

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **16033**

8 de octubre del 2024  
**DFOE-SOS-0592**

Señora  
Cynthia Díaz Briceño  
Jefa de Área  
Área de Comisiones Legislativas IV  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Estimada señora:

**Asunto:** Opinión sobre el proyecto de ley denominado “Reforma del artículo 32, de la Ley n.º 7554 del 4 de octubre de 1995 y sus reformas, denominada Ley Orgánica del Ambiente”, tramitado bajo el expediente n.º 24.230

Se atiende su oficio n.º AL-CPEAMB-0649-2024 del 13 de setiembre de 2024, mediante el cual solicitó criterio de la Contraloría General sobre el proyecto de ley denominado “Reforma del artículo 32, de la Ley n.º 7554 del 4 de octubre de 1995 y sus reformas, denominada Ley Orgánica del Ambiente”, tramitado bajo el expediente n.º 24.230.

## **I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

El proyecto de ley pretende establecer que la creación de áreas silvestres protegidas se lleve a cabo exclusivamente mediante acto legislativo, tal como lo exige la normativa vigente actualmente para la reducción de dichas zonas, y que ésta ya no sea una potestad del Poder Ejecutivo.

En la exposición de motivos se indica que este proyecto responde a la necesidad imperiosa de garantizar la preservación y gestión sostenible del patrimonio ambiental, en estricto cumplimiento de los principios constitucionales y legales que rigen la protección del medio ambiente en el país. Se argumenta que la creación de una zona protegida mediante ley fomenta la transparencia y la participación ciudadana, pues al someter este proceso a la deliberación pública y a la aprobación legislativa, se ofrece a la sociedad la oportunidad de expresar opiniones, preocupaciones y aportes, asegurando que la decisión final refleje una visión compartida sobre la importancia de conservar y proteger el entorno natural del país.

## II. OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

El análisis del Órgano Contralor se hace en función de su ámbito de competencia, razón por la cual los asuntos de otra naturaleza contenidos en el articulado del citado proyecto que se apartan a esa premisa, no son abordados considerando que por su especialidad le corresponde a otras instancias emitir opinión o criterio, conforme a las facultades que son asignadas por el ordenamiento jurídico. Estas observaciones buscan proporcionar información al legislador sobre los riesgos potenciales en la implementación de la propuesta.

### a) Sobre aspectos generales

Según lo expuesto, este proyecto pretende establecer que la creación de áreas silvestres protegidas (ASP) se lleve a cabo exclusivamente mediante acto legislativo, tal como lo exige la normativa vigente actualmente para la reducción de dichas zonas. En aras de lograr este fin, el texto propone suprimir de forma implícita la competencia asignada actualmente al Poder Ejecutivo para la creación de ASP vía decreto.

Al respecto, en materia ambiental, la Sala Constitucional y el Tribunal Contencioso han señalado que las ASP declaradas por el Poder Ejecutivo son bienes sujetos al régimen del Patrimonio Natural del Estado, por tener un alto valor para los ecosistemas, especies amenazadas o desde el punto de vista científico son delimitadas por el Poder Ejecutivo. A partir de su declaratoria, se pretende dotar a estas zonas geográficas de una vocación conservacionista y proteccionista necesaria para cumplir su función<sup>1</sup>.

Además, la jurisprudencia ha señalado que resulta evidente que el Poder Ejecutivo no puede reducir los límites territoriales de un ASP, pero sí puede extenderlos. De ahí que los decretos cuya derogación o puesta en vigencia hayan producido como consecuencia el aumento del territorio de una determinada área protegida, son plenamente constitucionales. Al respecto, la Sala Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera:

“En este orden de ideas, puesto que esta acción se dirige contra un **decreto ejecutivo** que amplió los límites de un parque nacional -Isla del Coco- extendiéndose a una distancia de quince kilómetros sobre el mar, medida desde la línea de bajamar de la costa, es que es importante determinar que **lo hace en el pleno ejercicio de sus facultades, tanto legales como constitucionales**, por tratarse de un bien demanial.(...)”

Deben esas normas interpretarse en sentido restrictivo, de manera que, **la exigencia de establecer los límites de los parques nacionales a través de una ley es únicamente cuando va en detrimento del mismo, es decir, cuando se**

---

<sup>1</sup> Sala Constitucional, resoluciones n.º 21258-2010, 16938-2011, 15548-2020; Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV, resolución n.º 24-2015.

DFOE-SOS-0592

3

8 de octubre, 2024

**quiera reducir su extensión**, y no cuando se quieran extender los límites de las zonas protectoras del patrimonio forestal del Estado”<sup>2</sup>. Resaltado no es del original

Es así como, actualmente la declaratoria de un ASP la hace el Poder Ejecutivo, a través del MINAE, o el Poder Legislativo “tomando en consideración sus parámetros geográficos, bióticos, sociales y económicos que justifiquen el interés público”<sup>3</sup>. Por ello, cuando se trate de un bien demanial resulta ilógico pensar que el Estado esté limitado o imposibilitado en su actuación en resguardo de la flora y la fauna de nuestras tierras”<sup>4</sup>.

Ahora bien, conviene señalar en relación a la normativa ambiental expuesta, que no se observa que la presente iniciativa se sustente en un análisis riguroso de los contenidos en materia de creación de nuevas áreas silvestres protegidas, que demuestre la pertinencia de modificar las regulaciones actuales en materia ambiental, así como la utilidad social del cambio de este artículo.

Por el contrario, resulta necesario indicar que para el cumplimiento del fin de esta propuesta este proyecto resulta insuficiente, lo anterior debido a que una reforma de este tipo requeriría abordarse con una visión sistémica de la normativa ambiental, ya que con la simple reforma del artículo 32 de la Ley n.º 7554, se generarían inconsistencias con el resto del ordenamiento jurídico; ejemplo de esto son los artículos 36 inciso f) y 37 del mismo cuerpo normativo. Además, existen otras habilitaciones, expresas o implícitas en la materia, por ejemplo el artículo 3 inciso i) de la Ley Forestal, Ley n.º 7575; el artículo 82 de la Ley de Conservación de la Vida Silvestre, Ley n.º 7317, entre otros.

Finalmente, la iniciativa expone como parte de su fundamento que la creación de una zona protegida mediante ley promueve la transparencia, participación ciudadana y la toma de decisiones con base en criterios técnicos. Sin embargo, la normativa actual en el artículo 36 de la Ley n.º 7554, ya abarca la necesidad de incorporar diferentes estudios técnicos para la creación de ASP y en el informe n.º DFOE-SOS-IF-00002-2021<sup>5</sup>, este Órgano Contralor concluyó que el diseño de la política pública para la protección, conservación y uso sostenible de la biodiversidad en las áreas silvestres protegidas fue eficaz al considerar los principios de buena gobernanza previstos por el ordenamiento jurídico; conclusión en la que se analizó la rendición de cuentas y la participación de las partes interesadas en las políticas ambientales.

---

<sup>2</sup> Sala Constitucional, resolución n.º 5204 - 2004; Tribunal Contencioso Administrativo, Sección I, resolución n.º 2-2016.

<sup>3</sup> Ley 7575, art. 3 inc i.

<sup>4</sup> Sala Constitucional, resoluciones n.º 5399-1993, 5204-2004, 5975-2006, 11155-2007, 1056-2009, 1056-2009, 16938-2011, 2678-2012 y 16793-2019. Tribunal Contencioso Administrativo, Sección I, resolución n.º 2-2016

<sup>5</sup> Contraloría General de la República. Informe de Auditoría Operativa acerca de la eficacia del Estado en la definición de la política pública para la protección, conservación y uso sostenible de la Biodiversidad dentro de las Áreas Silvestres Protegidas. Informe n.º DFOE-SOS-IF-00002-2021 del 21 de junio de 2021.

DFOE-SOS-0592

4

8 de octubre, 2024

En razón de lo expuesto, este Órgano Contralor no visualiza la necesidad de elevar a rango de Ley la creación de todas las ASP, esto debido a que ya se cuenta con los instrumentos jurídicos en la normativa actual que otorgan seguridad jurídica en los aspectos que pretende suplir esta propuesta; sin embargo, en caso de que la voluntad del legislador persista, se recomienda realizar una revisión armoniosa de todo el ordenamiento, ya que con la redacción actual se estarían generando varias inconsistencias normativas.

En los términos anteriores se da por atendido el requerimiento formulado a la Contraloría General.

Atentamente,

Lía Barrantes León  
**Gerente de Área**

Bryan Guevara Gómez  
**Fiscalizador Asociado**

**CGR** | Firmado  
**digitalmente**  
Valide las firmas digitales

AAP/pmt

**Ce:** Despacho Contralor, CGR.  
Expediente

**G:** 2024001207-17

**NI:** 19623-2024