DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST-IJU- 239-2020

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

LEY PARA ELIMINAR LA DUPLICIDAD DE FUNCIONES EN LA CONCESIÓN DE AGUAS PARA LA CUENCA DEL RIO REVENTAZON

EXPEDIENTE N° 21408

INFORME JURIDICO

Elaborado por:

JORGE A. BOGARIN NAVARRO

ASESOR PARLAMENTARIO

REVIZADO POR

GEORGINA GARCIA ROJAS

JEFE DE AREA

AUTORIZACION

FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
Director a.i.

28 SETIEMBRE 2020

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

I.- RESUMEN **3**

II.- ANALISIS DEL ARTÍCULO UNICO **3**

SOBRE EL CONTENIDO DE LA LEY 1657: 3

Artículos 1 al 9 de la Ley 1657 : *4*

Artículos 10 y 11 de la Ley 1657 ..... *5*

Artículo 12 de la Ley 1657 ..... *5*

Artículo 13 de la Ley 1657 ..... *6*

TRANSFORMACIÓN DEL SERVICIO NACIONAL DE ELECTRICIDAD 7

TRASLADO DEL DEPARTAMENTO DE AGUAS DEL SERVICIO NACIONAL DE ELECTRICIDAD AL MINAE 8

DEPARTAMENTO DE AGUAS SE CONVIERTE LA DIRECCIÓN DE AGUAS. 8

LEY DE ORDENAMIENTO Y MANEJO DE LA CUENCA DEL RÍO REVENTAZÓN. LEY NO. 8023. 9

COMISIÓN PARA EL ORDENAMIENTO Y MANEJO DE LA CUENCA DEL RÍO REVENTAZÓN (COMCURE) 9

SOBRE LA DEROGACIÓN EXPRESA Y LA DEROGACIÓN TÁCITA DE LAS LEYES 12

a) Conflicto de normas en el tiempo: *13*

b) Consideraciones respecto a la derogatoria expresa y tácita de las normas. *14*

Consideraciones sobre las normas obsoletas y las normas en desuso: *21*

III.- CONCLUSIÓN: **22**

IV.- ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA **22**

V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO **22**

DELEGACIÓN: 23

CONSULTAS: 23

Obligatorias *23*

Facultativas *23*

V.- NORMATIVA CITADA **23**

ASAMBLEA LEGISLATIVA
de la República de Costa Rica

AL-DEST-IJU-239-2020

INFORME JURIDICO

LEY PARA ELIMINAR LA DUPLICIDAD DE FUNCIONES EN LA CONCESIÓN DE AGUAS PARA LA CUENCA DEL RIO REVENTAZON

EXPEDIENTE N° 21408

I.- RESUMEN

El proyecto pretende derogar en forma expresa y en su totalidad la Ley N.° 1657, "Respaldo Económico al ICE Planta Eléctrica La Garita y sus reformas", de 19 de octubre de 1953. Expresan los proponentes de esta iniciativa, que en el año 1953, se promulgó la Ley N° 1657, que señala que el Ministerio de Hacienda aporte recursos financieros para la construcción de la Planta Hidroeléctrica La Garita; y que aparte de esta finalidad de la ley, se introdujeron artículos otorgando competencias al ICE sobre la materia de concesión de aguas. Y que este proyecto se presenta para evitar duplicidades legales que afectan la agilidad y buena marcha en esta materia, ya que por Decreto Ejecutivo se creó la Dirección de Aguas como ente operador de competencias del Minae.

II.- ANALISIS DEL ARTÍCULO UNICO

La propuesta consta de un artículo único que pretende derogar expresamente y de forma total la ley N° 1657 del 19 de octubre de 1953, "Respaldo Económico al ICE Planta Eléctrica La Garita".

De seguido se analizará el contenido de la Ley 1657 que se pretende eliminar y luego se darán conclusiones sobre la derogación de la Ley 1657.

Sobre el contenido de la ley 1657:

De seguido se hará un análisis de los 14 artículos de los que consta esta ley, según los aspectos que trata:

Artículos 1 al 9 de la Ley 1657[1] :

[1] *Artículo1º.- Autorizase al Poder Ejecutivo para que, por medio del Ministerio de Economía y Hacienda, y sin perjuicio de lo establecido en la ley Nº 1517 de 10 de noviembre de 1952, Adquisiciones de bienes de las compañías Eléctricas de Cartago, Puntarenas, Turrialba y Limón, garantice solidariamente y dé respaldo financiero al Instituto Costarricense de Electricidad, a fin de que éste construya a la mayor brevedad posible la planta eléctrica de La Garita, con una capacidad generadora no menor de treinta mil kilovatios, de acuerdo con los planes técnicos* y financieros elaborados por dicho Instituto con miras a lograr en el futuro la completa nacionalización eléctrica de la República. // Artículo2º.- De la suma de sesenta millones de colones (¢60.000,000.00), en que el Instituto calcula el costo de construcción de la citada planta, el Estado aportará la cantidad de treinta millones de colones (¢ 30.000,000.00), aumentándose así el capital del Instituto Costarricense de Electricidad; quedando a cargo de éste la aportación de los restantes treinta millones, todo en la forma que luego se indicará. //Artículo3º.- El Ministerio de Economía y Hacienda destinará anualmente la suma mínima de siete millones quinientos mil colones (¢7.500,000.00), en el Presupuesto Nacional, como una obligación del Estado, hasta completar el pago de los treinta millones que constituyen el aporte fiscal, según lo dispuesto en el Artículo2º. Para el año en curso de 1953 el Estado destinará la suma de cuatro y medio millones de colones por haber entregado ya al Instituto la cantidad de tres millones del superávit de 1952, según la ley Nº 1539 de 3 de marzo de 1953.Ficha articulo// Artículo 4º.- Autorizase al Instituto Costarricense de Electricidad para emitir Bonos al portador que se denominarán: Bonos del Instituto Costarricense de Electricidad, 4% de 1953, hasta por la suma de treinta millones de colones, **que se destinarán íntegramente a la importación del equipo y materiales necesarios para la construcción de la planta eléctrica La Garita,** de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1º. // Artículo 5º.- Dichos títulos tendrán la garantía plena del Estado, la del activo total del Instituto Costarricense de Electricidad, y la dela planta eléctrica La Garita, junto con los ingresos y beneficios de dicha Institución. Los bienes, ingresos y beneficios del Instituto quedan preferentemente gravados para que se destinen en primer término al pago de estos títulos, sin perjuicio de los establecido por la ley Nº1517 reformada por la Nº 1555, en los pertinente.// Artículo 6º.- Los Bonos devengarán un interés anual del cuatro por ciento, pagaderos trimestralmente, por medio de cupones agregados a cada Bono. La amortización se iniciará seis años después de emitidos, mediante sorteos trimestrales, con una cuota anual de seis millones de colones (¢ 6.000,000.00) que comprenderá los intereses al 4% y la amortización al 16% anual, en fondo acumulativo, de modo que el empréstito se cancelará totalmente en un plazo no superior a otros seis años. El Instituto podrá amortizar extraordinariamente este empréstito y aun cancelarlo totalmente antes de la expiración de los plazos fijados. Todos los detalles del empréstito serán fijados en el reglamento que, de acuerdo con estas bases, se emitirá posteriormente. //Artículo 7º.- El servicio de los Bonos se llevará a cabo por medio del Banco Central de Costa Rica, que tendrá el carácter de Agente Fiscal del empréstito. El Banco y el Instituto contratarán las normas y condiciones a que deberá ceñirse el servicio en referencia. // Artículo 8º.- Los Bonos del Instituto Costarricense de Electricidad, 4% de 1953, gozarán de todas las ventajas y privilegios otorgados a los Bonos Refundición Deuda Interna, 6% de 1949. Por consiguiente, tanto los Bonos como sus cupones de intereses, estarán exentos de todo impuesto presente o futuro y serán negociables libremente, pudiendo adquirirlos todas las Instituciones Autónomas cuando sus recursos lo permitan, sin más limitación legal que la aprobación de la mayoría de sus respectivas Juntas Directivas. Las disposiciones del inciso d) del Artículo37 de la ley Nº 1351,reformado por ley Nº 1487, serán aplicados a estos Bonos y a todos los de la Deuda Pública Interna, en igualdad de condiciones para todos los Bancos del Estado, debiendo los Bancos comerciales destinar el producto respectivo a satisfacer la demanda de crédito en sus distintas secciones. //Artículo 9º.- Los Bonos sorteados dejarán de devengar intereses desde la fecha fijada para su amortización, ordinaria o extraordinaria, debiendo presentarse para su cobro junto con todos los cupones no vencidos.

Estos artículos se refieren al respaldo económico que el Estado otorgó mediante aportes de ciertos montos de colones y una autorización al ICE para que emitiera bonos para la construcción de la planta eléctrica de La Garita.

En lo que respecta a lo señalado en los artículos 1 al 9 de la Ley 1657, estos artículos ya cumplieron su finalidad y no tienen aplicación en la actualidad.

Artículos 10 y 11 de la Ley 1657[2]

El **artículo 10** estableció una vigilancia por parte de la Contraloría General de la República de las actividades del ICE; y artículo 11 autorizó a esa institución para que realizara las contrataciones necesarias.
Lo que señala el artículo 10 de la Ley 1657, ya se regula en la Constitución Política, *aunque de forma general*, esta es una norma no solo posterior sino superior; y además, la Ley de la Contraloría General de la República, señala que a este ente le compete ejercer control sobre los fondos públicos de las instituciones públicas, entre ellas, al Instituto Costarricense de Electricidad. Pero, lo más importante es que ya se cumplió la finalidad de esta norma; nótese que señala: "*operaciones financieras y contractuales" "que resulten de la ejecución de esta ley".*

El **artículo 11** de la Ley 1657, esta derogado tácitamente por la ley del ICE.

Artículo 12 de la Ley 1657

En el artículo 12[3] se le otorga un plazo al ICE para que tenga estudios técnicos y planos para la central hidroeléctrica dela cuenca del Rio Reventazón.
Lo regulado en el artículo 12, es una norma temporal y que ya cumplió su cometido.

[2] **Artículo 10.-** Las operaciones financieras y contractuales que resulten de la ejecución de esta ley, serán supervigiladas por la Contraloría General de la República, conforme a derecho. // **Artículo 11**.- Queda autorizado el Instituto costarricense de Electricidad para contratar servicios técnicos de ingenieros constructores o de firmas de ingeniería, cuando sus ingenieros consideren que para la realización de los diferentes programas de trabajo se hiciera necesario tal procedimiento. Los contratos respectivos correrán en trámite correspondiente ante la Contraloría General de la República.

[3] **Artículo 12.-** Con el fin de garantizar fuentes de energía eléctrica adicionales para los años inmediatamente futuros, el Instituto Costarricense de Electricidad deberá tener listos en un término no mayor de dos años y medio, los estudios técnicos y planos constructivos de la primera central hidroeléctrica de la cuenca del río Reventazón, de modo que dicha obra pueda ser iniciada en el término más rápido posible. A ese objetivo en sus presupuestos anuales consignará una partida adecuada el Instituto Costarricense de Electricidad.

Artículo 13 de la Ley 1657

Por su parte, el artículo 13[4] en su **primer párrafo** es claro que la **zona nacional de reserva de energía hidráulica**, se crea para que los estudios que **en ese momento se realizaban en la cuenca del río Reventazón** puedan hacerse en la forma más amplia posible y para garantizar que los grandes recursos de esta cuenca se transformen en energía eléctrica utilizable para el desarrollo del país. Nótese que el artículo señala "actualmente". La ley tiene al año 2020,67 años.

En cuanto al **segundo párrafo** del artículo 13, este señala: *"El Servicio Nacional de Electricidad no otorgará concesiones hidráulicas en el sistema fluvial del río Reventazón si éstas interfieren o afectaren el **aprovechamiento combinado que se proyecta realizar de los recursos de la Zona de Reserva,** para lo cual el Instituto Costarricense de Electricidad habrá de ser consultado en cada oportunidad**."***

Como puede apreciarse, en el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley 1657, que se pretende derogar, se establece que el Servicio Nacional de Electricidad, SNE, actualmente la Dirección de Aguas del Ministerio de Ambiente, *no otorgará concesiones hidráulicas en el sistema fluvial del río Reventazón si éstas interfieren o afectaren el **aprovechamiento combinado que se proyecta realizar de los recursos de la Zona de Reserva,** para lo cual el Instituto Costarricense de Electricidad habrá de ser consultado en cada oportunidad.*

Es decir, la norma prohíbe el otorgamiento de concesiones hidráulicas, si éstas interfieren o afectan los recursos de la zona de reserva de energía hidráulica. Además, establece una consulta al ICE en cada oportunidad. Con la promulgación de la Ley de Aguas en 1942[5], la rectoría de aguas del dominio

---

[4] **Artículo 13**.- Para que los estudios que **actualmente se realizan en la cuenca del río Reventazón** puedan hacerse en la forma más amplia posible y para garantizar que los grandes recursos de esta cuenca se transformen en energía eléctrica utilizable para el desarrollo del país, se establece una **zona nacional de reserva de energía hidráulica delimitada por el río Reventazón y las cuencas subsidiarias de sus afluentes y comprendida desde los nacimientos de todos éstos hasta el puente del Ferrocarril al Atlántico en el punto llamado La Junta, en las inmediaciones de Siquirres**. // **El Servicio Nacional de Electricidad no otorgará concesiones hidráulicas en el sistema fluvial del río Reventazón si éstas interfiere no afectaren el aprovechamiento combinado que se proyecta realizar de los recursos de la Zona de Reserva, para lo cual el Instituto Costarricense de Electricidad habrá de ser consultado en cada oportunidad.**

[5] *Ley de aguas Nº 276 21 de agosto 1942 Artículo 1º.- Son aguas del dominio público: I.- Las de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional; II.- Las de las lagunas y esteros de las playas que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; III.- Las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; IV.- Las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, arroyos o manantiales desde el punto en que broten las primeras aguas permanentes hasta su desembocadura en el mar o lagos, lagunas o esteros; V.- Las de las corrientes constantes o intermitentes cuyo cauce, en toda su extensión o parte de ella, sirva de límite al territorio nacional, debiendo sujetarse el dominio de esas corrientes a lo que se haya establecido en tratados internacionales celebrados con los países*

público se encontraba bajo la rectoría del Departamento de Aguas del Servicio Nacional de Electricidad (SNE), pero luego el Servicio Nacional de Electricidad se transforma.

Transformación del Servicio Nacional de Electricidad

El Servicio Nacional de Electricidad fue transformado en una institución autónoma, denominada Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos conforme al artículo 1[6] de la ley N° 7593 del 9 de agosto de 1996, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).

El artículo 4 de la Ley de Aresep señala como *objetivos fundamentales de la Autoridad Reguladora: ... e) Coadyuvar con los entes del Estado, competentes en la protección del ambiente, cuando se trate de la prestación de los servicios regulados o del otorgamiento de concesiones.*

Por su parte, el artículo 11 hace una remisión en materia ambiental a leyes específicas. ***Artículo 11.-*** *Establecimiento de derechos y obligaciones En la concesión o el permiso se establecerán los derechos y las obligaciones de los prestadores, a fin de no perjudicar el uso de los bienes nacionales ni los derechos de terceros legalmente*

---

limítrofes y, a falta de ellos, o en cuanto a lo no previsto, a lo dispuesto por esta ley; VI.- Las de toda corriente que directa o indirectamente afluyan a las enumeradas en la fracción V; VII.- Las que se extraigan de las minas, con la limitación señalada en el artículo 10; VIII.- Las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de propiedad nacional y, en general, todas las que nazcan en terrenos de dominio público; IX.- Las subterráneas cuyo alumbramiento no se haga por medio de pozos; y X.- Las aguas pluviales que discurran por barrancos o ramblas cuyos cauces sean de dominio público. Artículo 2º.- Las aguas enumeradas en el artículo anterior son de propiedad nacional y el dominio sobre ellas no se pierde ni se ha perdido cuando por ejecución de obras artificiales o de aprovechamientos anteriores se alteren o hayan alterado las características naturales.
De los aprovechamientos especiales de aguas públicas Artículo 17.- **Es necesaria autorización para el aprovechamiento de las aguas públicas, especialmente dedicadas a empresas de interés público o privado. Esa autorización la concederá el Ministerio del Ambiente y Energía** en la forma que se prescribe en la presente ley, institución a la cual corresponde disponer y resolver sobre el dominio, aprovechamiento, utilización, gobierno o vigilancia sobre las aguas de dominio público, conforme a la ley Nº 258 de 18 de agosto de 1941. Exceptúanse las aguas potables destinadas a la construcción de cañerías para poblaciones sujetas al control de la Secretaría de Salubridad Pública, según ley número 16 de 30 de octubre de 1941. (Así reformado por el Transitorio V de la Ley Nº 7593 de 9 de agosto de 1996).

[6] **Articulo 1.- Transformación** Transfórmase el Servicio Nacional de Electricidad en una institución autónoma, denominada Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, en adelante y para los efectos de esta Ley llamada Autoridad Reguladora. La Autoridad Reguladora tendrá personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica y administrativa. Se regirá por las disposiciones establecidas en esta Ley, sus Reglamentos y las leyes que la complementen.// La Autoridad Reguladora no se sujetará a los lineamientos del Poder Ejecutivo en el cumplimiento de las atribuciones que se le otorgan en esta Ley; no obstante, estará sujeta al Plan nacional de desarrollo, a los planes sectoriales correspondientes y a las políticas sectoriales que dicte el Poder Ejecutivo.

adquiridos, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 13 de esta ley. ***Cuando se trate de parámetros ambientales se usarán los contemplados en las leyes específicas****. (Así reformado por el artículo 41 aparte a) de la Ley N° 8660 del 8 de agosto de 2008)."*

Traslado del Departamento de aguas del Servicio Nacional de Electricidad al MINAE

La Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) (Transitorio V), ordenó que el Departamento de Aguas fuera trasladado al Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE). *"Transitorio V.- Se traslada el Departamento de Aguas del Servicio Nacional de Electricidad, incluyendo su personal, activos y funciones, al Ministerio del Ambiente y Energía. Este traslado se hará efectivo dentro del plazo máximo de un año después de entrar en vigencia esta ley, con el propósito de facilitar los ajustes presupuestarios y de otra naturaleza que sean pertinentes.// En virtud de lo dispuesto en el párrafo anterior, en cualquiera de los artículos de la Ley No. 276, del 27 de agosto de 1942 y sus reformas,* ***donde se mencione el Servicio Nacional de Electricidad en relación con las aguas nacionales, deberá leerse Ministerio del Ambiente y Energía."***

Departamento de aguas se convierte la Dirección de aguas.

Luego, mediante el Decreto Ejecutivo N° 35669, del 4 de diciembre del 2009, se crea la Dirección de Aguas, como un órgano superior del Ministerio de Ambiente, el artículo 41 detalla las funciones de la Dirección de Aguas[7].

[7] a. Formular, proponer y dar seguimiento a las políticas de gestión de los recursos hídricos. b. Elaborar el Balance Hídrico Nacional. c. Elaborar, promover al Ministro el Plan Nacional de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y el seguimiento a su implementación. d. Elaboración y actualización del Reglamento de Clasificación de Cuerpos de Agua Superficial. e. Realizar la Clasificación Nacional de Acuíferos y Áreas de Recarga Acuífera del país y el inventario de todos los acuíferos, áreas de recarga y nacientes del país. f. Elaborar y mantener actualizado el inventario de fuentes de contaminación y sistema de monitoreo de la calidad de agua.g. Operar y mantener actualizado el Sistema Nacional de información sobre el recurso.h. **Admitir, tramitar y emitir las recomendaciones al Ministro sobre solicitudes de concesión de aprovechamientos de aguas**. i. Admitir, tramitar y resolver sobre solicitudes de obra en cauce y drenaje agrícola. j. Admitir, tramitar y resolver sobre solicitudes de permisos de perforación del subsuelo para la exploración y explotación de aguas subterráneas y asignar el número de pozo respectivo. k. Admitir, tramitar y pronunciarse sobre las gestiones de tipos fuentes de cuerpos de agua y tipo de flujo. l. Atender las denuncias y controversias en materia de recurso hídrico, resolverlas conforme lo dispuesto en la legislación. m. **Control y seguimiento de las concesiones de aprovechamiento de aguas y otras autorizaciones**. n. Control y seguimiento de las empresas perforadoras y permisos de perforación. o. Apoyo y asesoría a los Inspectores Cantonales de Agua .p. **Mantener y operar el Registro Nacional de Concesiones y Aprovechamiento de Aguas y Cauces**. q. Mantener y operar el registro de Sociedades de Usuarios de Agua y el de Empresas Perforadoras. r. **Coordinar con otras instituciones según corresponda, la elaboración de los estudios técnicos para la determinación y establecimiento de reservas hidráulicas, zonas de regulación del aprovechamiento y protección de agua subterránea y superficial, zonas de reserva de agua, zonas de recarga y descarga acuífera así como formular y proponer al Ministro el decreto ejecutivo para la declaración y políticas de gestión del recurso hídrico en estas zonas.** s. Desarrollar investigación en materia de recurso hídrico tanto superficial como

Conforme lo repasado, tenemos que a la Dirección de aguas le corresponde: admitir, tramitar y emitir las recomendaciones al Ministro sobre solicitudes de concesión de aprovechamientos de aguas.

Ley de ordenamiento y manejo de la cuenca del Río Reventazón. Ley No. 8023.

En el año 2000, se creó la Ley N° 8023 del 24 de octubre del 2000, que constituye una **ley especial** cuya finalidad es la protección de la Cuenca del Río Reventazón, de los recursos naturales y del recurso hídrico. [8]

Comisión para el ordenamiento y manejo de la cuenca del río Reventazón (Comcure)

En el artículo 4 se crea la **Comisión para el ordenamiento y manejo de la cuenca del Río Reventazón (Comcure)**, como un órgano de máxima desconcentración del Minae.

Valga destacar, el artículo 2[9] de la Ley 8023 en cuanto a la definición de Comcure como **la instancia de coordinación entre todas las entidades públicas y**

---

subterráneo.t. Elaborar las normas técnicas para la asignación del recurso y el aprovechamiento de los cauces. u. Promover y coordinar según corresponda, los programas de monitoreo para la evaluación hidrológica del recurso hídrico superficial y subterráneo. v. Realizar la gestión de cobro de los instrumentos económicos como el canon de aprovechamiento de aguas, el canon ambiental por vertidos y otros que se promulguen. w. Elaborar, ejecutar y evaluar su presupuesto anual con recursos provenientes de cánones, presupuesto nacional y otras fuentes. x. Elaborar con el apoyo de otras unidades del MINAE, los informes financieros y administrativos que soliciten las autoridades competentes. y. Llevar a cabo el control financiero del gasto. z. Las que la Ley de Aguas Nº 276 y otras normas legales atribuyan.

[8] Ley N° 8023 del 24 de octubre del 2000, Artículo 1**.-** La presente ley **regula la planificación, la ejecución y el control de las actividades para la gestión integrada de los recursos hídricos**, así como de los demás recursos naturales de la cuenca del río Reventazón.// El propósito de este plan es manejar la cuenca mediante acciones correctivas de sus principales problemas y desarrollar proyectos sostenibles que involucren activamente a la sociedad civil organizada y a las entidades públicas, de esta forma se permitirá mejorar la calidad de vida de las comunidades vecinas y salvaguardarla.

[9] Artículo 2º—Para efectos de esta Ley, se presentan las siguientes definiciones: **a) Plan:** Plan de ordenamiento y manejo de la cuenca del río Reventazón. *(Así reformado el inciso anterior por el artículo 3° de la ley N° 9067 del 10 de setiembre del 2012)* b) **Análisis físico biológico**: Estudio que detecta, identifica y caracteriza los problemas biofísicos de la cuenca, con el fin de diseñar un plan de ordenamiento dirigido a la protección, la recuperación y el mejoramiento de los recursos naturales de esta. c) **Análisis socioeconómico**: Estudio y caracterización social y económica de la cuenca, para diseñar un plan de ordenamiento, tendiente a resolver los conflictos existentes en ella. d) **Acciones inmediatas en áreas prioritarias**: Actividades programadas con preferencia para ejecutarlas a corto plazo, por razones inherentes a las condiciones generales de la cuenca y su problemática. **e) Comcure:** Comisión para el Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río

privadas que tengan actividades que impacten el manejo integrado de la cuenca.

El objetivo general de Comcure, es definir, ejecutar y controlar el manejo de la cuenca del Río Reventazón y entre sus objetivos están: -Elaborar, ejecutar y controlar un plan de manejo con énfasis en la conservación y protección del agua. -Definir y ejecutar un proyecto de capacitación para la comunidad en materia de manejo de cuencas.-Capacitar a los funcionarios de instituciones e incorporar a la mujer en la ejecución de actividades.

El artículo 8[10] señala las atribuciones y funciones de Comcure, el artículo 25[11], regula el régimen de financiamiento de la Dirección de Aguas. Nótese que el ICE es una institución representada en Comcure.

Además, la ley señala que las municipalidades de la provincia de Cartago y los **demás organismos de la Administración Pública**, (incluye al ICE), prestarán su colaboración al Ministerio de Ambiente y Energía para cumplir con los fines de esta Ley.

En criterio de esta asesoría, la transformación operada al SNE mediante Ley 7593 (Aresep), y lo señalado en la Ley 8023 (Cuenca Reventazon), en lo que respecta al otorgamiento de concesiones en la Cuenca del Reventazón derogó tácitamente, lo señalado en la ley 1657.

Reventazón. **Es la instancia de coordinación entre todas las entidades públicas y privadas que tengan actividades que impacten el manejo integrado de la cuenca.** *(Así reformado el inciso anterior por el artículo 3° de la ley N° 9067 del 10 de setiembre del 2012)* f) **Desarrollo sostenible**: Desarrollo que distribuya de un modo más equitativo los beneficios del progreso económico, proteja el ambiente, nacional e internacional en beneficio de las futuras generaciones y mejore genuinamente, la calidad de vida.

[10] Artículo 8º—**Comcure** estará conformada de la siguiente manera: a) El Ministro de Ambiente y Energía o su representante de nivel superior. b) El Ministro de Agricultura y Ganadería o su representante de nivel superior. c) **El Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Electricidad o su representante de nivel superior**. d) El Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados o su representante de nivel superior. e) El Director de la Comisión Nacional de Emergencias o su representante de nivel superior. f) El Rector del Instituto Tecnológico de Costa Rica o su representante de nivel superior. g) Un representante de la Federación de Municipalidades de Cartago. h) Dos representantes de las asociaciones de usuarios, como las ambientalistas, las de agricultores y las industriales, que formen parte del comité consultivo y sean designados por este.

[11] Artículo 25.—Autorízase a las instituciones centralizadas y descentralizadas y las empresas públicas del Estado, para que incluyan en sus presupuestos las partidas anuales que estimen convenientes o donen fondos, para contribuir con los proyectos de ordenamiento y manejo de la cuenca, aprobados por Comcure, especialmente a aquellas instituciones que utilizan los recursos hídricos. // Las municipalidades de la provincia de Cartago y los demás organismos de la Administración Pública, prestarán su colaboración al Ministerio de Ambiente y Energía para cumplir con los fines de esta Ley

Dado que se trata de una ley posterior y especial, además, porque estas leyes no mantuvieron lo relativo a la excepción o limitación en el otorgamiento de concesiones con respecto al ICE.

Esta asesoría destaca dos aspectos relevantes a considerar por los señores y señoras Diputados:

En primer lugar Derogar una ley es una atribución exclusiva de la Asamblea Legislativa, los efectos de una derogación son a futuro, (ex nun), y se mantienen los efectos desplegados por la norma mientras tuvo vigencia y validez, además, se mantienen derechos adquiridos según mandato constitucional.

En segundo lugar, el artículo 121 inciso 14 de la Constitución Política,[12] le da un carácter de dominio público a las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional y estas sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa.

La decisión sobre el otorgamiento de una concesión en la materia que nos ocupa, en la actualidad, no queda exclusivamente a decisión del ICE como lo señala la Ley 1657 en cuanto a que *no se otorgarán concesiones hidráulicas en el sistema fluvial del río Reventazón si éstas interfieren o afectaren el aprovechamiento combinado que se proyecta realizar de los recursos de la Zona de Reserva…,* a criterio del Instituto Costarricense de Electricidad.

Lo anterior, en razón de que operó mediante la Ley 8023, una derogación tácita al crearse una ley posterior y especial, que se refiere a una participación no exclusiva del ICE, sino también de otras instituciones del Estado y que además, no se mantuvo en esta nueva norma, lo dispuesto en cuanto a no otorgar concesiones si el ICE no está de acuerdo.

---

12 Bienes de dominio público Artículo 121.- Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: … 14) Decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación. No podrán salir definitivamente del dominio del Estado: a) Las fuerzas que puedan obtenerse de las aguas del dominio público en el territorio nacional; b) Los yacimientos de carbón, las fuentes y depósitos de petróleo, y cualesquiera otras sustancias hidrocarburadas, así como los depósitos de minerales radiactivos existentes en el territorio nacional; c) Los servicios inalámbricos. Los bienes mencionados en los apartados a), b) y c) anteriores sólo podrán ser explotados por la administración pública o por particulares, de acuerdo con la ley o mediante concesión especial otorgada por tiempo limitado y con arreglo a las condiciones y estipulaciones que establezca la Asamblea Legislativa. Los ferrocarriles, muelles y aeropuertos nacionales -estos últimos mientras se encuentren en servicio- no podrán ser enajenados, arrendados ni gravados, directa o indirectamente, ni salir en forma alguna del dominio y control del Estado**.**

Por lo que, el legislador bien podría, por seguridad jurídica, hacer una derogación total y **expresa** de la ley 1657, porque operó una derogación **tácita** en cuanto a lo señalado en el artículo 13 de la Ley 1657 y el resto del articulado la esa Ley, ya cumplió su cometido.

SOBRE LA DEROGACIÓN EXPRESA Y LA DEROGACIÓN TÁCITA DE LAS LEYES[13].

Para mayor abundamiento, esta asesoría reitera lo señalado en los informes de derogación de leyes caducas por el Departamento de Servicios Técnicos.

La Constitución Política, en su artículo 121 inciso 1)[14], establece como potestad exclusiva de la Asamblea Legislativa la derogación de las leyes.
Por su parte, el artículo 129[15] de la Constitución Política establece, entre otros extremos, que la ley no queda derogada ni abrogada sino por otra posterior:

El artículo anterior se refiere, además, a la **obligatoriedad de las normas y el surgimiento de sus efectos**, a las leyes de interés público y leyes de orden público a los conceptos de **vigencia, aplicación y validez** de las normas, a la presunción de conocimiento de la ley, a la ineficacia de la renuncia de las leyes, a la nulidad de actos o convenios contra leyes prohibitivas, y a que no puede alegarse desuso, costumbre ni práctica en contrario.

Respecto al tema de la derogación, el artículo 8[16] del Código Civil señala que las leyes sólo se derogan por otras posteriores y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario. La derogatoria tendrá el

---

[13] Elaborado por Máster Georgina García Rojas, Jefe de Área, Departamento de Servicios Técnicos.

[14] **Artículo 121.-** Además de las otras atribuciones que le confiere esta Constitución, corresponde exclusivamente a la Asamblea Legislativa: Dictar las leyes, reformarlas, derogarlas, y darles interpretación auténtica, salvo lo dicho en el capítulo referente al Tribunal Supremo de Elecciones…"

[15] ***"Artículo 129.-*** *Las leyes son obligatorias y surten efectos desde el día que ellas designen; a falta de este requisito, diez días después de su publicación en el Diario Oficial. Nadie puede alegar ignorancia de la ley, salvo en los casos que la misma autorice. No tiene eficacia la renuncia de las leyes en general, ni la especial de las de interés público. Los actos y convenios contra las leyes prohibitivas serán nulos, si las mismas leyes no disponen otra cosa. La ley no queda abrogada ni derogada sino por otra posterior; contra su observancia no podrá alegarse desuso, costumbre ni práctica en contrario. Por vía de referéndum, el pueblo podrá abrogarla o derogarla, de conformidad con el artículo 105 de esta Constitución."*

[16] ARTÍCULO 8.- Las leyes sólo se derogan por otras posteriores y contra su observancia no puede alegarse desuso ni costumbre o práctica en contrario. La derogatoria tendrá el alcance que expresamente se disponga y se extenderá también a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior.
Por la simple derogatoria de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado."

alcance que expresamente se disponga y se extenderá también a todo aquello que en la ley nueva, sobre la misma materia, sea incompatible con la anterior**.**

La doctrina nacional se ha referido a la derogación y abrogación en el siguiente sentido: *"El acto por cuyo medio el legislador deja insubsistente una ley, se llama abrogación o derogación. En otro tiempo ambos términos no se usaban indistintamente, sino que con el primero se significaba la insubsistencia total; y con el segundo, la parcial; más en la actualidad no se hace esa distinción y se emplean casi de modo exclusivo las voces 'derogar" y "derogación" para expresar, respectivamente, la acción o resultado de abolir una ley en su totalidad, o en una parte nada más, con la advertencia consiguiente, en este último caso.* [17]

En relación con el tema de la derogación expresa y la derogación tácita, a continuación se destacan aspectos legales, doctrinarios y jurisprudenciales relevantes[18]:

a) Conflicto de normas en el tiempo:

Todo conflicto de normas supone un menoscabo al *Principio de Seguridad*, creando situaciones de incertidumbre jurídica en perjuicio del valor justicia;

[17] Brenes Córdoba (Alberto), "Tratado de las Personas", Editorial Costa Rica, San José, 1974, pp. 47 y 48.

[18] Esta asesoría se dio a la tarea de analizar alrededor de cincuenta criterios de la Procuraduría General de la República (dictámenes, opiniones jurídicas y consultas), así como doctrina y jurisprudencia en relación al tema de la derogación expresa y la derogación tácita de las normas: C-223-87 de 6 de noviembre de 1987; C-141-95 de 21 de junio de 1995; C-038-2003 de 14 de febrero de 2003; C-122-97 de 8 de julio de 1997, C-007-2003 de 16 de enero de 2003; C-022-99 del 28 de enero y C-168-99 del 20 de agosto ambos de 1999; OJ-036-99 y OJ-037-99 ambas del 23 de marzo de 1999; O.J.-044-2001 de 26 de abril de 2001; C-197-2010 de 16 de setiembre de 2010; C-062-99 de 25 de marzo de 1999; C-038-92 de 2 de marzo de 1992; C-038-2003 de 14 de febrero de 2003; C-054-2011 de 3 de marzo de 2011; C-150-2003 de 27 de mayo de 2003; C-054-2011 de 3 de marzo de 2011; C-347-2007 de 2 de octubre de 2007; **C-147-2000** de **30 de junio de 2000**; C-347-2007 de 2 de octubre de 2007**;** C-080-2004 de 9 de marzo de 2004; OJ-118-2004 de 27 de setiembre de 2004; C-061-2002 de 25 de febrero de 2002; O.J 063-99 del 25 de mayo de 1999; C-105-80 de **16 de mayo de 1980**; C-055-84 de **2 de febrero de 1984**; C-121-85 de **7 de junio de 1985; C-087-87 de 21 de abril de 1987; C-059-89 de 27 de marzo de 1989; C-263-2002** de **8 de octubre de 2002; Dictamen C-134-95;** C-141-95 de 21 de junio de 1995; C-062-99 de 25 de marzo de 1999; C-010-2002; Dictamen C-184-89 del 26 de octubre de 1989; Dictamen C-246-01 de 17 de setiembre de 2001; **C- 273-2000** de **8 de noviembre de 2000;** C-047-98 de 19 de marzo de 1998; C-032-94 de 24 de febrero de 1994; C-445-2008 de 16 de diciembre de 2008; OJ-137-2001 de 25 de septiembre de 2001; C-215-95 de 22 de setiembre de 1995; **C-198-2000** de **31 de agosto del 2000;** C-047-98 de 19 de marzo de 1998**;** OJ-004-2009 de 21 de enero de 2009; C-070-2002 de 8 de marzo de 2002; C-223-87 de 6 de noviembre de 1987; C-042-2007 de 15 de febrero de 2007; y C-066-97 de 2 de mayo de 1997.

situaciones que necesariamente el operador jurídico debe resolver oportunamente, de acuerdo a las vías adecuadas previstas en el ordenamiento, y los principios generales de derecho.

Hay reglas para solucionar los conflictos de normas en el tiempo. Unas normas están consagradas expresamente en el ordenamiento jurídico; otras, son principios que debe conocer el operador jurídico para hacer una "exégesis" del sistema jurídico; es decir, una interpretación o explicación adecuada de los preceptos jurídicos.

Primera regla: **Principio de Jerarquización Normativa**, el cual establece que en el ordenamiento jurídico existen unas normas que son superiores a otras. Las consecuencias de este principio son: la norma superior prevalece sobre la inferior; la de menor rango no puede modificar a la de superior jerarquía; el operador jurídico está en el deber de optar siempre por el precepto de mayor rango. Este principio se encuentra recogido en el ordenamiento jurídico costarricense en los artículos 7 y 10, e implícitamente, en los artículos 121 y 140, incisos 3) y 18) de la Constitución Política; en los artículos 1 y 2 del Código Civil, en el artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional y en el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública.

Segunda regla: **Principio de que norma posterior deroga a la anterior**. Esta regla supone que estamos frente a normas de igual jerarquía, ya que de no ser así, la técnica que se debería aplicar sería la expresada en el párrafo anterior. Nuestro ordenamiento jurídico regula lo relacionado con la derogación de normas, específicamente en el párrafo final del artículo 129 de la Constitución Política, en relación con el artículo 8° del Código Civil.

Tercera regla: **Principio de que la norma especial prevalece sobre la general**. Aquí estamos ante el supuesto de normas de igual jerarquía y que pueden tener o no la misma fecha de vigencia, debiendo optar el operador jurídico por la especial frente a la general.

b) Consideraciones respecto a la derogatoria expresa y tácita de las normas.

- De conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, las leyes son obligatorias y surten sus efectos desde el día que ellas designen. La forma en que dejan de surtir efectos son: a) derogatoria por otra ley en forma expresa; **b) derogatoria por otra ley cuando la posterior regule la misma materia que la anterior en forma diferente;** c) cuando se declare su inconstitucionalidad (artículo 10 de la Constitución en relación con el 88 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional,

caso en el cual la norma se “desaplica”); y d) cuando la Constitución o la propia ley establezcan plazos o condiciones determinadas para su vigencia.

- Las “antinomias normativas”[19] son contradicciones entre los preceptos normativos, y estas pueden ser resueltas mediante de **tres criterios hermenéuticos diferentes: el jerárquico, el de especialidad y el cronológico**. Son criterios que orientan al operador jurídico con el fin de determinar la aplicación de las normas.
- El criterio cronológico no implica que toda ley posterior deroga la anterior. Esto es válido si ambas normas son generales **pero no cuando está de por medio un criterio de especialidad.**
- La pérdida de vigencia de una norma legal puede derivar ya sea de un juicio de validez normativa (derogación tácita), o en su defecto de un juicio de oportunidad política (derogación expresa).
- Normalmente, la derogación expresa no presenta problema alguno toda vez que el legislador se encarga de definirla explícitamente. No sucede lo mismo con la derogatoria tácita, en cuyo caso, el efecto derogatorio opera únicamente respecto a las normas anteriores que resulten incompatibles con la nueva legislación y su determinación corresponde efectuarla a los operadores jurídicos.
- La **derogación tácita** se da en los casos en que existe “antinomia normativa”; es decir, **incompatibilidad entre los contenidos normativos de dos disposiciones que tienen la pretensión de regir un mismo supuesto de hecho o situación, y que poseen un mismo ámbito de vigencia temporal, espacial, personal y material.** En estos casos los efectos de ambas disposiciones se excluyen entre sí, resultando imposible jurídicamente la aplicación de ambas, con permanencia de los efectos de cada una. Por consiguiente, una debe eliminar la aplicación de la otra. Es una técnica poco recomendada porque genera inseguridad jurídica.
- Cuando existe un conflicto normativo, corresponderá al operador jurídico, determinar cuál es la norma que debe aplicarse, de acuerdo a un proceso de interpretación, en donde aplique los criterios de la **hermenéutica jurídica**, a saber: el criterio cronológico (norma posterior prevalece sobre norma anterior, salvo que ésta sea especial), jerárquico (norma inferior cede ante norma posterior); y el de especialidad-generalidad (norma general no deroga a norma

[19] *“Si en una misma ley aparecieren dos disposiciones que se contradicen, ante todo es preciso procurar armonizarlas de manera que una y otra puedan coexistir, pero sin violentar los textos, ni menos crear una situación antijurídica que haga imposible la solución justa de los puntos debatidos. Más si no fuere dable armonizar las disposiciones que se hallan en conflicto por ocurrir ese antagonismo irreductible que se denomina ‘antinomia’ de suerte que sea indispensable tener por eliminado uno de los preceptos legales contrapuestos, habrá de ser preferido y mantenerse el que se conforme mejor con los principios de derecho que rigen en la materia y con las nociones generales de equidad”* (Brenes Córdoba, op. cit., p. 47).

especial). Esta interpretación a su vez, debe realizarse en armonía con el objeto y el sentido que el legislador pretendió plasmar en la nueva ley.

- El **criterio de especialidad es un criterio relacional**, en el sentido en que ninguna norma es por sí misma especial, sino que lo es en comparación con otra. La norma "especial" constituye una excepción respecto de lo dispuesto por otra de alcance más general.
- De los criterios que la hermenéutica jurídica establece para la derogación tácita por incompatibilidad para el caso concreto, aplica el denominado principio de temporalidad, conforme al cual, entre dos normas que se contradicen, prima la norma más reciente por sobre la más antigua.
- Las normas jurídicas pueden cesar su vigencia en virtud de una norma posterior o norma derogatoria, la cual debe tener un rango igual o superior a aquélla que deroga. El fenómeno también puede ocurrir por “desaplicación” cuando, en nuestro caso, la Sala Constitucional ejerce el control de constitucionalidad sobre ellas y define que es contraria al Derecho de la Constitución.
- No debe confundirse la vigencia de la norma con su eficacia, pues la primera se encuentra referida a la obligatoriedad de la ley, su subsistencia en el tiempo transcurrido. La eficacia se refiere a la aplicabilidad o idoneidad para regular los casos en ella normados, de modo que, aun cuando la norma se encuentre derogada, su contenido puede extenderse a las situaciones que surgieron bajo su vigencia.
- Para establecer una derogación tácita se debe realizar una valoración e interpretación de todos y cada uno de los supuestos regulados, a fin de concluir si efectivamente las nuevas disposiciones se oponen a las antiguas o viceversa. Generalmente, esta tarea es llevada a cabo, a posteriori, por el Juez o el jurista cuando se encuentra ante la necesidad de su aplicación. Por lo complicado de esta labor, es de esperar que sea el propio legislador, a priori, quien ejecute dicha labor, de manera que tanto los jueces como los operadores jurídicos no interpreten erróneamente el espíritu de la norma.
- Para constatar la reforma o derogatoria tácita de una norma según a la doctrina y la jurisprudencia son dos los pasos que se deben seguir: a) establecer la existencia efectiva de incompatibilidad objetiva entre el contenido de los preceptos de la antigua norma y los de la nueva y, b) la determinación de los alcances de esa incompatibilidad. La incompatibilidad debe ser de tal grado o magnitud que permita calificar la contradicción insalvable, puesto que no fue la voluntad expresamente manifestada del legislador derogar la norma; en consecuencia, formalmente ambas normas coexisten y producen efectos jurídicos.
- No deben confundirse los criterios de vigencia de las normas con los criterios de interpretación de éstas, porque justamente estos últimos criterios van a ser utilizados frente a normas vigentes.
- La derogación tácita sólo puede producirse entre disposiciones normativas homogéneas, sea entre leyes o entre decretos, por ejemplo; o bien entre una

disposición normativa y otra jerárquicamente subordinada. Y al contrario, se ha afirmado que no cabe derogación tácita entre tipos normativos diferentes entre sí. El llamado principio de competencia ha sostenido que las leyes generales no derogan las especiales, sino cuando de manera expresa así lo declaran.

- En relación con el último párrafo del artículo 8 del Código Civil: la derogación de la norma "derogante" no hace revivir la derogada, aún cuando aquélla haya sido tácita. De manera que no puede considerarse que la reviviscencia de la norma derogada sea derivación del hecho de que la derogación tácita (a diferencia de la expresa) suspenda la vigencia de la ley, pero no la elimine. Por el contrario, en nuestro ordenamiento tanto en la derogación expresa como en la tácita, el efecto de la derogación es la pérdida de la vigencia de la norma, de modo que no es posible una reviviscencia automática tratándose de la derogación tácita. Los efectos de la derogación derivan, en ambos casos, de la inagotabilidad de la potestad legislativa, expresada en la ley.
- Resultaría altamente conveniente para los intereses nacionales y para la salud del Ordenamiento Jurídico costarricense que en la elaboración de las normas se sigan recomendaciones técnicas sobre la forma como se debe legislar como forma de depurar en mucho la legislación que nos rige.
- Lo característico de la derogación expresa es, sin duda, que la disposición legal derogatoria persigue directa y expresamente la finalidad de producir el efecto derogatorio.

La derogación, en cuanto a su extensión, puede ser total o parcial. La primera suprime por completo la ley antigua, sea que se limite a establecer la supresión, sea que la reemplace por otras disposiciones. La segunda suprime uno o más preceptos de la ley antigua, substituyéndolos o no por otros; dejando el resto vigente.

Con el propósito de ahondar en el tema, se transcriben algunas consideraciones doctrinales sobre la derogación de las leyes y los diferentes tipos de derogación:

"La derogación es la cesación de la eficacia de una ley en virtud de la disposición o disposiciones de otra ley posterior. Importa privar a la primera de su fuerza obligatoria, reemplazando o no sus disposiciones por otras. Su fundamento se halla en la evolución sin fin de la sociedad, que constantemente exige nuevas normas jurídicas que concuerden con el momento histórico en que se vive.
Antiguamente, se distinguía la abrogación, que entrañaba la supresión total de la ley, y la derogación, que sólo implicaba la supresión parcial, es decir, de sólo algunas de sus disposiciones. Después, ambas voces se hicieron sinónimas. Por fin, el uso, árbitro supremo del idioma, consagró la palabra derogación, y relegó al olvido a la otra, que raras veces se emplea. Así es en nuestra doctrina, pero en la de otros países se mantiene la palabra abrogación con diversos significados. (…) suele usarse la palabra "derogación" en el sentido de excepción, que constituye una norma respecto de otra u otras. Y así, por ejemplo, se dice que en algunas materias el Código de Comercio derogó al Código Civil, con lo que quiere significarse, no que el primer Código abolió las respectivas

disposiciones del segundo, sino que estableció normas que hacen excepción a las de éste. La derogación puede ser expresa o tácita. Hay derogación expresa cuando la nueva ley suprime formalmente la anterior, y tácita cuando la ley nueva contiene disposiciones incompatibles con las de la antigua. Lo que caracteriza esencialmente a la derogación expresa es la mención que hace el legislador de las leyes que deroga. Esta cita puede hacerse en globo, como cuando se dice 'quedan derogadas todas las leyes anteriores a ésta que versen sobre la misma materia', o indicando una por una, como cuando se dice: 'deróganse las leyes 1, de fecha tanto, 2 de fecha tanto', etc. La derogación tácita se funda en que, existiendo dos leyes contradictorias de diversas épocas, debe entenderse que la segunda ha sido dictada por el legislador con el propósito de modificar o corregir la primera. La derogación tácita pone de manifiesto la inutilidad del artículo final de muchas leyes, cuyo tenor declara abolidas 'todas las leyes anteriores contrarias a la presente' (…)[20].

Cabe preguntarse cuál tipo de derogación es preferible para efectos de la seguridad jurídica.

Al respecto, Alessandri y otros indican que *"es indudable la mayor conveniencia de usar la derogación expresa: evita dudas, facilita la labor del juez en la aplicación de los preceptos, etc. Y si muchas veces no se emplea, es por diversas razones: ignorancia del legislador sobre las leyes anteriores, pereza para consultar sus disposiciones y mencionarlas en la ley derogatoria, rapidez que exige el despacho de una ley impidiendo estudiar las antiguas para su mención expresa, dificultad material de referirse a todas las leyes anteriores. Es muy fácil señalar las leyes que reglamentan exclusivamente una institución; pero es difícil, y en ocasiones imposible, tener presentes todas las leyes de diversa naturaleza y categoría que contienen disposiciones aisladas o incidentales sobre una materia determinada que posteriormente viene a ser regida por una ley especial; para el autor de esta última en algunos casos resulta insuperable la cita particular de todos esos textos. Hoy las dificultades pueden salvarse con el auxilio de la moderna tecnología computacional"*[21].

Los tratadistas hablan, además, de ciertos aspectos más puntuales, relacionados con la derogación de las leyes. En primer lugar, señalan la llamada "derogación tácita por retrueque o carambola", la cual se produce cuando se derogan leyes usadas como referencia en otras leyes:

> *"Hay leyes que para regular una materia se remiten, en mayor o menor grado, a las disposiciones de otras. Estas leyes que simplemente se limitan a referirse a otros textos se llaman 'referenciales, y los textos a los cuales aluden se llaman 'leyes referidas'. Supóngase que una ley establezca normas especiales sobre la compraventa a plazo de automóviles, y que otra diga que la compraventa a plazo*

[20] Alessandri (Arturo), Somarriva (Manuel) y Vodanovic (Antonio), Tratado de Derecho Civil. Versión digital.
[21] Ibidem.

de los aparatos de televisión se regirá por las disposiciones de aquélla. En este caso la ley referencial es la última y la referida la primera, la de los automóviles. ¿Qué ocurre con la ley referencial si se deroga la ley referida? ¿También deja de existir? Si se concluye afirmativamente, es decir, que como consecuencia de la supresión de la ley referida, en la cual se apoya la referencial, queda al mismo tiempo derogada ésta, hay derogación tácita por retrueque o carambola. No hay ninguna pauta general o uniforme para determinar cuándo se produce o no se produce esta derogación, porque las leyes referenciales se presentan en formas, grados y matices muy diversos, como asimismo la derogación de la ley referida. En consecuencia, habrá que construir la solución en cada caso concreto, analizando sus particularidades. Así, por ejemplo, si la ley referencial puede operar autónomamente con la disposiciones de las cuales se apropió, es claro que éstas subsistirán como suyas por la referencia y nada importará la derogación de la ley referida, o que el texto de ésta se substituya por otro; la ley referencial permanecerá con el texto antiguo como propio. Pero hay derogación por carambola si se suprime la ley referida y ésta instituía un servicio, un funcionario o un tribunal que también era indispensable para el funcionamiento de la ley referencial"[22].

En segundo lugar, se refieren a la llamada *"derogación orgánica"*, la cual posee características propias:

"Es la que se produce cuando una ley disciplina toda la materia regulada por una o varias leyes precedentes, aunque no haya incompatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la ley nueva. Si el legislador ha reordenado toda la materia, es forzoso suponer que ha partido de otros principios directivos, los cuales, en sus variadas y posibles aplicaciones, podrían llevar a consecuencias diversas y aun opuestas a las que se pretenden si se introdujera un precepto de la ley antigua, aunque no fuera incompatible con las normas de la nueva ley. Para que esta derogación tenga lugar, es menester que la nueva ley reglamente en forma completa una materia o un organismo dado. El determinar si una materia está o no enteramente regulada por la nueva ley, depende, no del mayor o menor número de disposiciones que contiene la ley nueva con relación a la antigua, sino de la intención revelada por el legislador de abarcar con las nuevas disposiciones toda una materia, aun en el supuesto, muy improbable, de una disposición única. Muchos autores consideran la derogación orgánica como una especie de derogación tácita, porque dicen que toda ley que viene a regular totalmente una materia regida por otra ley anterior, contiene en sus preceptos una incompatibilidad implícita con cualesquiera otros que versen sobre el mismo asunto"[23].

Siendo la derogatoria de una ley un acto de relevancia jurídica, es claro que no puede ser producido por cualquier causa. En ese sentido, "*no puede estimarse que ha cesado de regir una ley por el solo hecho del cambio de autoridades como*

[22] Alessandri y otros, op. cit.
[23] Ibidem

consecuencia de las variaciones políticas normales o anormales"[24], Tampoco puede interpretarse que se agota con la desaparición de un Estado, pues *"los territorios que pasan de una soberanía a otra continúan regidos por las leyes del antiguo Estado, mientras el legislador del nuevo no las derogue expresa o tácitamente"*[25].

Más relevante aún para este análisis es que *"la cesación de los motivos de hecho que determinaron la dictación de la ley no produce el desaparecimiento de ésta, no sólo porque la ley no consiste en motivos, teniendo una existencia autónoma y objetiva, sino también… porque todas las manifestaciones de voluntad, aún las privadas, como sucede con los actos jurídicos, tienen su eficacia, persistan o no los motivos psicológicos que indujeron a realizarlos, y ya sean buenos o malos, verdaderos o erróneos"*[26].

En ese mismo sentido es relevante recordar que una costumbre contraria a la ley no tiene la virtud de derogarla.

Conviene señalar dos aspectos más: los efectos de la derogación en relación con leyes generales y leyes especiales, y el tema de la derogatoria de una ley derogatoria:

> *"Es indudable que si con posterioridad a una ley general se promulga una especial, ésta prevalece sobre aquélla en todo lo que sean incompatibles; deroga las disposiciones que no pueden coexistir con las suyas propias. Esto resulta de la mera aplicación de los principios generales de la derogación tácita. Pero el problema se complica cuando a una ley especial sucede una general. La mayor parte de los tratadistas, apoyándose en un antiguo aforismo, al que conceden honores de axioma, resuelve de inmediato que una ley general posterior no deroga a una ley especial anterior (lex posterior generalis non derogat priori speciali). No piensan de la misma manera otros autores que estiman que ésta es una cuestión de interpretación que se resuelve por el examen de la intención legislativa. Es posible que la ley general posterior trasluzca con evidencia la determinación de someter a su imperio los casos que eran objeto de ley especial"*[27].

Finalmente, tal como se indicó antes, una ley derogada no revive por el solo hecho de derogarse la ley derogatoria: *"Es necesario, pues, que una ley expresamente devuelva su vigor a una ley derogada; la simple abolición de la ley derogatoria no puede por sí sola dar vida a lo que ya no existe. Y es lógico que así sea. La ley es una declaración positiva y actual del legislador; su existencia no puede desprenderse*

[24] Alessandri y otros, op. cit
[25] Ibidem
[26] Ibidem
[27] Ibidem

por meras conjeturas. Las leyes que vuelven a poner en vigor una ley derogada, reciben el nombre de restauradoras o restablecedoras."[28]

Consideraciones sobre las normas obsoletas y las normas en desuso:

En ese sentido, cabe recordar que "*si bien la derogación –causa extrínseca– constituye la causa más frecuente e importante de la cesación de la eficacia legal, también existen otras, llamadas causas intrínsecas, porque van implícitas en la misma ley. Tales son: a) el transcurso del tiempo fijado para la vigencia de la ley, ya sea que ese tiempo aparezca predeterminado (como en las leyes que establecen un impuesto extraordinario por cierto plazo) o que resulte del mismo objeto de la ley, como sucede con las leyes transitorias (por ejemplo, las que se dictan mientras dura una situación anormal o las que rigen hasta que entre en vigor una nueva ley); b) la consecución del fin que la ley se propuso alcanzar, y c) la desaparición de una institución jurídica, o la imposibilidad de un hecho que era el presupuesto necesario de la ley. Así, por ejemplo, suprimido el cargo de Procurador General de la República, por ese solo hecho pierden eficacia todas las disposiciones legales que a él se refieren. Pero no puede estimarse causal de cesación de la ley… el desaparecimiento de los motivos de hecho que determinaron su promulgación. Si se establece un impuesto nuevo considerando las penurias de las arcas fiscales y más tarde sobreviene un período de prosperidad económica, nadie podría excusarse del gravamen, basado en el cambio de situación"*[29].

En relación con el concepto de desuso, es importante señalar lo que indica la doctrina al respecto:

El desuso es la no aplicación de una ley, el simple no uso de ella. Puede sobrevenir como consecuencia de la introducción de una norma consuetudinaria opuesta o diversa de la disposición de la ley, o como una abstención de su cumplimiento. En el primer evento, la ley es vencida por la costumbre positiva; en el segundo, por una negativa.¿Por qué caen las leyes en desuso? Por diversas causas. a) Desaparecimiento de las condiciones sociales, políticas y económicas que provocaron la dictación de la ley. b) El hecho de ser inadecuada una ley a la necesidad que pretende servir... c) Falta de correspondencia entre la ley y el sentido o mentalidad de una sociedad. Ejemplo típico en este punto son las leyes que castigan el duelo y que en casi todos los países no se cumplen. En una palabra, las leyes caen en desuso cuando la conciencia colectiva las considera malas o inaplicables. En el Derecho positivo de la mayoría de los países, por no decir de todos, el desuso no tiene valor alguno, carece de fuerza para destruir la ley, porque ésta nace y muere por obra del legislador..., el desuso no permite eludir el cumplimiento de la ley, porque la costumbre (positiva o negativa) por sí sola no constituye derecho. La mayoría de los autores se opone a concederle fuerza derogatoria al desuso.

[28] Ibidem
[29] Alessandri y otros, op.cit.

Se mencionan dos inconvenientes principales: por un lado, habría incertidumbre acerca del momento preciso en que el desuso se torna lo suficientemente grande para poder equipararlo a la derogación; y por otro, el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo tendrían un medio indirecto para derogar las leyes y así usurpar atribuciones del Legislativo; bastaría con que no aplicaran las leyes que no les convienen y hacerlas caer en el olvido. Además, se dice, podría prestarse a arbitrariedades: nada costaría a un tribunal rechazar la aplicación de determinada ley aduciendo que está en desuso. Hay, sin embargo, una minoría de autores que aboga en pro del desuso y dicen que su virtud derogatoria es una realidad que no puede soslayarse"[30].

Sin perjuicio de lo anterior, es claro que el motivo por el cual algunas leyes que han caído en desuso o son obsoletas es, en muchos casos, el mismo cambio social y el desarrollo; así como la variación en circunstancias sociales y políticas relevantes. Sin embargo, nada de esto faculta la falta de observancia de las normas, razón por lo que pareciera más conveniente su derogación.

III.- CONCLUSIÓN:

El legislador puede, por seguridad jurídica, hacer una derogación **total** y **expresa** de la Ley 1657, porque operó una derogación **tácita** en cuanto a lo señalado en el artículo 13 de la Ley 1657 y el resto del articulado la esa Ley está en desuso, porque ya cumplió su cometido.

IV.- ASPECTOS DE TECNICA LEGISLATIVA

Se recomienda cambiar el título del proyecto de ley, para que este refleje con mayor claridad el contenido de la ley, y no su finalidad según los proponentes, por lo que el titulo más adecuado es "Derogatoria de la Ley N.° 1657, "Respaldo Económico al ICE Planta Eléctrica La Garita y sus reformas", de 19 de octubre de 1953.

V.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO

Si bien estamos en presencia de una materia que toca sobre bienes de dominio público, De acuerdo con el artículo 119 constitucional, este proyecto de ley requiere ser aprobado por mayoría absoluta de los diputados presentes.

[30] Ibidem

Delegación:

La iniciativa de ley, al no encontrarse dentro de los supuestos mencionados en el artículo 124 constitucional, podrá ser delegado en una Comisión con Potestad Legislativa Plena.

Si bien, estamos en presencia en una materia que toca un bien dominio público conforme al artículo 121 inciso 14, lo que el proyecto pretende es derogar una ley que como se explicó está en desuso y en parte ha sido derogada tácitamente. Por lo que la normativa vigente en lo que a concesiones hidráulicas o en esa materia respecta, no se ve afectada.

Consultas:

Obligatorias
-ICE
-Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
-Municipalidades de la provincia de Cartago

Facultativas

-Minae
-Banco central de Costa Rica

V.- NORMATIVA CITADA

-Constitución Política de Costa Rica Artículo 121, Inc. 14)
-Ley de Aguas Nº 276 21 de agosto 1942
-Ley N.° 1657, “Respaldo Económico al ICE Planta Eléctrica La Garita y sus reformas”, de 19 de octubre de 1953
-Ley 8023, Ley de ordenamiento y manejo de la cuenca del Río Reventazón
-Ley Nº 7593 de 9 de agosto de 1996, *Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP).*

Elaborado por: JBN
*// CGA//28-9-2020
C. Archivo