

**ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA
REPÚBLICA DE COSTA RICA**

PROYECTO DE LEY

**ADICIÓN DE UN PÁRRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 28 DE LA
LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE, N.º 7554, DE 4 DE OCTUBRE
DE 1995; LEY PARA AUTORIZAR AL ESTADO A DECLARAR
PROHIBICIONES Y MORATORIAS AMBIENTALES**

**DEL DIPUTADO VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA Y OTRAS DIPUTADAS Y
DIPUTADOS**

EXPEDIENTE N. º25.870

PROYECTO DE LEY

ADICIÓN DE UN PÁRRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 28 DE LA LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE, N.º7554, DE 4 DE OCTUBRE DE 1995; LEY PARA AUTORIZAR AL ESTADO A DECLARAR PROHIBICIONES Y MORATORIAS AMBIENTALES

Expediente N. º25.870

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La presente iniciativa de ley encuentra su sustento en la necesidad identificada en relación con las potestades de ordenamiento territorial de los Gobiernos Locales y las responsabilidades del Estado, incluidas las Municipalidades, de tomar las medidas necesarias para evitar los daños ambientales.

I- Descripción de la problemática

La planificación territorial en Costa Rica ha sido encomendada a los Gobiernos Locales a través de la Constitución Política (artículo 169 y la Ley de Planificación Urbana). A pesar del desarrollo normativo, hay una serie de dificultades prácticas que impiden su adecuado cumplimiento.

De acuerdo con el documento de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012-2040, un marco estratégico diseñado por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, “[d]urante los últimos cuarenta años, la planificación urbana en Costa Rica ha sido débil y de bajo impacto”. En particular, “(...) los Gobiernos Locales tienen el marco legal más completo y vinculante para la administración y planificación del territorio, que el nivel regional, en él predomina la falta de capacidades técnicas y financieras en la elaboración e implementación real de planes de ordenamiento territorial.”

Las cifras reflejan un significativo rezago en la elaboración y aprobación de planes reguladores, lo que limita la planificación y la toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial. Se estima que solo 44 cantones cuentan con un plan regulador, y cerca de la mitad de ellos son parciales. Además, aproximadamente la mitad del territorio nacional carece de instrumentos de planificación, mientras que varios de los planes vigentes requieren actualización por su antigüedad y falta de respuesta a las actuales dinámicas de desarrollo territorial.

En ese contexto, desde 1999 se ha presentado un creciente uso de figuras derivadas de la aplicación del principio precautorio como medidas para suspender el desarrollo o el crecimiento de ciertas actividades con enormes impactos en el territorio, dada la ausencia de herramientas de ordenamiento territorial efectivamente desarrolladas e implementadas. Estas medidas han sido implementadas como una medida de protección ante la ausencia científica sobre los impactos ambientales asociados a una determinada actividad, sea la exploración y explotación de petróleo (Talamanca)¹, las represas hidroeléctricas (Upala)², los monocultivos (Guácimo, Pococí y Los Chiles)³, entre otras.

Esta decisión municipal de resolver la problemática asociada a la falta de capacidades técnicas y financieras de realizar y mantener actualizados los planes reguladores, responde a la aplicación directa de los principios que rigen el derecho

¹ La primera moratoria municipal en Costa Rica se dio en 1999, en Talamanca. Dicho municipio decidió: “Reiterar la declaratoria del cantón de Talamanca como territorio libre de exploraciones y explotaciones petroleras. Esto implica una moratoria total sobre cualquier actividad conexas a la exploración o explotación petrolera dentro del territorio talamanqueño.” Municipalidad de Talamanca. «Acuerdo del Concejo Municipal». Sesión Extraordinaria n° 97. Municipalidad de Talamanca, Limón.

² Martínez, A. (2025, 29 de agosto). *Upala aprueba extensión de moratoria a proyectos hidroeléctricos por 10 años*. Delfino.cr. <https://delfino.cr/2025/08/upala-aprueba-extension-de-moratoria-a-proyectos-hidroelectricos-por-10-anos>

³ Pomareda, F. (2016, 9 de septiembre). *Sala Constitucional anula moratoria a la expansión piñera*. SURCOS Digital. <https://surcosdigital.com/sala-constitucional-anula-moratoria-a-la-expansion-pinera/>; Barquero, M. (2012, 2 de mayo). *Dos cantones refuerzan moratoria a piñeras*. La Nación. https://www.fao.org/fileadmin/user_upload/slm_agronoticias/2012/05-30/CR/CR1.pdf [fao.org]

ambiental. Sin embargo, han sido objeto de debate, principalmente, en la jurisdicción constitucional.

El Tribunal Constitucional, ha resuelto en contra de la capacidad de los gobiernos municipales de atender a la obligación constitucional y supraconstitucional de evitar y prevenir los daños ambientales. Específicamente, para el caso de las moratorias ambientales adoptadas en Guácimo, Pococí y Los Chiles, la línea jurisprudencial se ha desarrollado en el siguiente sentido:

*“**Tales restricciones a un derecho fundamental**, además de razonables, proporcionadas y necesarias e idóneas, **deben ser impuestas por el propio texto convencional** –parámetro de convencionalidad conformado por las declaraciones o convenciones sobre derechos humanos que forman parte del derecho internacional público, sentencias y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos-, **la constitución o la ley**”* (el destacado no es del original). Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución N.º 13939 de las once horas con treinta minutos de 18 de octubre de 2013.

El extracto *supra* indicado, refleja la necesidad de legislar de manera que se explicita en el ordenamiento jurídico la posibilidad, tanto de los gobiernos locales, como del Poder central, para poner en práctica el principio precautorio, evitando así la materialización de daños irreversibles al ambiente.

II- Obligación del Estado frente a la problemática

La Constitución Política costarricense contempla, en el numeral 50, el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. A partir de este precepto, se han desarrollado ampliamente las obligaciones y los compromisos del Estado para asegurar la realización del derecho mencionado.

La Declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo, dada en Río de Janeiro en 1992, destaca dentro de los compromisos internacionales, asumidos por el país, en lo que interesa al efecto, particularmente en el principio 15, que reza:

“Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

La Sala Constitucional, ha ampliado sobre los alcances de este principio en el ordenamiento jurídico interno, indicando que este:

*“(...) se fundamenta en la necesidad de tomar y asumir todas las medidas precautorias para evitar o contener la posible afectación del ambiente (...). De esta forma, en caso de que exista un riesgo de daño grave o irreversible o una duda al respecto-, se debe adoptar una medida de precaución e **inclusive posponer la actividad de que se trate**”⁴* (el destacado no es del original).

Más recientemente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante la Opinión Consultiva 32 del año 2025, -la cual es fuente de derecho en el ordenamiento jurídico costarricense y de consulta obligatoria para la Administración Pública-, ha reconocido que los Estados tienen la obligación de darle protección legal a las condiciones para la vida sana en el ecosistema común. Esta obligación implica, el deber de establecer la prohibición de conductas antropogénicas con impacto irreversible en el equilibrio vital de ecosistema planetario, dado que la omisión al respecto socavaría las condiciones necesarias para la vigencia de

⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia N.º 12261, de 20 de julio de 2010 a las seis horas con 24 minutos. Considerando III).

derechos fundamentales de la persona humana ya protegidos por el derecho internacional como normas de jerarquía mayor.⁵

También la Corte reconoce el deber de los Estados en relación con la debida diligencia en sus actuaciones relacionadas con la protección del ambiente, considerando que tanto estos riesgos como la magnitud y el carácter irreversible de los daños que pueden generar son, en gran medida, previsibles. Asimismo, resulta previsible que tales daños afecten especialmente a personas y grupos en situación de vulnerabilidad. Sobre esa debida diligencia, en síntesis, la Corte reconoce que supone, entre otros aspectos relevantes la adopción de medidas preventivas proactivas y ambiciosas para evitar los peores escenarios climáticos⁶.

Considerando lo expuesto, es posible reconocer que el Estado tiene la obligación de tomar las medidas necesarias para evitar los impactos ambientales de las actividades humanas que impliquen daños irremediables. Incluso, si esto implica su prohibición -y, por ende, la suspensión-.

Ahora bien, en el caso particular de las Municipalidades, sus potestades municipales en materia de ordenamiento territorial derivan del artículo 169 de la Constitución Política. Así es reconocido por la Ley de Planificación Urbana, en el numeral 15. Esta situación ha sido abordada por los Tribunales Contencioso Administrativos, que han dispuesto que: “(...) *la titularidad primaria en materia de planificación urbana local corresponde a las municipalidades, con exclusión de cualquier otro ente público...*”⁷. Es decir, la Carta Fundamental otorga una competencia a las corporaciones municipales, que debe ser (en conformidad con el principio de jerarquía de las fuentes) desarrollada a través de la legislación.

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2025). *Opinión Consultiva OC-32/25 sobre emergencia climática y derechos humanos (solicitada por la República de Colombia y la República de Chile)*. <https://www.refworld.org/es/jur/jur/corteidh/2025/es/150252>, párrs. 287 y siguientes.

⁶ Íbidem, párrs. 231 y siguientes.

⁷ Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III. Resolución n°246 de las 3 horas 35 minutos del 18 de junio de 2013. Considerando III.

Por lo tanto, los gobiernos locales están obligados, en virtud de un deber de carácter *jus cogens*, a implementar todas las medidas necesarias para la protección efectiva del ambiente frente a actividades susceptibles de causarle daño, incluyendo la adopción de medidas prohibitivas cuando estas sean necesarias para prevenir afectaciones ambientales.

III- Explicación del proyecto de ley

Mediante esta iniciativa de ley se pretende responder a la necesidad de dejar expresas las competencias en cuanto a la protección del ambiente, como parte de las potestades que tanto los gobiernos locales como el Gobierno central ostentan a partir de la adopción de medidas precautorias, como la moratoria ambiental, de manera que, la finalidad de la iniciativa expuesta es dotar de mecanismos legales al Estado para prevenir o erradicar actividades dañosas para el ambiente, incluso, si se tratare de alternativas distintas a las aquí propuestas, pero que permitan alcanzar el mismo propósito.

Para estos efectos se propone la adición de un segundo párrafo al artículo 28 de la Ley Orgánica del Ambiente, N.º 7554, de 4 de octubre de 1995, de manera que se autorice expresamente la adopción de prohibiciones o moratorias ambientales por parte del Estado.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

**ADICIÓN DE UN PÁRRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 28 DE LA
LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE, N.º7554, DE 4 DE OCTUBRE
DE 1995; LEY PARA AUTORIZAR AL ESTADO A DECLARAR
PROHIBICIONES Y MORATORIAS AMBIENTALES**

ARTÍCULO ÚNICO. - Adiciónese un segundo párrafo al artículo 28 de la Ley Orgánica del Ambiente, N.º 7554, de 4 de octubre de 1995, para que en adelante se lea:

“Artículo 28.- Políticas del ordenamiento territorial

Es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.

El Poder Ejecutivo y las municipalidades podrán declarar prohibiciones absolutas cuando exista certeza científica que demuestre la incompatibilidad de los riesgos ambientales y sanitarios de una determinada actividad, obra o proyecto con el derecho a un ambiente sano y la salud pública.

Asimismo, podrán declararse moratorias ambientales con fundamento en el principio de precautorio, que impliquen la suspensión temporal del otorgamiento de autorizaciones para el desarrollo de actividades, obras o proyectos, cuando haya suficientes evidencias de peligro de daño grave o irreversible para el ambiente o la salud de las personas.

La falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de las medidas precautorias.”

Rige a partir de su publicación. -

**ADICIÓN DE UN PÁRRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 28 DE LA
LEY ORGÁNICA DEL AMBIENTE, N.º 7554, DE 4 DE OCTUBRE
DE 1995; LEY PARA AUTORIZAR AL ESTADO A DECLARAR
PROHIBICIONES Y MORATORIAS AMBIENTALES**

DIPUTADA	FIRMA