



22 de enero de 2026
AL-DEST-IJU-022-2026

Señores (as)
Comisión Permanente de
Asuntos Jurídicos. Área VII
ASAMBLEA LEGISLATIVA

ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24.938

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N° 24.938**, Proyecto de ley: **REFORMA AL ARTÍCULO 5 DE LA LEY MARCO PARA LA DECLARATORIA DE ZONA URBANA LITORAL Y SU RÉGIMEN DE USO Y APROVECHAMIENTO TERRITORIAL, LEY N° 9221 DEL 25 DE ABRIL DEL 2014**".

Estamos en la mejor disposición de ampliarles cualquier detalle al respecto.

Atentamente,

Fernando Campos Martínez
Gerente Departamental

*/Isch 22-1-2026



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS JURÍDICOS

AL-DEST-IJU-022-2026

INFORME JURÍDICO

PROYECTO DE LEY

“REFORMA DEL ARTICULO 5 DE LA LEY MARCO PARA LA DECLARATORIA DE ZONA URBANA LITORAL Y SU REGIMEN DE USO Y APROVECHAMIENTO TERRITORIAL, LEY N.º9221, DEL 25 DE ABRIL DE 2014”

EXPEDIENTE N°24.938

**REVISIÓN Y AUTORIZACIÓN FINAL:
FERNANDO CAMPOS MARTÍNEZ
GERENTE DEPARTAMENTAL**

22 DE ENERO DE 2026



TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO _____	4
II. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE _	4
III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO _____	6
IV. VINCULACIÓN CON TEMAS DE GENERO _____	12
V. CONSIDERACIONES FINALES _____	13
VI. TÉCNICA LEGISLATIVA _____	13
VII. PROCEDIMIENTO _____	13
7.1 Votación _____	14
7.2 Delegación _____	14
7.3 Consultas _____	14
VIII.FUENTES _____	14



AL-DEST-IJU-022-2026

COMISIÓN PERMANENTE ORDINARIA DE ASUNTOS JURÍDICOS

INFORME JURÍDICO¹

“REFORMA DEL ARTICULO 5 DE LA LEY MARCO PARA LA DECLARATORIA DE ZONA URBANA LITORAL Y SU RÉGIMEN DE USO Y APROVECHAMIENTO TERRITORIAL, LEY N.º9221, DEL 25 DE ABRIL DEL 2014”

Expediente N.º 24.938

I. RESUMEN DEL PROYECTO

La exposición de motivos de la iniciativa de ley indica que en la tramitación de la ley N°9221, Ley Marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial se incorporaron algunos elementos técnicos y conceptuales erróneos, que de no enmendarse complicarán aún más la aplicación de esta norma, y se seguirá limitando las oportunidades de las personas que habitan estas zonas.

De manera que con este proyecto de ley pretende generar condiciones legales para que la Comisión Interinstitucional de Zonas Urbanas Litorales (Cizul) pueda tramitar solicitudes para la declaratoria de zonas urbanas litorales, y que el trámite no sea excesivo, ni desproporcionado o irrazonable.

Por lo que esta iniciativa plantea eliminar los incisos b) y f) del artículo 5 de la Ley N°9221.

II. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE

La Agenda 2020-2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, establece una visión

¹ Elaborado por Andrea Salazar Valverde, Jefa de Área Jurídica Constitucional. Revisión y autorización final por Fernando Campos Martínez, Gerente del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.



transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental de los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas que la suscribieron, entre ellos Costa Rica, esta Agenda es la guía de referencia para el trabajo de la comunidad internacional hasta el año 2030. En relación con los objetivos de la Agenda:

“El proyecto de ley presenta una vinculación nula con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030 y su impacto es negativo.

En relación con el ODS 11, Ciudades y comunidades sostenibles, la supresión de la exigencia de contar con un plan regulador costero vigente que incorpore la variable ambiental debilita de manera significativa la planificación territorial del litoral. Este instrumento constituye la base para orientar el crecimiento urbano de forma ordenada, integrada y acorde con las condiciones ambientales y sociales del territorio. Al eliminarse este requisito, la declaratoria de zonas urbanas litorales puede realizarse sin una visión integral del uso del suelo, lo que incrementa el riesgo de expansión urbana desordenada, conflictos entre usos incompatibles y ocupación de áreas con alta fragilidad ambiental o exposición a riesgos naturales, en contraposición a las metas de urbanización sostenible promovidas por este objetivo.

En cuanto al ODS 13, Acción por el clima, la eliminación tanto del plan regulador costero con enfoque ambiental como de la evaluación de impacto ambiental estratégica limita la incorporación de criterios de adaptación y gestión del riesgo climático en las decisiones sobre desarrollo urbano litoral. Estos instrumentos permiten identificar amenazas asociadas al aumento del nivel del mar, la erosión costera, las inundaciones y otros eventos extremos, así como definir medidas preventivas y de resiliencia. Su ausencia incrementa la vulnerabilidad de los asentamientos humanos y de la infraestructura en zonas costeras, trasladando a futuro mayores costos sociales, económicos y ambientales derivados de la atención de emergencias y la pérdida de resiliencia territorial.

Respecto del ODS 14, Vida submarina, la eliminación del requisito de evaluación ambiental estratégica aprobada por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental representa un retroceso relevante en la protección de los ecosistemas marino-costeros. Esta herramienta permite evaluar los impactos acumulativos y sinérgicos de la urbanización sobre manglares, estuarios, zonas de reproducción y otros ecosistemas clave para la biodiversidad marina. Al prescindirse de este análisis previo, se debilita el enfoque preventivo y ecosistémico en la toma de decisiones, aumentando el riesgo de degradación ambiental y de afectación a los servicios ecosistémicos que sostienen actividades productivas y medios de vida en las zonas costeras.

En el marco del ODS 15, Vida de ecosistemas terrestres, la eliminación de los incisos b) y f) reduce los mecanismos normativos para identificar y proteger áreas ambientalmente sensibles en el litoral. La exclusión de los índices de fragilidad ambiental, de la evaluación de impactos y de la certificación de Patrimonio Natural del Estado, actualmente integrados a través del plan regulador costero, incrementa la probabilidad de autorizar desarrollos urbanos en espacios que cumplen funciones ecológicas esenciales. Esto puede traducirse en pérdida de biodiversidad, fragmentación de hábitats y debilitamiento de la conectividad ecológica en zonas de transición entre los ecosistemas terrestres y marinos.



En relación con el ODS 16, Paz, justicia e instituciones sólidas, la supresión de requisitos técnicos ambientales incide en la eficacia y transparencia de la gestión pública. Al reducirse los controles y contrapesos institucionales, particularmente los de carácter técnico-ambiental, se amplían los márgenes de discrecionalidad administrativa en la declaratoria de zonas urbanas litorales. Esta situación puede afectar la seguridad jurídica ambiental, generar conflictos socioambientales y aumentar la judicialización de las decisiones sobre uso del suelo, debilitando la confianza ciudadana en las instituciones.

En su conjunto, la eliminación de los incisos b) y f) del artículo 5 tiene efectos negativos relevantes sobre varios ODS centrales de la Agenda 2030, al debilitar la planificación territorial sostenible, la protección ambiental, la resiliencia climática y la gobernanza institucional en las zonas litorales, priorizando la simplificación procedimental sobre un enfoque integral de desarrollo sostenible.

La viabilidad del proyecto dependerá del análisis jurídico.”²

Tal como se expone en el análisis del articulado de este proyecto presenta problemas de constitucionalidad, por lo que la propuesta requiere algunos ajustes para que pueda conseguir viabilidad jurídica, y para acercarse al logro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible.

III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO

Artículo Único:

Se propone eliminar los **incisos b) y f) del artículo 5** de la Ley N°9221, Ley Marco para la Declaratoria de Zona Urbana Litoral y su Régimen de Uso y aprovechamiento territorial, por lo cual incorpora el siguiente cuadro comparativo para mayor entendimiento del contenido de los incisos que se eliminan:

Ley no. LEY N° 9221	Proyecto (exp. 24938)
<p>ARTÍCULO 5.- La declaratoria de zona urbana litoral al menos deberá considerar:</p> <p>a) Solicitud de la municipalidad, acordada por el concejo municipal respectivo.</p> <p>b) Plan regulador costero vigente de la respectiva municipalidad, que incorpore la variable ambiental e identifique una alta concentración urbana en el litoral. El plan regulador costero deberá incorporar los índices de fragilidad ambiental, la</p>	<p>Artículo 5- La declaratoria de zona urbana litoral al menos deberá considerar:</p> <p>a) Solicitud de la municipalidad, acordada por el concejo municipal respectivo.</p>

² Análisis de Vinculación con ODS, elaborado por Giovanni Rodríguez Rodríguez, Asesor Parlamentario, revisado por Tonatiuh Solano Herrera, Jefe de Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.



<p>evaluación del impacto ambiental y la certificación de patrimonio natural del Estado.</p> <p>c) Dictamen favorable del Instituto Costarricense de Turismo.</p> <p>d) Declaratoria de área urbana, emitida por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.</p> <p>e) Delimitación de linderos georeferenciada, elaborada por el Instituto Geográfico Nacional.</p> <p>f) Evaluación de impacto ambiental estratégica del área que se pretende declarar zona urbana litoral, aprobada por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental.</p>	<p>b) Dictamen favorable del Instituto Costarricense de Turismo.</p> <p>c) Declaratoria de área urbana, emitida por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.</p> <p>d) Delimitación de linderos georeferenciada, elaborada por el Instituto Geográfico Nacional.</p>
---	--

Elaborado por Giovanni Rodríguez Rodríguez, Asesor Parlamentario

En resumen, la intención es eliminar para la consideración de declaratoria de zona urbana litoral la existencia de un plan regulador costero y la evaluación de impacto ambiental estratégica.

Respecto esta propuesta, la Procuraduría General de la República, mediante **PGR-OJ-166-2025**³, del 23 de octubre de 2025, señaló:

“El planteamiento del proyecto de ley va más allá de las imprecisiones conceptuales señaladas en los oficios de SETENA que se citan, pues, se indica que “con la normativa actual se estaría sometiendo a las zonas urbanas litorales a un doble proceso de evaluación ambiental: uno antes de la declaratoria como zona urbana litoral (artículo 5, incisos b) y f)) y otro posterior a la declaratoria con la solicitud de elaborar un Plan Regulador Urbano que lleva implícita dicha evaluación, haciendo que el trámite no sólo sea excesivo, sino también desproporcionado e irrazonable.”

La evaluación ambiental estratégica se ha entendido derivada de lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución Política y en el artículo 17 de la Ley Orgánica del Ambiente (no. 7554 de 4 de octubre de 1995) y ha sido desarrollada a nivel reglamentario, a raíz de lo señalado por la Sala Constitucional en el voto no. 1220-2002 de las 14 horas 48 minutos de 6 de febrero de 2002:

“...estima la Sala que debe ser requisito fundamental que, obviamente, no atenta contra el principio constitucional de la autonomía municipal, el que todo plan regulador del desarrollo urbano deba contar, de previo a ser

³

https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDicTamen=25158&strTipM=T



aprobado y desarrollado, con un examen del impacto ambiental desde la perspectiva que da el artículo 50 constitucional, para que el ordenamiento del suelo y sus diversos regímenes, sean compatibles con los alcances de la norma superior, sobre todo, si se repara en que esta disposición establece el derecho de todos los habitantes a obtener una respuesta ambiental de todas las autoridades públicas.” (Voto no. 811-2016 de las 11 horas 49 minutos de 20 de enero de 2016).

El anterior Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto Ejecutivo no. 31849 de 24 de mayo de 2004) hizo referencia a ese voto de la Sala Constitucional, y reguló la figura de evaluación ambiental estratégica. En ese sentido, en el artículo 62 se dispuso que “La Evaluación Ambiental Estratégica tiene como objetivo integrar la variable de impacto ambiental a la planificación del desarrollo económico del país. Se aplica a los planes, programas y políticas de desarrollo nacional, regional y local.”

Actualmente, el Reglamento para la incorporación de la variable ambiental en planes de ordenamiento territorial (Decreto Ejecutivo no. 44710 de 18 de octubre de 2024) señala, en su artículo 1º, que su objeto es establecer “la regulación de los aspectos técnicos y procedimentales vinculados a la incorporación de la variable ambiental en la propuesta de los planes reguladores cantonales, planes reguladores costeros y otros instrumentos de ordenamiento territorial, contemplados en la Ley N° 4240 Ley de Planificación Urbana, de 15 de noviembre de 1968, en la Ley N° 6043 Ley de Zona Marítimo Terrestre, del 16 de marzo de 1977, así como cualquier otra norma de carácter legal que incluya zonificación del uso de la tierra y las disposiciones conexas a ésta.”

Ese mismo Decreto establece que el índice de fragilidad ambiental es “el balance total de carga ambiental de un espacio geográfico dado, que sume la condición de aptitud natural del mismo (biótica, gea y de uso potencial de la tierra), la condición de carga ambiental inducida, y la capacidad de absorción de la carga ambiental adicional, vinculada a la demanda de recursos naturales en el contexto de mantener el equilibrio ecológico, dando sustentabilidad ambiental al desarrollo y progreso de la sociedad.”

Según el artículo 9º de ese Reglamento, para la incorporación de la variable ambiental que será evaluada por SETENA, existen dos metodologías: Elaboración de los EIVA-POT aplicando la alternativa metodológica 1, Índice de Fragilidad Ambiental (Anexo 1) o Elaboración de los EIVA-POT aplicando la alternativa metodológica 2, DAM-RIC-IME (Anexo 2).

De tal forma, dado que **el índice de fragilidad ambiental es una metodología para incorporar la variable ambiental a los planes de zonificación del uso de la tierra, es impreciso que en el artículo 5º inciso b) de la Ley 9221 se exija, además del plan regulador costero que incorpore la variable ambiental e identifique una alta concentración urbana en el litoral, los índices de fragilidad ambiental y la evaluación del impacto ambiental.**

También resulta confuso que en el inciso f) del artículo 5º se exija la evaluación de impacto ambiental estratégica del área que se pretende declarar zona urbana litoral, aprobada por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, pues ése es un



elemento que ya está englobado en la incorporación de la variable ambiental que requiere la primera parte del inciso b).

En consecuencia, para enmendar esas inconsistencias bastaría con eliminar del inciso b) la exigencia de los índices de fragilidad ambiental y de la evaluación del impacto ambiental, pero manteniendo el requisito de que el plan regulador costero incorpore la variable ambiental, identifique una alta concentración urbana en el litoral y conste la certificación del patrimonio natural del Estado. Y, dado que la incorporación de la variable ambiental ya está contemplada en el inciso b), el inciso f) podría suprimirse.

Sin embargo, el proyecto de ley va más allá y lo que plantea es eliminar del todo el requisito previo de un plan regulador costero que identifique una alta concentración urbana en el litoral para poder emitir la declaratoria de zona urbana litoral.” (el resaltado no es del original)

Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Energía, mediante oficio DM-733-2025/DAJ-MINAE-1677-2025, indicó respecto a esta propuesta:

“(...) no es viable desde las competencias del MINAE y SINAC, porque debilita estructuralmente la protección ambiental preventiva en zonas costeras, al suprimir requisitos clave para evaluar la fragilidad ecológica antes de declarar áreas urbanas litorales, lo que contradice la rectoría ambiental del MINAE (...) general riesgos irreversibles para ecosistemas frágiles (...)”

En virtud de lo anterior, para esta asesoría resulta de suma relevancia ahondar sobre la importancia de la tutela ambiental, la protección de los bienes demaniales y el patrimonio natural del estado, debido a que la Sala Constitucional ha sido enfática en señalar la obligación del Estado de abstenerse de adoptar medidas o promover acciones que puedan debilitar la protección, así como tampoco las acciones que puedan ocasionar o permitir efectos adversos o negativos sobre la misma. Aludiendo al compromiso del país de ser consecuente con el resguardo del principio de no regresión en materia ambiental, sobre lo cual la Sala ha señalado:

*“(...) se erige como garantía sustantiva de los derechos, en este caso, del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en virtud del cual **el Estado se ve obligado a no adoptar medidas, políticas, ni aprobar normas jurídicas que empeoren, sin justificación razonable y proporcionada, la situación de los derechos alcanzada hasta entonces.** Este principio no supone una irreversibilidad absoluta pues todos los Estados viven situaciones nacionales, de naturaleza económica, política, social o por causa de la naturaleza, que impactan negativamente en los logros alcanzados hasta entonces y obliga a replantearse a la baja el nuevo nivel de protección. En esos casos, **el Derecho a la Constitución y los principios bajo examen obligan a justificar, a la luz de los parámetros constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, la reducción de los niveles de protección.**”⁴ (el resaltado no es del original)*

⁴ Voto 13367-2012 de las 11 horas 33 minutos de 21 de setiembre de 2012



“...Básicamente, **el principio de no regresión enuncia que la normativa y la jurisprudencia ambiental no deberían ser revisadas si esto implicare retroceder respecto a los niveles de protección alcanzados con anterioridad. Tiene como finalidad evitar la supresión normativa o la reducción de sus exigencias por intereses contrarios que no logren demostrar ser jurídicamente superiores al interés público ambiental, ya que, en muchas ocasiones, dichas regresiones pueden llegar a tener como consecuencia, daños ambientales irreversibles o de difícil reparación. El principio de no regresión implica necesariamente una obligación negativa de no hacer. De esta forma, el nivel de protección ambiental ya alcanzado debe ser respetado, no disminuido, sino, por el contrario, incrementado. La principal obligación que conlleva su correcta aplicación es, precisamente, la de no retroceder, no afectar los umbrales y estándares de protección ambiental ya adquiridos, no derogar o modificar normativa vigente en la medida que esto conlleve disminuir, menoscabar o de cualquier forma afectar negativamente el nivel actual de protección. Por ello, la prohibición de regresividad funciona como una garantía sustantiva que protege a los titulares de derechos frente a normas o políticas regresivas, impidiendo al Estado el “dar un paso hacia atrás”.**”⁵ (el resaltado no es del original)

De manera que debe existir claridad en que el Estado se encuentra en la obligación de dar prioridad a la protección del ambiente (tutelada por el artículo 50 de la Constitución Política⁶, y que se reafirma con los compromisos del país en múltiples Tratados y Convenios Internacionales⁷). Por lo tanto, en su integralidad la propuesta debe resguardar los principios constitucionales (objetivación de la tutela

⁵ Voto 12746-2019 de las 12 horas 11 minutos de 10 de julio de 2019, reiterado en el 24147-2021 de las 9 horas quince minutos de 27 de octubre de 2021

⁶ “(...) **IV.-El deber del Estado en la tutela del ambiente.** A partir de la reforma del artículo cincuenta constitucional, en la cual se consagró expresamente el derecho ambiental como un derecho fundamental, se estableció también -en forma terminante- la obligación del Estado de garantizar, defender y tutelar este derecho, con lo cual, el Estado se constituye en el garante en la protección y tutela del medio ambiente y los recursos naturales. Es a tenor de esta disposición, en relación con los artículos veinte, sesenta y nueve y ochenta y nueve de la Constitución Política, que se derivó la responsabilidad del Estado de ejercer una función tutelar y rectora en esta materia, según lo dispone la propia norma constitucional en comentario, función que desarrolla la legislación ambiental. Es así como el mandato constitucional establece el deber para el Estado de garantizar, defender y preservar ese derecho. En este orden de ideas, debe considerarse que la normativa establece al Ministerio del Ambiente y Energía como el órgano rector del sector de los recursos naturales, energía y minas, según lo dispuesto en el artículo dos de la Ley Orgánica de este ministerio, número siete mil cientos cincuenta y dos, de cuatro de junio de mil novecientos noventa. Esta función de rectoría en la materia ambiental, a criterio de la Sala, comprende no solo el establecimiento de regulaciones adecuadas para el aprovechamiento del recurso forestal y los recursos naturales, según lo dispone también el artículo cincuenta seis de la Ley Orgánica del Ambiente, sino que le confiere la importante función de ejercer la rectoría en la materia ambiental, consistente en mantener un papel preponderante en esta materia. En este sentido, el control y fiscalización de la materia y actividad ambiental se constituye en una función esencial del Estado según lo dispuesto en el artículo cincuenta de la Constitución (...)”. (Resolución 2098-2011 de las 14:53 del 23 de febrero de 2011) (en este mismo sentido pueden consultarse los votos 17552-07 de las 12:22 horas del 30 de noviembre de 2007 y 452-2011 de las 15:06 horas del 18 de enero de 2011)

⁷ Entre ellos: Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), Ley N°7907, del 03 de setiembre de 1999; Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres prioritarias en América Central, ratificado por la Ley N°7433 del 14 de setiembre de 1994



ambiental⁸, principio de razonabilidad⁹, principio precautorio¹⁰, principio de no regresión en materia ambiental¹¹, principio de certeza jurídica¹²), de manera que

⁸ "se traduce en la necesidad de acreditar con estudios técnicos la toma de decisiones en esta materia, tanto en relación con actos como de las disposiciones de carácter general- tanto legales como reglamentarias-, de donde se deriva la exigencia de la "vinculación a la ciencia y a la técnica" (Sala Constitucional, votos números 14293-2005, 17126-2006, 2063-2007 y 21258-2010)

⁹ "El principio de razonabilidad, en relación con el derecho fundamental al ambiente, obliga a que **las normas que se dicten con respecto a esta materia estén debidamente motivadas en estudios técnicos serios**, aún cuando no existiera otra normativa legal que así lo estableciera expresamente" (Sala Constitucional, voto No. 18665-2012)

¹⁰ "(...) IV. Sobre la aplicación del principio precautorio en materia ambiental: **El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado otorga una protección especial a la biodiversidad y las aguas subterráneas, razón por la cual y en aplicación del principio precautorio en materia ambiental, las actividades económicas con impacto ambiental deben ser autorizadas cuando exista certeza científica de que ese impacto no implique un riesgo o amenaza de daño permanente e irreversible al ambiente.** Es por esta razón que la administración debe realizar siempre la evaluación ambiental necesaria mediante los instrumentos que estime necesarios, evaluación que debe ser compartida públicamente con la población afectada, para que luego de un análisis riguroso y detallado la administración emita de manera fundamentada la viabilidad ambiental correspondiente. La desatención e inobservancia de estos aspectos definidos normativa y jurisprudencialmente, deviene en la vulneración del referido derecho a un ambiente sano, por lo que las actuaciones administrativas así dispuestas resultan igualmente violatorias de este derecho fundamental. (ver, entre otras, sentencias de esta Sala números 5893-95, 5445-99, 2003-6322, 2004-13414, 2004-01923, 2006-7994 y 2010-6922). (...)" (Sala Constitucional, resolución N°8892-2012)

¹¹ "«V. Sobre los principios de progresividad y no regresión de la protección ambiental. El principio de progresividad de los derechos humanos ha sido reconocido por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; entre otros instrumentos internacionales, se encuentra recogido en los artículos 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, artículo 1 y 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Al amparo de los estas normas, **el Estado asume la obligación de ir aumentando, en la medida de sus posibilidades y desarrollo, los niveles de protección de los derechos humanos, de especial consideración aquellos, que como el derecho al ambiente (art. 11 del Protocolo), requieren de múltiples acciones positivas del Estado para su protección y pleno goce por todos sus titulares.** Del principio de progresividad de los derechos humanos y del principio de irretroactividad de las normas en perjuicio de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, recogido en el numeral 34 de la Carta Magna, se deriva el principio de no regresividad o de irreversibilidad de los beneficios o protección alcanzada. **El principio se erige como garantía sustantiva de los derechos, en este caso, del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en virtud del cual el Estado se ve obligado a no adoptar medidas, políticas, ni aprobar normas jurídicas que empeoren, sin justificación razonable y proporcionada, la situación de los derechos alcanzada hasta entonces.** Este principio no supone una irreversibilidad absoluta pues todos los Estados viven situaciones nacionales, de naturaleza económica, política, social o por causa de la naturaleza, que impactan negativamente en los logros alcanzados hasta entonces y obliga a replantearse a la baja el nuevo nivel de protección. En esos casos, el Derecho a la Constitución y los principios bajo examen obligan a justificar, a la luz de los parámetros constitucionales de razonabilidad y proporcionalidad, la reducción de los niveles de protección. En este sentido, la Sala Constitucional ha expresado en su jurisprudencia, a propósito del derecho a la salud: "...conforme al PRINCIPIO DE NO REGRESIVIDAD, está prohibido tomar medidas que disminuyan la protección de derechos fundamentales. Así entonces, si el Estado costarricense, en aras de proteger el derecho a la salud y el derecho a la vida, tiene una política de apertura al acceso a los medicamentos, no puede -y mucho menos por medio de un Tratado Internacional- reducir tal acceso y hacerlo más restringido, bajo la excusa de proteger al comercio. (Sentencia de la Sala Constitucional N° 9469-07). En relación con el derecho al ambiente dijo: "Lo anterior constituye una interpretación evolutiva en la tutela del ambiente conforme al Derecho de la Constitución, que no admite una regresión en su perjuicio." (Sentencia de la Sala Constitucional N° 18702-10).» (Sala Constitucional, voto N°13367-2012)

¹² "...Reiteradamente la Sala ha indicado que la seguridad jurídica es un principio constitucional que en su sentido genérico consiste en la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que, si éstos llegan a producirse, le serán aseguradas por la sociedad, protección y reparación: es la situación del individuo como sujeto activo y pasivo de relaciones sociales, que sabiendo o pudiendo saber cuáles son las normas jurídicas vigentes, tiene fundamentales expectativas de que ellas se cumplan. Ese valor jurídico pretende dar certeza contra las modificaciones del Derecho, procura evitar la incertidumbre del Derecho vigente, es decir, las modificaciones jurídicas arbitrarias, realizadas sin previo estudio y consulta. Puede ser considerada tanto en sentido subjetivo y objetivo, pero ambos están indisolublemente vinculados; en su sentido subjetivo es la convicción que tiene una persona de que la situación de que goza no será modificada por una acción contraria a los principios que rigen la vida social y en sentido objetivo se confunde con la existencia de un estado de organización social, de un orden social. En la mayoría de los ordenamientos



se garantice el equilibrio en el disfrute del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, con la declaratoria de zona urbana litoral contemplada en la ley que se pretende reformar.

Por lo tanto, dado que con la eliminación de ambos incisos del artículo 5 de la Ley N°9221, para considerar la declaratoria de zona urbana litoral, no se exigiría una justificación técnica que determine la existencia de una alta concentración urbana en el litoral antes de la entrada en vigor de dicha ley (entendida según el reglamento a esta ley como Área en la que existen múltiples construcciones localizadas en un litoral, que por sus características económicas y sociales conforman una unidad poblacional, destinadas a usos habitacionales, institucionales y comerciales, accesibles a través de calles de uso público y que cuentan con servicios básicos proveídos por el Estado, sus instituciones o las municipalidades), y se omitiría la certificación del patrimonio natural del Estado que debe regirse por la normativa ambiental aplicable a este régimen especial de protección. De manera que se descartan de las consideraciones para la declaratoria los dos incisos que podrían ser garantes de la fundamentación legal y técnica, y la razonabilidad de dicha mención.

Además, se sugiere valorar si los problemas actuales para la aplicación de la ley N°9221, efectivamente responden a los aspectos requeridos según el artículo 5 bajo análisis, o si también ha repercutido la falta de una gestión municipal eficaz y oportuna para la elaboración de los planes reguladores¹³, y de la SETENA en relación con la evaluación de impacto ambiental.

De manera que, para la viabilidad jurídica de esta iniciativa de ley se recomienda revalorar la necesidad de eliminar ambos incisos de forma taxativa, y considerar la posibilidad de realizar reformas en la ley que no se opongan a la tutela ambiental y generen espacios de eficacia para este cuerpo normativo.

RIGE

Posterior a las disposiciones transitorias se ubica correctamente, de manera aparte y sin numeración la frase sacramental de cierre "*Rige a partir de su publicación*".

IV. VINCULACIÓN CON TEMAS DE GENERO

El proyecto de ley bajo estudio no presenta una vinculación explícita con instrumentos jurídicos internacionales para la protección de los derechos de las mujeres, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de

jurídicos positivos existen normas que pretenden dar cumplimiento al valor de la seguridad jurídica; en el nuestro tenemos varias expresiones de ese principio tales como la presunción del conocimiento de la ley, el principio de la reserva o legalidad penal, el principio de irretroactividad de la ley, la cosa juzgada y la prescripción, entre otros..." (Sala Constitucional, resolución N°267-2012)

¹³ Mediante la Ley N°10.735, se han otorgado nuevos plazos para la elaboración de los planes reguladores costeros y planes reguladores urbanos.



discriminación contra la mujer (CEDAW), la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer “Convención Belen do Pará”, o el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación; ni con otros instrumentos no convencionales del marco jurídico internacional relacionados con la temática de género.

No obstante, la aprobación de esta iniciativa podría ir en detrimento del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado de toda la población femenina.

V. CONSIDERACIONES FINALES

- El Estado se encuentra en la obligación de dar prioridad a la protección del ambiente tutelada constitucionalmente.
- Para la viabilidad jurídica de la presente iniciativa de ley se deben tomar en consideración las observaciones de fondo y forma realizadas en el presente informe jurídico, de manera que se no se violenten principios constitucionales y se garantice el cumplimiento de los compromisos en materia ambiental asumidos por el estado costarricense.

VI. TÉCNICA LEGISLATIVA

La propuesta consiste en la eliminación de incisos de un artículo, por lo que no es necesario incluir el artículo como quedaría, sin embargo, si la intención es la eliminación de dichos incisos y que se corra la numeración, basta con indicarlo en la descripción del artículo. Por lo que el artículo único de la iniciativa en aplicación de una adecuada técnica legislativa debería indicar:

“ARTÍCULO ÚNICO: Elimínense los incisos b) y f) del artículo 5 de la Ley Marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial, Ley N.º9221, del 25 de abril de 2014, y córrase la numeración de los incisos.”

Se recomienda el uso de lenguaje inclusivo en la propuesta.

VII. PROCEDIMIENTO

En caso de solventarse los aspectos de forma y fondo señalados en el análisis realizado para que esta iniciativa de ley tenga viabilidad jurídica, los aspectos de procedimiento serán los siguientes:



7.1 Votación

De acuerdo con el artículo 119 de la Constitución Política, este proyecto de ley requiere para su aprobación de mayoría absoluta de los votos presentes.

7.2 Delegación

La iniciativa de ley **no** puede ser delegada en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por encontrarse dentro de las excepciones que establece el párrafo tercero del artículo 124¹⁴ constitucional, dado que en el articulado del proyecto de ley involucra el uso de bienes de dominio público denominados zona marítimo terrestre y patrimonio natural del estado.

7.3 Consultas

Obligatorias

- Municipalidades costeras
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)
- Instituto Costarricense de Turismo (ICT)
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)

Facultativas

- Ministerio de Ambiente y Energía
- SINAC
- Instituto Geográfico Nacional
- Ministerio de Planificación y Política Económica
- Ministerio de Gobernación y Policía

VIII. FUENTES

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949.

Leyes

- Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo
- Ley N°10.735, Ley que otorga plazo adicional a la Ley 9242 y transitorio de la Ley 9221
- Ley N°9242, Ley para la regulación de las construcciones existentes en la Zona Restringida de la Zona Marítimo Terrestre

¹⁴ Artículo 124.- (...)

No procede la delegación si se trata de proyectos de ley relativos a la materia electoral, a la creación de los impuestos nacionales o a la modificación de los existentes, al ejercicio de las facultades previstas en los incisos 4), 11), **14**), 15) y 17) del artículo 121 de la Constitución Política, a la convocatoria a una Asamblea Constituyente, para cualquier efecto, y a la reforma parcial de la Constitución Política.



- Ley N°9221, Ley Marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial
- Ley N°7907, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador)
- Ley N° 7554, Ley Orgánica del Ambiente
- Ley N°7433, Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres prioritarias en América Central
- Ley N°7416, Convenio sobre diversidad biológica (Río de Janeiro, Brasil)
- Ley N° 7152, Ley Orgánica del Ministerio del Ambiente y Energía
- Ley N° 6043, Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre
- Ley N°4240, Ley de Planificación Urbana

Decretos Ejecutivos:

- DE-43898-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC, reglamento de evaluación, control y seguimiento ambiental, del 21 de diciembre de 2022
- DE-44100-MGP-TUR-MINAE-MJP-PLAN-MIVAH, Reglamento a la Ley Marco para la Declaratoria de Zona Urbana Litoral y su Régimen de Uso y Aprovechamiento Territorial
- DE-7841-P, Reglamento a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre

Jurisprudencia Sala Constitucional

- Voto N°5893-1995
- Voto N°5445-1999
- Voto N° 2002-01220
- Voto N°6322-2003
- Voto N°13414-2004
- Voto N°01923-2004
- Voto N°14293-2005
- Voto N° 17126-2006
- Voto N°7994-2006
- Voto N°2063-2007
- Voto N°17552-2007
- Voto N°21258-2010
- Voto N°18702-2010
- Voto N°6922-2010
- Voto N°2098-2011
- Voto N°8892-2012
- Voto N° 13367-2012
- Voto N°267-2012
- Voto N°12746-2019

Procuraduría General de la República

- PGR-OJ-166-2025



*Elaborado por: asv
Supervisado por: fcm
/*Isch/22-01-2026
c. archivo// 24.938 IJU// d/s/sil*