



2 de julio de 2025

ALA-709-2025

Lic. Jeremy Zúñiga Rojas
Asesor, Presidencia Ejecutiva
Instituto Costarricense de Turismo
Presente

Asunto: Criterio legal sobre el Texto Sustitutivo del Proyecto de Ley: Expediente N°22981. Ley de creación del Área Silvestre Protegida Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal y Fomento de Actividades Asociadas al Uso Sostenible en su Zona de Amortiguamiento. Ref: Su oficio DM-295-2025 y criterio técnico CIMAT 268-2025.

Estimado señor:

Según se requiere mediante su oficio de referencia se procede a emitir criterio legal sobre el Proyecto de cita (en adelante el Proyecto).

I. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY.

La iniciativa de Ley, tiene como principal objetivo, crear el Área Silvestre Protegida Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal bajo la categoría de manejo Paisaje Nacional a la zona comprendida en el espejo de agua embalse hasta la cota máxima de elevación 548.58 metros sobre el nivel del mar (m.s.n.m.), incluyendo las islas dentro de la misma.

Además, aplicar la desafectación del artículo 33 de la Ley N° 7575, Ley Forestal, del 13 de febrero de 1996, del área de protección, de la zona de amortiguamiento, establecida en el artículo 9 de esta ley, del Área Silvestre Protegida Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal, excepto en las áreas con cobertura forestal que no estén impactadas o las áreas ambientalmente frágiles.

La Junta Directiva del Instituto Costarricense de Electricidad por su parte, podrá otorgar concesiones sobre el uso de las tierras de la Zona de Amortiguamiento, así como a terrenos aledaños a la misma, propiedad del ICE, de conformidad con los plazos y las condiciones que el Instituto establezca al efecto y de conformidad con



las disposiciones del Artículo 107 de la Ley de la Administración Financiera de la República.

También pretende incluir en la Ley Orgánica del Ambiente, Ley N° 7554, una nueva categoría de manejo denominada paisaje nacional dentro de la clasificación de las áreas silvestres protegidas (artículos 16 y 17) y la define como:

“Artículo 32 bis.- Paisaje Nacional.

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 (propiedades privadas y del Estado).

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.

Son objetivos secundarios de esta categoría de manejo:

- a) Mantener una interacción equilibrada entre naturaleza y cultura mediante la protección del paisaje terrestre y dulceacuícola y marino con los enfoques de gestión, las sociedades, las culturas y los valores espirituales asociados.*
- b) Contribuir a la conservación de la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos a una escala amplia manteniendo especies asociadas a paisajes culturales y/o proporcionar oportunidades de conservación en paisajes que presentan un elevado nivel de uso.*
- c) Proporcionar posibilidades de disfrute, bienestar y desarrollo de actividades socioeconómicas mediante usos productivos, servicios públicos, recreativos y turismo.*



- d) *Proporcionar un marco que sirva de soporte a la participación de la comunidad en la gestión de paisajes terrestres, dulceacuícolas y marinos de gran valor y del patrimonio natural y cultural que contienen.*
- e) *Fomentar la conservación de la biodiversidad acuática y terrestre.*

En lo que respecta a las competencias institucionales el artículo 18 del Proyecto, modifica el artículo 1 de la Ley N° 7744, Ley de Concesiones y Operación de Marinas y Atracaderos Turísticos, del 19 de diciembre de 1997, según se aprecia en el siguiente comparativo:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 1.-Concesión</p> <p>En las áreas de dominio público como en la zona marítimo-terrestre y/o el área adyacente cubierta permanentemente por el mar, áreas adyacentes a las ciudades costeras, a excepción de los terrenos que presenten espacios abiertos de uso común, podrán otorgarse concesiones para la construcción, administración y explotación de marinas y atracaderos turísticos, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley. Se exceptúan de esta disposición las áreas de manglar, los parques nacionales y las reservas biológicas. Igualmente, no se otorgarán concesiones para la construcción y operación de marinas y atracaderos turísticos en áreas donde existan ecosistemas coralinos.</p> <p>Se exceptúa de esta disposición al Ministerio de Ambiente y Energía(*) (Minae(*)), el cual no podrá concesionar ningún bien que forme parte del patrimonio natural del Estado, de conformidad con los artículos 13 y 14 de la Ley forestal, N.º 7575, y sus reformas.</p> <p>También podrán otorgarse concesiones para la construcción, administración y explotación de atracaderos turísticos en lagos, ríos, embalses y canales navegables.</p>	<p>Artículo 1.- Concesión. En las áreas de dominio público como en la zona marítimo terrestre y/o el área adyacente cubierta permanentemente por el mar, áreas adyacentes a las ciudades costeras, a excepción de los terrenos que presenten espacios abiertos de uso común, podrán otorgarse concesiones para la construcción, administración y explotación de marinas y atracaderos turísticos, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley. Se exceptúan de esta disposición las áreas de manglar, los parques nacionales y las reservas biológicas. Igualmente, no se otorgarán concesiones para la construcción y operación de marinas y atracaderos turísticos en áreas donde existan ecosistemas coralinos.</p> <p>Se exceptúa de esta disposición al Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), el cual no podrá concesionar ningún bien que forme parte del patrimonio natural del Estado, de conformidad con los artículos 13 y 14 de la Ley forestal, No. 7575, y sus reformas.</p> <p>También podrán otorgarse concesiones para la construcción, administración y explotación de atracaderos turísticos en lagos, ríos, embalses y canales navegables.</p>



La municipalidad del lugar será la autoridad competente para otorgar la concesión. En caso de petición expresa de la municipalidad respectiva a las instituciones estatales, estas deberán brindar el asesoramiento técnico. En cuanto a las concesiones que se soliciten en el Proyecto Turístico Golfo de Papagayo, la autoridad competente para otorgarlas será el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), de conformidad con la Ley Reguladora de Desarrollo y Ejecución del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo, N.º 6758, de 4 de junio de 1982.

Las instituciones del Estado costarricense deberán supervisar y fiscalizar, en los ámbitos de su competencia y en forma periódica, la operación y el funcionamiento de las marinas y los atracaderos turísticos.

La concesión se otorgará resguardando el ambiente y los recursos naturales de la zona.

La municipalidad del lugar será la autoridad competente para otorgar la concesión. En caso de petición expresa de la municipalidad respectiva a las instituciones estatales, estas deberán brindar el asesoramiento técnico. En cuanto a las concesiones que se soliciten en el Proyecto Turístico Golfo de Papagayo, la autoridad competente para otorgarlas será el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), de conformidad con la Ley Reguladora de Desarrollo y Ejecución del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo, No. 6758, de 4 de junio de 1982.

En cuanto a las concesiones que se soliciten en el Área Silvestre Protegida Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal, la autoridad competente para otorgarlas será el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), de conformidad con la Ley de Creación del Área Silvestre Protegida Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal y Fomento de Actividades asociadas al Uso Sostenible en su Zona de Amortiguamiento.

Las instituciones del Estado costarricense deberán supervisar y fiscalizar, en los ámbitos de su competencia y en forma periódica, la operación y el funcionamiento de las marinas y los atracaderos turísticos.

La concesión se otorgará resguardando el ambiente y los recursos naturales de la zona.”



II. CRITERIO TÉCNICO:

Se recibe el oficio CIMAT 268-2025, que indica:

“ (...)”

17 de junio del 2025

CIMAT 268-2025

Carolina Delgado Ramírez

Diputada 2022 – 2026

Fracción Partido Liberación Nacional

Correo: carolina.delgado@asamblea.go.cr

Asunto: Atención al oficio AL-FPLN-CDR-168-2025

Estimada diputada:

La Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos, CIMAT, por medio del presente oficio le remite las observaciones que consideramos oportunas evaluar en el texto sustitutivo del proyecto de ley N° 22981 “Ley De Creación Del Área Silvestre Protegida Paisaje Nacional Espejo De Agua Embalse Arenal Y Fomento De Actividades Asociadas Al Uso Sostenible En Su Zona De Amortiguamiento”,

Los señalamientos se introducen en el texto que se adjunta a este oficio, los cuales son de carácter aclaratorio y únicamente en el artículo 7 se indica que se agregue que el Plan de Desarrollo Ambiental y Social (PDAS) retome las calles de acceso al embalse que las municipalidades colindantes reconozcan.

En cuanto a la modificación del artículo 1 de la Ley 7744 que se propone, la CIMAT no tiene impedimento alguno para esta mejora regulatoria y será una tarea en la que estaremos anuentes en participar, inclusive en cooperar con el ICE en la ruta de cómo establecer las concesiones.

Sin otro particular, se despide atentamente,

Luis Lemus Zamora Francisco Aragón Solórzano

Dirección Ejecutiva CIMAT Unidad Técnica CIMAT (...)”

Esta Asesoría Legal no recibió el texto adjunto con observaciones al que hace referencia este oficio

III. CRITERIO LEGAL:

En la propuesta del Proyecto, al menos desde su exposición de motivos y a partir de la información suministrada, no se verifica la necesaria existencia de estudios



técnicos y científicos previos que fundamenten la procedencia a nivel de los principios precautorio, preventivo y de no regresividad en materia ambiental de la propuesta. Entre ellos es de especial interés, el criterio técnico ambiental del MINAE en virtud de lo dispuesto por la Ley Orgánica del Ambiente, Ley N° 7554 del 4 de octubre de 1995 y sus reformas, en sus artículos 32 y 33, que le asignó la competencia de crear áreas silvestres protegidas, en cualquiera de las categorías de manejo que se establezcan. En el tema de creación de áreas silvestres protegidas debe tomarse en cuenta además lo establecido por la Ley de la Biodiversidad, Ley N° 7788, de 1998 y sus reformas en su artículo 22.

Debe asimismo fundamentarse en criterios técnicos ambientales oficiales el régimen de excepción que pretende el Proyecto “Área Silvestre Protegida Paisaje Nacional Espejo de Agua Embalse Arenal” y que es contrario a los principios constitucionales establecidos en nuestra legislación ambiental para las áreas silvestres protegidas (ASP) bajo la administración del MINAE por medio del SINAC, que se describen a continuación.

Las ASP tienen una naturaleza jurídica de bien demanial e integran el denominado patrimonio natural del Estado. En efecto, la Ley Orgánica del Ambiente establece en su artículo 38 que las ASP, sin importar su categoría de manejo son patrimonio natural del Estado y su superficie sólo podrá reducirse por Ley de la República, después de realizar los estudios técnicos que justifiquen esta medida. El MINAE por medio del SINAC es el único encargado de su gestión y administración.

A las ASP, por ser parte del patrimonio natural del Estado, se les aplica el artículo 1° de la Ley Forestal No. 7575 del 13 de febrero de 1996 y sus reformas, en el sentido de que se prohíbe en ellas la corta o el aprovechamiento de los bosques. El artículo 18 de la misma Ley Forestal establece que dentro del patrimonio natural del Estado, éste solo podrá realizar o autorizar labores de investigación, capacitación y ecoturismo, así como actividades necesarias para el aprovechamiento de agua para consumo humano, de conformidad con el artículo 18 bis de esa ley, una vez aprobadas por el Ministro de Ambiente y Energía. Este jerarca será quien definirá, cuando corresponda, la realización de evaluaciones del impacto ambiental, según lo establezca el reglamento de esa ley.

Nótese que las actividades de ecoturismo que pueden ser desarrolladas en áreas del patrimonio natural del Estado según la Ley N° 7575, son restringidas al más bajo impacto posible y no pueden implicar cambio de uso del suelo ni corta o aprovechamiento forestal. La definición normativa de ecoturismo a estos efectos es la del inciso n) del artículo 2 del Reglamento a la Ley Forestal, Decreto Ejecutivo N° 25721 de 17 de octubre de 1996 y sus reformas, que reza:

“ (...)”



n) Ecoturismo: Es un conjunto de actuaciones orientado a mantener un ambiente natural, con énfasis en sus rasgos biológicos, físicos y culturales; mediante un proceso controlado que garantice el mínimo impacto ambiental, es ecológicamente sostenible; involucra actividades turísticas de bajo impacto; es localmente beneficioso y satisfactorio para los visitantes.”

El artículo 11 del mismo Reglamento del Decreto Ejecutivo N° 25721 indica en cuanto a las actividades de ecoturismo permitidas en el patrimonio natural del Estado:

“ (...)

Artículo 11.-En los terrenos previamente declarados como Patrimonio Natural del Estado, tanto dentro de las Áreas Silvestres Protegidas como fuera de ellas, sólo se permitirá realizar actividades de capacitación, ecoturismo e investigación, estas actividades estarán sujetas a lo establecido en el plan de manejo del Área Silvestre Protegida y otras regulaciones establecidas en la presente normativa, de la siguiente manera:

A- Dentro de las Áreas Silvestres Protegidas

En el caso de las Áreas Silvestres Protegidas a excepción de los Parques Nacionales y las Reservas Biológicas, las actividades de ecoturismo se podrán realizar única y exclusivamente en las zonas establecidas por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), de conformidad con la zonificación de cada Área Silvestre Protegida.

B- Fuera de las Áreas Silvestres Protegidas

En los terrenos del Patrimonio Natural del Estado, que se ubiquen fuera de las Áreas Silvestres Protegidas se permite desarrollar todas las actividades establecidas en el artículo 18 de la Ley Forestal. A continuación, se detalla el tipo de actividad permitida según cada categoría:

Las actividades de ecoturismo que se pueden desarrollar son las siguientes:



- a. Senderos o caminos rústicos.
- b. Áreas para acampar.
- c. Miradores.
- d. Canopy.
- e. Ascensión a un árbol que sirva de mirador (plataformas de observación en árboles, siempre que el árbol no sea el nicho de crianza o cueva de alguna especie).
- f. Puentes colgantes.
- g. Rapel.
- h. Áreas para descanso.
- i. Áreas para almuerzo.
- j. Kayak, canotaje.
- k. Ciclismo recreativo.
- l. Pesca (esta actividad no podrá realizarse dentro de los Parques Nacionales y Reservas Biológicas, ni dentro de los humedales que se encuentren dentro de estas categorías).
- m. Otras compatibles con el ambiente y los objetivos de este decreto.
- n. Albergues.
- (...)

Las ASP deben, además, contar con un plan general de manejo que es según el inciso p) del artículo 3 del citado Reglamento a la Ley de Biodiversidad:

“(...) el instrumento de planificación que permite orientar la gestión de un área silvestre protegida hacia el cumplimiento de sus objetivos de conservación a largo plazo. Se fundamenta en líneas de acción estratégicas a mediano plazo y en objetivos de manejo para los elementos naturales y culturales incluidos dentro del área, así como en la relación de estos últimos con su entorno socio ambiental. Es la base para el desarrollo de otros instrumentos de planificación y reglamentación de las Áreas Silvestres Protegidas.”

De igual forma debe existir previo criterio técnico ambiental oficial que fundamente aplicar la desafectación del artículo 33 de la Ley N° 7575, Ley Forestal, del 13 de febrero de 1996, del área de protección, de la zona de amortiguamiento, establecida en el artículo 9 del Proyecto.



Dado lo expuesto, se ruega tomar en cuenta las observaciones apuntadas.

Cordialmente,

Lic. Francisco Coto Meza, MSc.
Asesor Legal

Licda. Rosibel Ureña Cubillo, MSc
Coord. Jurídica Administrativa

FCM/RUC: ruc/Año 2025/ Proyectos de Ley/Análisis preliminares
NI 893

C.c. Archivo