

Al contestar refiérase
al oficio n.º **02611**

4 de marzo, 2026
DFOE-SOS-0083

Señora
Nancy Patricia Vílchez Obando
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas V
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto sustitutivo 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. Expediente 22.981

Nos referimos a su oficio n.º AL-CPETUR-1152-2025 del 19 de febrero de 2026, 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, 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

De acuerdo con la exposición de motivos del texto base, la Ley n.º 4334 de 1969 estableció el Embalse Arenal como zona de reserva energética, garantizando el aprovechamiento de la cuenca para el desarrollo nacional mediante un sistema que integra la Presa Sangregado, túneles, la Planta Hidroeléctrica Arenal y otra infraestructura necesaria para la operación. Asimismo, se reconoce su importancia biológica como humedal sitio RAMSAR y su impacto socioeconómico en actividades recreativas, deportivas y comerciales.

Señala la propuesta que, debido a la ausencia de un marco normativo para estas actividades, el proyecto de ley busca impulsar la creación del Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal. Esta iniciativa se fundamenta en la categorización V Paisajes Protegidos de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), ante la importancia de conservar la biodiversidad a escala de paisaje mediante modelos de gestión compartida y áreas protegidas interconectadas.

Debe señalarse que el texto remitido corresponde a una versión dictaminada, la cual introduce modificaciones relevantes respecto de la propuesta original. Entre los principales cambios destacan la exclusión de las áreas que ya forman parte del Parque Nacional Volcán Arenal, la introducción de un glosario que brinda seguridad jurídica, el desglose de la pesca en cuatro modalidades específicas y la inclusión del transporte acuático como actividad comercial regulada, así como la creación del subsistema administrativo completo para la gestión de tierras del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), otorgando a su Consejo Directivo las potestad de rescate por interés público.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que 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.

El proyecto de ley propone la creación del Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal, con ello el objetivo principal es asegurar la conservación del embalse, priorizando su función principal de generación de energía. Además, se pretende fomentar el desarrollo de actividades reguladas, promoviendo un uso integral y sostenible en beneficio de las comunidades circundantes.

También, 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, así como la protección del espejo de agua. Para lograr esto, se establece una zona de amortiguamiento de 50 metros horizontales a partir del nivel máximo de operación del embalse (548.58 metros sobre el nivel del mar) y el proyecto propone la desafectación de los terrenos de las restricciones establecidas en el artículo 33 de la Ley Forestal, a fin de permitir 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 los Paisajes nacionales como una de las áreas silvestres protegidas que se integra a las ya existentes.
- El artículo 17 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.*

En primer término, conviene señalar que, al tratarse de un texto dictaminado, resulta necesario reiterar algunos de los señalamientos previamente formulados por este Órgano Contralor mediante oficio n.º [DFOE-SOS-0449 \(15391\)](#) del 27 de agosto de 2025. En dicho criterio se advirtió que, si bien es voluntad del legislador el generar nuevas denominaciones y categorías de ASP mediante reforma a la legislación actual, es importante considerar que no deben duplicarse los fines específicos de las categorías de manejo ya existentes. La creación de nuevas categorías debe diferenciarse y justificarse, dado que el artículo 35 de la Ley Orgánica del Ambiente, n.º 7554 del 4 de octubre de 2025, establece que todas las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) ya persiguen múltiples fines y servicios ecosistémicos, incluyendo aquellos que proponen las nuevas denominaciones del proyecto de ley.

Relativo al ámbito de aplicación descrito en el artículo 1 de la iniciativa en cuestión, se estima positiva la exclusión explícita de las áreas que ya forman parte del Parque Nacional Volcán Arenal, ya que esta precisión evita traslapes normativos respecto a las zonas que estarían bajo las diferentes categorías de ASP.

Por otro lado, se reitera lo advertido¹ respecto a que aunque la propuesta busca una definición y regulación más clara de las zonas de reserva de energía eléctrica ya establecidas, su validez está supeditada al cumplimiento de requisitos legales mínimos para la declaratoria de ASP, los cuales son previos y no fueron citados en la exposición de motivos del texto base. En ese sentido, resulta relevante integrar elementos 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.

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 8 del proyecto de ley sustitutivo), se sugiere la revisión del cumplimiento del principio de no regresión ambiental, a fin de verificar si dicho cambio conlleva o no a una disminución del área o régimen de protección.

III. Conclusiones

Si bien el proyecto pretende reformar el marco regulatorio de las Áreas Silvestres Protegidas a fin de atender el vacío regulatorio para el desarrollo de las actividades que se llevan a cabo en el Embalse Arenal y zonas circundantes, se advierte la necesidad de fundamentar bajo criterios científicos y técnicos la inclusión de nuevas figuras en el artículo 32 de la Ley Orgánica del Ambiente. Además, resulta oportuna la exclusión de las áreas que forman parte del Parque Nacional Volcán Arenal, en tanto ya cuentan con una categoría de manejo, lo que evita duplicidades normativas.

En cuanto a la mejora en la definición y regulación de las áreas asociadas a las reservas de energía eléctrica, se recuerda que la eficacia jurídica de la declaratoria depende de una base técnica sólida sustentada por requisitos legales, por ello resulta indispensable integrar las justificaciones científicas, operativas, así como de viabilidad legal y financiera necesarias.

Sobre la propuesta de desafectar lo regulado en el artículo 33 de la Ley Forestal (relativa a los 50 metros de área de protección del embalse o lago, según el artículo 8 del proyecto de ley sustitutivo), se recomienda la valoración del cumplimiento del principio de no regresión ambiental, esto con el propósito de determinar si tal modificación implica o no una disminución en el área o el régimen de protección existente.

¹ Oficio n.º [DFOE-SOS-0449 \(15391\)](#) del 27 de agosto de 2025.

DFOE-SOS-0083

5

4 de marzo, 2026

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/mrp

Ce: Sra. Marta Acosta Zúñiga, Contralora Despacho Contralor, CGR
Sra. Amelia Jiménez Rueda, Gerente División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR

GP: 2026001268-4

NI: 3977-2026