:28 horas del 23 de setiembre del 2008; voto No. 6922-2010 de las 14:35 horas del 16 de abril del 2010.

pluviales, o sea las que proceden inmediata o mediatamente de las lluvias, conserven su individualidad y puedan ser determinadas.

El artículo 4 inciso a) de la Ley de Aguas⁶ determina el dominio privado de las mismas mientras discurren por una propiedad determinada. En consecuencia, será agua pluvial y pertenecerá al dueño del terreno no sólo la que caiga directamente en su propiedad, sino la que llegue a la misma por inclinación natural del terreno, incluso después de haber recorrido propiedades intermedias.

El fundamento de esta conclusión es nuevamente la figura de la accesión, en tanto el propietario del inmueble que se beneficia de las mismas no debe realizar esfuerzo alguno; hipótesis que sería válida tanto para las aguas que corran por el inmueble como para aquéllas que se estanquen en el mismo, de conformidad con lo indicado en el artículo 505 del Código Civil.

De igual manera, si las aguas pluviales discurren o se estancan por terrenos de dominio público, llegarían a tener igualmente ese calificativo, lo que avala la disposición del inciso X) del artículo 1 de la Ley de Aguas.

b. Enfoque publicístico del agua

Desde la perspectiva pública se ha dado un interesante desarrollo del tema hasta llegar

al día de hoy a considerar la existencia de un Derecho Internacional del Agua, tal y como a continuación paso a exponer.

- En el año 1966 se introduce el concepto de cuenca hidrográfica internacional, como un nuevo enfoque de la utilización del recurso hídrico;
- En 1970 la Asamblea General de la ONU encarga la codificación del Derecho Internacional aplicable a las cuencas hidrográficas;
- En 1974 la Organización de las Naciones Unidas define los recursos naturales, incluyendo dentro de los mismos al agua y enfatizando la necesidad de un manejo integrado;
- En 1992 la denominada Declaración de Dublin estableció; **(a)** que el agua dulce es un recurso finito y vulnerable; **(b)** que su aprovechamiento y gestión debe hacerse con la participación de los usuarios; **(c)** que la mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento y protección del agua; y, **(d)** que ésta tiene un valor económico, con lo que se le reconoce la calidad de bien económico a la misma;
- En 1993 la ONU, en la denominada Conferencia de Río de Janeiro, se

6. Ley de Aguas, Ley No. 276 del 27 de agosto de 1942.

refiere al agua dulce, y a la obligación de mantener el suministro de buena calidad;

- En 1997 la Unión Mundial para la Naturaleza estableció el manejo integrado y sostenible del agua dulce; lo que reiteró en conferencias internacionales celebradas en los años 2001 y 2002, relativas al desarrollo sostenible, como antídoto contra la pobreza y con el fin de obtener la seguridad alimentaria, un ambiente sano y sostenible y una mejora en las condiciones de salud;
- Finalmente en el año 2002 la ONU estableció que el derecho humano al agua es indispensable para una vida con dignidad humana y prerequisite para la realización de otros derechos humanos.

La doctrina italiana ha acuñado el término vínculo hidrogeológico, para referirse a las superficies de terrenos degradadas, las que son objeto de operaciones técnicas tendientes a minimizar la degradación y a reconstituir las condiciones físicas necesarias.

Desde la perspectiva jurídica se trata de una programación en cuanto inicialmente individualiza las zonas degradadas y, posteriormente, establece los actos correctivos necesarios. Estos consisten en rectificaciones, construcción de diques,

canales y otras obras necesarias para la regulación de las aguas. El vínculo en comentario, comporta por un lado realizaciones referentes a infraestructura que se realizan por parte de los poderes públicos y por el otro, imposición de obligaciones de transformación para los particulares⁷.

c. El dominio público del agua

Actualmente existe una clara tendencia mundial a considerar el agua como parte del dominio público del Estado, en razón de su naturaleza que es parte de la concepción de demanialidad. Ejemplo positivo de este criterio, es la denominada "Carta del Agua" aprobada por el Consejo de Europa en mayo de 1968 y el artículo 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana de los Derechos Humanos.

La protección del líquido se amplía también a las reservas del mismo y, el artículo 31 de la Ley de Aguas exige la protección no solo de las áreas de descarga y recarga de las aguas, sino también de la protección de la capa forestal, sobre la base de lograr una política concreta que controle el uso del suelo.

Específicamente dentro de la connotación constitucional, el agua se considera un derecho humano que debe ser respetado por el Estado y la sociedad. La Sala Constitucional

7. GIANNINI (Massimo Severo), Diritto Pubblico dell'Economia, Società Editrice Il Mulino, Bologna, 1977, páginas 113 y 114.

ha derivado el mismo del derecho a una calidad de vida adecuada, del derecho a la salud, la vida, al medio ambiente sano y a la alimentación y vivienda digna. Considera la Sala que los tratados internacionales relativos a medio ambiente y derechos humanos sirven de fundamento directo, lo que supone la posibilidad para cualquier sujeto de exigir su aplicación, sobre la base de la amplia legitimación reconocida en el artículo 50⁸.

Dentro del mismo orden de ideas interesa comentar la sentencia de la Sala Primera No. 175 del 19 de febrero del 2009, que además de establecer la condición de bienes de dominio público de las aguas de los ríos, estableció la definición de conceptos referentes a los mismos. Indicó que “lecho mayor” del río es el cauce del mismo cubierto por agua en época de máximo caudal anual, o sea la zona que se inunda todos los años; “cauce” es el lugar concreto por el que transcurre y normalmente es sinónimo de “lecho” del río, aunque incluye también las aguas subterráneas; “lecho menor” es el cauce por el que corre el agua en época de estiaje. “Lecho mayor esporádico” es la zona de inundación de un río en las grandes crecidas. Finalmente, la resolución de comentario indicó que el concepto “lecho del río” está compuesto por los cuatro elementos ya señalados.

III. EL AGUA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE

a. Legislación e instituciones involucradas

Existe un grupo de instituciones gubernamentales que tienen obligaciones en materia de ejercicio y protección de las aguas.

En la Administración central, el Ministerio de Ambiente y Energía a través de sus órganos el Departamento de Aguas y el órgano Asesor de Aguas, debe determinar los usos, aprovechamientos e identificar la naturaleza de los cursos de agua a través de los inspectores del Departamento de Aguas y del Inspector Cantonal de Aguas. La Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) debe evaluar los estudios de impacto ambiental en lo concerniente a actividades humanas previamente definidas.

El artículo 17 de la Ley de Conservación de Vida Silvestre⁹, atribuye el Ministerio de cita la coordinación de acciones en programas de conservación de aguas para lograr el aprovechamiento sostenible de la vida silvestre.

Finalmente, debe citarse el rol importante que cumple este Ministerio en el control

8. SALA CONSTITUCIONAL, votos No. 4654-2003, de las 15:44 horas del 27 de mayo del 2003 y, No. 1923-2004, de las 14:55 horas del 25 de febrero del 2004. Este último en relación a las aguas subterráneas.

9. Ley de Conservación Vida Silvestre, Ley No. 7317 del 21 de octubre de 1992.

del aprovechamiento y uso de las aguas subterráneas.

El Ministerio de Salud de conformidad con la Ley General de Salud¹⁰ debe conservar y mejorar el medio ambiente en relación con la protección a la misma; y dentro de sus funciones es de suma importancia la aprobación de proyectos urbanísticos en tanto se refieran a la implementación de sistemas de eliminación de excretas, aguas negras, servidas y pluviales.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería, con base en la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos¹¹, le impone en materia de aguas el deber de coordinar con SENARA y cualquier otra institución involucrada tanto las investigaciones hidrológicas, hidrogeológicas y agrológicas en las cuencas hidrográficas del país, así como en la conservación y protección de los suelos de las mismas.

En la Administración descentralizada el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, a través de su ley constitutiva¹², al que le corresponde proveer de un servicio adecuado de agua

potable, recolección y evacuación de aguas negras y residuos industriales líquidos y de aguas pluviales en las áreas urbanas; la conservación de las cuencas hidrográficas, el control de contaminación de los recursos de agua y el aprovechamiento y utilización de las aguas de dominio público, entre otros.

La Ley de Agua Potable¹³ obliga al Instituto al cumplimiento de la misma, lo que le supone entre otras competencias las de proteger las fuentes de abastecimiento tales como manantiales o nacientes y, localizar las aguas destinadas al servicio de cañería.

La Ley Forestal¹⁴, en asocio con el INVU, le impone la obligación de realizar alineamientos en las áreas de protección.

El Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), a través de su ley de creación¹⁵, le asigna competencia no sólo en materia de distritos de riego, avenamiento y control de inundaciones sino en materia de aguas subterráneas, proteger y fomentar el uso de recursos hídricos y, por supuesto la de eliminación de contaminación de las aguas en los distritos de riego.

10. Ley General de Salud, Ley No. 5395 del 30 de octubre de 1973.

11. Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, Ley No. 7779 del 30 de abril de 1998.

12. Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, Ley No. 2726 del 14 de abril de 1961.

13. Ley de Agua Potable, Ley. 1634 del 18 de setiembre de 1953.

14. Ley Forestal, Ley No. 7575 del 13 de febrero de 1996.

15. Ley de Creación del SENARA, Ley No. 6877 del 18 de julio de 1983.

Al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), según cometido establecido en la Ley Forestal, conjuntamente con el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, le corresponde establecer los alineamientos de las áreas de protección y entre ellos, los que bordean las nacientes permanentes, las de recarga y los acuíferos de manantiales.

A las Municipalidades les corresponde un importante papel en la protección y conservación de aguas subterráneas y de las aguas en general. Esa labor la realizan a través de los inspectores municipales y contralorías ambientales, por las que pueden dictar actos administrativos.

Los entes municipales deben regular a través de los planes reguladores y los reglamentos de zonificación las actividades humanas en las áreas reservadas en razón de ubicarse en ellas un manto acuífero o un área de recarga o descarga. En estos casos, los habitantes de esas áreas protegidas deberán sufrir una limitación en cuanto al uso y aprovechamiento del suelo y de las aguas ahí existentes.

b. Conveniencia de la participación ciudadana en los planes hidrológicos ambientales

La doctrina jurídica ha puesto de manifiesto la necesidad de que la población se involucre en problemas tan cercanos a su acontecer como es el caso de los planes hidrológicos ambientales. La doctrina española que se ha ocupado del tema¹⁶ ha analizado una directiva marco existente en ese país, la que se ha dado sobre la base de las directrices del Convenio de Aarhus, relativo a la participación pública. Al respecto ha establecido tres pasos a seguir: **(1)** plazos razonables para informar al público y para que este se prepare y participe efectivamente en la discusión de los proyectos; **(2)** necesidad de que la participación sea desde el inicio del procedimiento; **(3)** los resultados de la participación pública deben ser tomados en cuenta al momento de tomar las decisiones sobre las determinaciones de los planes hidrológicos.

En nuestro medio, la Sala Constitucional ha evidenciado la importancia de la participación

16. PALLARES SERRANO (Anna), La participación pública en el proceso de elaboración de planes y programas en materia de medio ambiente. Especial referencia a los planes hidrológicos de Cuenca, Revista de Administración Pública No. 176, Mayo-Agosto del 2008, Madrid, España, Pág. 350 y 351.

TÍTULO SEGUNDO LAS INUNDACIONES COMO PROBLEMA JURÍDICO

I. INTRODUCCIÓN

ciudadana, desde dos perspectivas esenciales: **(a)** derecho a una información relativa a materia ambiental o a aquella que pueda causar lesión a los recursos naturales o al medio ambiente y, **(b)** garantía de una efectiva participación en la toma de decisiones en los puntos citados. En este punto debe citarse la resolución 10466-2001, en la que se establece la obligación del Estado de invitar, promover y respetar la participación de los ciudadanos¹⁷.

La legislación¹⁸ que tiene su fundamento en el principio democrático consagrado en el artículo primero de la Constitución Política es una forma de expresión de la democracia participativa y, un importante derecho para los administrados.

La garantía en estudio cobra importancia en la utilización del recurso hídrico y, la Sala¹⁹ ha indicado que resulta inconstitucional cualquier medida que por intereses patrimoniales o de otra índole impidan a una comunidad determinada acceder al agua para la satisfacción de sus necesidades, por lo que cualquier medida que impida el acceso al agua de una comunidad, existiendo las condiciones para ello, resulta violatoria de los derechos constitucionales de los administrados.

Así como el agua es factor indispensable para la vida humana, en ocasiones da origen a desastres naturales, causantes de pérdidas de vidas humanas y de ingentes daños económicos a la colectividad.

Estimaciones realizadas por el Ministerio de Planificación, dan cuenta que en los últimos 20 años las inundaciones han generado pérdidas por alrededor de \$2,000,000,000.00; lo que además ha hecho ver la necesidad de implementar un sistema de gestión de riesgos como instrumento necesario para enfrentar ese problema.

Con el fin de hacer efectivo el plan indicado, se han señalado dos puntos como parte imprescindible de su implementación. Me refiero a la destinación de recursos para la investigación científica sobre desastres y a un eficiente ordenamiento territorial.

17. En el mismo sentido las resoluciones No. 8319-2000 y 2233-1993.

18. Ley Orgánica del Ambiente, Ley No. 7554 del 4 de octubre de 1996, artículos 6 y 23; y Ley de Planificación Urbana, Ley No. 4240 del 15 de noviembre de 1968, artículo 17.

19. SALA CONSTITUCIONAL, Voto No. 5217-2001 de las 10:13 horas del 15 de junio del 2001.

Es necesario también que las obras que se construyan no tengan los problemas de vulnerabilidad demostrados a raíz de las inundaciones; y, en forma concomitante que no se otorguen permisos de construcción ni se permitan éstas en zonas de alta vulnerabilidad evidenciadas a raíz de los desastres naturales. Esta situación se ve beneficiada por la ausencia de planes reguladores, pues actualmente solo 19 cantones del Gran Área Metropolitana cuentan con ese instrumento y, algunos no comprenden todo el cantón sino simplemente distritos del mismo o se encuentran desactualizados.

Lo dicho se expone en su verdadera trascendencia si apreciamos lo que se indica en el XVI Informe del Estado de la Nación, en el sentido de que en los primeros diez meses del año 2010 existieron 505 eventos estimados como productores de desastres naturales.

En el período 1988-2009 los eventos hidrometeorológicos representaron el 82.9% de los eventos provocadores de daños, lo que significó un total de 34 desastres. De estos, treinta y dos corresponden a exceso de precipitación lluviosa. Estos mismos fenómenos significaron un 63.7% del monto global de las pérdidas sufridas por desastres naturales y, específicamente, el exceso de precipitaciones provocó pérdidas

por mil cincuenta y tres millones de dólares equivalentes al 57.8% por ciento del total²⁰.

Los datos anteriores significan que en los últimos años, gran parte de la inversión pública se ha destinado a reponer el capital físico destruido por fenómenos extremos

En el año 2010 se dieron dos acontecimientos especialmente impactantes en nuestro país: a finales de setiembre la tormenta Nicole dejó pérdidas que únicamente en el sector agropecuario se calcularon en alrededor de seis mil quinientos millones de colones. Y a inicios de noviembre, la tormenta Tomas dejó pérdidas de alrededor de dieciséis mil quinientos millones de colones, de los cuales alrededor de quince mil millones correspondieron al sector agropecuario.

No obstante que el artículo 45 constitucional no se refiere de modo concreto a las emergencias producto de catástrofes naturales, conforme a los principios constitucionales enumerados por la Sala Constitucional y dentro de una interpretación finalista de la Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgos, parece necesario incluir las situaciones derivadas de los desastres naturales, dentro de la excepcionalidad de la normativa indicada, en razón que de no ser así se le demora injustificadamente a los propietarios afectados los pagos necesarios para hacer frente a esa situación.

20. ALFARO MAIKALL (LAURA), Los desastres naturales en Costa Rica, artículo de opinión publicado en el Periódico La Nación del 20 de febrero del 2011, página 24-A.

Anualmente en nuestro país tenemos una temporada de verano de alrededor de 4 meses, lo que debiera significar que los organismos respectivos tomen acciones tendientes a evitar o disminuir el efecto de las inundaciones y detectar las zonas más vulnerables. Deben construirse obras que protejan como es el caso de los diques o, invertir en tecnología que permita predecir el lugar donde se presentarán los fenómenos; debe igualmente atenderse las deficiencias en el alcantarillado y crear conciencia entre la población sobre los peligros de crecidas. Todos estos hechos debieran significar el mínimo de preparación para la temporada lluviosa tan frecuente en nuestro país.

La doctrina científica enseña que el bosque en su condición natural sirve para conservar el suelo. La tala indiscriminada de árboles causa alteración en los caudales hidrográficos y afecta la calidad del agua.

La desaparición de la cubierta forestal que protege el suelo y las especies de hierbas en cuencas, causa erosión, pérdidas de agua y el humus vegetal; estas circunstancias unidas al arrastre de minerales y nutrientes hacia el mar hace que estos no se recuperen.

En los terrenos dañados por quemas y con poca cantidad de humus por la falta de árboles, el agua no penetra en el suelo por

su falta de porosidad, lo que permite que discurra incontroladamente provocando las inundaciones en épocas de alta densidad de lluvias. Esta agua es adicionalmente lodosa y de muy baja calidad, lo que causa sedimentación en las represas de plantas eléctricas y aumenta los costos de limpieza de aguas para uso potable.

El panorama científico descrito da lugar como fácilmente puede concluirse, no solo a la escasez de agua suficiente para el consumo humano y agrícola en épocas de sequía durante el verano, sino a las inundaciones que provocan desastres naturales originados en las lluvias que se producen en la temporada de invierno.

II. LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y DOCTRINA SOBRE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Nuestra legislación a nivel constitucional, artículos 9, 11, 18, 33, 41, 45, 49, 50, 74, 148, 150, 154, 166 y 188²¹, y a nivel legal a partir de la Ley General de la Administración Pública, se ha visto fortificada por un importante sistema de responsabilidad estatal.

Resulta emblemático el artículo 190 de dicha Ley, que establece la responsabilidad de la Administración por conducta normal o anormal, legítima o ilegítima, con la excepción

21. SALA CONSTITUCIONAL, Voto No. 5207-2004, de las 14:55 horas del 18 de mayo del 2004.

exclusiva de las hipótesis de fuerza mayor, culpa de la víctima y hecho de un tercero.

El ilustre tratadista Eduardo Ortíz Ortíz²² nos indica que actualmente hay una clara tendencia en la doctrina a favor del ofendido o sea la víctima, en razón de encontrarse en una situación de minusvalía en relación con el aparato administrativo. Señala que a través de la teoría de la culpa se da una desviación hacia el castigo, pero que a través de la teoría del riesgo y la igualdad podría darse una desviación en contra de la Administración, lo que resulta inconveniente en razón de la necesidad de un eficaz funcionamiento de esta. Por tanto, se dan dos limitaciones a la doctrina del riesgo de la igualdad ante la Ley que resultan razonables para lograr el equilibrio debido. Se trata del tipo de bien jurídico dañado, cuya inexistencia determinaría la imposibilidad de la lesión resarcible; y de las causas de justificación de la Administración cuya aparición determinaría la no antijuridicidad de esa lesión.

Hoy la tendencia –agrega don Eduardo– es a estimar que el bien protegido por la responsabilidad civil es la integridad de la esfera jurídica del ofendido y, quien más claramente ha establecido este criterio es el tratadista español García de Enterría, que ha indicado que lo importante para él

es que la lesión sea antijurídica, no que lo sean la conducta o el hecho generadores. Así, el daño se convierte en lesión cuando se ocasiona a quien no está jurídicamente obligado a soportarlo y solo lo estará cuando haya un título específico que lo obligue a ello.

Consecuentemente la causa de justificación es la causa central del sistema, en tanto existirá responsabilidad si no existe causa de justificación y, a la inversa no se dará aquella si existe esta.

Reviste importancia el aspecto del nexo causal. La relación de causalidad resulta necesaria para realizar el juicio de imputabilidad; por lo que para resultar indemnizado el daño debe ser imputado a persona distinta de la víctima, y así la causalidad actúa como presupuesto de la imputabilidad.

En un sistema como el nuestro fundado en la responsabilidad objetiva establecida en el artículo 190 de la Ley General, la relación causal cobra más importancia en cuanto denota la irrelevancia de la culpa para la imputación a la Administración del hecho lesivo.

Don Eduardo Ortíz²³ hace ver que la víctima podrá probar más fácilmente la relación de causalidad, porque solo deberá probar que el

daño se originó en horas y lugar de trabajo o con los instrumentos generados por el trabajo oficial del agente; por lo que entonces, lo que resulta necesario será la prueba que el daño proviene de la organización de esta.

Sin embargo, resulta necesario establecer que la simple falta de actividad o inercia administrativa por sí misma no es constitutiva del nexo causal requerido para establecer la responsabilidad. Para configurar esta, debe realizarse un minucioso examen que establezca el daño como consecuencia de una falta de diligencia o negligencia de la Administración.

Resulta también importante referirse a la denominada “causa adecuada de la lesión”, como aquel antecedente de hecho que en forma directa produjo el daño inferido. En este sentido, deben desecharse los hechos no directamente constitutivos de la situación dañosa e incluso, incorporar solo los que de no haberse presentado se hubiera evitado el daño. Del examen indicado igualmente resultarán cuáles causas no fueron determinantes para causar el daño, las que deberán excluirse como parte de la relación causal.

En este punto la jurisprudencia²⁴ resulta conteste con los criterios emitidos y reiteró que no toda inacción genera responsabilidad, sino únicamente la que sea causa directa de la lesión inferida.

Nuestra ley establece como eximentes de responsabilidad la fuerza mayor, culpa de la víctima y hecho de un tercero. Sobre este mismo aspecto la Sala Primera²⁵ hizo ver que no basta la producción de un daño para indemnizar, sino que este se origine en una conducta positiva u omisiva que sea dolosa o culposa, que exista motivo para atribuir esa conducta a un sujeto, pues si no existe enlace entre daño con acción u omisión y un centro jurídico de imputabilidad, habrá daño pero no obligación de indemnizar.

La fuerza mayor tiene como notas la imprevisibilidad o bien la previsibilidad pero inevitabilidad o irresistible y responde a hechos naturales extraños al campo en que produce sus efectos²⁶. Su acaecimiento es suficiente para destruir el vínculo causal.

La culpa de la víctima supone la existencia de una falta, imprudencia o negligencia provenientes de la propia víctima y, en

22. ORTIZ ORTIZ (Eduardo), Expropiación y responsabilidad pública, Litografía e Imprenta LIL, San José, Costa Rica, 1996, Pág. 83.

23. ORTIZ ORTIZ (Eduardo), Ob. Cit, Pág. 93-94.

24. SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, resolución No. 252F-01 de las 16:15 horas del 28 de marzo del 2001.

25. SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, resolución No. 263 de las 15:30 horas del 22 de agosto de 1990.

26. TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA, resolución No. 319-2001, de las 11:00 horas del 12 de octubre del 2001.

criterio de nuestro ilustre tratadista don Víctor Pérez²⁷ su justificación está en que la víctima no puede pretender encontrar una causa de reparación en su propia culpa, por lo que se da una total autorresponsabilidad.

La culpa de la víctima exige una actuación negligente o de imprudencia inexcusable, por lo que produce la propia lesión sufrida por el o al menos se coloca en posición adecuada para producirla.

El hecho de tercero ha sido definido por la Sala Constitucional²⁸, como el producido por la acción u omisión de un sujeto totalmente ajeno a la relación triangular Administración-funcionario-afectado.

La Sala Primera²⁹ ha indicado la posibilidad de que los eximientes se den parcialmente. Así, se exige de la obligación de indemnizar en los casos de concurrencia de responsabilidades, donde a la par de un posible eximente existe lesión inferida los que conjuntamente propiciaron el daño.

El artículo 190 de la Ley General de la Administración Pública acarrea responsabilidad a la Administración por conducta lícita y funcionamiento normal.

Conviene precisar que conducta lícita hace relación a que se actúa conforme al ordenamiento jurídico, mientras que funcionamiento normal se refiere a actuación conforme a normas de buena administración que hacen ver la prestación de un servicio en condiciones de eficiencia. O sea, se refiere al funcionamiento propiamente tal de la Administración.

Caso contrario, se trata de casos en los que la emisión de leyes o reglamentos generan daño a los administrados²⁹.

Directamente relacionado con el punto en estudio se encuentran la especialidad y la anormalidad del daño inferido. En cuanto al primero cobra importancia el número de afectados y la magnitud o proporción del daño causado.

Los conceptos “pequeña proporción de afectados” e “intensidad excepcional de la lesión” concurren a definir la especialidad indicada.

Don Eduardo Ortíz³⁰ dice que la especialidad es requisito que el daño ha de reunir para ser indemnizable, salvo situaciones de excepción como es el caso de extrema severidad y que

27. PEREZ VARGAS (Víctor), Principios de Responsabilidad Civil Extracontractual, INS, San José, 1984, Pág. 90.

28. SALA CONSTITUCIONAL, Voto No. 584-2005 de las 17:35 horas del 25 de enero del 2005.

29. SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución No. 607-F-2002, de las 16:15 horas del 7 de agosto del 2002.

30. SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, Resolución No. 54, de las 17:00 horas del 12 de julio de 1989.

deben determinarse caso por caso, ocasiones en las que habría que resarcir aún si el daño fuera general o colectivo.

Cobra relevancia determinar la posible relación entre frecuencia del daño con especialidad del mismo. Así, la producción frecuente del mismo no le resta el carácter especial, aunque tampoco puede concluirse que la producción frecuente siempre sea especial.

La anormalidad del daño refuerza el carácter de especialidad indicado y así, un daño anormal porque por ejemplo suponga una actuación desproporcionada o desigual en detrimento de unos pocos frente a la colectividad, dará como consecuencia que la lesión inferida resulte especial, ya que en el fondo resulta un sacrificio excesivo de unos pocos de lo que resultará un beneficio para el conjunto de la comunidad, que es lo que se conoce como el “principio de igualdad ante las cargas y beneficios públicos”.

Don Eduardo Ortiz³¹ indica que la anormalidad del daño debe serlo por su causa, sea en si mismo, por amplitud, intensidad o trascendencia. Agrega que la anormalidad no significa necesariamente traspaso de bienes al Estado, ni siquiera acto jurídico alguno dirigido a producirlo, ya que las denominadas

potestades ablatorias se dan más por la extinción de derechos e intereses que por su transmisión o creación.

Finalmente, conviene indicar de acuerdo a nuestra Ley General que la conducta ilícita surge de las funciones desempeñadas con ocasión del cargo, utilizando las oportunidades o medios que ofrece la Administración, aún cuando sean para fines, actividades o actos extraños a dicha misión (artículo 199).

En cuanto al funcionamiento anormal el mismo se ha referido al que es antijurídico en si mismo con independencia de su resultado, lo que supone violación de normas jurídicas y técnicas y reglas de prudencia que consecuentemente acarrea resultados inesperados que resultan contradictorios con el público perseguido. Así, habría anormalidad por funcionamiento cuando el servicio actuó mal, tardíamente o dejó de hacerlo, por lo que se aprecian resultados inesperados disconformes totalmente con el fin público establecido por ley. La hipótesis de anormalidad por resultado se presenta en el evento en que aún existiendo regularidad en el procedimiento y la actuación administrativa, se producen resultados inesperados que acarrear un daño.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional³² ha dicho que lo normal o anormal de la

31. ORTIZ ORTIZ (Eduardo), Ob. Cit, Pág. 74 y 75.

32. SALA CONSTITUCIONAL, Voto No. 584-2005 de las 17:35 horas del 25 de enero del 2005.

conducta administrativa se refiere en general (no exclusivamente) a la conducta material o prestacional de la Administración. Y agrega que anormalidad e ilicitud no son equivalentes, ya que puede darse el caso de un funcionamiento normal con un resultado lesivo, o sea que un funcionamiento conforme a reglas jurídicas y técnicas produce un resultado dañoso.

En la resolución No. 308 de las 10:30 horas del 25 de mayo del 2006 establece la responsabilidad por inactividad, indicando que se trata de un funcionamiento anormal; puntualizó la Sala que el punto cobra mayor relevancia en relación a servicios públicos, por la circunstancia que el incumplimiento en estos casos potencia el nivel de riesgo en detrimento de los usuarios. No obstante parece claro que ante la existencia de un funcionamiento anormal, este por si mismo no acarrea la responsabilidad administrativa, en el tanto pueda establecerse el nexo causal entre la acción u omisión y el hecho dañoso. Únicamente cabría hablar de exención en la hipótesis de presencia de una de las situaciones eximentes establecidas por ley ya analizadas anteriormente.

III. LAS INUNDACIONES COMO PROBLEMA JURÍDICO

a. Introducción

La cantidad de lluvia a que se ve sometido nuestro país en época de invierno, hace que el problema de las inundaciones se presente de modo recurrente año con año. Los daños que causa, no solamente se originan en la cantidad de precipitaciones que se dan, sino también en situaciones generadas en una deficiente planificación urbana y control municipal, e incluso en la irresponsable construcción por parte de algunas personas de su casa de habitación en zonas previamente definidas como de alto riesgo.

Todo lo cual plantea la conveniencia de definir la eventual responsabilidad o no de la Administración derivada de las inundaciones que tan frecuentemente se presentan durante el invierno.

En un interesante artículo publicado en la Revista de Administración Pública³³ en el que se cita abundante doctrina sobre el tema y servirá débase comparativa para analizar la posible solución en nuestro país, se abordan diferentes hipótesis con el señalamiento de jurisprudencia española algunas veces contradictoria, que conviene dilucidar a la luz de nuestro ordenamiento jurídico.

En primer lugar, se sienta el principio general aplicable íntegramente a nuestro ordenamiento, que las víctimas no tienen el deber jurídico de soportar los daños producidos por las inundaciones. En nuestro caso avala lo dicho el principio general de responsabilidad establecido en el artículo 190 de la Ley General, esto es la obligación de la Administración de responder por su funcionamiento normal o anormal, legítimo o ilegítimo, salvo los eximentes en el mismo artículo indicados. Se parte del criterio establecido en España por el tratadista García de Enterría y consagrado en la normativa nacional que ante una lesión resarcible el sujeto que sufra el daño no tenga el deber jurídico de soportarlo, por lo que deviene en daño antijurídico.

No obstante debe acotarse también que si el propio perjudicado se colocó en una situación de riesgo no debe la Administración correr con responsabilidad alguna ante esa eventualidad, a pesar de ciertas valoraciones que en su conjunto determinen que a pesar de lo anterior a la Administración le cabe responsabilidad.

En este punto conviene recordar el caso del accidente sufrido por una persona que trató de cruzar la autopista General Cañas a la altura del Centro Comercial Real Cariari, lo que le significó la muerte. Se estableció en el juicio que previamente un grupo de vecinos

había solicitado la construcción de un puente peatonal, petición que no había sido atendida por la Administración (Ministerio de Obras Públicas y Transportes); a la vez se comprobó que la persona accidentada tenía un alto grado de alcohol en su sangre. La Sala Primera de la Corte³⁴ indicó que no obstante existir anormalidad e ilegitimidad por parte de la Administración, es obligación del Estado edificar obras públicas que cubran las necesidades de desplazamiento de los particulares, por lo que en este caso la responsabilidad administrativa era aún mayor por tratarse de la falta de construcción de una obra pública, no obstante que el estado del occiso suponía una disminución de su capacidad locomotora y sensorial, lo que atenúa la responsabilidad de la Administración y establece una concurrencia de responsabilidades, que significó una disminución en la indemnización a pagar. Existe voto de minoría que exoneró a la Administración totalmente de responsabilidad y acogió la culpa de la víctima como eximente en el caso concreto.

b. Hipótesis concretas de daños producidos por inundaciones

b.1. Existencia de plantaciones, obras dadas en concesión y necesidad de medidas de prevención

En la jurisprudencia española en algunos casos se ha imputado responsabilidad

33. FERNÁNDEZ GARCÍA (José Francisco), La responsabilidad patrimonial de la administración hidráulica en el supuesto de inundaciones, Centro de Estudios Políticos e Institucionales, Madrid, España, mayo-agosto del 2010, Págs. 123 a158.

34. SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, resolución No. 252-F-01 de las 16:15 horas del 28 de marzo del 2001.

directamente a la Administración en la hipótesis de realización de plantaciones en zonas inundables sin autorización administrativa, en razón de que aquélla debió vigilar el cumplimiento de requisitos y precauciones necesarias³⁵.

En otras oportunidades se ha partido de la situación de riesgo que asumen los propietarios ribereños de un río para establecer la necesidad de que adopten medidas de prevención propias, porque estos son los que conocen la evolución natural del río, lo que supone que la propiedad se encuentre en zona de riesgo de inundaciones³⁶.

La situación que se genera en la hipótesis de daños en propiedades situadas en zonas de máximas crecidas, parece más claramente orientada a establecer la culpa de la víctima en el evento de falta de permiso de construcción³⁷. Sin embargo si este se otorgó, la responsabilidad de la Administración salta de una manera clara e irrefutable.

En España jurisprudencialmente ha privado el criterio de que en los supuestos de inundaciones en los que concurre una

conducta culposa de la víctima, en algunos casos hay la obligación de la Administración de indemnizar íntegramente los daños sufridos, sobre todo en los casos en que su actuación resulte claramente inadecuada³⁸; mientras que en otros se ha dispuesto compensar las culpas con una reducción de la indemnización a pagar³⁹.

La solución en nuestro país para situaciones como las descritas es la misma, ya que los principios legales y jurisprudenciales son sinónimos y se orientan claramente en ese sentido.

En los eventos de daños derivados de obras dadas en concesión (defensas construidas en los cauces, deberes de velar por integridad de personas y bienes), la solución resulta semejante en nuestro país y en el caso de España, en razón de la falta de prevención inherente al daño causado. El Tribunal Contencioso Administrativo⁴⁰ estableció en un caso de daños producidos en las obras de una represa, que existía responsabilidad administrativa en razón de que no había prueba suficiente de que las fuertes lluvias hubieran sido la causa de la destrucción de las mismas.

35. TRIBUNAL SUPREMO ESPAÑOL, sentencia No. RJ-1996-2038 del 6 de febrero de 1996.

36. AUDIENCIA NACIONAL, sentencias del 16 de noviembre del 2006 y del 21 de abril del 2004, España.

37. TRIBUNAL SUPREMO, sentencia del 13 de diciembre del 2000.

38. En este sentido, SALA DE CASACIÓN DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, sentencia No. 117 de las 15:00 horas del 1 de diciembre de 1978.

39. SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, sentencia No. 252-F-01 de las 16:15 horas del 28 de marzo del 2001.

40. TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, resolución No. 47 de las 11:00 del 14 de junio del 2006.

b.2. Hipótesis de conservación de cauces

Existe el deber de la Administración de conservación de los cauces e incluso, se le considera como una de las manifestaciones más típicas que corresponde a la Administración en su deber de vigilancia y control en materia de aguas. En España se ha considerado como responsabilidad administrativa la actitud permisiva de la Administración en relación con desarrollos urbanísticos que condujeron a una disminución progresiva de un cauce⁴¹, la obligación de la Administración de limpiar y dragar los cauces para evitar desbordamientos que puedan resultar peligrosos⁴², el evento de inundación de propiedades originado en el desbordamiento de un río por acumulación de maleza en las riberas que elevó y disminuyó el curso de las aguas⁴³, y la obligación de ampliar cauces debido a nuevas actividades económicas⁴⁴. Se deduce de lo anterior que la jurisprudencia en España establece un claro deber jurídico para la Administración de conservación de los cauces y de su entorno y que a efectos de imputar responsabilidad únicamente acepta como causa eximente la fuerza mayor.

La situación en nuestro país tendría la misma orientación que en España. O sea

a la Administración corresponde en su deber de vigilancia y control preventivo⁴⁵ la obligación general de mantenimiento en las mejores condiciones posibles los cauces de los ríos. Esto adicionalmente repercute en la mejor conservación y protección del medio ambiente de conformidad con el artículo 50 constitucional. Sin embargo, si debe establecerse que las intervenciones administrativas sobre los cauces de los ríos deben ser compatibles con el mantenimiento del equilibrio natural de estos, concepto que deberá irse definiendo paulatinamente por la jurisprudencia en razón de constituir un criterio técnico y de difícil apreciación para los legos en la materia.

b.3. Casos de construcción de obras y realización de trabajos públicos en ríos y cuencas

En primer lugar debe indicarse, que comúnmente se refiere la doctrina y jurisprudencia indistintamente a los conceptos obras y trabajos públicos como si fueran sinónimos, lo que no es correcto desde el punto de vista técnico.

Una obra, es el resultado de la actividad constructiva o creativa originada en el esfuerzo del hombre; un trabajo, es el esfuerzo

41. TRIBUNAL SUPREMO ESPAÑOL, sentencia del 17 de marzo de 1993.

42. TRIBUNAL SUPREMO ESPAÑOL, sentencia del 17 de marzo de 1993.

43. TRIBUNAL SUPREMO MADRID, sentencia del 5 de junio del 2004.

44. TRIBUNAL SUPREMO EXTREMADURA, sentencia del 31 de mayo del 2004.

45. SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, sentencia no. 112 de las 14:25 horas del 25 de noviembre de 1994, estableció la responsabilidad administrativa, en razón de existir omisiones de cuidado y supervisión lo que supuso un funcionamiento anormal.

del hombre al que se le agrega un resultado. Este puede conducir a crear una obra nueva (actividad creativa) o, simplemente a mantenerla en estado eficiente (relación de funcionalidad). Si bien una obra siempre tiene su origen en un trabajo, este no siempre da lugar a una obra.

En Derecho Administrativo se da la hipótesis de trabajos públicos realizados en obras privadas y de obras públicas nacidas de trabajos privados.

La doctrina italiana⁴⁶ indica que las obras públicas se componen de cuatro elementos: **(a)** la naturaleza pública del sujeto que la construye (elemento subjetivo); **(b)** destinación de la obra misma a un fin público (elemento finalístico); **(c)** la naturaleza del bien creado (normalmente se trata de bienes inmuebles); **(d)** el modo de creación que es a través del trabajo del hombre.

En tal tesitura, se establece que la obra pública es aquella creada por el hombre que llegó a ser pública, lo que significa que deben coincidir su régimen de pertenencia y su origen artificial.

Existe sin embargo una diferencia que debe evidenciarse: la obra es pública si la

construye un sujeto público, lo que hace que llegue a ser su titular; o igualmente un sujeto particular que la transfiera al sujeto público. Así, en el primer caso son públicos el trabajo realizado y la obra misma.

El trabajo es público en todos los casos en que el ejecutor sea un sujeto público independiente del régimen de pertenencia.

En la hipótesis en estudio, en relación con las obras construidas por concesionarios, debe diferenciarse si la Administración ha impuesto cláusulas de cumplimiento obligatorio, en razón de mediar una concesión o estas han sido realizadas por terceros, hipótesis en la que podría mediar una falta de control de la Administración. En ambos casos tanto en el ordenamiento español como el costarricense cabría responsabilidad de la Administración.

De igual manera pueden presentarse casos de obras realizadas por la Administración que supongan alteración de las condiciones naturales del río, obstaculice el libre discurrir de las aguas, disminuya la capacidad del cauce o realice una mala canalización, lo que hace que el agua se desborde. En cualquiera de las situaciones descritas cabría tanto en España como en Costa Rica responsabilidad de la Administración⁴⁸, en algunos casos por

conducta omisiva⁴⁹, en otros por conducta activa⁵⁰. En ambos casos la irregularidad resultante en la conducta⁵¹, deriva de modo indudable una responsabilidad de la Administración.

La Administración tiene la obligación de construir obras necesarias para prevenir inundaciones, ya que sin lugar a dudas existe responsabilidad si por conducta omisiva se ha dado una reducción de la capacidad hídrica del cauce o en general un mal estado de este.

En este punto tanto la jurisprudencia española como la costarricense, han aplicado la teoría de la causa adecuada; que establece la obligación del órgano jurisdiccional de seleccionar entre todas las circunstancias causantes del daño, aquella que en su concepto y en apariencia sea por sí sola idónea para provocar el daño, o sea sin cuya concurrencia no se hubiera producido el mismo.

Nuestra jurisprudencia⁵² indicó que resultaba necesario establecer la acción u omisión apta que provocó la consecuencia tenida; lo que supone desplazar los elementos que no han tenido ninguna influencia en el resultado, que denominó “causas extrañas”, que son aquellas que de no haber tenido lugar hubiesen evitado el menoscabo. Corolario de lo dicho es que no consideró procedente la responsabilidad del Estado, ya que el daño producido se originó en cuestiones ajenas a la conducta administrativa.

La jurisprudencia española⁵³ estableció que no obstante que se dieron lluvias torrenciales, esta circunstancia se vio notablemente agravado por el deficiente funcionamiento de la presa, en cuanto la falta de mecanismos de vigilancia y control impidieron la apertura de compuertas que permitieran desaguar el exceso de líquido; lo que llevó al rompimiento de la presa y a una clara defectuosidad en el funcionamiento del servicio. De igual manera estimó responsabilidad de la Administración

46. ROHERSSEN (Guglielmo), I Lavori Pubblici, UTET, Torino, Italia, 1971, Pág. 5 a 21.

47. En este sentido, SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, sentencia No. 29 de las 14:30 horas del 14 de agosto de 1993.

48. En este sentido, SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, sentencia No. 29 de las 14:30 horas del 14 de agosto de 1993.

49. SALA DE CASACIÓN DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, No. 117 de las 15:00 horas del 1 de diciembre de 1978 y SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, resolución No. 263 de las 15:30 horas del 22 de agosto de 1990.

50. SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, sentencia No. 112 de las 14:25 horas del 25 de noviembre de 1994.

51. SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, sentencia No. 132 de las 15:00 horas del 14 de agosto de 1991.

52. SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, resolución No. 211 de las 9:40 horas del 7 de abril del 2005 y, No. 252-F-01 de las 16:15 horas del 28 de marzo del 2001.

53. TRIBUNAL SUPREMO, sentencia del 20 de octubre de 1997 y del 8 de noviembre del 2004.

el hecho de la reducción de la capacidad hidráulica del cauce, lo que influyó de manera decisiva en los daños producidos por la inundación y no es imputable a fuerza mayor⁵⁴.

b.4. Hipótesis de inundaciones reiteradas, elevada magnitud de las lluvias y excepcionalidad de las condiciones climáticas

En general la excepcionalidad de las condiciones climáticas es causa generadora de la teoría de la fuerza mayor, que exime de responsabilidad a la Administración, con las excepciones que a continuación se establecerán.

Si estamos en presencia de la previsibilidad del desbordamiento de un río, cuya historia de inundaciones y desbordamientos ha sido reiterada, no se aplica la fuerza mayor que como se indicó tiene la nota de inevitable aunque igualmente previsible. Si los daños se originan en un defectuoso funcionamiento de un servicio público, en el que la lluvia no es un hecho ajeno a ese servicio (como generalmente sucede en nuestro país) los daños no resultan inevitables, lo que puede denotar un mal estado de conservación

del cauce. En tal caso la jurisprudencia española⁵⁵ ha definido que no es suficiente para exonerar de responsabilidad a la Administración la existencia de lluvias que puedan considerarse poco frecuentes, por lo que en este caso para que operara la causa eximente la Administración debió probar el carácter extraordinario de las lluvias, su elevada magnitud y que fueron la causa inevitable del daño. Es muy probable que la resolución judicial de un caso en este sentido en nuestro país, llevara a la misma conclusión de la jurisprudencia española. No puede aplicarse la teoría de la fuerza mayor porque habría funcionamiento anormal.

En la hipótesis de condiciones climáticas excepcionales lo que provoca cantidad excesiva de lluvias, operaría la fuerza mayor en beneficio de la Administración, si no se demuestra hecho o conducta administrativa que incrimina a esta en cuanto a su deber de diligencia y control.

Igual solución se daría en mi concepto ante la eventualidad de condiciones climáticas severas y la existencia de otras concausas, que por si solas no se consideraron suficientes para establecer la responsabilidad de la Administración. En esta hipótesis, de acuerdo

54. En nuestro país la solución ha sido la misma, conforme a las resoluciones de la SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA No. 112 de las 14:25 horas del 25 de noviembre de 1994; No. 48 de las 14:10 horas del 29 de mayo de 1996; y No. 55 de las 14:30 horas del 4 de julio de 1997.

55. TRIBUNAL SUPREMO, sentencia del 3 de abril del 2001.

56. SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, resolución No. 308-7-2006 de las 10:30 horas del 25 de mayo del 2006, entre otras.

a la jurisprudencia existente en nuestro país⁵⁶ la solución anticipada sería en el mismo sentido. En mi concepto habría que aplicar la fuerza mayor como causa eximente de responsabilidad a favor de la Administración.

A la inversa no se daría fuerza mayor y habría responsabilidad de la Administración, si existe previsibilidad del desbordamiento, reiteración de inundaciones o deficiente funcionamiento del respectivo servicio público. Interesa indicar que la jurisprudencia española⁵⁷ resolvió en un caso de lluvias extraordinarias, en que la Administración fue omisa en el ejercicio de su competencia de policía, la no responsabilidad de aquélla, porque dicha omisión no fue el factor principal de los daños.

Debe agregarse a lo anterior que en el evento de existir una cantidad extraordinaria de precipitación pluvial, la jurisprudencia nacional no ha abordado el tema en concreto. Así las cosas la solución a las hipótesis de daños originados en inundaciones deben resolverse con base en los principios jurisprudenciales enunciados en otros casos⁵⁸. Entonces si en principio debe privar la obligación administrativa de conservación de cauces y su entorno como premisa fundamental, también debe analizarse los casos en los que el particular asumió riesgos indebidos y se puso en situación especial

de peligro (por ejemplo construir en zonas de alta vulnerabilidad), lo que configura la hipótesis de culpa de la víctima.

La doctrina del Derecho Administrativo en general y nuestra jurisprudencia establecen que la excepcionalidad de las condiciones climáticas eliminan toda previsibilidad⁵⁹. Sin embargo, este supuesto tiene el límite infranqueable en el caso de inundaciones reiteradas, hipótesis en la que no hay excepcionalidad ni imprevisibilidad ni fuerza mayor.

La jurisprudencia española referida en el artículo comentado ha indicado que deben determinarse los caudales de escorrentía con base en estadísticas pluviométricas de la cuenca y sus proximidades, factor técnico que ayudará a lograr una solución en cuanto a la existencia o no de responsabilidad administrativa. Así, si la conducta de la Administración fue especialmente relevante para causar el daño porque por experiencia común fue decisiva por si sola, aunque existieran otras circunstancias la Administración debe indemnizar. Es la hipótesis de deficiente funcionamiento de una presa, reducción de la capacidad hidráulica del cauce o mal estado de conservación de éste. En todos estos casos la teoría de la

57. TRIBUNAL SUPREMO, sentencia del 10 de abril del 2003.

58. SALA PRIMERA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, resolución No. 252-F-01 de las 16:15 horas del 28 de marzo del 2001.

59. TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, resolución No. 047-2006 de las 11:00 horas del 14 de junio del 2006.

causa adecuada es la que brinda la solución correspondiente.

IV. LAS INUNDACIONES COMO PROBLEMA URBANÍSTICO

La doctrina del Derecho Urbanístico, en el punto de la definición del uso del suelo, se inclina claramente por la obligación de tener en cuenta esas situaciones.

Se hace hincapié⁶⁰ que en tales casos los terrenos afectados deben tener algún régimen de protección especial incompatible con su uso urbanístico, para evitar en lo posible el acaecimiento de daños. Deben prohibirse las actuaciones que signifiquen un riesgo previsible y significativo ya sea directo o indirecto, por lo que más que una definición de usos las regulaciones deben dirigirse a una afirmación de los deberes de los propietarios.

Identificada una zona como proclive a las inundaciones, los propietarios deben tener ciertas limitaciones con el fin de permitir las acciones pertinentes por parte de la Administración.

Todo lo anterior demuestra que el problema de las inundaciones debe condicionar el planeamiento a través de la consideración de los riesgos existentes para su prevención.

En nuestro país la prevención es clave para minimizar o evitar los efectos dañinos de los desastres naturales. Esta debe relacionarse de modo directo con el uso del suelo, a través del establecimiento de regulaciones técnicas para las construcciones y sobretodo definición de zonas donde puedan realizarse; además deberá emprenderse un sistema informativo que permita a las personas conocer los factores de riesgo, a través de la preparación idónea de los funcionarios municipales para que los permisos de uso del suelo se otorguen sobre la base de principios técnicos.

Resulta revelador que en nuestra Gran Área Metropolitana alrededor de cien mil personas viven en condiciones de riesgo por inundaciones, lo que por si solo habla de la importancia de un sistema de prevención adecuado.

El Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones (en adelante RCNFU), Capítulo III, Urbanizaciones, del III.3.7 al III.3.8, establece franjas de protección, en el evento en que se pretenda urbanizar fincas atravesadas por ríos o quebradas o que colinden con éstos, por acequias y cauces de agua intermitente, en el evento de terrenos aledaños a los cañones de río, en el evento de terrenos

con pendiente de más del 20% con laderas a orillas del cauce de agua, en el caso de corrientes de agua permanentes que nacen en un área a urbanizar y en los casos que una urbanización se encuentre cruzada por un cauce de agua. En las hipótesis anteriores se establece la obligación de dejar franjas de no construcción de un ancho mínimo de 10 metros en el primer caso y 5 metros en el segundo caso. En la tercera hipótesis se dispone que las franjas no construibles deben conformar una sola finca entre calles y, tener carácter de protección al cauce. En el caso de los cañones de río los terrenos aledaños al cauce que tengan más del 25% de pendiente no podrán urbanizarse ni realizarse movimientos de tierras; en el caso de los terrenos con pendientes de más del 20% deberá realizarse un estudio geológico de la zona a urbanizar que demuestre que los terrenos son aptos para construir. En el evento de corrientes de agua permanentes que nazcan en un área a urbanizar, el ojo de agua deberá protegerse en un radio de 50 metros como mínimo y no podrá realizarse ninguna obra, no obstante podrá entregarse dentro del porcentaje a ceder a la Municipalidad en concepto de áreas públicas y destinarse a parque.

Finalmente, cuando una urbanización se encuentre cruzada por un cauce de agua podrán hacerse trabajos de canalización o entubamiento, preverse rebalses para venidas máximas y mantener sobre el tubo un canal abierto adicional.

Las anteriores regulaciones, orientadas a la hipótesis de urbanizaciones representan un principio de regulación y prevención en la materia. No obstante debe dedicarse esfuerzo para regular y prever efectos dañinos en los ríos situados fuera de la zona urbanizada, los que como conocemos representan mayor peligro en la época de lluvias fuertes en nuestros país.

CONCLUSIONES

El agua tiene una decisiva importancia para el hombre en razón de que lo afecta de varias maneras; no obstante no ha tenido la importancia debida por parte de la ciencia jurídica.

Cubre el 75% de la superficie del planeta, del cual únicamente el 2.5% es agua dulce y, de este porcentaje únicamente el 1% es accesible para las actividades humanas como el consumo. Lo anterior evidencia un claro problema de escasez económica del líquido.

Nuestro país presenta problemas de gobernabilidad en la distribución y calidad y, actualmente se debate sobre la necesidad del manejo integrado del recurso hídrico. Esto significa modernización de la legislación existente y obligación de tratar las aguas residuales.

Nuestra jurisprudencia constitucional ha reconocido el derecho al agua como un

60. GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ (SANTIAGO), Urbanismo y Ordenación del Territorio, Thomsom Aranzadi, Navarra, España, 2006, página 165.

derecho fundamental, lo que significa la necesidad de realizar esfuerzos para que la población pueda disfrutarla, unido al deber de las instituciones públicas de hacer un uso responsable y adecuado del recurso.

La Ley de Planificación Urbana indica que cumplidos ciertos requisitos en los procesos de fraccionamiento y urbanización, implica la obligación de las instituciones involucradas de dotar de agua a los complejos urbanísticos. Nuestro Código Civil determina que el agua puede ser un bien inmueble por naturaleza cuando en los casos de ríos y lagos forma parte integrante del suelo; bien inmueble por accesión cuando se canaliza por conductos artificiales. Con base en el mismo cuerpo de normas puede concluirse que se trata de bienes muebles cuando el agua es extraída de un río o un lago.

En el año 2002 la Organización de las Naciones Unidas estableció que el derecho humano al agua es indispensable para una vida con dignidad humana. Esto ha significado una tendencia mundial a considerarla como parte del dominio público del Estado por formar parte del dominio público del mismo.

En nuestro país dentro de la Administración Central, las siguientes instituciones tienen obligaciones en cuanto al ejercicio y protección de las aguas: El Ministerio de Ambiente y Energía, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Agricultura y Ganadería. En la Administración Descentralizada el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Servicio Nacional de Aguas

Subterráneas, Riego y Avenamiento y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Las Municipalidades desempeñan un papel importante en la conservación de aguas en general y de las subterráneas en particular y, a través de la planificación urbanística constitucionalmente atribuida.

Tanto a nivel internacional como local se ha establecido la conveniencia de la participación ciudadana en los planes hidrológicos ambientales.

El agua desempeña un importante papel en los desastres naturales que se presentan en nuestro país. EN los últimos veinte años las inundaciones han generado pérdidas por \$2,000,000,000.00. Específicamente en el período 1988-2009 los eventos hidrometeorológicos representaron el 82.9% de los eventos provocadores de daños.

La causa principal de los desastres naturales es la falta de equilibrio que el hombre tiene entre el conocimiento de las ciencias físicas y su falta de previsión dentro de la organización social.

Las disposiciones constitucionales y legales existentes en materia de responsabilidad administrativa, fundan esta sobre el riesgo que representa la actividad de la Administración, matizándola con disposiciones que signifiquen una garantía para los derechos e intereses de los particulares, con la excepción de eventos de fuerza mayor, culpa de la víctima y hecho de un tercero.

Se da funcionamiento anormal del aparato administrativo, cuando el mismo ha sido antijurídico en si mismo con independencia de su resultado. En tal tesitura la anomalía por funcionamiento se presenta cuando el servicio actuó mal, tardíamente o no actuó del todo. La inactividad se asimila al funcionamiento anormal.

Se analizaron hipótesis definidas por la jurisprudencia española y costarricense. En los casos estudiados se llega a conclusiones básicamente similares, en razón de que los principios que informan la responsabilidad administrativa en ambos países son los mismos y las decisiones jurisprudenciales han transitado por sendas bastante similares.

Los ordenamientos jurídicos deben prever la hipótesis de inundaciones dentro de la planificación urbanística, en cuanto a la definición del uso del suelo, como regulaciones

técnicas para las construcciones y definición de zonas donde puedan realizarse estas y así evitar la construcción en zonas vulnerables ya definidas como tales en razón de eventos naturales sucedidos anteriormente.

El RCNFU regula franjas de protección en urbanizaciones atravesadas por ríos o quebradas que colinden con estos, en terrenos aledaños a cañones de río, terrenos con diferentes pendientes en las laderas situadas a orillas del cauce de agua, corrientes de agua permanentes que nacen en el área a urbanizar y casos en que una urbanización se encuentre cruzada por un cauce de agua. No obstante la conveniencia de tales regulaciones, deben dictarse medidas jurídicas y técnicas en ríos y zonas aledañas a los mismos situados fuera de zonas urbanizadas, que son los que representan mayor peligro en la época lluviosa de nuestro país.

BIBLIOGRAFÍA

Libros

- GIANNINI (MASSIMO SEVERO), Diritto Pubblico dell'Economia, Editorial Il Mulino, Bologna, Italia, 1977.
- GONZALEZ-VARAS IBAÑEZ (SANTIAGO), Urbanismo y Ordenación del Territorio, Thomsom Aranzadi, Navarra, España, 2006.
- MARIENHOFF (MIGUEL), Régimen y Legislación de las Aguas Públicas y Privadas, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina, 1971.
- MARIENHOFF (MIGUEL), Tratado del Dominio Público, Tipográfica Editora, Buenos Aires, Argentina, 1960.
- MARTIN-RETORTILLO (SEBASTIÁN), Aguas Públicas y Obras Hidráulicas, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1966.
- ORTIZ ORTIZ (EDUARDO), Expropiaciones y responsabilidad pública, Litografía e Imprenta LIL, San José, Costa Rica, 1996.
- PEÑA CHACÓN (MARIO), Gestión Integrada del Recurso Hídrico en la Legislación Costarricense, Editorial Investigaciones Jurídicas, San José, Costa Rica, 2008.
- PÉREZ VARGAS (VÍCTOR), Principios de Responsabilidad Extracontractual, Instituto Nacional de Seguros, San José, Costa Rica, 1984.
- ROEHRSEN (GUGLIELMO), I Lavori Pubblici, Utet, Torino, Italia, 1971.
- UNIÓN MUNDIAL PARA LA NATURALEZA, Manual de Derecho Ambiental en Centroamérica, Centro de Derecho Ambiental, San José, Costa Rica, 2005.

Revistas

- BOLAÑOS SALAZAR (CLAUDIA), El dominio público de las aguas, Revista de Administración y Derecho Municipal No. 1, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 2008.

- FERNÁNDEZ GARCÍA (JOSÉ FRANCISCO), La responsabilidad patrimonial de la Administración Hidráulica en el supuesto de inundaciones, Revista de Administración Pública No. 182, Mayo-Agosto del 2010, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 2010.
- Mc DONALD (KATHY), Cuidando el agua, Revista Construir No. 88, Diciembre del 2010-Enero del 2011, San José, Costa Rica, 2011.
- NAVARRO CABALLERO (TERESA MARÍA), El derecho de aguas de Canarias. Especial consideración de los heredamientos y de las comunidades de aguas insulares, Revista de Administración Pública No. 175, Enero-Abril del 2008, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 2008.
- PALLARÉS SERRANO (ANNA), La participación pública en el proceso de elaboración de planes y programas en materia de medio ambiente. Especial referencia a los planes hidrológicos de Cuenca, Revista de Administración Pública No. 176, Mayo-Agosto del 2008, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 2008.

Artículos de periódico

- ALFARO MAIKALL (LAURA), Los desastres naturales en Costa Rica, Periódico La Nación, 20 de febrero del 2011, San José, Costa Rica, 2011.
- ARTAVIA (BETANIA), Falta coordinación entre instituciones estatales, Diario Extra, 21 de mayo del 2010, San José, Costa Rica, 2010.
- PIVA MESÉN (ALFIO), Le llegó el día a la prioridad del agua, Periódico El Financiero No. 802, 17-23 enero del 2011, San José, Costa Rica, 2011.
- ROSALES (VANESSA), Costo de desastres presiona para crear sistema de prevención, Periódico La Nación, 4 de enero del 2011, San José, Costa Rica, 2011.

Jurisprudencia

- **Resoluciones de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia:** No. 54 de 1989, No. 263 de 1990, No. 132 de 1991, No. 29 de 1993, No. 112 de 1994, No. 48 de 1996, No. 55 de 1997, No. 252-F del 2001, No. 607-F del 2002, No. 211 del 2005, No. 308-7 del 2006.

- **Resoluciones de la Sala Constitucional:** No. 2233-1993, No. 8319-2000, No. 5257-2001, No. 4654-2003, No. 1923-2004, No. 5207-2004, No. 584-2005, No. 14092-2008, No. 6922-2010.
 - Resoluciones del Tribunal Contencioso Administrativo: No. 319-2001, No. 47-2006.
 - Resolución de la Sala de Casación: No. 117 de 1978.
 - Resoluciones del Tribunal Supremo Español: 17 de marzo de 1993, No. 2038 de 1996, 20 de octubre de 1997, 13 de diciembre del 2000, 3 de abril del 2001, 10 de abril del 2003, 8 de noviembre del 2004.
 - Resoluciones de la Audiencia Nacional: 21 de abril de 1994 y 16 de noviembre de 1996.
 - Resoluciones del Tribunal Supremo Castilla y León-Burgos: 30 de setiembre del 2003.
 - Resoluciones del Tribunal Supremo Madrid: 5 de junio del 2004.
 - Resoluciones del Tribunal Supremo de Extremadura: 31 de mayo del 2004.45
-