ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

LEY PARA LA REGULARIZACIÓN, INDEMNIZACIÓN Y BLINDAJE JURÍDICO DE LAS TIERRAS INCORPORADAS AL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO Y ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS

CYNTHIA MARITZA CÓRDOBA SERRANO
DIPUTADA

EXPEDIENTE N.°25.416

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

PROYECTO DE LEY

LEY PARA LA REGULARIZACIÓN, INDEMNIZACIÓN Y BLINDAJE JURÍDICO DE LAS TIERRAS INCORPORADAS AL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO Y ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS

Expediente N.°25.416

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Costa Rica ha construido su modelo de desarrollo sobre una premisa fundamental: la protección del ambiente como bien jurídico de interés público superior. Este compromiso se encuentra consagrado en el artículo 50 de la Constitución Política, que reconoce el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y establece una obligación positiva del Estado de garantizar su protección efectiva.

De manera complementaria, el artículo 45 constitucional tutela el derecho de propiedad privada y dispone que ninguna propiedad puede ser expropiada sino por causa de utilidad pública o interés social, legalmente comprobada, y mediante indemnización previa, justa y efectiva. Ambos mandatos constitucionales conforman un equilibrio estructural del Estado social y democrático de derecho, que exige una gestión responsable, planificada y jurídicamente coherente del territorio y del patrimonio natural del Estado.

En el proceso histórico de creación y consolidación de Parques Nacionales, Reservas Biológicas y otras Áreas Silvestres Protegidas, el Estado costarricense incorporó numerosos terrenos al régimen de protección ambiental sin que, en todos los casos, se completara oportunamente su regularización o la correspondiente indemnización. Esta situación ha sido reconocida de manera reiterada por la propia institucionalidad pública, incluyendo informes de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), los cuales evidencian que persisten terrenos privados, ocupaciones irregulares y procesos inconclusos de compra o expropiación dentro de Áreas Silvestres Protegidas, configurando una deuda histórica del Estado costarricense.

La ausencia de una solución normativa integral ha generado consecuencias jurídicas, ambientales y fiscales relevantes. Desde el punto de vista jurídico, mantiene al Estado expuesto a litigios constitucionales y contencioso-administrativos derivados del incumplimiento del artículo 45 constitucional. Desde la perspectiva ambiental, la indefinición sobre la titularidad de terrenos dentro de Áreas Silvestres Protegidas debilita la capacidad del Estado para ejercer plenamente la gestión, el control, la restauración ecológica y la inversión pública en conservación del patrimonio natural. En términos fiscales e institucionales, la atención reactiva de estas obligaciones mediante sentencias judiciales incrementa los costos financieros del Estado, reduce la capacidad de planificación

presupuestaria y erosiona la credibilidad del régimen de conservación, facilitando presiones para la reducción, fragmentación o debilitamiento de las áreas protegidas.

Hasta ahora, la atención de estas obligaciones se ha realizado de manera fragmentada y reactiva, principalmente como respuesta a litigios, sin una planificación plurianual ni criterios objetivos de priorización ambiental y jurídica. Este enfoque ha demostrado ser ineficiente, financieramente más oneroso y contrario a los principios de buena administración, sostenibilidad fiscal, prevención del daño ambiental y uso eficiente de los recursos públicos, al transformar un deber constitucional permanente en una contingencia judicial recurrente.

La presente ley parte de una premisa clara y constitucionalmente necesaria: no es posible blindar jurídicamente el patrimonio natural del Estado sin resolver, de manera ordenada, transparente y responsable, la situación de las tierras pendientes de regularización e indemnización. Cumplir con el artículo 45 constitucional no debilita la protección ambiental; por el contrario, la fortalece, al cerrar espacios de conflictividad jurídica que históricamente han sido utilizados para justificar regresiones ambientales, excepciones indebidas o cuestionamientos a la legitimidad de las áreas protegidas.

Con ese objetivo, el proyecto crea un mecanismo legal permanente, transparente y sujeto a planificación plurianual, destinado exclusivamente a la regularización e indemnización de terrenos incorporados a Áreas Silvestres Protegidas. Este mecanismo se diseña con reglas claras de gobernanza, trazabilidad financiera y control institucional, en estricto apego a los principios de legalidad presupuestaria, sostenibilidad fiscal y control del gasto público, sin establecer asignaciones automáticas ni compromisos financieros incondicionados, en respeto a los artículos 176 y 184 de la Constitución Política.

La ley introduce una programación presupuestaria anual, mediante la cual el Ministerio de Hacienda deberá incorporar, dentro del proyecto de Presupuesto Ordinario de la República, una planificación específica para atender esta deuda histórica. Dicha programación deberá sustentarse en información técnica actualizada, estimaciones verificables del pasivo pendiente y criterios objetivos de priorización ambiental y jurídica. En caso de no asignarse recursos en un ejercicio fiscal determinado, el Poder Ejecutivo deberá justificar de manera expresa, técnica y pública las razones que lo impidan, fortaleciendo así la transparencia, la rendición de cuentas y el control político por parte de la Asamblea Legislativa.

Esta iniciativa establece criterios objetivos de priorización, privilegiando Parques Nacionales y Reservas Biológicas, zonas de alta fragilidad ambiental, áreas de recarga acuífera, corredores biológicos estratégicos y aquellos casos que presenten litigios activos, sentencias pendientes de ejecución o riesgo jurídico significativo para el Estado, con el fin de maximizar el beneficio público neto y reducir pasivos contingentes futuros.

Adicionalmente, la magnitud y naturaleza estructural de la deuda asociada a la regularización de tierras incorporadas al Patrimonio Natural del Estado exige explorar mecanismos financieros complementarios al presupuesto ordinario, que permitan una gestión más eficiente, previsible y sostenible en el tiempo, sin comprometer la sostenibilidad fiscal ni el principio de legalidad presupuestaria. En este contexto, el proyecto habilita el uso de instrumentos financieros temáticos, como bonos verdes, bonos sostenibles, cooperación internacional, financiamiento climático y otros mecanismos de financiamiento ambiental autorizados por ley, siempre que se encuentren sujetos a reglas estrictas de transparencia, afectación específica de recursos, trazabilidad financiera y control fiscal por parte de la Contraloría General de la República.

En consonancia con las mejores prácticas internacionales en financiamiento climático y conservación de la biodiversidad, la presente iniciativa reconoce la posibilidad de incorporar, de manera complementaria y estrictamente regulada, mecanismos innovadores de financiamiento ambiental basados en tecnologías digitales verificables, tales como certificaciones de impacto ambiental trazables, plataformas de monitoreo geoespacial, instrumentos digitales de financiamiento climático, mercados voluntarios de carbono, activos ambientales digitalizados y esquemas tecnológicos de verificación del estado de conservación de ecosistemas, siempre que su implementación respete el ordenamiento jurídico nacional, la rectoría pública y el carácter inalienable del Patrimonio Natural del Estado.

Experiencias internacionales han demostrado que plataformas tecnológicas de financiamiento ambiental, sistemas de certificación digital del impacto ecológico, tokenización de activos ambientales y mercados digitales de capital natural pueden canalizar recursos hacia la conservación sin transferir la titularidad del territorio ni generar procesos de privatización funcional del dominio público. Estos mecanismos, utilizados en proyectos de conservación forestal, restauración ecológica y protección de biodiversidad, permiten vincular financiamiento internacional, innovación tecnológica, monitoreo en tiempo real mediante imágenes satelitales y verificación científica del impacto ambiental, fortaleciendo la transparencia, la rendición de cuentas y la trazabilidad del gasto público ambiental.

En particular, la incorporación de instrumentos financieros innovadores, incluidos certificados digitales de impacto ambiental, financiamiento climático basado en resultados, tecnologías blockchain aplicadas a la trazabilidad ambiental y otras herramientas equivalentes, se concibe exclusivamente como una fuente complementaria, voluntaria y sujeta a control fiscal, que no sustituye la obligación primaria del Estado de indemnizar conforme al artículo 45 de la Constitución Política, ni compromete el dominio público, la función ecológica ni la integridad del Patrimonio Natural del Estado.

La posibilidad de estructurar mecanismos financieros sobre flujos públicos legítimos asociados a la gestión de áreas protegidas se contempla únicamente como una fuente complementaria, condicionada a autorización legal expresa, control presupuestario, dictámenes técnicos de sostenibilidad fiscal y mantenimiento

irrestricto del dominio público, sin comprometer ingresos indispensables para la operación mínima del SINAC.

En todos los casos, estos instrumentos financieros tienen carácter estrictamente complementario y no sustituyen la obligación primaria del Estado de programar recursos presupuestarios para atender la regularización e indemnización de tierras conforme al artículo 45 de la Constitución Política. El proyecto distingue con claridad estas obligaciones indemnizatorias de los instrumentos de incentivo ambiental existentes, como el Pago por Servicios Ambientales administrado por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), los cuales cumplen una función distinta y no sustituyen la indemnización constitucionalmente exigida cuando existe una afectación singular equiparable a una expropiación.

Esta iniciativa se alinea con los compromisos internacionales asumidos por Costa Rica en materia de derechos humanos y ambiente, en particular con la Opinión Consultiva OC-23/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que vincula la protección ambiental con las obligaciones estatales de prevención, debida diligencia, acceso a la información, participación y justicia ambiental.

También suma de manera directa con los compromisos asumidos por Costa Rica en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular con los Objetivos de Desarrollo Sostenible 15 (Vida de ecosistemas terrestres), 13 (Acción por el clima), 16 (Paz, justicia e instituciones sólidas) y 17 (Alianzas para lograr los objetivos), al fortalecer la protección jurídica efectiva del patrimonio natural, la seguridad jurídica del Estado, la transparencia fiscal y el uso responsable de instrumentos financieros alineados con criterios ambientales, sociales y de gobernanza.

La presente iniciativa también se enmarca en los compromisos internacionales asumidos por Costa Rica en el marco del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CBD), ratificado por el país, y particularmente en la Meta 3 del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming–Montreal, conocida como la iniciativa “30x30”. Dicha meta establece el compromiso de conservar y gestionar eficazmente, para el año 2030, al menos el 30 % de las zonas terrestres, de aguas continentales y de las zonas marinas y costeras, especialmente aquellas de particular importancia para la biodiversidad, los servicios ecosistémicos y la resiliencia climática.

El cumplimiento de esta meta no se agota en la declaratoria formal de áreas protegidas, sino que exige su gestión efectiva, gobernanza equitativa y consolidación jurídica, incluyendo la resolución de conflictos de tenencia y el respeto de los derechos de las comunidades y actores involucrados. En este sentido, la regularización e indemnización de tierras incorporadas al Patrimonio Natural del Estado constituye una condición habilitante para que Costa Rica pueda cumplir de manera creíble y sostenible con sus compromisos internacionales en materia de biodiversidad, evitando que la ampliación de la cobertura de conservación se apoye en figuras jurídicas frágiles o en pasivos estructurales no resueltos.

Esta ley contribuye directamente a fortalecer la efectividad y legitimidad del sistema nacional de áreas protegidas, asegurando que las metas internacionales de conservación se sustenten en bases jurídicas sólidas, en una planificación financiera responsable y en una gestión del territorio coherente con los principios de equidad, no regresión ambiental y protección intergeneracional.

No puede obviarse, además, una tensión estructural que ha acompañado históricamente al modelo costarricense de conservación. Costa Rica se presenta ante la comunidad internacional como un país con altos estándares de protección ambiental; sin embargo, la persistencia de extensas áreas declaradas protegidas sin regularización ni indemnización completa revela una brecha entre el discurso ambiental y su implementación efectiva. Esta brecha debilita la coherencia del ordenamiento jurídico, compromete la credibilidad institucional del país y expone el régimen de conservación a cuestionamientos internos y externos.

La presente ley no crea nuevas Áreas Silvestres Protegidas ni amplía las existentes. Su propósito es ordenar, regularizar y blindar jurídicamente el patrimonio natural ya declarado, cerrando una deuda histórica que hoy amenaza tanto la protección ambiental como la seguridad jurídica del Estado costarricense.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

LEY PARA LA REGULARIZACIÓN, INDEMNIZACIÓN Y BLINDAJE JURÍDICO DE LAS TIERRAS INCORPORADAS AL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO Y ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS

ARTÍCULO 1. Objeto de la Ley.
La presente ley tiene por objeto establecer el marco jurídico para la regularización, indemnización y aseguramiento jurídico de los terrenos incorporados al Patrimonio Natural del Estado y a las Áreas Silvestres Protegidas, en cumplimiento de los artículos 45 y 50 de la Constitución Política.

Artículo 2. Ámbito de aplicación
Esta ley será aplicable a los terrenos de propiedad privada, mixta o institucional que hayan sido incorporados formalmente a Parques Nacionales, Reservas Biológicas u otras Áreas Silvestres Protegidas del Estado.

Artículo 3. Creación del Fondo
Créase el Fondo Nacional para la Regularización de Tierras del Patrimonio Natural del Estado, como un fondo con afectación específica, de interés público superior, destinado exclusivamente a financiar procesos de regularización e indemnización y adquisición de terrenos comprendidos en el ámbito de esta ley, incluyendo la gestión de recursos provenientes de financiamiento público, cooperación internacional, financiamiento climático y mecanismos complementarios de financiamiento ambiental.

Artículo 4. Naturaleza del Fondo
El Fondo tendrá carácter permanente, planificación plurianual y estará sujeto a los principios de legalidad, sostenibilidad fiscal, equilibrio presupuestario, transparencia y control.

Artículo 5. Programación presupuestaria anual
El Ministerio de Hacienda deberá incorporar anualmente, dentro del proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario de la República, una programación presupuestaria específica destinada al Fondo, conforme a criterios técnicos de priorización ambiental y riesgo jurídico.

En caso de que el Poder Ejecutivo no incluya recursos para el Fondo en un ejercicio fiscal determinado, el Ministerio de Hacienda deberá justificar de manera expresa, motivada y pública las razones técnicas, fiscales o macroeconómicas que lo impidan.

Artículo 6. Fuentes de financiamiento
El Fondo se integrará con:
a) Asignaciones presupuestarias aprobadas por la Asamblea Legislativa.
b) Recursos provenientes de créditos externos autorizados conforme al orden constitucional.
c) Donaciones y cooperación internacional destinadas específicamente a los fines de esta ley.
d) Recursos provenientes de instrumentos financieros autorizados por ley, incluidos bonos verdes, bonos sostenibles, bonos climáticos u otros valores temáticos colocados en mercados de capitales, así como mecanismos de titularización de flujos futuros.
e) Fuentes complementarias de financiamiento ambiental innovador, que podrán incluir mecanismos de financiamiento climático, instrumentos digitales de trazabilidad ecológica, mercados voluntarios de carbono, activos ambientales digitalizados, plataformas tecnológicas de monitoreo ambiental y otros instrumentos equivalentes utilizados internacionalmente para la conservación de la biodiversidad.
f) Otros recursos legalmente autorizados.

Artículo 7. Criterios de priorización
La asignación de recursos deberá priorizar:
a) Parques Nacionales y Reservas Biológicas.
b) Zonas de alta fragilidad ambiental.
c) Áreas de recarga acuífera y corredores biológicos estratégicos.
d) Terrenos con litigios activos o riesgo jurídico relevante para el Estado.

Artículo 8. Terrenos de instituciones públicas
Cuando los terrenos pertenezcan a instituciones del sector público, se priorizarán mecanismos de donación, permuta o traspaso administrativo antes de autorizar erogaciones con cargo al Fondo.

Artículo 9. Transparencia y control
El Fondo estará sujeto a la fiscalización de la Contraloría General de la República y deberá rendir informes públicos anuales sobre su ejecución, priorización y resultados.

Artículo 10. No convalidación de ilegalidades
La presente ley no implica reconocimiento automático de derechos subjetivos ni convalidación de actos administrativos, registrales o judiciales realizados en contravención del ordenamiento jurídico.

TRANSITORIOS

TRANSITORIO I. Reglamentación
El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de su entrada en vigor, exclusivamente para desarrollar aspectos procedimentales, técnicos y de coordinación interinstitucional necesarios para su ejecución.

El reglamento no podrá crear excepciones, requisitos sustantivos adicionales, limitaciones al alcance de los derechos y obligaciones establecidos en la presente ley, ni modificar los criterios de priorización, protección ambiental o programación presupuestaria aquí definidos, los cuales serán de aplicación directa e inmediata desde la vigencia de esta ley.

La falta de emisión del reglamento dentro del plazo indicado no suspenderá ni impedirá la aplicación plena de la presente ley, la cual será autoejecutable en todos sus extremos.

TRANSITORIO II
Para los dos primeros ejercicios presupuestarios posteriores a la entrada en vigor de esta ley, el Poder Ejecutivo deberá incorporar en el proyecto de Presupuesto Ordinario de la República una programación inicial de recursos destinada al Fondo, atendiendo criterios de progresividad, riesgo ambiental y riesgo jurídico, sin perjuicio de la disponibilidad fiscal y del cumplimiento de las reglas macro fiscales vigentes.

Rige a partir de su publicación.

Cynthia Maritza Córdoba Serrano
Diputada