

Al contestar refiérase
al oficio n.º **15391**

27 de agosto de 2025
DFOE-SOS-0449

Señora
Priscila Vindas Salazar
Diputada
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto base del proyecto de ley denominado Ley de creación del área silvestre protegida nacional paisaje nacional espejo de agua embalse arenal y fomento de actividades asociadas al uso sostenible en su zona de amortiguamiento. Exp. 22.981

Se atiende su oficio n.º AL-FPFA-69-OFI-133-2025 del 23 de julio de 2025, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) sobre el proyecto de ley denominado *Ley de creación del área silvestre protegida nacional paisaje nacional espejo de agua embalse arenal, y fomento de actividades asociadas al uso sostenible en su zona de amortiguamiento*, tramitado mediante el expediente legislativo n.º 22981; y se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

El proyecto de ley señala que mediante Ley n.º 4334 del 5 de mayo de 1969 se declaró el Embalse Arenal como zona nacional de reserva de energía, comprendiendo la laguna y 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. El sistema está integrado por la Presa Sangregado colindante con el Parque Nacional Arenal, tomas de aguas al suroeste del embalse, túneles y tuberías, casa de máquinas de la Planta Hidroeléctrica Arenal e interconexiones con otras plantas de generación.

También, describe que el Embalse Arenal ha sido declarado como humedal sitio RAMSAR dadas sus características biológicas y servicios ecosistémicos y agrega que el Embalse Arenal representa un potencial para el desarrollo económico de la zona, resultado de su atractivo paisajístico y desarrollo de actividades productivas, comerciales y turísticas, basadas en la recreación, transporte, deporte, y actividades acuáticas.

Consigna la proponente de esta iniciativa, que existe un vacío regulatorio para el desarrollo de dichas actividades por lo que se propone la creación del Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal, la cual basa su creación en la categoría V Paisajes Protegidos de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), por cuanto juegan un rol importante en la conservación de la biodiversidad a escala de paisaje, especialmente como parte de un mosaico de patrones de gestión, de designación de áreas protegidas u otros mecanismos de conservación asociados

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo cual aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

Se propone la creación del Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal, cuyo objetivo principal es mantener la conservación del embalse para su fin prioritario que es la producción de energía, y promover el desarrollo de actividades reguladas a partir del uso sostenible e integral de las comunidades.

Además, se declara de interés público el Plan de Desarrollo Ambiental y Social (PDAS) para la gestión sostenible de la zona de amortiguamiento del Embalse Arenal, y la protección del espejo de agua, esto implica la generación de una zona de amortiguamiento de 50 metros horizontales al espejo de agua, desafectando dichos terrenos de las restricciones establecidas en el artículo 33 de la Ley Forestal a partir del nivel máximo de operación del embalse de 548.58 msnm, permitiendo el desarrollo de actividades productivas definidas en el PDAS para la gestión sostenible de dicha zona.

Del contenido normativo del proyecto se desprende lo siguiente:

- Permite el aprovechamiento y uso sostenible conforme a los instrumentos de zonificación antes referidos (se exceptúan zonas de restricción absoluta y seguridad operativa del embalse a cargo del ICE), refiere a actividades acuáticas y turísticas, así como otras que se definan según la categoría de manejo (refiere a un reglamento que las defina).
- Comisiona al Sistema Nacional de Área de Conservación (SINAC) la gestión de los recursos necesarios para la administración y protección del Área Silvestre Protegida (ASP) que el proyecto pretende crear, con excepción de las zonas de restricción absoluta, aprovechamiento y de seguridad operativa del embalse para la generación de electricidad.
- Modifica el artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente para incluir las siguientes denominaciones de ASP: (...) h) Reserva Marina, i) Área Marina de Manejo, j) Parques Naturales Urbanos, k) Paisajes nacionales.
- El artículo 13 adiciona el artículo 32 bis a la Ley Orgánica del Ambiente, que se leerá así: *Las áreas silvestres protegidas bajo la categoría de manejo denominada Paisaje Nacional se podrán crear en sitios en los que la interacción entre los seres humanos y la naturaleza produce un área de carácter distintivo con valores ecológicos, productivos, servicios públicos, biológicos, culturales y estéticos significativos; y en la que salvaguardar la integridad de dicha interacción es vital para proteger y mantener el área, la conservación de su naturaleza y los servicios ecosistémicos de los mismos. Podrán estar conformados por propiedades del Estado o de naturaleza mixta. Su objetivo primario es proteger y mantener los paisajes terrestres, dulceacuícolas y marinos importantes, además de la conservación de la naturaleza asociada a ellos como los servicios ecosistémicos generados por las interacciones con los seres humanos mediante prácticas de gestión sostenibles. A su vez, se indican objetivos secundarios que incluye el de proporcionar posibilidades de disfrute, bienestar y desarrollo de actividades socioeconómicas.*

Al respecto, procede señalar que si bien es voluntad del legislador crear nuevas denominaciones y categorías de ASP mediante reforma a la legislación actual, es conveniente considerar que no se estén duplicando los fines específicos que ya ostentan las categorías de manejo existentes, y pueda diferenciarse y justificarse su creación, pues la Ley Orgánica del Ambiente, n.º 7554 del 4 de octubre de 2025, en su artículo 35, señala que todas las ASP persiguen fines múltiples y servicios ecosistémicos, tales como los que pretende las nuevas denominaciones propuestas en el proyecto de ley.

Además, conviene reiterar lo indicado por la CGR en relación con la necesidad de consolidar el Patrimonio Natural del Estado (PNE) de las ASP ya declaradas, ello por cuanto en el año 2021 ya se había indicado que los recursos presupuestados, en ese momento, eran insuficientes para la compra de tierras pendientes de adquisición. También, se determinó la existencia de una tardanza en los procesos de inscripción y registro del PNE, generando con ello un incumplimiento de la normativa e inseguridad jurídica respecto al régimen de propiedad.

Es importante también consignar, que si bien la propuesta pretende una mejor definición y regulación de los terrenos que ya fueron declarados zona nacional de reserva de energía eléctrica, es necesario que se cumpla con los requisitos legales mínimos para la declaratoria, que son previos y que no menciona la exposición de motivos, tales como a) Estudios preliminares fitogeográficos, de diversidad biológica y socioeconómicos, que la justifiquen, b) Definición de objetivos y ubicación del área, c) Estudio de factibilidad técnica y tenencia de la tierra, d) Financiamiento mínimo para adquirir el área, protegerla y manejarla (lo cual en el proyecto de ley se asigna como responsabilidad del SINAC) y e) Confección de planos.

Por su parte, en relación con la desafectación que se propone de lo regulado en el artículo 33 de la Ley Forestal respecto al área de protección de 50 metros del embalse o lago, (artículo 10 del proyecto de ley), la CGR observa que ello podría violentar el principio de no regresión ambiental, en el caso de que la desafectación conlleva a una disminución del área o reducción del régimen de protección, y por ello podría resultar inconstitucional, pues dicho artículo 33 en relación con el 34, ya definen un régimen de protección de las distancias de los lagos y embalses naturales y artificiales en los que se prohíbe la corta de árboles y actividades constructivas, aunque no estén provistos de cobertura boscosa.

III. Conclusiones

La finalidad que se procura con la reforma propuesta en este proyecto de ley es consustancial a la voluntad legislativa para reformar la normativa actualmente vigente y que aplica a las zonas en las que se pretende crear una categoría de manejo de Área Silvestre Protegida. Se considera de importancia se cumplan los requisitos legales para su declaratoria, se valore que las nuevas denominaciones que incorpora la propuesta al artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente, incluyendo el paisaje natural, obedezcan a criterios distintivos que permita justificar las nuevas denominaciones. Además, se sugiere valorar si la desafectación que se propone al artículo 33 de la Ley Forestal, no contraviene principios constitucionales de protección ambiental y no regresión.

DFOE-SOS-0449

5

27 de agosto de 2025

Finalmente, la CGR reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública. De esta manera, queda atendida su solicitud.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Juan Luis Camacho Segura
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

LBC/pmt

Ce: Despacho Contralor, CGR.
Gerente de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR.
Expediente
NI: 16012-2025
G: 2025000841-18