

Exp: 26-016036-0007-CO

Res. N° 2026019047



26 JUN 1 PM3:50:51

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas veinticinco minutos del veintisiete de mayo de dos mil veintiseis .**

Consulta legislativa preceptiva de constitucionalidad formulada por el Directorio de la Asamblea Legislativa, respecto del proyecto de ley tramitado bajo el expediente legislativo número 25.024 para aprobar la adhesión de Costa Rica al denominado “Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de aguas transfronterizos y de los lagos internacionales”.

**Resultando**

1.- Por oficio recibido en la Secretaría de la Sala el 6 de mayo de 2026, el Directorio de la Asamblea Legislativa remite esta consulta legislativa preceptiva de constitucionalidad, en cumplimiento de lo establecido en el inciso a) del artículo 96 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, junto con una copia certificada del expediente legislativo, el cual consta de seis tomos.

2.- Por resolución de la Presidencia de esta Sala, de las once horas cuarenta minutos de 6 de mayo de 2026, se tiene por presentada esta consulta y se traslada, conforme con el turno correspondiente, al Magistrado redactor.

3.- En el proceso se han observado las prescripciones de ley y esta resolución se dicta dentro del plazo legal respectivo, el cual vence el 6 de junio de 2026.

Redacta el Magistrado **Araya García**; y,

**Considerando**

1.- **Objeto y admisibilidad de la consulta.** Esta consulta preceptiva de constitucionalidad la plantea el Directorio de la Asamblea Legislativa en

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 10, inciso b), de la Constitución Política, y 96, inciso a), de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Está referida al proyecto de ley para aprobar la adhesión de Costa Rica al denominado "Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de aguas transfronterizos y de los lagos internacionales", que se tramita bajo el expediente legislativo número 25.024.

El proyecto legislativo fue sometido a votación en primer debate y aprobado en la Sesión Ordinaria del Pleno de la Asamblea Legislativa, número 132, de 21 de abril de 2026, con cuarenta y siete votos a favor y ninguno en contra, por lo que cumple lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 98 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. De conformidad con lo señalado en los artículos 98 y 101 de la Ley de cita, lo primero que procede a efectos de evacuar la presente consulta, es verificar los trámites legislativos seguidos en el *sub lite*. En este sentido, para los efectos anteriores, en los siguientes considerandos se hará una síntesis y un resumen cronológico del trámite legislativo del proyecto de ley consultado, así como de los necesarios antecedentes del mismo, para facilitar una mejor comprensión sobre el contenido y objetivo del proyecto de ley.

**II.- Sobre los antecedentes y finalidad del proyecto de ley para la aprobación del "Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales".** El Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales fue suscrito el 17 de marzo de 1992 en Helsinki, Finlandia, y entró en vigor el 6 de octubre de 1996. Inicialmente, el Convenio, ideado bajo la modalidad de tratado abierto de carácter particular -es decir, no universal-, señalaba que únicamente podrían adherirse al Convenio los Estados miembros de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa -CEPE- y las

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

organizaciones regionales de integración económica constituidas por tales Estados. Sin embargo, el 28 de noviembre de 2003, la Reunión de las Partes adoptó la decisión III/1, por la cual se enmendaron los artículos 25 y 26 del Convenio para que todos los Estados miembros de Naciones Unidas pudieran adherirse a este instrumento, convirtiéndolo así en un instrumento de carácter universal. Estas enmiendas entraron en vigor el 6 de febrero de 2013. Adicionalmente, el 30 de noviembre de 2012, la Reunión de las Partes adoptó la decisión VI/3, relativa a la adhesión de los países no miembros de la CEPE, aclarando que toda solicitud de adhesión al Convenio que formularan en el futuro los Estados miembros de Naciones Unidas que no fueran miembros de la CEPE se consideraría aprobada por la Reunión de las Partes. Esta aprobación quedó supeditada a la entrada en vigor, para todos los Estados y organizaciones que eran Partes en el Convenio el 28 de noviembre de 2003, de las enmiendas a los artículos 25 y 26. Este requisito se cumplió el 1º de marzo de 2016, tras la entrada en vigor de las enmiendas a los artículos 25 y 26 para todos los Estados y organizaciones que eran Partes en el Convenio el 28 de noviembre de 2003, por lo que el Estado de Costa Rica, válidamente, puede proceder a la adhesión al Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales.

El Convenio es un instrumento de protección ambiental para el manejo y gestión de ríos y lagos fronterizos mediante la cooperación internacional, entendiendo que, por su naturaleza, requieren de una gestión que va más allá de las competencias nacionales de cada Estado por separado. Refiere este tratado que su objeto es la regulación de “cursos de agua transfronterizos”, entendiendo por tales no sólo 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.

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

Sin perjuicio del detalle que más adelante se realiza sobre el contenido específico del Convenio, es importante señalar que la principal obligación se muestra en su artículo 2, relacionado con evitar, controlar y reducir la contaminación de las aguas, gestionando ecológicamente los vertidos y su utilización equitativa y sostenible, para lo cual define una serie de compromisos generales que, se adelanta, en momento alguno resultan contrarios al Derecho de la Constitución. El Convenio profundiza en la necesidad de la cooperación internacional, y se muestra en consonancia con otros instrumentos internacionales suscritos por Costa Rica, como la "Convención relativa a los humedales de importancia internacional, especialmente como hábitat de las aves acuáticas", conocida como "Convención de RAMSAR de 1971".

De igual manera, se aprecia que el instrumento al cual Costa Rica pretende adherirse, se corresponde también con los objetivos de desarrollo sostenible validados por el país. Así, bien señala el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa que:

"[E]l 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.

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

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

Por su parte, merece destacarse el interés que reviste para la Organización de Naciones Unidas la ampliación de las adhesiones al Convenio, particularmente las procedentes de los países latinoamericanos, en la medida que el 71% del flujo de agua dulce de la región es compartida entre dos o más países, por lo que, tal como se expresa en la exposición de motivos del proyecto de ley, “el Convenio busca ser una alternativa que promueva las relaciones transfronterizas de los países”. En este sentido, un punto importante es el fortalecimiento de la cooperación internacional en materia de intercambio de experiencias, vigilancia, asistencia, investigación y desarrollo de capacidades, a través de lo cual se pretende incidir de manera positiva en la gobernanza de las cuencas de agua transfronterizas a través de ese intercambio entre todos los Estados miembros, especialmente si se considera que, a la fecha, 58 Estados de Europa, América y Asia han ratificado este Convenio, donde conviene resaltar la ratificación de Panamá, lo que facilitaría el desarrollo de las relaciones de cooperación en temas transfronterizos entre ambos países.

**III.- La tramitación del expediente legislativo número 25.024.** El proyecto de ley para aprobar la adhesión al denominado “Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de aguas transfronterizos y de los lagos internacionales”, ha tenido la siguiente tramitación en sede legislativa:

1. Mediante oficio del Ministerio de la Presidencia, número MP-DMP-OF-0431-2025, de 3 de junio de 2025, recibido en la misma fecha por la Secretaría del Directorio de la Asamblea Legislativa, se remite a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley para aprobar la adhesión al denominado “Convenio sobre la

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

protección y utilización de los cursos de aguas transfronterizos y de los lagos internacionales”, y se le asigna el número de expediente legislativo 25.024 (folio 1 del expediente legislativo).

2. Por Decreto Ejecutivo número 45012-MP, de 4 de junio de 2025, se convoca a Sesiones Extraordinarias de la Asamblea Legislativa el proyecto de ley que se tramita bajo el expediente legislativo número 25.024 (folio 39 del expediente legislativo).
3. El 5 de junio de 2025, se asigna el expediente legislativo número 25.024 a la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior (folio 41 del expediente legislativo).
4. El 6 de junio de 2025, el Departamento de Gestión Documental y Archivo de la Asamblea Legislativa recibe el proyecto de ley que consta en el expediente legislativo número 25.024, para su debida publicación (folio 45 del expediente legislativo).
5. El 6 de junio de 2025, el Departamento de Gestión Documental y Archivo de la Asamblea Legislativa, envía a la Imprenta Nacional el proyecto de ley que consta en el expediente legislativo número 25.024, para su debida publicación (folio 43 del expediente legislativo).
6. El 6 de junio de 2025, se entrega copia del expediente 25.024 al Departamento de Estudios, Referencia y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa (folio 44 del expediente legislativo).
7. Mediante Alcance número 73 del Diario Oficial La Gaceta número 106, de 11 de junio de 2025, se publica el proyecto de ley que se tramita bajo el expediente legislativo 25.024 (página web de la Imprenta Nacional).

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

8. En sesión ordinaria de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, número 3, de 18 de junio de 2025, se asigna el expediente legislativo número 25.024 a subcomisión, y se acuerda consultar el mismo al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, al Ministerio de Ambiente y Energía, al Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Servicio Fitosanitario del Estado, al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, a la Dirección Nacional de Aguas y a la Procuraduría General de la República (folios 88 y 93 del expediente legislativo).
9. Mediante oficios números AL-CPEREL-080-2025, AL-CPEREL-081-2025, AL-CPEREL-082-2025, AL-CPEREL-083-2025, AL-CPEREL-084-2025, AL-CPEREL-085-2025, AL-CPEREL-086-2025, de 18 de junio de 2025, la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior de la Asamblea Legislativa, consulta el proyecto de ley que se tramita bajo el expediente legislativo número 25.024 a los Ministerios e instituciones señalados (folios 96 a 107 del expediente legislativo).
10. Mediante oficio número AL-DEST-IJU-233-2025, de 24 de junio de 2025, el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, presenta ante la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales el Informe Jurídico sobre el proyecto de ley que se tramita bajo el expediente 25.024 (folio 128 del expediente legislativo)
11. Por oficio número DM-534-2025, de 27 de junio de 2025, el Ministerio de Ambiente y Energía señala la conveniencia de adherirse al convenio para generar conocimiento científico, intercambiar experiencias, abrir ventanas de oportunidad para la cooperación internacional y desarrollar manejos integrales

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

para disminuir la contaminación del mar por fuentes terrestres (folio 142 del expediente legislativo).

12. Mediante oficio número PRE-2025-00396, de 15 de julio de 2025, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados señala estar de acuerdo con el proyecto de ley (folio 149 del expediente legislativo).
13. Mediante informe de 11 de agosto de 2025, la Subcomisión designada recomienda a la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, dictaminar de manera positiva el proyecto de ley que se tramita bajo el expediente legislativo número 25.024 (folio 153 del expediente legislativo).
14. En sesión ordinaria número 6, de 17 de setiembre de 2025, la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior aprueba de forma unánime el informe de subcomisión rendido sobre el proyecto de ley que se tramita bajo el expediente legislativo número 25.024, y también por unanimidad se aprueba Dictamen Afirmativo y se recomienda al Plenario Legislativo aprobar el proyecto de ley (folios 162, 167 y 213 del expediente legislativo).
15. El 6 de octubre de 2025, la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, remite a la Secretaría del Directorio Legislativo el expediente 25.024 (folio 214 del expediente legislativo).
16. El 6 de octubre de 2025, la Secretaría del Directorio Legislativo recibe de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior el expediente legislativo 25.024 (folio 215 del expediente legislativo).

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CX

17. Mediante oficio número DJC-0101-25, de 17 de octubre de 2025, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto señala que no se identifica problema jurídico alguno que impida la aprobación del proyecto de ley, lo cual sería viable y conveniente (folio 216 del expediente legislativo).
18. Por Decretos Ejecutivos números 45281-MP, de 31 de octubre de 2025, y 45436-MP, de 16 de enero de 2026, se convoca a Sesiones Extraordinarias de la Asamblea Legislativa el proyecto de ley que se tramita bajo el expediente legislativo número 25.024 (folios 220, 223, 236 y 237 del expediente legislativo).
19. En Sesión del Pleno de la Asamblea Legislativa, número 132, de 21 de abril de 2026, por votación de cuarenta y siete votos a favor y ninguno en contra, se aprueba en primer debate el proyecto de ley que se tramita en el expediente legislativo número 25.024 (folios 248 y 259 del expediente legislativo).
20. En sesión ordinaria de la Comisión Especial Permanente de Redacción, número 48, 23 de abril de 2026, se aprueba la redacción final del proyecto de ley contenido en el expediente legislativo número 25.024 (folios 268 y 276 del expediente legislativo).
21. El 27 de abril de 2026, la Comisión Permanente Especial de Redacción remite a la Secretaría del Directorio Legislativo el informe con la redacción final del proyecto de ley que se tramita bajo el expediente legislativo 25.024 (expediente digital)

**IV.- Sobre el trámite del expediente legislativo número 25.024.** De conformidad con lo señalado en los anteriores considerandos, el “Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de aguas transfronterizos y de los lagos internacionales” fue suscrito en Helsinki, Finlandia, el 17 de marzo de 1992, bajo

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

la modalidad de tratado abierto. Al ser un tratado abierto y no haber participado Costa Rica en el proceso de negociación y adopción de la Convención, se pretende hacer uso del mecanismo de adhesión previsto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados -artículo 15.a-, motivo por el cual, el 3 de junio de 2025, a través del Ministerio de la Presidencia, el Poder Ejecutivo presentó ante la Asamblea Legislativa, formal proyecto de ley tendente a la aprobación de la adhesión al “Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de aguas transfronterizos y de los lagos internacionales”, asignándosele el número de expediente legislativo 25.024.

Asimismo, consta que el 5 de junio de 2025 se asigna el proyecto a la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, y el 6 de junio de 2025, se remite el proyecto al Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos y al Departamento de Gestión Documental y Archivo de la Asamblea Legislativa, siendo este último el que el mismo día envía dicho proyecto a la Imprenta Nacional para su publicación, la cual finalmente aconteció en el Alcance número 73 del Diario Oficial La Gaceta, número 106, de 11 de junio de ese año. Posteriormente, ya en su trámite en Comisión, el 18 de junio de 2025 se asigna el expediente a estudio de Subcomisión, a la vez que se aprueba consultar el proyecto de ley al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, al Ministerio de Ambiente y Energía, al Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Servicio Fitosanitario del Estado, al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, a la Dirección Nacional de Aguas y a la Procuraduría General de la República, consultas que se efectúan el 18 de junio de 2025.

Las consultas efectuadas fueron atendidas por el Ministerio de Ambiente y Energía, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, mediante comunicaciones recibidas en la

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

Comisión, respectivamente, los días 27 de junio, 15 de julio y 17 de octubre, todos de 2025, sin que en ninguno de los informes recibidos se formulara objeción alguna, sino que los criterios fueron coincidentes en la importancia de adherirse al Convenio. Particularmente, el Ministerio de Ambiente y Energía señaló la conveniencia de adherirse al convenio para generar conocimiento científico, intercambiar experiencias, abrir ventanas de oportunidad para la cooperación internacional y desarrollar manejos integrales para disminuir la contaminación del mar por fuentes terrestres.

Por su parte, el 24 de junio de 2025, el Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, presenta su informe jurídico, donde expresa que el convenio “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.”

Recibidos los informes de parte de las instituciones y entidades consultadas que atendieron la solicitud, y el informe jurídico del Departamento de Servicios Técnicos, el 11 de agosto de 2025 el informe de Subcomisión recomienda dictaminar de manera positiva el proyecto de ley. Así, en sesión ordinaria de la Comisión Permanente Especial de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, 17 de setiembre de 2025 se adopta el Dictamen Afirmativo Unánime del proyecto de ley, enviándolo a la Secretaría del Directorio Legislativo, instancia que lo recibe el 6 de octubre de 2025.

Así, en la sesión del Pleno de la Asamblea Legislativa, número 132, de 21 de abril de 2026, por votación de cuarenta y siete votos a favor y ninguno en contra, se aprueba en primer debate el proyecto de ley que ahora se consulta, y se envía a

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

la Comisión Permanente Especial de Redacción. Consecuentemente, el 23 de abril de 2026, esta comisión aprueba la redacción final del proyecto, y el 27 de abril de 2026 lo remite de vuelta a la Secretaría del Directorio Legislativo.

En este sentido, visto el *iter* procedimental seguido por el expediente legislativo número 25.024, se aprecia que en el mismo dista de configurarse vicio de procedimiento alguno.

**V.- Sobre el proyecto de ley y el contenido del Convenio.** El proyecto de ley del expediente legislativo número 25.024 consta de un único artículo, el cual señala:

“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”, cuyo texto es el siguiente:

(...)

Rige a partir de su publicación.”

El Convenio propiamente dicho, es decir, lo que técnicamente en el Derecho de los Tratados se conoce como su parte dispositiva y consideraciones finales, consta de 28 artículos, con el objetivo señalado en su preámbulo, de «reforzar la cooperación, a nivel bilateral y multilateral, para la prevención, el control y la reducción de la contaminación transfronteriza, para la gestión sostenible de las aguas, para la conservación de los recursos hídricos y para la protección del medio ambiente».

En el texto del Convenio se aprecian claramente las tres partes habituales que conforman un instrumento internacional de esta naturaleza bajo la teoría y práctica del Derecho Internacional Público moderno -preámbulo, parte dispositiva y consideraciones finales- Así, su parte dispositiva se encuentra dividida en tres capítulos o partes. El primero -artículos 2 al 8-, relacionado con disposiciones

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

aplicables en general a todas las partes. El segundo -artículos 9 al 16-, referido a las disposiciones aplicables a los Estados que se denominan como “ribereños”. Y el tercero -artículos 17 al 28-, relativo a las disposiciones institucionales, y donde incorpora a su vez las tradicionales disposiciones finales propias de este tipo de instrumentos internacionales. El Convenio incluye también cuatro anexos muy concretos y puntuales que permiten precisar algunos aspectos considerados en el tratado. El primero de ellos se limita a definir qué debe entenderse por “mejor tecnología disponible”, mientras que el segundo de los anexos contempla algunas directrices o recomendaciones para establecer las mejores prácticas ambientales; el tercer anexo contempla, igualmente, algunos criterios para establecer la calidad del agua, y, finalmente, el cuarto anexo contempla reglas generales para la realización de los arbitrajes como medio de solución de controversias, si ese fuere el mecanismo querido por los Estados relacionados. De tal manera, procede la descripción del contenido del convenio, a partir de lo cual se aprecia, según se ha adelantado, que el mismo se ajusta al Derecho de la Constitución.

**VI.- El artículo 1** del Convenio antecede a las referidas partes o capítulos de este instrumento. Este artículo contiene las definiciones de diferentes conceptos a utilizar en el documento, de donde destaca que por aguas transfronterizas debe entenderse todas aquellas aguas superficiales o subterráneas que marcan, atraviesan o están situadas en las fronteras entre dos o más Estados, incluyendo aquellas que desembocan directamente en el mar. Asimismo, contiene las definiciones de “impacto transfronterizo”, el cual se aprecia como aquel efecto adverso importante que por la acción humana modifica el estado de las aguas transfronterizas, y que puedan afectar la salud y la seguridad humanas, la flora, fauna, el suelo, el clima, el paisaje y los monumentos históricos. Punto esencial es la definición de “partes ribereñas”, cuales son aquellos Estados que son parte del Convenio que sean limítrofes de las mismas aguas transfronterizas, es decir, los

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

Estados parte que limiten entre sí y que tengan o compartan aguas en el trazado de sus límites. Asimismo, define el concepto de “sustancias peligrosas” como aquellas sustancias tóxicas, cancerígenas, mutagénicas, teratogénicas o bioacumulativas. Así, luego de esta conceptualización se da paso a la parte dispositiva del convenio, que inicia, según lo dicho, con el primer capítulo o primera parte, que contiene las denominadas “Disposiciones aplicables a todas las partes”, y que comprende del artículo 2 al artículo 8 del Convenio.

VII.- La primera parte del Convenio inicia con el artículo 2, el cual considera lo que denomina como “Disposiciones Generales”, donde destaca el ya señalado como principal compromiso del Convenio, centrado en prevenir, controlar o reducir la contaminación de las aguas; adicionalmente, el velar por que se realice una gestión del agua de manera ecológicamente idónea, racional, razonable y equitativa, pretendiendo la conservación y, si fuera necesaria, la restauración de los ecosistemas, a través de medidas que no impliquen la transferencia de la contaminación a otros ámbitos del ambiente. Se incluye aquí una reiteración y especificación del principio precautorio en materia ambiental, y la posibilidad para que las partes del convenio puedan disponer por sí de medidas más estrictas.

Por su parte, el artículo 3 se refiere de modo general a lo que denomina como prevención, control y reducción, señalando que los Estados parte elaborarán y adoptarán en la medida de lo posible, medidas jurídicas, administrativas, económicas, financieras y técnicas, para prevenir, controlar y reducir en su origen la emisión de contaminantes y proteger así las aguas transfronterizas, pudiendo utilizar para ello la mejor tecnología disponible. Para ello, se fomenta la realización de evaluaciones ambientales, elaborar planes de contingencia, y adoptar medidas específicas adicionales. Punto importante, es que reserva a cada Estado parte el establecimiento de límites de emisión para los vertidos de fuentes

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

puntuales a las aguas superficiales, así como definir por sí mismo los criterios de calidad del agua para prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo, evidenciando de tal manera el margen de disposición que cada Estado parte tiene al respecto, de conformidad con sus propios procedimientos y definiciones, y teniendo como referencia las directrices o recomendaciones que se incluyen en el anexo III del Convenio, el cual sirve de guía y complemento para la actuación estatal en estos casos.

El **artículo 4** se limita a señalar que los Estados parte establecerán programas para vigilar la situación de las aguas transfronterizas, lo cual recalca ese margen de actuación que se reconoce a los Estados en esta materia. El **artículo 5** define que las partes cooperarán en la investigación y el desarrollo de técnicas eficaces para la prevención, control y reducción del impacto transfronterizo, para lo cual, de manera bilateral o multilateral, podrán poner en marcha o fortalecer programas de investigación científica; en este sentido, esta norma no sólo potencia las denominadas estrategias e iniciativas I+D, sino que se enmarca dentro de los principios del Derecho Internacional Público moderno, dentro de los cuales se incluye, precisamente, la cooperación internacional.

El **artículo 6** refiere que los Estados parte posibilitarán el intercambio de información, pero limitándolo, claro está, a las cuestiones contempladas en el Convenio, actuación que, claramente, debe entenderse en el sentido que debe realizarse en el marco del justo equilibrio del derecho de acceso a la información y el resguardo de información que por distintas razones pudiere estar resguardada; por tal razón, cobra importancia que la norma refiera que «las Partes posibilitarán», pero, especialmente, la integración con el artículo 8 del mismo instrumento, que de manera expresa reconoce tal posibilidad de aplicación del ordenamiento nacional y supranacional en este ámbito. El **artículo 7** del Convenio es una norma general, a partir de la cual los Estados parte se comprometen a apoyar las iniciativas

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

apropiadas para elaborar normas, criterios y procedimientos en materia de responsabilidad.

El ya mencionado **artículo 8** del Convenio es particularmente relevante, ya que si bien se relaciona con el señalado artículo 6 en lo que concierne a la protección de información, lo cierto es que evidencia el respeto que en el marco del convenio se tiene de las obligaciones que los propios ordenamientos nacionales, en consonancia con el internacional, impone a los Estados parte, de donde resulta que los compromisos que se asuma -en este caso sobre la información a intercambiar- deben ser vistos y entendidos bajo la perspectiva de las obligaciones que al respecto se tenga según se defina en el ordenamiento globalmente considerado. Señala este artículo:

“Artículo 8

PROTECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

**Las disposiciones del presente Convenio no afectarán a los derechos u obligaciones que correspondan a las Partes en virtud de sus ordenamientos jurídicos nacionales y a la reglamentación supranacional** aplicable que protege la información relacionada con los secretos industriales y comerciales, incluida la propiedad intelectual, o con la seguridad nacional.” -énfasis suplido-

VIII.- La **segunda parte** o capítulo del Convenio está referido, según lo indicado, de manera concreta a las “Disposiciones aplicables a las partes ribereñas”; es decir, mientras la primera parte vista en el anterior considerando contempla las disposiciones para todos los Estados parte del Convenio, aquí se trata de disposiciones propiamente para aquellos Estados que siendo parte del Convenio, son ribereños entre sí, cuales son, según lo explica el artículo 1 ya comentado, los Estados que son «límites de las mismas aguas transfronterizas». Inicia con el **artículo 9**, el cual reitera la cooperación bilateral o multilateral, sobre la base de los principios de igualdad y reciprocidad para, nuevamente se señala, prevenir, controlar y reducir el impacto transfronterizo, para lo cual deberán

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

especificar cuál es el área geográfica o cuenca hidrográfica objeto de cooperación; en el ámbito de esta cooperación, podrán establecer órganos conjuntos para reunir información, elaborar programas de vigilancia, definir objetivos conjuntos y demás, todo lo cual, claro está, en el ámbito de los acuerdos mutuos que llegaren a acordarse conforme las reglas del Derecho Internacional Público. El **artículo 10** es una extensión de las estrategias de cooperación, ya que establece la potestad de las partes ribereñas para celebrar consultas entre sí y a solicitud de cualquiera de las partes para definir, precisamente, las estrategias de cooperación.

El **artículo 11** del Convenio desarrolla las mismas estrategias de cooperación que fomenta el tratado, ahora respecto de fomentar programas de vigilancia entre los Estados ribereños sobre las aguas transfronterizas, lo que incluye crecidas y los hielos flotantes, pudiendo acordar entre ellos los parámetros de contaminación, la posibilidad de evaluaciones periódicas coordinadas y pudiendo armonizar entre ellas las normas que regulen tales programas de vigilancia, demostrando así una vez más, el ámbito de actuación y disposición que los Estados mantienen en esta materia. De igual manera, como lo define el **artículo 12**, también podrán realizar actividades de investigación y desarrollo que permitan lograr y mantener los objetivos trazados en cuanto a la calidad del agua, mientras que el **artículo 13** reedita lo dispuesto en el artículo 6 ya mencionado, al señalar el intercambio de información sobre el estado ambiental de las aguas transfronterizas, experiencias adquiridas, medidas adoptadas, normativa nacional y conocimiento sobre tecnología aplicable, disposición que, necesariamente, debe observarse en el marco señalado por el ya referido y citado artículo 8 del mismo instrumento, que dispone que el intercambio de información debe sujetarse a las propias regulaciones nacionales que cada Estado parte tenga al respecto, con lo cual se reconoce y aplica un halo de protección especial que no puede obviarse ni desatenderse.

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

En el mismo marco de la cooperación entre los Estados ribereños, el **artículo 14** se limita a precisar que los Estados parte se informarán mutuamente de cualquier situación crítica, y que cuando sea procedente, utilizarán sistemas coordinados de comunicación, aviso o alerta, lo cual tiende a lograr una comunicación fluida en casos de emergencia o de especial atención, situación que, se aprecia, desarrolla el **artículo 15** siguiente, al definir que en caso de una situación crítica, los Estados ribereños se prestarán asistencia mutua cuando así se solicite, siguiendo los procedimientos que ellos mismos acuerden, especificando que tales acciones de asistencia pueden llegar, incluso, a disposiciones para la liberación de responsabilidades, indemnizaciones o compensaciones a la parte que brinde la asistencia, siempre -se reitera- si así ha sido convenido entre las partes.

La segunda parte finaliza con el **artículo 16**, el cual, en consonancia con el artículo 30 de la Constitución Política y el desarrollo jurisprudencial sobre la materia, señala que las partes ribereñas velarán para que se pueda consultar de manera pública y gratuita el estado de las aguas transfronterizas, las medidas adoptadas, los objetivos de calidad del agua, los resultados de los muestreos de las aguas, pudiendo obtener copias previo pago de tasas razonables.

IX.- La **tercera parte** del Convenio se denomina "Disposiciones institucionales y finales", e incluye en el mismo capítulo normas concretas sobre detalles de órganos que se crean en virtud del tratado y la participación de los Estados parte, para de inmediato incluir las habituales disposiciones finales de todo instrumento convencional. Los aspectos que se denominan institucionales - artículos 17 al 20- se circunscriben a definir lo relativo a la reunión de los Estados parte, el ejercicio del derecho al voto durante las reuniones y la definición de qué instancia ejercerá como Secretaría. Por su parte, dentro de las disposiciones finales -artículos 21 al 28- se encuentra lo relativo a aquellas previsiones sobre la firma.

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

aprobación y adhesión al tratado, su entrada en vigor, la posibilidad de ejercer la denuncia, y demás.

Esta parte del Convenio inicia con el **artículo 17**, referido de manera concreta a la reunión de las partes, definiendo que las mismas se celebrarán con una periodicidad de tres años, pudiendo reunirse de manera extraordinaria si así se resuelve durante una reunión ordinaria, o si así lo solicitara por escrito un Estado parte, con el respaldo de al menos una tercera parte de las partes del Convenio. En este artículo se define también el contenido de las sesiones a realizar, especificando que en tales reuniones, las partes examinarán las políticas y enfoques metodológicos empleados para la protección y la utilización de las aguas transfronterizas, con la intención de continuar mejorando la protección; el intercambio de información sobre experiencias adquiridas con la celebración de acuerdos; estudio de medidas necesarias para alcanzar los acuerdos del Convenio; conocer y aprobar las propuestas de enmienda al tratado. Para todo ello, el **artículo 18** establece que cada uno de los Estados parte tiene derecho a un voto, con una particularidad respecto de las organizaciones regionales de integración económica que fueren parte del Convenio, ya que, en su caso, el voto de las organizaciones se considerará con un número de votos igual al número de sus Estados miembros, salvo que ya esos Estados hayan ejercido el voto, porque en ese supuesto, la organización no podrá ejercer el derecho al voto.

El **artículo 19** contempla lo referido a la Secretaría, para lo cual el propio Convenio designa que las funciones habituales de este órgano recaen en la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para Europa, la cual tendrá las funciones de convocar y preparar las reuniones de las partes; transmitir a las partes los informes e informaciones recibida de conformidad con las disposiciones del Convenio; y desempeñar otras funciones que le determinen las partes. De tal manera, es claro que el Convenio no crea una estructura especial para servir como

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

órgano ejecutivo, sino que se beneficia de la ya existente Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para Europa para tales efectos, lo cual tiene el efecto importante para Costa Rica, que la existencia de tal instancia no reviste carga económica alguna en el contexto del Convenio.

Por su parte, el **artículo 20** se limita a señalar que los anexos al Convenio forman parte del mismo, lo cual es una conclusión necesaria de la aprobación de los anexos, ya que desde su inicial suscripción, el tratado contemplada los tres anexos que, como se ha mencionado y se detallará más adelante, constituyen precisiones a determinados contenidos del Convenio.

**X.-** La tercera parte incluye asimismo las denominadas disposiciones finales de todo instrumento internacional de esta naturaleza, las cuales inician a partir del **artículo 21** del Convenio, el cual se encuentra referido a la posibilidad de aprobar enmiendas al texto. Para tales efectos, se reconoce que cualquiera de las partes puede proponer enmiendas al tratado, las cuales deberán estudiarse durante las reuniones de las partes; se define, igualmente, el procedimiento para presentarlas y comunicarlas a los Estados parte. Es importante señalar lo de la entrada en vigencia de las enmiendas, pues si bien esta norma señala que las enmiendas deben ser aprobadas por consenso de los representantes de las partes presentes en la respectiva reunión, que entrarán en vigencia para todas las partes noventa días después de haberse recibido el depósito de las dos terceras partes, y que para cada una de las partes, la enmienda entrará en vigor noventa días después a partir de la fecha en cada una deposite su instrumento de aceptación de la enmienda. De manera expresa señala el artículo 21:

#### "Artículo 21

#### ENMIENDAS AL CONVENIO

1. Cualquiera de las Partes podrá proponer enmiendas al presente Convenio.
2. Las propuestas de enmienda al presente Convenio se estudiarán en las reuniones de las Partes.

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

3. Los textos de las propuestas de enmienda al presente Convenio se presentarán por escrito al Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa, quien los transmitirá a todas las Partes al menos noventa días antes de la reunión en la que se vayan a proponer para su aprobación.

4. Las enmiendas al presente Convenio se aprobarán por consenso de los representantes de las Partes en el Convenio que estén presentes en la reunión de las Partes, y entrarán en vigor para las Partes que las hayan aceptado al nonagésimo día contado a partir de la fecha en que dos tercios de esas Partes **hayan depositado** ante el Depositario sus instrumentos de aceptación de la enmienda en cuestión. La enmienda entrará en vigor para cada una de las demás Partes al nonagésimo día contado **a partir de la fecha en que la Parte deposite su instrumento de aceptación** de la enmienda.” - énfasis agregados-

Sobre el particular, es importante resaltar el respeto al Derecho de los Tratados y al derecho interno de los Estados parte que esta norma conlleva de manera implícita, ya que hace expresa referencia a conceptos que son parte de la dinámica propia de la suscripción y vigencia de los textos convencionales según el Derecho Internacional Público. Así, adviértase la referencia al «instrumento de aceptación de la enmienda». Tal referenciación debe entenderse, claramente, en el sentido que no basta con la sola aprobación en el marco de la reunión de las partes, sino que debe haber un instrumento que formalice la aceptación de la enmienda, y para ello, el término «aceptación» debe entenderse como la muestra de conformidad, el instrumento que resulta luego del proceso habitual que se sigue para la formal aprobación de instrumentos internacionales de esta naturaleza. Esto se reafirma a partir de la necesidad de que exista un «depósito» del instrumento de aceptación, ya que, en el marco del Derecho de los Tratados, formalmente, el «depósito» es aquel procedimiento por el cual un Estado que ha suscrito y aprobado un instrumento convencional, informa y comunica de manera formal ante el depositario designado -artículo 76 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados- que ya culminó tal proceso de aprobación en el ámbito interno, y es el culmen que procede luego de la ratificación de un tratado. En este sentido, el

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

inciso b) del artículo 2 de la señalada Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, explica y define esta situación de esta manera:

“b) se entiende por **"ratificación"**, **"aceptación"**, **"aprobación"** y **"adhesión"**, **según el caso**, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional **su consentimiento en obligarse por un tratado**;" -énfasis suplido-

Bajo derivación de tal conceptualización, la integración del inciso 2 del artículo 14 y del inciso b) del artículo 16 de la misma Convención de Viena, evidencia que cuando en materia de «enmiendas» el Convenio hace referencia a la «aceptación» y al «depósito», está haciendo una remisión a tal proceso riguroso de aprobación de los tratados, que incluye, en el caso del derecho interno, su aprobación por parte de la Asamblea Legislativa por medio de una ley -con el consecuente trámite legislativo-, la sanción, la publicación, la ratificación y el depósito final del instrumento así aprobado. En lo conducente, señalan estas normas:

**“14. Consentimiento en obligarse por un tratado manifestado mediante la ratificación, la aceptación o la aprobación.**

(...)

2. El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado se manifestará mediante la **aceptación o la aprobación en condiciones semejantes a las que rigen para la ratificación.**”

**“16. Canje o depósito de los instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión.**

(...)

b) su depósito en poder del depositario;” -lo subrayado no es del original-

Esta previsión que sobre las enmiendas contempla el Convenio sometido a conocimiento, debe, en consecuencia, entenderse en el marco que el propio tratado prevé, y de ahí la importancia de comprender el sentido y utilización de los términos empleados, según se ha explicado. En el caso costarricense, se reitera, ello implica, necesariamente, que la modalidad que debe utilizarse para la

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

aprobación de la enmienda implica el cumplimiento de las fases habituales para la ratificación de un convenio internacional y que conduce al depósito del instrumento correspondiente. Como se sabe, el acto de ratificación es propio de la fase de adopción de los tratados internacionales, y para que se pueda realizar válidamente por parte del Estado, a través del Poder Ejecutivo, es necesario que, de previo, la Asamblea Legislativa apruebe la iniciativa sometida por el Poder Ejecutivo, esta vez, en lo que a la enmienda se refiere. En efecto, primero procede la presentación del respectivo proyecto de ley por parte del Poder Ejecutivo, debiendo ese proyecto cumplir con el trámite previsto para la aprobación de las leyes por parte del Poder Legislativo -donde se realiza, precisamente, la «aprobación», y en cuyo trámite debe darse también la consulta preceptiva de constitucionalidad ante esta Sala-; luego, el Poder Ejecutivo sanciona y publica la ley y deposita el documento de ratificación de la enmienda ante la instancia que se determine para tales efectos. Es decir, similar procedimiento al que ahora se está siguiendo para la adhesión al Convenio.

Así, el procedimiento para la adopción de eventuales modificaciones al tratado, al tener que realizarse en nuestro ordenamiento a través del proceso que culmine con la ratificación y el depósito, igualmente se muestra conforme con el ordenamiento vigente, tanto en cuanto al Derecho de los Tratados, como al trámite de formación y aprobación de las leyes señalado en la Constitución, en el Reglamento de la Asamblea Legislativa y en la Ley de la Jurisdicción Constitucional para este tipo de casos, sin que muestre problema jurídico alguno.

Entonces, si para la vigencia de un tratado y para su posterior modificación es necesaria la ratificación, es claro que, de previo a esta, deben llevarse a cabo las otras fases indicadas -negociación, adopción del texto, autenticación de firmas, firma, aprobación y publicación de la correspondiente ley-, lo cual se cumple con lo dispuesto en la norma de comentario.

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

Sobre el particular, mediante la opinión consultiva número 2022-27108, señaló la Sala que:

“De tal forma, no habría inconformidad constitucional alguna en cuanto a las modificaciones que posteriormente pudieren acordarse entre los Estados parte, toda vez que queda claro, que tales modificaciones deben transcurrir conforme todo el proceso de negociación, adopción, aprobación y ratificación propio de los instrumentos internacionales de esta naturaleza, tal como se regula en el denominado derecho de los tratados.”

De tal manera, de conformidad con lo señalado, es claro que la fórmula utilizada por el artículo 21 del Convenio, en cuanto a los mecanismos por los cuales dar aprobación a las enmiendas que llegaren a aprobarse «ratificación, aceptación o aprobación»- obedece a la utilización de las vías previstas de conformidad con el ordenamiento interno, entendiéndose, según lo dicho, que para el caso costarricense, el mecanismo aquí señalado.

En este sentido, la disposición del artículo 21 del Convenio que ahora se conoce, se encuentra en consonancia con los procedimientos que el Estado costarricense debería cumplir para aprobar una enmienda relacionada con dicho texto convencional, siempre bajo el entendido, que esa final aprobación y aceptación, es cumplida luego del proceso referenciado en los párrafos anteriores.

Por su parte, el **artículo 22** del Convenio dispone lo relativo a la solución de controversias. En apego a los distintos procedimientos habilitados en el marco del Derecho Internacional Público para la solución pacífica de controversias, este artículo señala de manera expresa que, en caso de surgir alguna, las partes intentarán resolverla mediante la negociación, o bien, a través de alguno de los otros medios que consideren aceptable, dando así margen para que los propios Estados definan de manera voluntaria el mecanismo de solución que consideren apropiado. No obstante, se deja abierta también la posibilidad para que, en cualquier momento, las partes informen al Depositario que aceptan someter una

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

controversia ante la Corte Internacional de Justicia, o al procedimiento de arbitraje que se define en el anexo IV, sobre el cual se hará referencia posteriormente. De tal manera, no se aprecia en esta norma situación alguna que roce con el Derecho de la Constitución. El artículo señala expresamente:

"Artículo 22

**SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS**

1. Si surge una controversia entre dos o más Partes acerca de la interpretación o la aplicación del presente Convenio, esas Partes tratarán de resolverla mediante la negociación, o por cualquier otro medio de solución de controversias que consideren aceptable.

2. En el momento de la firma, ratificación, aceptación o aprobación del presente Convenio, o de la adhesión a él, o en cualquier momento posterior, las Partes podrán comunicar por escrito al Depositario que, en relación con una controversia que no se resuelva conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo, aceptan la obligatoriedad de uno de los dos medios siguientes, o de ambos, para la solución de controversias con aquellas Partes que hayan aceptado la misma obligación:

- a) La presentación de la controversia a la Corte Internacional de Justicia;
- b) El arbitraje con arreglo al procedimiento establecido en el anexo IV.

3. Si las partes en la controversia han aceptado los dos medios para la solución de controversias previstos en el párrafo 2 del presente artículo, la controversia se someterá únicamente a la Corte Internacional de Justicia, salvo que las partes convengan en otra cosa."

Los **artículos 23 y 24** se circunscriben de manera concreta, a definir lo relativo a para quiénes estará disponible para firmas el Convenio, y a designar como Depositario de este instrumento al Secretario General de Naciones Unidas.

El **artículo 25** contempla lo concerniente a la ratificación, aceptación, aprobación y adhesión al Convenio, mediante las regulares disposiciones al respecto, donde destaca el inciso 3, que es la norma que habilita la adhesión que ahora pretende hacer Costa Rica, pues es aquí donde se define la adhesión de todo Estado que sea miembro de la Organización de Naciones Unidas; además, también prevé que organizaciones internacionales puedan ser parte del Convenio, como

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

bien les permitiría su propia condición de sujetos de Derecho Internacional Público, si así estuvieren habilitadas para ello.

Los **artículos 26 y 27** del Convenio refieren, respectivamente, el momento de entrada en vigor del tratado, y la posibilidad de ejercer la denuncia sobre el mismo. En el primer caso, se aplica la regla general de temporalidad ya utilizada en el mismo instrumento, de que la entrada en vigor será noventa días después de recibido el decimosexto instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión. En el caso de la denuncia, sí establece una limitación temporal para el ejercicio de tal derecho, ya que el Convenio podría ser denunciado luego de transcurridos tres años desde la entrada en vigor del tratado para la parte que lo pretenda denunciar; asimismo, define que la denuncia entrará a regir a partir de los noventa días contado a partir de que el Depositario reciba la notificación de la denuncia.

Finalmente, el **artículo 28** se limita a especificar que los originales del Convenio que se encuentran en Inglés, Francés y Ruso son igualmente auténticos, y se reitera que el original se depositará en poder del Secretario General de Naciones Unidas.

**XI.- Sobre los anexos al Convenio.** El Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de agua transfronterizos y de los lagos internacionales incluye cuatro anexos concretos, los cuales, claramente, forman parte del Convenio, tal como lo define el mismo artículo 20 de este instrumento.

El **Anexo I** se centra de manera específica en definir qué se entiende por «mejor tecnología disponible», señalando al respecto que por tal se entiende “la más reciente fase de desarrollo de un proceso, medio o método de explotación que indique que una medida concreta es apta para limitar en la práctica los vertidos, las emisiones y los desechos”, y definiendo también algunos parámetros para ello.

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

como considerar la viabilidad económica de la tecnología, los plazos de implantación, los avances tecnológicos y la evolución de conocimientos.

Por su parte, el **Anexo II** propone criterios o directrices para establecer las mejores prácticas ambientales, para lo cual se menciona ofrecer información y educación al público, elaborar códigos de buenas prácticas ambientales, utilizar etiquetas que informen al usuario acerca de riesgos ambientales asociados a un producto, poner a disposición del público sistemas de eliminación o recogida, y definir mecanismos para autorizaciones. Además, señala que queda entendido que algo que se considere como mejor práctica ambiental puede cambiar en el futuro, en atención a los avances tecnológicos y factores económicos o sociales, así como la evolución de los conocimientos y la comprensión del ámbito científico, evidenciando así su carácter programático y evolutivo.

En similar sentido, el **Anexo III** contempla una proposición de directrices para establecer objetivos y criterios sobre la calidad del agua. Al respecto, este Anexo refiere de manera puntual que tales objetivos y criterios tendrán en cuenta el propósito de mantener y mejorar la calidad del agua, cuando sea necesario; que estarán encaminados a reducir la carga de contaminación media; que tendrán en cuenta los requisitos de calidad de agua específicos de cada uso; y que se basarán en la aplicación de métodos de clasificación ecológica e índices químicos a mediano y largo plazo para mantener y mejorar la calidad del agua. Al respecto, conviene recordar que el propio Convenio señala que para tales definiciones los Estados parte gozan de un margen de apreciación y definición, incluso de carácter mutuo en el caso de los Estados ribereños, con lo cual, siendo que el Anexo está integrado al Convenio, estas pautas o directrices igualmente quedan cubiertas por aquella definición general.

El **Anexo IV** es un complemento a lo dispuesto en el artículo 22 del Convenio en cuanto a la solución de controversias corresponde, en la medida que

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

regula lo concerniente al procedimiento del arbitraje si así lo han dispuesto las partes relacionadas. Este anexo señala que la decisión de realizar el arbitraje será notificada a la Secretaría: que el tribunal de arbitraje estará conformado por tres miembros, siendo que cada Estado parte nombra un árbitro, y entre los dos árbitros designados nombran el tercero. Asimismo, define que el Presidente del Tribunal de Arbitraje no puede ser nacional de ninguno de los Estado en disputa, y la posibilidad de que el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa pueda designar al Presidente del Tribunal si en un plazo de dos meses desde el nombramiento del segundo árbitro, el Presidente no ha podido ser designado. Adicionalmente, refiere que el tribunal de arbitraje adoptará sus decisiones por mayoría de votos y con base en el Derecho Internacional y las disposiciones del propio Convenio. Se reconoce que el tribunal podrá adoptar las medidas que considere oportunas para la determinación de los hechos, pudiendo incluso recomendar medidas provisionales de protección -se entiende que a los efectos del Convenio-; el deber de los Estados parte de facilitar documentos, servicios e información; y que el laudo debe emitirse en un plazo de cinco meses siguientes a la constitución del tribunal, plazo que puede prorrogarse una única vez por un plazo igual de cinco meses. El laudo que se emita debe ser fundamentado, y comunicado a las partes y a la Secretaría, y esta última lo informará a todas las partes del Convenio. En cuanto a la interpretación o ejecución del laudo, toda controversia al respecto puede ser instada ante el mismo tribunal, o bien, ante otro que se constituya a tales efectos, siguiendo las mismas reglas aquí mencionadas. El anexo contempla también que los gastos deben ser sufragados en igual proporción por las partes salvo que el tribunal disponga otra cosa.

Dada la expresa regulación de este mecanismo de solución de controversias, conviene señalar que, de manera expresa, el Anexo IV refiere:

#### “ANEXO IV

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

## ARBITRAJE

1. En el caso de que una controversia se someta a arbitraje con arreglo a lo dispuesto en el artículo 22, párrafo 2, del presente Convenio, la(s) parte(s) notificará(n) a la secretaría el objeto de la controversia e indicará(n), en particular, los artículos del presente Convenio cuya interpretación o aplicación se discuten. La secretaría transmitirá la información recibida a todas las Partes en el presente Convenio.

2. El tribunal de arbitraje estará compuesto por tres miembros. Tanto la(s) parte(s) demandante(s) como la(s) otra(s) parte(s) en la controversia nombrarán un árbitro, y los dos árbitros así nombrados designarán de mutuo acuerdo al tercer árbitro, que presidirá el tribunal. El presidente del tribunal no podrá ser nacional de ninguna de las partes en la controversia ni residir habitualmente en el territorio de ninguna de esas partes, ni estar empleado por ninguna de ellas ni haberse ocupado del caso en ninguna otra calidad.

3. Si en un plazo de dos meses desde el nombramiento del segundo árbitro no se ha designado al presidente del tribunal de arbitraje, el Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa, a petición de cualquiera de las partes en la controversia, lo designará en un nuevo plazo de dos meses.

4. Si una de las partes en la controversia no nombra un árbitro en un plazo de dos meses desde la recepción de la demanda, la otra parte podrá informar de ello al Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa, que designará al presidente del tribunal de arbitraje en un nuevo plazo de dos meses. Una vez designado, el presidente del tribunal de arbitraje solicitará a la parte que no haya nombrado un árbitro que lo haga en un plazo de dos meses. Si no lo hace dentro de ese plazo, el presidente informará de ello al Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para Europa, que procederá al nombramiento en un nuevo plazo de dos meses.

5. El tribunal de arbitraje adoptará su decisión de conformidad con el derecho internacional y las disposiciones del presente Convenio.

6. Los tribunales de arbitraje constituidos con arreglo a las disposiciones del presente anexo establecerán sus propios reglamentos.

7. Las decisiones del tribunal de arbitraje, tanto en materia de procedimiento como sobre las cuestiones de fondo, se adoptarán por mayoría de votos de sus miembros.

8. El tribunal podrá emprender todas las medidas que considere oportunas para determinar los hechos.

9. Las partes en la controversia facilitarán al tribunal de arbitraje su tarea y, en particular, empleando todos los medios a su alcance:

- a) Le proporcionarán todos los documentos, servicios e información pertinentes;
- b) Lo facultarán, cuando sea necesario, para citar a testigos o peritos y recabar su testimonio.

10. Las partes y los árbitros protegerán la confidencialidad de toda la información de carácter reservado que reciban durante el procedimiento arbitral.

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

11. El tribunal de arbitraje, a solicitud de una de las partes, podrá recomendar medidas provisionales de protección.

12. Si una de las partes en la controversia no comparece ante el tribunal de arbitraje o no defiende sus argumentos, la otra parte podrá solicitar al tribunal que prosiga el procedimiento y dicte su decisión definitiva. El hecho de que una parte no comparezca o no defienda sus argumentos no impedirá la continuación del procedimiento.

13. El tribunal de arbitraje podrá conocer de las reconvencciones derivadas directamente del objeto de la controversia y resolverlas.

14. Salvo que el tribunal de arbitraje determine otra cosa en razón de las circunstancias particulares del caso, los gastos del tribunal, incluida la remuneración de sus miembros, serán sufragados en igual proporción por las partes en la controversia. El tribunal llevará un registro de todos sus gastos y presentará un estado final a las partes.

15. Las Partes en el presente Convenio que tengan un interés de carácter jurídico en el objeto de la controversia y que puedan resultar afectadas por una decisión recaída en el asunto podrán intervenir en el procedimiento si lo autoriza el tribunal.

16. El tribunal de arbitraje dictará su laudo dentro de los cinco meses siguientes a la fecha en que se haya constituido, excepto si considera necesario prorrogar ese plazo por un período no superior a cinco meses adicionales.

17. El laudo del tribunal de arbitraje irá acompañado de una exposición de motivos. Será firme y vinculante para todas las partes en la controversia. El tribunal de arbitraje comunicará el laudo a las partes en la controversia y a la secretaria. Esta transmitirá la información recibida a todas las Partes en el presente Convenio.

18. Cualquier controversia que surja entre las partes en relación con la interpretación o la ejecución del laudo podrá ser sometida por cualquiera de las partes al tribunal de arbitraje que lo haya dictado o, si este no pudiera conocer de la controversia, a otro tribunal constituido a tal efecto de la misma manera que el primero."

De la lectura de lo dispuesto, no se aprecia situación alguna que pudiere contravenir el Derecho de la Constitución, no sólo por el contenido de lo allí dispuesto, sino también, porque conviene recordar que el artículo 22 del Convenio otorga margen a los Estados parte involucrados en una controversia para decidir el procedimiento o mecanismo de solución de controversias que mejor les convenga y definan, por lo que el acudir al arbitraje es una opción más de las distintas que ofrece el ordenamiento internacional público -negociación, mediación, investigación, conciliación, entre otros-.

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

**XII.- A modo de conclusión.** En definitiva, del estudio del trámite otorgado en sede legislativa al proyecto de ley para aprobar la adhesión al denominado "Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de aguas transfronterizos y de los lagos internacionales", y de la valoración de su contenido normativo, la Sala concluye que no se aprecian objeciones de carácter constitucional, por la forma o por el fondo, respecto del proyecto de ley tramitado bajo el expediente legislativo número 25.024.

**XIII.- Nota de la magistrada Garro Vargas.** En la presente opinión consultiva me corresponde reiterar idéntica advertencia realizada en la resolución n.º 2025-025588, sobre el carácter no vinculante de los Objetivos de Desarrollo Sostenible:

"En la presente consulta preceptiva de constitucionalidad me corresponde advertir que coincido y concluyo en que el protocolo bajo examen no contiene disposiciones que resulten contradictorias con nuestra Constitución Política. El objetivo del protocolo es que las Partes Contratantes asuman un compromiso individual y colectivo de proteger y preservar el medio marino contra todas las fuentes de contaminación y adoptar medidas eficaces, según su capacidad científica, técnica y económica, para prevenir, reducir y, cuando sea factible, eliminar la contaminación causada por el vertimiento o la incineración en el mar de desechos u otras materias.

Para llegar a la conclusión de que las disposiciones recogidas en el protocolo no son inconstitucionales basta hacer alusión a lo dispuesto en los artículos 6, 50 y 93 –en lo relativo a la protección de las bellezas naturales– de la Constitución Política, sin necesidad de hacer referencia a otro tipo de instrumentos que por sí mismos no tienen fuerza vinculante para el Estado costarricense y, por tal motivo, no son parámetros para el ejercicio del control de constitucionalidad.

De conformidad con lo anterior, estimo improcedente el análisis del texto del convenio a la luz de unos objetivos globales que, si bien son sumamente valiosos en la persecución de la eliminación de la pobreza y la protección del medio ambiente, no tienen la categoría de tratados debidamente incorporados al ordenamiento jurídico costarricense.

Sobre el particular, en la opinión consultiva n.º 2020-013837 realicé las siguientes consideraciones:

***"I. Sobre la invocación de instrumentos internacionales que no son parámetro del control de constitucionalidad"***

EXPEDIENTE N.º 26-016036-0007-CO

Coincidió con el voto de minoría de la presente opinión consultiva y con buena parte de las razones decidendi ahí expuestas que se basan en lo resuelto en otras resoluciones de este Tribunal. No obstante, dentro de esas razones se invocan antecedentes jurisprudenciales que incluyen instrumentos internacionales que no tienen la categoría de tratados debidamente incorporados al ordenamiento jurídico costarricense. Estimo que es inapropiado utilizarlos como parámetro para ejercer la competencia otorgada en los artículos 96 inciso b) y 101 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC).

#### **A. Elementos preliminares**

Para dar un marco adecuado al análisis de la cuestión, conviene tener presente que si bien es cierto que el artículo 7 de la LJC establece que "corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional resolver sobre su propia competencia", también lo es que debe hacerlo dentro del marco que establece la Constitución y la Ley. Por eso interesa conocer cuál es ese plexo normativo, fuera del cual la labor de la Sala no encuentra fundamento alguno de legitimidad material ni formal.

En segundo lugar, en la labor jurisdiccional es del todo necesario respetar, entre otros, dos principios de singular relevancia. Por un lado, el principio de separación de poderes, que debe informar la actividad de todo Estado de Derecho que aspira a ser democrático. Tal principio lleva a distinguir entre administrar, legislar y decir el derecho —dictar justicia—. Por otro, un principio hermenéutico básico: el de interpretación sistemática, que lleva a mirar el ordenamiento y, muy particularmente la Constitución, en su conjunto y descubriendo su unidad interna. Esos dos principios deben iluminar el análisis sobre los alcances de las competencias de la Sala Constitucional y las fuentes normativas que utiliza para ejercerlas.

Finalmente, no se ha de olvidar que las disposiciones de soft law son manifestaciones tendenciales de la comunidad jurídica internacional —con frecuencia muy acertadas— sobre lo que se considera ideal reconocer o proteger. Pero esas disposiciones, por diversas razones, no se han convertido en un tratado o en un convenio. Para que estén incorporados al ordenamiento deben seguir un proceso de suscripción y ratificación que tiene un marcado tinte democrático. Así, la ausencia del carácter vinculante de las normas del soft law, aunque no lo parezca a primera vista, obedece al respeto del ethos democrático que impregna la producción de normas jurídicas. Esto aconseja dar un tratamiento a los instrumentos internacionales sin obviar en cada caso la atención a su específica y diversa fuerza jurídica. (...)

#### **B. Los antecedentes invocados en el presente voto salvado de minoría**

En el voto salvado se hace eco de lo resuelto en otras oportunidades por la Sala, en las que se hace referencia, por ejemplo, a la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, la Declaración de Río de Janeiro aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (1992) y el Código

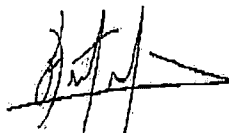
EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

*Internacional de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO (1995). Estos instrumentos internacionales son de suma relevancia, pero al no estar ratificados formalmente por la Asamblea Legislativa, no son formalmente parámetros de constitucionalidad. Lo anterior, a efecto de ejercer la competencia de evacuar las consultas de constitucionalidad”*

En idéntico sentido al expuesto, me corresponde advertir en el caso concreto que los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) –citados por la mayoría en la presente resolución– no son formalmente parámetros de constitucionalidad a efecto de ejercer la competencia del control de constitucionalidad previo y preceptivo”.

### Por tanto

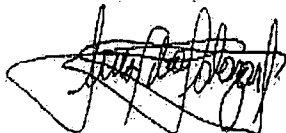
Se evacua esta consulta legislativa preceptiva de constitucionalidad, en el sentido de que con motivo del trámite del proyecto de ley para aprobar la adhesión al denominado “Convenio sobre la protección y utilización de los cursos de aguas transfronterizos y de los lagos internacionales”, expediente legislativo número 25.024, no existe ningún vicio constitucional de forma ni de fondo. La magistrada Garro Vargas consigna nota. Comuníquese.



Fernando Castillo V.  
Presidente



Fernando Cruz C.



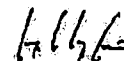
Luis Fdo. Salazar A.



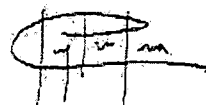
Anamari Garro V.



Paul Rueda L.



Jorge Araya G.



Ingrid Hess H.

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

Documento Firmado Digitalmente  
-- Código verificador --



HZNCP8WIOIE61

EXPEDIENTE N° 26-016036-0007-CO

---

Teléfonos: 2549-1500 / 800-SALA-4TA (800-7252-482). Fax: 2220-4607 / 2220-4844. Dirección electrónica: [www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional](http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional). Dirección: (Sabana Sur, Calle Morenos, 100 mts. Sur de la iglesia del Perpetuo Socorro).