



4 de febrero de 2025  
AL-DEST-IJU-036-2025

Señores (as)  
Comisión Permanente Especial de  
Ambiente - Área IV  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

**ASUNTO: EXPEDIENTE N° 24.718**

Estimados (as) señores (as):

Me permito remitirles el **INFORME JURÍDICO** del expediente **N° 24.718** Proyecto ley, "**LEY PARA REGULAR LAS COMUNIDADES ESTABLECIDAS EN EL REFUGIO NACIONAL DE VIDA SILVESTRE CORREDOR FRONTERIZO NORTE**".

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

Atentamente,

Fernando Campos Martínez  
**Gerente Departamental**

\*/lsch/4-2-2025  
C. Archivo// SIST-SIL



**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS**

**AL-DEST-IJU-036-2025**

**COMISION PERMANENTE ESPECIAL DE AMBIENTE**

**INFORME JURÍDICO**

**PROYECTO DE LEY**

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

**EXPEDIENTE N° 24.718**

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

**04 DE FEBRERO DE 2025**



## TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO _____	4
II. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE _	5
III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO _____	7
IV. CONSIDERACIONES FINALES _____	27
V. TÉCNICA LEGISLATIVA _____	30
VI. PROCEDIMIENTO _____	30
6.1 Votación _____	30
6.2 Delegación _____	30
6.3 Consultas _____	30
VII. FUENTES _____	31
VIII. ANEXOS _____	33



**AL-DEST-IJU-036-2025**

**COMISION PERMANENTE ESPECIAL DE AMBIENTE**

**INFORME JURÍDICO<sup>1</sup>**

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

**Expediente N.º 24.718**

**I. RESUMEN DEL PROYECTO**

Costa Rica ha consagrado en su ordenamiento jurídico como zona inalienable una franja de terreno de dos kilómetros de ancho a lo largo de sus fronteras norte y sur. La franja fronteriza con Nicaragua (norte), desde Punta Castilla en el Mar Caribe hasta Bahía Salinas en el Océano Pacífico, se encuentra bajo la categoría de Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte, así definido mediante DE 22962 -MIRENEM, de 15 de febrero de 1994.

Históricamente a lo largo de dicho territorio se ha presentado ocupación de los terrenos, concentrado comunidades locales, en las cuales se encuentran casas de habitación y producción agropecuaria, establecimientos comerciales, escuelas, colegios, centros de salud, y otras actividades; ocupación sin un título legal, por lo que se encuentran en una clara desigualdad ante otros costarricenses, señala la exposición de motivos.

Ante esta situación se menciona que se han dado una serie de iniciativas legislativas tendientes a buscar una solución integral a esta problemática, que no han sido viables desde el punto de vista constitucional.

La presente iniciativa de ley plantea la desafectación de las comunidades dentro del Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo, con el fin de que el INDER otorgue concesiones dentro de la franja fronteriza norte con la finalidad de permitir a los ocupantes de terrenos el acceso a mejores condiciones de vida, y a la vez regular una situación que ya sucede en la práctica con la posible afectación del medioambiente.

---

<sup>1</sup> Elaborado por Andrea Salazar Valverde, Asesora Parlamentaria. Supervisado por Cristina Ramírez Chavarría, Jefa de Área Jurídica. Revisión y autorización final por Fernando Campos Martínez, Gerente del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos.



Señala la exposición de motivos que con esta propuesta se busca otorgar seguridad jurídica a los habitantes de la franja fronteriza norte que ya están ocupando un terreno, la posibilidad de continuar el uso y disfrute del mismo a través de la figura de la concesión que es regulado actualmente vía Decreto 39688 MAG de 22 de abril de 2016, Reglamento al Oto de Concesiones en franjas fronterizas que regula el régimen de otorgamiento de las concesiones.

El texto base de esta iniciativa consta de 9 artículos y 3 normas transitorias. En los cuales se incorpora el objetivo principal de implementar un régimen jurídico especial y de administración que permita desafectar y compensar al Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte, permitiendo su uso y ocupación mediante concesiones otorgadas por el Instituto de Desarrollo Rural (INDER). Este proceso deberá basarse en estudios técnicos, como los geomorfológicos, ecológicos y socioeconómicos, promoviendo un enfoque ecosistémico que equilibre la conservación y el uso sostenible de los recursos.

Además, se introduce un mecanismo de compensación ambiental, mediante el cual se podrán adquirir áreas equivalentes para mitigar los impactos ecológicos de la desafectación. La adquisición de inmuebles en favor del Estado para que pasen a ser parte del Patrimonio Natural del Estado, serían adquiridos con recursos del INDER o de terceras fuentes.

## **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 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 Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte se encuentra en un área de alta fragilidad ambiental y significativo riesgo tanto natural como social. Según un análisis realizado por esta asesoría, se han identificado 55 comunidades dentro del refugio y al menos otras a un kilómetro de sus límites. Esta situación plantea la necesidad de abordar de manera integral la presencia humana en un territorio que combina una vulnerabilidad ambiental extrema con desafíos sociales y de seguridad.*

*La ocupación humana en este territorio, caracterizado por ecosistemas frágiles y alta exposición a desastres naturales como inundaciones y los efectos del cambio climático, representa un problema crítico. Eventos como el huracán Otto han demostrado cómo la ausencia de planificación territorial incrementa los riesgos para la vida humana, las actividades económicas y la biodiversidad. Las comunidades dentro del refugio enfrentan limitaciones significativas en infraestructura y acceso a servicios básicos, lo que agrava su vulnerabilidad económica y social, y pone en riesgo su bienestar y seguridad. Esto resalta la necesidad urgente de planificar los asentamientos humanos en áreas de menor riesgo y mayor resiliencia.*



Adicionalmente, el territorio desempeña un papel estratégico en términos de seguridad nacional, al ser un espacio fronterizo expuesto a problemas como el tráfico ilícito de drogas, la trata de personas y el comercio ilegal de vida silvestre. La falta de un control efectivo y de una gestión interinstitucional integral expone a las comunidades no solo a riesgos ambientales y económicos, sino también a actividades delictivas que erosionan el desarrollo sostenible y la paz social en la región.

Desde una perspectiva ambiental, la ocupación desordenada y el uso inadecuado de los recursos naturales en el refugio amenazan la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, fundamentales para la sostenibilidad de las comunidades locales y la resiliencia climática del país.

La herramienta de análisis de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) se diseñó para resaltar contribuciones positivas hacia el cumplimiento de estos objetivos globales. Sin embargo, también puede utilizarse de manera crítica para identificar y evaluar impactos negativos potenciales que una iniciativa de ley podría generar en relación con los ODS. Este enfoque es esencial para garantizar que las políticas públicas o legislaciones no solo eviten comprometer el progreso hacia las metas de los ODS, sino que también permitan anticipar y mitigar riesgos asociados.

En relación con el ODS 1: Fin de la pobreza, la regularización de tierras podría brindar estabilidad jurídica a las comunidades, facilitando el acceso a servicios básicos y fomentando actividades económicas formales. Sin embargo, el riesgo ambiental elevado y la vulnerabilidad a desastres naturales, como inundaciones y tormentas, podrían agravar las condiciones de pobreza al afectar tanto los medios de vida como la seguridad de las personas. Esto se agrava en contextos donde los recursos para la reconstrucción son limitados.

Respecto al ODS 2: Hambre cero, muchas comunidades de la zona dependen de actividades agrícolas que, sin una planificación adecuada, podrían intensificar la degradación del suelo y la pérdida de biodiversidad. Esto no solo comprometería la seguridad alimentaria local, sino que también se vería afectado por el cambio climático, que impacta negativamente en la productividad agrícola a largo plazo. En términos del ODS 6: Agua limpia y saneamiento, el crecimiento de los asentamientos podría derivar en la contaminación de fuentes de agua por la falta de infraestructura adecuada para la gestión de desechos. Esto afectaría no solo a las comunidades humanas, sino también a los ecosistemas acuáticos, que son esenciales para la biodiversidad y la provisión de servicios ecosistémicos.

El ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles también se ve comprometido, ya que la ubicación de asentamientos humanos en áreas de alto riesgo, como las identificadas dentro del refugio, contradice los principios de desarrollo urbano sostenible. La exposición a desastres naturales pone en peligro la vida de las personas, mientras que la ausencia de infraestructura y planificación adecuada exacerba las condiciones de vulnerabilidad.

Por otro lado, el ODS 13: Acción por el clima resalta la necesidad de aumentar la resiliencia frente a los impactos del cambio climático. El refugio, afectado por eventos extremos como el huracán Otto, demuestra la urgencia de adoptar



*medidas preventivas para mitigar inundaciones y tormentas. Sin embargo, la pérdida de cobertura vegetal y biodiversidad debilita la capacidad de los ecosistemas para adaptarse al cambio climático y mitigar sus efectos.*

*En cuanto al ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres, la desafectación de áreas protegidas afecta directamente la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, comprometiendo el equilibrio ecológico y reduciendo la capacidad de la región para capturar carbono. Esto pone en riesgo la protección de especies en peligro de extinción y los hábitats naturales.*

*Además, el ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas se ve afectado debido a que la ocupación desordenada del territorio podría favorecer actividades ilícitas, como el tráfico de drogas, la trata de personas y el comercio ilegal de vida silvestre. La falta de gobernanza efectiva y de coordinación institucional también plantea desafíos para la seguridad local y nacional.*

*Finalmente, el ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos subraya la necesidad de una colaboración efectiva entre comunidades, instituciones públicas, gobiernos locales y la sociedad civil para abordar esta problemática de manera integral. Una intervención que equilibre el desarrollo humano con la conservación ambiental requiere esfuerzos coordinados y enfoques intersectoriales.”<sup>2</sup>*

Para que la propuesta bajo estudio se acerque y concrete el cumplimiento de los ODS antes descritos, se requiere que la propuesta no contenga elementos que rocen con la legalidad y la constitucionalidad, lo que se informa de seguido en el análisis del articulado.

### **III. ANÁLISIS DEL ARTICULADO**

Previo al análisis jurídico del articulado de la propuesta es relevante señalar que en la corriente legislativa se encuentran dos proyectos de ley relacionados directamente con la problemática que se pretende atender en esta iniciativa, entre los cuales se encuentran:

- **Expediente No. 22.665**, “Adición de un párrafo al artículo 6 de la Constitución Política, para regular la titulación de tierras en las zonas fronterizas”, Proyecto de Reforma Constitucional, no se registra inicio de trámite de lecturas en Plenario.
- **Expediente No. 24.670**, “Ley para desafectar los terrenos administrados por el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) en las Franjas Fronterizas con las Repúblicas de Nicaragua y Panamá para dotar de títulos de propiedad a sus ocupantes, asignado para estudio de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración.

---

<sup>2</sup> Análisis de Vinculación con ODS, elaborado por Giovanny 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.



Además, la Asamblea Legislativa ha conocido, entre otros, los siguientes proyectos de ley en relación con este tema:

- **Expediente No. 20.493**, "Ley para establecer un régimen jurídico especial para el refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte", archivado por vencimiento de plazo cuatrienal.
- **Expediente No. 19.974**, "Ley para crear un régimen especial de concesiones para los arrendatarios y ocupantes actuales de la zona fronteriza con las Repúblicas de Panamá y Nicaragua", archivado por vencimiento de plazo cuatrienal.
- **Expediente No. 18.627**, "Ley especial para rescatar los legítimos derechos que tienen los habitantes de zonas fronterizas a poseer el título de propiedad sobre sus terrenos", archivado por vencimiento de plazo cuatrienal.
- **Expediente No. 16.657**, "Ley que regula la desafectación y titulación de la zona fronteriza entre la República de Costa Rica y la República de Panamá", archivado.
- **Expediente No. 16.347**, "Ley para el rescate de legítimos derechos de los ciudadanos en zonas fronterizas", archivado por vencimiento de plazo cuatrienal.

Una vez, señalado lo anterior cuales esta asesoría realiza las siguientes observaciones sobre los **9 artículos y 3 normas transitorias** que se promueven en este proyecto de ley:

### **Artículo 1- Objeto de la ley**

Se señala como objeto de la ley establecer un régimen jurídico especial y de administración que permita desafectar y compensar al Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte, las áreas correspondientes a centros poblados que el 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, promover la participación activa de las comunidades y establecer mecanismos de administración y coordinación interinstitucional para su adecuada gestión.

El objeto de la ley es amplio, al proponer el establecimiento de un régimen jurídico especial y de administración de terrenos pertenecientes al Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte.

Mediante DE-22962- MIRENEM<sup>3</sup>, Declara Refugio Nacional de Vida Silvestre al Corredor Fronterizo conformado por los terrenos comprendidos a lo largo de la frontera con Nicaragua desde Punta Castilla en el Mar Caribe hasta Bahía Salinas en el Océano Pacífico, del 15 de febrero de 1994, se declararon Refugio los terrenos

---

<sup>3</sup> [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=59340](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=59340)



comprendidos en una zona de 2000 metros de ancho a lo largo de la frontera con Nicaragua, y se considera la obligación del Estado de velar por la protección de los recursos naturales del país, la importancia de la zona como corredor biológico entre el Área de Conservación Tortuguero, los Humedales Tamborcito y Maquenque, el Refugio Nacional de Vida Silvestre Caño Negro y la Reserva Forestal El Jardín.

La categoría de refugio nacional de vida silvestre es una clasificación de las áreas silvestres protegidas contemplada en el inciso e) del artículo 32, de la ley N°7554, Ley Orgánica del Ambiente, del 04 de octubre de 1995 y sus reformas, territorios que **una vez clasificados en esta categoría, son considerados Patrimonio Natural del Estado.**

De manera que, si bien el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte fue creado por Decreto, previo a la entrada en vigencia de la Ley N°7554, en la actualidad sus terrenos forman parte del patrimonio natural del estado<sup>4</sup>, y por lo tanto, de conformidad con la redacción actual del artículo 38 de dicho cuerpo normativo, sólo mediante una nueva ley podría ser reducida su superficie, dada la prioridad en la protección del ambiente (tutelada por el artículo 50 de la Constitución Política<sup>5</sup>, y que se reafirma con los compromisos del país en múltiples Tratados y Convenios Internacionales<sup>6</sup>.

En este sentido, la Procuraduría General de la República en su opinión jurídica OJ-47-2017, integró lo señalado por la Sala Constitucional en relación con dicha condición al indicar:

*“El régimen jurídico vigente de los refugios nacionales de vida silvestre, como áreas silvestres protegidas y Patrimonio Natural del Estado, donde se permiten únicamente labores de investigación, capacitación y ecoturismo, es desarrollado en el Dictamen No. C-134-2016:*

---

<sup>4</sup> De conformidad con los artículos 38 y 38 de la Ley N°7554, artículo 7, inciso f) de la Ley N°2825 Ley de Tierras y Colonización, artículos 13, 14, 15 de la Ley N°7575 Ley Forestal del 13 de febrero de 1996 y sus reformas.

<sup>5</sup> “(...) **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)

<sup>6</sup> 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



### **III.- AREAS SILVESTRES PROTEGIDAS SON PARTE DEL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO**

**Las áreas silvestres protegidas son parte del Patrimonio Natural del Estado.** Lo establece expresamente la Ley 7554/1995, Orgánica del Ambiente, en el artículo 38: "La superficie de **las áreas silvestres protegidas, patrimonio natural del Estado, cualquiera sea su categoría de manejo (...)**". La Ley Forestal 7575/1996, en el artículo 39, inciso i, reproduce ese enunciado: "**las áreas silvestres protegidas cualquiera que sea su categoría de manejo (...) conforman el patrimonio natural del Estado**", y, en lo conducente, refuerzan esa integración sus artículos 13, en calidad de "áreas declaradas inalienables" (dictamen C-339-2004 de Procuraduría), y 1º, pfo. final, en concordancia con el 18 ibid. Sobre la interpretación articulada de estos dos últimos, vid. sentencia N° 44/2015 de la SECCION PRIMERA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO).

A tono con la Ley 7317/1992, de Conservación de la Vida Silvestre, en el artículo 2º, reformado por la Ley 9106/2012, las "áreas silvestres protegidas por cualquier categoría de manejo" forman parte del Patrimonio Forestal, hoy Natural, del Estado. Ver definición de Áreas oficiales de conservación de la vida silvestre. También puede consultarse el Decreto 36786-MINAET/2011, considerandos 3º ("...las Áreas Silvestres Protegidas del Patrimonio Natural del Estado") y 4º, y el considerando III del Decreto 37622/2013, en relación con los arts. 1º y 3º de la Ley 9073/2012.

Al respecto, se pronunció la SALA CONSTITUCIONAL en la sentencia 16975/2008, entre varias:

"(...) **el Patrimonio Natural del Estado es un bien de dominio público** cuya conservación y administración están encomendadas, por la ley, al Ministerio del Ambiente y Energía, mediante el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Ley Forestal, arts. 6 inc. a y 13 pfo.2º, y 14; Ley Orgánica del Ambiente, artículo 32, pfo. 2º). Lo integran dos importantes componentes: **a)** Las Áreas Silvestres Protegidas, cualquiera sea su categoría de manejo, declaradas por Ley o Decreto Ejecutivo: reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre, humedales y monumentos naturales (Ley Forestal 7575, arts. 1º, pfo. 2º, 3º inciso i; Ley Orgánica del Ambiente 7554, artículo 32; Ley de Biodiversidad N° 7788, arts. 22 y sigts. y 58; Ley del Servicio de Parques Nacionales N° 6084, artículo 3º incs. d y f, en relación con la Ley Orgánica del MINAE N° 7152 y su Reglamento; Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317, artículo 82, inciso a). **b)** Los demás bosques y terrenos forestales o de aptitud forestal del Estado e instituciones públicas (artículo 13 de la Ley Forestal), que tienen una afectación legal inmediata". (E igual, de la SALA CONSTITUCIONAL, las sentencias 17126/2006, 17650/2008, 17659/2008, 2020/2009, 16938/2011, 2678/2012, 10570/2012, 7934/2013, 12973/2013, 2752/2014, 16362/2015, entre otras. Del TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: SECCION PRIMERA: la 2/2015 y 44/2015; SECCION SEGUNDA: 7/2008; SECCION CUARTA: 24/2015; SECCION QUINTA: 241/2011; SECCION SEXTA: 63/2009, 2166/2010, 2642/2010, 175/2011, 46/2013 y 47/2015; SECCION SÉTIMA: 89/2013; la PROCURADURÍA, dictámenes C-016-2002, C-321-2003, C-297-2004, C-351-2006, C-176-2013 y C-293-2013; Opiniones Jurídicas OJ-92-2002 y OJ-069-2008, y la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPUBLICA, Informe DFOE-PGAA-59-2008: "las áreas silvestres protegidas constituyen Patrimonio Natural del Estado". **(La afectación legal inmediata**



**incorpora los bienes de manera automática al dominio público, sin necesidad de otro acto o procedimiento posterior de la Administración.** SALA CONSTITUCIONAL, sentencias 3789/1992, 4587/1997 y 16975/2008. SALA PRIMERA DE LA CORTE, sentencia 350/2012. TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO: SECCION SEXTA, la 175/2011, y SECCION SÉTIMA, la 89/2013, etc.).”<sup>7</sup> (el resaltado no es del original)

De manera que los terrenos que conforman el Patrimonio Natural del Estado son bienes de dominio público, y por lo tanto son inalienables, imprescriptibles, inembargables, que le pertenecen al estado en el sentido más amplio, existiendo sobre ellos un régimen de protección especial. Lo cual ha sido reiterado por la Sala Constitucional:

*“Los bienes de dominio público o demaniales son aquellos que “no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de estos bienes, es que son **inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen** en los términos de Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio.”*<sup>8</sup> (el resaltado no es del original)

Una vez mencionado lo anterior, el objeto pretendido en esta iniciativa de ley, si bien busca mediante una nueva ley establecer un régimen jurídico especial y de administración que permita desafectar y compensar al Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte para que el INDER pueda otorgar concesiones en las áreas que actualmente corresponden a centros de población, y aplicar la medida de compensación ambiental, en teoría atendiendo el “principio de reserva de ley”, no cumple con los requisitos legales y técnicos necesarios y suficientes para la viabilidad jurídica del expediente de marras.

Lo anterior, por cuanto la redacción propuesta en el articulado del proyecto de ley violenta los principios constitucionales de objetivación de la tutela ambiental<sup>9</sup>, principio de razonabilidad<sup>10</sup>, principio precautorio<sup>11</sup>, principio de no regresión en

<sup>7</sup>[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=20614&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=20614&strTipM=T)

<sup>8</sup> Sala Constitucional, Voto 2306-91, del 06 de noviembre de 1991

<sup>9</sup> “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)

<sup>10</sup> “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)

<sup>11</sup> “(...) 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



materia ambiental<sup>12</sup>, principio de certeza jurídica<sup>13</sup>. Aunado a que carece de fundamentación basada en estudios técnicos que garanticen la protección especial a la biodiversidad, no se determina con exactitud las posibles áreas a desafectar, por lo que no hay una identificación clara y precisa de lo que se denominará centros poblados o comunidades para la debida individualización e identificación de los terrenos, ni tampoco se garantiza la idoneidad y eficacia de la medida de compensación ambiental que se pretende imponer, debido a que tampoco se tiene claridad de los terrenos que se evaluarán para la aplicación de la medida, lo cual no se encuentra acorde ni es congruente con el requerimiento señalado por la Sala Constitucional que impone como requisito que una iniciativa de esta índole requiere estudios técnicos que lo fundamenten, y que se hayan realizado previo a la autorización de la nueva ley.

**“El proyecto de ley en discusión carece de estudios técnicos que acrediten no sólo la situación fáctica, sino también la viabilidad técnica, así como la razonabilidad y proporcionalidad como parámetros de constitucionalidad, principios que debe observar toda norma jurídica, principalmente cuando se trata de afectar recursos públicos como sucede en el caso concreto.**

---

*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)*

<sup>12</sup> “«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 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)

<sup>13</sup> “...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 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)



Lo anterior permite a este Tribunal coincidir con la posición de los diputados y diputadas consultantes en el sentido que no existe en el expediente legislativo un estudio técnico que analice y determine la posibilidad de reducir la protección ambiental en aplicación del principio de objetivación de la tutela ambiental, a pesar que existen tanto instituciones como expertos en la temática ambiental que podrían haber elaborado el estudio técnico que se echa de menos en el proyecto de ley.”<sup>14</sup>(el resaltado no es del original)

“la exigencia de estudios técnicos previos responde al **principio de sometimiento de las decisiones relacionadas con el ambiente a criterios de la ciencia y la técnica, a fin de proteger el equilibrio ecológico del sistema y la sanidad del ambiente**. En este sentido, la exigencia de estudios técnicos que justifiquen la aprobación de los proyectos de ley tendientes a la reducción o desafectación de un área ambientalmente protegida, debe ser satisfecha con anterioridad o durante el desarrollo del procedimiento legislativo. Además, el requerimiento de estudios técnicos no es una mera formalidad, sino que se trata de un **requisito material, es decir materialmente se tiene que demostrar, mediante un análisis científico e individualizado**, el grado de impacto de la medida correspondiente en el ambiente, plantear recomendaciones orientadas a menguar el impacto negativo en este, y **demostrar cómo tal medida implica un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades**.”<sup>15</sup>(el resaltado no es del original)

“(…) **esta Sala ha sentado una sólida doctrina que apunta a la necesidad de contar con estudios técnicos que justifiquen la decisión de desafectar una zona que, previamente, fue declarada zona protegida (votos números 7294-1998, 1999-02988 y 2008-008075, entre otros). Asimismo, este Tribunal agregó que para la desafectación de áreas protegidas, además de los estudios técnicos, concretos y particularizados exigidos por el art. 38 de la LOA, se requieren medidas de compensación**, en aras de resguardar el derecho fundamental a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado (ver sentencias 2019-663 y 2019-012745)”. (Sala Constitucional, sentencia 17783-2021). “...muchos de los pronunciamientos de este Tribunal en relación con una desafectación, se han circunscrito a la compensación de una desafectación, en el sentido de desprender a un terreno, de forma absoluta, de su tutela ambiental especial para destinarla a cualquier otro fin diverso y contrapuesto al de protección ambiental. De ahí que, la jurisprudencia de este Tribunal ha sido incisiva en la necesidad de que el Poder Legislativo cuente con un estudio técnico previo que justifique el porqué, ambientalmente, ya no es necesaria esa tutela y, posteriormente dispuso, además, su compensación, como retribución ambiental”<sup>16</sup>(el resaltado no es del original)

En lo que respecta al artículo 1 de esta iniciativa de ley esta asesoría quiere dejar por sentado que aunque que hay antecedentes normativos –legales- en relación con excepciones aprobadas en la franja fronteriza norte, que han sido aprobados como medidas excepcionales, el objeto de la ley propuesto en este numeral es muy amplio, y no se ha justificado ni fundamentado en estudios y razones técnicas

<sup>14</sup> Sala Constitucional, voto N°2013-10158

<sup>15</sup> Sala Constitucional, voto N°13367-2012

<sup>16</sup> Sala Constitucional, votos N°13836-2020 y N°634-2021



el tratamiento diferenciado que podría significar el régimen especial que se pretende establecer, y sin demostrar la disminución del impacto en el ambiente pretendida con la medida de compensación ambiental, por lo que se violentan los principios constitucionales antes señalados.

La norma menciona, el establecimiento de un régimen jurídico especial y de administración que permita desafectar y compensar terrenos del Refugio, para ser concesionados, sin desarrollar los aspectos y elementos esenciales del mencionado régimen para que el propósito que se pretende sea viable y funcional como lo podría indicar una posible ley marco, en la que se determinen los pasos a seguir en cada ley específica, solamente se acompaña de aspectos que justifican la necesidad tanto en la redacción del artículo 1 como en la exposición de motivos, pero que no son de índole técnico y por ende no cumplen con lo expuesto por la Sala Constitucional.

Además, como se indicó líneas atrás al tratarse del establecimiento y aplicación de un régimen jurídico especial en bienes demaniales, la norma debería ser específica, delimitando las áreas en las que podrían llevarse a cabo los estudios geomorfológicos, ecológicos y socioeconómicos para ser desafectadas y posibilitar la concesión. Y en este mismo sentido, señalar con mayor precisión y claridad las condiciones que deberán cumplir los terrenos que podrían ser considerados para la compensación ambiental, sobre los cuales también deberían realizarse los estudios técnicos que permitan comprobar la idoneidad, así como determinar si las áreas o los terrenos son proporcionales en relación con los que se compensan.

Lo anterior, por cuanto como se verá en el análisis del resto de articulado tampoco se incorporan aspectos esenciales como los mencionados, ni se solventan los vicios de constitucionalidad expuestos.

## **Artículo 2- Definiciones**

Este numeral contempla una serie de definiciones que serán utilizadas para la aplicación e interpretación de la ley.

Antes de realizar observaciones sobre los términos definidos en este numeral, esta asesoría debe señalar que no ha sido posible determinar si las definiciones que presentan alguna novedad han sido construidas en apego a aspectos técnicos, científicos y legales que posibiliten una valoración rigurosa de su contenido.

- **Áreas de conservación:** la definición indica de conformidad con el artículo 28 de la Ley N°7788, Ley de Biodiversidad, no obstante, no se copia de manera literal el contenido de ese numeral, sino que solamente se repite una parte, por lo que no queda claro si lo que se pretende con esta mención es reformar dicha definición en relación con las Áreas de Conservación que les corresponde la administración del Refugio. Por lo que se sugiere aclarar lo



señalado sobre el contenido de esta definición, en observancia de los principios de legalidad y seguridad jurídica, de manera que se eviten roces normativos y se generen antinomias jurídicas.

- **Compensación ambiental:** se describe como un mecanismo técnico administrativo para resarcir las pérdidas en biodiversidad, hábitat, recursos naturales o culturales, como última medida cuando no es posible evitar o mitigar impactos negativos que causan daños a nivel ambiental. Por lo anterior, recomienda esta asesoría que dicha definición se complemente, de manera que se incorporen elementos que reafirmen la medida como un instrumento que se implementa para generar beneficios proporcionales a las pérdidas o daños que se pretenden resarcir.
- **Concesiones:** Dado que la definición aportada es casi idéntica a la expuesta en el contenido del artículo 3, del Expediente 20.493, que ha sido mencionado como un antecedente legislativo de la propuesta que aquí se analiza, se procede a reiterar lo dicho por este Departamento en relación con este concepto en AL-DEST-IIN-206-2018<sup>17</sup>:

#### **“Concesión**

*En este artículo, sobre definiciones, hemos de detenernos escrupulosamente en el **concepto “Concesión”**, que está vinculado con artículos posteriores del Proyecto de Ley. Aquí se entiende como “el acto administrativo emanado del órgano competente que permite el uso y aprovechamiento de los terrenos del Refugio en su condición de bienes de dominio público, a las personas **físicas y jurídicas** que cumplan con los requisitos previstos en esta ley.”*

*Es fundamental determinar cuál es la naturaleza de la concesión sobre bienes de dominio público, denominada “Concesión de Demanio”. Se trata de actos administrativos que confieren al administrado –un particular- un derecho para realizar actividades de beneficio propio, cuando bien sabemos que las áreas son inalienables, imprescriptibles, e inembargables, en principio indisponibles, es decir, privativas del Estado.*

*Se concede o se otorgan cuando se cuenta con requisitos determinados en la ley, de suyo, que concurran en una persona beneficiada, “intuitu personas”; sin embargo, en este Proyecto no solo se habilita para que esos beneficiarios sean personas físicas, sino también personas jurídicas, cuando de lo que se trataba en el fondo era resolver una problemática social de ocupación y no propiamente de negocio de sociedades anónimas, compañías o empresas privadas.*

*Una de las cuestiones sustantivas en este análisis se refiere que **la concesión del demanio confiere al beneficiario derechos de defensa y exclusión, puesto que se convierte en una relación bilateral muy cercana al derecho real; aún así, ese tipo***

---

<sup>17</sup> Informe Integrado Expediente N° 20.493, “Ley para establecer un régimen jurídico especial para el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte”, elaborado por Bernal Arias Ramírez y Ruth Ramírez Corella, asesores parlamentarios, supervisado por Gastón Vargas Rojas, Jefe de Área, Revisión y autorización final por Fernando Campos Martínez, Director a.i. del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos, 17 de mayo de 2018, páginas 43 y 44



**de terrenos no se podría comerciar libremente. Evidentemente ello no comprende el derecho de enajenación.**

**También con la concesión se podrían añadir otros elementos, como el derecho de transformación, en la medida que lo permita el acto de concesión, el plan de manejo a dictar y el reglamento a decretar.**

Como el derecho sobre el bien es de uso y disfrute, **el traspaso del derecho de concesión no puede efectuarse unilateral o libremente, sino bajo los supuestos y en las condiciones que la ley establezca, cuestión que no se tiene claro en esta propuesta de ley.**

En la Sentencia N° 5403-95 la Sala Constitucional delinea la naturaleza, límites, alcances y limitaciones de las concesiones administrativas y su traspaso a un tercero, en ese sentido indicó:

*“Así, resulta preponderante la elección de la autoridad concedente respecto del concesionario cuya competencia técnica y capacidad financiera y ética garanticen la mejor ejecución del servicio público. De ese carácter personalísimo de la contratación administrativa se desprende el corolario de que el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato le corresponde "personalmente" al concesionario, lo que no excluye la posibilidad de una transferencia de la concesión bajo ciertos supuestos. La confianza que le ha sido acordada por la Administración no puede ser alterada por una transmisión a tercero no autorizada administrativamente, motivo por el cual el concesionario está obligado a ejecutar por sí mismo la concesión; el principio intuitu personae entraña la ilicitud de las cesiones y subcontrataciones no autorizadas. Así, salvo el supuesto de que el ordenamiento jurídico lo permita y el contrato lo autorice "ab initio", sin autorización expresa de la Administración, el concesionario no puede "ceder" o "transferir el contrato, introduciendo o colocando a un "tercero" en lugar suyo; todos los contratos de la Administración se conciertan "intuitu personae", por lo que, por regla general, no se pueden ceder a terceros, ni transmitirse a los causahabientes los derechos y obligaciones que dimanen de ellos, sin autorización expresa de la Administración". (...)*

*En síntesis, se estaría configurando una especie de derecho real administrativo, la concesión, como los bienes adheridos al suelo –superficialio–”*

- **Ecosistema:** dado que esta definición es idéntica a la contenida en el inciso 12) del artículo 7 de la Ley N°7788, Ley de Biodiversidad, surge la duda sobre la necesidad de su incorporación ya que no presenta una novedad en la normativa.
- **Enfoque ecosistémico:** el DE-34433- MINAE, “Reglamento a la Ley de Biodiversidad”, en su artículo 3, inciso d), presenta una definición de este concepto que podría considerarse contiene mayores elementos técnicos que lo describen, por lo que se sugiere valorar dicha definición.



- **Estudio técnico:** esta definición es limitada a la aprobación del SINAC, para justificar los usos permitidos por esta ley, por lo que además de no contener una definición del concepto, la iniciativa de ley no contempla de manera taxativa una lista de usos, sino más bien hace una referencia a varios usos, sin indicarse si se limita a ellos.

Además, sin perjuicio de lo anterior se reitera el señalamiento realizado por la Sala Constitucional con relación a la necesidad de que los estudios técnicos se realicen previo a la aprobación de la ley, dada su importancia para justificar las medidas que sean aprobadas.

- **Ocupantes del refugio:** la definición considera ocupantes tanto a personas físicas como jurídicas, lo cual podría hacer más compleja la viabilidad del objeto de la ley, debido a las particularidades de cada uno de los tipos de ocupantes que podrían interpretarse. Por lo que se sugiere que en la definición se integren aspectos que permitan calificar con mayor certeza a quienes se considerarán ocupantes del refugio.
- **Refugios Nacionales de Vida Silvestre:** en este caso se reproduce el contenido del inciso e) del artículo 70 del DE-34433- MINAE, "Reglamento a la Ley de Biodiversidad", por lo que se reitera la duda sobre la necesidad de su incorporación ya que no presenta un aporte nuevo a la normativa.

Adicionalmente, como aspecto de técnica legislativa se recomienda incorporar incisos para facilitar la identificación de cada uno de los términos que se definen en este artículo.

### **Artículo 3- Autorización**

Este artículo otorga la potestad de aprobar las propuestas de desafectación y compensación del Refugio al CONAC, si las mismas cuentan con sus respectivos estudios ecológicos, geomorfológicos, consulta social y contenido presupuestario para la adquisición de las áreas de compensación.

Como se ha señalado líneas atrás la desafectación de territorios que forman parte del Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte, es materia sujeta a reserva de ley, de manera que la habilitación acá contenida se limita a la competencia administrativa del CONAC para autorizar los estudios técnicos, que podrían servir como justificación técnica para los proyectos de ley que puedan presentarse, a fin de proceder legalmente con dicha desafectación, los cuales a su vez son un requisito material señalado por la Sala Constitucional para este tipo de proyectos.

Por lo tanto, debe quedar claro que **la autorización otorgada en este artículo No sustituye la competencia legislativa en relación con la desafectación individualizada de territorios de dominio público**, y no tiene efectos jurídicos sobre



los terrenos que se estudian, por lo que se restringe a un acto administrativo de validación de los estudios técnicos.

No está por demás insistir en dejar claro que no debe confundirse la pretensión del objeto de la iniciativa de ley señalado en el artículo 1 de establecer un régimen jurídico especial y de administración de los territorios del Refugio que contiene los problemas constitucionales señalados, con una habilitación genérica para desafectar terrenos en el Refugio, lo cual evidentemente violenta los principios constitucionales de legalidad, precautorio, no regresión en materia ambiental, proporcionalidad y paralelismo de las formas.

#### **Artículo 4- Administración y concesiones**

En este artículo se otorga la titularidad y administración de los terrenos segregados en la franja fronteriza norte al INDER, en coordinación con los gobiernos locales correspondientes, terrenos que forman parte del dominio público, y estarán sujetos a la legislación ambiental y administrativa vigente. Siendo el INDER el cual podrá otorgar concesiones para la prestación de servicios o la realización de actividades productivas, de conformidad con el reglamento para el otorgamiento de concesiones en franjas fronterizas.

La Ley de Tierras y Colonización, Ley N°2825, del 14 de octubre de 1961 y sus reformas, en el inciso f) del artículo 7<sup>18</sup>, incluye dentro de los inmuebles propiedad agrícola del estado, considerados inalienables, a los terrenos comprendidos en una zona de 2000 metros de ancho a lo largo de las fronteras con Nicaragua y con Panamá; y conforme lo indica el artículo 13<sup>19</sup> de dicho cuerpo normativo estos inmuebles se transmitieron al INDER encontrándose afectados por la ley N°2825.

No obstante, como lo indica el artículo 32 de la ley N°7554, Ley Orgánica del Ambiente, las áreas silvestres protegidas son administradas por el Ministerio de Ambiente y Energía, encontrándose delegada la administración de los refugios nacionales de vida silvestre en el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) del MINAE, lo cual tiene sustento jurídico en el artículo 7, inciso b) de la Ley N°7317, Ley de Conservación de Vida Silvestre, del 30 de octubre de 1992 y sus reformas.

---

<sup>18</sup> "Artículo 7º.- Mientras el Estado, por voluntad propia o por indicación del Ministerio de Agricultura o del Instituto de Tierras y Colonización, atendiendo razones de conveniencia nacional, no determine los terrenos que deben mantenerse bajo su dominio, se considerarán inalienables y no susceptibles de adquirirse por denuncia o posesión, salvo los que estuvieren bajo el dominio privado, con título legítimo, los siguientes: (...)

f) Los comprendidos en una zona de 2.000 metros de ancho a lo largo de las fronteras con Nicaragua y con Panamá;(..."

<sup>19</sup> Artículo 13.- Los inmuebles afectados conforme al presente Capítulo serán transferidos gratuitamente al Instituto de Tierras y Colonización.

Quedan especialmente autorizados para hacer estos traspasos, tanto el Poder Ejecutivo como los Gerentes de las Instituciones Autónomas y los Presidentes Municipales.

Las citadas entidades, con excepción del propio Instituto de Tierras y Colonización, no podrán enajenar, gravar ni arrendar las tierras afectadas.

A pesar de lo dicho en los párrafos anteriores, el Poder Ejecutivo podrá requerir del Instituto que le traspase la propiedad de aquellas tierras que fueren indispensables para la construcción de obras o la instalación de servicios públicos distintos de los contemplados en esta ley, así como de aquellas que fueren comprendidas en contratos suscritos por dicho Poder y ratificados por la Asamblea Legislativa."



Es relevante tener claridad, en que los terrenos del Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte, por su función, así como por su afectación a Patrimonio Natural del Estado, son administrados por el SINAC, por lo que **su traslado a la administración por parte del INDER requiere de una ley autorizante que indique de forma expresa cuáles son los terrenos o las áreas sobre las que se procede a delegar esa administración, y las condiciones en las cuales se realiza ese traslado.** En este sentido, existe de antecedente normativo aprobado por la Asamblea Legislativa, la Ley N°7774, Segrega Terrenos del Refugio de Vida Silvestre de la Frontera Norte<sup>20</sup>, del 21 de mayo de 1998, cuerpo normativo que segregó terrenos del Refugio y trasladó su administración a la municipalidad respectiva, y otorgó al INDER la autorización para dar en arrendamiento terrenos urbanos, construidos o no dentro del área segregada, que describe con claridad el área a segregar, su ubicación y linderos.

De manera que, si bien es posible mediante reserva de ley trasladar la administración de terrenos ubicados en el Refugio al INDER sin violentar el ordenamiento jurídico, los terrenos sobre los que se realiza esta delegación de competencia de administración deben ser debidamente identificados y segregados del refugio sin causar un daño mayor al ambiente, aspecto esencial que se omite en el artículo 4 de esta iniciativa de ley.

En el mismo sentido, es necesario mencionar que la titularidad de los terrenos le corresponde al Estado, no es posible trasladarla a un órgano de este mientras mantengan la protección especial otorgada por la normativa vigente y su condición de bienes demaniales, Patrimonio Natural del Estado, pues como lo indica el artículo de marras continúan formando parte del dominio público. Por lo que la norma es contradictoria en este aspecto, siendo que lo que se delega es la administración de los terrenos.

Tampoco se detalla en que podría o deberá consistir la coordinación entre el INDER y los gobiernos locales para la administración de los terrenos. Debido a que en el primer párrafo se menciona como coordinación y en el segundo párrafo del artículo se indica que la administración del territorio es en conjunto. Por lo tanto, debe definirse con claridad si la participación de las municipalidades en este caso es para una mera coordinación o para coadministrar.

Por otra parte, la habilitación al INDER para otorgar concesiones se indica inicialmente sería para la prestación de servicios o la realización de actividades productivas, y posteriormente se menciona la regularización de varios usos, por lo que se requiere mayor claridad en este sentido, en aras de atender el principio de seguridad jurídica. De manera que se sugiere mencionar la lista taxativa de posibles usos y actividades productivas que podrían ser permitidos en los terrenos concesionados.

---

<sup>20</sup>[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=27411&nValor3=0&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=27411&nValor3=0&strTipM=TC)



Sumado a lo anterior, se indica en este artículo que las concesiones se realizarán de conformidad con el reglamento para el otorgamiento de concesiones en franjas fronterizas, DE-39688-MAG<sup>21</sup>, del 22 de abril de 2015. En lo que respecta al citado reglamento es necesario señalar que como bien lo señalan sus considerandos, el INDER es competente para administrar los terrenos de la franja fronteriza norte siempre que éstos se encuentren segregados del Refugio, y como se ha reiterado en este análisis en esta iniciativa de ley no hay una identificación de los terrenos que serían segregados del refugio, por lo que para que dicho reglamento sea utilizado como sustento legal para otorgar las concesiones debe haberse cumplido de previo con dicha segregación y que no se afecte el Patrimonio Natural del Estado.

Siendo así, no es jurídicamente viable aplicar un reglamento sin que se cumplan las condiciones legales requeridas para su procedencia. Dado que la iniciativa de ley en lugar de referir a la aplicación de un reglamento debería contener los requisitos de trámite y las condiciones para el otorgamiento de las condiciones, los cuales no deben quedar a discreción de un reglamento emanado del Poder Ejecutivo, y en el caso que nos ocupa que fue emitido para efectos de reglamentar otra ley que fue concebida de forma distinta a la que se pretende aprobar.

Adicionalmente es relevante mencionar que la norma es omisa en relación con la definición de la institución o la forma en la cual estaría fiscalizándose las concesiones que se otorguen.

Por lo tanto, tal y como se ha redactado este artículo en el proyecto de ley bajo análisis presenta roces constitucionales, al violentar los principios de legalidad, reserva de ley, razonabilidad y proporcionalidad, paralelismo de las formas, precautorio y no regresión en materia ambiental.

### **Artículo 5- Excepciones para instituciones públicas**

En este artículo se exceptúan del trámite de concesión en franja fronteriza a las instituciones del estado, las que podrán hacer uso de esos terrenos sin restricción, por tiempo indefinido, sin costo, para lo cual el Director Regional del INDER extenderá una certificación, ello de conformidad con lo establecido en el DE-39688-MAG.

La posibilidad de que las instituciones del estado usen los terrenos se presenta en este artículo de forma amplia, ilimitada y sin ningún tipo de vigilancia, por lo que podría ir en detrimento de la protección ambiental con la que se resguarda la zona que comprende el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte.

---

21

[http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=81566&nValor3=104054&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=81566&nValor3=104054&strTipM=TC)



Por lo que, aunque existe la necesidad de que las instituciones públicas tengan presencia en los territorios en los cuales se han establecido comunidades, el uso de los terrenos deberá encontrarse supeditado al respeto y resguardo de la legislación ambiental, y garantizarse en el ordenamiento jurídico la observancia de principios constitucionales así como el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que obliga al Estado a no adoptar medidas, políticas, ni aprobar normas jurídicas que empeoren, sin justificación razonable y proporcionada, la situación de los derechos alcanzada y la tutela ambiental.

Además, la constancia a la que refiere esta norma se indica será emitida por el Director Regional del INDER, lo cual podría interpretarse como una delegación de la administración en la dirección regional para este acto, pues no correspondería al máximo jerarca de esa institución emitir esta constancia.

Por otra parte, la norma no precisa si esta excepción que aplica para las instituciones públicas, exceptúa estos terrenos de la medida de compensación ambiental, lo cual podría incidir de manera negativa en el área protegida por el Refugio, así como contravenir lo señalado en el artículo 38 de la Ley N° 7554, Ley de Biodiversidad y el requisito material de existencia de estudios técnicos que ha reiterado como indispensable la Sala Constitucional previo a la aprobación de una ley como la que se promueve en este expediente.

De manera que tal y como se plantea la excepción en este artículo violenta principios constitucionales.

#### **Artículo 6- Amojonamiento**

Se plantea la obligación del MINAE de realizar la delimitación digital georreferenciada del área segregada del Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte, con base en el levantamiento realizado por el Instituto.

Una vez más, se hace referencia en una norma al área segregada del Refugio, sin que la iniciativa de ley proceda a segregar terrenos y delimite las áreas con las implicaciones constitucionales que han sido señaladas reiteradamente en este análisis. Por lo que no es posible ejecutar el amojonamiento o delimitación digital de un área que no se segrega en esta iniciativa de ley.

Sumado a lo anterior, no se determina con precisión el nombre completo del "Instituto" encargado de realizar el levantamiento topográfico, lo cual debe corregirse, en observancia del principio de seguridad jurídica.

En este caso, debe referirse al Instituto Geográfico Nacional (IGN), dependencia científica y técnica rectora de la cartografía nacional, destinada a la ejecución del mapa básico oficial y la descripción básica geográfica de la República de Costa Rica, conforme lo estipulan los artículos 1 y 3 de la Ley N°59, Ley de Creación



y Organización del Instituto Geográfico Nacional, del 04 de julio de 1944 y sus reformas.

### **Artículo 7- Compensación ambiental**

Esta norma autoriza al INDER para que con recursos propios o de terceras fuentes proceda a gestionar, mediante sus procedimientos ordinarios la adquisición de inmuebles en favor del Estado, para que estos pasen a formar parte del Patrimonio Natural del Estado.

En relación con los recursos del INDER, la norma no establece un monto o porcentaje mínimo de su presupuesto que podría destinar esta institución para la compra de terrenos como parte del mecanismo de compensación ambiental, ni tampoco se indica de dónde se tomarán dichos recursos, por lo podría interpretarse que el INDER de aprobarse esta iniciativa, tendrá que realizar ajustes en su operación interna y en su presupuesto, a efecto de que dicha disposición de recursos no afecte su normal desempeño y el resto de competencias que le han sido otorgadas por la legislación vigente; y que además se cumplan las disposiciones establecidas en el Título IV, Responsabilidad Fiscal de la República, de la Ley N°9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, del 03 de diciembre de 2018 y sus reformas.

También cabe mencionar, que de conformidad con el artículo 14 de la Ley N°9036, Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural, del 11 de mayo de 2012 y sus reformas, el INDER es una institución autónoma, con patrimonio propio e independencia administrativa, por lo que si bien la institución estaría facultada para presupuestar recursos para la compra de terrenos dado que se encuentra dentro del marco de competencias que le asigna el citado cuerpo normativo en su artículo 16, mantiene la facultad de decidir sobre los posibles ajustes en su presupuesto y en la distribución de sus recursos.

Además en observancia de lo señalado en el artículo 44<sup>22</sup> de la Ley N° 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, de 18 de setiembre de 2001 y sus reformas, norma jurídica que exige que toda ley que tenga efectos sobre el presupuesto indique de dónde se tomarán los recursos, la norma que se pretende aprobar debe indicar expresamente la manera en que se realizarán los ajustes respectivos, garantizando el resguardo de los principios de legalidad y equilibrio financiero del presupuesto<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> **Artículo 44.- Financiamiento de nuevos gastos.** Toda ley ordinaria que tenga efectos en el presupuesto nacional deberá indicar, explícitamente, de qué manera se efectuarán los ajustes presupuestarios para mantener el principio del equilibrio. En consecuencia, de acuerdo con el marco jurídico vigente, deberán realizarse los movimientos presupuestarios correspondientes.

<sup>23</sup> "...el principio de equilibrio del presupuesto implica, que los gastos no pueden exceder a los ingresos, pero que todo ingreso probable deba ser gastado. Debe considerarse que el concepto de Presupuesto per se, se entiende no solo como un documento unitario y contable, sino como un instrumento de desarrollo social y planificación de la economía del Estado, consolidándose así su naturaleza previsor, planificadora y de control efectivo, con el objeto de satisfacer dentro del marco de los principios constitucionales, los fines públicos para los cuales el Estado fue creado." Sala Constitucional, Sentencia 5979-06.



Por otra parte, la norma debería ser más precisa sobre a qué se refiere a recursos de terceras fuentes, y la forma o condición sobre la cual ingresarían al patrimonio del INDER para ser asignados a este fin, en observancia del principio de seguridad jurídica.

Por lo tanto, tal y como se encuentra planteado este artículo no se garantiza la capacidad económica para la implementación de la medida de compensación ambiental, lo cual aumenta el riesgo de la efectividad del objeto de la ley definido en el numeral 1 de esta iniciativa de ley.

Sumado a lo anterior, como se ha reiterado en el análisis de marras, los estudios técnicos que fundamenten la idoneidad de los terrenos a adquirir para la compensación ambiental deben realizarse y avalarse de previo a la aprobación de la iniciativa de ley, por lo que su inexistencia violenta los principios constitucionales mencionados en el presente informe jurídico.

En resumen, este numeral deberá replantearse para la viabilidad de su incorporación al ordenamiento jurídico.

### **Artículo 8-**

Se plantea la reforma del artículo 38 de la Ley N°7554, Ley Orgánica del Ambiente, la cual puede observarse con claridad en el siguiente cuadro comparativo:

<b>Ley Orgánica del Ambiente N.º7554</b>	<b>Proyecto de Ley</b>
<b>Artículo 38.- Reducción de las áreas silvestres protegidas.</b> La superficie de las áreas silvestres protegidas, patrimonio natural del Estado, cualquiera sea su categoría de manejo, <del>sólo</del> podrá reducirse por Ley de la República, después de realizar los estudios técnicos que justifiquen esta medida.	<b>Artículo 38- Reducción de las áreas silvestres protegidas.</b> La superficie de las áreas silvestres protegidas, patrimonio natural del Estado, cualquiera sea su categoría de manejo, podrá reducirse por autorización de ley de la República. <b>El Poder Ejecutivo, una vez cuente con los estudios técnicos pertinentes y debidamente avalados por la CONAC, emitirá la resolución correspondiente.</b>

Cuadro elaborado por: Giovanni Rodríguez Rodríguez, Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos

La redacción propuesta en la reforma del artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente, como se ha reiterado en este análisis, violenta los principios constitucionales de objetivación de la tutela ambiental, principio de razonabilidad y proporcionalidad, principio precautorio, principio de no regresión en materia ambiental, principio de certeza jurídica, además de poner en riesgo el ejercicio pleno del derecho ambiente sano y ecológicamente equilibrado, dado que no garantiza que los estudios técnicos que fundamenten la reducción de área protegida deben realizarse de previo a la aprobación de la ley que autorice la reducción del área protegida, y la implementación de la medida de



compensación ambiental, aspectos señalados por la Sala Constitucional como requisitos materiales para la aprobación de leyes con dichos propósitos, además de violentar la obligación del Estado a no adoptar medidas, políticas, ni aprobar normas jurídicas que empeoren, sin justificación razonable y proporcionada.

Por lo tanto, la redacción propuesta en este numeral para el artículo 38 de la Ley N°7554 no tiene viabilidad jurídica por violentar principios constitucionales.

Sin perjuicio de lo anterior, como aspecto de técnica legislativa es relevante señalar que este artículo NO presenta título o epígrafe, únicamente se procede a señalar su contenido, a diferencia del resto del articulado de la iniciativa de ley, aspecto que resta armonía a la estructura del proyecto de ley por lo que se sugiere de mantenerse esta norma en la iniciativa de ley agregar un título antes de enunciar el contenido.

**Artículo 9-**

Se plantea la adición de un inciso 11) al artículo 25 de la Ley N°7788, Ley de Biodiversidad, la cual puede observarse con claridad en el siguiente cuadro comparativo:

<b>Ley N.º7788, Ley de Biodiversidad</b>	<b>Proyecto 24718</b>
<p>ARTÍCULO 25.- Funciones del Consejo Nacional Serán funciones de este Consejo: (...)</p> <p>11.- <del>Otras funciones necesarias para cumplir con los objetivos de esta y otras leyes relacionadas con las funciones del Sistema.</del></p>	<p>Artículo 25- Funciones del Consejo Nacional. Serán funciones de este Consejo: (...)</p> <p>11- <b>Aprobar las propuestas de desafectación y reducción de áreas protegidas, si las mismas cuentan con su respectivo estudio técnico y compensación ambiental.</b></p>

Cuadro elaborado por: Giovanni Rodríguez Rodríguez, Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos

El contenido que se adiciona al inciso es una función administrativa de aprobación de propuestas, por lo que debe quedar claro que su posible incorporación a las funciones del CONAC **No sustituye la competencia legislativa en relación con la desafectación de territorios de dominio público y/o reducción de áreas protegidas mediante una ley**, por lo que se reitera que se restringe a un acto administrativo que realizará el CONAC como órgano competente.

Una vez dicho lo anterior, la adición de la función indicada en la reforma propuesta es viable jurídicamente en el tanto corresponde a una competencia administrativa.



No obstante, si por el contrario la pretensión es sustituir la reserva de ley que pesa sobre la desafectación de bienes de dominio público y reducción de áreas protegidas su contenido roza con dicho principio constitucional, así como con los principios constitucionales de no regresión en materia ambiental, precautorio, paralelismo de las formas, y trasgrede el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado tutelado en la Carta Magna.

Además, sin perjuicio de lo anterior como aspecto de técnica legislativa es relevante señalar que este artículo tampoco presenta título o epígrafe, únicamente se procede a señalar su contenido, a diferencia del resto del articulado de la iniciativa de ley, aspecto que resta armonía a la estructura del proyecto de ley por lo que se sugiere de mantenerse esta norma en la iniciativa de ley agregar un título antes de enunciar el contenido.

Y en lo que respecta a la redacción del enunciado del artículo, éste no menciona que se corre la numeración de los incisos contenidos en la norma, de manera que como es posible observar en el cuadro comparativo anterior, se estaría eliminando de la norma el actual contenido del inciso 11).

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

Esta asesoría aclara que las normas transitorias, se distinguen por “facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto en la nueva regulación.”<sup>24</sup>

La vigencia de las normas transitorias es temporal y hasta provisional. La doctrina menciona que su contenido típico es el del derecho inter temporal, **o sea servir de puente en la transición de la ley anterior a la nueva**, y regular situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a la entrada en vigencia de la nueva legislación tales como hechos, actos, relaciones jurídicas y sus consecuentes efectos ya sean consumados o futuros. Aclarada la naturaleza y alcances de las normas transitorias se procede al análisis de las normas formuladas:

### **TRANSITORIO I-**

Establece un plazo máximo de ocho meses a partir de la publicación de la ley para que el Poder Ejecutivo actualice los reglamentos aplicables.

Esta norma contempla la potestad reglamentaria, que es un deber y atribución exclusiva del Poder Ejecutivo, según se estipula en los incisos 3 y 18 del Artículo 140<sup>25</sup> de la Constitución Política, y cuya finalidad es complementar y desarrollar con mayor profundidad los preceptos contenidos en la ley que le da su origen, de forma

<sup>24</sup> García, P. (2011). Manual de Técnica Legislativa. Thomson Reuters. España. p.p. 137, 219, 220.

<sup>25</sup> Artículo 140- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

(...) **3) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento;**

(...) **18) Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas necesarios para la pronta ejecución de las leyes; (...).**



tal que coadyuve en el cumplimiento de los fines de esta. Igualmente, es oportuno tener presente que las normas reglamentarias siempre estarán subordinadas a la ley, con lo cual “el reglamento no puede vulnerar la concepción sustantiva de la ley”.<sup>26</sup>

Esta disposición **no reúne** los elementos propios de una norma transitoria, dado que su contenido no es transitorio, por corresponder a una disposición ordenadora para la cual el Poder Ejecutivo se encuentra facultado constitucionalmente, por lo que debe enumerarse como una norma sustantiva del proyecto de ley y no como norma transitoria.

### **TRANSITORIO II-**

Esta norma indica que la segregación a que se refiere el artículo 1 de esta ley será efectiva a partir del momento en que se materialice la compensación ambiental en los términos señalados en los artículos 3 y 7 de la ley.

El contenido de esta disposición podría resultar confuso e impreciso dado que el artículo 1 no procede con la segregación de terrenos, sino más bien señala el objeto de la ley.

Sumado a lo anterior, esta asesoría procede a reiterar que el artículo 1 de la iniciativa de ley presenta una serie de problemas jurídicos que lo hacen inviable, y en el caso de los artículos 3 y 7 también se ha realizado una serie de observaciones jurídicas que deben ser atendidas para su incorporación al ordenamiento.

Por lo tanto, la norma transitoria II solamente sería viable si se atienden los vicios señalados en los artículos que lo fundamentan.

### **TRANSITORIO III-**

Mediante esta disposición se pretende otorgar un plazo de 48 meses a partir de la actualización de la reglamentación para que las personas extranjeras en condición migratoria irregular procedan a regularizar su condición a efectos de presentar la solicitud de concesión.

Cabe señalar que el artículo 71 de la Ley N°8764, Ley General de Migración y Extranjería, del 19 de agosto de 2000, y sus reformas estipula:

*“ ARTÍCULO 71. El Poder Ejecutivo podrá establecer, mediante decreto y por un plazo determinado, regímenes de excepción con el objeto de legalizar la situación migratoria de las personas extranjeras que no estén a derecho; para tales efectos, señalará los requisitos que tales personas deberán cumplir para acceder a tales regímenes de excepción. Antes de la promulgación del decreto, el Poder Ejecutivo podrá requerir el criterio del Consejo Nacional de Migración, el cual deberá emitir*

---

<sup>26</sup> Sala Constitucional, Resolución N° 27603 – 2021, de las doce horas y diecisiete minutos del ocho de diciembre *del dos mil veintiuno*.



*su recomendación en un acto debidamente razonado, contemplando las áreas de seguridad pública, empleo y seguridad social.*

*La Dirección General de Migración podrá determinar procedimientos especiales y de carácter permanente para la obtención de estatus migratorios, para todas las personas cuyas situaciones nacionales les impidan cumplir los requisitos migratorios exigidos por la legislación migratoria costarricense. Esta disposición también será aplicable a personas indígenas transfronterizas. Dichos procedimientos de normalización migratoria se regirán caso por caso y se determinarán mediante resolución fundada emitida por tal Dirección."*

De manera que el contenido de esta norma transitoria podría estar pretendiendo una excepción a la aplicación de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley N°8764, por lo que debería ser presentada como una norma de fondo dentro del articulado de la iniciativa de ley.

Por lo anterior, lo dispuesto en el transitorio III es contrario a lo estipulado en el ordenamiento jurídico, por lo que en caso de pretenderse imponer una regulación especial en esta iniciativa de ley para aplicación a las personas extranjeras en condición migratoria irregular debe incorporarse como norma sustantiva.

#### **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. CONSIDERACIONES FINALES**

- 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 segregarían 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.
- La regularización de tierras podría ofrecer estabilidad jurídica y acceso a recursos para el desarrollo de las 55 comunidades dentro del refugio y aquellas que se encuentran cercanas a sus límites, pero la ubicación en áreas de alto riesgo natural representa un peligro significativo para la seguridad y el bienestar de estas poblaciones. La falta de gobernanza efectiva y coordinación interinstitucional no solo aumenta la vulnerabilidad



de las comunidades, sino que también compromete la paz y el desarrollo sostenible en la región.

- La situación actual afecta negativamente varios Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En el ODS 1: Fin de la pobreza, los riesgos naturales y sociales incrementan la precariedad económica, mientras que en el ODS 6: Agua limpia y saneamiento, la expansión desordenada de asentamientos puede contaminar fuentes de agua esenciales. Además, el ODS 13: Acción por el clima y el ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres se ven comprometidos por la pérdida de cobertura vegetal y biodiversidad, debilitando la capacidad de los ecosistemas para mitigar los impactos del cambio climático.
- El ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos subraya la necesidad de colaboración intersectorial y comunitaria para abordar esta problemática. Una estrategia integral que priorice la conservación ambiental, el bienestar social y la seguridad nacional es fundamental para equilibrar el desarrollo humano con la sostenibilidad del territorio.
- La propuesta vulnera principios constitucionales por lo que requiere ser replanteada para que pueda conseguir viabilidad jurídica, y para acercarse al logro de los Objetivos del Desarrollo Sostenible citados en el apartado II de este Informe.
- 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.
- El proyecto de ley tal y como se ha planteado no tiene una vinculación directa o explícita con instrumentos convencionales como CEDAW o la Convención Belén do Pará; ni con otros instrumentos no convencionales del marco jurídico internacional relacionados con la temática de género. No obstante, su aprobación en la forma que ha sido formulado podría impactar de manera negativa el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, sumado a que al infringir principios constitucionales no garantiza el mejoramiento en la calidad de vida de las personas pobladoras de las comunidades que forman parte del Refugio.
- La iniciativa no ha sido redactada utilizando un lenguaje inclusivo.



## V. TÉCNICA LEGISLATIVA

Las observaciones puntuales sobre técnica legislativa han sido señaladas en el análisis del articulado.

Se recomienda el uso de lenguaje inclusivo en la propuesta.

## VI. PROCEDIMIENTO

En caso de solventarse los problemas de constitucionalidad señalados en el análisis realizado sobre esta iniciativa de ley; entonces los aspectos de procedimiento aplicable serían los siguientes:

### 6.1 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.

### 6.2 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 124<sup>27</sup> constitucional, dado que en el articulado del proyecto de ley se pretende modificar el uso de bienes de dominio público.

### 6.3 Consultas

#### Obligatorias

- Instituto de Desarrollo Rural (INDER)
- Municipalidades de La Cruz, Upala, Los Chiles, San Carlos, Sarapiquí y Pococí
- Asociaciones representantes de las poblaciones Indígenas ocupantes de terrenos en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte<sup>28</sup>

(En aplicación del artículo 6 del Convenio 169 OIT, esta consulta debe realizarse mediante las Asociaciones de Desarrollo de las Reservas Indígenas. **Nota:** La institución que debe proporcionar la información sobre las Asociaciones de Desarrollo Indígena

---

<sup>27</sup> 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."

<sup>28</sup> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio Internacional Nº 169 de la OIT, se debe consultar a las comunidades o los pueblos indígenas de toda medida legislativa que pueda afectarles. Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado mediante la Ley Nº 7316 del 03 de noviembre de 1992, Convenio sobre la Diversidad Biológica aprobado por la Ley Nº 7416 del 30 de junio de 1994, Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y protección de áreas silvestres y prioritarias en América Central, ratificado mediante Ley Nº 7433 del 14 de septiembre de 1994, el Convenio Constitutivo del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, aprobado mediante la Ley Nº 7549 del 22 de septiembre de 1995, Ley Nº 5251 del 11 de julio de 1973, Ley Nº 6172 del 29 de noviembre de 1977, Ley Nº 7225 del 19 de abril de 1991, Ley Nº 7426 del 23 de agosto de 1994, Ley 7623 del 11 de septiembre de 1996, Ley Nº 7788 del 30 de abril de 1998 y Ley 7878 del 27 de mayo de 1999.



e información de contacto de sus miembros es la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO).<sup>29</sup> No obstante, la **Comisión Nacional Indígena CONAI** podría eventualmente contribuir con la información para ubicar las citadas Asociaciones.

### **Facultativas**

- Ministerio de Ambiente y Energía
- SINAC
- Ministerio de Hacienda
- Instituto Geográfico Nacional
- Procuraduría General de la República
- Comisión Nacional Indígena CONAI

### **VII. FUENTES**

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

### **Leyes**

- Ley N°10.495, Manejo eficiente de la liquidez del sector público
- Ley N°9986, Ley General de Contratación Pública
- Ley N°9635, Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas
- Ley N°9036, Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural
- Ley N°8764, Ley General de Migración y Extranjería
- Ley N° 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos
- 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°7788, Ley de Biodiversidad
- Ley N°7774, Segrega Terrenos del Refugio de Vida Silvestre de la Frontera Norte
- Ley N°7575 Ley Forestal
- 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°7317, Ley de Conservación de Vida Silvestre
- Ley N° 7224. Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de las aves acuáticas
- Ley N° 7152, Ley Orgánica del Ministerio del Ambiente y Energía

---

<sup>29</sup> Con fundamento en la Ley sobre el Desarrollo Integral de la Comunidad, Ley N° 3859 del 07 de abril de 1967, se recomienda solicitar a la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO) remitir la lista de Asociaciones de Desarrollo Integral de las diferentes Reservas Indígenas, para obtener el nombre y dirección de su representante legal. Incluso las sus Direcciones Regionales tienen conocimiento de quiénes forman parte de la Junta Directiva de cada Asociación y cuál es la mejor forma de localizarlos.



- Ley N°2825 Ley de Tierras y Colonización
- Ley N°59, Ley de Creación y Organización del Instituto Geográfico Nacional

#### **Decretos Ejecutivos:**

- DE-39688-MAG, "Reglamento al Oto de Concesiones en franjas fronterizas que regula el régimen de otorgamiento de las concesiones"
- DE-34433- MINAE, "Reglamento a la Ley de Biodiversidad"
- DE-22962- MIRENEM, Declara Refugio Nacional de Vida Silvestre al Corredor Fronterizo conformado por los terrenos comprendidos a lo largo de la frontera con Nicaragua desde Punta Castilla en el Mar Caribe hasta Bahía Salinas en el Océano Pacífico

#### **Jurisprudencia de la Sala Constitucional:**

- Resolución No. 634-2021
- Resolución No. 13836-2020
- Resolución No. 10158-2013
- Resolución No. 18665-2012
- Resolución No. 13367-2012
- Resolución No. 8892-2012
- Resolución No. 267-2012
- Resolución No. 2098-2011
- Resolución No. 452-2011
- Resolución No. 21258-2010
- Resolución No. 6922-2010
- Resolución No. 16975-2008
- Resolución No. 17552-2007
- Resolución No. 2063-2007
- Resolución No. 17126-2006
- Resolución No. 14293-2005

#### **Jurisprudencia Procuraduría General de la República:**

- OJ-47-2017
- C-134-2016
- C-146-2008

#### **Antecedentes**

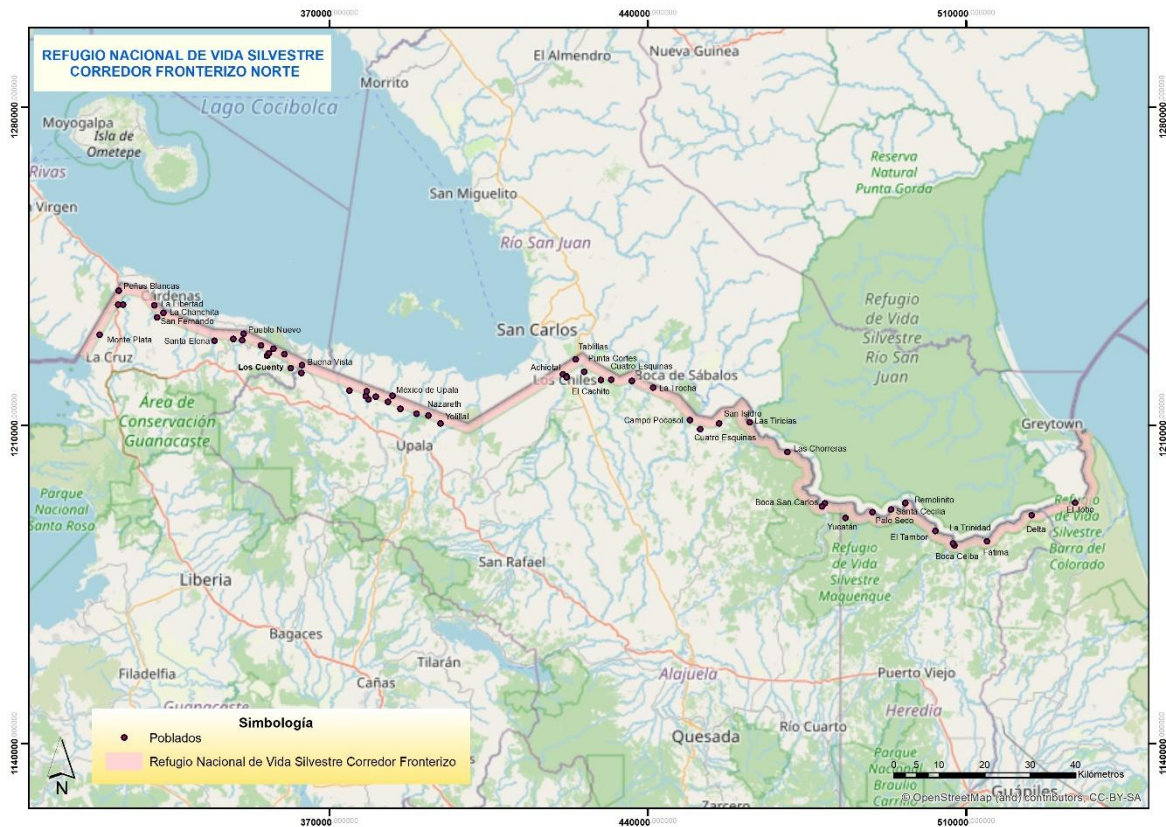
#### **Informes Técnicos sobre Proyectos de Ley**

- AL- DEST- IIN-206-2018, Expediente N°20.493
- AL-DEST-IIN-118-2016, Expediente N°19.018
- ST-085-2013J, Expediente N°18.627



**VIII. ANEXOS<sup>30</sup>**

**ANEXO 1  
MAPA REFUGIO NACIONAL DE VIDA SILVESTRE CORREDOR FRONTERIZO NORTE**



**ANEXO 2  
POBLADOS REFUGIO NACIONAL DE VIDA SILVESTRE CORREDOR FRONTERIZO NORTE**

Provincia	Cantón	Distrito	Poblado	Población Distrito
Alajuela	San Carlos	Pital	Boca San Carlos	27148
Alajuela	San Carlos	Cutris	Boca Río San Carlos	15234
Alajuela	San Carlos	Cutris	Las Chorreras	

<sup>30</sup> Aportados por Giovanni Rodríguez Rodríguez, Asesor Parlamentario, Área de Investigación y Gestión Documental del Departamento de Estudios, Referencias y Servicios Técnicos



Alajuela	San Carlos	Pocosol	Cuatro Esquinas	4117
Alajuela	San Carlos	Pocosol	Las Tiricias	
Alajuela	San Carlos	Pocosol	Campo Pocosol	
Alajuela	San Carlos	Pocosol	San Isidro	8996
Alajuela	Upala	San José	Buena Vista	
Alajuela	Upala	San José	Jomuzá (Parcelas de París)	5640
Alajuela	Upala	San José	Los Ledezma	
Alajuela	Upala	Delicias	Berlin	
Alajuela	Upala	Delicias	La Colonia	
Alajuela	Upala	Delicias	La Puebla	
Alajuela	Upala	Delicias	La Cruz	
Alajuela	Upala	Delicias	La Victoria	
Alajuela	Upala	Delicias	México de Upala	
Alajuela	Upala	Delicias	Pastate	
Alajuela	Upala	Delicias	San Ramón	
Alajuela	Upala	Yolillal	Nazareth	
Alajuela	Upala	Yolillal	San Antonio	23543
Alajuela	Los Chiles	Los Chiles	Achiotal	
Alajuela	Los Chiles	Los Chiles	Bello Horizonte	
Alajuela	Los Chiles	Los Chiles	Los Angeles	
Alajuela	Los Chiles	Los Chiles	El Cachito	
Alajuela	Los Chiles	Los Chiles	Tablillas	
Alajuela	Los Chiles	Los Chiles	Cuatro Esquinas	
Alajuela	Los Chiles	Los Chiles	Isla Chica	
Alajuela	Los Chiles	Los Chiles	La Trocha	
Alajuela	Los Chiles	Los Chiles	Punta Cortes	
Guanacaste	La Cruz	La Cruz	MontePlata	4070
Guanacaste	La Cruz	La Cruz	La Libertad	
Guanacaste	La Cruz	La Cruz	Las Vueltas	
Guanacaste	La Cruz	La Cruz	Peñas Blancas	
Guanacaste	La Cruz	La Cruz	San Dimas	9647
Guanacaste	La Cruz	Santa Cecilia	Las Marias	
Guanacaste	La Cruz	Santa Cecilia	Los Cuenty	
Guanacaste	La Cruz	Santa Cecilia	Pueblo Nuevo	
Guanacaste	La Cruz	Santa Cecilia	Armenia	
Guanacaste	La Cruz	Santa Cecilia	Caoba	
Guanacaste	La Cruz	Santa Cecilia	La Virgen	
Guanacaste	La Cruz	Santa Cecilia	Los Angeles	
Guanacaste	La Cruz	Santa Cecilia	San Vicente	
Guanacaste	La Cruz	Santa Cecilia	Santa Elena	
Guanacaste	La Cruz	Santa Cecilia	Caoba	



Guanacaste	La Cruz	La Garita	La Chanchita	1870
Guanacaste	La Cruz	La Garita	San Fernando	
Heredia	Sarapiquí	Puerto Viejo	Boca de la Ceiba	34087
Heredia	Sarapiquí	Puerto Viejo	La Trinidad	
Heredia	Sarapiquí	Llanuras del Gaspar	Delta	1931
Heredia	Sarapiquí	Llanuras del Gaspar	Fátima	
Heredia	Sarapiquí	Cureña	Santa Cecilia	1440
Heredia	Sarapiquí	Cureña	El Tambor	
Heredia	Sarapiquí	Cureña	Palo Seco	
Heredia	Sarapiquí	Cureña	Remolinito	
Heredia	Sarapiquí	Cureña	Yucatan	
Limón	Pococí	Colorado	El Jobo	3667

Elaborado por: asv  
 Supervisado por: crch  
 /\*Isch//04-02-2025  
 c. archivo// 23.694 IJU// d/s/sil