

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE AMBIENTE

**LEY PARA REGULAR LAS COMUNIDADES ESTABLECIDAS EN EL REFUGIO
NACIONAL DE VIDA SILVESTRE CORREDOR
FRONTERIZO NORTE**

EXPEDIENTE N° 24718

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

10 de setiembre de 2025

CUARTA LEGISLATURA

1° de mayo de 2025 - 30 de abril de 2026

PRIMER PERÍODO DE SESIONES ORDINARIAS

1° de agosto de 2025 - 31 de octubre de 2025

**ÁREA DE COMISIONES LEGISLATIVAS IV
DEPARTAMENTO DE COMISIONES LEGISLATIVAS**

COMISIÓN PERMANENTE ESPECIAL DE AMBIENTE

LEY PARA REGULAR LAS COMUNIDADES ESTABLECIDAS EN EL REFUGIO NACIONAL DE VIDA SILVESTRE CORREDOR FRONTERIZO NORTE

DICTAMEN NEGATIVO DE MAYORÍA

Expediente N° 24.718

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

Los suscritos Diputados y Diputada, integrantes de la Comisión Permanente Especial de Ambiente y designados en subcomisión para conocer el Expediente Legislativo N° 24.718 "**LEY PARA REGULAR LAS COMUNIDADES ESTABLECIDAS EN EL REFUGIO NACIONAL DE VIDA SILVESTRE CORREDOR FRONTERIZO NORTE**", rendimos el presente DICTAMEN UNÁNIME NEGATIVO, con base en las siguientes consideraciones:

I. GENERALIDADES DEL PROYECTO DE LEY.

La presente Ley pretende establecer un régimen jurídico especial y de administración que permita desafectar y compensar al Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte, creado mediante Decreto Ejecutivo número 22962-MIRENEM, de 15 de febrero de 1994, las áreas correspondientes a centros poblados que el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) determine como áreas concesionables a partir de los estudios geomorfológicos, ecológicos y socioeconómicos atinentes, que permita promover la conservación y uso sostenible de la biodiversidad bajo el enfoque ecosistémico, regular usos y ocupación de este territorio, promover la participación activa de las comunidades y pobladores que habitan dentro del Refugio y establecer los mecanismos de administración y coordinación interinstitucional para su adecuada gestión.

Mediante la compensación ambiental se busca que áreas que el Instituto pueda adquirir con fondos propios o transferencias del Estado, y que tengan condiciones similares a las existentes en el Refugio, se procure mitigar totalmente el impacto que la desafectación parcial del mismo pueda causar, aunque ya es sabido que en el sector del Refugio se desarrollan actividades humanas mucho antes de su creación, por lo que con la compensación se dará una mayor protección al ambiente con tierras no sometidas a explotación por parte de los habitantes de las zonas aledañas.

II. TRÁMITE LEGISLATIVO.

El trámite legislativo en comisión fue el siguiente::

1. El 25 de noviembre de 2024, se presentó el proyecto de ley a la corriente legislativa.
2. El 2 de diciembre de 2024, se publicó el proyecto de ley en La Gaceta.
3. El 12 de diciembre de 2024, se asigna el proyecto a la Comisión Permanente Especial de Ambiente.
4. El 7 de enero de 2025, ingresó al orden del día de la comisión.
5. El 14 de enero de 2024, mediante moción N.º01-35 del Diputado Manuel Morales Díaz, se aprobó consultar el proyecto de ley a:

- **Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)**
- **Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)**
- **Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)**
- **Ministerio de Gobernación y Policía de Costa Rica (MGP)**
- **Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)**
- **Ministerio de Hacienda**
- **Instituto de Desarrollo Rural (INDER)**
- **Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM)**
- **Procuraduría General de la República**
- **Contraloría General de la República**
- **Municipalidades: de La Cruz, Upala, Los Chiles, San Carlos, Sarapiquí y Pococí**
- **Asociación de Desarrollo Integral de La Cruz de Guanacaste**
- **Asociación de Desarrollo Integral de Los Chiles de Alajuela**
- **Asociación de Desarrollo Integral de Upala**

6. De acuerdo a lo que establece el Artículo 125 del Reglamento de la Asamblea Legislativa se requiere las siguientes consultas obligatorias:

- **Municipalidad de La Cruz**
- **Municipalidad de San Carlos**
- **Municipalidad de Sarapiquí**
- **Municipalidad de Upala**

7. El 6 de agosto de 2025, mediante moción N.º5-05 de varios diputados y diputadas, se aprobó consultar y convocar en audiencia a:

- **Procuraduría General de la República (PGR).**

8. El 10 de setiembre de 2025, en la SESIÓN EXTRAORDINARIA N.º 10 se aprueba el informe de subcomisión negativo de mayoría y se vota negativo por el fondo .

III. RESPUESTAS DE LAS INSTITUCIONES CONSULTADAS.

Las respuestas recibidas fueron las siguientes:

Institución	Oficio	Resumen de Criterio	Posición
Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)	CARTA-SINAC-SE-DE-0465-2025	Solicitan dejar sin efecto el Oficio SINAC-SE-DE-0178-2025 con el fin de realizar ajustes necesarios.	No hay.
Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC)	SINAC-SE-DE-0178-2025	Observaciones: 1. Para otorgar concesiones en la Franja Fronteriza Norte se requiere desafectar el área del Refugio de Vida Silvestre en aquellos centros poblados que no posean ecosistemas que se consideren Patrimonio Natural del Estado. 2. No se observa que la propuesta del Proyecto se determine un estudio o un censo, con la ubicación de los centros de poblaciones ubicados en la franja fronteriza con categoría e Refugio. 3. Se debe revisar la redacción de los artículos 3,8, y el concepto de compensación para dicho proyecto.	En contra.

	<p>4. El proyecto debe excluir de esta categoría las zonas que no son Patrimonio Natural del Estado (como poblados y fincas productivas), para que sean administradas por el INDER, mientras que el SINAC mantenga la administración de las áreas que sí le competen.</p> <p>5. Según la propuesta es el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) el órgano competente para otorgar concesiones no existe claridad de sí las concesiones serán otorgadas a los ocupantes.</p> <p>6. El proyecto no considera la existencia de fincas inscritas en la franja fronteriza de forma irregular o con vicios registrales.</p> <p>7. Vicios de constitucionalidad en la reforma del artículo 38: La propuesta de que el CONAC autorice la reducción de Áreas Silvestres Protegidas (ASP) en lugar de la Asamblea Legislativa podría ser inconstitucional. La desafectación de estas áreas debe hacerse por medio de ley, no por decisión administrativa.</p> <p>8. Posible violación al principio de no regresión ambiental: Delegar al CONAC la competencia para reducir ASP mediante aprobación de estudios podría contravenir el principio de no retroceder en materia de protección ambiental.</p> <p>9. Revisión del concepto de compensación: Es necesario revisar la definición de compensación, ya que implica pérdida de biodiversidad y desafectación de bienes de dominio público. Esto aplica a concesiones en zonas pobladas dentro de la franja de dominio público, que siguen siendo bienes demaniales.</p> <p>Conclusión:</p>	
--	---	--

		-[...]Este Ministerio con los fundamentos arriba expuestos considera NO viable este proyecto en los términos que se encuentra redactado	
Ministerio de Seguridad Pública	MSP-DM-185-2025	<p>Objeciones enfáticas sobre el fondo del proyecto:</p> <p>-No está brindando sugerencias constructivas sobre cómo modificar o mejorar el proyecto.</p> <p>-Sí está planteando una oposición tajante a la iniciativa, basada en la seguridad nacional, la soberanía y la inalienabilidad de los territorios fronterizos.</p> <p>-Se adhiere explícitamente a las objeciones que ya han hecho otras entidades como la Contraloría, la Procuraduría y la Sala Constitucional.</p> <p>- Reitera un criterio anterior del oficio 6975-2008-AJ, el cual también se opuso a un proyecto similar, aduciendo los mismos riesgos en términos de seguridad pública, crimen organizado, narcotráfico, y protección de la soberanía.</p>	En contra.
Municipalidad de Los Chiles	Oficio SM-0512-04-2025	-“ El Concejo Municipal acuerda: Apoyar el proyecto de ley, señalando que lo más idóneo para los habitantes de estas comunidades no es una concesión, sino el debido reconocimiento a sus titulaciones de propiedad.”	A favor.
Instituto de Desarrollo Rural (INDER)	INDER-PE-AJ-OFI-0034-2025	-“Se reconoce la importancia que las actividades del sector agrícolas, pecuarias, pesqueras, acuícolas, de maricultura y forestales estén debidamente protegidas por un seguro, de acuerdo con lo expuesto se emite CRITERIO POSITIVO al proyecto de Ley”.	A favor.
Instituto de Desarrollo Rural (INDER)	INDER-PE-AJ-OFI-0287-2025	<p>Criterios observados:</p> <p>1- El proyecto debe alinearse con un enfoque de desarrollo rural sostenible,</p>	No hay.

	<p>articulado mediante políticas públicas planificadas, evaluadas y ejecutadas con énfasis en los territorios menos desarrollados.</p> <p>2- Es indispensable que el proyecto respete el principio de sostenibilidad ambiental, económica, social e institucional, garantizando el bienestar tanto de las generaciones actuales como futuras, en armonía con las dinámicas del medio natural rural.</p> <p>3- Si el proyecto implica una desafectación ambiental o pérdida ecológica, debe contemplar mecanismos claros de compensación ambiental, como la adquisición de terrenos equivalentes que mantengan la integridad del ecosistema afectado.</p> <p>4- Debe promover el derecho equitativo al acceso, uso y control de la tierra, incluyendo acciones afirmativas hacia las mujeres campesinas, como medio para mejorar la equidad, el bienestar y la democracia en el medio rural.</p> <p>5- Las decisiones sobre uso del suelo deben estar basadas en estudios técnicos rigurosos (geomorfológicos, ecológicos y socioeconómicos), que justifiquen la viabilidad del proyecto sin comprometer el entorno natural ni los procesos sociales.</p> <p>6- El proyecto debe contemplar la realización y promoción de estudios técnicos continuos, en coordinación con instituciones competentes, para asegurar un uso y manejo sostenible del territorio.</p> <p>7- Se debe garantizar la participación activa de las comunidades locales, reconociendo sus conocimientos, necesidades y capacidades en la gestión del territorio y los recursos, como condición clave para la sostenibilidad.</p>	
--	--	--

		<p>8- Las acciones del proyecto deben coordinarse con el INDER, como institución responsable de facilitar la organización de actores locales y administrar tierras rurales de manera estratégica y con criterios de sostenibilidad.</p> <p>9- El proyecto puede apoyarse en instrumentos de administración de tierras (compra, venta, arrendamiento, crédito, asesoría técnica), en tanto estén orientados al desarrollo sostenible y al fortalecimiento de capacidades productivas.</p> <p>10- Es posible establecer concesiones de uso reguladas para legalizar actividades agrícolas, habitacionales o comerciales, siempre y cuando se articulen con la conservación ambiental y la planificación territorial adecuada.</p> <p>11- Cualquier intervención debe considerar sus implicaciones para el desarrollo rural en su conjunto, asegurando que sus impactos sean positivos, sostenibles y gestionables mediante mecanismos institucionales, participación ciudadana y cooperación interinstitucional.</p> <p>Recomendaciones puntuales:</p> <ul style="list-style-type: none">• Fortalecer la Capacitación Local: Capacitar a las comunidades en técnicas de uso sostenible del suelo y biodiversidad para asegurar su participación efectiva.• Promover la Vigilancia y Control: Establecer mecanismos claros para monitorear las actividades económicas dentro del refugio para evitar impactos adversos.	
--	--	---	--

		<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar la Compensación: Realizar evaluaciones periódicas sobre la efectividad de las compensaciones ambientales y ajustar las políticas según sea necesario para garantizar que sean efectivas 	
Contraloría General de la República (CGR)	DFOE-SOS-0050	<p>- Toda reducción o desafectación de áreas silvestres protegidas solo puede hacerse mediante ley, y debe estar respaldada por estudios técnicos, científicos y socioeconómicos previos, suficientes, necesarios e individualizados, conforme al principio de razonabilidad ambiental.</p> <p>- La propuesta actual no delimita con precisión el área a desafectar ni el área a compensar, y más bien delega esa decisión en el INDER y el CONAC, lo cual es contrario a la ley porque estas decisiones no pueden ser transferidas a actos administrativos. La delimitación y decisión debe estar claramente definida por la Asamblea Legislativa.</p> <p>-Se advierte el riesgo de inconstitucionalidad, ya que el proyecto reformaría el artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente y el artículo 25 de la Ley de Biodiversidad para delegar al CONAC funciones que corresponden exclusivamente al Poder Legislativo. Esto viola el principio de jerarquía normativa y legalidad.</p> <p>-Cualquier medida de reducción debe incluir una compensación equivalente: es decir, si se suprime un área del Refugio, se debe compensar con otra de igual tamaño y con características ecológicas equivalentes, tal como lo ha establecido la Sala Constitucional en múltiples resoluciones.</p> <p>-El proyecto puede debilitar el principio de progresividad en materia ambiental, ya que abre un portillo para que cualquier otra área silvestre</p>	En contra.

		<p>protegida pueda ser modificada mediante un simple acto administrativo, sin control legislativo.</p> <p>-La propuesta puede lesionar el derecho constitucional a un ambiente sano y equilibrado, reconocido en el artículo 50 de la Constitución Política y en convenios internacionales ratificados por Costa Rica (como la Convención de Washington).</p> <p>-Debe garantizarse que la desafectación no cause daño ambiental ni ponga en peligro los ecosistemas. Para eso, es indispensable demostrar mediante estudios que la medida es técnicamente viable y que responde a un desarrollo sostenible real, no solo a presiones sociales o económicas.</p> <p>-La CGR reitera que estas observaciones tienen carácter orientador, pero deben ser tomadas en cuenta para evitar que el proyecto sea considerado inconstitucional por la Sala Constitucional.</p>	
--	--	---	--

IV. AUDIENCIAS RECIBIDAS

No se recibieron audiencias respecto a este expediente.

V. INFORME JURÍDICO DE SERVICIOS TÉCNICOS

En el informe **AL-DEST-IJU-036-2025**, se señalan las siguientes observaciones sobre los 9 artículos y 3 normas transitorias que se promueven en este proyecto de ley:

- El texto base presentado a la iniciativa de ley violenta los principios constitucionales de objetivación de la tutela ambiental, razonabilidad y proporcionalidad, precautorio, no regresión en materia ambiental, certeza jurídica, reserva de ley, paralelismo de las formas. Y trasgrede el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado tutelado en el artículo 50 de la Carta Magna y resguardado en la normativa internacional vigente.

- La pretendida habilitación genérica para desafectar terrenos en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte, no procede, dado que debe identificarse con claridad los terrenos a desafectar, así como los posibles terrenos a utilizar como parte de la medida de compensación ambiental. Y en el caso del régimen jurídico especial y de administración de los terrenos debe establecer los aspectos y elementos esenciales que contempla.
- El proyecto de ley carece de fundamentación basada en estudios técnicos que garanticen la protección especial a la biodiversidad y al ambiente, al Patrimonio Natural del Estado, además de la idoneidad y eficacia de la medida de compensación ambiental que se propone.
- Es posible mediante reserva de ley delegar la administración al INDER de los terrenos que se desafectarían y segregaría del Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte, sin violentar el ordenamiento jurídico, siempre y cuando se identifiquen los terrenos que serán segregados del refugio sin causar un daño mayor al ambiente y se realice la compensación de terrenos del Patrimonio Natural del Estado.
- Existe viabilidad jurídica para el otorgamiento de concesiones en los terrenos que se segregan del Refugio, no obstante, procederá si se definen con claridad y precisión los requisitos, condiciones y otras prerrogativas esenciales del régimen jurídico especial al que se someterán los terrenos, así como las condiciones de las concesiones.
- El reglamento para el otorgamiento de concesiones en franjas fronterizas, DE-39688-MAG, forma parte del sustento legal para otorgar concesiones en terrenos segregados del refugio mediante otros cuerpos normativos, por lo que no es jurídicamente viable aplicarlo sin que se cumplan las condiciones legales requeridas para su procedencia.
- La propuesta no garantiza la capacidad económica del INDER en representación del Estado para la implementación de la medida de

compensación ambiental, lo cual pone en riesgo la efectividad del objeto de la ley.

- Para su viabilidad jurídica la propuesta debe ajustarse de manera tal que se consideren tanto las normas internacionales vigentes y ratificadas por el país, las disposiciones, resoluciones y recomendaciones realizadas por organismos internacionales que atienden de manera técnica la temática, así como la norma constitucional que ampara el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y la legislación vigente enfocada en la tutela ambiental.
- El Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte enfrenta una compleja combinación de desafíos ambientales, sociales y de seguridad que requieren una atención integral y urgente. Este territorio, caracterizado por ecosistemas altamente vulnerables y comunidades en situación de riesgo, evidencia la necesidad de planificar y gestionar adecuadamente la ocupación humana para minimizar los impactos negativos en el medio ambiente, la seguridad y el desarrollo sostenible.
- El Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte es un área crítica que demanda intervenciones coordinadas y sostenibles. Es indispensable equilibrar las necesidades de las comunidades con la protección ambiental y la seguridad, adoptando enfoques innovadores y colaborativos que garanticen un desarrollo resiliente y sostenible en esta región estratégica de Costa Rica.

VI. VALORACIONES SOBRE EL FONDO

Si bien el proyecto de ley en cuestión tiene como objetivo regularizar la tenencia de tierras para brindar seguridad jurídica y acceso a recursos a 55 comunidades ubicadas dentro y en los alrededores del Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte, la iniciativa adolece de vicios sustantivos e incumple los requisitos constitucionales, técnicos y legales mínimos necesarios para su aprobación.

En primer lugar, se propone de manera genérica la desafectación de terrenos sin delimitar con claridad cuáles serían segregados del Refugio ni cuáles constituirían la compensación ambiental. Asimismo, no desarrolla los

elementos esenciales del “régimen jurídico especial y de administración” que pretende establecer, ni las condiciones bajo las cuales el INDER podría asumir la administración o concesionar dichos terrenos.

Además, al carecer esta iniciativa de estudios técnicos ambientales, geográficos, socioeconómicos y financieros que justifiquen la reducción de área protegida o la eficacia de la medida de compensación ambiental, la Sala Constitucional ha señalado esto como un requisito material imprescindible para la validez de este tipo de iniciativas legislativas. Esta omisión vulnera principios fundamentales del derecho ambiental como el principio de razonabilidad, el principio precautorio, el principio de no regresión y el de certeza jurídica.

Aunado a esto, instituciones consultadas como el Ministerio de Seguridad Pública ha manifestado su oposición tajante al proyecto, advirtiendo que las zonas fronterizas poseen un valor estratégico fundamental para la seguridad nacional y, por tanto, deben permanecer bajo la custodia del Estado. Transferir su dominio a particulares bajo el principio de propiedad privada comprometería gravemente el ejercicio de funciones esenciales como la vigilancia, la protección de la soberanía y el mantenimiento del orden público. La institución también advierte sobre los riesgos asociados al crimen organizado, narcotráfico, trata de personas, tráfico ilegal de especies y migración irregular, reiterando que la privatización de estos territorios sensibles podría debilitar significativamente la capacidad estatal para enfrentar estas amenazas y resguardar la integridad del territorio nacional.

Además, adhiere observaciones ya emitidas por otras entidades como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General y la propia Sala Constitucional.

Asimismo, el criterio MINAE y SINAC señalan que para otorgar concesiones en la Franja Fronteriza Norte es imprescindible desafectar exclusivamente aquellos centros poblados que no contengan ecosistemas considerados Patrimonio Natural del Estado; sin embargo, el proyecto no prevé un estudio o censo que ubique y caracterice dichos centros dentro del Refugio, ignora la existencia de fincas inscritas irregularmente o con vicios registrales en la franja y, en su planteamiento de reforma al artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente y su concordancia con el artículo 3 del proyecto, incurre en posibles vicios de constitucionalidad al sugerir que la autorización del CONAC para reducir áreas silvestres protegidas sustituye la competencia legislativa. Ante esto, debe aclararse que el CONAC solo aprueba estudios y propuestas, pero la desafectación siempre requiere ley. Ceder al CONAC

la potestad de reducir ASP mediante la aprobación de estudios y propuestas podría, además, violar el principio de no regresión ambiental.

La Contraloría, en particular, ha sido clara en señalar que tanto la creación como la reducción o desafectación de áreas silvestres protegidas requiere no solo un acto legislativo previo, sino también la comprobación de su viabilidad técnica, económica y ambiental, así como la delimitación clara de las áreas a segregar y a compensar. Esta posición ha sido respaldada por la Sala Constitucional, que establece que la Asamblea Legislativa no puede aprobar una reducción de superficie bajo régimen de protección sin contar previamente con estudios técnicos específicos y vinculantes. De lo contrario, se incurriría en una violación al principio de razonabilidad constitucional y a los artículos 121, inciso 1), y 129 de la Constitución Política.

Por otra parte, el proyecto tampoco define los mecanismos de fiscalización sobre las concesiones que eventualmente otorgaría el INDER, ni garantiza que los recursos destinados a la compensación ambiental cuenten con una fuente presupuestaria clara y sostenible. La norma no indica un monto mínimo, ni una partida específica, ni explica de dónde se tomarían los fondos, lo cual puede comprometer la operación del INDER y contravenir los principios establecidos en la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y en la Ley de Administración Financiera de la República. La ambigüedad sobre la participación de "terceras fuentes" también genera inseguridad jurídica.

En consecuencia, por falta de precisión territorial, por la incompletitud del régimen concesional, por la inexistencia de estudios técnicos previos, por los riesgos a la seguridad nacional y por contravenir principios constitucionales, esta comisión presenta un dictamen unánime negativo y recomienda al plenario rechazar el presente proyecto de ley.

VII. RECOMENDACIONES

En caso de que se desee avanzar con una iniciativa futura en esta materia, deberá partir de estudios técnicos previos, delimitar con precisión las áreas involucradas, establecer un régimen concesional claro con mecanismos de fiscalización, definir las fuentes de financiamiento de forma explícita y respetar, en todo momento, los principios de legalidad, reserva de ley y no regresión ambiental.

Por lo fundamentado anteriormente, las suscritas Diputaciones rendimos **DICTAMEN DE MAYORÍA NEGATIVO** y solicitamos al Plenario Legislativo el archivo del presente proyecto de ley.

**DADO A LOS DIEZ DÍAS DEL MES DE SETIEMBRE DEL AÑO DEL AÑO EN CURSO.
SAN JOSE, SALA DE SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE ESPECIAL DE
AMBIENTE.**

Katherine Moreira Brown
PRESIDENTA

Ariel Robles Barrantes
SECRETARIO

Rosalía Brown Young

Kattia Cambronero Aguiluz

Oscar Izquierdo Sandí

Alejandra Larios Trejos

Manuel Morales Díaz

Alejandro Pacheco Castro

Daniela Rojas Salas
DIPUTADOS (AS)