

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 17 TER A LA LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE, N°7554 DEL 04 DE OCTUBRE 1995, LEY PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

DE VARIAS DIPUTADAS Y DIPUTADOS

EXPEDIENTE N°25.610

PROYECTO DE LEY
ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 17 TER A LA LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE,
N°7554 DEL 04 DE OCTUBRE DE 1995, LEY PARA GARANTIZAR LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE
IMPACTO AMBIENTAL

Expediente N.º25.610

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El derecho a la participación pública en asuntos ambientales está reconocido en instrumentos internacionales y regionales, como las Declaraciones de Estocolmo y de Río y la Carta Mundial de la Naturaleza. De este derecho deriva la obligación estatal de garantizar que las personas participen, sin discriminación y de forma equitativa, significativa y transparente, en decisiones y políticas que puedan afectar el ambiente. Para que esta participación sea efectiva, debe darse desde las primeras etapas del proceso, estar precedida por acceso a información relevante e incluir mecanismos como audiencias públicas, consultas, participación normativa y revisión judicial¹.

En particular, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha reconocido que la participación pública constituye un eje esencial de los derechos procedimentales, pues permite que las personas ejerzan control democrático sobre la actuación estatal, cuestionen sus decisiones, soliciten explicaciones y valoren el cumplimiento de las funciones públicas². A través de ella, la ciudadanía puede

¹ Ídem.

² Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Medio ambiente y derechos humanos (Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal – interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23.

intervenir en los procesos de toma de decisiones y lograr que sus opiniones sean consideradas.

En el ámbito ambiental, esta participación resulta especialmente relevante porque permite a las comunidades exigir rendición de cuentas a las autoridades, al tiempo que fortalece la eficiencia, legitimidad y confianza en los procesos públicos. En específico, ha sido abordada por la jurisprudencia de la CIDH como por la literatura académica como un pilar democrático fundamental para la respuesta a la crisis climática³.

En este sentido, la literatura académica reconoce que:

“Una forma de abordar los problemas socioambientales es mediante la implementación de políticas públicas que promuevan la participación de diversos actores. El Estado ha evolucionado desde su papel monopólico en la toma de decisiones, pasando a un modelo en el que se requiere la colaboración de otros actores para enfrentar los desafíos planteados por el cambio climático. Esto demanda una gobernanza que contemple la resiliencia institucional (Carrasco, 2019) y las expectativas de las comunidades locales (Carrasco y Madariaga, 2022). En este contexto, los procesos de Participación Ciudadana (PAC) son fundamentales para analizar los niveles de democracia y fortalecer los mecanismos de gobernanza (Mirosevic, 2011).”⁴

En este orden de ideas, se parte de que en el contexto de la crisis climática actual, es urgente que el Estado evolucione hacia una mayor participación democrática asociada a la gestión de la naturaleza. De forma expresa y, en correspondencia con lo mencionado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos coincide en reconocer la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales como

³ Ídem.

⁴ Sandoval-Aldana, S. (2024). *Los límites de la democracia ambiental: un análisis de la participación ciudadana en procesos de evaluación ambiental en la región de La Araucanía*. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 22(43), 192–221. <https://doi.org/10.5354/0717-8980.2024.73057>

mecanismo idóneo para el adecuado control democrático. De manera literal, la CIDH ha sostenido:

“La participación pública representa uno de los pilares fundamentales de los derechos instrumentales o de procedimiento, dado que es por medio de la participación que las personas ejercen el control democrático de las gestiones estatales y así pueden cuestionar, indagar y considerar el cumplimiento de las funciones públicas. En ese sentido, la participación permite a las personas formar parte del proceso de toma de decisiones y que sus opiniones sean escuchadas. En particular, la participación pública facilita que las comunidades exijan responsabilidades de las autoridades públicas para la adopción de decisiones y, a la vez, mejora la eficiencia y credibilidad de los procesos gubernamentales. Como ya se ha mencionado en ocasiones anteriores, la participación pública requiere la aplicación de los principios de publicidad y transparencia y, sobre todo, debe ser respaldado por el acceso a la información que permite el control social mediante una participación efectiva y responsable.”⁵

En el caso particular de Costa Rica, el derecho humano internacionalmente reconocido, ha sido incorporado al ordenamiento jurídico y al bloque de constitucionalidad a través de la jurisprudencia de la Sala Constitucional. En específico, la Sala ha desarrollado el principio de participación ciudadana en el siguiente sentido:

“(...) Este principio de la participación ciudadana en los asuntos ambientales, nace y se justifica precisamente de la aplicación de la positivación del principio democrático -consagrado en el artículo 1° de la Constitución

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Medio ambiente y derechos humanos (Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal – interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)*, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23.

Política-. (...) Queda claro que la participación ciudadana y de las municipalidades es de trascendental importancia a fin de promover la conciencia en los problemas ambientales y para coadyuvar en la toma de decisiones de las instituciones encargadas de la preservación, vigilancia y protección del medio ambiente y los recursos naturales. (...) En esta especial materia, toda persona debe tener adecuada información sobre los materiales y las actividades o proyectos que pueden implicar un peligro o amenaza para las comunidades (derecho a la salud), y para la conservación y preservación del medio ambiente (derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado), así como para la efectiva oportunidad de participar en los procesos de adopción de tales decisiones; (...) Por ello, la Administración debe facilitar y fomentar la sensibilidad y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos, no sólo de los miembros de la comunidad, sino también de la ciudadanía en general, en tanto en materia ambiental se ha considerado la existencia de un verdadero interés difuso ...”⁶

Además del reconocimiento del derecho a la participación ciudadana en la toma de decisiones ambientales, en lo que interesa al efecto, es necesario observar los presupuestos mínimos necesarios para que este derecho se pueda realizar. En ese sentido, destacan los aportes del Grupo Regional de Trabajo sobre Evaluación de Impacto Ambiental y Participación Pública del que Costa Rica fue parte⁷.

En la Guía elaborada por el mencionado grupo de trabajo, se identifican las mejores prácticas asociadas a la participación ciudadana en la evaluación de impacto ambiental. Estas incluyen el deber de garantizar una participación pública significativa, entendida no como un trámite aislado o meramente formal, sino como un proceso continuo, temprano, inclusivo y transparente que permita a las

⁶ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. (2014). *Resolución n.º 16359-2014, expediente 14-014537-0007-CO* (3 de octubre de 2014).

⁷ Grupo Regional Técnico de Trabajo sobre Evaluación de Impacto Ambiental y Participación Pública. (s.f.). *Guía de mejores prácticas para la participación pública en la evaluación de impacto ambiental en Centro América y República Dominicana* (1.ª ed.).

comunidades incidir de manera real en la toma de decisiones. Para ello, la participación debe integrarse en todas las etapas clave del EIA: desde la evaluación preliminar y la definición del alcance, hasta la elaboración y revisión del estudio, la decisión final y el monitoreo posterior del proyecto⁸.

Esto exige asegurar el acceso oportuno a información clara, comprensible, culturalmente adecuada y disponible en el idioma local; establecer tiempos suficientes para el análisis y la formulación de observaciones; y contar con un plan de participación pública que identifique actores, objetivos, mecanismos de consulta y recursos necesarios⁹.

Además, el proceso debe incorporar un enfoque de derechos e inclusión, con medidas específicas para garantizar la participación de grupos en situación de vulnerabilidad y, cuando corresponda, el respeto al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas. Finalmente, la efectividad de la participación debe ser verificable, evaluando si las preocupaciones planteadas por la población fueron consideradas e influyeron realmente en el diseño, los impactos identificados, las medidas de mitigación y las decisiones adoptadas¹⁰.

Ahora bien, a partir de la recomendación dada por el Grupo, en relación con el enfoque de derechos humanos e inclusión, cabe destacar el desarrollo de criterios e indicadores para evaluar mecanismos de participación ciudadana desde el mencionado enfoque.

En este sentido, la evaluación puede organizarse en tres niveles. Primero, debe revisarse la estructura institucional y normativa, es decir, si existen leyes, reglamentos, instituciones, procedimientos y recursos que reconozcan y sostengan la participación ciudadana. Segundo, debe analizarse el proceso, valorando cómo se implementan esos mecanismos en la práctica: si se convoca oportunamente, si se brinda información suficiente, si existen condiciones de acceso, si se incluyen

⁸ Ídem.

⁹ Ídem.

¹⁰ Ídem.

distintos sectores sociales y si las personas pueden participar en condiciones de igualdad. Tercero, deben observarse los resultados, para determinar si la participación tuvo efectos reales, si las opiniones ciudadanas fueron consideradas y si el proceso contribuyó a mejorar la decisión pública¹¹.

Además, una evaluación con enfoque de derechos humanos debe incorporar información cuantitativa y cualitativa. No basta con contar cuántas personas asistieron, cuántas observaciones se presentaron o cuántas audiencias se realizaron. También es necesario conocer la experiencia de quienes participaron, las barreras que enfrentaron, la calidad de la información recibida, la apertura de las autoridades al diálogo y el grado de incidencia que tuvieron sus aportes¹².

Este tipo de evaluación también exige considerar distintas fuentes y perspectivas. Deben tomarse en cuenta los registros administrativos, estadísticas, encuestas, documentos oficiales, entrevistas, observaciones de campo y testimonios de actores clave. Entre estos actores no solo deben estar las autoridades públicas o los equipos técnicos, sino también las personas titulares de derechos, especialmente aquellas que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad o exclusión¹³.

En relación con la participación ciudadana, los principales estándares de derechos humanos que deben orientar la evaluación son: la existencia de condiciones mínimas para ejercer el derecho; la asignación de recursos suficientes para que los mecanismos participativos funcionen; la igualdad y no discriminación; el acceso oportuno a información clara, completa y comprensible; la rendición de cuentas sobre cómo fueron consideradas las opiniones ciudadanas; y la progresividad,

¹¹ Yoma, S. M. (2024). Criterios e indicadores para evaluar mecanismos de participación ciudadana desde el enfoque de derechos humanos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (35), 26–43. <https://doi.org/10.24965/gapp.11258>

¹² Ídem.

¹³ Ídem.

entendida como la obligación estatal de mejorar los mecanismos de participación y evitar retrocesos en su protección¹⁴.

Considerando el reconocimiento nacional e internacional de la participación ciudadana como parte esencial del derecho humano al ambiente sano y, después de identificar los criterios mínimos que han sido identificados como necesarios para la realización de este derecho, se realiza un contraste a la luz de la normativa aplicable.

En primer lugar, ha de señalarse que las regulaciones legales son escuetas, por lo que el principio de participación ciudadana se desarrolla principalmente a nivel reglamentario, a través del Decreto Ejecutivo n.º 43898-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC.

Esta norma, si bien, reconoce la viabilidad social de manera implícita, no la desarrolla como un estándar jurídico robusto. Aunque incorpora referencias al potencial efecto social dentro de la significancia del impacto ambiental, permite delimitar áreas de influencia, contempla componentes socioeconómicos y prevé mecanismos como audiencias estos elementos aparecen dispersos y no conforman una prueba normativa clara sobre la viabilidad social de los proyectos.

En particular, el reglamento no exige demostrar aceptación social, licencia social, consentimiento comunitario —salvo en los casos de consulta indígena—, distribución justa de cargas y beneficios, ni mecanismos preventivos para gestionar conflictos socioambientales. Esta omisión resulta relevante porque la participación ambiental no debe limitarse a informar o recibir observaciones, sino que debe permitir incorporar preocupaciones, conocimientos locales y condiciones sociales en la valoración sustantiva del proyecto. Por ello, la viabilidad social debería evaluarse como parte central de la calidad de la evaluación de impacto ambiental, y no como un elemento accesorio o meramente procedimental.

¹⁴ Ídem

La siguiente tabla sintetiza el análisis del mencionado reglamento a la luz de los estándares de derechos humanos:

Estándar del marco de investigación	Situación en el Decreto 43898	Valoración
Participación temprana	Se permite participación en cualquier etapa, pero no se exige participación desde la fase de alcance o diseño preliminar.	Cumplimiento parcial.
Acceso a información clara y oportuna	Se prevé consulta de expediente y publicación de EsIA, pero no se regula lenguaje no técnico, formatos accesibles ni plazos mínimos de análisis.	Débil.
Participación significativa	Observaciones se incorporan y valoran, pero no se exige trazabilidad de incidencia.	Insuficiente.
Inclusión y no discriminación	Hay remisión a consulta indígena, pero no reglas generales para grupos vulnerabilizados o barreras digitales/territoriales.	Insuficiente.
Rendición de cuentas	La resolución final debe valorar observaciones, pero no hay obligación robusta de respuesta individualizada o matriz de observaciones.	Parcial.
Seguimiento participativo	Hay denuncias, bitácora, COMIMA y seguimiento, pero COMIMA es excepcional.	Parcial.

Progresividad/no regresividad	El reglamento invoca no regresión, pero la simplificación y reducción de plazos pueden tensionar el estándar si reducen oportunidades efectivas de participación.	Riesgo jurídico.
-------------------------------	---	------------------

A partir del análisis que se presenta, se propone esta iniciativa de ley con el objetivo de darle rango de legal a los presupuestos mínimos necesarios para la realización del derecho a la participación ciudadana de conformidad con los parámetros de derecho internacional aplicables y, en consecuencia, se somete a la discusión de las diputadas y los diputados.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

ADICIÓN DE UN ARTÍCULO 17 TER A LA LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE, N°7554 DEL 04 DE OCTUBRE, LEY PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

ARTÍCULO ÚNICO. – Para que se adicione un nuevo artículo 17 ter a la Ley Orgánica del Ambiente, N°7554 del 13 de noviembre de 1995. El texto dirá:

Artículo 17 ter. Participación ciudadana en los procesos de evaluación ambiental

Toda actividad, obra o proyecto sujeto a evaluación de impacto ambiental deberá garantizar un proceso de participación ciudadana ambiental significativo, temprano, informado, inclusivo, transparente, continuo y con capacidad real de incidencia en la decisión administrativa correspondiente.

La participación ciudadana ambiental no podrá reducirse a la mera comunicación, divulgación, consulta formal del expediente o recepción de observaciones. Deberá constituir un componente sustantivo del procedimiento de evaluación ambiental y una condición necesaria para valorar la viabilidad ambiental y social de la actividad, obra o proyecto.

Para tales efectos, la autoridad ambiental competente deberá asegurar, como mínimo, lo siguiente:

a) **Participación temprana.** La participación deberá habilitarse desde las etapas iniciales del procedimiento, incluyendo la fase de definición del alcance de los estudios, la delimitación del área de influencia, la identificación de impactos

potenciales y la formulación preliminar de medidas de prevención, mitigación, compensación, restauración y seguimiento.

b) **Acceso efectivo a la información.** La información ambiental, social, técnica y jurídica relevante deberá ponerse a disposición de la ciudadanía de forma previa, oportuna, completa, comprensible, gratuita, accesible y en formatos adecuados. La autoridad ambiental deberá exigir resúmenes no técnicos, lenguaje claro y, cuando corresponda, traducciones, materiales culturalmente pertinentes o mecanismos de apoyo para garantizar la comprensión efectiva de la información por parte de las comunidades potencialmente afectadas.

c) **Plazos suficientes.** La ciudadanía deberá contar con plazos razonables y suficientes para analizar la información, formular observaciones, solicitar aclaraciones y aportar elementos técnicos, sociales, culturales, ambientales o jurídicos al expediente

d) **Plan de participación ciudadana.** En los proyectos de impacto ambiental moderado, alto, o aquellos ubicados en áreas ambientalmente frágiles, territorios indígenas, zona marítimo terrestre, áreas con conflictividad socioambiental o comunidades potencialmente afectadas, el desarrollador deberá presentar un Plan de Participación Ciudadana. Dicho plan deberá identificar actores afectados e interesados, área de influencia social, objetivos, metodología, mecanismos de convocatoria, cronograma, recursos, responsables, medidas de inclusión, mecanismos de devolución y formas de incorporación de los aportes ciudadanos al diseño, evaluación, mitigación, compensación y seguimiento del proyecto.

e) **Inclusión e igualdad.** La autoridad ambiental deberá adoptar medidas positivas para garantizar la participación de personas, comunidades y grupos en situación de vulnerabilidad o históricamente excluidos, incluyendo mujeres, personas adultas mayores, juventudes, personas con discapacidad, comunidades rurales, costeras, campesinas, indígenas, afrodescendientes y otras poblaciones que puedan enfrentar barreras sociales, económicas, lingüísticas, tecnológicas, territoriales o culturales para participar.

f) **Mecanismos territoriales y presenciales.** La participación no podrá depender exclusivamente de medios digitales. Cuando la naturaleza, ubicación o impactos del proyecto lo ameriten, deberán realizarse mecanismos presenciales, comunitarios o territoriales en lugares, horarios y condiciones que permitan la asistencia efectiva de las personas potencialmente afectadas. Las audiencias públicas, reuniones informativas o espacios participativos deberán realizarse preferentemente en el área de influencia directa del proyecto.

g) **Audiencias públicas obligatorias.** La autoridad ambiental deberá convocar audiencia pública cuando se trate de proyectos de alto impacto ambiental, proyectos sometidos a Estudio de Impacto Ambiental, proyectos ubicados en áreas ambientalmente frágiles, territorios indígenas, zona marítimo terrestre, áreas protegidas o sus zonas de influencia, o cuando exista solicitud fundada de comunidades, organizaciones sociales, gobiernos locales u otras personas interesadas.

h) **Viabilidad social.** La evaluación ambiental deberá incorporar un análisis de viabilidad social proporcional a la magnitud, naturaleza, ubicación e impactos del proyecto. Este análisis deberá valorar, entre otros aspectos, la percepción y preocupaciones de las comunidades, la distribución de cargas y beneficios, la conflictividad socioambiental existente o potencial, los impactos diferenciados sobre grupos en situación de vulnerabilidad, la suficiencia de los mecanismos de información y consulta, y la aceptabilidad social de las medidas propuestas.

El incumplimiento sustancial de las obligaciones establecidas en este artículo constituirá un vicio esencial del procedimiento de evaluación ambiental y podrá dar lugar a la nulidad de la viabilidad ambiental otorgada, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que correspondan.

Rige a partir de su publicación.

Diputada	Firma
