



DEPARTAMENTO ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU- 216-2021

INFORME DE: PROYECTO DE LEY

**LEY PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA CUENCA DEL RÍO
SARAPIQUÍ Y LA PROTECCIÓN DE SU CAUCE PRINCIPAL**

Expediente N.º 22.524

INFORME JURÍDICO

**ELABORADO POR:
BRADLY YAMIL CHACÓN MURILLO
ASESOR PARLAMENTARIO**

**SUPERVISADO POR:
CRISTINA RAMÍREZ CHAVARRÍA
JEFA DE ÁREA**

**REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN POR:
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
DIRECTOR A.I.**

30 DE SETIEMBRE DE 2021



TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|----|
| I.- RESUMEN DEL PROYECTO _____ | 3 |
| II.- SOBRE EL FONDO _____ | 3 |
| III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO _____ | 6 |
| IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO _____ | 10 |
| Votación _____ | 10 |
| Delegación _____ | 10 |
| Consultas _____ | 10 |
| Obligatorias _____ | 10 |
| Facultativas _____ | 11 |
| V.- FUENTES CONSULTADAS _____ | 11 |



**ASAMBLEA
LEGISLATIVA**
de la República de Costa Rica

AL-DEST- IJU-216-2021

INFORME JURÍDICO

LEY PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA CUENCA DEL RÍO SARAPIQUÍ Y LA PROTECCIÓN DE SU CAUCE PRINCIPAL

Expediente N° 22.524

I.- RESUMEN DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley plantea la creación de una comisión para el manejo de la cuenca hidrográfica del río Sarapiquí. Además de ello propone establecer una salvaguarda ambiental para que no se otorguen concesiones o permisos de uso o de explotación a lo largo del cauce del río por un periodo de veinticinco años, los cuales serían prorrogables por periodos iguales en el caso de que con estudios técnicos se compruebe que son necesarios.

II.- SOBRE EL FONDO

El marco normativo legal que corresponde al manejo de cuencas se sustenta en los compromisos internacionales, la Constitución Política y las leyes del ambiente.

La Convención sobre los Humedales Ramsar, Irán 1971, Ley 7224, de 09 abril de 1991, establece compromisos y obligaciones a favor de la protección de los cuerpos de agua, especialmente los humedales.

El 5 de junio de 2020, mediante la Ley N°9849, la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica adicionó al artículo 50 de la Constitución Política, con el siguiente enunciado:

"(...) Toda persona tiene el derecho humano, básico e irrenunciable de acceso al agua potable, como bien esencial para la vida. El agua es un bien de la nación, indispensable para proteger tal derecho humano.

Su uso, protección, sostenibilidad, conservación y explotación se regirá por lo que establezca la ley que se creará para estos efectos y tendrá prioridad el abastecimiento de agua potable para consumo de las personas y las poblaciones".



La Ley Orgánica del Ambiente N° 7554 del 4 de octubre de 1995; y la Ley del Ministerio de Ambiente y Energía N° 7152 del 4 de junio de 1996 donde se identifica al Ministerio como rector de las políticas, normas y administración de los recursos naturales del país, con una efectiva participación de la sociedad Civil en la toma de decisiones.

La Ley N° 7779 de 30 de abril de 1998 (Uso, manejo y conservación de suelos), en sus Artículos 13, inciso b, y Artículo 15, señala claramente que, para la definición de planes de manejo, conservación y recuperación de suelos, se partirá del criterio básico del área hidrológicamente manejable como unidad, sean cuencas, subcuencas o microcuencas.

La Ley N° 276, “Ley de Aguas”, del 27 de agosto de 1942, regula todo lo referente al dominio, uso y aprovechamiento de las aguas. De tal manera, todas las personas físicas o jurídicas, públicas y privadas, tienen que contar con una concesión administrativa para todas las modalidades de uso del recurso hídrico.

Ley N° 449 Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad, del 8 de abril de 1949, establece que, mediante esta ley, se le atribuye entre sus funciones al Instituto Costarricense de Electricidad, la de conservar y defender los recursos hidráulicos del país, protegiendo las fuentes y cauces de los ríos y corrientes de agua.

Ley N° 4240, Ley de Planificación Urbana, del 15 de noviembre de 1968, indica que de acuerdo con las funciones que requiere la planificación urbana, nacional o regional, serán cumplidas por la Oficina de Planificación y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

El artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana, se le reconoce la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implementar un plan regulador y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor.

El Plan regulador local, según lo indica el artículo 16 de esta ley, debe contener los siguientes elementos:

a) la política de desarrollo, con enunciación de los principios y normas en que se fundamenta; b) el estudio de población; c) el uso de la tierra ; d) el estudio de circulación; e) los servicios comunales f) los servicios públicos, con análisis y ubicación en forma general de los sistemas e instalaciones principales de cañerías, alcantarillados sanitarios y pluviales, recolección, disposición de basuras y cualquier



otro análoga de importancia; g) la vivienda y renovación urbana con exposición de las necesidades y objetivos en vivienda y referencia a las áreas que deben ser sometidas a conservación, rehabilitación y remodelamiento.

La Ley N° 6797 del 4 de octubre de 1982 y sus reformas, Código de Minería, en su artículo primero indica que se le confiere al Estado el dominio absoluto, inalienable e imprescriptible de todos los recursos minerales que existen en el territorio nacional y en su mar patrimonial. El Estado procurará explotar las riquezas mineras por sí mismo o por medio de organismos que dependan de él. Si embargo, el Estado podrá otorgar concesiones para el reconocimiento, exploración, explotación y beneficio de los recursos minerales, conforme con dicha ley.

En el artículo tercero, esta ley otorga la competencia a la Dirección de Geología y Minas de dar permisos exclusivos de exploración y concesiones de explotación, previo análisis y aprobación del estudio que haga el correspondiente organismo gubernamental de control sobre el impacto ambiental de tales actividades. (Secretaría Técnica Ambiental)

Su artículo 12, contempla una serie de disposiciones sobre los permisos de explotación y la concesión de explotación de los yacimientos y depósitos minerales.

En los artículos 97,98,99,100,101,102 y 103 regulan todo lo concerniente a la protección ambiental.

Ley N° 2726, Ley de Creación del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, de acuerdo con el artículo 2 le corresponde a esta institución promover la conservación de las cuencas hidrográficas y la protección ecológica, así como el control de la contaminación de las aguas.

Ley N° 8023 de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón, del 24 de octubre del 2000. Es la primera norma legal que oficializa el trabajo de una comisión de cuenca hidrográfica.

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional, con la reforma del artículo 50 constitucional, que establece que el acceso al agua potable es uno de los principales y esenciales derechos humanos, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia reconoce de la misma manera el derecho fundamental al agua, según el cual debe concederse a todas las personas la posibilidad de acceder en condiciones de igualdad a los servicios de agua potable, toda vez que la misma resulta esencial para la vida y la salud humanas, tal como ha sido también reconocido en instrumentos internacionales sobre derechos humanos aplicables en Costa Rica. (Véase sentencias números 2007-17475, de las 11:05 horas de 30 de noviembre de 2007, y 2008-11390, de las 11:29 horas de 22 de julio de 2008).

III.- ANÁLISIS DEL ARTICULADO

ARTÍCULO 1.-

Se declara una salvaguarda (protección) ambiental a todo lo largo del cauce principal del río Sarapiquí, desde su nacimiento hasta la desembocadura en el río San Juan, por un periodo de veinticinco años prorrogables, con la finalidad de mantenerlo sano y libre de barreras físicas.

El artículo primero declara la salvaguarda ambiental a lo largo del cauce principal del río Sarapiquí hasta su desembocadura en el río San Juan, por un periodo de veinticinco años, los cuales pueden ser prorrogables para mantenerlo sano y libre de barreras físicas.

El párrafo segundo de este artículo cita:

“Durante la vigencia de la salvaguarda ambiental no podrán desarrollarse proyectos hidroeléctricos ni otorgar nuevas concesiones de extracción de materiales mineros.”

Por “salvaguarda ambiental”, debe entenderse como defensa o protección del estado natural del río Sarapiquí.

El proyecto de ley contiene un importante estudio en la exposición de motivos; no obstante se echa de menos un estudio técnico donde se valore el uso, manejo y la conservación de recursos y actividades humanas y económicas a lo largo del cauce del río que amerite una salvaguarda (no intervención o preservación); al no aportarse dicho estudio no se cuenta con un fundamento técnico-científico que muestre la aplicación del poder de reglamentación que ostenta el Poder Ejecutivo o la emisión de norma de rango de ley para garantizar la tutela jurídica que se plantea en esta iniciativa.

Esta asesoría recomienda a las señoras y señores diputados solicitar a las autoridades competentes, el estudio científico que determine la existencia o no de las circunstancias antes expuestas y fundamenten la necesidad de salvaguarda; además se recomienda solicitar que se indique si existen afluentes que alimenten de manera importante y protagonista al cauce principal del río Sarapiquí con la intención de constatar si también requieren la tutela jurídica de no intervención.

Por otro lado, recomendamos que para la comprensión jurídica se defina lo que debe entenderse como “barreras físicas”; ya que, este es un término coloquial y para efectos jurídicos constituye un término jurídico indeterminado, porque una barrera física puede ser un dique de contención; una cepa de plantas de bambú,

entre otras muchas circunstancias.

Con respecto a la prohibición de no desarrollar *“proyectos hidroeléctricos ni otorgar nuevas concesiones de extracción de materiales mineros.”*; indicamos que, dicha disposición podría ser inconstitucional, contraria al artículo 34¹ constitucional que prohíbe toda reforma en perjuicio, pues la disposición puede ser contraria a contratos de concesión o explotación que ya fueron firmados por el Estado y para todo efecto jurídico ya son ejecutables.

La Sala Constitucional en jurisprudencia reiterada ha citado que la aplicación *“retroactiva de la ley procede únicamente cuando con ello no se afecte persona alguna; derechos patrimoniales adquiridos o situaciones jurídicas consolidadas y por el contrario se beneficie al interesado con la aplicación retroactiva, es procedente.”* Sala Constitucional, voto 4397-99.

Por eso, a este párrafo, le hace falta la frase que mencione *“a excepción de aquellos contratos o concesiones vigentes a la fecha de entrada en vigor de esta ley.”*

ARTÍCULO 2.-

El artículo segundo crea la Comisión del Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Río Sarapiquí, CODESOSA. Tendrá como finalidad coordinar las acciones públicas necesarias para el manejo integral, inclusivo y sostenible de los recursos naturales, económicos y culturales de la cuenca del río Sarapiquí, para lo cual tendrá las siguientes facultades:

a) *Elaborar y aprobar dentro de su seno el Plan Integral de Manejo y Ordenamiento Territorial-Ambiental de la Cuenca del Río Sarapiquí que será remitido a conocimiento de las instituciones públicas que la integran.*

Sobre este punto cabe citar que el plan integral debe realizarse de acuerdo con la legislación vigente vinculada al ordenamiento y manejo del suelo y todas aquellas relacionadas con el recurso hídrico, por lo que esta facultad que se establece en el inciso a) debe estar sujeta a dicha normativa y se recomienda indicarlo en forma expresa; entre otros para evitar la imposición de limitaciones irracionales e ilegales al derecho de propiedad privada.

El inciso b) cita que corresponderá a CODESOSA, coordinar todas las acciones orientadas a proteger y desarrollar en forma sostenible la cuenca del río Sarapiquí.

Al respecto recomendamos indicar si las (acciones) a coordinar serán públicas o privadas o de ambos tipos

¹ *ARTÍCULO 34.- A ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, o de sus derechos patrimoniales adquiridos o de situaciones jurídicas consolidadas.*



El inciso d) indica que será finalidad de CODESOSA, promover la capacitación de los pobladores de dichas zonas en materia de desarrollo sostenible.

Sobre ello recomendamos agregar o especificar que estas acciones serán las vinculadas al desarrollo sostenible de la cuenca hidrográfica del río Sarapiquí.

El inciso e), establece como finalidad: *“Promover la participación directa y activa de los pobladores en la toma de decisiones y otras actividades relacionadas directamente con el manejo integral de la cuenca del río Sarapiquí.”*

Con la idea de conferir mayor alcance a esta finalidad recomendamos agregar una frase que indique que: para promover esta participación ciudadana la CODESOSA, emitirá los reglamentos necesarios de manera previa.

El inciso j), establece como finalidad y competencia a de la CODESOSA, el *“dictaminar los criterios técnicos para la prórroga de la salvaguarda y aplicación de las excepciones establecidas según los criterios establecidos en la presente ley y legislación nacional aplicable.”*

Esta asesoría considera que este punto resulta inconveniente que la CODESOSA, asuma esta función; ya que, debido a la competencia y especialidad de la materia, existen entidades del Estado, cuyo marco legal y personal especializado cuentan con experiencia; equipos científicos; metodologías de trabajo; marco legal que les respalda; formación especializada que es materialmente imposible asumir por parte de la CODESOSA.

Como por ejemplo los estudios de uso manejo y conservación de suelos; los inventarios biológicos o los relacionados a la protección de patrimonio arqueológico nacional.

Por ello recomendamos que la CODESOSA, sea entidad **de obligada consulta** para la prórroga de la salvaguarda y aplicación de las excepciones establecidas según los criterios establecidos en la presente ley y legislación nacional aplicable, en lugar de ser la encargada de emitir criterios técnicos; ya que, no posee la especialidad debido a la materia para ejercer dicha función.

ARTÍCULO 4.-

El artículo cuarto, titulado como (Organización) indica entre otras cosas que la Comisión (integrada en el artículo 3 del proyecto) nombrará de su seno un **coordinador y un subcoordinador** por un periodo de dos años, quien será el responsable de realizar las convocatorias, llevar las actas y gestionar los acuerdos

ante las autoridades competentes.

Sobre ello recomendamos a las y los legisladores que también se autorice mediante esta ley que tanto el coordinador como el subcoordinador en ausencia del primero, puedan ejecutar los acuerdos que sean adoptados por la CODESOSA.

ARTÍCULO 5.-

Este artículo indica que la “promoción del desarrollo sostenible de la cuenca hidrográfica del río Sarapiquí se realizará mediante un plan de desarrollo integral del manejo de zonas de amortiguamiento y de la cuenca aprobado por Codesosa. El plan será implementado por las instituciones y organizaciones que la integran, según sus competencias.”

Sobre este artículo cabe indicar que el concepto de desarrollo sostenible es muy amplio y de origen constitucional de acuerdo con el artículo 50 de la Carta Magna² corresponde al Estado garantizarlo. En la integración de CODESOSA, el Estado está representado por todo el conjunto de instituciones, para el caso concreto podemos citar a la Municipalidad de Sarapiquí; la compañía Nacional de Fuerza y Luz; el Instituto Costarricense de Turismo o el Instituto Nacional de Acueductos y Alcantarillados.

En ese sentido se recomienda indicar en la norma que el desarrollo sostenible, es una de las finalidades a cumplir por la Comisión y será uno de los ejes rectores del plan de manejo de la cuenca del río Sarapiquí.

Por otro lado, es conveniente que se defina para uso práctico lo que debe entenderse por **zonas de amortiguamiento**, ya que en materia ambiental esta es una frase usual; pero para que la administración pública actúe de acuerdo a los alcances esa frase resulta ambigua; ya que, no existe una delimitación o conceptualización de rango legal que lo establezca claramente; por esa razón y con la intención de que sea fácilmente identificable por parte del Estado y de los ciudadanos se recomienda definir tanto las características como en territorio que se denominarían “zonas de amortiguamiento”.

ARTÍCULO 7.-

Este artículo indica que la salvaguarda de la cuenca del río Sarapiquí podrá ser prorrogada por periodos iguales cuando no se hayan cumplido los objetivos de la presente ley para la cuenca por pruebas bioquímicas y análisis del ecosistema.

² *“Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.”*

Al respecto cabe citar que las prórrogas a esta salvaguarda constituyen una limitación a derechos de empresa y derecho de uso pleno de la propiedad privada entre otros; por ello, si mediante estudios técnicos se comprueba la necesidad de ampliar la salvaguarda esta debe darse únicamente mediante una ley especial emitida para el caso concreto; porque conlleva un cese a derechos constitucionales o legales.

TRANSITORIO ÚNICO. –

El transitorio único indica que en el plazo de dos meses, contados a partir de la entrada en vigor de esta Ley, *“el Minae, por medio de sus direcciones respectivas, deberá realizar un informe sobre el estado de todas las solicitudes pendientes de resolución, así como de los permisos y concesiones otorgadas sobre el desarrollo de proyectos hidroeléctricos y extracción de materiales mineros a lo largo del cauce principal de río Sarapiquí, desde su nacimiento hasta la desembocadura en el río San Juan. Inmediatamente se procederá a la cancelación, previa aplicación del debido proceso, de las concesiones que no cumplan con los requisitos solicitados.”*

Como ya se indicó en el comentario al artículo primero de este proyecto de ley, esta disposición es contraria al artículo 34 constitucional porque se estaría generando una reforma en perjuicio de actores públicos y privados que ya poseen derechos al contar con Contratos activos de concesión o explotación que ya fueron firmados por el Estado y para todo efecto jurídico ya son ejecutables. Por esta razón, recomendamos eliminar esta disposición. Adicionalmente, el proyecto no plantea un sistema de compensación económica para el sector público y privado que ha invertido en sus proyectos de concesión sobre el cauce del río.

IV.- ASPECTOS DE PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Votación

De conformidad el artículo 119 constitucional, este proyecto de ley necesita para su aprobación mayoría simple de la Asamblea Legislativa.

Delegación

Este proyecto es delegable para su conocimiento en una Comisión con Potestad Legislativa Plena por no recaer dentro de las excepciones que establece el artículo 124 párrafo tercero de la Constitución Política.

Consultas

Obligatorias

- ✓ Municipalidad del cantón de Sarapiquí
- ✓ Instituto Costarricense de Turismo
- ✓ Instituto Costarricense de Electricidad



- ✓ Universidad Nacional
- ✓ Universidad Estatal a Distancia

Facultativas

- ✓ Ministerio de Ambiente y Energía
- ✓ Ministerio de Agricultura
- ✓ Ministerio de Economía Industria y Comercio
- ✓ Ministerio de Salud
- ✓ Cámara de Turismo Sostenible de Sarapiquí (Catusa)
- ✓ Asociaciones de Desarrollo Integral de Sarapiquí
- ✓ Asociación Protectora de la Cuenca del Río Sarapiquí (APROCSARA)
- ✓ Comisión de Salvaguarda de la Cuenca del Río Sarapiquí

V.- FUENTES CONSULTADAS

- ✓ Constitución Política
- ✓ La Convención sobre los Humedales Ramsar, Irán 1971, Ley 7224, de 09 abril de 1991.
- ✓ Ley N°9849, la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica adicionó al artículo 50 de la Constitución Política, el siguiente párrafo:
- ✓ La Ley Orgánica del Ambiente N.° 7554 del 4 de octubre de 1995.
- ✓ Ley del Ministerio de Energía N.° 7152 del 4 de junio de 1996.
- ✓ La Ley No. 7779, Ley 7779 de 30 de abril de 1998.
- ✓ La Ley N° 276, “Ley de Aguas”, del 27 de agosto de 1942.
- ✓ Ley N° 449 Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad, del 8 de abril de 1949.
- ✓ Ley N° 4240, Ley de Planificación Urbana, del 15 de noviembre de 1968.
- ✓ La Ley N.° 6797 del 4 de octubre de 1982 y sus reformas, Código de Minería.
- ✓ Ley N.° 2726, Ley de Creación del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- ✓ Ley No. 8023 de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón, del 24 de octubre del 2000.

Elaborado por: ychm
/*Isch//30-9-2021
c. archivo//22524