



24 de junio de 2025
AL-DEST-IJU-233-2025

Señores (as)
Comisión Permanente Especial de
Asuntos Internacionales, Área I
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 25.024

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N° 25.024**
Proyecto de ley: **APROBACIÓN DE LA ADHESIÓN DE COSTA RICA AL
CONVENIO SOBRE LA PROTECCIÓN Y UTILIZACIÓN DE LOS CURSOS DE
AGUAS TRANSFRONTERIZAS Y DE LOS LAGOS INTERNACIONALES.**

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/lsch 24-6-2025



**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS SERVICIOS
TÉCNICOS**

AL-DEST-IJU-233 -2025

PROYECTO DE LEY

**APROBACIÓN DE LA ADHESIÓN DE COSTA RICA
AL CONVENIO SOBRE LA PROTECCIÓN Y UTILIZACIÓN DE LOS CURSOS DE
AGUAS TRANSFRONTERIZAS Y DE LOS LAGOS INTERNACIONALES**

EXPEDIENTE N° 25.024

INFORME JURÍDICO

REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL



24 JUNIO 2025

TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO	4
II. ANTECEDENTES	6
III. VINCULACIÓN OBJETIVOS DESARROLLO SOSTENIBLE	7
IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO	8
Aprobación de Tratados no es actividad legislativa ordinaria	8
Naturaleza y ausencia de problemas jurídicos	8
Contenidos y compromisos derivados del Tratado	9
V. CONSIDERACIONES FINALES	10
VI. TÉCNICA LEGISLATIVA	11
VII. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO	11
Votación	11
Delegación	11
Consultas Obligatorias	11
VIII. ANEXOS: Índice del articulado del Convenio	12





**COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL
DE RELACIONES INTERNACIONALES Y COMERCIO EXTERIOR**

AL-DEST- IJU -233-2025

INFORME JURÍDICO¹

**APROBACIÓN DE LA ADHESIÓN DE COSTA RICA
AL CONVENIO SOBRE LA PROTECCIÓN Y UTILIZACIÓN DE LOS CURSOS DE
AGUAS TRANSFRONTERIZAS Y DE LOS LAGOS INTERNACIONALES**

Expediente N° 25.024

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El Poder Ejecutivo presenta a aprobación de la Asamblea Legislativa el *"Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales"*, el cual fuera suscrito en Helsinki, Finlandia, el 13 de marzo de 1992.

Originalmente fue un Convenio regional en el marco de la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa, pero posteriormente por considerar que sus contenidos eran de aplicación universal, se modificó abriéndose su adopción o adhesión a cualquier otro miembro de Naciones Unidas en el año 2016.

Es un convenio de protección ambiental para el manejo y gestión de ríos y lagos fronterizos mediante la cooperación internacional, entendiéndose que, por su naturaleza, requieren de una gestión que va más allá de las competencias nacionales de cada Estado por separado.

En las definiciones, su objeto que es la regulación de *"cursos de agua transfronterizos"* se entiende no solo los que constituyen límites, compartidos o no entre dos o más Estados, sino todos aquellos que son susceptibles de recibir afectación por medidas o acciones en territorio del otro Estado, por la naturaleza precisamente transfronteriza de estos ríos o cursos de agua.

El proyecto consta de un único artículo que dispone la aprobación de la adhesión al Convenio, el cual está vigente desde el año 1996.

¹ Elaborado por Gustavo Rivera Sibaja y autorizado por Fernando Martínez Campos Gerente Departamental.



El Convenio por su parte consta de 28 artículos y 3 Anexos, estructurados en tres partes de la forma siguiente:

Se inicia con las definiciones de uso (artículo 1) y en seguida una Primera Parte regula las que se pueden denominar “obligaciones nacionales” que aplican a cualquier miembro del Convenio: En general la obligación sustantiva está contenida en el artículo 2 y se trata de evitar, controlar y reducir la contaminación de aguas, gestionando ecológicamente los vertidos y su utilización equitativa y sostenible.

Para ese fin va desarrollando los compromisos concretos que asumen los Estados como el de evitar la contaminación de estos ríos (artículo 3) desarrollando medidas de prevención, control y reducción de vertidos; fiscalizando o vigilando los parámetros impuestos (artículo 4), comprometiéndose a generar investigación y desarrollo en esta materia para desarrollar las mejores prácticas (artículo 5), intercambiando información pertinente con las demás Partes (artículo 6) y adoptando medidas de responsabilidad con respecto a agentes de contaminación (artículo 7), recabando sí, en las normas nacionales para protección de información (artículo 8).

Una segunda Parte del Convenio traslada estas obligaciones nacionales al plano de la cooperación internacional en el caso de Estados ribereños o que comparten cursos de agua transfronterizos: Así se impone la obligación de una gestión conjunta mediante armonización de estándares e incluso con la creación de órganos conjuntos de gestión (artículo 9), con la obligación concreta de generar consultas entre los Estados ribereños (artículo 10), y encargados conjuntamente de la vigilancia de dicha gestión (artículo 11), reproduciendo los deberes de generar investigación y desarrollo en forma conjunta (artículo 12), especialmente intercambio de información (artículo 13), desarrollando sistemas de aviso y alerta (artículo 14); y en términos generales una obligación o compromiso de asistencia mutua (artículo 15). Este capítulo se cierra con una norma que establece el deber de acceso a la comunidad o sociedad civil (información pública) de los tópicos de gestión (artículo 16).

La Tercera Parte regula la institucionalidad del Convenio y contiene las tradicionales normas del derecho de los Tratados (firma, valor de los anexos, procedimientos de enmienda, denuncia, y de aprobación o ratificación, entrada en vigor, textos auténticos y solución de diferencias.



Los anexos contienen definiciones o procedimientos derivados a normas sustantivas del Convenio, como el de arbitraje.

II. ANTECEDENTES²

Esta es la primera vez que este Convenio es presentado para aprobación de la Asamblea Legislativa.

Hay varios antecedentes relacionados, tanto de normativa nacional que no llegaron a ser aprobados, como de Convenios que tratan temas similares o relacionados.

En sede nacional se presentó bajo el **expediente N° 18.026**: “MONITOREO AMBIENTAL DE ACUÍFEROS TRANSFRONTERIZOS, COMO MEDIDA PREVENTIVA” Este expediente fue Archivado por vencimiento de plazo cuatrienal.

En el plano internacional, nuestro país suscribió y ratificó **LA CONVENCION RELATIVA A LOS HUMEDALES DE IMPORTANCIA INTERNACIONAL, ESPECIALMENTE COMO HABITAT DE LAS AVES ACUATICAS "CONVENCION DE RAMSAR" (2 DE FEBRERO DE 1971)³**, que obliga a los Estados a enlistar los humedales en su propio territorio sujetos a un régimen especial de protección. Esta Convención RAMSAR fue invocada especialmente en el caso fronterizo cuando la invasión nicaragüense a la Isla Calero, por tratarse de un humedal internacionalmente protegido bajo esta Convención.

Concordantemente con los objetivos de este Convenio sometido a aprobación, si bien en un plan más amplio (que incluye, pero no es estrictamente referido al plano ambiental) nuestro país aprobó **EL CONTRATO DE PRÉSTAMO Y SUS ANEXOS ENTRE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA Y EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO PARA FINANCIAR EL PROGRAMA DE DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA CUENCA BINACIONAL DEL RÍO SIXAOLA**, mediante Ley N° 8639.⁴

² Esta sección ha utilizado los insumos elaborados por el asesor Giovanni Rodríguez R. del AIGD del Departamento de Servicios Técnicos.

³ Aprobación de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de las Aves Acuáticas (Convención de Ramsar 1971). Aprobada mediante Ley N° 7224, del 09 de abril de 1991:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=6155&nValor3=6542&strTipM=TC

⁴ Ley N° 8639 del 16 de julio 2008:





III. VINCULACIÓN OBJETIVOS DESARROLLO SOSTENIBLE⁵

El proyecto de ley presenta una vinculación multidimensional con la Agenda 2030, asimismo su impacto es positivo presente en los ODS 6 “Agua limpia y saneamiento”, ODS 13 “Acción por el clima”, ODS 15 “Vida de ecosistemas terrestres” y ODS 17 “Alianzas para lograr los objetivos”.

En primer lugar, el ODS 6 se ve directamente fortalecido, ya que el Convenio promueve una gestión sostenible, equitativa y cooperativa de los recursos hídricos compartidos, elemento central de sus disposiciones. Al establecer obligaciones para prevenir la contaminación y fomentar el uso racional del agua, el tratado impulsa tanto la calidad como la seguridad hídrica en contextos transfronterizos. Los mecanismos de cooperación técnica y evaluación conjunta previstos en los artículos 11 y 12 permiten fortalecer la planificación y gobernanza del agua, facilitando el cumplimiento de las metas del ODS 6.

El ODS 13 también se ve beneficiado, en tanto que la gestión coordinada de cuencas transfronterizas es esencial para la adaptación al cambio climático. La cooperación entre Estados ribereños facilita el intercambio de información hidrometeorológica, la planificación de medidas de resiliencia y la reducción de riesgos asociados a eventos extremos, como sequías e inundaciones, cada vez más frecuentes por el cambio climático.

En relación con el ODS 15, la protección de las fuentes hídricas internacionales incide directamente sobre la conservación de los ecosistemas que dependen de ellas. El uso sostenible del recurso agua contribuye a preservar humedales, bosques ribereños y biodiversidad asociada a las cuencas compartidas, aspectos fundamentales para garantizar la funcionalidad ecológica de los territorios.

Finalmente, el ODS 17 se ve reflejado en el espíritu mismo del Convenio, que promueve acuerdos bilaterales y multilaterales, cooperación regional, acceso a financiamiento e intercambio de conocimientos. La participación en este marco internacional permite a Costa Rica vincularse con mecanismos de asistencia técnica y financiera, así como establecer nuevas alianzas estratégicas para el

⁵ Esta sección ha sido elaborada en su totalidad por el asesor Giovanni Rodríguez R. del AIGD Departamento de Servicios Técnicos.



desarrollo sostenible en las zonas fronterizas y las cuencas compartidas, en línea con lo dispuesto en el artículo 9 del instrumento.

IV. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

ARTÍCULO ÚNICO - Apruébese, en cada una de sus partes, el “CONVENIO SOBRE LA PROTECCIÓN Y UTILIZACIÓN DE LOS CURSOS DE AGUAS TRANSFRONTERIZAS Y DE LOS LAGOS INTERNACIONALES”.

La Asamblea Legislativa aprueba el Convenio, y con ello la adhesión, dado que se trata de un instrumento internacional ya vigente, desde el año 1996 en su forma original sobre para países europeos, y en su forma enmendada, abierto a todos los miembros de la ONU desde el 1 de marzo de 2016.

El Tratado fue elaborado en el seno de la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa⁶, lo cual sería el equivalente de la CEPAL en nuestro ámbito latinoamericano.

Aprobación de Tratados no es actividad legislativa ordinaria

La aprobación de tratados es una competencia especial de control político que la Constitución Política en su artículo 121 inciso 4) otorga a la Asamblea Legislativa, constituyendo una etapa en sede nacional, de un procedimiento mayor a nivel internacional para la adopción de normativa internacional.

Corresponde por tanto a la Asamblea Legislativa únicamente “aprobar o improbar” el tratado sometido a su consideración, sin que sea válido enmendar o modificar su contenido.

Posterior a su eventual aprobación legislativa, corresponderá al Poder Ejecutivo depositar formalmente el instrumento de ratificación ante el Depositario que designa el mismo tratado, para que conforme con las reglas establecidas entre en vigor para nuestro país.

Naturaleza y ausencia de problemas jurídicos

⁶ Véase en el portal de la Organización la información referente al Tratado: <https://unece.org/environment-policy/water/about-the-convention/introduction> (vistada el 24 de junio 2025).



Por el contenido o la materia que regula es un tratado de protección ambiental, y por la naturaleza de sus normas o contenido de los compromisos que establece, es prácticamente **un tratado de "derecho blando"**, típico de la cooperación internacional, donde se establecen normas que establecen compromisos genéricos de tomar medidas o acciones, pero sin que se defina ningún resultado concreto que sea exigible por medios jurídicos.

Se dice por tanto que son compromisos de "medios" y no de "resultados", donde el contenido de los compromisos es tan amplio o está formulado en una forma abstracta, que constituyen o bien un marco jurídico habilitante para acciones de cooperación o normas programa, para ir desarrollando en una sentido u orientación determinada, sin que sea posible exigir un mínimo o un contenido concreto determinado.

El tratado ha sido revisado detalladamente en cada una de sus normas y no se observan problemas jurídicos de ningún tipo, en parte por la naturaleza antes apuntada de derecho blando, y en parte también porque los compromisos de cumplimiento nacional (Primera Parte) son prácticamente acciones cumplidas en nuestra legislación nacional de protección ambiental desde hace mucho tiempo.

Las obligaciones sustantivas básicamente son derecho blando, y en cuanto a la institucionalidad y normas del derecho de los tratados son corrientes y naturales y no implican problemas jurídicos. En el caso de las enmiendas, toda vez que exigen consenso, se excluye cualquier problema jurídico de principio.

En cuanto a los textos auténticos según se definen en el artículo 28, aunque el español no es un idioma oficial, se cuenta con una traducción oficial de la misma Organización, lo cual excluye problemas jurídicos, y máxime en atención a la naturaleza del derecho blando del tratado que no hace prever contención en el cumplimiento de sus compromisos genéricos.

Todas las obligaciones y tratamiento de la información son naturales y responden en buena medida a conceptos ya recogidos por la legislación nacional, tales como el principio precautorio en materia ambiental, la responsabilidad por contaminación y en general las obligaciones que imponen una gestión sostenible y ecológicamente equilibrada de los cursos de agua, sean estos transfronterizos o no.



Contenidos y compromisos derivados del Tratado⁷

La principal obligación sustantiva básicamente es la del artículo 2: “*Las Partes adoptaran todas las medidas apropiadas para prevenir, controlar y reducir todo impacto transfronterizo*”, impacto que se detalla a continuación en acciones de prevenir, controlar y reducir la contaminación, todo de conformidad con los principios clásicos del derecho ambiental, y porque se haga un uso racional, equitativo y sostenible.

El resto de los compromisos, son especificaciones técnicas o derivaciones de este compromiso general: así el establecer parámetros de calidad de aguas y de vertidos, el de control o fiscalizar y en general el de una gestión compartida.

Como se indicó antes, las obligaciones de la Primera Parte se reproducen adecuándolas en una segunda Parte, como obligaciones compartidas con los Estados ribereños.

Según el estatus de firmas y ratificaciones del Convenio, Panamá ya ha suscrito y ratificado el Tratado desde el 06 de julio de 2003⁸, por lo que ambos países quedarían obligados a la cooperación y gestión mancomunada del río Sixaola, como curso de agua transfronterizo, y en este caso como límite compartido según la definición del Tratado Echandi – Montero en lo que respecta al límite con Panamá, según la definición constitucional del territorio contenida en el artículo 5.

En lo que concierne al límite Norte, con respecto al río San Juan, el cual es fronterizo en su margen derecha, pero que pertenece en su totalidad a Nicaragua, obviamente al no ser Parte este país del Convenio, no aplicarían las obligaciones de la Parte Segunda, pero siempre serían aplicables las obligaciones de la Parte Primera, como obligaciones de acciones y de normativa en derecho nacional, prácticamente de “auto cumplimiento”.

V. CONSIDERACIONES FINALES

⁷ Al final de este Informe, como Anexo, se presenta un índice del articulado del Convenio.

⁸ Véase: *Status and ratifications*: (página visitada el 24 de junio 2025)

https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XXVII-5-b&chapter=27&clang=en



El Convenio en materia de protección ambiental no presenta problemas jurídicos, sus compromisos, si bien son blandos o genéricos son naturales y comunes del derecho ambiental, ya asumidos en nuestra legislación nacional.

No presenta problemas jurídicos de ningún tipo y su aprobación responde exclusivamente a discrecionalidad política de conveniencia u oportunidad.

VI. TÉCNICA LEGISLATIVA

No hay observaciones en este apartado.

VII. CUESTIONES DE PROCEDIMIENTO

Votación

Este proyecto puede ser aprobado con la mayoría absoluta que dispone el artículo 119 de la Constitución Política.

Delegación

Por tratarse de la competencia especial de aprobación de tratadas, expresamente excluida de la posibilidad de delegar su conocimiento a una Comisión Legislativa con Potestad Plena según dispone el artículo 124 párrafo tercero de la Constitución Política, este proyecto **NO** puede ser delegado y en consecuencia debe ser conocido y votado en el Plenario Legislativo.

Consultas Obligatorias

- Tiene consulta obligatoria con el Instituto de Acueductos y Alcantarillados en su condición de ente competente en los parámetros y medición de la calidad del agua y regulación de vertidos.
- Todo convenio o tratado internacional tiene consulta obligatoria con la Sala Constitucional después de ser aprobado en Primer Debate.





VIII. ANEXOS: Índice del articulado del Convenio

CONVENIO SOBRE LA PROTECCIÓN Y UTILIZACIÓN DE LOS CURSOS DE AGUA TRANSFRONTERIZOS Y DE LOS LAGOS INTERNACIONALES

(Helsinki, 17 de marzo 1992)

Preámbulo

Artículo 1 – Definiciones

PRIMERA PARTE

DISPOSICIONES APLICABLES A TODAS LAS PARTES

Artículo 2 – Disposiciones generales

Artículo 3 – Prevención, control y reducción

Artículo 4 – Vigilancia

Artículo 5 – Investigación y desarrollo

Artículo 6 – Intercambio de información

Artículo 7 – Responsabilidad

Artículo 8 – Protección de la información

SEGUNDA PARTE

DISPOSICIONES APLICABLES A LAS PARTES RIBEREÑAS

Artículo 9 – Cooperación bilateral y multilateral

Artículo 10 – Consultas

Artículo 11 – Vigilancia y evaluación conjuntas

Artículo 12 – Investigación y desarrollo conjuntos

Artículo 13 – Intercambio de información entre Partes ribereñas

Artículo 14 – Sistemas de aviso y alerta

Artículo 15 – Asistencia mutua

Artículo 16 – Información pública

TERCERA PARTE

DISPOSICIONES INSTITUCIONALES Y FINALES

Artículo 17- Reunión de las Partes

Artículo 18 – Derecho al voto

Artículo 19 – Secretaría

Artículo 20 – Anexos

Artículo 21 – Enmiendas al Convenio

Artículo 22 – Solución de controversias

Artículo 23 – Firma

Artículo 24 – Depositario

Artículo 25 - Ratificación, Aceptación, Aprobación, y Adhesión

Artículo 26 - Entrada en vigor

Artículo 27 – Denuncia



Artículo 28 – Textos auténticos

Anexo I: Definición de mejor tecnología disponible

Anexo 2: Directrices para establecer mejores prácticas ambientales

Anexo 3: Directrices para establecer objetivos y criterios de calidad de agua