



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IIN-009-2023

INFORME INTEGRADO SOBRE
DICTAMEN AFIRMATIVO UNANIME

PROYECTO DE LEY

**LEY DE CREACIÓN DEL ÁREA SILVESTRE PROTEGIDA PAISAJE NACIONAL
ESPEJO DE AGUA EMBALSE ARENAL Y FOMENTO DE
ACTIVIDADES ASOCIADAS AL USO SOSTENIBLE
EN SU ZONA DE AMORTIGUAMIENTO**

EXPEDIENTE N.º 22.981

INFORME INTEGRADO (JURÍDICO-SOCIOAMBIENTAL)

ELABORADO POR
NORMA EUGENIA ZELEDÓN PÉREZ
RUTH RAMÍREZ CORELLA

ASESORAS PARLAMENTARIAS

REVISADO Y SUPERVISADO POR
CRISTINA RAMÍREZ CHAVARRÍA
GASTÓN VARGAS ROJAS
JEFA DE ÁREA

REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL
FERNANDO CAMPOS MARTINEZ

21 DE MARZO, 2023

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	4
II. ANTECEDENTES	7
2.1 Proyectos Similares en la Corriente Legislativa	7
III. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	7
IV. CONTEXTO DEL ÁREA EN ESTUDIO “ZONA DE RESERVA DE ENERGÍA LA LAGUNA DEL ARENAL”	8
4.1 .- Ubicación y normativa que dio origen al área de estudio	8
4.2.- Recursos Naturales	9
4.2.1 Corredor Biológico Lago Arenal Tenorio CBLAT	10
4.2.2 Reserva de la Biosfera Agua y Paz	10
4.3 Embalse Arenal como sitio Ramsar	10
4.3.1 Factores adversos que afecten las características ecológicas del humedal, incluyendo los cambios en el uso del suelo	12
4.4 Comisión para la Implementación y Desarrollo de la Cuenca Arenal Tempisque (CIDECAT)	13
V. MARCO NORMATIVO DE LOS HUMEDALES	15
5.1 Definición jurídica de humedal	16
VI. PLAN DE MANEJO Y DESARROLLO DE LA CUENCA ARENAL TEMPISQUE: ZONIFICACIÓN DEL EMBALSE ARENAL DE COSTA RICA	22
6.1 Porción acuática del Parque Nacional Volcán Arenal	26
6.2 Puntos de atracaderos	27
VII. DIMENSIÓN SOCIO AMBIENTAL	28
7.1 Denuncias interpuestas por posible invasión de la Zona de Protección Forestal del Embalse Arenal	29
VIII. INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL	31
IX. ANÁLISIS DEL ARTICULADO	32
X. CONSIDERACIONES FINALES	64
XI. TÉCNICA LEGISLATIVA	69



XII. PROCEDIMIENTO	70
12.1 Votación	70
12.2 Delegación	70
12.3 Consultas	70
XIII. FUENTES	70



ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

AL-DEST- IIN-009-2023

INFORME INTEGRADO¹

DICTAMEN AFIRMATIVO UNANIME

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 N.º 22.981

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El presente informe se elabora sobre el Dictamen Afirmativo Unánime aprobado el 25 de abril del 2022 por las diputadas y diputados entonces integrantes de la Comisión Permanente Especial de Turismo sobre el proyecto “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 N° 22981, iniciativa del Poder Ejecutivo, publicado en La Gaceta N° 66, Alcance N°69, del 6 de abril del 2022.

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

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

Los humedales como el Embalse y su calidad de agua actual son indispensables por los beneficios o "servicios ecosistémicos" que brindan a la humanidad, desde suministro de agua dulce, alimentos, materiales de construcción, conservaciones

¹ Elaborado por Norma Eugenia Zeledón Pérez y Ruth Ramírez Corella, Asesoras Parlamentarias. Supervisado por y Cristina Ramírez Chavarría y Gastón Vargas Rojas, Jefes de Área Jurídica y Socioambiental respectivamente. Revisión final por Fernando Campos Martínez, Director del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.

la biodiversidad, generación de energía, control de crecidas, recarga de aguas subterráneas y mitigación del cambio climático. (Fuente: www.ramsar.org)²

Además, de estos usos y la importancia energética que representa el Embalse Arenal, parte de las justificaciones de la iniciativa legislativa es que este reservorio evidencia potencial para el desarrollo económico, social y turístico de la zona, resultado de su atractivo paisajístico y desarrollo de actividades productivas, comerciales y turísticas, basadas en la recreación, transporte, deporte, actividades acuáticas, entre otras.

El proponente del proyecto considera que existe un vacío regulatorio para el desarrollo de dichas actividades por lo que se propone la creación del Área Silvestre Protegida (ASP) denominada “Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal” cuyo objetivo principal es mantener la conservación del embalse para su fin prioritario establecido en la Ley N° 4334 del 05 de mayo de 1969, al declararlo Zona de Reserva de Energía, siendo ese propósito la producción de energía y promover el desarrollo de actividades reguladas a partir del uso sostenible e integral de las comunidades.

La presente iniciativa de ley en síntesis pretende en las disposiciones que conforman su contenido normativo, lo siguiente:

- Declarar de interés público el Plan de Desarrollo Ambiental y Social (PDAS) para la gestión sostenible de la zona de amortiguamiento del Embalse Arenal.
- Crear el Área Silvestre Protegida (ASP) Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal bajo la categoría de manejo Paisaje Nacional a la zona comprendida en el espejo de agua del embalse hasta la cota máxima de elevación 548.58 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m.) incluyendo las islas dentro de la misma.
- Autorizar al Instituto Geográfico Nacional (IGN) en coordinación con el con el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) la delimitación de esta ASP.
- Establecer regulaciones sobre las actividades que se permitirán o autorizarán en el área silvestre protegida que se busca crear, así como disposiciones relativas a los permisos y autorizaciones que han sido otorgadas y que deben otorgarse por las municipalidades y las instituciones públicas correspondientes.

² Aporte del asesor parlamentaria Giovanni Rodríguez Rodríguez del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Servicios Técnicos.

- Regular el aprovechamiento y uso sostenible del APS conforme la zonificación, así como lo regulado en el Plan General de Manejo y el Reglamento de Uso Público.
- Establecer las dependencias e instituciones responsables de la formulación del Plan General de Manejo y el Reglamento citado, entre ellas el MINAE, el ICE, los gobiernos locales y las instituciones con competencia en el sitio, entendiéndose como aquellas que tengan competencia dentro del área geográfica donde se va a crear o establecer el Área Silvestre Protegida (ASP) Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal.
- Asignar al Sistema de Áreas de Conservación (SINAC) la gestión de los recursos necesarios para la administración y protección del ASP que se pretende crear con este proyecto de ley, exceptuando de ese manejo las zonas de protección absoluta y las que se utilicen para la generación de electricidad por parte del ICE.
- Autorizar la desafectación según lo establecido en el artículo 33 de la Ley Forestal, N° 7575 del 13 de febrero de 1996, para establecer la zona de amortiguamiento del área silvestre protegida.
- Crear e incorporar al artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente (LOA), N° 7554 del 04 de octubre de 1995 varias categorías de manejo que el texto actual de esta ley no contempla entre ellas:

“Artículo 32 (...) h) Reserva Marina, i) Área Marina de Manejo, j) Parques Naturales Urbanos, k) Paisajes nacionales”

A excepción del Paisaje Nacional que se define en el artículo 32 bis que busca adicionar a la Ley Orgánica del Ambiente, las categorías de manejo restantes como Reserva Marina, Área Marina de Manejo y Parques Urbanos no son definidas en la reforma que se plantea a LOA en esta iniciativa legislativa

- Adicionar un artículo 32 bis a la Ley Orgánica del Ambiente que regula el área silvestre protegida denominada Paisaje Nacional, estableciendo sus objetivos.
- Establecer 4 disposiciones transitorias que señalan:
 - l) Plazos al SINAC, el ICE, las municipalidades e instituciones competentes para formular el Plan General de Manejo,

II) La vigencia de los permisos y autorizaciones otorgados por las municipalidades u otras instituciones al momento de entrar en vigencia la eventual ley.

III) Toda actividad que se ejecute al momento de entrar en vigencia el Plan General de Manejo del ASP que se busca crear con este proyecto de ley, debe ajustarse a lo dispuesto en dicho plan.

IV) El plazo para reglamentar la eventual ley.

II. ANTECEDENTES³

II.1 Proyectos Similares en la Corriente Legislativa

De acuerdo con la indagación efectuada por Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Servicios Técnicos, en corriente legislativa no existen proyectos de ley similares que aborden los temas de Ambiente, Áreas protegidas, Turismo, Recurso Hídrico, Parques Naturales.

III. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE⁴

“El proyecto de ley presenta una vinculación poco precisa o tangencial, no quedando muy clara una relación estrecha entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los propósitos del proyecto con la Agenda 2030, sin embargo, en los campos que afecta se muestra un impacto positivo.

La iniciativa legislativa reconoce la importancia que a nivel eco sistémico representa el Lago del Arenal, la protección que se pretende busca ordenar el uso del agua en y del espacio acuático en sus diferentes formas lo que deviene en una mejora de la calidad del agua, aumentará la eficiencia en el uso del recurso hídrico y eventualmente disminuirá la contaminación, lo cual es acorde con algunos de los propósitos que se pretenden alcanzar con el objetivo 6 de desarrollo sostenible relacionado con el agua limpia y el saneamiento que contempla la Agenda 2030

El Área Silvestre Protegida (ASP) Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal que se busca crear bajo una nueva categoría de manejo constituye un espacio acuático de gran importancia, por lo que es claro el impacto sobre toda la cuenca que representa la protección y gestión ambiental de dicho cuerpo de agua,

³ Recopilación realizada por el asesor parlamentaria Giovanni Rodríguez Rodríguez del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Servicios Técnicos.

⁴ Elaborado por el asesor parlamentario Giovanni Rodríguez Rodríguez del Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Servicios Técnicos.

en la vida del ecosistema terrestre, en ese sentido se puede vincular con décimo quinto objetivo de la Agenda citada, que tiene relación con la vida de los ecosistemas terrestres y acuáticos.”

No obstante, la vinculación con los ODS antes citados, el proyecto no logra alcanzar en forma contundente esos objetivos, tal como se determina en el apartado final de Consideraciones Finales o Conclusiones de este Informe.

IV. CONTEXTO DEL ÁREA EN ESTUDIO “ZONA DE RESERVA DE ENERGÍA LA LAGUNA DEL ARENAL”

IV.1 .- Ubicación y normativa que dio origen al área de estudio

El lago o embalse de Arenal se encuentra parcialmente en la provincia de Guanacaste y en la de Alajuela; abarca parte de los cantones Tilarán (Guanacaste), San Ramón y San Carlos (Alajuela). Las coordenadas geográficas de los principales puntos extremos son: punto 1-noreste) latitud 10 o 33’ 29” y 84 o 58’ 22” longitud; punto 2-sureste latitud 10 o 25’ 54” y longitud 84 o 44’ 06”. (Figura 1) Se puede localizar en las hojas topográficas Arenal, Tilarán y Fortuna a escala 1:50.000 del Instituto Geográfico Nacional.⁵

De acuerdo con la Ley que Declara “Zona de Reserva de Energía la Laguna Arenal” Ley N°4334 del 05 de mayo de 1969, especialmente su artículo 1 expresamente se dispone que la laguna Arenal, Cote y el río Arenal (cauce y aguas) incluyendo sus riveras en la extensión necesaria para garantizar que los recursos de esta cuenca se transformen en energía eléctrica utilizable para el desarrollo del país, forman parte de la Zona Nacional destinada por ley a ser una Reserva de Energía Eléctrica.

El carácter de inalienable que tienen esos terrenos, al igual que el área de protección del Lago Arenal son impuestas por normas de rango legal, y las acciones que se despliegan administrativamente para protegerlos y custodiarlos responden al principio legalidad.⁶

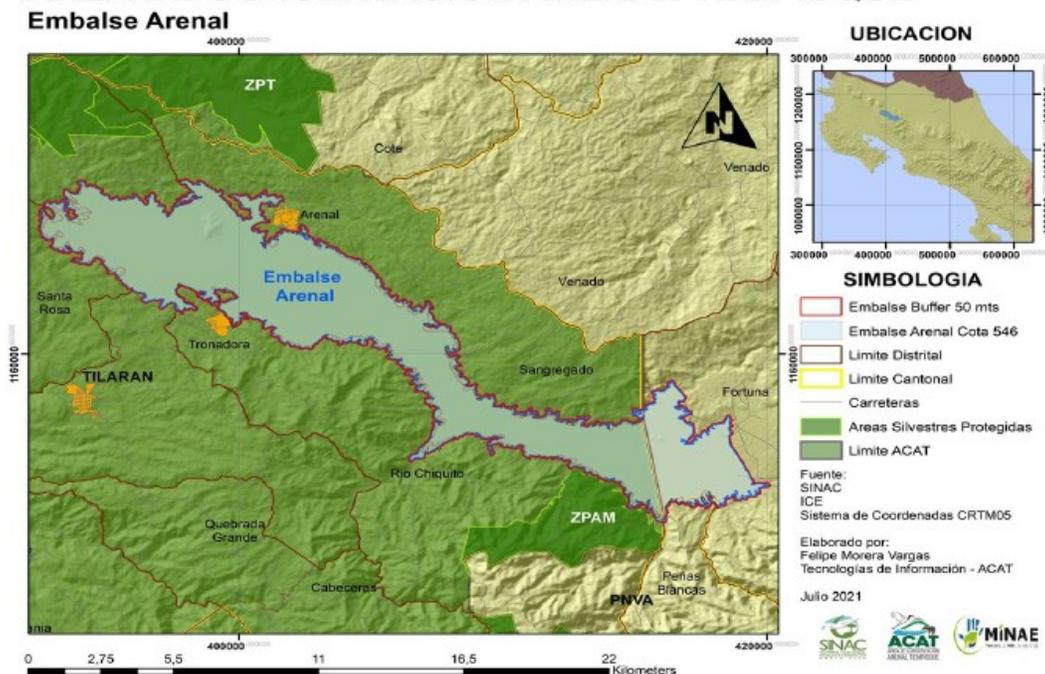
El área de protección de este tipo de cuerpos de agua (embalse) está definido por ley en una zona de cincuenta metros medidos horizontalmente de sus riberas, según lo dispuesto en el artículo 33 Ley Forestal N°7575 del 13 de febrero de

⁵ Araya García, Anabelle (2005) SITUACIÓN ACTUAL DEL ENTORNO DEL LAGO ARENAL Departamento de Geografía, Instituto Geográfico Nacional, Ministerio de Obras Públicas y Transportes. aarayag@mopt.go.cr

⁶ Expediente: 01-004856-0007-CO Res: 2001-10447 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. S.J., a las quince horas con trece minutos del dieciséis de octubre del dos mil uno.- Recurso de amparo interpuesto por R.Y.M., portador de la cédula de identidad número 0-000-000, a favor de G.B. con cédula de residente inversionista número 704-148800, 001573 y E.T.R. con pasaporte de su país número 154417841; contra el Instituto Costarricense de Electricidad.

1996. Se debe de tener claro que al comprar el Instituto Costarricense de Electricidad esos terrenos para construcción del embalse estos bienes pasan a ser del dominio público por afectación expresa de ley, la cual pretende precisamente proteger los bienes y evitar que cambie el uso del suelo para el cual fueron adquiridos y al que están destinados.⁷

AREA DE CONSERVACION ARENAL TEMPISQUE



Los principales centros de población localizados en el área de estudio son Tronadora y Nuevo Arenal. Aquí los residentes se dedican a la ganadería y a la agricultura de café, tomate y chile, aunque en la actualidad dominan los servicios de restaurantes y hotelería, actividades que se relacionan con el incremento de la actividad turística.

El turismo llega atraído por las bellezas escénicas del Volcán y el embalse de Arenal. El proyecto hidroeléctrico de Arenal genera beneficios múltiples tales como la producción de electricidad e irrigación de tierras productivas, abastece de agua potable a comunidades y mejora las vías de acceso, lo que constituye una mejora en la calidad de vida de los habitantes en general. Además, se crearon áreas de reserva forestal en los alrededores y parte de la región que forma parte del Área de Conservación Arenal (ACA).

4.2.- Recursos Naturales

En las siguientes secciones se explica brevemente la relevancia del Embalse Arenal como Corredor Biológico, Reserva de la Biosfera y Sitio Ramsar.

⁷ Expediente: 01-004856-0007-CO

4.2.1 Corredor Biológico Lago Arenal Tenorio CBLAT

El CBLAT abarca la totalidad del Embalse Arenal, este envuelve los poblados de Nuevo Tronadora, Tierras Morenas, Rio Piedras, Rio Chiquito, Silenció, Castillo, La Unión, Mata Caña, Arenal, Aguacate, San Luis y Viejo Arenal.

El Corredor Biológico Lago Arenal Tenorio fue creado con el objetivo de mejorar la conectividad ecológica entre el Parque Nacional Volcán Tenorio y el Parque Nacional Volcán Arenal, la protección y el manejo del ambiente, así como el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

4.2.2 Reserva de la Biosfera Agua y Paz

Las Reservas de Biosfera son "zonas de ecosistemas terrestres o costeros/marinos, o una combinación de estos, reconocidas como tales en un plano internacional en el marco del Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) de la UNESCO". Impulsa, del mismo modo, la integración de las poblaciones y la naturaleza, promoviendo un desarrollo sostenible por medio de un diálogo participativo, intercambio de conocimiento, reducción de la pobreza, mejoramiento del bienestar, respeto a valores culturales y capacidad de adaptación de la sociedad ante cambios.

En Costa Rica, existen 4 Reservas de la Biosfera y el CBLAT se ubica dentro del territorio de una de ellas: Reserva de la Biosfera Agua y Paz.

4.3 Embalse Arenal como sitio Ramsar

Tal y como se explicará más ampliamente en las secciones subsiguientes referidas al marco normativo que rige a los humedales y el análisis jurídico del articulado, la Convención Ramsar fue incorporada al ordenamiento jurídico costarricense mediante la Ley N° 7224 del 9 de abril de 1991. Este instrumento jurídico internacional contempla disposiciones dirigidas a garantizar la tutela y protección por parte de los Estados signatarios de humedales de relevancia internacional

Tal como define la Convención, en los humedales se incluye una amplia variedad de hábitat tales como pantanos, turberas, llanuras de inundación, ríos y lagos, y áreas costeras tales como marismas, manglares y praderas de pastos marinos, pero también arrecifes de coral y otras áreas marinas cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros, así como humedales artificiales tales como estanques de tratamiento de aguas residuales y embalses

Precisamente al amparo de esta Convención y una vez cumplido con lo requerido en ese instrumento el Humedal Cuenca Embalse Arenal, es incluido en la Lista de

Sitios Ramsar el 7 de marzo de 2000, puede describirse sucintamente de la siguiente manera:

- ✚ El Humedal Cuenca Embalse Arenal se trata de una cuenca hidrográfica de un lago artificial, que fue generado a partir de un represamiento en 1979, con el objetivo de ampliar la laguna natural original hasta aproximadamente el triple de su tamaño, con el objetivo de generar energía hidroeléctrica.
- ✚ Los antiguos pueblos de Arenal y Tronadora fueron reubicados para inundar el área donde se encontraban. Este es el lago más extenso de Costa Rica.
- ✚ Esta cuenca hidrográfica no es un área silvestre protegida.

En forma adicional es importante indicar que la ficha del humedal Ramsar “Cuenca Embalse Arenal” fue presentada por los especialistas del Área de Conservación Arenal (actualmente Área de Conservación Arenal Tempisque ACAT) del SINAC/MINAE en el año 2000.

En esta ficha se indican las principales características del humedal, y se establecen algunas medidas de conservación que en su momento fueron consideradas por parte de las autoridades encargadas de la elaboración del Plan de Manejo de la Cuenca Embalse Arenal oficializado en 1997.

**MINISTERIO DEL AMBIENTE Y ENERGIA
SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACIÓN
Area de Conservación Arenal (ACA)**

Ficha Informativa de los Humedales de Ramsar

**CATEGORÍAS APROBADAS POR LA RECOMENDACIÓN 4.7
DE LA CONFERENCIA DE LAS PARTES CONTRATANTES**

1. Fecha en que se completó la Ficha:	14 de febrero, 1999.
1. País:	Costa Rica
2. Nombre del Humedal:	Cuenca Embalse Arenal
3. Coordenadas geográficas:	Arenal-Tilarán-Fortuna. Longitud 84°51'00". Latitud: 10°30'00"
4. Altitud:	540 m.s.n.m.
5. Area:	50050 ha. (8.076,86 ha. espejo agua 41.733 ha. Tierra)

De acuerdo con la información contenida en la ficha Ramsar del Humedal, en relación con su jurisdicción las tierras que comprenden los 100 m. alrededor del Lago son patrimonio nacional. Las áreas que superan esta franja fueron adquiridas

por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) mediante expropiación.⁸, estableciéndose en dicha ficha que el régimen de propiedad del humedal es Estatal correspondiendo su administración al ICE.

Además, se indica que la jurisdicción administrativa para efectos de conservación corresponde al Ministerio del Ambiente y Energía MINAE, siendo la autoridad/institución responsable de la gestión/manejo del humedal, la cual realiza mediante el Área de Conservación Arenal, actualmente Área de Conservación Arenal Tempisque (ficha Ramsar).

4.3.1 Factores adversos que afecten las características ecológicas del humedal, incluyendo los cambios en el uso del suelo

a) A nivel del humedal los más importantes son:

1. Presenta en sus riberas un conjunto de procesos de remoción en masa y carcavamiento subsecuente, debido a la falta de protección adecuada en las orillas y a los cambios de nivel del espejo de agua.

2. Problemas de erosión fuertes, por efecto del oleaje y el viento, sobre todo en la porción noreste del embalse. En esta área los vientos arremeten con mayor fuerza (más de 40 km./h) y el cambio en los niveles de agua del embalse provoca mayor desestabilización, por erosión de bordes.

3. Áreas sobre utilizadas en terrenos aledaños que se dedican a actividades que sobrepasan su capacidad de uso, provocando el deterioro acelerado de sus recursos naturales y una pérdida de la productividad de estos (Ej.: terrenos dedicados a pastos localizados en áreas cuya capacidad de uso está entre las clases VI y VII, aptas únicamente para la reforestación, regeneración natural y/o protección absoluta. Esto trae consigo que los ríos que desembocan en la laguna transporten elevadísimas cantidades de sedimentos en suspensión, que le restan vida útil al embalse.

4. La infraestructura y servicios turísticos se han desarrollado sin ninguna planificación en los alrededores del embalse.

5. Contaminación.

6. Cacería y pesca. Estos dos puntos igual a nivel de cuenca.

b) A nivel potencial tanto para el embalse como para la cuenca:

1. Contaminación por desechos sólidos.

2. Cacería ilegal.

⁸ Ramsar dirección URL: <https://rsis.ramsar.org/RISapp/files/RISrep/CR1022RIS.pdf?language=es>

3. Contaminación de agua, suelo y aire.
4. Extracción ilegal de flora y fauna.
5. Turismo masivo irresponsable.
6. Minería (extracción y explotación irracional).
7. Cambio de uso del bosque.
8. Uso inapropiado de químicos.

4.4 Comisión para la Implementación y Desarrollo de la Cuenca Arenal Tempisque (CIDECAT)

Desde el año 1992 se realizan esfuerzos para orientar la toma de decisiones de las instituciones del Estado y de las instancias privadas para establecer políticas y estrategias de desarrollo socio productivo en la zona, siendo este uno de los principales retos para su conservación.

Uno de los resultados de los esfuerzos fue la creación de la Comisión para la Implementación y Desarrollo de la Cuenca Arenal Tempisque (CIDECAT), respaldada por el Decreto Ejecutivo N 37187-MINAE del 03 de mayo del 2012, cuya principal función es “canalizar los recursos técnicos, financieros y de infraestructura que se requieren para apoyar efectivamente la implementación del Plan de Manejo y Desarrollo de la Cuenca Laguna Arenal” (Bermúdez, 2018). Así como, “participar en el análisis, propuesta de soluciones y seguimiento a los diferentes problemas puntuales que se presentan en la Cuenca Arenal Tempisque” (Ministerio de Ambiente y Energía, 2012).⁹

Como parte de las funciones de la CIDECAT surge la necesidad de crear un Plan de Manejo del Embalse Arenal con el fin de lograr un desarrollo basado en las características, potencialidades y los recursos naturales existentes acordes con el manejo de la Cuenca Arenal Tempisque (Bermúdez, 2018).

Una de las insuficiencias detectadas para la creación del Plan de Manejo del Embalse Arenal es la carencia de una caracterización del Embalse Arenal y los cincuenta metros de protección. Por lo que es pertinente realizar una investigación donde se tome en cuenta el contexto socio ambiental, económico, de infraestructura, cultural y político administrativo del Embalse Arenal y la zona de protección, que funcione como una herramienta de línea base para la toma de decisiones en aspectos de gestión ambiental e impulsar el desarrollo sostenible de la zona.

Tempisque, de tal forma que para efectos del ordenamiento de las actividades que se desarrollan en el mismo, fue considerada dentro del plan de manejo de dicha cuenca hidrográfica.

⁹ Vindas, Cordero; María José (UCR-2020) Caracterización del Embalse Arenal de Costa Rica Comisión para la Implementación y Desarrollo de la Cuenca Arenal Tempisque Universidad de Costa Rica- Sede de Occidente María José Vindas Cordero. B57897 2020

La Cuenca Arenal Tempisque se encuentra directamente gestionada por la Comisión para la Implementación y Desarrollo de la Cuenca Arenal Tempisque (CIDECAT).

Esta comisión se creó en 1997 mediante el decreto ejecutivo 26396-Minae con el fin de implementar el Plan de Manejo y Desarrollo de la Cuenca Laguna Arenal. Desde un inicio CIDECAT estuvo integrada por seis entidades:

1. Área de Conservación Arenal Tempisque del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (ACAT-SINAC)
2. Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
3. Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA),
4. Fundación para el Desarrollo del Área de Conservación Arenal-Tempisque (FUNDACA),
5. Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) y
6. La Diócesis de Tilarán.

Posteriormente debido a las necesidades surgidas se unieron cinco entidades más:

7. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG),
8. Organización para Estudios Tropicales (OET),
9. Ministerio de Salud,
10. Instituto de Desarrollo Agrario (IDA),
11. Municipalidad de Cañas y
12. La Municipalidad de Tilarán (Vargas y León, 2012).

Los mismos autores mencionan que:

- ✚ Cidecat es una iniciativa que integra y coordina los esfuerzos de instituciones estatales y privadas en torno al manejo ambiental de las cuencas Arenal-Tempisque.
- ✚ Desde su creación, en 1997, la Comisión ha dado seguimiento a instrumentos de planificación y ordenamiento del territorio propiciando nuevos retos y espacios geográficos con una visión integradora en torno al manejo de los recursos hídricos (p.46).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 37187-MINAET a través del cual se crea esta Comisión, los principales objetivos de este órgano colegiado son:

- ✚ -Promover la coordinación que determine el desarrollo de planes, programas y proyectos que respondan al manejo integral de los recursos de

la Cuenca Arenal- Tempisque, logrando un equilibrio entre las necesidades de la población y la naturaleza.

- ✚ -Efectuar las gestiones pertinentes para canalizar recursos de infraestructura, técnicos y financieros, a nivel interno o externo del país, para apoyar de manera efectiva la ejecución de acciones que promuevan el manejo integral de la Cuenca.
- ✚ -Participar en el análisis, propuesta de soluciones y seguimiento a los diferentes problemas puntuales que se presentan en la Cuenca Arenal - Tempisque.

Mediante la conformación de esta comisión local se atiende intereses de conservación, motivando a la población a un adecuado uso de los recursos existentes en la cuenca Arenal que contribuya a su desarrollo integral.

V. MARCO NORMATIVO DE LOS HUMEDALES

Costa Rica con la ratificación de la Convención relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (Convención de Ramsar) aprobada mediante Ley N°. 7224 de 7 de abril de 1991, vigente a partir del 8 de mayo de ese año, adquirió el compromiso de la conservación y el uso racional de los humedales mediante acciones locales y nacionales, con la cooperación internacional, como contribución al logro de un desarrollo sostenible.

La Convención aplica una definición amplia de los humedales, que abarca todos los lagos y ríos, acuíferos subterráneos, pantanos y marismas, pastizales húmedos, turberas, oasis, estuarios, deltas y bajos de marea, manglares y otras zonas costeras, arrecifes coralinos, y sitios artificiales como estanques piscícolas, arrozales, reservorios y salinas.

En el marco de los “tres pilares” de la Convención, las Partes Contratantes se comprometen a:

- ✚ Trabajar en pro del uso racional de todos los humedales de su territorio;
- ✚ Designar humedales idóneos para la lista de Humedales de Importancia Internacional (la “Lista de Ramsar”) y garantizar su manejo eficaz;
- ✚ Cooperar en el plano internacional en materia de humedales transfronterizos, sistemas de humedales compartidos y especies compartidas.

En el artículo 3.1.de la Convención Ramsar, existe el compromiso jurídico de las Partes Contratantes de aplicar, donde sea posible según las características

ecológicas, el uso racional de los humedales, entendiendo este uso racional de los humedales como el mantenimiento de sus características ecológicas, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible.

El uso racional por tanto puede considerarse como la conservación y el uso sostenible de los humedales y todos los servicios que proporcionan, en beneficio de las personas y la naturaleza.

Además, las partes contratantes se comprometen a trabajar en pro del uso racional de todos los humedales y recursos hídricos de su territorio mediante planes, políticas y legislación nacionales, medidas de gestión y educación del público.”

La Convención también establece que las partes definen dentro de su territorio los humedales que consideran son de importancia internacional, amparados con lo que la propia Convención establece, lo cual da lugar a una lista de humedales.

Tal y como lo establece el artículo 2 de la Convención Ramsar, la importancia internacional de un humedal se define a partir de criterios ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos o hidrológicos, con especial atención a la importancia que estos tienen para las aves acuáticas a lo largo de todo el año.

Actualmente Costa Rica tiene designados 12 sitios como Humedales de Importancia Internacional (sitios Ramsar), con una superficie total de 569,742 hectáreas.

v.1 **Definición jurídica de humedal**

En el país, la definición jurídica de humedales fue introducida en el artículo 1 de la Convención Ramsar, aprobada por Ley N° 7224 de abril de 1991, la cual también se contemplaba en el artículo 2 de la Ley Conservación de la Vida Silvestre, (en adelante LCVS) N°. 7317 del 30 de octubre de 1992, hasta que fue reformada por el artículo 1 de la Ley N° 9106 del 20 de diciembre del 2012, definiéndolo como:

*“**Artículo 1.-** En el sentido de la presente Convención, **los humedales son extensiones de marismas, pantanos, turberas o aguas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes dulces, salobres o saladas, incluyendo las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros...**”*

Esta definición jurídica fue actualizada con la Ley Orgánica del Ambiente, (en adelante LOA) detallando el artículo 40 como:

*“**Artículo 40.- Definición de humedales.** Los humedales son los ecosistemas con dependencia de regímenes acuáticos, naturales o artificiales, permanentes o temporales, lénticos o lóuticos, dulces,*

salobres o salados, incluyendo las extensiones marinas hasta el límite posterior de fanerógamas marinas o arrecifes de coral o, en su ausencia, hasta seis metros de profundidad en marea baja”.

Esta última definición se reafirma en otros cuerpos jurídicos más recientes como el “Decreto N° 36786-MINAET “Manual para la Clasificación de Tierras Dedicadas a la Conservación de los Recursos Naturales Dentro de la Zona Marítimo Terrestre en Costa Rica” del 12 de agosto del 2011 en su artículo IV. inciso j)”.

Entre una y otra definición hay una diferencia que merece ser apuntada.

- La Convención Ramsar define a los humedales según sus características físicas (marismas, pantanos, turberas, etc.).
- La Ley Orgánica del Ambiente y el Decreto Ejecutivo N° 36786-MINAET definen los humedales según sus características bióticas, pues señala que son ecosistemas que dependen de regímenes acuáticos.

En todo caso, no se trata de definiciones contradictorias sino complementarias

El régimen jurídico de los humedales puede ser muy variado en la medida en que estos pueden formar parte de casi que cualquier área silvestre protegida, según las categorías de manejo que la Ley Orgánica del Ambiente establece en su artículo 32.

Además, a los humedales le son aplicables otras disposiciones, como;

- La Ley de Aguas N° 276 del 27 de agosto de 1942.
- El Código de Minería Ley N° 6797 de 04 de octubre de 1982.
- La Ley de Concesión y operación de Marinas Turísticas, No. 7744 del 19 de diciembre de 1997.
- La Ley Marco de Concesión para el Aprovechamiento de las Fuerzas Hidráulicas para la Generación Hidroeléctrica” N° 8723 del 22 de abril del 2009, que permiten otorgar, permisos, concesiones para el aprovechamiento del agua por ser de dominio público, explotación de recursos mineros, establecimiento de marinas y atracaderos turísticos (ver excepciones que señalan la Ley) , así como el aprovechamiento de las fuerzas hidráulicas que puedan obtenerse de las aguas de dominio público del territorio nacional, todo lo anterior en algunos de los tipos de humedales que existen el país.

Así mismo, en Ley de Pesca y Acuicultura N° 8436 del 1 de marzo del 2005 en su artículo 2 inciso 18 define que se entiende por humedal para efectos de aplicación de la ley, cuyo texto en lo que interesa dice:

“Artículo 2º-Para los efectos de la presente Ley, se definen los siguientes términos:

(...)

*18. **Humedales:** Ecosistemas con dependencia de regímenes acuáticos, permanentes o temporales, lénticos o lóticos, dulces, salobres o salados, incluso las extensiones marinas hasta el límite posterior de fanerógamas marinas o arrecifes de coral, o en su ausencia, hasta seis metros de profundidad en marea baja...”*

A su vez la Ley de Pesca y Acuicultura, regula el ejercicio de la actividad pesquera con fines comerciales y pesca deportiva en áreas silvestres protegidas otorgando en los artículos 9 y 13¹⁰ de este cuerpo normativo, la facultad al MINAE y al INCOPECA para que de común acuerdo, establezcan y aprueben planes de manejo conjunto de recursos marinos de los humedales, regulando el aprovechamiento racional de los recursos acuáticos, excepto en los comprendidos en parques nacionales y reservas biológicas donde se prohíbe legalmente su explotación.

De esta forma, mediante el Decreto Ejecutivo N° 39411-MINAE-MAG del 02 de septiembre del 2015 se emitió el “Reglamento Para el Aprovechamiento Racional de los Recursos Acuáticos Aprobados en los Planes Generales de Manejo de los Humedales” con el objetivo de establecer la posibilidad, de aprovechamiento racional de los recursos acuáticos del manglar, mediante los lineamientos que

¹⁰ **Artículo 9º**-Prohíbense el ejercicio de la actividad pesquera con fines comerciales y la pesca deportiva en parques nacionales, monumentos naturales y reservas biológicas.

El ejercicio de la actividad pesquera en la parte continental e insular, en las reservas forestales, zonas protectoras, refugios nacionales de vida silvestre y humedales, estará restringido de conformidad con los planes de manejo, que determine para cada zona el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), en el ámbito de sus atribuciones. Para crear o ampliar zonas protegidas que cubran áreas marinas, salvo las que apruebe la Asamblea Legislativa de conformidad con las leyes vigentes, el Ministerio deberá consultar el criterio del INCOPECA, acerca del uso sostenible de los recursos biológicos en estas zonas.

La opinión que el INCOPECA externe deberá estar fundamentada en criterios técnicos, sociales y económicos, científicos y ecológicos, y ser emitida dentro del plazo de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de recibida la consulta.

La vigilancia de la pesca en las áreas silvestres protegidas indicadas en este artículo, le corresponderá al MINAE, que podrá coordinar los operativos con el Servicio Nacional de Guardacostas.

Se permitirá a las embarcaciones permanecer en las áreas protegidas con porción marina o sin ella, en los supuestos de caso fortuito y fuerza mayor, mientras duren tales situaciones.

El MINAE y el INCOPECA podrán autorizar, conjuntamente, el tránsito o fondeo de embarcaciones en áreas protegidas, cuando las condiciones naturales estrictamente lo requieran.

Artículo 13.-El INCOPECA ejercerá el control de la actividad pesquera y acuícola que se realice en aguas marinas e interiores y brindará asistencia técnica a la actividad acuícola en aguas continentales y marinas. En aguas continentales, la protección de los recursos acuáticos le corresponderá al MINAE. Dentro de estas últimas estarán comprendidos los ríos y sus desembocaduras, los lagos, las lagunas y los embalses, incluso las áreas declaradas como reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, manglares, humedales, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre y monumentos naturales, con apego a la legislación vigente y a lo dispuesto en los tratados internacionales ratificados, en especial en el RAMSAR.

Se faculta al MINAE y al INCOPECA para que, de común acuerdo, establezcan y aprueben, planes de manejo conjunto de recursos marinos de los humedales para el aprovechamiento racional de los recursos acuáticos, excepto en los comprendidos en parques nacionales y reservas biológicas.

dicte los respectivos planes generales de manejo en estas áreas silvestres protegidas.

Esta posibilidad de aprovechamiento racional será realizada únicamente por personas que integren asociaciones y cooperativas legalmente constituidas de las comunidades locales que tradicionalmente han ejercido esta actividad, y que dentro de sus fines estén asociadas con el uso de este recurso.

Ahora bien, al retomar el término jurídico que utiliza la Ley Orgánica del Ambiente, se señala que lo hace en doble dimensión, primero como categoría de manejo Área Silvestre Protegida, según lo define el artículo 32 inciso f), en relación con el numeral 35, y como espacio o ecosistema.

De este modo dependiendo del tipo de humedal que nos encontremos, se puede determinar el tipo de régimen jurídico específico a que están sometidos los humedales.

En este sentido, es de especial importancia analizar el régimen legal de protección que se le otorga a un determinado humedal en el caso de que forme parte de: un Área Silvestre Protegida (ASP), o constituya el propio humedal un ASP, forme parte del Patrimonio Natural del Estado, o nos encontremos ante un humedal en propiedad privada.

De esta manera el Régimen legal de protección como Área Silvestre Protegida serían los ecosistemas de humedal que por interés del Poder Ejecutivo, son establecidos conforme al artículo 32 inciso f) de la Ley Orgánica del Ambiente, y que estas a su vez, conforme a lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley Forestal N° 7575 de 13 de febrero de 1996 constituyen Patrimonio Natural del Estado y se encuentran afectados por las disposiciones que regula en cuanto a actividades permitidas dentro de este Patrimonio, como lo son únicamente, las labores de investigación, capacitación y ecoturismo (artículo 18 de la Ley Forestal).

En el artículo 13 del mismo cuerpo normativo, atribuye al MINAE a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, conforme lo establece el artículo 22 de la Ley de Biodiversidad la administración del Patrimonio Natural del Estado, el cual no está conformado solamente por las áreas silvestres protegidas, sino que comprende, además, los terrenos forestales o de aptitud forestal de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables y de las fincas pertenecientes a la Administración Pública.

En razón de ello, también puede existir ecosistemas de humedal que no están dentro de declaratorias de áreas silvestres protegidas, pero que forman parte del Patrimonio Natural del Estado, por tratarse de terrenos forestales o de aptitud forestal en áreas inalienables, tales como: la zona de cincuenta metros contigua al sector navegable declarado por el Poder Ejecutivo para ciertos ríos; la Zona

Marítimo Terrestre y litorales, donde se incluyen los terrenos contiguos a los ríos hasta el punto en que estos se encuentren bajo la influencia de las mareas (rías) y esteros; y las islas.

En igual sentido, se incluye manglares, pantanos, bosques anegados, salitrales y yolillales que están clasificados como humedales según el Manual para la clasificación de tierras dedicadas a la conservación de los recursos naturales dentro de la Zona Marítimo Terrestre en Costa Rica, Decreto N° 36786-MINAET del 12 de agosto del 2011, (artículo V.3), el cual está vigente.

Queda claro entonces que, los únicos humedales que se consideran parte del Patrimonio Natural del Estado son aquellos que se encuentran en bienes de dominio público, independiente de que hayan sido reconocidos como áreas silvestres protegidas.¹¹

En otras palabras, pese a no ser declarados como áreas silvestres protegidas, los humedales que están dentro de bienes de dominio público, son parte del Patrimonio Natural del Estado¹².

En el caso concreto, del Embalse Arenal y de los terrenos que forman partes de las riveras de este lago, se debe recordar que según la información contenida en la ficha Ramsar del Humedal, en relación con su jurisdicción las tierras que comprenden los 100 m. alrededor del Lago son Patrimonio Nacional.

En forma adicional en la ficha citada se indica que las áreas que superan esta franja fueron adquiridas por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) mediante expropiación.¹³, señalando expresamente que el régimen de propiedad del humedal es Estatal correspondiendo su administración al ICE y por ley tutelar su conservación, así como garantizar su protección corresponde al MINAE.

Y por último existe una gran cantidad de humedales ubicados en terrenos privados sobre los cuales existía una discusión jurídica acerca de si estos humedales constituían Patrimonio Natural del Estado con las restricciones de uso señaladas en la Ley Forestal (artículo 18), así como a quien le corresponde la administración, en razón, que la administración de los humedales considerados Patrimonio Natural del Estado corresponde al Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)¹⁴.

¹¹ Política Nacional de Humedales 2017-2030 (2017) MINAE/PNUD/MIDEPLAN/GEF/PROYECTO AZUL.

¹² Para mayor abundamiento, sobre la inclusión específica de los humedales dentro del Patrimonio Natural del Estado se puede ver los dictámenes y pronunciamientos de la Procuraduría General de la República números C-210-2002, C-351-2006, C-093-2007, OJ-024-2013, C-161-2013, OJ-082-2014, C-365-2014 y C-162-2015, entre otros.

¹³ Ramsar dirección URL: <https://rsis.ramsar.org/RISapp/files/RISrep/CR1022RIS.pdf?language=es>

¹⁴ Ley de Conservación de la Vida Silvestre, No. 7317 de 30 de octubre de 1992, en el artículo 7 inciso h) establece como competencia del SINAC "Proteger, supervisar y administrar, con enfoque ecosistémicos los humedales, así como determinar su calificación de importancia nacional o internacional."

La Sala Constitucional al resolver la Acción de Inconstitucionalidad que se tramitó bajo el expediente N° 12-011423-0007-CO, contra los artículos 1 y 5 de la Ley N°7744, aclaró en la Resolución 2016-003855 del 15 de marzo del 2016 que no todos los humedales forman parte del Patrimonio Natural del Estado (PNE), sino sólo aquellos que están en bienes de dominio público, pues pueden existir humedales en propiedad privada.

Incluso aclara el órgano constitucional en esa resolución que los humedales que están en propiedad privada también están sujetos a una protección jurídica especial, en razón que las actividades que se pueden desarrollar en ellos están sujetas a ciertas limitaciones, pues no excluye normas y protocolos de tutela preventiva a la que debe someterse toda propiedad privada en donde haya un humedal o el concesionario de un humedal.

El legislador costarricense, por su uso múltiple, optó por declarar de interés público la totalidad de humedales del país, estén o no protegidos por las leyes que rijan esta materia, así como su conservación, estableció la prohibición de realizar actividades orientadas a interrumpir los ciclos naturales, como la construcción de diques que eviten el flujo de aguas marinas o continentales, drenajes, desecamiento, relleno o cualquier otra alteración que provoque el deterioro y la eliminación de tales ecosistemas.

A su vez, el legislador exige que cualquier actividad que se realice de previo debe someterse al proceso de Evaluación de Impacto Ambiental ante la Secretaria Técnica Nacional Ambiental (Artículos 17,41, 44 y 45 Ley Orgánica del Ambiente).

Además, la Sala Constitucional en la Resolución N° 2016-003855, señala

“...que a modo de ejemplo y sin excluir otro tipo de protección establecido en otras normas, se debe acatar las disposiciones que definen las conductas prohibidas que establece la Ley de Conservación de Vida Silvestre, - como:

- Drenar, secar, rellenar o eliminar lagos, lagunas no artificiales y los demás humedales, declarados o no como tales sin previa autorización del SINAC (Artículo 98),*
- Arrojar aguas servidas, aguas negras, lodos, desechos o cualquier sustancia contaminante en manantiales, ríos, quebradas, arroyos permanentes o no permanentes, lagos, lagunas, marismas y embalses naturales o artificiales, esteros, turberas, pantanos, humedales, aguas dulces, salobres o saladas, en sus cauces o en sus respectivas áreas de protección (Artículo 128),*
- Pescar en aguas continentales -ríos, riachuelos y quebradas hasta su desembocadura, lagos, lagunas, embalses, esteros y demás humedales-, de propiedad nacional, empleando explosivos, arbaletas, atarrayas, chinchorros, líneas múltiples, trasmallo o cualquier otro método que ponga en peligro la continuidad de las especies; pescar en aguas continentales, empleando venenos, cal o plaguicidas;*
- Dañar a las poblaciones de especies objetivo de la pesca, a las especies capturadas incidentalmente y a los ecosistemas de los cuales estas dependen para llevar a cabo sus funciones biológicas, como ecosistemas marinos, marinos costeros, coralinos, rocosos, manglares, ríos, esteros, estuarios y bancos de pastos;*
- Extraer o destruir, sin autorización, las plantas o sus productos en áreas oficiales de protección o en áreas privadas debidamente autorizadas (Artículo 90)*

- La invasión de humedales y sus áreas de protección, sancionando incluso penalmente (artículo 58 de Ley Forestal).

Estas restricciones a la propiedad privada con ecosistemas de humedal tienen el fundamento jurídico, en lo que establece el artículo 8 de la Ley de Biodiversidad N° 7788 de 27 de mayo de 1998 publicado en La Gaceta N°101 del 27 de mayo de 1998,31 que establece la función ambiental de la propiedad inmueble al enfatizar que; como parte de la función económica y social, las propiedades inmuebles deben cumplir con una función ambiental. **La propiedad que soporta estas limitaciones están en la obligación de manejarlos de acuerdo a la legislación nacional e internacional vigente...**” (El destacado y la negrita no es de su original)

Al respecto la Sentencia N°2011-00429 Tribunal Agrario expone:

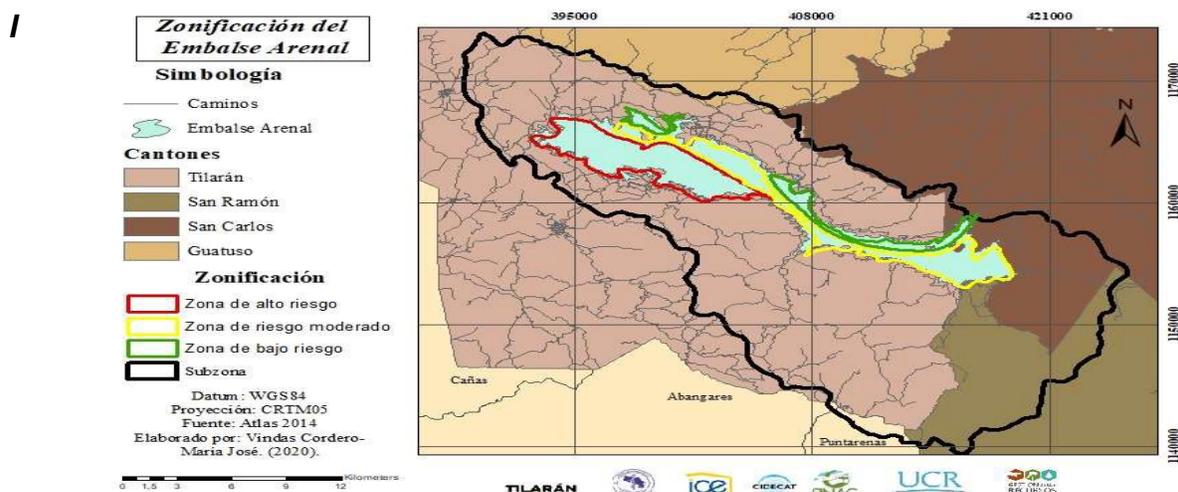
“(…) entre los límites más importantes impuestos a la propiedad, para garantizar la función económica, social y ambiental, pueden destacarse los siguientes: A.- El ejercicio de toda actividad agroambiental, que pueda alterar o destruir elementos del ambiente, requiere necesariamente de una evaluación de impacto ambiental, cuya aprobación debe ser previa al proyecto. También se exige la evaluación cuando por obras o infraestructura puedan afectarse recursos marinos, costeros y humedales. B.- El ordenamiento territorial, para equilibrar el desarrollo sostenible, implica la reubicación territorial de las actividades productivas, lo que podría significar límites importantes al derecho de propiedad, pues deben tomarse en consideración, entre otros aspectos, los recursos naturales, las actividades económicas predominantes, la capacidad de uso de los suelos y la zonificación por productos y actividades agropecuarias, en razón de consideraciones ecológicas y productivas. C.- El Poder Ejecutivo está facultado para incluir dentro de las áreas silvestres protegidas las fincas de particulares necesarias para el cumplimiento de la función ambiental, o crear las servidumbres legales para la protección ecológica. En los casos donde la Ley exija indemnización, los particulares pueden someterse voluntariamente al régimen forestal, caso en el cual la propiedad queda afectada en el Registro Público (Ley Orgánica del Ambiente, artículo 37). D.- Están prohibidas las actividades orientadas a interrumpir los ciclos naturales de los ecosistemas de humedales, que puedan provocar su deterioro y la eliminación (Ley orgánica del Ambiente, artículo 45). E.- Las actividades productivas deben evitar la contaminación del agua, dar tratamiento a las aguas residuales, impedir o minimizar el deterioro o contaminación de cuencas hidrográficas, así como del suelo. F.- La agricultura orgánica, como forma de ejercicio de actividades agrarias sostenibles, implica una forma de cumplimiento de la función económica, social y ambiental, pues se exige una certificación ambiental de los productos orgánicos que se hayan obtenido sin aplicar insumos o productos de síntesis química (artículos 73-75). G.-El crédito ambiental: está destinado a financiar los costos de reducción de la contaminación en procesos productivos. Cuando implican el uso del suelo se requiere un plan de manejo y uso de tierras de conformidad con la capacidad de uso (Ley Orgánica del Ambiente, artículo 113) (...)”.

De esta forma se concluye que todos los humedales, sean o no declarados por el Estado, formen parte o no de áreas silvestres protegidas, o del Patrimonio Natural del Estado, o aun los que están en propiedad privada, por ser declarados de interés público deben ser protegidos. Como parte de esta protección consiste, en emitir una política pública que marque dentro de su ruta, acciones para gestionar la conservación y uso racional de los ecosistemas de humedal conforme con los compromisos nacionales e internacionales que ha adquirido el país con estos ecosistemas.

VI. PLAN DE MANEJO Y DESARROLLO DE LA CUENCA ARENAL TEMPISQUE: ZONIFICACIÓN DEL EMBALSE ARENAL DE COSTA RICA

Desde 1992 se desarrolla un Plan de Manejo y Desarrollo de la Cuenca del Arenal Tempisque, el cual se oficializó el 27 de abril a partir 1997. Como lo indica la Ficha Informativa de Humedales RAMSAR (MINAE, 1999, s.p.) basados en criterios emitidos por profesionales e instituciones involucradas en la zona de influencia del Embalse Arenal, se procedió a establecer una serie de variables que permitieron recomendar el establecimiento de tres grandes zonas para el manejo sobre el espejo de aguas del embalse (Mapa 4).

Mapa 4



Zona de Alto Riesgo

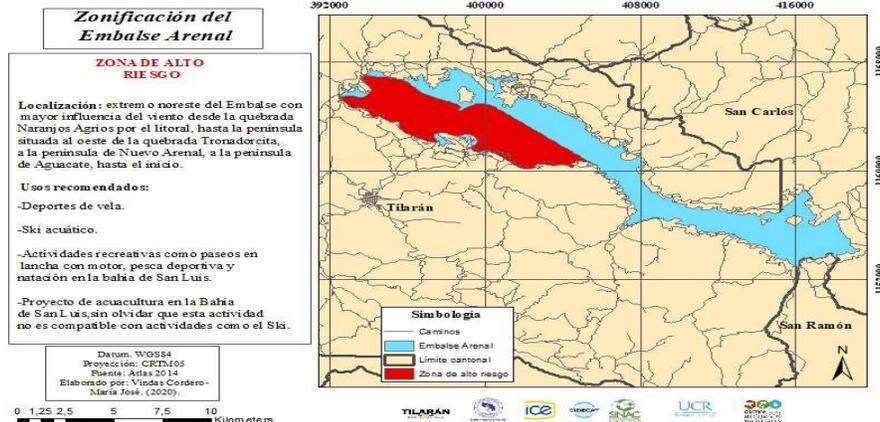
Usos recomendados que se están ejecutando (Mapa 5). Debido a su ubicación geográfica y al efecto de vientos durante casi todo el año, y en especial de los alisios durante el período de diciembre a marzo (parte de la época seca), con velocidades promedio de 36 km/h, la zona es especial para practicar deportes de vela. Además, ofrece la posibilidad de desarrollar actividades recreativas como paseos en lancha con motor, en bote y remos, esquí acuático, pesca deportiva en pequeñas ensenadas y natación en la Bahía de San Luis. Esta bahía ofrece potencial y condiciones para desarrollar un proyecto de acuicultura.

Mapa 5. Zona de alto riesgo de la zonificación del EA.



ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica



II Zona de Riesgo Moderado

Usos recomendados que se están ejecutando (Mapa 6).

a) Se permite el uso de lanchas rápidas y eventos especiales con la autorización y regulación del caso, utilizando la ruta de navegación establecida entre la Península de Nuevo Arenal y la zona frente al Volcán Arenal.

b) Se permite la pesca utilizando sitios que se localizan fuera de las áreas de protección de peces y de acuerdo con los períodos de veda (marzo-abril) y cuotas por persona.

Se permite la ubicación de proyectos de acuacultura en las subzonas o áreas establecidas sobre todo con especies nativas. Las especies exóticas deben contar con los respectivos estudios de impacto ambiental.

d) Dentro de la zona se ubica áreas terrestres dedicadas a la protección de la fauna silvestre.

Mapa 6. Zona de riesgo moderado de la zonificación del EA.



ASAMBLEA LEGISLATIVA

de la República de Costa Rica

Zonificación del Embalse Arenal

ZONA DE RIESGO MODERADO

Localización: se extiende desde el extremo sureste, cerca del Volcán Arenal hasta el noreste en la Península Aguacate.

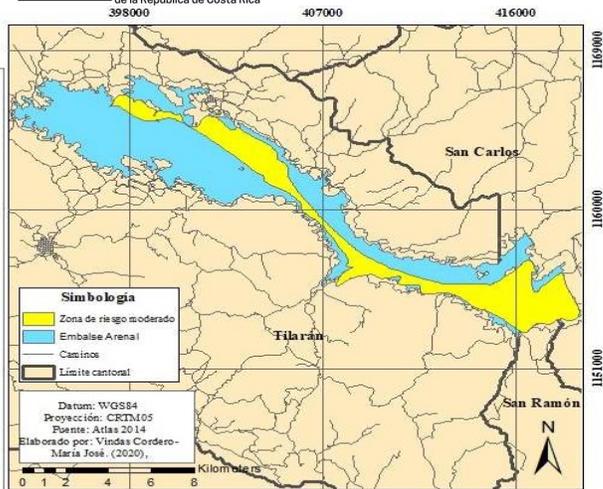
Usos recomendados:
-Lanchas rápidas en eventos especiales con previa autorización.

-Lanchas rápidas o botes para paseo acuático o de pesca; debe utilizar la ruta de navegación entre la Península de Nuevo Arenal y la zona frente al Volcán Arenal.

-Pesca deportiva o de subsistencia con bote o desde la orilla, utilizando sitios que se localicen fuera de las áreas de protección de peces de acuerdo a los períodos de veda establecidos y cuotas por persona.

-Proyectos de acuicultura en las subzonas o áreas establecidas en el mapa sobre todo con especies nativas. La introducción de especies exóticas deben contar con estudio de impacto ambiental.

-Dentro de la zona se ubican áreas terrestres dedicadas a la protección de fauna silvestre (Isla Santa Elena).



III Zona de bajo Riesgo

Usos recomendados que se están ejecutando. (Mapa 7).

- Protección y conservación de la fauna silvestre principalmente sitios para reproducción y alimentación de peces y aves acuáticas.
- Regeneración y/o manejo de los hábitats o comunidades acuáticas flotantes o terrenos invadidos por el agua para favorecer la presencia de especies faunísticas.
- Investigación y monitoreo de la población de las especies existentes, para conocer más sobre su dinámica poblacional.
- Usos recreativos como la observación y la fotografía de fauna silvestre y del paisaje. Paseos en bote a baja velocidad.
- La pesca deportiva y de subsistencia debe reducirse al máximo durante todo el año, si se permite debe hacerse fuera del período de veda establecido.
- Permite el establecimiento de áreas dedicadas a la acuicultura.

Mapa 7. Zona de bajo riesgo de la zonificación del EA.

Zonificación del Embalse Arenal

ZONA DE BAJO RIESGO

Localización: litoral de la porción sureste del Embalse, entre la Presa Sangregado y la Quebrada Mata de Cañas y la parte noroeste del Embalse en las bahías de Aguacate y Nuevo Arenal, detrás de la Isla Santa Elena

Usos recomendados:

- Protección de conservación de fauna silvestre.
- Regeneración y/o manejo de hábitat o comunidades acuáticas flotantes o terrenos invadidos por el agua.
- Investigación y monitoreo de la población de las especies existentes.
- Recreación con o la observación y la fotografía de fauna silvestre y del paisaje, paseos en bote de remos, o con motor fuera de borda de poca velocidad.
- Pesca deportiva y de subsistencia, con restricción máxima durante todo el año.
- Permite el establecimiento de áreas dedicadas a la acuicultura, sobre todo de especies nativas.



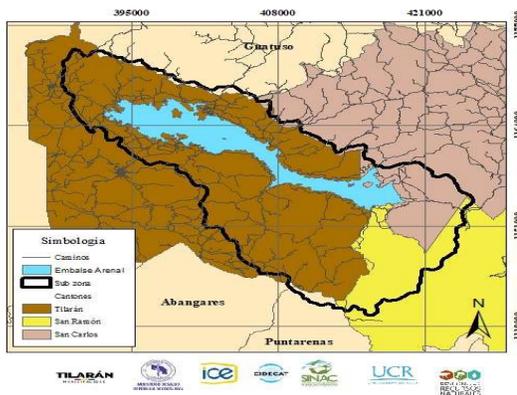
IV Subzona litoral (área de influencia)

Usos recomendados que se están ejecutando en la zona de influencia (Mapa 8).

Encierra las tierras comprendidas entre el borde del Embalse y el camino de circunvalación alrededor del mismo. Está compuesta principalmente por áreas de proceso de regeneración natural (tacotales y charrales) y vegetación acuática sumergida con base a la oscilación del nivel del agua del Embalse.

Se ubica en su mayoría por terreros propiedad del ICE. Sin embargo, los sectores de Arenal, Tronadora y parte del Castillo por contener áreas anchas, dicha ubica fincas y parcelas dedicadas a actividades: agropecuarias, turismo y recreativas o sitios habitacionales de carácter privado.

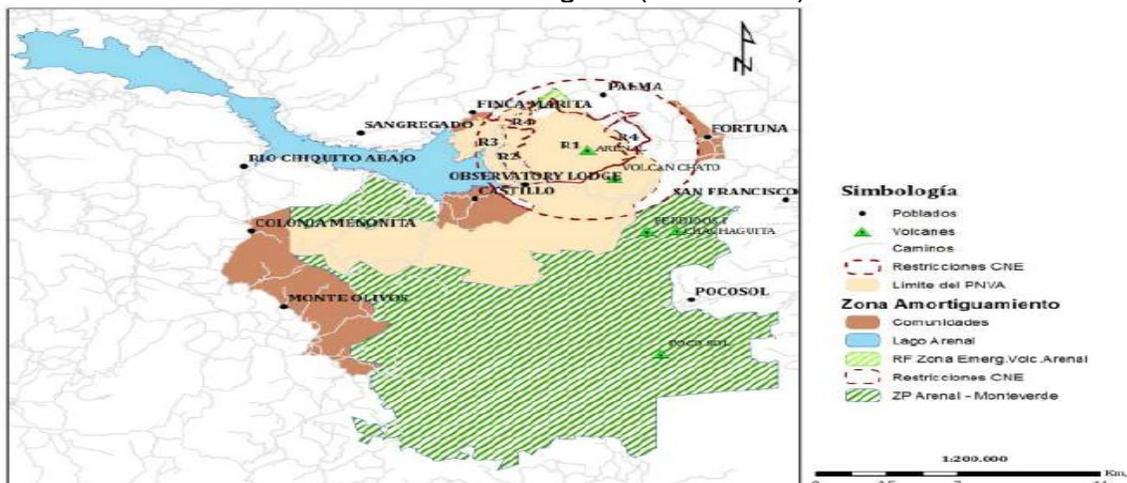
Mapa 8. Subzona de la zonificación del EA.



Actualmente se implementa el Plan de Manejo y Desarrollo de la Cuenca Laguna Arenal, impulsado por el MINAE, basado en los compromisos adquiridos por la Dirección General Forestal con el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento y el Banco Interamericano de Desarrollo con ayuda del Fondo Mundial para la Conservación y la Naturaleza, mediante el aporte de recursos provenientes de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional. Este se aprobó oficialmente el 27 de abril de 1997 y a partir de ese año se ha venido implementando (MINAE, 1999, s.p).

vi.1 **Porción acuática del Parque Nacional Volcán Arenal**

De acuerdo con el Plan de Manejo 2012-2020 del Parque Nacional Volcán Arenal el área de amortiguamiento contempla un anillo externo de 5.5Km que abarca parte del Embalse Arenal (Mapa 15) que estableció CNE-OVSICORI como zona de riesgo volcánico por el movimiento máximo de cenizas y piroclastos durante la última fase eruptiva del volcán Arenal. Por lo que se recomienda seguir las restricciones de esta Área Silvestre Protegida. (UCR/2020).



Mapa 15. Porción del EA con restricción de uso del Plan de Manejo del PNVA 2012-2020.

vi.2 **Puntos de atracaderos**

De acuerdo con la infraestructura ubicada alrededor del Embalse Arenal, se estima que dispone de dieciocho puntos de atracaderos (Mapa 11) distribuidos en 5 zonas autorizados por la Comisión Marinas y Atracaderos Turísticos (CIMAT), los mismos no cuentan con las disposiciones del Reglamento a la Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos N 38171- Tur-Minae-S-Mopt vigente desde 20/02/2014.

Como lo indica el Reglamento 38171 (2014) en el artículo 13: “Todo atracadero turístico deberá contar, como mínimo, con las instalaciones y los servicios siguientes:

- a) Facilidades distribuidas en puestos para el atraque y amarre de embarcaciones, que permitan el embarque y desembarque de personas.
- b) Señalamiento para la entrada y salida de las embarcaciones, de acuerdo con las normas técnicas vigentes a criterio de la División Marítima Portuaria del MOPT.
- c) Suministro de agua potable para las embarcaciones que lo requieran e iluminación.
- d) Instalaciones sanitarias separadas por sexo.
- e) Infraestructura para la recolección, almacenamiento, tratamiento y disposición de aguas residuales y residuos sólidos.
- f) Aquellas instalaciones necesarias para garantizar el disfrute y la seguridad de los turistas, según criterios de razonabilidad y proporcionalidad aplicados por la CIMAT.
- g) Todas las instalaciones deberán contar con las facilidades de acceso y uso para personas con discapacidad”.

Mapa 11. Zonas para atracaderos autorizadas por CIMAT.





Del cual lo cumple sólo el de la Asociación de boteros LHS, ubicado en las coordenadas 415714 N /1158019 E; sin embargo, se ubica dentro de los 50m de protección forestal.

VII. DIMENSIÓN SOCIO AMBIENTAL

Desde el punto de vista ambiental, al hacerse el llenado artificial del Embalse Arenal se produjo una degradación de las diferentes especies de plantas ubicadas al borde del límite perimetral. Por el cambio en el régimen hídrico, con el tiempo las especies se adaptaron logrando una reforestación de los 50 metros que por ley constituyen el área de protección del embalse.

La reforestación de esta área de protección se logra gracias a los esfuerzos y participación de entidades como el ICE y el MAG, favoreciendo la dinámica biológica del ecosistema.

El área de estudio se caracteriza por presentar parches de bosques debido a la fragmentación de éste, algunos de estos están ubicados circundantes al embalse y otros corresponden a las riberas de ríos y quebradas, así como las divisorias de aguas principales.

Mapa 9. Uso de suelo en el área de influencia del EA.



La existencia de potreros en la actualidad no está únicamente asociada a la actividad ganadera, sino que algunos de estos terrenos se están acondicionando para ofrecerlas en el mercado inmobiliario.

Las principales problemáticas socio ambientales que se han identificado desde la gestión del Área de Conservación Arenal Tempisque en el área perimetral del EA se resumen principalmente en tres:

- La tala ilegal.
- El cambio de uso de suelo y
- La invasión dentro de la zona de protección forestal.

Algunos terrenos contiguos al embalse tienen accesos privados que facilita la invasión dentro de la zona de protección forestal, la situación expuesta se evidencia en el sitio cuando se visualiza la construcción de gradas, senderos, atracaderos y aprovechamiento de las zonas verdes. Incluso se debe mencionar que lo indicado se pudo visualizar por parte de esta asesoría en la visita en sitio realizada el 18 de junio del 2022 con funcionarios del ICE, Municipalidad de Tilarán y del SINAC.

En opinión de los funcionarios que nos acompañaron esta perturbación dificulta que el área se regenere de manera natural, visto desde el tema de impacto de cobertura forestal.

De igual manera, dentro de la zona de protección forestal existen algunas propiedades privadas, en su mayoría de extranjeros que se ven atraídos por las bellezas escénicas del Embalse Arenal, en los último 3 meses funcionarios del ACAT han identificado propiedades que vierten las aguas residuales directamente al Embalse, a estas situaciones no se les da seguimiento de manera sistematizada, sino que, de manera puntual en caso de alguna denuncia.

Similar a otras regiones del país, esta cuenca se ha visto afectada por deforestación y sustitución de hábitats naturales, por áreas de producción.

En consecuencia, esas modificaciones son el incremento de procesos erosivos del suelo, la pérdida de la diversidad biológica por fragmentación de hábitats y el alto grado de contaminación química y biológica de las aguas, derivado de los vertidos de desechos que provienen de centros urbanos y el arrastre de sedimentos producto de la erosión y del inadecuado manejo de suelos.

vii.1 Denuncias interpuestas por posible invasión de la Zona de Protección Forestal del Embalse Arenal

Conforme con la UCR (2020) algunas áreas de la zona de protección forestal ubicadas dentro de los 50 metros y después de la cota máxima de llenado del Embalse Arenal, no se dedican completamente a la conservación, ya que se ha registrado un cambio de uso de suelo constante que provoca un impacto en el ecosistema.

De acuerdo con el ACAT a la fecha, se encuentran registrados un total de 41 casos (reportados al 2020) que están afectando el área de protección de los 50 metros del Embalse arenal.

El ACAT/SINAC realizó una priorización de los casos, agrupándolos en tres categorías:

- ✚ La categoría 1 son los casos que ya están en la Fiscalía de Cañas en estudio para la respectiva demolición de las construcciones hechas en la Zona de Protección Forestal del Embalse.

De acuerdo con lo manifestado por funcionarios del SINAC, estos casos para resolución solamente están a la espera de la información que tiene que aportar el ICE sobre la nueva cota (Cota: 548,58msnm), ya que es requerida por los Peritos de la Unidad Forense de OIJ para medir en el campo.¹⁵

- ✚ En cuanto a las categorías 2 y 3 están en análisis ante la fiscalía (ACAT,2022).

A continuación, se presenta un cuadro con la información relacionada con las denuncias que se encuentran interpuestas por el Área de Conservación Arenal Tempisque ante la Fiscalía de Cañas.

DENUNCIAS INTERPUESTAS POR EL ACAT POR INVASIÓN EN ZONA DE PROTECCIÓN DEL EMBALSE LAGUNA ARENAL DESDE EL 2020 HASTA 31 DE JUNIO DE 2022

NÚMERO DE DENUNCIAS	CATEGORÍA DE ATENCIÓN	TIPO DE INVASIÓN Y CANTIDAD DE DENUNCIAS
---------------------	-----------------------	--

¹⁵ Gutiérrez Ruiz, Daniel (2022) Programa Control y Protección del Área de Conservación Arenal Tempisque. SINAC. Comunicación personal. -

16	1	2	Construcción casa de habitación
		6	Construcción de habitación*
		1	Construcción de habitación y piscina
		2	Construcción de Restaurante y otros
		1	Caballeriza
		1	Muelle, calle cementada , construcciones
		2	Trochas, Tala y quema
		1	Sillas de concreto y camping
18	2	5	Tala de área de bosque
		8	Tala, chapia, siembra de plantas exóticas
		1	Plaza de fútbol, servicios sanitarios
		1	Muelle con embarcaciones
		1	Muelle flotante
		2	Contenedores, baños , parqueos, mesas de cemento
7	3		
		4	Tala en área de bosque
		2	Lechería, camino y camping
		1	Rectificar medidas sobre el embalse
41			

Fuente: ACAT 2022

Elaboración propia

* En este caso se refiere a las Construcciones de más de una planta, tipo Hotel y Construcciones tipo condominio de dos plantas con Apartamentos de renta.

De acuerdo con los datos anteriores, desde el año 2020, el ACAT ha interpuesto un total de 41 denuncias ante la Fiscalía de Cañas, Guanacaste, por posible invasión de la Zona de Protección Forestal, de los cuales 18 casos se encuentran en categoría de atención 1, como se ha indicado en párrafos anteriores algunos casos se encuentran en estudio, con el fin de emitir la resolución correspondiente que ordene las respectivas demoliciones según sea el caso.

Por otra parte, de conformidad con el tipo de invasión denunciada se puede apreciar que existen construcciones de naturaleza de alojamiento tanto en el orden turístico como habitacional, de igual forma, se puede encontrar dentro de la zona de protección del embalse, un restaurante, piscina, casas tipo Condominio para la renta, hotel, sillas de concreto, calles cementadas.

También se puede observar el “cambio de uso del suelo” mediante la tala de áreas de bosque, chapia y siembra de plantas exóticas. Esta situación es de especial importancia, debido a que este tipo de malas prácticas puede contribuir con otros factores externos en la erosión de las laderas del Embalse, además del impacto en el propio ecosistema.

VIII. INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL

Ante consulta realizada por esta asesoría al Instituto Geográfico Nacional, sobre la elaboración de un mapa con los límites establecidos en la posible nueva Área

Silvestre Protegida Paisaje Nacional Espejo de Agua Laguna Arenal, este Instituto ha contactado a los colaboradores del ICE para avanzar en el tema, sin embargo, señalan los funcionarios de ambas instituciones que la recopilación, revisión y validación de los datos para su oficialización llevara un tiempo prudencial.¹⁶

Indica el IGN (2022) que la información geográfica base o capas de datos geoespaciales con la que se determina la cota 548.58 msnm referida en el artículo. 3 del proyecto de ley, son propiedad del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y deben ser oficializados por el IGN previo a generar cualquier publicación.

Generar un mapa con la información geográfica sin tener la oficialidad, precisión y exactitud de la curva de nivel 548,58 msnm, puede generar contraposiciones y afectaciones directos en la propiedad privada como en el Área Silvestre Protegida.

IX. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

El proyecto de ley se compone de 13 artículos y cuatro normas transitorias a continuación se analizan algunas estas disposiciones contenidas en el articulado de la iniciativa legislativa.

Artículo 1.-

Esta disposición busca declarar de interés público el Plan Desarrollo Ambiental y Social (PDAS) para la gestión sostenible de la zona de amortiguamiento del Embalse Arenal.

Respecto a este artículo es conveniente indicar que el interés público, es todo aquello que afecte o convenga a la colectividad, se configura como perteneciente a todos y cada uno de los componentes de esa generalidad; es el interés que todos los miembros de una colectividad poseen por igual en virtud de su pertenencia a esa categoría¹⁷.

Otra observación que se debe efectuar a lo establecido en este numeral tiene relación con la falta de definición o conceptualización dentro del texto normativo del proyecto de ley en estudio del Plan, que según lo establece este artículo se pretende declarar de interés público, pues no existe claridad si es acorde o se refiere al Plan General de Manejo que debe tener toda área silvestre protegida, conforme lo dispuesto en el ordenamiento jurídico costarricense, o si se trata de otro Plan, no se indica que incluye o abarca ese plan, tampoco se indica que

¹⁶ DIG-TOT-0357-2022 Christian Núñez Solís Jefe a.i. Depto. Topográfico y Observación del Territorio, IGN-RN. Registro Nacional. DEPARTAMENTO TOPOGRÁFICO Y OBSERVACIÓN DEL TERRITORIO INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL

¹⁷ Procuraduría General de la República, Dictamen N°111 del 02 de junio del año 1999.

persona física o jurídica, entidad o institución será responsable de su formulación y ejecución.

Por otra parte, es menester manifestar que tanto la Procuraduría¹⁸ como la Sala Constitucional ha señalado que el legislador goza de una amplia discrecionalidad para valorar y configurar aquello que estima es de interés público, entendiendo por éste, conforme lo indica el artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública¹⁹, la expresión de los intereses individuales de los administrados. Por supuesto, la valoración que el legislador realice del interés público debe resultar de un proceso informado y debidamente fundamentado.

Sobre la discrecionalidad en relación con la determinación de cualquier actividad como de interés público, se cita el voto N° 3090-2013 de las 16:10 horas del 6 de marzo de 2013 de la Sala Constitucional:

“Al respecto, en cuanto a la noción de “interés público”, la jurisprudencia de esta Sala ha señalado que: “(...) la noción de “interés público” que aparece en el Derecho Público cumple una función tri ple: a) es uno de los criterios que inspira la interpretación y aplicación de sus normas; b) es un concepto jurídico que, por su parte, necesita ser interpretado, y; c) constituye el núcleo de la discrecionalidad administrativa. La esencia de toda actividad discrecional lo constituye la apreciación singular del interés público realizada conforme a los criterios marcados por la legislación. De manera que la discrecionalidad existe para que la Administración pueda apreciar lo que realmente conviene o perjudica al interés público, para que pueda tomar su decisión libre de un detallado condicionamiento previo, y sometido al examen de las circunstancias relevantes que concurren en cada caso (véase sentencia número 2006-001114 de las 09:45 horas del 03 de febrero de 2006).”

En forma adicional el órgano procurador en su dictamen C239-95 del 21 de noviembre de 1995 indica que

*“...la finalidad de la acción pública es el interés público y la protección del orden público institucional. **El interés público, principio de orden y de unidad, es un interés propio de la colectividad política, que se diferencia y que trasciende, por ende, los intereses particulares de sus miembros. Concepto jurídico indeterminado, el “interés público” debe ser precisado en cada caso”***

¹⁸ Opinión Jurídica OJ-044-2020 del 27 de febrero del 2020

¹⁹ Artículo 113.-

1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.
2. El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto.
3. En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia.

Además, en ese pronunciamiento se afirma que *"... el interés general adquiere un sentido preciso en el contexto de una situación particular. Sin embargo, esta adaptación a las situaciones concretas supone un principio de orden, una lógica que guía la aplicación de la norma"*.

En el caso de esta declaratoria de interés público que se pretende otorgar al Plan Desarrollo Ambiental y Social (PDAS), el legislador debe valorar si se cumple con los criterios o elementos necesarios para que se pueda otorgar esa declaratoria por ley, debiendo tomar en cuenta los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, esa lógica se debe aplicar para no vulnerar los principios de seguridad y legalidad que debe observar toda norma jurídica.

Por otra parte, se debe hacer la observación de que al ser el Embalse Arenal un humedal declarado zona RAMSAR, conforme lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley Orgánica del Ambiente (LOA) N° 7554 del 04 de octubre de 1995, es de interés público, pues esta norma legal expresamente dice:

"Artículo 41.- Interés público Se declaran de interés público los humedales y su conservación, por ser de uso múltiple, estén o no estén protegidos por las leyes que rijan esta materia."

Finalmente, se recomienda tomar en consideración que como se explicó ampliamente en la sección VI de este informe existe un Plan de Manejo y Desarrollo de la Cuenca Arenal Tempisque. Zonificación del Embalse Arenal de Costa Rica, cuya elaboración se fundamenta en criterios técnicos y profesionales emitidos por funcionarios de las instituciones involucradas en la zona de influencia del Embalse Arenal.

Este Plan establece una serie de variables que permitieron recomendar el establecimiento de tres grandes zonas de manejo, Zona de Alto Riesgo, Zona de Riesgo Moderado y Zona de Bajo Riesgo, indicando las actividades que se pueden desarrollar en cada una de ellas.

En caso de ser necesario este Plan puede actualizarse por las instituciones públicas y privadas que conforman la Comisión para la Implementación y Desarrollo de la Cuenca Arenal Tempisque (CIDECAT), órgano colegiado que fue creado mediante el Decreto Ejecutivo N° 37187 MINAE del 03 de mayo del 2012, cuyas funciones e integración se explican con mayor detalle en el acápite 4.4 de este informe.

Artículo 2°, 4, 5 y 7

Estos artículos crean y establecen regulaciones para un área silvestre protegida denominada Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal, bajo una categoría de manejo que actualmente no se encuentra regulada en el ordenamiento jurídico costarricense y que se pretende regular mediante la modificación del artículo 32

de la Ley Orgánica del Ambiente (LOA) y la adición a ese mismo cuerpo legal de un nuevo artículo 32 bis.

No obstante, se debe tener presente que el Embalse citado al ser un sitio Ramsar como se explicó en la sección 4.3 de este documento si corresponde a una categoría que ya está prevista y regulada en la ley, como es el humedal que se encuentra dentro de la clasificación de categorías de manejo de las áreas silvestres protegidas que establece el artículo 32²⁰ de la LOA, que se rige por lo dispuesto en marco normativo que se aplica a los humedales, según se explicó en la sección V del informe, especialmente lo dispuesto en el Capítulo VII de la Ley Orgánica del Ambiente (LOA) relativo a las Áreas Silvestres Protegidas.

Por otro lado, el carácter de inalienable que tienen esos terrenos, al igual que el área de protección del Lago Arenal son impuestas por normas de rango legal, y las acciones que se despliegan administrativamente para protegerlos y custodiarlos responden al principio legalidad.²¹

Ahora bien, previo a continuar con el análisis de lo dispuesto en estos artículos se estima conveniente establecer el concepto o definición de que se entiende por Área Silvestre Protegida, según la doctrina y la normativa vigente.

En sentido se cita a continuación una recopilación²² efectuada por la Escuela Judicial sobre varias definiciones que contempla la legislación sobre estas zonas de conservación in situ de los recursos y elementos ambientales, denominadas “áreas silvestres protegidas” (ASP). Entre ellas:

- ✚ **Área geográfica definida, terrestre o costero-marina**, la cual es designada, regulada y manejada, para cumplir determinados objetivos de conservación, es decir producir una serie de bienes y servicios determinados (conservación in situ) (artículo. 9 Convenio para la

²⁰ **Artículo 32.- Clasificación de las áreas silvestres protegidas.** El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, podrá establecer áreas silvestres protegidas, en cualquiera de las categorías de manejo que se establezcan y en las que se señalan a continuación:

a) Reservas forestales. b) Zonas protectoras. c) Parques nacionales. d) Reservas biológicas. e) Refugios nacionales de vida silvestre. **f) Humedales.** g) Monumentos naturales.

Esas categorías de manejo y las que se creen en el futuro, serán administradas por el Ministerio del Ambiente y Energía, salvo las establecidas en el artículo 33 de esta ley. Las municipalidades deben colaborar en la preservación de estas áreas.

²¹ Expediente: 01-004856-0007-CO Res: 2001-10447 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. S.J., a las quince horas con trece minutos del dieciséis de octubre del dos mil uno.- Recurso de amparo interpuesto por R.Y.M., portador de la cédula de identidad número 0-000-000, a favor de G.B. con cédula de residente inversionista número 704-148800, 001573 y E.T.R. con pasaporte de su país número 154417841; contra el Instituto Costarricense de Electricidad.

²² Alpízar Rodríguez, Ruth (compiladora). Manual Introductorio de Derecho Ambiental. Módulo 3: Áreas Silvestres Protegidas / Alpízar Rodríguez Ruth (compiladora). - 1ª ed. San José, Costa Rica: Escuela Judicial, Poder Judicial de Costa Rica, versión 3, 2017, 50 p.

conservación de la biodiversidad y protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central).

- ✚ **Área definida geográficamente** que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación (artículo 2 Convenio de Diversidad Biológica, Ley N° 7416).

- ✚ **Zonas geográficas delimitadas**, constituidas por terrenos, humedales y porciones de mar. Han sido declaradas como tales por representar significado especial por sus ecosistemas, la existencia de especies amenazadas, la repercusión en la reproducción y otras necesidades y por su significado histórico y cultural. Estas áreas estarán dedicadas a conservación y proteger la biodiversidad, el suelo, el recurso hídrico, los recursos culturales y los servicios de los ecosistemas en general (artículo 58 Ley de Biodiversidad, N° 7788 del 30 de abril de 1998).

- ✚ **Espacio, cualquiera que sea su categoría de manejo**, estructurado por el Poder Ejecutivo para conservarlo y protegerlo, tomando en consideración sus parámetros geográficos, bióticos, sociales y económicos, que justifiquen el interés público (artículo 3-i Ley Forestal, N° 7575 del 13 de febrero de 1996).

- ✚ **Tipo de área oficial de conservación de la vida silvestre** (otras son las áreas de protección del recurso hídrico y cualquier otro terreno que forme parte del patrimonio forestal del Estado) (art. 2 Ley de Conservación de Vida Silvestre, N° 7317 del 30 de octubre de 1992).

- ✚ **Espacio geográfico** definido, declarado oficialmente y designado con una categoría de manejo en virtud de su importancia natural, cultural y/o socioeconómica, para cumplir con determinados objetivos de conservación y de gestión (artículo. 3-a Reglamento de la Ley de Biodiversidad, DEJ 34433 del 11-03-2008).

De lo expuesto se puede colegir que la Áreas Silvestre Protegidas son áreas o espacios geográficamente definidos, sean estos terrestres o costeros marinos, cuya protección, aprovechamiento y uso cuentan con una amplia regulación en el ordenamiento jurídico, desde las normas jurídicas constitucionales (artículo 50 y

89²³ de la Constitución Política) internacionales como el Convenio de Diversidad Biológica, legales y reglamentarias.

Las ASP brindan un gran número de beneficios económicos, culturales, educativos y espirituales. Cumplen funciones reguladoras del clima, de la atmósfera y los océanos. Protegen las cuencas, las costas y los suelos contra la erosión. Aportan recursos genéticos, medicinales y ornamentales. Propician la recreación y el turismo y ofrecen información educativa y científica. Se trata de espacios o zonas geográficas - terrestres, acuáticas o marinas- en las cuales se conservan, por interés público, algunos recursos, servicios y bienes ambientales, en pro de su equilibrio y el desarrollo sostenible.

El artículo 35 de la Ley Orgánica del Ambiente (LOA) establece los objetivos que rigen la creación, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las Áreas Silvestres Protegidas, a saber:

- ✚ Conservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos.
- ✚ Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva, particularmente las endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.
- ✚ Asegurar el uso sostenible de los ecosistemas y sus elementos, fomentando la activa participación de las comunidades vecinas.
- ✚ Promover la investigación científica, el estudio de los ecosistemas y su equilibrio, así como el conocimiento y las tecnologías que permitan el uso sostenible de los recursos naturales del país y su conservación.
- ✚ Proteger y mejorar las zonas acuíferas y las cuencas hidrográficas, para reducir y evitar el impacto negativo que puede ocasionar su mal manejo.

²³ **ARTÍCULO 50.-** El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

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.

La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

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. *(Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 1° de la ley N° 9849 del 5 de junio del 2020, "Reconocer y garantizar el derecho humano de acceso al agua") (Así reformado por el artículo 1° de la Ley No.7412 de 3 de junio de 1994)*

ARTÍCULO 89.- Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico.

- ✚ Proteger los entornos naturales y paisajísticos de los sitios y centros históricos y arquitectónicos, de los monumentos nacionales, de los sitios arqueológicos y de los lugares de interés histórico y artístico de importancia para la cultura y la identidad nacional.

Estos objetivos se cumplen en mayor o menor medida según la categoría de área protegida, por lo que en análisis del artículo 12 de este proyecto que reforma el artículo 32 de la LOA se estudiarán las principales clasificaciones existentes en la legislación.

Por otro lado, los legisladores deben considerar que el establecimiento o declaración del Área Silvestre Protegida depende del tipo de categoría y de si se trata de un área de dominio público o privado. Las que son propiedad del Estado deben cumplir varios requisitos para su establecimiento, (arts. 34 a 37²⁴ Ley

²⁴ **Artículo 34.- Medidas preventivas.** En las áreas silvestres protegidas propiedad del Estado, corresponde al Ministerio del Ambiente y Energía, adoptar medidas adecuadas para prevenir o eliminar, tan pronto como sea posible, el aprovechamiento o la ocupación en toda el área y para hacer respetar las características ecológicas, geomorfológicas y estéticas que han determinado su establecimiento.

Artículo 35.- Objetivos. La creación, la conservación, la administración, el desarrollo y la vigilancia de las áreas protegidas, tendrán como objetivos:

- Conservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos.
- Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva, particularmente las endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.
- Asegurar el uso sostenible de los ecosistemas y sus elementos, fomentando la activa participación de las comunidades vecinas.
- Promover la investigación científica, el estudio de los ecosistemas y su equilibrio, así como el conocimiento y las tecnologías que permitan el uso sostenible de los recursos naturales del país y su conservación.
- Proteger y mejorar las zonas acuíferas y las cuencas hidrográficas, para reducir y evitar el impacto negativo que puede ocasionar su mal manejo.
- Proteger los entornos naturales y paisajísticos de los sitios y centros históricos y arquitectónicos, de los monumentos nacionales, de los sitios arqueológicos y de los lugares de interés histórico y artístico, de importancia para la cultura y la identidad nacional.

Artículo 36.- Requisitos para crear nuevas áreas. Para crear áreas silvestres protegidas propiedad del Estado, cualquiera sea la categoría de manejo que él establezca, deberá cumplirse previamente con lo siguiente:

- Estudios preliminares fisiogeográficos, de diversidad biológica y socioeconómicos, que la justifiquen.
- Definición de objetivos y ubicación del área.
- Estudio de factibilidad técnica y tenencia de la tierra.
- Financiamiento mínimo para adquirir el área, protegerla y manejarla.
- Confeción de planos.
- Emisión de la ley o el decreto respectivo.

Artículo 37.- Facultades del Poder Ejecutivo. Al establecer áreas silvestres protegidas, cualquiera sea su categoría de manejo, el Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, queda facultado para incluir, dentro de sus límites, las fincas o partes de fincas particulares necesarias para cumplir con los objetivos señalados en esta ley y para instrumentarlos de acuerdo con el respectivo plan de manejo o crear las servidumbres legales para la protección ecológica y el cumplimiento de la presente ley.

Cuando se trate de parques nacionales, reservas biológicas o refugios nacionales de vida silvestre estatales, los terrenos serán adquiridos por compra, expropiación o ambos procedimientos, previa indemnización. En los casos de reservas forestales, zonas protectoras, refugios de vida silvestre mixtos y humedales, los predios o sus partes también podrán comprarse o expropiarse, salvo que, por requerimiento del propietario, se sometan voluntariamente al régimen forestal. Esa sujeción será inscrita en el Registro Público de la Propiedad, como una afectación al inmueble, que se mantendrá durante el tiempo establecido en el plan de manejo.

Las fincas particulares afectadas según lo dispuesto por este artículo, por encontrarse en parques nacionales, reservas biológicas, refugios de vida silvestre, reservas forestales y zonas protectoras, quedarán comprendidas dentro de las áreas protegidas estatales solo a partir del momento en que se hayan pagado o expropiado legalmente, salvo cuando en forma voluntaria se sometan al Régimen Forestal. Tratándose de reservas forestales, zonas protectoras y refugios de vida silvestre y en caso de que el pago o la expropiación no se haya efectuado y mientras se efectúa, las áreas quedarán sometidas a un plan de ordenamiento ambiental que incluye la evaluación de impacto ambiental y posteriormente, al plan de manejo, recuperación y reposición de los recursos. *(Así reformado el párrafo anterior por el artículo 72, inciso c) de la Ley Forestal, N° 7575 del 13 de febrero de 1996, que a su vez fue reformado por el 114 de la Ley de Biodiversidad, N° 7788 de*

Orgánica del Ambiente y 58²⁵ Ley de Biodiversidad) y deben crearse por ley o decreto.

De los artículos citados en el párrafo anterior destacan los requerimientos que la Ley Orgánica del Ambiente establece en el numeral 36, donde expresamente se indica que para la creación de un “área silvestre protegida” independientemente de la categoría de manejo se debe cumplir previamente lo siguiente:

1. Estudios preliminares fisiogeográficos, de diversidad biológica y socioeconómicos, que la justifiquen.
2. Definición de objetivos y ubicación del área.
3. Estudio de factibilidad técnica y tenencia de la tierra.
4. Financiamiento mínimo para adquirir el área, protegerla y manejarla.
5. Confección de planos.
6. Emisión de la ley o el decreto respectivo.

Una vez creadas, quedan bajo la administración del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC órgano adscrito del MINAE).

En forma adicional, se debe indicar que son bienes demaniales, que forman parte del Patrimonio Natural del Estado (PNE). Tratándose de Refugio de Vida Silvestre (RVS) nacionales, en su establecimiento y desarrollo deben participar sus habitantes, para propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección de los ecosistemas.

Se debe coordinar con las asociaciones de desarrollo comunal y con cualquier organismo, público o privado, localizado en la zona (art. 17²⁶ Ley de Conservación

30 de abril de 1998)

Se faculta al Poder Ejecutivo para que, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, realice las expropiaciones, contempladas en este artículo, de conformidad con lo establecido en la Ley de expropiaciones No. 7495, del 3 de mayo de 1995.

²⁵ **ARTÍCULO 58.-Áreas silvestres protegidas** Las áreas silvestres protegidas son zonas geográficas delimitadas, constituidas por terrenos, humedales y porciones de mar. Han sido declaradas como tales por representar significado especial por sus ecosistemas, la existencia de especies amenazadas, la repercusión en la reproducción y otras necesidades y por su significado histórico y cultural. Estas áreas estarán dedicadas a conservación y proteger la biodiversidad, el suelo, el recurso hídrico, los recursos culturales y los servicios de los ecosistemas en general. Los objetivos, la clasificación, los requisitos y mecanismos para establecer o reducir estas áreas se determinan en la Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554, de 4 de octubre de 1995. Las prohibiciones que afectan a las personas físicas y jurídicas dentro de los parques nacionales y las reservas biológicas están determinadas, en la Ley de la Creación del Servicio de Parques Nacionales, No. 6084, de 24 de agosto de 1977. Durante el proceso de cumplimiento de requisitos para establecer áreas silvestres protegidas estatales, los informes técnicos respectivos deberán incluir las recomendaciones y justificaciones pertinentes para determinar la categoría de manejo más apropiada a que el área propuesta debe someterse. En todo caso, el establecimiento de áreas y categorías tomará muy en cuenta los derechos previamente adquiridos por las poblaciones indígenas o campesinas y otras personas físicas o jurídicas, subyacentes o adyacentes a ella.

²⁶ **Artículo 17.-**El Ministerio de Ambiente y Energía (*) queda facultado para otorgar contratos, derechos de uso, licencias, concesiones o cualquier otra figura jurídica legalmente establecida para la conservación y el uso sustentable de la vida silvestre. Asimismo, está facultado para coordinar acciones con los entes centralizados o descentralizados que ejecuten programas agropecuarios de conservación de suelos, aguas y bosques, con el fin de lograr el aprovechamiento “sostenible” de la vida silvestre. (*) (Modificada su denominación por el artículo 11 de la Ley “Traslado del sector Telecomunicaciones del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones al Ministerio de Ciencia y Tecnología, N° 9046 del 25 de junio de 2012)

En el establecimiento y desarrollo de los refugios nacionales de vida silvestre, participarán sus habitantes con la finalidad de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y asegurar la protección de los ecosistemas. Además, para ello se deberá coordinar con las asociaciones de desarrollo comunal, así como con cualquier organismo, público o privado, que esté localizado en la zona.

de Vida Silvestre N° 7317 del 30/10/1992). Cuando se trata de un Refugio de Vida Silvestre privado, para su inscripción la LCVS y su Reglamento. establece varios requisitos (art. 171).

La Ley de Pesca y Acuicultura N°8436 del 01 de marzo del 2005 dispone que para crear o ampliar zonas protegidas que cubran áreas marinas, salvo las que apruebe la Asamblea Legislativa, el MINAE debe consultar el criterio del Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA), sobre el uso sostenible de los recursos biológicos en esas zonas (artículo 9²⁷).

Además, el artículo 9 citado establece la prohibición del ejercicio de la actividad pesquera con fines comerciales y la pesca deportiva en parques nacionales, monumentos naturales y reservas biológicas.

Por otro lado, el ejercicio de la actividad pesquera en la parte continental e insular, en las reservas forestales, zonas protectoras, refugios nacionales de vida silvestre y humedales, estará restringido de conformidad con los planes de manejo, que determine para cada zona el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), en el ámbito de sus atribuciones

Pueden realizarse cambios de categoría de manejo de ASP (artículos. 59 Ley de Biodiversidad en concordancia con los numerales 70 al 72 de su Reglamento.), pero se requiere un “informe técnico” para la declaratoria o modificación, que debe coordinar la instancia respectiva del SINAC.

El informe debe contener los objetivos de creación del área propuesta y recomendaciones sobre la categoría de manejo más adecuada, con las justificaciones técnicas correspondientes. La normativa desglosa también los criterios para elaborarlo, definir los objetivos y emitir las recomendaciones.

Como puede verse la creación de las ASP está regulada en el ordenamiento jurídico y el “área silvestre protegida” que se busca crear mediante esta iniciativa legislativa debe cumplir con los requerimientos establecidos en la legislación vigente que se citó en párrafos anteriores, especialmente los requisitos que sean necesarios, viables y adaptables a la clase de ASP según lo dispuesto en el

²⁷ Artículo 9°-**Prohíbense el ejercicio de la actividad pesquera con fines comerciales y la pesca deportiva en parques nacionales, monumentos naturales y reservas biológicas.**

El ejercicio de la actividad pesquera en la parte continental e insular, en las reservas forestales, zonas protectoras, refugios nacionales de vida silvestre y humedales, estará restringido de conformidad con los planes de manejo, que determine para cada zona el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), en el ámbito de sus atribuciones. Para crear o ampliar zonas protegidas que cubran áreas marinas, salvo las que apruebe la Asamblea Legislativa de conformidad con las leyes vigentes, el Ministerio deberá consultar el criterio del INCOPESCA, acerca del uso sostenible de los recursos biológicos en estas zonas.

La opinión que el INCOPESCA externe deberá estar fundamentada en criterios técnicos, sociales y económicos, científicos y ecológicos, y ser emitida dentro del plazo de treinta días naturales, contados a partir de la fecha de recibida la consulta.

La vigilancia de la pesca en las áreas silvestres protegidas indicadas en este artículo, le corresponderá al MINAE, que podrá coordinar los operativos con el Servicio Nacional de Guardacostas.

Se permitirá a las embarcaciones permanecer en las áreas protegidas con porción marina o sin ella, en los supuestos de caso fortuito y fuerza mayor, mientras duren tales situaciones.

El MINAE y el INCOPESCA podrán autorizar, conjuntamente, el tránsito o fondeo de embarcaciones en áreas protegidas, cuando las condiciones naturales estrictamente lo requieran.

artículo 36 de LOA, tomando en consideración los objetivos que se pretenden alcanzar y las actividades que se autoricen en esta ASP, es decir, se debe contar con los estudios preliminares, definición de objetivos, ubicación, estudio de factibilidad técnica, ello independientemente de que se pretenda crear bajo una categoría de manejo nueva, que se propone crear a través de la reforma del artículo 32 de la LOA, cuyo texto estipula la clasificación de las categorías de manejo.

En forma adicional el legislador debe tomar en consideración que el Embalse del Arenal por su naturaleza y condición jurídica es un humedal que se rige por un marco normativo especial, es considerado un bien demanial que forma parte del Patrimonio Natural del Estado.

El artículo 40 de la Ley Orgánica del Ambiente define que los humedales son los ecosistemas con dependencia de regímenes acuáticos, naturales o artificiales, permanentes o temporales, lénticos o lóuticos, dulces, salobres o salados, incluyendo las extensiones marinas hasta el límite posterior de fanerógamas marinas o arrecifes de coral o, en su ausencia, hasta seis metros de profundidad en marea baja.

También, se debe resaltar que los humedales como el Embalse cuenta con áreas de bosque o de aptitud forestal, dedicadas a la conservación y la protección de la biodiversidad, el suelo, el recurso hídrico, los recursos naturales y los ecosistemas.

La zona de protección del humedal conforme lo dispuesto en el artículo 13²⁸ de la Ley Forestal N° 7575 del 13 de febrero de 1996 y 33 de la Ley Orgánica del Ambiente, es considerada Patrimonio Natural y Forestal del Estado solo se pueden desarrollar las actividades que la legislación ambiental permite, como la capacitación, la investigación científica y el ecoturismo, según lo dispuesto en el artículo 18²⁹ de la Ley Forestal.

²⁸ ARTICULO 13.- Constitución y administración. El patrimonio natural del Estado estará constituido por los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a municipalidades, instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública, excepto inmuebles que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresen a formar parte de su patrimonio.

El Ministerio del Ambiente y Energía administrará el patrimonio. Cuando proceda, por medio de la Procuraduría General de la República, inscribirá los terrenos en el Registro Público de la Propiedad como fincas individualizadas de propiedad del Estado.

Las organizaciones no gubernamentales que adquieran bienes inmuebles con bosque o de aptitud forestal, con fondos provenientes de donaciones o del erario, que se hayan obtenido a nombre del Estado, deberán traspasarlos a nombre de este.

²⁹ Artículo 18- Autorización de labores. En el patrimonio natural, el Estado podrá realizar o autorizar labores de investigación, capacitación y ecoturismo, así como actividades necesarias para el aprovechamiento de agua para consumo humano, de conformidad con el artículo 18 bis de esta ley, una vez aprobadas por el ministro de Ambiente y Energía, quien

En forma adicional se debe indicar que conforme lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica del Ambiente, se prohíben las actividades orientadas a interrumpir los ciclos naturales de los ecosistemas de humedal, como la construcción de dique que eviten el flujo de aguas marinas o continentales, drenajes, desecamiento, relleno o cualquier otra alteración que provoque el deterioro y la eliminación de tales ecosistemas.

Y tal y como se indicó anteriormente por la Ley de Pesca y Acuicultura el ejercicio de la actividad pesquera está restringida conforme los planes de manejo que determine para cada zona el Ministerio de Energía y Ambiente.

Además, ese embalse que se creó artificialmente por el ICE para el aprovechamiento energético se tutela por lo dispuesto en los artículos 56, 57 y 58 de la Ley Orgánica, que expresamente establecen el papel del Estado en la explotación, aprovechamiento de los recursos energético y de las fuentes energéticas alternas, cuyos textos disponen:

“Artículo 56.- Papel del Estado. Los recursos energéticos constituyen factores esenciales para el desarrollo sostenible del país. El Estado mantendrá un papel preponderante y dictará las medidas generales y particulares, relacionadas con la investigación, la exploración, la explotación y el desarrollo de esos recursos, con base en lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 57.- Aprovechamiento de recursos. El aprovechamiento de los recursos energéticos deberá realizarse en forma racional y eficiente, de tal forma que se conserve y proteja el ambiente.

Artículo 58.- Fuentes energéticas alternas. Para propiciar un desarrollo económico sostenible, la autoridad competente evaluará y promoverá la exploración y la explotación de fuentes alternas de energía, renovables y ambientalmente sanas.”

En cuanto al segundo párrafo del artículo 2 del proyecto de ley, que se refiere a la vigencia de los permisos y autorizaciones otorgados por los gobiernos locales u otras instituciones se debe indicar que su contenido normativo corresponde más a una norma transitoria que a una norma sustantiva.

En ese sentido, lo que se recomienda es incorporar el texto de ese segundo párrafo del numeral 2 dentro de los artículos transitorios de la eventual ley, sin embargo, la duda surge en cuanto a qué clase de autorizaciones o permisos se han otorgado dentro del área de los 50 metros contiguos al Embalse Arenal, por ser un área de protección conforme lo dispuesto en el artículo 33 inciso de la Ley Forestal, el cual en lo que interesa dice:

definirá, cuando corresponda, la realización de evaluaciones del impacto ambiental, según lo establezca el reglamento de esta ley. (Así reformado por el artículo 1° de la Ley para autorizar el aprovechamiento de agua para consumo humano y construcción de obras conexas en el Patrimonio Natural del Estado, N° 9590 del 3 de julio de 2018)

“ARTICULO 33.-Áreasde protección Se declaran áreas de protección las siguientes:

(...)

c) Una zona de cincuenta metros medida horizontalmente en las riberas de los lagos y embalses naturales y en los lagos o embalses artificiales construidos por el Estado y sus instituciones. Se exceptúan los lagos y embalses artificiales privados...”

Cabe mencionar, conforme a la reciente reforma a la Ley Forestal, realizada mediante la Ley N° 10.210 del 05 de mayo del 2022, recientemente publicada en la Gaceta N° 101 del miércoles 01 de junio del 2022, que adiciona dos nuevos artículos 33 bis y 33 ter a esta ley, solamente ciertas obras de infraestructura civil o de recuperación y de rehabilitación están autorizadas en las áreas de protección en zonas urbanas y rurales.

Para mayor comprensión del tipo o clase de obras que actualmente se autorizan en esas áreas de protección, se cita textualmente los artículos 33 bis y 33 ter de la Ley Forestal recientemente reformada y en la nota de pie³⁰ se transcriben sus normas transitorias.

Artículo 33 bis- Infraestructura civil en áreas de protección urbanas y rurales

Se autoriza instalar y realizar; dar mantenimiento, reparación y reposición de obras civiles y de instituciones públicas, en el cauce y vasos de los cuerpos de agua en las zonas urbanas y rurales, así como-en sus áreas de protección tales como diques, muros, alcantarillas, puentes, acueductos, tomas, derivaciones y calibración de agua asignada en concesión, drenajes con mallas para recolección de residuos sólidos, infraestructura para la descarga de aguas pluviales. obras para el transporte de aguas residuales para SU debido saneamiento, vertidos de aguas residuales procedentes de un sistema de tratamiento y descargas de drenaje agrícola para bajar el nivel freático que puede ser por canal abierto o por tubería; todo, sin deterioro de la calidad del agua y el cauce. Asimismo, se autorizan obras de bajo impacto ambiental tales como plataformas de observación, puentes, puentes colgantes, tirolesas, elementos de señalización y Otros elementos que permita el acceso, la observación y el disfrute seguro de las áreas naturales con el menor impacto posible, cuando tengan como fin el desarrollo de actividades turísticas, entre otras. La responsabilidad de autorizar estas obras residirá exclusivamente en la Dirección de Agua del Ministerio de Ambiente y Energía, los cuales

³⁰ TRANSITORIO I- El Ministerio de Ambiente y Energía contará con un plazo máximo de tres meses para reglamentar esta ley.

TRANSITORIO II- Por el plazo de veinticuatro meses, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, aquellas obras existentes que se encuentren dentro de la zona de protección podrán mantenerse sin que se pueda ordenar, por parte del Estado, su derribo y/o eliminación. En dicho plazo, las personas físicas o jurídicas deberán obtener la autorización respectiva y validar las construcciones existentes de acuerdo con la reglamentación emitida para tales efectos

establecerán los requisitos y estudios necesarios, así como plazos de la administración para resolver.

Artículo 33 ter-Obras de recuperación y rehabilitación en áreas de protección en zonas urbanas y rurales

Se autoriza el uso y la gestión de las áreas de protección establecidas en el inciso b) del artículo 33 de esta ley, exclusivamente para actividades y obras de bajo impacto ambiental, siempre y cuando cumplan con las regulaciones técnicas y estén orientadas a la recuperación, la rehabilitación y el resguardo de los cuerpos de agua de dominio público, y al desarrollo de actividades turísticas, que coadyuven conservar el recurso hídrico y sus ecosistemas asociados y producir encadenamientos productivos, generando espacios de protección, esparcimiento y movilidad sostenible, con el objetivo de evitar la contaminación y mitigar los impactos del cambio climático, siempre que sea para beneficio del ecosistema. Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable únicamente para las actividades autorizadas en el artículo 33 bis. En el caso de obras para servicios públicos de agua potable y saneamiento, se aplicará únicamente lo dispuesto en el artículo anterior. La responsabilidad de autorizar el uso y la gestión de estas áreas residirá exclusivamente en la Dirección de Aguas del Ministerio de Ambiente y Energía; los requisitos técnicos, procedimientos y plazos se definirán vía reglamento.”

Por otro lado, se debe indicar que por seguridad jurídica se debe definir con certeza a qué clase de permisos o autorizaciones se refiere dado que el embalse arenal es una reserva hídrica.

En relación con lo dispuesto en los numerales 4 y 5 del proyecto de ley sobre el aprovechamiento, el uso y las actividades permitidas o que se buscan autorizar en la nueva Área Silvestre Protegida que propone crear mediante esta iniciativa legislativa, esta asesoría considera que es conveniente y correcto que sean regulados conforme lo que se establezca en Plan General de Manejo que debe tener toda área silvestre protegida y el reglamento de uso.

Al respecto es importante mencionar que el Sistema Nacional de Áreas para la Conservación (SINAC) ha elaborado una guía³¹ para el diseño y formulación del Plan General de Manejo (PGN) de las Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica, según lo indica este documento el Plan es:

- El instrumento técnico que define la ruta que deben seguir el personal del Área Silvestre Protegida (ASP) y sus aliados para mantener los valores del ASP. Es la carta de navegación para una exitosa administración y gestión integral del área protegida.
- El instrumento de planificación que permite orientar la gestión de un área silvestre protegida hacia el cumplimiento de sus objetivos de conservación a largo plazo. Se fundamenta en líneas de acción estratégicas a mediano

³¹ SINAC (Sistema Nacional de Áreas de Conservación). 2013. Guía para el diseño y formulación del Plan General de Manejo de las Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica. San José-Costa Rica pp 8, 20-60

plazo y en objetivos de manejo para los elementos naturales y culturales incluidos dentro del área, así como en la relación de estos últimos con su entorno socio ambiental. Es la base para el desarrollo de otros instrumentos de planificación y reglamentación de las Áreas Silvestres Protegidas. (Reglamento a la Ley de Biodiversidad, Art.3, Inc. p)

- El instrumento que, bajo condiciones cambiantes y de manejo adaptativo se utiliza para priorizar estrategias. Esta priorización, se fundamenta en criterios técnicos y socioeconómicos, implicando que el PGM no debe de ninguna manera abarcar todas aquellas cosas que se deben, se quieren o gusta hacer. Lo anterior implica que, aceptando que el monitoreo es un componente de la planificación, el PGM deberá ser una propuesta que facilite la toma de acción, enfocándose en las prioridades y que por lo tanto deberá ser simple, sin perder la rigurosidad técnica requerida.

El Plan General de Manejo (PGM) de un Área Silvestre Protegida (ASP) contiene, a partir de los diferentes diagnósticos de la situación actual, los cambios necesarios que deben realizarse a través de la gestión para lograr los objetivos de manejo y por lo tanto la conservación de la biodiversidad y los servicios eco sistémicos.

Cabe destacar que el proceso de formulación del Plan General de Manejo de se debe conceptualizar como un proyecto y un proceso en el cual un conjunto de personas establece una ruta para alcanzar ciertos objetivos.

Y como todo proyecto, necesita una evaluación formal de sus logros y de los ajustes realizados debido a las condiciones cambiantes, tanto dentro del ASP como del contexto biofísico y socioeconómico donde se encuentra.

El SINAC como entidad responsable de las áreas de conservación del país ha establecido varias etapas y pasos para el diseño y formulación de un Plan General de Manejo de un Área Silvestre Protegida, esas diferentes etapas se mencionan en forma resumida en el **Anexo N° 1** de este informe, destacando las más relevantes para efectos de comprensión y análisis de lo propuesto en el articulado del proyecto sobre este Plan.

Todas esas etapas y pasos deben ser desarrollados para que un Área Silvestre Protegida tenga un Plan General de Manejo, no obstante, el legislador debe tomar en cuenta que conforme se señaló en la sección VI de este informe desde 1992 se desarrolló un Plan de Manejo y Desarrollo de la Cuenca del Arenal Tempisque, el cual se oficializó el 27 de abril a partir 199, tal y como lo indica la Ficha Informativa de Humedales RAMSAR (MINAE, 1999, s.p.)

Por otra parte, referente a las actividades que se pretenden autorizar en el ASP según lo propuesto en los artículos 4 y 7 de la iniciativa legislativa, se debe indicar que las mismas serán factibles o viables dependiendo no solo del Plan General de Manejo, sino la categoría de manejo, de si su protección es absoluta, o si se va a tratar de un área de dominio público o privado, no se debe olvidar que de momento el Embalse Arenal es un humedal y como tal ya tiene una categoría de manejo regulada por el ordenamiento jurídico, la cual se explicará más ampliamente en este mismo informe.

En sentido, se debe señalar que por ser el embalse arenal una reserva de recurso hídrico cuya naturaleza es ser un bien demanial de dominio público y propiedad del Estado, como se indicó anteriormente en este análisis debe cumplir varios requisitos para su establecimiento, conforme lo dispuesto en los artículos. 34 a 37 Ley Orgánica del Ambiente y 58 Ley de Biodiversidad, debiendo crearse por ley o decreto.

Por todo lo expuesto, esta asesoría no recomienda otorgarle una nueva categoría de manejo que no está regulada en el ordenamiento jurídico, sino más bien otorgarle en forma expresa en la futura ley la categoría de manejo correspondiente a humedal.

En forma adicional se debe señalar que en las secciones anteriores de este informe se desarrolló ampliamente el contexto de la Zona de Reserva Energía Laguna del Arenal, donde se pretende crear la nueva el Área Silvestre Protegida, denominada “Área Silvestre Protegida Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal” se explica su ubicación geográfica, su ley de creación, que existe un Corredor Biológico Lago Arenal Tenorio, el cual es Reserva de la Biosfera de Agua y Paz, siendo una de las 4 Reservas Biosfera declaradas en el país por el Programa sobre el Hombre y la Biosfera (MAB) de la Unesco.

A su vez, como se indicó con anterioridad al amparo de la Convención Ramsar que se ratificó mediante la Ley N° 7224 del 09 de abril de 1991, según consta en la ficha que elaboró el Área de Conservación Arenal (actualmente Área de Conservación Arenal Tempisque ACAT) del SINAC/MINAE en el año 2000, el Humedal Cuenca Embalse Arenal, está incluido dentro de la lista de humedales Sitios Ramsar desde el 07 de marzo del 2000.

Como puede verse si se pretende convertir la “Zona de Reserva Energía Laguna del Arenal” declarada así mediante la Ley N° 4334 del 05 de mayo de 1969, en un Área Silvestre Protegida asignándole una nueva categoría de manejo, lo conveniente sería que está fuera acorde con la naturaleza, características, condiciones y ecosistemas existentes en el Embalse Arenal, el cual corresponde más a la categoría de manejo establecida en el inciso f) del artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente, es decir, Humedal.

Ahora bien, esa categoría de manejo no solo sería la más idónea por formar parte del Corredor Biológico Lago Arenal Tenorio, ser Reserva de la Biosfera de Agua y Paz y Sitio Ramsar denominado “Humedal Cuenca Embalse Arenal” sino porque las actividades que se pretende autorizar en la nueva Área Silvestre Protegida que se busca crear mediante esta iniciativa legislativa, son factibles en esta categoría de manejo, según lo establecido en el marco jurídico que se aplica a esta clase de ASP.

Además, los requerimientos que exige la Ley Orgánica del Ambiente para crear una nueva Área Silvestre Protegida, especialmente en sus artículos 34 al 37 podrían cumplirse con mayor facilidad, pues para esta categoría de manejo el Área de Conservación Arenal Tempisque ACAT) del SINAC/MINAE al elaborar la ficha para ser declarado el “Humedal Cuenca Embalse Arenal” Sitio Ramsar en el 2007, recopiló información que podría ser valiosa para cumplir con los estudios preliminares fisiogeográficos, de diversidad biológica y socioeconómicos, que el inciso a) del numeral 36 de la LOA exige se cumplan para justificar su creación.

Por otro lado, los otros requerimientos que contemplan los incisos b) y c) del artículo 36 de la LOA, tanto el ICE, como el MINAE y las diferentes instituciones que conforman la Comisión para la Implementación y Desarrollo de la Cuenca Arenal Tempisque (CIDECAAT), 2012, puede contar con información necesaria para definir objetivos y ubicación del área, el estudio de factibilidad técnica, tenencia de la tierra.

En cuanto al financiamiento y los planos el ICE es el dueño en su gran mayoría de los terrenos que bordean el Embalse Arenal y junto con el IGN puede establecer su ubicación geográfica, efectuar los levamientos topográficos necesarios.

Por último, se recomienda que el legislador establezca con claridad y certeza el tipo de Área Silvestre Protegida que se pretende crear, así como su categoría de manejo, indicando si la Cuenca del Arenal seguirá cumpliendo con el destino para el cual fue creada mediante la Ley N°4334 del 05 de mayo de 1969, que es ser una Zona Nacional destinada por ley a ser una Reserva de Energía Eléctrica.

Artículo 3-

Este artículo autoriza al IGN para que en coordinación con ICE delimiten el área geográfica del Área Silvestre Protegida que se pretende crear mediante este proyecto de ley, al respecto se debe mencionar que los límites se definen oficialmente en la ley o decreto ejecutivo de creación, mediante coordenadas geográficas precisas (derroteros).

Muchos de esos límites pueden corresponder con accidentes geográficos, tales como ríos o cotas de elevación. Otros coinciden con obras de infraestructura (por ejemplo, caminos, carriles). Algunas ASP tienen sus límites demarcados materialmente (en el terreno).

En otras, debido a los altos costos administrativos para la demarcación física de los linderos mediante carriles, así como para su mantenimiento, sólo se delimitan los sectores más conflictivos (por ejemplo, los próximos a la frontera agrícola).

En esos casos, el resto del perímetro es demarcado mediante algún tipo de señalización (rótulos, mojones de concreto, vegetación distintiva, etc.).

En virtud del deber que se impone tanto el IGN como al ICE esta propuesta normativa sobre la delimitación geográfica, esta asesoría considera conveniente consultar a ambas instituciones su criterio y recomendaciones sobre el tema, además, para no vulnerar el principio de autonomía que rige a instituciones autónomas como el ICE, la disposición debe ser redactada en forma facultativa y no imperativa.

En forma adicional, las y los legisladores deben tomar en cuenta lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Ambiente en cuanto a la delimitación de las zonas de protección, el cual literalmente dice:

Artículo 42.- Delimitación de zonas protegidas. *El Ministerio del Ambiente y Energía, en coordinación con las instituciones competentes, podrá delimitar zonas de protección de determinadas áreas marinas, costeras y humedales, las cuales se sujetarán a planes de ordenamiento y manejo, a fin de prevenir y combatir la contaminación o la degradación de estos ecosistemas.*

De la lectura de la norma transcrita se desprende claramente que corresponde al MINAE hacer las coordinaciones correspondientes con las instituciones competentes, entre ellas puede incluirse el IGN, para la delimitación de esas zonas.

En ese sentido el Instituto Geográfico Nacional ³² en respuesta a la consulta planteada por la asesora Msc Ruth Ramírez Corella del Área Socio ambiental del Departamento de Servicios Técnicos, indicó lo siguiente:

“En correspondencia con su consulta le informamos que este Instituto se encuentra en la mejor de las disposiciones de colaborar en lo solicitado, sin embargo, se hace materialmente difícil realizar el mapa, por las siguientes razones:

³² DIG-TOT-0357-2022 Christian Núñez Solís Jefe a.i. Depto. Topográfico y Observación del Territorio, IGN-RN. Registro Nacional. DEPARTAMENTO TOPOGRÁFICO Y OBSERVACIÓN DEL TERRITORIO INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL

1. *La información geográfica base o capas de datos geoespaciales con la que se determina la cota 548.58 msnm referida en el art. 3 del proyecto de ley, son propiedad del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y deben ser oficializado por el IGN previo a generar cualquier publicación.*

2. *A partir de la solicitud realizada en su correo, este Instituto ha contactado a los colaboradores del ICE para avanzar en el tema, sin embargo, la recopilación, revisión y validación de los datos para su oficialización llevara un tiempo prudencial.*

3. *Generar un mapa con la información geográfica solicitada por su persona sin tener la oficialidad, precisión y exactitud de la curva de nivel 548,58 msnm, puede generar contraposiciones y afectaciones directos en la propiedad privada como en el Área Silvestre Protegida.*

Así las cosas, comunicamos que ambos Institutos se encuentran en coordinación para llevar a cabo lo solicitado, sin embargo, esto nos llevara más del tiempo que se pensaba en un inicio. En cuanto se tenga un avance se le informará del mismo.”

Con base en lo expuesto, esta asesoría considera conveniente que el texto de este artículo sea analizado por las y los legisladores a la luz de lo dispuesto en la legislación vigente y en lo señalado por el Instituto Geográfico Nacional.

Artículo 10-

Este artículo autoriza la desafectación del artículo 33 de la Ley N° 7575 Ley Forestal, del 13 de febrero de 1996, del área de protección, en adelante denominada zona de amortiguamiento, del área silvestre protegida Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal, constituida por los cincuenta metros de las áreas circundantes al Embalse, a partir de la cota definida en el artículo 2 de la eventual ley, excepto en las áreas con cobertura forestal que no estén impactadas o las áreas ambientalmente frágiles

Sobre este particular es menester citar lo dispuesto en artículo 33 citado para comprender el alcance de esta norma legal, pues en realidad su texto normativo establece cuáles áreas o zonas constituyen áreas de protección y las define de la siguiente manera:

“ARTICULO 33.-Areasde protección Se declaran áreas de protección las siguientes:

a) Las áreas que bordeen nacientes permanentes, definidas en un radio de cien metros medidos de modo horizontal.

b) Una franja de quince metros en zona rural y de diez metros en zona urbana, medidas horizontalmente a ambos lados, en las riberas de los ríos, quebradas o arroyos, si el terreno es plano, y de cincuenta metros horizontales, si el terreno es quebrado.

c) Una zona de cincuenta metros medida horizontalmente en las riberas de los lagos y embalses naturales y en los lagos o embalses artificiales construidos por el Estado y sus instituciones. Se exceptúan los lagos y embalses artificiales privados.

d) Las áreas de recarga y los acuíferos de los manantiales, cuyos límites serán determinados por los órganos competentes establecidos en el reglamento de esta ley.” **(La negrita no es de su original)**

La redacción actual del artículo es algo ambigua o confusa, por su falta de claridad en el texto normativo, puede vulnerar el principio de seguridad jurídica que debe cumplir toda norma legal, pues no se desprende claramente de su lectura si lo que pretende es regular la zona amortiguamiento como un área de protección conforme lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Forestal o si lo que busca es desafectar esa zona y no otorgarle la condición de área de protección, ya que el texto habla de autorizar la desafectación del artículo 33 de repetida cita.

Sobre lo propuesto en el artículo en estudio, esta asesoría considera que el legislador debe mantener la protección y tutela ambiental que actualmente tiene esa zona al amparo de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Forestal, pues la desafectación contenida en la propuesta normativa violenta las garantías ambientales que consagra el artículo 50³³ constitucional y vulnera el principio de no regresión ambiental³⁴ sobre todo por qué esa zona de amortiguamiento del ASP está definida por ley como un área de protección.

³³ ARTÍCULO 50.- El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.

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

La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.

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.

(Así adicionado el párrafo anterior por el artículo 1° de la ley N° 9849 del 5 de junio del 2020, "Reconocer y garantizar el derecho humano de acceso al agua") (Así reformado por el artículo 1° de la Ley No.7412 de 3 de junio de 1994)

Del artículo 50 constitucional se derivan deberes estatales opuestos a cualquier tipo de regresión, de ahí la relevancia de exponer lo que ha sido el desarrollo que la jurisprudencia constitucional costarricense ha hecho del principio de no regresión en materia ambiental.

Este principio es descrito por el MSc. Mario Peña Chacón de la siguiente manera:

“El principio de no regresión enuncia que la normativa y la jurisprudencia ambiental no deberían ser revisadas si esto implicare retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad. Tiene como finalidad evitar la supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, ya que, en muchas ocasiones, dichas regresiones pueden llegar a tener como consecuencias daños ambientales irreversibles o de difícil reparación.

La principal obligación que conlleva su correcta aplicación es la de no retroceder, no afectar los umbrales y estándares de protección ambiental ya adquiridos, no derogar o modificar normativa vigente en la medida que esto conlleve disminuir, menoscabar o de cualquier forma afectar negativamente el nivel actual de protección. Para cumplir con dicho cometido se hace necesario avanzar en la protección ambiental, eventualmente mantenerla y por supuesto, evitar a toda costa retroceder.”³⁵

A partir del Voto N° 1993-6240 se instauró el criterio jurisprudencial por medio del cual los instrumentos ambientales internacionales son de acatamiento obligatorio y gozan de plena ejecutoriedad, en tanto sus normas no precisen de mayor desarrollo legislativo y por ende deben ser respetadas, ya que el rango normativo de aquellos es superior.

El principio de no regresión ambiental no aparece expresamente plasmado en ninguna de las Declaraciones de Principios, Convenios o Tratados ambientales, sin embargo, encuentra su mayor desarrollo y aplicación a nivel internacional a partir del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En doctrina se ha definido la fundamentación del principio de la no regresión en materia ambiental de la siguiente manera:

1.- Fundamentación basada en el Derecho Internacional Ambiental y sus principios rectores.

³⁵ Peña Chacón, Mario “El principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense”. Enviado por correo electrónico por el autor del artículo.

En este sentido, resultaría imposible interpretar el concepto del desarrollo sostenible y el precepto de equidad intergeneracional recogido en el principio 7 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, desvinculándolo del principio de no regresión.

A la vez, los principios de prevención y precaución también contenidos en la Declaración de Río complementan al principio de no regresión en la medida que buscan adelantarse al daño ambiental y así evitar situaciones irreversibles, incluso en aquellos supuestos donde no existe aún plena certeza científica.³⁶

Asimismo, es posible fundamentar la existencia y el contenido del principio de no regresión sustentado en los tratados y convenios internacionales vigentes y suscritos por Costa Rica, ya que en general todos procuraran un alto nivel de protección ambiental, mejorar el medio ambiente, aumentar la biodiversidad, proteger los recursos naturales bióticos y abióticos,

Y por supuesto, acabar, disminuir y aplacar la contaminación y la degradación ambiental.³⁷

Por otra parte, se destaca el rol de contención que asumen los convenios ambientales para evitar regresiones en la legislación interna. En este sentido,

“Especial atención merece el Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas Naturales de los países de América, también conocido como Convenio de Washington, el cual en su artículo III prohíbe alterar los límites de los parques nacionales y enajenar parte alguna de ellos sino por acción de autoridad legislativa competente...A la luz del Convenio de Washington toda alteración negativa o disminución de los límites de áreas silvestres protegidas sería considerado una regresión en materia ambiental y por tanto queda expresamente prohibida, salvo que contare con aprobación legislativa. Esta disposición debe complementarse con el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente que además de exigir norma de rango legal para reducir los límites de un Área Silvestre Protegida,

³⁶ Cfr. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Resolución N° 2010-18202.

³⁷ “Costa Rica ha suscrito un elenco altísimo de convenios ambientales donde destacan el Convenio Diversidad Biológica, Convenio Marco de Cambio Climático, Convenio para la Protección de la Capa de Ozono, Convenio sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna y de las Bellezas Escénicas naturales de los países de América, Convenio CITES sobre Comercio Internacional de Flora y Fauna Silvestre, Convención Ramsar sobre Humedales de Importancia Internacional, y a nivel regional: Convenio sobre Cambios Climáticos, Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Protegidas en América Central, Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizos de Desechos Peligrosos, Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Forestales y el desarrollo de Plantaciones Forestales. Entre ellos, y a manera de ejemplo, los Convenios de Basilea y Helsinki prevén la superioridad de la norma más favorable al ambiente (pro natura); mientras tanto, el Convenio de Diversidad Biológica y su protocolo de Cartagena expresamente disponen su supremacía sobre otros tratados, convirtiéndose por tanto en pisos normativos que sólo permitirían disposiciones más estrictas y rigurosas que las ya previstas por ellos mismos.” Peña Chacón, Mario “El principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense”. Enviado por correo electrónico por el autor del artículo.

*obliga también a realizar estudios técnicos que justifiquen la medida.*³⁸

Señala Peña Chacón que excepcionalmente algunos convenios en materia ambiental permiten ciertas formas de “regresión”, tal es el caso de la Convención Ramsar que permite en su artículo 2.5, por motivos urgentes de interés nacional, retirar un humedal de la Lista Oficial, o bien reducir su extensión siempre que se informe de inmediato sobre estas modificaciones a la Secretaría del Convenio. Sin embargo, en el caso de nuestro país y de conformidad con la Ley Orgánica del Ambiente, los humedales que forman parte del Patrimonio Natural del Estado ostentan categoría de Áreas Silvestres Protegidas.

Y en virtud de ello, les asiste la protección especial prevista en la Convención de Washington y por el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente que impiden su desafectación, disminución o alteración de límites sin previa ley que así lo autorice y sin estudios científicos y técnicos que lo justifiquen.

Ahora bien, el texto de la norma propuesta en el artículo 10 del proyecto de ley debe ser redactado en forma clara, acorde a los principios ambientales, normas constitucionales e internacionales que garantizan a toda persona a gozar de un ambiente sano y equilibrado, en ese sentido se recomienda modificar la redacción del mismo para no generar inseguridad jurídica al operador de la ley al momento de aplicarla.

Además, se debe tener presente que las áreas de protección constituyen una limitación al derecho de propiedad, acorde con lo establecido los artículos 45 y 50 de la Constitución Política, dicha limitación no implica una pérdida total de los derechos y obligaciones de las personas propietarias (físicas, jurídicas, privadas o estatales), sobre dichos terrenos.

Incluso se estima conveniente tomar en consideración la Política Nacional de Áreas de Protección que emitió el Ministerio de Ambiente y Energía, con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través del Proyecto “Conservando la biodiversidad a través de la gestión sostenible en los paisajes de producción en Costa Rica” que contempla un plan de acciones desde el año 2020 hasta el 2040, dicha política tiene un diagnóstico del estado actual de las AP y su problemática, metas a corto, mediano y largo plazo, principios, objetivos, ejes transversales y un plan de acción.

Artículo 12

El artículo en análisis propone modificar el artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente, que clasifica las áreas silvestres protegidas en diferentes categorías de manejo, para poder realizar un análisis y establecer las diferencias entre el texto

³⁸ *Ibídem.* También cfr. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia Resolución N° 1999-5399.

vigente de la norma legal y el propuesto en la iniciativa legislativa, se presenta el siguiente cuadro comparativo de ambas normas.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 32.- Clasificación de las áreas silvestres protegidas.</p> <p>El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, podrá establecer áreas silvestres protegidas, en cualquiera de las categorías de manejo que se establezcan y en las que se señalan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Reservas forestales. b) Zonas protectoras. c) Parques nacionales. d) Reservas biológicas. e) Refugios nacionales de vida silvestre. f) Humedales. g) Monumentos naturales. <p>Esas categorías de manejo y las que se creen en el futuro, serán administradas por el Ministerio del Ambiente y Energía, salvo las establecidas en el artículo 33 de esta ley. Las municipalidades deben colaborar en la preservación de estas áreas.</p>	<p>Artículo 32- Clasificación de las áreas silvestres protegidas.</p> <p>El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, podrá establecer áreas silvestres protegidas, en cualquiera de las categorías de manejo que se establezcan y en las que se señalan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Reservas forestales. b) Zonas protectoras. c) Parques nacionales. d) Reservas biológicas. e) Refugios nacionales de vida silvestre. f) Humedales. g) Monumentos naturales h) Reserva Marina i) Área Marina de Manejo j) Parques Naturales Urbanos k) Paisajes nacionales <p>Las municipalidades deben colaborar con la gestión y conservación de estas.</p> <p>Esas categorías de manejo y las que se creen en el futuro, serán administradas por el Ministerio del Ambiente y Energía, salvo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Las establecidas en el artículo 33 de esta ley que serán administradas por las municipalidades 2) Los Parques Naturales Urbanos estatales que podrán ser administrados por las municipalidades. 3) Los Parques Naturales Urbanos privados que serán regulados por acuerdos voluntarios con las personas propietarias y la legislación vigente.

	<p>4) Los refugios de vida silvestre privados que se registrarán conforme a la Ley de Conservación de Vida Silvestre y su reglamento y</p> <p>5) Los refugios de vida silvestre mixtos, los parques naturales urbanos mixtos y los paisajes nacionales mixtos en los que converge la gobernanza pública y gobernanza privada.</p> <p>Los objetivos primarios como secundarios de cada categoría de manejo serán definidos por el Poder Ejecutivo y serán instrumentalizados a través del Plan General de Manejo, la zonificación y los planes específicos de cada área silvestre protegida.</p>
--	--

De la lectura analítica y comparativa de los textos se colige lo siguiente:

1. A diferencia del texto actual de la norma legal, en texto propuesto en la iniciativa legislativa, se adicionan en los incisos h), i), j y k) nuevas categorías de manejo, entre ellas, Reserva Marina, Área Marina de Manejo, Parques Naturales Urbanos y Paisajes Nacionales, pero solamente esta última categoría de manejo es definida y regulada en cuanto a las actividades permitidas en la misma, las restantes no son desarrolladas en el texto del proyecto de ley.
2. De estas nuevas categorías de manejo que se incorporan a la clasificación de las ASP solo se define y desarrolla la referida a “paisajes nacionales” en el artículo 13 del proyecto de ley que pretende adicionar a la Ley Orgánica del Ambiente un 32 bis que busca regular la nueva categoría de manejo que se propone crear denominada “Paisaje Nacional”
3. A las municipalidades de la jurisdicción correspondiente de la ASP se le asigna la administración de los Monumentos Naturales y Parques Naturales Urbanos, pero esta última categoría de manejo no es definida en la reforma propuesta a la Ley Orgánica del Ambiente que contempla esta iniciativa legislativa, ni tampoco establece las actividades que se autorizan en esa categoría de manejo.

En razón de la reforma propuesta al artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente, se estima conveniente para que los y las legisladores cuenten con suficientes elementos, que se conozca la diversidad de categorías de Áreas Silvestres Protegidas (ASP), pues es relevante para determinar los objetivos que se cumplen en cada una de ellas, identificar la normativa que rige su gestión y las limitaciones o restricciones impuestas en el uso de sus recursos.

La Ley de Conservación de Vida Silvestre N° 7317 del 30 de octubre de 1992, en su artículo 2³⁹ las incluye genéricamente dentro de las "áreas oficiales de conservación de la vida silvestre" (otras son las áreas de protección del recurso hídrico y cualquier otro terreno que forme parte del patrimonio forestal del Estado)

Categorías nacionales La legislación costarricense establece diferentes categorías, entre ellas: Parque Nacional, Reserva Biológica, Refugio de Vida Silvestre (estatal, mixto o privado), Reserva Forestal, Zona Protectora, Monumento Natural, Humedal, Monumento Nacional, Reserva Natural Absoluta, Reservas Marinas y Áreas Marinas de Manejo.

El artículo 35 de la Ley Orgánica del Ambiente establece los objetivos que rigen la creación, conservación, administración, desarrollo y vigilancia de las ASP, ellos son:

- ✚ Conservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y de los ecosistemas más frágiles, para asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos.
- ✚ Salvaguardar la diversidad genética de las especies silvestres de las que depende la continuidad evolutiva, particularmente las endémicas, amenazadas o en peligro de extinción.
- ✚ Asegurar el uso sostenible de los ecosistemas y sus elementos, fomentando la activa participación de las comunidades vecinas.
- ✚ Promover la investigación científica, el estudio de los ecosistemas y su equilibrio, así como el conocimiento y las tecnologías que permitan el uso sostenible de los recursos naturales del país y su conservación.
- ✚ Proteger y mejorar las zonas acuíferas y las cuencas hidrográficas, para reducir y evitar el impacto negativo que puede ocasionar su mal manejo.
- ✚ Proteger los entornos naturales y paisajísticos de los sitios y centros históricos y arquitectónicos, de los monumentos nacionales, de los sitios arqueológicos y de los lugares de interés histórico y artístico de importancia para la cultura y la identidad nacional.

Estos objetivos se cumplen en mayor o menor medida según la categoría de área protegida, por lo que seguidamente se estudiarán las principales clasificaciones existentes y las categorías de Áreas Silvestres Protegidas (ASP) reconocidas en Costa Rica según la normativa ambiental vigente.

³⁹ "Artículo 2.- Para los efectos de esta ley se entiende por:

(...)

Áreas oficiales de conservación de la vida silvestre (*): áreas silvestres protegidas por cualquier categoría de manejo, áreas de protección del recurso hídrico y cualquier otro terreno que forme parte del patrimonio forestal del Estado. (*) (Modificada su denominación por el artículo 3° de la ley N° 9106 del 20 de diciembre de 2012, anteriormente se indicaba: "flora y fauna silvestre") ..."

PARQUES NACIONALES

Los Parques Nacionales son áreas con rasgos de carácter singular de interés nacional o internacional.

Para que un área silvestre protegida se clasifica dentro de esta categoría de manejo deben incluir muestras representativas de ecosistemas de significación nacional, mostrar poca evidencia de la actividad humana, ofrecer importantes atractivos para las personas visitantes, tener capacidad para un uso recreativo y educativo en forma controlada.

Los Parques Nacionales comprenden áreas geográficas, terrestres, marinas, marino-costeras, de agua dulce o una combinación de éstas, de importancia nacional, establecidas para la protección y la conservación de las bellezas naturales y la biodiversidad, así como para el disfrute del público.

En ellos existen uno o varios ecosistemas con especies, hábitats y sitios geomorfológicos de especial interés científico, cultural, educativo y recreativo o con paisaje natural de gran belleza.

Protección: Absoluta. Las actividades permitidas son muy limitadas. El turismo controlado se permite en algunos sectores.

Regulación: artículos. 32-c, 37 Ley Orgánica del Ambiente (LOA); 1, 2, 14 Ley Forestal (LF); 70 Reglamento. Ley de Biodiversidad (LB); Ley Servicio Parques Nacionales N° 6084 del 24 de agosto de 1977.

RESERVAS BIOLÓGICAS

Las Reservas Biológica (son áreas esencialmente inalteradas, que contienen ecosistemas, rasgos o especies de flora y fauna extremadamente vulnerables, en las cuales los procesos ecológicos han podido seguir su curso natural con un mínimo de interferencia humana.

Estas ASP abarcan áreas geográficas que poseen ecosistemas terrestres, marinos, marino-costeros, de agua dulce o una combinación de estos y especies de interés particular para la conservación.

Los fines principales de las RB son la conservación, la protección de la biodiversidad y la investigación.

Protección Máxima. En ellas se desarrollan únicamente actividades de investigación y educación.

Regulación: artículos. 32-d, 37 LOA; 1, 2, 14 LF; 70 Reglamento. Ley de Biodiversidad; Ley Servicio Parques Nacionales 6084 del 24 de agosto de 1977.

ZONA PROTECTORA

Áreas formadas por bosques y terrenos de aptitud forestal, cuyo objetivo principal es la protección del suelo, la regulación del régimen hidrológico, la conservación del ambiente y de las cuencas hidrográficas.

Protección: Moderada. Se permiten actividades que no impliquen cambio uso suelo. Se pueden habitar. Regulación: artículos. 32-b, 37 LOA; 1, 2, 14 LF; 70 Reglamento. Ley de Biodiversidad.

REFUGIOS DE VIDA SILVESTRE (RVS)

Áreas que, por sus condiciones geográficas, de ecosistemas especiales y de variada o exclusiva biodiversidad, se destinan para la protección e investigación de la flora y la fauna silvestres, en especial de especies en vías de extinción. Por dicha razón, se prohíbe en ellas la extracción de la flora y fauna silvestres, continental e insular.

Comprenden áreas geográficas con ecosistemas terrestres, marinos, marino costero, de agua dulce o una combinación de estos.

Sus **finés principales** son: la conservación, la investigación, el incremento y el manejo de la flora y la fauna silvestres, en especial de las que se encuentren en vías de extinción.

Existen 3 clases de refugios de vida silvestre: estatales, privados y mixtos.

Protección: Depende del tipo de Refugio de Vida Silvestre. Estatal: conservación, investigación y manejo de flora y fauna silvestre. Privado: actividades productivas
Regulación: arts. 32-e, 37 LOA; 1, 2, 14 LF; 17, 82-87 LB; 70 Reglamento. LB, 7, 11, 17, 36 bis, 82 a 87, 121 LCVS, 2-28 y 34, 17-g y q, 32, 44c, 150 a 177 Reglamento. LCVS.

➤ **Refugios de propiedad estatal:**

Pertencen en su totalidad al Estado y son de dominio público. Su administración corresponde en forma exclusiva al SINAC. Sus principales objetivos son: conservación, investigación y manejo de flora y fauna silvestres, en especial de especies declaradas oficialmente por el país en peligro de extinción o con poblaciones reducidas, así como las especies migratorias y las endémicas. Por ser patrimonio natural del Estado (PNE), únicamente pueden desarrollarse en ellos labores de investigación, capacitación y ecoturismo.

➤ **Refugios de propiedad mixta:**

Pertencen al Estado y a personas privadas. Sus principales objetivos son iguales a los de los refugios estatales.

Como su administración es compartida entre las personas propietarias privadas y el SINAC, en los terrenos que sean del Estado sólo pueden desarrollarse las actividades permitidas en los refugios de propiedad estatal. En los terrenos de propiedad privada se permiten las actividades señaladas para los refugios de propiedad privada, respetando los criterios y requisitos respectivos.

➤ **Refugios de propiedad privada:**

Pertencen a personas privadas. Su administración corresponde a los propietarios o a los privados, pero debe ser supervisada por el SINAC. En ellos sólo pueden desarrollarse actividades productivas. Las dimensiones y características permitidas para los diferentes tipos de actividades y proyectos a desarrollar, así como en los sectores privados de los refugios de propiedad mixta están reguladas en el Reglamento de la Ley de Conservación de Vida Silvestre. Es importante indicar que dentro de los territorios de algunos refugios nacionales y mixtos existen comunidades y pueblos, asentados antes de su creación.

RESERVAS FORESTALES

Las ASP correspondientes a esta categoría de manejo son terrenos en su mayoría de aptitud forestal, aptos para la producción de madera, en los cuales se ejecutan acciones de manejo con criterios de sostenibilidad.

Las Reservas Forestales son áreas geográficas formadas por los bosques o terrenos de aptitud forestal cuyo fin principal es la protección de los recursos genéticos forestales para asegurar la producción nacional sostenible de los recursos forestales en el largo plazo, y por aquellos terrenos forestales que por naturaleza sean especialmente aptos para ese fin.

Protección: Moderada. Se puede producir madera sostenible, dedicarse a recreación y se permite vivir en ellas.

Regulación: artículos. 32-a, 37 LOA; 1, 2, 14 Ley Forestal; 70 Reglamento de la Ley de Biodiversidad.

HUMEDALES

Ecosistemas con dependencia de regímenes acuáticos, naturales o artificiales, permanentes o temporales, lénticos o lóticos, dulces, salobres o salados, incluyendo las extensiones marinas hasta el límite posterior de fanerógamas marinas o arrecifes de coral o, en su ausencia, hasta 6 metros de profundidad en marea baja (art. 40 LOA).

Áreas geográficas que contienen ecosistemas de importancia nacional con dependencia de regímenes acuáticos, naturales o artificiales, permanentes o temporales, lénticos o lóticos, dulces, salobres o salados, incluyendo las extensiones marinas hasta el límite posterior de fanerógamas marinas o arrecifes de coral o, en su ausencia, hasta seis metros de profundidad en marea baja, cuya función principal es la protección de dichos ecosistemas para asegurar el mantenimiento de sus funciones ecológicas y la provisión de bienes y servicios ambientales (artículo. 70 Reglamento de la Ley de Biodiversidad).

Los humedales permanecen temporal o permanentemente inundados. Son considerados los ecosistemas más productivos de la Tierra. Prestan servicios ecológicos fundamentales y son reguladores de los regímenes hídricos, así como fuentes de biodiversidad. En ellos pueden llevarse a cabo ciertas obras de infraestructura, siempre que no se dañen los ecosistemas acuáticos ni se interrumpan los ciclos naturales. Se tutelan como ASP y también como ecosistema (cuando no tienen esa declaratoria) (SC 9338 -2009 y 1170-2014).

Protección

MONUMENTO NACIONAL

Área que posee un recurso cultural - histórico o arqueológico- sobresaliente, de importancia nacional e internacional, debido a sus características únicas o de especial interés. Su extensión depende del tamaño del recurso que se desea conservar y de cuánto terreno adyacente se necesite para asegurar su protección y manejo adecuados.

Protección: absoluta (conservación estricta). Investigación y recreación controladas. Regulación: arts. 32, 33 LOA.

MONUMENTOS NATURALES

Áreas que contienen uno o varios elementos naturales de importancia nacional. Son lugares u objetos naturales que, por su carácter único o excepcional, belleza escénica o valor científico, se incorporan a un régimen de protección. Areas geográficas que contienen uno o varios elementos naturales de importancia nacional o cantonal. Esta categoría de manejo es creada por el MINAE, pero administrada por las municipalidades.

Protección: Absoluta (conservación estricta). Actividades dependen de lo que se tutele. Regulación: arts. 32-g, 33, 37 LOA; 70 Reglamento de la Ley de Biodiversidad.

RESERVA NATURAL ABSOLUTA

Según la Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América (Ley 3763), son regiones establecidas para la conservación y utilización, bajo vigilancia oficial, de las riquezas naturales, en las cuales se debe dar a la flora y la fauna toda protección que sea compatible con los fines para los que son creadas estas reservas. Son espacios naturales, destinados a la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que, por la rareza, fragilidad, importancia o singularidad de su biota o características geológicas, merecen una valoración especial y ser conservados para estudio e investigación.

Algunas contienen ecosistemas o comunidades en perfecto estado de conservación y por ello deben gozar de una protección absoluta

Protección: Absoluta (conservación estricta). Actividades de investigación y educación

Regulación básica 32-g, 33, 37 LOA; 70 Reglamento de la. Ley de Biodiversidad.

RESERVAS MARINAS

Áreas marinas costeras y/u oceánicas que prioritariamente garantizan el mantenimiento, la integridad y la viabilidad de sus ecosistemas naturales, beneficiando las comunidades humanas mediante un uso sostenible de sus recursos, caracterizado por su bajo impacto según criterios técnicos. Su objetivo principal es conservar los ecosistemas y hábitat para la protección de las especies marinas.

Protección: Moderada. Actividades de uso sostenible de sus recursos, de bajo impacto según criterios técnicos, a través de plan de manejo.

Se permite investigación científica, monitoreo ambiental, ecoturismo de bajo impacto y otras actividades como pesca de bajo impacto.

Regulación: artículo. 70 Reglamento de la Ley de Biodiversidad.; Decreto Ejecutivo N° 35369. MINAE del 08 de mayo del 2009, denominado “*Regulación de las dos nuevas categorías de manejo para Áreas Marinas Protegidas, conforme al Reglamento a la Ley de Biodiversidad*”

ÁREAS MARINAS DE MANEJO

Áreas marinas costeras y/u oceánicas que son objeto de actividades para garantizar la protección y el mantenimiento de la biodiversidad marina a largo plazo, y que generan un flujo sostenible de productos naturales y servicios ambientales.

Sus fines principales, en orden jerárquico, son: garantizar el uso sostenible de los recursos marino-costeros y oceánicos; conservar la biodiversidad a nivel de ecosistemas, especies y genes; mantener los servicios ambientales, los atributos culturales y tradicionales.

Protección: *Moderada.* Actividades de Investigación científica, monitoreo ambiental, ecoturismo, recreación y otras actividades que promuevan la conservación de los recursos

Regulación: artículo 70 del Reglamento de la Ley de Biodiversidad; Decreto Ejecutivo N° 35369. MINAE del 08 de mayo del 2009, denominado “*Regulación de las dos nuevas categorías de manejo para Áreas Marinas Protegidas, conforme al Reglamento a la Ley de Biodiversidad*”

Algunas de las categorías implican un manejo orientado hacia la conservación estricta (parques nacionales, reservas biológicas, reservas naturales absolutas, monumento nacional, monumento natural).

Otras brindan una protección relativa, pues permiten cierto nivel de alteración humana (RVS nacionales, zonas protectoras, reservas forestales, humedales).

En el 2008, el artículo. 70 Reglamento de la Ley de Biodiversidad, Decreto Ejecutivo N° 34433 del 11 de marzo del 2008, agregó 2 categorías de manejo en áreas marinas protegidas: reservas marinas y áreas marinas de manejo,

En el 2009, el Decreto Ejecutivo N° 35369. MINAE del 08 de mayo del 2009, denominado “*Regulación de las dos nuevas categorías de manejo para Áreas Marinas Protegidas, conforme al Reglamento a la Ley de Biodiversidad*”

En este decreto se regulan estas nuevas categorías de manejo y se dispone que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) puede establecer en ellas zonas de restricción total para la extracción y manipulación de los recursos marinos costeros y oceánicos.

Al igual que otros mecanismos privados, constituyen una importante herramienta para la tutela del ambiente, que complementa la estrategia estatal de consolidar las ASP.

Por último, se debe indicar que estas nuevas categorías de manejo que se han creado y regulado vía decreto ejecutivo, las y los legisladores deberían crear y regularlas mediante una reforma a la legislación ambiental, pero no solo enunciarlas como lo hace la propuesta normativa en análisis.

Artículo 13

En este artículo se pretende adicionar un artículo 32 bis a la Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554 del 04 de octubre de 1995, donde se busca regular la categoría de manejo denominada “Paisaje Nacional”.

Sobre este particular se debe decir que la palabra paisaje hace referencia a aquello que se puede observar. Proviene del francés *paysage* y se trata de un territorio, es decir, algún lugar que posee bellas vistas.

Por otro lado, la palabra nacional tiene el significado de "relativo a la patria" y viene del sufijo -al (relativo a) sobre la palabra “nación” y esta del latín *natio* = "acción y efecto de nacer”.

La definición de nacional como concerniente, relativo, perteneciente y alusivo a una nación o el mismo territorio que vive un grupo de personas y que hablan del mismo idioma y forma una sola tradición. Nativo o natural de una nación, país o Estado.

Además de la terminología que se pretende utilizar para crear y denominar esta nueva categoría de manejo, se considera que esa clasificación o categoría corresponde más a “Paisaje Natural”, considerando que natural quiere decir que es de la naturaleza.

Por paisaje natural se ha emitido las siguientes definiciones:

- Es aquel lugar que se puede observar y que **posee cierto atractivo**, como un bosque o una cascada.

- Un paisaje natural es aquel que no tuvo consecuencias ni deterioros a causa del ser humano. **destructoras del medio ambiente**. Mediante la tala de

Por lo tanto, se puede decir que un paisaje natural es aquel lugar y territorio en el cual el hombre no dejó su rastro. Es aquel lugar de la naturaleza donde **se pueden encontrar muchos árboles**, paisajes verdes y muchos animales. En un paisaje natural es posible encontrar bosques, cascadas y lugares más despoblados, como una selva.

También se dice que un paisaje natural es aquel que no ha sido modificado por el ser humano, una característica significativa de un paisaje natural es que carecen de infraestructuras. Esto quiere decir que, al **no haber sido modificado ni dañado** por el hombre, no poseen autopistas o calles transitables. El territorio se fue formando solo y así concluyó, sin cambios realizados por las personas.

Es muy común que los paisajes naturales sean visitados por las personas. Si bien hay algunos, como una selva, que **son peligrosos por la fauna y flora** allí presente, hay muchos otros que son dignos de admiración. Muchas personas ingresan a ciertos paisajes naturales sin un guía, por lo que, al no haber un sendero, es posible que se pierdan.

El opuesto al paisaje natural es el ordenado. Este último es aquel que sigue siendo natural, es decir **sin modificaciones realizadas por el ser humano**, pero que contiene ciertas estructuras hechas por los mismos. Por ejemplo, una playa es un paisaje natural. Se convierte en ordenado cuando comienzan a realizarse balnearios a su alrededor, es decir, cuando la playa ya es manipulada por personas.

A nivel de la naturaleza, estos paisajes son muy importantes por el hecho de que poseen una gran diversidad de fauna y flora. Muchos de estos espacios son tan importantes que poseen **leyes que resguardan a los espacios verdes**, para que el ser humano no sea capaz de modificarlo.

Por certeza jurídica el proyecto de ley no solo debe referirse a la categoría de manejo de Paisaje Nacional, sino incluir todas aquellas que se enuncian en la modificación del artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente y ya cuenta con regulaciones contempladas en los decretos vigentes que se citaron anteriormente en este informe, además, se considera conveniente denominar la categoría de manejo Paisaje Natural en lugar de Paisaje Nacional por las razones anteriormente expuestas.

X. CONSIDERACIONES FINALES

De lo expuesto anteriormente se extraen las siguientes consideraciones o conclusiones finales:

1. El lago o embalse de Arenal se encuentra parcialmente en la provincia de Guanacaste y en la de Alajuela; abarca parte de los cantones Tilarán (Guanacaste), San Ramón y San Carlos (Alajuela). Las coordenadas geográficas de los principales puntos extremos son: punto 1-noreste) latitud 10 o 33' 29" y 84 o 58' 22" longitud; punto 2-sureste latitud 10 o 25' 54" y longitud 84 o 44' 06". (Figura 1) Se puede localizar en las hojas topográficas Arenal, Tilarán y Fortuna a escala 1:50.000 del Instituto Geográfico Nacional.
2. De acuerdo con la Ley N°4334 que Declara "Zona de Reserva de Energía la Laguna Arenal", la laguna Arenal, Cote y el río Arenal (cauce y aguas) **se encuentran afectadas mediante la categoría de Reserva de Energía Eléctrica. Dichas zonas incluyen las riberas, en la extensión necesaria para garantizar que los recursos de esta cuenca se transformen en energía eléctrica utilizable para el desarrollo del país.**
3. El carácter de inalienable que tienen esos terrenos, al igual que el área de protección del Lago Arenal son impuestas por normas de rango legal, y todas las acciones que se despliegan administrativamente para protegerlos y custodiarlos deben responder al principio legalidad.
4. **El Humedal Cuenca Embalse Arenal, es incluido en la Lista de Sitios Ramsar el 7 de marzo de 2000, cuyas características principales están las de constituirse como una cuenca hidrográfica de un lago artificial, que fue generado a partir de un represamiento en 1979, con el objetivo de ampliar la laguna natural original hasta aproximadamente el triple de su tamaño, con el objetivo de generar energía hidroeléctrica. Los antiguos pueblos de Arenal y Tronadora fueron reubicados para inundar el área donde se encontraban. Este es el lago más extenso de Costa Rica.**

Es importante indicar que la ficha del humedal Ramsar "Cuenca Embalse Arenal" fue presentada por los especialistas del Área de Conservación Arenal (actualmente Área de Conservación Arenal Tempisque ACAT) del SINAC/MINAE en el año 2000.

En esta ficha se indican las principales características del humedal, y se establecen algunas medidas de conservación que en su momento fueron consideradas por parte de las autoridades encargadas de la

elaboración del Plan de Manejo de la Cuenca Embalse Arenal oficializado en 1997.

5. De acuerdo con la información contenida en la ficha Ramsar del Humedal, en relación con su jurisdicción las tierras que comprenden los 100 m. alrededor del Lago **son patrimonio nacional. Las áreas que superan esta franja fueron adquiridas por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) mediante expropiación.**

La jurisdicción administrativa para efectos de conservación corresponde al Ministerio del Ambiente y Energía (ficha Ramsar).

Y la Autoridad/institución responsable de la gestión/manejo del humedal es Ministerio del Ambiente y Energía mediante el Área de Conservación Arenal, actualmente Área de Conservación Arenal Tempisque (ficha Ramsar).

6. **El régimen de propiedad del humedal es Estatal correspondiendo su administración al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).**
7. En cuanto a la declaratoria de interés público que se pretende otorgar al Plan Desarrollo Ambiental y Social (PDAS), el legislador debe valorar si se cumple con los criterios o elementos necesarios para que se pueda otorgar esa declaratoria por ley, para no vulnerar los principios de seguridad y legalidad que debe observar toda norma jurídica.
8. **La Cuenca Arenal Tempisque se encuentra directamente gestionada por la Comisión para la Implementación y Desarrollo de la Cuenca Arenal Tempisque (CIDECAT). Esta comisión se creó en 1997 mediante el decreto ejecutivo 26396-Minae con el fin de implementar el Plan de Manejo y Desarrollo de la Cuenca Laguna Arenal.**
9. **A partir de 1992 se desarrolla un Plan de Manejo y Desarrollo de la Cuenca del Arenal Tempisque, el cual se oficializó el 27 de abril a partir 1997.**

En dicho plan se establecen una serie de variables que permitieron recomendar el establecimiento de cuatro grandes zonas para el manejo sobre el espejo de agua del embalse y la porción terrestre:

- I. Zona de Alto Riesgo: deportes de vela, desarrollo de actividades recreativas, acuacultura.

- II. Zona de Riesgo Moderado: Se permite la pesca utilizando sitios que se localizan fuera de las áreas de protección de peces y de acuerdo con los períodos de veda (marzo-abril).
- III. Zona de Bajo Riesgo: Permite el establecimiento de áreas dedicadas a la Acuacultura, pesca, actividades recreativas, protección e investigación, windsurf, velerismo, bicicletas en lancha, tablas con remo, etc.
- IV. Subsuelo Litoral (zona de influencia): encierra las tierras comprendidas entre el borde del Embalse y el camino de circunvalación alrededor del mismo. Está compuesta principalmente por áreas de proceso de regeneración natural (tacotales y charrales) y vegetación acuática sumergida con base a la oscilación del nivel del agua del Embalse.

Como resultado de la etapa de la caracterización del Embalse Arenal y los posibles conflictos se identificaron potenciales categorías para el aprovechamiento económico de uso alternativo de la producción energética. Cabe resaltar que la producción eléctrica es la categoría de uso principal y define el propósito para el cual se construyó, además es el referente con el cual se determinan los demás usos.

A continuación, se sitúan las diferentes categorías de usos alternativos que se recomiendan impulsar en el aprovechamiento económico sobre el Embalse Arenal: Conservación, Turismo, Ecoturismo, Acuaturismo, Turismo Náutico y Turismo Rural Comunitario

10. El Embalse Arenal al ser un humedal declarado zona RAMSAR, conforme lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley Orgánica del Ambiente (LOA) N° 7554 del 04 de octubre de 1995, es de interés público.
11. **Los artículos 2,4,5 y 7 del proyecto de ley crean y establecen regulaciones para un área silvestre protegida denominada Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal, bajo una categoría de manejo que actualmente no se encuentra regulada en el ordenamiento jurídico costarricense y que se pretende regular mediante la modificación del artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente (LOA) y la adición a ese mismo cuerpo legal de un nuevo artículo 32 bis.**

Sin embargo, se debe recordar que el Embalse citado si corresponde a una categoría que ya está prevista y regulada en la ley, como es el humedal que se encuentra dentro de la clasificación de categorías de

manejo de las áreas silvestres protegidas que establece el artículo 32⁴⁰ de la LOA y se rige por lo dispuesto en el Capítulo VII de este cuerpo normativo relativo a las Áreas Silvestres Protegidas.

12. El legislador debe tomar en consideración que el Embalse del Arenal por su naturaleza y condición jurídica es un humedal que se rige por un marco normativo especial, es considerado un bien demanial que forma parte del Patrimonio Natural del Estado.
13. **Se debe resaltar que los humedales como el Embalse cuenta con áreas de bosque o de aptitud forestal, dedicadas a la conservación y la protección de la biodiversidad, el suelo, el recurso hídrico, los recursos naturales y los ecosistemas.**
14. **La zona de protección del humedal conforme lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Forestal N° 7575 del 13 de febrero de 1996 y 33 de la Ley Orgánica del Ambiente, es considerada Patrimonio Natural y Forestal del Estado solo se pueden desarrollar las actividades que la legislación ambiental permite, como la capacitación, la investigación científica y el ecoturismo, según lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Forestal.**
15. Las y los legisladores deben tener presente que conforme lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica del Ambiente, se prohíben las actividades orientadas a interrumpir los ciclos naturales de los ecosistemas de humedal, como la construcción de dique que eviten el flujo de aguas marinas o continentales, drenajes, desecamiento, relleno o cualquier otra alteración que provoque el deterioro y la eliminación de tales ecosistemas.
16. El área de protección de este tipo de cuerpos de agua (embalse) está definido por ley en una zona de cincuenta metros medidos horizontalmente de sus riberas (art. 33 Ley No.7575). Se debe de tener que claro que al comprar el Instituto Costarricense de Electricidad esos terrenos para construcción del embalse estos bienes pasan a ser del dominio público por afectación expresa de ley.
Afectación que pretende precisamente proteger los bienes y evitar que cambie el uso del suelo para el cual fueron adquiridos y al que están destinados.

⁴⁰ **Artículo 32.- Clasificación de las áreas silvestres protegidas.** El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, podrá establecer áreas silvestres protegidas, en cualquiera de las categorías de manejo que se establezcan y en las que se señalan a continuación:

a) Reservas forestales. b) Zonas protectoras. c) Parques nacionales. d) Reservas biológicas. e) Refugios nacionales de vida silvestre. **f) Humedales.** g) Monumentos naturales.

Esas categorías de manejo y las que se creen en el futuro, serán administradas por el Ministerio del Ambiente y Energía, salvo las establecidas en el artículo 33 de esta ley. Las municipalidades deben colaborar en la preservación de estas áreas.

17. El artículo 10 autoriza la desafectación del artículo 33 de la Ley N° 7575 Ley Forestal, del 13 de febrero de 1996, del área de protección, en adelante denominada zona de amortiguamiento, del área silvestre protegida Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal, constituida por los cincuenta metros de las áreas circundantes al Embalse, a partir de la cota definida en el artículo 2 de la eventual ley, excepto en las áreas con cobertura forestal que no estén impactadas o las áreas ambientalmente frágiles

Esta asesoría considera que a la pretensión anterior le es oponible el régimen de protección y tutela ambiental que actualmente tiene esa zona al amparo de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley Forestal, pues la desafectación contenida en la propuesta normativa violenta las garantías ambientales que consagra el artículo 50 constitucional y vulnera el principio de no regresión ambiental sobre todo por qué esa zona de amortiguamiento del ASP está definida por ley como un área de protección.

18. En forma adicional si se pretende crear nuevas categorías de manejo no solo deben enunciarse sino crearlas y regularlas en forma clara y precisa para no vulnerar el principio de legalidad y de seguridad jurídica que debe cumplir toda norma legal.
19. No es factible legal ni constitucionalmente mediante una la creación de una nueva área silvestre protegida, una nueva categoría de manejo, desaplicar la normativa constitucional, internacional y legal para desafectar el área de protección constituida por los cincuenta metros de las áreas circundantes al Embalse, para legalizar autorizaciones, permisos o construcciones que se desarrollaron o desarrollan en esa área de protección contraviniendo lo dispuesto en el ordenamiento jurídico costarricense en materia ambiental.
20. El turismo llega atraído a la zona por las bellezas escénicas del Volcán y el embalse de Arenal. El proyecto hidroeléctrico de Arenal genera beneficios múltiples tales como la producción de electricidad e irrigación de tierras productivas, abastece de agua potable a comunidades y mejora las vías de acceso, lo que constituye una mejora en la calidad de vida de los habitantes en general. Además, se crearon áreas de reserva forestal en los alrededores y parte de la región que forma parte del Área de Conservación Arenal (ACA).
21. El reconocimiento como sitio RAMSAR, permite actividades relacionadas con las prácticas de producción sostenibles buscando un equilibrio con la conservación.

22. Es importante indicar que, a la fecha, el Embalse Arenal no cuenta con un inventario y certificación del Patrimonio Natural del Estado, situación que es importante para determinar cuáles son las áreas boscosas y de aptitud forestal pertenecientes al Estado.

23. Tal y como se ha indicado en relación con los principales problemas socio ambientales en el Embalse, el cambio de uso de suelo, tala ilegal y la invasión de la zona de protección figuran como las principales variables.

Sobre este particular se llama la atención en el sentido de que actualmente existen interpuestas un total de 41 denuncias ante la Fiscalía de Cañas, Guanacaste, por posible invasión de la Zona de Protección Forestal, de los cuales 18 casos se encuentran en categoría de atención 1, varios de estos ya están en estudios para las respectivas demoliciones.

De acuerdo con el tipo de invasión denunciada existen construcciones de naturaleza de alojamiento tanto en el orden turístico como habitacional, de igual forma, se puede encontrar dentro de la zona de protección del embalse, un restaurante, piscina, casas tipo Condominio para la renta, hotel, sillas de concreto, calles cementadas.

El “cambio de uso del suelo” mediante la tala de áreas de bosque, chapia y siembra de plantas exóticas, esta situación es de especial importancia debido a que, este tipo de malas prácticas puede contribuir con otros factores externos en la erosión de las laderas del Embalse, además del impacto en el propio ecosistema.

Uno de los pilares fundamentales en la reactivación del turismo en la zona es la coordinación entre las entidades y actores clave que gestionan en Embalse Arenal y sus alrededores organizando la información disponible y generada, para manejarlo como un proceso integral e interdisciplinario.

Se recomienda reforzar la vigilancia de control y protección por parte de las autoridades encargadas en el área perimetral del Embalse Arenal, para disminuir la tala ilegal y la invasión dentro de la zona de protección forestal.

XI. TÉCNICA LEGISLATIVA

En cuanto a este aspecto, el texto base del proyecto de ley no solo pretende crear un Área Silvestre Protegida como se indica en el título del proyecto de ley, sino que reforma la Ley Orgánica del Ambiente mediante la modificación propuesta al artículo 32 de la LOA y adiciona un nuevo 32 bis, eso no se refleja el título del proyecto de ley, y tampoco fue corregido en el Dictamen.

Para una correcta técnica legislativa el título de la iniciativa legislativa debe ser reflejo del contenido normativo del proyecto de ley, por lo que de continuarse con el trámite afirmativo de este proyecto se recomienda corregir el título exhibiendo su contenido.

XII. PROCEDIMIENTO

xii.1 Votación

De acuerdo con el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto de ley necesita para su aprobación de mayoría absoluta de los votos presentes.

xii.2 Delegación

El Proyecto de Ley puede **NO** puede ser delegado en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, pues conforme lo dispuesto en el artículo 124 de la Constitución Política se refiere al ejercicio de la facultad prevista en el inciso 14 del artículo 121 de la Carta Magna, sobre decretar **la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación.**

xii.3 Consultas

Obligatorias

- ✓ Instituto Costarricense de Electricidad
- ✓ Instituto Costarricense de Turismo (ICT)
- ✓ Municipalidad de Tilarán
- ✓ Municipalidad de San Ramón
- ✓ Municipalidad de San Carlos

XIII. FUENTES

- ✓ Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949.

Leyes y Decretos Ejecutivos

- ✓ Ley N°4334 del 05 de mayo de 1969
- ✓ Ley Forestal N°7575 del 13 de febrero de 1996.

- ✓ Convención Ramsar fue incorporada al ordenamiento jurídico costarricense mediante la Ley N° 7224 del 9 de abril de 1991.
- ✓ Ley Conservación de la Vida Silvestre, (en adelante LCVS) N°. 7317 del 30 de octubre de 1992.
- ✓ Ley N° 9106 del 20 de diciembre del 2012.
- ✓ Ley Orgánica del Ambiente (LOA) N° 7554 del 04 de octubre de 1995
- ✓ La Ley de Aguas N° 276 del 27 de agosto de 1942.
- ✓ El Código de Minería Ley N°.6797 de 04 de octubre de 1982.
- ✓ La Ley de Concesión y operación de Marinas Turísticas, No. 7744 del 19 de diciembre de 1997.
- ✓ La Ley Marco de Concesión para el Aprovechamiento de las Fuerzas Hidráulicas para la Generación Hidroeléctrica” N° 8723 del 22 de abril del 2009.

- ✓ Ley de Pesca y Acuicultura N° 8436 del 1 de marzo del 2005.
- ✓ Ley de Concesión y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos N 38171- Tur-Minae-S-Mopt vigente desde 20/02/2014.
- ✓ Ley General de la Administración Pública.
- ✓ *Ley de Biodiversidad, N° 7788 de 30 de abril de 1998)*
- ✓ Ley N° 10.210 del 05 de mayo del 2022, recientemente publicada en la Gaceta N° 101 del miércoles 01 de junio del 2022
- ✓ Decreto Ejecutivo N 37187-MINAE del 03 de mayo del 2012.
- ✓ Decreto Ejecutivo 26396-MINAE.
- ✓ *Decreto N° 36786-MINAET “Manual para la Clasificación de Tierras Dedicadas a la Conservación de los Recursos Naturales Dentro de la Zona Marítimo Terrestre en Costa Rica” del 12 de agosto del 2011*
- ✓ Decreto Ejecutivo N° 39411-MINAE-MAG del 02 de septiembre del 2015.
- ✓ Reglamento 38171 (2014).
- ✓ Reglamento de la Ley de Biodiversidad, DEJ 34433 del 11-03-2008

Pronunciamientos Administrativos y Resoluciones Judiciales

- Resolución 2016-003855 del 15 de marzo del 2016
- Resolución N° 2016-003855.
- Sentencia N°2011-00429 Tribunal Agrario
- Voto N° 3090-2013 de las 16:10 horas del 6 de marzo de 2013 de la Sala Constitucional:
- Pronunciamientos de la Procuraduría General de la República números C-210-2002, C-351-2006, C-093-2007, OJ-024-2013, C-161-2013, OJ-082-2014, C-365-2014 y C-162-2015, entre otros.
- C239-95 del 21 de noviembre de 1995.

- Procuraduría General de la República, Dictamen N°111 del 02 de junio del año 1999.
- Opinión Jurídica OJ-044-2020 del 27 de febrero del 2020
- Expediente: 01-004856-0007-CO Res: 2001-10447 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. S.J., a las quince horas con trece minutos del dieciséis de octubre del dos mil uno.- Recurso de amparo interpuesto por R.Y.M., portador de la cédula de identidad número 0-000-000, a favor de G.B. con cédula de residente inversionista número 704-148800, 001573 y E.T.R. con pasaporte de su país número 154417841; contra el Instituto Costarricense de Electricidad.
- Voto N° 1993-6240

Informes del Departamento de Servicios Técnicos

- ✓ AL-DEST-IIN-103-2018. Informe Integrado Jurídico-Socioambiental del Expediente N° 20.661, “Ley de Cinematografía y Audiovisual”. Elaborado por Bernal Arias Ramírez y Paul Benavidez Vílchez. Supervisado por Gastón Vargas Rojas, Jefe de Área. Revisión final y autorización por Fernando Campos Martínez, Director.

Otros

- Ramsar dirección URL:
<https://rsis.ramsar.org/RISapp/files/RISrep/CR1022RIS.pdf?language=es>
- Gutiérrez Ruiz, Daniel (2022) Programa Control y Protección del Área de Conservación Arenal Tempisque. SINAC. Comunicación personal.
- DIG-TOT-0357-2022 Christian Núñez Solís Jefe a.i. Depto. Topográfico y Observación del Territorio, IGN-RN. Registro Nacional. DEPARTAMENTO TOPOGRÁFICO Y OBSERVACIÓN DEL TERRITORIO INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL
- Alpízar Rodríguez, Ruth (compiladora). Manual Introductorio de Derecho Ambiental. Módulo 3: Áreas Silvestres Protegidas / Alpízar Rodríguez Ruth (compiladora). - 1ª ed. San José, Costa Rica: Escuela Judicial, Poder Judicial de Costa Rica, versión 3, 2017, 50 p.
- SINAC (Sistema Nacional de Áreas de Conservación). 2013. Guía para el diseño y formulación del Plan General de Manejo de las Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica. San José-Costa Rica
- Peña Chacón, Mario “*El principio de no regresión ambiental a la luz de la jurisprudencia constitucional costarricense*”. Enviado por correo electrónico por el autor del artículo.

ANEXO 1

ETAPAS PARA LA FORMULACIÓN DE UN PLAN GENERAL DE MANEJO

ETAPA I. Organización y planificación del proceso de formulación del plan general de manejo

Paso 1. Recopilación de información básica.

Este paso es para la preparación del proceso de planificación: es un análisis preparatorio inicial y de suma importancia en la planificación. Esta información básica ya sea documental, tabulada o espacial, se refiere al menos a los siguientes componentes:

- a) **Legal.** Este hace referencia a la normativa que sustenta los objetivos y alcances de la categoría de manejo actual del ASP y de su gestión. Igualmente debe valorarse el ambiente político a nivel municipal y nacional.
- b) **Biofísico.** Una recopilación inicial de los principales rasgos de biodiversidad del ASP y su área de influencia. Información sobre riesgos es también recomendable.
- c) **Socioeconómico.** Una recopilación inicial de las principales características del ASP y del contexto en donde se encuentra, incluyendo el potencial económico del Área.
- d) **Institucional.** Una comprensión inicial de la estructura de trabajo del ASP y su relación con otras unidades organizativas dentro del Área de Conservación donde se ubica y del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC).

Paso 2. La definición del equipo de planificación.

El equipo de planificación es el grupo interdisciplinario que será el responsable de diseñar, coordinar y elaborar el plan general de manejo del ASP bajo el total liderazgo de la Administración del ASP.

Este proceso debe incorporar a todos los funcionarios del Área Silvestre Protegida y de las unidades funcionales del Área de Conservación que tienen una relación vinculante con la gestión del ASP.

Adicionalmente los participantes en este equipo deben vincular actores relacionados con la gestión del ASP, así como actores sociales clave. Esto deberá de realizarse en función de las particularidades del ASP.

Estos actores clave son aquellas personas o grupos, públicos o privados, que tienen influencia en la implementación o no implementación de las actividades contempladas en el plan de manejo

Paso 3. El diseño de la ruta metodológica.

En este paso se debe hacer una preparación de un plan de trabajo, es decir, el equipo de planificación debe definir los métodos que van a usar para desarrollar el PGM, junto con los productos y resultados esperados del proceso de planificación, lo cual deberá traducirse en un plan de trabajo detallado

Esta hoja de ruta metodológica de operación debe quedar clara para todos los actores que serán involucrados en el proceso de planificación, así como a los diferentes usuarios del Plan.

La definición de la hoja de ruta metodológica deberá también clarificar las metodologías técnicas y científicas específicas que se utilizarán en cada etapa del proceso.

Paso 4. Definición del alcance espacial y temporal del plan general de manejo.

La definición del alcance espacial consiste básicamente en la delimitación del área geográfica del plan. Es muy posible que sea necesario considerar no solamente el perímetro del ASP, sino también las relaciones ecosistémicas y socioeconómicas que tiene el área con sus alrededores. Un análisis importante es el que se realizará durante la fase de diagnósticos (ver Etapa III de este documento) en donde la información ecológica y socioeconómica permitirá delimitar con mayor precisión el alcance geográfico de la propuesta.

Paso 5. Definir el proceso de actualización y de revisión del plan general de manejo.

La formulación y la implementación de un plan general de manejo implica una gran inversión de recursos humanos y financieros. Igualmente, durante el proceso se establecen compromisos importantes con los grupos de interés alrededor de la implementación de estrategias de conservación. Incluye también, inversiones importantes en la resolución de conflictos entre diferentes grupos de interés.

Resultados esperados:

- Analizar en forma exploratoria los diferentes aspectos biofísicos, legales, socioeconómicos del ASP requeridos para la preparación del proceso de planificación.
- Definir los pasos generales y componentes de la organización del proceso de planificación.
- Establecer Plan de trabajo y ruta metodológica requerida para la formulación y preparación del Plan General de Manejo

ETAPA II. Identificación de los valores ecológicos, culturales y socioeconómicos del área silvestre protegida. Los Elementos Focales de Manejo (EFM).

Paso 1. Identificación de los valores ecológicos

La identificación de los valores ecológicos consiste en un proceso de selección de un reducido número de elementos de la biodiversidad que serán objetos o prioridad del manejo del ASP. Estos serán denominados para efectos de la planeación los elementos focales de manejo (EFM). Representan la biodiversidad de la unidad de gestión y permiten por lo tanto focalizar las acciones. De esta forma, la selección de los EFM es el primer paso en el proceso técnico de formulación del Plan General de Manejo.

La selección de EFM permite que las inversiones en el manejo del ASP sean más eficientes y eficaces.

Paso 2. Identificación de los valores culturales y socioeconómicos

Los valores de las ASP no se limitan a la biodiversidad. Esto implica que los EFM pueden también ser de carácter cultural, tanto tangibles (e.g. edificios) como intangibles (e.g. prácticas culturales ancestrales). Esto obviamente dependerá de las características específicas de cada una de las ASP y de su categoría de manejo.

Igualmente, estos EFM pueden estar asociados a servicios ecosistémicos (e.g. provisión de agua potable para consumo humano, fijación de carbono) que son críticos para el desarrollo y bienestar humano. Esto se vuelve particularmente importante cuando el equipo de planificación y ciertos grupos de interés, requiere establecer una conexión entre la conservación de la biodiversidad y el desarrollo humano.

ETAPA III. Identificación de las alternativas y oportunidades de manejo: la etapa de diagnóstico.

Posiblemente uno de los componentes medulares del proceso de planificación del ASP es el desarrollo de las alternativas de manejo o mejor conocido como los diagnósticos. Es a partir de estos diagnósticos y su relación con los EFM que se desarrollarán las estrategias de conservación, lo que implica a su vez, la inversión de recursos, normalmente escasos. Nótese entonces que esta conforma la siguiente etapa en el proceso de planificación, luego de la selección de los EFM. Debe recalcar que este proceso debe ser estratégico. La información que se colecte y analice debe ser aquella indispensable para el proceso, es decir, debe justificarse en la medida que esta se articule con los EFM y el componente estratégico del PGM. El equipo de planificación deberá hacer un esfuerzo adicional para mantener este proceso simple y eficiente.

El costo asociado con los diagnósticos normalmente es muy alto. Esto en la práctica muchas veces implica la recolección de información que no es utilizada o inclusive innecesaria en el proceso de formulación de estrategias de conservación. Por lo tanto, el proceso de planeamiento de esta etapa debe ser minucioso y transparente, estableciendo desde un principio el vínculo entre la información, los instrumentos metodológicos que se vayan a aplicar y los productos de cada uno de ellos con el proceso de diseño de estrategias de conservación.

Aunque debe considerarse esta etapa como un proceso articulado, para efectos de esta Guía se dividirá en tres fases con el fin de facilitar la necesidad de comprender con detalle elementos clave. No obstante, el equipo planificador no debe perder de vista las relaciones entre y dentro de cada una de las fases:

- i. Análisis de los factores internos del área silvestre protegida
- ii. Análisis de los factores externos del área silvestre protegida
- iii. Identificación alternativas de manejo

Resultado esperado

- Sintetizada y articulada con los EFM la información indispensable para el diseño de estrategias de conservación y desarrollo de capacidades a lo interno y externo del área silvestre protegida.

Etapa IV. Formulación del componente estratégico: los Objetivos y los Planes Específicos.

Paso 1. Definición de los Objetivos de Conservación del ASP.

La definición de los objetivos de conservación del ASP es el primer paso en la definición del componente estratégico del Plan General de Manejo.

La formulación de éstos debe partir de un enfoque en donde participen los diferentes actores involucrados o relacionados con el ASP y la Administración de la misma. De esta forma, los objetivos de conservación podrán reflejar un gran y amplio conjunto de valores de los diferentes actores sobre los Elementos Focales de Manejo (EFM), lo cual puede implicar un importante compromiso para la implementación de las acciones. La definición de estos objetivos pasa también por la definición de los valores o comportamientos necesarios para la implementación de las estrategias de conservación en general y en particular para los EFM.

Paso 2. El diseño de estrategias de conservación.

Una vez realizado el proceso de diagnósticos se inicia el proceso de formulación de las estrategias. Los diagnósticos revelan información sobre el estado actual del ASP. El proceso de formulación de las estrategias debe revelar el estado deseado, en función de los cambios necesarios para alcanzar los objetivos de creación del ASP y su manejo efectivo.

Paso 3. Definición de los Objetivos del Plan General de Manejo.

Dado que los Planes Generales de Manejo se deberán actualizar en un plazo determinado, los objetivos deben estar enmarcados, aunque no estrictamente, en este período de tiempo. Como se mencionó arriba, estos objetivos deben presentar, entre sus características, metas verificables de cumplimiento. Esto permitirá un monitoreo detallado de avance en los procesos de revisión del Plan por parte de la Administración del ASP.

Los objetivos del Plan General de Manejo, por lo tanto, están ligados ineludiblemente a los objetivos de conservación, así como a las estrategias particulares de cada área silvestre protegida e inevitablemente a las acciones que se ejecutarán y a los problemas y necesidades más urgentes detectadas en el Diagnostico, lo mismo que el desarrollo de las potencialidades de los involucrados en su gestión para atender tales condiciones.

Paso 4. La zonificación del ASP.

El proceso de zonificación de las ASP corresponde a la organización y distribución espacial de su territorio en función de los valores tanto naturales como culturales presentes en este, en función de la capacidad de ese territorio para mantener diferentes usos, actividades y condiciones deseadas, pero fundamentalmente en función del alcance de los objetivos de conservación del área silvestre protegida, de los objetivos establecidos en el plan general de manejo y de aquellos que se espera que se cumplan con la zonificación propuesta y el respeto absoluto a la

normativa ambiental que corresponde. Esto implica la identificación y definición de objetivos particulares en las diferentes zonas.

El proceso de zonificar debe ayudar a minimizar los impactos negativos y asegurar que el uso o la condición deseada, cualquiera que se proponga, sean congruentes con el mantenimiento de la integridad de los EFM, la conservación de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos que brinda el ASP, siempre tomando en cuenta su relación con el medio y la dinámica socioeconómica y biofísica del entorno inmediato

Desde el punto de vista de normativa la zonificación debe fundamentarse en arreglos sociales, máxime en aquellas categorías de manejo que una parte o la gran mayoría del territorio del ASP se encuentra bajo dominio de propiedad privada. Entonces tenemos que para la zonificación un elemento primordial para el proceso y su reglamentación es el régimen de la tenencia de la tierra.

El proceso de zonificar una ASP incluye en primera instancia un nivel de intervención en el medio y posteriormente la determinación de una serie de prácticas y actividades que tienen que ser reguladas con la intención de minimizar los impactos que se puedan causar al ambiente y a los valores naturales y culturales presentes de las áreas (los EFM).

La regulación de tales actividades garantiza el cumplimiento de los objetivos planteados para el ASP, así como el poder alcanzar las condiciones deseadas en cada una de las zonas establecidas.

Hay que tener presente que la normativa ambiental establece un marco para las actividades que el Estado puede desarrollar o permitir dentro del espacio considerado Patrimonio Natural del Estado: investigación, capacitación y ecoturismo. Así también este marco legal señala otros aspectos de posibilidades para la intervención en algunas categorías de manejo, p.e. los refugios de vida silvestre.

Paso 5. El diseño de los Planes Específicos.

Los Planes Específicos (PE) plantean un nivel más detallado de planificación, orientado principalmente a la implementación del PGM. El diseño de las estrategias de conservación, nos define hasta el nivel de acciones y metas, mientras que los PE definen actividades, es decir, un nivel de detalle mayor para la acción pero siempre en función de las metas establecidas en las estrategias de conservación del Plan General de Manejo. Así las actividades de los PE deben proyectarse en su alcance por períodos anuales de ejecución por medio de los planes operativos (Plan Presupuesto), con su respectivo financiamiento y los indicadores requeridos para el monitoreo del impacto de su aplicación.

De esta forma, los Planes Específicos que normalmente se asocian a ejes de acción (por ejemplo: Control y Protección, Educación Ambiental, Investigación, entre otros) deben ser diseñados en función de las estrategias de conservación priorizadas de la sección anterior. De esta forma, se pueden agrupar las estrategias en alguna de estas áreas programáticas de gestión de tal forma que facilite su implementación y monitoreo

Paso 6. Articulación del componente estratégico con las alternativas y oportunidades de manejo.

El componente estratégico del Plan General de Manejo utiliza básicamente toda la información generada durante las etapas anteriores.

- a) Identificación de alternativas y oportunidades de manejo.
- b) El análisis de las oportunidades se vuelve entonces fundamental en esta etapa, ya que es el insumo principal para la formulación de las estrategias.

Algo importante de rescatar es que se considera de suma importancia mantener la vinculación entre los diferentes componentes en esta etapa. Es decir, que los problemas detectados en los diagnósticos correspondan a aquellos que ponen de alguna forma en peligro los EFM, de tal forma que las estrategias planteadas minimicen o eliminen tales amenazas

Igualmente, importante es la articulación del desarrollo de las estrategias, y por lo tanto de los Planes Específicos, con los resultados del análisis de capacidades institucionales y financieras del ASP

Etapa V. Formulación del componente de monitoreo y revisión del plan

En esta etapa se desarrollan diferentes pasos, como son la identificación y análisis de los indicadores de efectividad del manejo y de estado de conservación de la biodiversidad; la preparación e implementación del proceso de monitoreo y la definición del proceso de cumplimiento e implementación del plan de mejora.

Resultados esperados

- Definir los indicadores del estado de conservación de los EFM.
- Definir los indicadores de la efectividad de las estrategias de conservación y los Planes Específicos.
- Establecer el proceso de revisión y actualización del Plan General de Manejo.

Para poder realizar una evaluación del avance en el cumplimiento de los objetivos y de los impactos que tales acciones han generado en la conservación es

indispensable el desarrollo de un proceso de monitoreo. Esto será fundamental para poder evaluar el rendimiento y eficacia de las inversiones realizadas y por lo tanto, de la validez de las estrategias planteadas.

Etapa VI. El modelo de gestión del área silvestre protegida

Paso 1. Articular el modelo de gestión con el componente estratégico

La definición de la estructura organizativa del ASP, es decir, el modelo que se utilizará para ejecutar las acciones, debe corresponder principalmente a una articulación entre las estrategias, las capacidades del ASP para su implementación y los actores vinculados a la gestión.

Este análisis sirve también para revisar la estructura de gestión del ASP en función de los recursos necesarios para cumplir los objetivos del ASP. El modelo de gestión, por lo tanto, debe definirse en función de las necesidades del ASP para lograr sus metas y objetivos planteados en el Plan General de Manejo y en función de un marco de buena gobernanza.

La gobernanza en áreas protegidas se define como la efectiva integración de los marcos jurídicos e institucionales y sus estructuras, los sistemas de conocimiento y los valores culturales que determinan la manera en que las decisiones para una buena gestión son tomadas, así como los mecanismos de participación de los diferentes actores y las formas en que se ejerce la responsabilidad y el poder.

Paso 2 Análisis de potenciales socios para la implementación

Adicionalmente al análisis de capacidades, el equipo planificador deberá tomar en cuenta las oportunidades que se identificaron en los diagnósticos que se pueden traducir en alternativas opcionales para la implementación de acciones de manejo y la gestión en general del ASP. Es decir, no todo tiene que ser implementado por el Estado. Existen diferentes oportunidades de trabajar con organizaciones e individuos aliados para la implementación de acciones propuestas en los Planes Específicos. Estas opciones deben ser parte del análisis y quedar claro dentro de la estructura organizativa para la implementación del PGM respondiendo al modelo de gestión establecido en el contexto de una buena gobernanza.

Elaborado por: nzp/rrc
/*Isch//21-3-2023
c. arch//22981IIN-d-s-sil