

San José, viernes 22 de agosto de 2025
OFICIO N° 09677-2025-DHR

Para: Sra. Priscilla Vindas Salazar
Diputada
Partido Frente Amplio
Asamblea Legislativa
priscilla.vindas@asamblea.go.cr, isaac.zamora@asamblea.go.cr

De: **Juan Carlos Pereira Jiménez**
Defensor Adjunto de los Habitantes

Asunto: Respuesta a oficio AL-FPFA-69-OFI-135-2025, proyecto de ley número 22981

Estimada señora Diputada:

Reciba un cordial saludo. En atención a su oficio AL-FPFA-69-OFI-2025 del 23 de julio del 2025, en el cual solicita el criterio de la Defensoría de los Habitantes en relación con el proyecto de ley **"Ley de Creación del Área Silvestre Protegida Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal y Fomento de Actividades Asociadas al Uso Sostenible en su Zona de Amortiguamiento"**, expediente legislativo número 22981, se procede a presentar el siguiente criterio, elaborado por la Dirección de Calidad de Vida:

1. Resumen Ejecutivo

Esta propuesta de ley tiene como objetivo crear una nueva categoría de manejo bajo la figura de *"Paisaje Nacional"*, aplicable al espejo de agua del embalse Arenal hasta la cota de 548.58 m.s.n.m., con el objetivo de proteger este ecosistema y permitir un uso sostenible mediante actividades como pesca, acuicultura, turismo temático y recreativo, bajo regulaciones técnicas y ambientales. La ley crea un régimen especial para autorizar y regular estas actividades a través de planes específicos de manejo y desarrollo ambiental-social, con participación multisectorial, y asigna al ICE y al SINAC responsabilidades diferenciadas sobre su administración.

Además, delimita una zona de amortiguamiento de uso sostenible, permite ciertas concesiones bajo estrictos criterios, y modifica diversas leyes para adaptar el marco legal al objetivo de esta propuesta.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Asimismo, propone la reforma a las siguientes leyes:

1.- Modificación del artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente, número 7554. Se incluye expresamente la categoría de manejo "*Paisaje Nacional*" dentro de la clasificación de las áreas silvestres protegidas, asimismo, se adiciona el artículo 32 bis, en el cual se define la nueva categoría de manejo de "*Paisaje Nacional*".

2.- Modificación del artículo 1 de la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos, número 7744. Se autoriza expresamente que, en el *Área Silvestre Protegida Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal*, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) sea la autoridad competente para otorgar concesiones para atracaderos turísticos.

3.- Desafectación de la aplicación del artículo 33 de la Ley Forestal, número 7575 mediante el artículo 8 del proyecto para el caso del embalse Arenal. Se permite la desafectación del área de protección forestal establecida en la zona de amortiguamiento (50 metros alrededor del embalse), excepto en áreas con cobertura forestal no impactadas o ambientalmente frágiles, lo cual reduce la protección que otorga dicha ley en estas zonas ribereñas.

La Defensoría de los Habitantes considera que la creación de una categoría de manejo "*Paisaje Nacional*", es acertada, ya que se enfoca en la interacción equilibrada entre naturaleza y cultura, con participación comunitaria y fines de conservación productiva y estética.

Sin embargo, preocupa a esta Defensoría, la falta de consulta a las instituciones competentes en la materia, como el Ministerio del Ambiente y Energía y el Instituto Costarricense de Electricidad.

A partir de las observaciones indicadas, la Defensoría de los Habitantes expresa la conformidad parcial con el texto analizado.

2. Análisis del contenido del proyecto:

1.- La figura de "*Paisaje Nacional*" (artículos 16 y 17 del proyecto) – Ley Orgánica del Ambiente, número 7554, incorpora una nueva categoría de manejo denominada "*Paisaje Nacional*" tiene un enfoque ambiental-productivo, que flexibiliza los usos del suelo en comparación con otras categorías de protección como parque nacional o refugio de vida silvestre. No obstante, se incorporan, como objetivos secundarios, la producción, recreación, turismo, servicios públicos, entre otros, lo que puede permitir actividades con impactos



perjudiciales sobre los ecosistemas, lo cual contradice el principio precautorio ambiental establecido en el artículo 50 de la Constitución Política.

Se considera que, al no establecerse límites claros entre la conservación y el desarrollo, se puede permitir a otras personas interesadas acudir a instancias judiciales para frenar o cuestionar actividades previamente autorizadas.

La categoría de "Paisaje Nacional" se estima es una idea innovadora y necesaria para la protección y el aprovechamiento de espacios naturales, sin embargo, en el caso del embalse Arenal, no aplicaría por ser un humedal con reconocimiento Ramsar, además de estar declarado como zona nacional de reserva de energía eléctrica y ser una importante fuente de agua para el abastecimiento humano de zonas de Guanacaste (Cañas y proyecto de Abastecimiento de Agua para la Cuenca Media del Río Tempisque y Comunidades Costeras -PAACUME-).

2.- Desafectación de la zona de 50 metros de las riberas de los lagos, embalses naturales y artificiales, protegidos mediante el artículo 33, inciso c) de la Ley Forestal, número 7575 (artículo 8 del proyecto).

Se propone excluir del régimen de conservación forestal a los 50 metros de las áreas de protección, salvo áreas no impactadas o frágiles, lo que puede contravenir el principio de no regresión ambiental, debilitando el blindaje legal que dispone el artículo 33 de la Ley Forestal, generando inseguridad jurídica y el riesgo de conflictos con legislación nacional y tratados internacionales de protección ambiental, como por ejemplo, la Convención sobre Diversidad Biológica, ley número 7416 del 30 de junio de 1994.

Asimismo, se considera que esta desafectación puede abrir paso a desarrollos o concesiones que afecten la conectividad ecológica de los bosques, además del hecho que el embalse Arenal está declarado como sitio Ramsar desde el 7 de marzo del 2000, el cual es administrado por el ICE y el Ministerio del Ambiente y Energía mediante el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), lo que obliga a Costa Rica a implementar medidas para su conservación y uso racional. Esto incluye la protección de los ecosistemas asociados.

La Convención de RAMSAR del 2 de febrero de 1971, suscrita por Costa Rica mediante la ley número 7224 del 2 de abril de 1991, establece que el Estado debe proteger y conservar los humedales. Dicha Convención define humedal de la siguiente forma:

"las extensiones de marismas, pantanos, turberas o aguas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o

saladas incluyendo las extensiones de agua marina cuya profundidad de marea baja no exceda los seis metros."

Esta Convención es de aplicación obligatoria en el país y tiene un rango superior a la legislación interna. El tratado obliga a los países firmantes a designar humedales de importancia internacional para su protección, promover el uso racional de todos los humedales en sus territorios, fomentar la creación de reservas naturales y coordinar políticas de conservación de estos ecosistemas.

El artículo 50 de la Constitución Política garantiza el derecho a un ambiente sano y al acceso al agua potable, y se dispone la obligación del Estado de prevenir y evitar la degradación ambiental. Al respecto, la Sala Constitucional, mediante resolución número 14288-2009 del 9 de setiembre del 2009, reitera la responsabilidad del Estado en garantizar, defender y preservar el derecho a un ambiente sano, ejerciendo una función tutelar y rectora. Esta obligación incluye actuar de forma preventiva y aplicar el principio precautorio para evitar daños ambientales, los cuales suelen ser irreparables. Asimismo, destaca el deber de usar racionalmente los recursos naturales, promoviendo un desarrollo sostenible que beneficie a las generaciones presentes y futuras. En este marco, se establece que los humedales deben ser protegidos y su modificación o eliminación debe evitarse en todo momento, especialmente, cuando es una importante fuente de generación de energía eléctrica y abastecimiento de agua potable.

La Ley Orgánica del Ambiente, número 7554, complementa los criterios de ordenamiento señalando que es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

Igualmente, esta ley reconoce la importancia de los humedales (artículos 40 a 45), declarándolos de interés público y promoviendo su conservación; de la misma forma, establece la obligación de delimitar la zona protegida de los humedales y de velar porque las obras de infraestructura que se construya en las cercanías de estos ecosistemas, no los dañen.

Posteriormente, el 16 de abril de 1996, se emite la Ley Forestal número 7575, la que dispone, en su artículo 33 inciso c), un área de protección de 50 metros, medida horizontalmente, en las riberas de los lagos y embalses naturales y en los embalses artificiales construidos por el Estado y sus instituciones, como lo es, el embalse Arenal, declarado como sitio Ramsar desde el año 2000, como se indicó anteriormente.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Mediante decreto ejecutivo 42760-MINAE, Criterios técnicos para la ubicación, identificación, clasificación y delimitación de ecosistemas de humedal, se dispone que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), por medio de sus áreas de conservación y del Programa Nacional de Humedales, ejercerá su competencia sobre los ecosistemas de humedal de conformidad con lo establecido en la normativa nacional e internacional, primordialmente con base en la Convención Ramsar.

Asimismo, el artículo 8 de ese decreto, dispone que el SINAC debe identificar y clasificar los humedales, con base en criterio técnico y científico, derivado de la definición de estos ecosistemas en la Ley Orgánica del Ambiente y la Convención Ramsar.

Asimismo, la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, ley número 7317, establece que debe darse un uso sostenible a los humedales que permita beneficios continuos para las generaciones actuales y futuras, sin comprometer las propiedades naturales del ecosistema. En esta misma línea, en jurisprudencia de la Sala Constitucional, se ha establecido que los humedales deben ser protegidos independientemente de su inclusión en áreas protegidas, ya que, en el caso específico del embalse Arenal, cumple funciones ambientales esenciales (generación de energía eléctrica y abastecimiento de agua potable), además de un alto valor ecológico y paisajístico.

Al respecto, es importante citar lo señalado mediante oficio AL-DEST- IIN-009-2023 del 23 de marzo del 2023, el Informe integrado (jurídico-socioambiental) del expediente número 22.981, suscrito por el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, el cual señala:

"El proyecto de ley pretende en primer lugar que el Embalse Arenal, declarado como zona RAMSAR se convierta en un Área Silvestre Protegida con una nueva categoría de manejo denominada "Paisaje Nacional", la cual se busca incluir dentro del ordenamiento jurídico mediante una reforma a la Ley Orgánica del Ambiente, específicamente a través de la reforma del artículo 32 y la adición del 32 bis.

Cabe mencionar que las múltiples investigaciones y datos técnicos señalan que este Embalse es considerado un humedal vital para la supervivencia humana, dado que es uno de los entornos más productivos de Costa Rica, cuna de diversidad biológica, fuente de agua y productividad primaria de especies vegetales y animales dependen para subsistir.

Los humedales como el Embalse y su calidad de agua actual son indispensables por los beneficios o "servicios ecosistémicos" que brindan a la humanidad, desde suministro de agua dulce, alimentos, materiales de construcción, conservaciones la biodiversidad, generación de energía, control de crecidas, recarga de aguas subterráneas y mitigación del cambio climático. (Fuente: www.ramsar.org). (Sic) El subrayado no corresponde al original.

La Defensoría de los Habitantes ha reiterado, mediante informes finales con recomendaciones e informes anuales, la importancia que tienen los humedales y el gran aporte que significa para el medio natural y, por lo tanto, la obligación del Estado de protegerlos, contemplada en la múltiple legislación que existe al respecto. Asimismo, la Política Nacional de Humedales 2017-2030, dispone que la conservación y el uso sostenible y racional de los ecosistemas de humedal, deberán incorporarse en las actividades, los planes, programas y estrategias sectoriales e intersectoriales, con el fin de que se integren al proceso y planificación nacional. También señala que el uso sostenible debe entenderse como la utilización de los componentes de la biodiversidad de un modo y un ritmo que no ocasione su disminución o deterioro a largo plazo. La propuesta de ley planteada estima esta Defensoría de los Habitantes, contraviene lo dispuesto en esta política y la normativa nacional e internacional ya que podría afectar la biodiversidad del entorno protegido y el uso primordial de reserva de energía eléctrica y agua potable.

En la misma tesitura, la meta número 1 de Las Metas Ramsar¹, refiere sobre los beneficios de los humedales y que estos deben estar integrados en las políticas o estrategias y planes nacionales o locales relativos a sectores clave. Asimismo, señala este documento, todos los humedales y sitios Ramsar, tienen una relevancia directa con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que se elaboren en relación con la calidad y el abastecimiento de agua, la seguridad alimentaria y del agua, el suministro de energía, la biodiversidad y el uso sostenible de los ecosistemas, entre otros.

Todo lo anterior, son funciones que cumple el embalse Arenal y, por lo tanto, debe protegerse y conservarse de la mejor manera, administrando, sigilosamente, las actividades que se desarrollen en sus alrededores, acción que ha venido realizando el ICE.

Adicionalmente, tal y como lo recuerda el oficio AL-DEST-IIN-009-2023, citado anteriormente, este embalse posee una gran relevancia ecológica y legal al estar comprendido dentro del Corredor Biológico Lago Arenal Tenorio (CBLAT), creado para

¹ Adoptado por la 12ª Reunión de la Conferencia de las Partes, Punta del Este, Uruguay, 1 a 9 de junio de 2015, por Resolución XII.2 El Cuarto Plan Estratégico para 2016 – 2024 Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas –la “Convención de Ramsar” https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/4th_strategic_plan_2016_2024_s.pdf

fortalecer la conectividad entre los parques nacionales Volcán Tenorio y Volcán Arenal, promover la protección ambiental y mejorar la calidad de vida de las comunidades locales.

A su vez, el CBLAT se ubica dentro de la Reserva de la Biosfera Agua y Paz, reconocida por la UNESCO por integrar la conservación con el desarrollo sostenible y el bienestar humano.

Por lo señalado anteriormente, la Defensoría de los Habitantes considera que no se puede desafectar el embalse Arenal del régimen de protección del artículo 33, inciso c) de la Ley Forestal, ya que contraviene la Constitución Política, las convenciones internacionales ratificadas por Costa Rica, como la Convención Ramsar y Objetivos de Desarrollo Sostenible, la legislación nacional y los principios de no regresión, indubio pro natura, preventivo y precautorio, entre otros. Es necesario evitar cualquier medida que debilite la protección de este humedal estratégico para el equilibrio ecológico y el bienestar humano.

Estos principios fundamentales del derecho ambiental orientan la toma de decisiones hacia la protección y conservación del ambiente frente a amenazas o incertidumbres. El principio precautorio exige actuar ante el riesgo de daños irreversibles, incluso si no hay certeza científica absoluta. El principio preventivo busca anticiparse a las causas de la degradación ambiental para evitar consecuencias irreparables. El principio in dubio pro natura establece que, en caso de duda, debe prevalecer siempre la protección del ambiente. Por último, el principio de no regresión garantiza que no se reduzcan los niveles de protección ambiental alcanzados, promoviendo avances constantes en la defensa de los ecosistemas y la biodiversidad. Como se ha reiterado en la jurisprudencia constitucional (resolución 2219-99 del 24 de marzo de 1999) en materia ambiental, la coacción a posteriori resulta ineficaz, ya que se pueden haber producido consecuencias biológicas y socialmente nocivas, y la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente, compensará los daños ocasionados al ambiente.

3.- Cambio en la autoridad concesionaria de atracaderos turísticos (artículo 18 del proyecto) – Ley de Marinas y Atracaderos Turísticos, número 7744:

En vista de que el proyecto le otorga al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) la competencia de concesión de atracaderos turísticos en el embalse Arenal, considera esta Defensoría, que es imprescindible que la Comisión de Turismo proceda a tomar en consideración las observaciones realizadas por las instituciones competentes, específicamente del ICE y el AyA, ya que el embalse Arenal, además del valor ambiental que representa, cumple una función esencial para la generación eléctrica (concepción principal de esta laguna), por lo que actividades recreativas pueden ir en contra del correcto funcionamiento de la planta hidroeléctrica e incluso, ir en contra de la seguridad humana de las personas que pretendan disfrutar de las actividades a desarrollar.

4.- Inclusión de actividades productivas en área silvestre protegida (artículo 4 del proyecto):

En cuanto al artículo 4 del proyecto, la Defensoría de los Habitantes considera que la apertura de mayor número de actividades como pesca comercial, acuicultura, infraestructura turística y concesiones en la lista de usos permitidos representa una flexibilización del estándar de protección de una zona legalmente definida como área silvestre protegida, lo cual, en ausencia de una zonificación previa y estudios técnicos vinculantes que respalden dicha decisión, puede generar inseguridad jurídica respecto a la compatibilidad de estos usos con el régimen legal vigente; además, persiste el riesgo de incurrir en vicios de constitucionalidad si se demuestra que las autorizaciones concedidas contradicen la finalidad primordial de conservación que justifica la existencia del área protegida y del mismo embalse Arenal.

La Defensoría de los Habitantes de la República considera que, de aprobarse este proyecto de ley, se estaría violentando el principio de no regresión en materia ambiental, ya que la modificación y la flexibilización de las normas que pretende reformar esta propuesta irían en contra de dicho principio, así como del de progresividad y de lo dispuesto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su Opinión Consultiva OC-23/17, la cual señala que el derecho a un medio ambiente sano es un derecho humano esencial para el disfrute de otros derechos fundamentales como la vida, la integridad personal, la salud, el agua y la vivienda. La Corte indica que los Estados tienen obligaciones tanto dentro como fuera de sus fronteras para prevenir daños ambientales significativos, y que éstas deben cumplirse conforme al principio de progresividad, evitando cualquier forma de regresividad normativa. En este sentido, afirma que *"los Estados deben abstenerse de adoptar medidas que, sin justificación adecuada, impliquen un retroceso en la protección del derecho a un medio ambiente sano"*.

Se estima que la reforma propuesta de la Ley Forestal, la Ley Orgánica del Ambiente y la Ley de Marinas y Atracaderos Turísticos, puede generar conflictos de interpretación y aplicación, sobre todo, en cuanto a las competencias entre las autoridades municipales, del MINAE y del ICE.

Al respecto, mediante oficio 0060-374-2025 del 7 de agosto del 2025, el ingeniero Marco Acuña Mora, Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Electricidad, le indicó a la señora Nancy Vílchez Obando de Comisiones Legislativas, su oposición al proyecto de ley expediente número 22981, ya que la creación del área silvestre protegida en el embalse Arenal comprometería su función esencial como infraestructura estratégica para la generación hidroeléctrica y el abastecimiento de agua para consumo humano y riego. Técnicamente, el embalse requiere condiciones operativas específicas, incluyendo el control

de niveles, accesos y zonas de seguridad, que podrían verse restringidas por nuevas regulaciones ambientales incompatibles con su uso actual.

Además, señala el ICE, que el embalse ya cuenta con protección ambiental como sitio Ramsar y está integrado al corredor biológico Arenal-Tempisque, por lo que cualquier modificación debe ser evaluada por el ente rector ambiental con base en estudios científicos rigurosos.

El proyecto presenta inconsistencias legales y omite el respeto a las áreas de restricción y cotas operativas definidas por el ICE, lo que podría generar conflictos de competencia y afectar la seguridad energética nacional. Por tanto, el ICE reitera la necesidad de preservar las atribuciones institucionales sobre la operación, mantenimiento y gestión del embalse, garantizando su uso sostenible conforme a su propósito original.

Conclusión

El proyecto de ley, si bien persigue objetivos de desarrollo local y uso sostenible, presenta riesgos jurídicos significativos en materia de protección ambiental, gestión del dominio público, control institucional y seguridad jurídica. La figura del humedal Ramsar, ya reconocida internacionalmente, ofrece un marco fuerte para regular el uso sostenible, mientras mantiene la tutela ecológica. Variar el régimen existente sin cumplir los requisitos técnicos y jurídicos podría debilitar la protección efectiva del ecosistema.

La creación de un área silvestre protegida en el embalse Arenal es jurídicamente viable y ambientalmente pertinente; sin embargo, el mecanismo propuesto —a través de una nueva categoría poco definida y la desafectación de la franja de protección— representa riesgos importantes desde el punto de vista legal, ecológico y constitucional.

En virtud de lo expuesto en los párrafos anteriores, la Defensoría de los Habitantes se permite expresar su conformidad parcial con el texto consultado, debido a que no encuentra necesidad de reformar las competencias de las entidades que administran este embalse, ya que, como bien señala el ICE, se comprometería su función esencial como infraestructura estratégica para la generación hidroeléctrica y el abastecimiento de agua para consumo humano y riego, además de la protección ambiental del entorno.

La Defensoría de los Habitantes de la República le agradece la deferencia consultiva.

Con muestras de mi consideración,



JUAN CARLOS
PEREIRA JIMENEZ
(FIRMA)

Firmado digitalmente por JUAN
CARLOS PEREIRA JIMENEZ
(FIRMA)
Fecha: 2025.08.22 14:09:57
-06'00'

Juan Carlos Pereira Jiménez
Defensor Adjunto de los Habitantes

YCH/PF/AKZ

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José