

San José, lunes 4 de mayo de 2026
OFICIO N° 05121-2026-DHR

Para: Sra. Nancy Patricia Vílchez Obando
Comisión Permanente Especial de Turismo
Asamblea Legislativa
area-comisiones-v@asamblea.go.cr,
proyectosdeley@dhr.go.cr

De: Juan Carlos Pereira Jiménez
Defensor Adjunto de los Habitantes

JUAN CARLOS PEREIRA
JIMENEZ (FIRMA)

Firmado digitalmente por JUAN
CARLOS PEREIRA JIMENEZ
(FIRMA)
Fecha: 2026.05.04 10:21:13 -06'00'

Asunto: Criterio sobre el proyecto de "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 N° 22981

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En atención a su oficio AL-CPETUR-1165-2025 del 19 de febrero del 2026, en el cual solicita el criterio de la Defensoría de los Habitantes en relación con el proyecto de "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 N° 22981 y de conformidad con el análisis efectuado por la Dirección de Calidad de Vida, se procede a presentar el siguiente criterio:

Resumen Ejecutivo

El texto sustitutivo presentado al proyecto de ley expediente número 22981 establece una versión actualizada del articulado en la cual se define el objeto de la iniciativa, su ámbito de aplicación y las disposiciones que regulan la materia correspondiente. En dicho texto se delimitan las competencias de las instituciones involucradas, se desarrollan los procedimientos aplicables y se establecen los mecanismos de coordinación y ejecución necesarios para la implementación de la normativa propuesta.

Asimismo, el texto sustitutivo incorpora disposiciones relativas a la gestión, supervisión y control de las actividades reguladas, así como previsiones sobre instrumentos de planificación, responsabilidades institucionales y condiciones para la aplicación del régimen jurídico previsto. De igual forma, se contemplan disposiciones transitorias dirigidas a regular el proceso de implementación y la entrada en vigencia de las medidas establecidas.

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

En términos generales, el texto sustitutivo configura el marco normativo propuesto en la iniciativa legislativa, precisando su estructura, alcance y mecanismos de aplicación, lo cual constituye la base para el análisis que se desarrolla en el presente criterio.

Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes de la República

La función de la Defensoría de los Habitantes se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

Análisis del contenido del proyecto

De acuerdo con lo indicado por la Defensoría de los Habitantes, en el oficio número 09677-2025-DHR del 22 de agosto del 2025, la regulación de la materia objeto del proyecto de ley en consulta, debe observar estrictamente los principios constitucionales ambientales, en particular el deber del Estado de la protección ambiental y el velar por el principio de no regresión.

La Sala Constitucional ha reiterado que el derecho a un ambiente sano impone obligaciones de protección, prevención y mejora continua, así como la aplicación del principio precautorio ante riesgos ambientales.

Del análisis del texto sustitutivo se observa que, si bien se introducen ajustes normativos, no se evidencia la incorporación de las observaciones emitidas por la Defensoría en materia de prevención, protección reforzada y garantía de progresividad ambiental.

Tal y como se indicó en el oficio 09677-2025-DHR, el principio de no regresión implica que las normas no deben disminuir el nivel de protección ambiental alcanzado, por lo que resulta necesario reforzar salvaguardas.

A continuación, se expone las principales observaciones de la Defensoría:

Artículo	Texto original	Texto sustitutivo	Observación técnica
Artículo 4 - Usos permitidos	Permitía el desarrollo de actividades como pesca comercial, acuicultura, infraestructura turística y concesiones dentro del área, ampliando los usos respecto del régimen de protección existente.	Mantiene la habilitación de usos productivos y turísticos, sin incorporar restricciones sustantivas adicionales ni criterios reforzados de protección ambiental.	Continúa la preocupación por la flexibilización del régimen forestal y posible regresión ambiental.
Artículo 8 - Exclusión franja de protección	Excluía la aplicación de la franja de protección forestal prevista en el artículo 33 de la Ley Forestal.	Se mantiene la exclusión o un efecto equivalente, sin establecer medidas compensatorias ni salvaguardas claras.	Se mantiene el riesgo de debilitamiento de la protección de ecosistemas.
Artículos 16 y 17 - Paisaje Nacional	Creaban la categoría "Paisaje Nacional" con usos mixtos y regulación abierta.	Se conserva la figura sin precisar estándares técnicos claros ni criterios estrictos de conservación.	No se incorporan plenamente las observaciones sobre seguridad jurídica y protección.
Artículo 18 - Competencias sobre atracaderos	Otorgaba competencias al ICE en materia de atracaderos e infraestructura asociada.	Mantiene el esquema competencial con ajustes de redacción, sin reforzar controles ambientales.	Falta fortalecer coordinación ambiental y controles preventivos.

La Defensoría estima que el texto sustitutivo constituye un avance en la sistematización normativa; no obstante, recomienda valorar la incorporación expresa de salvaguardas adicionales que aseguren el respeto del principio de no regresión ambiental, el principio precautorio y el derecho fundamental a un ambiente sano consagrado en el artículo 50 de la Constitución Política.

Se reitera la importancia de que la regulación no implique disminución en los niveles de protección ambiental ni genere riesgos para la tutela efectiva de los derechos de las personas.

La Sala Constitucional ha reiterado que el derecho a un ambiente sano consagrado en el artículo 50 de la Constitución Política impone a las autoridades públicas un deber reforzado de protección, bajo el cual deben observarse los principios de no regresión, precautorio y el control de convencionalidad en materia ambiental. En este sentido, mediante jurisprudencia de la Sala Constitucional (por ejemplo, resolución número 39367-2025 del 28 de noviembre del 2025), ésta reconoce que el principio precautorio obliga a adoptar medidas preventivas ante la incertidumbre científica cuando exista riesgo de daño grave o irreversible al ambiente. Asimismo, en la resolución número resolución 26300-2024 del 10 de setiembre del 2024, se desarrolló el principio de no regresión ambiental, señalando que el Estado no puede disminuir injustificadamente los niveles de protección alcanzados en materia ambiental.

Por su parte, dicha resolución reitera que todas las autoridades administrativas deben ejercer control de convencionalidad en la interpretación y aplicación de las normas, asegurando la compatibilidad con los tratados internacionales de derechos humanos y ambientales ratificados por Costa Rica,

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

incluido el deber de garantizar una tutela efectiva del derecho a un ambiente sano. De acuerdo con lo anterior, es necesario citar lo indicado en el oficio 09677-2025-DHR:

"Esta Defensoría 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".

El texto sustitutivo al proyecto de ley, expediente 22981, no atiende las preocupaciones expresadas por la Defensoría de los Habitantes mediante oficio 09677-2025-DHR del 22 de agosto del 2025, ya que, 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. Como se indicó en el año 2025, 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 presenta sus observaciones al proyecto de ley en los términos consultados, para que sean valoradas por los señores y señoras diputadas.

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

cc. archivo

YCH / AKZ / AP

