

Al contestar refiérase
al oficio n.º **01211**

3 de febrero, 2026
DFOE-SOS-0051

Señora
Cinthya Díaz Briceño
Jefe del Área
Comisiones Legislativas IV
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto del proyecto de ley denominado: “Justicia para los dueños de los bosques y el derecho a la propiedad de la península de Osa y el país (reforma de los artículos 13,14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Forestal, ley n.º 7575 del 13 de febrero de 1996)”, expediente legislativo n.º 25.072

Se atiende su oficio n.º AL-CPEAMB-2958-2025 del 21 de octubre de 2025, mediante el cual solicitó asesoría de la Contraloría General sobre el proyecto de ley denominado: “Justicia para los dueños de los bosques y el derecho a la propiedad de la península de Osa y el país (reforma de los artículos 13,14, 15, 16, 17 y 18 de la Ley Forestal, ley n.º 7575 del 13 de febrero de 1996)”, expediente legislativo n.º 25.072 y se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

La exposición de motivos indica que la propuesta tiene como propósito modernizar el título segundo de la Ley Forestal sobre “Patrimonio Natural del Estado” (PNE), con la finalidad de incluir un enfoque más equilibrado entre conservación y aprovechamiento racional de las personas que mucho tiempo antes de la entrada en vigencia de la Ley Forestal, n.º 7575 habitan los territorios que hoy forman parte del PNE.

DFOE-SOS-0051

2

3 de febrero, 2026

Expresa que el fin del proyecto es garantizar los derechos de propiedad, la libertad económica y el desarrollo sostenible en estos territorios que antes de ser declarados PNE ya estaban ocupados, imponiendo restricciones severas al uso de la tierra.

Refiere en forma específica al Asentamiento Campesino Osa, donde las personas y familias que lo habitan se enfrentan ante una situación de inseguridad jurídica por la interpretación restrictiva de la legislación forestal, a pesar de poseer títulos de adjudicación otorgados por parte del Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER), anteriormente Instituto de Desarrollo Agrario e ITCO.

Además, menciona que con base en el artículo 7 de Ley de Informaciones Posesorias, el titular que se encuentre dentro de zonas declaradas parque nacional, reserva biológica, reserva forestal o zona protectora, puede demostrar haber ejercido posesión decenal al menos diez años antes a la fecha de vigencia de la ley o decreto que creó el área silvestre respectiva. Y adiciona que la Ley Forestal actual impone restricciones al uso de la tierra, obstaculizando el desarrollo de actividades productivas sostenibles y generando inseguridad jurídica para los habitantes que históricamente han ocupado espacios como la Península de Osa y Puerto Jiménez.

Señala que el éxito de la recuperación boscosa no calibró las consecuencias socioeconómicas de esas poblaciones ya que, aún con títulos de adjudicación o derechos adquiridos por prescripción, no lo pueden ejecutar. Y por ello, desde una perspectiva liberal y basados en el derecho de propiedad privada contemplado en el artículo 45 constitucional, proponen eliminar una prohibición absoluta en el PNE, por una regulación técnica, incentivos y responsabilidad ambiental. Se busca con ello, corregir la contradicción sistémica donde el Estado reconoce derechos pero impide su ejecución generando indemnizaciones.

De esta forma, los cambios propuestos pretenden adjuntar un último párrafo al artículo 13, para reconocer los derechos de posesión de buena fe o derivados de actos administrativos declarativos de derechos emitidos por el INDER, ocupados por no menos de 10 años antes de la entrada en vigencia de la norma que declaró el área silvestre protegida.

Agrega también un último párrafo al artículo 14, para exceptuar la condición de inembargable e inalienable a las posesiones históricas o con actos declarativos de derechos anteriores. Propone para estos casos iniciar procesos de regularización de los poseedores históricos o sus herederos, mediante titulación, establecimiento de contratos de uso sostenible u otros mecanismos que reconozcan los derechos adquiridos.

Adiciona un párrafo al final al artículo 15, para que se realicen estudios técnicos que incluya criterios económicos e históricos antes de incorporar terrenos al PNE. En el artículo 16 propone introducir un párrafo para garantizar la participación comunitaria en la delimitación del PNE con la finalidad de respetar los derechos de posesión o propiedad adquiridos y establece mecanismos alternativos de resolución de conflictos, evitando desalojos administrativos.

En el caso del artículo 17, incorpora un párrafo para que en el catastro del PNE se incluyan los derechos de uso, posesión y propiedad históricamente consolidados en éstas áreas. Y finalmente, en el artículo 18 que autoriza labores en el PNE propone, además de los usos ya contemplados, autorizar y promover actividades productivas sostenibles en asentamientos históricos y con derechos reconocidos, estableciendo programas especiales de titulación o regularización.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la Contraloría General no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente.

En primer lugar, con respecto a la exposición de motivos, debe indicarse que el párrafo del artículo 7 de la Ley de Informaciones Posesorias al que se hace alusión, fue declarado inconstitucional por parte de la Sala Constitucional mediante resolución n.º 4587-1997. La Sala dejó sin efecto la interpretación judicial de ese párrafo, de acuerdo con el cual "para titular terrenos comprendidos en parques nacionales, reservas biológicas, reservas forestales o zonas protectoras, se requiere posesión personal con diez años de antelación a la fecha de vigencia de la ley o el decreto que crea el área silvestre protegida, y que no favorece en estos casos la posesión transmitida por anteriores poseedores."

En la misma línea jurisprudencial, la resolución n.º 8560-2001 declaró inconstitucional la Ley de titulación de tierras ubicadas en reservas nacionales, ley n.º 7599, por no dar audiencia a la Procuraduría General u otra institución en defensa de la propiedad demanial y las áreas silvestres protegidas. Al respecto la Sala Constitucional indicó lo siguiente:

"...el procedimiento dicho, implica una desprotección jurídica para la propiedad demanial y las zonas protegidas, por cuanto no hay una intervención en el proceso, de ninguna Institución estatal que demuestre que el terreno, no es apto para ser titulado, violentándose con ello los artículos 7, 50, 89 y 121 inciso 14 constitucionales y los Convenios Internacionales suscritos para la protección al medio ambiente, al existir un inminente peligro de titularse bienes, que no deben ser habitados por sus condiciones ecológicas de conservación. En consecuencia, el procedimiento de titulación establecido en la ley impugnada, no resguarda de forma suficiente el derecho de los terceros que tuvieren un mejor derecho sobre la finca a titular, sino que el trámite resulta casi oculto y con resultados onerosos sumamente graves. Existe además una desprotección total de los bienes demaniales o áreas protegidas, por no existir audiencia alguna para la Procuraduría u otra institución, por lo cual, el desconocimiento por parte de éstas, podría significar una lesión grave a los intereses públicos. Finalmente, no permite una protección previa del derecho de propiedad, sino sólo a posteriori y de forma precaria, lo que violenta también los artículos 33 y 39 constitucionales, puesto que la ley no le otorga la posibilidad de defensa a los terceros interesados, tratándoles en este sentido, desigualmente al ubicarles en desventaja ante la posibilidad de proteger sus derechos."

DFOE-SOS-0051

4

3 de febrero, 2026

En línea con lo anterior, considera el Órgano Contralor que promover una reforma al Título Segundo, Capítulo Único de la Ley Forestal que regula el Patrimonio Nacional del Estado, para que poseedores de buena fe, con más de 10 años de presunta ocupación antes de la declaratoria de un área silvestre protegida en todo el territorio nacional o quienes cuenten con derechos derivados de actos administrativos declarativos emitidos por el ITCO-IDA o INDER, puedan regularizar la tenencia de la tierra y autorizar y promover el desarrollo de actividades productivas sostenibles que garanticen su permanencia y el desarrollo de sus actividades tradicionales sostenibles en forma general para todo el país, resulta contrario al principio de no regresión de la norma ambiental y el principio de progresividad.

Dichos principios operan conjuntamente y se convierten en límites para retroceder en los niveles de protección ambiental alcanzados, incluso si se modifican normas. Cualquier cambio normativo que potencialmente reduzca esta protección debe contar con un fundamento técnico-científico robusto y una interpretación que no menoscabe el nivel de protección ambiental previamente logrado. Por su parte, el principio de progresividad ambiental exige que la protección y los derechos relacionados con el medio ambiente avancen de forma continua y gradual. Esto implica que la calidad de la protección lograda no debe disminuir, y por ende, las normativas y políticas ambientales deben evitar empeorar la situación actual. Por el contrario, es obligatorio adoptar medidas progresivas que aseguren un entorno más saludable para las generaciones presentes y futuras.

Si bien el Asentamiento Campesino de Osa presenta una problemática socioeconómica particular que debe abordarse, la situación jurídica derivada del Decreto Ejecutivo n.º 10088 del 2 de mayo de 1979 exige un tratamiento específico. Dicho decreto transfirió al ITCO (actualmente INDER) bienes expropiados para cumplir con los objetivos de la Ley n.º 2825 de 14 de octubre de 1961: fomentar una distribución más equitativa de la riqueza, asegurar la conservación y el uso adecuado de las reservas de recursos naturales renovables de la Nación, y reconocer la existencia y legitimidad de la propiedad privada.

Por lo tanto, la propuesta legislativa debería ser muy concreta o especial que permita un trato excepcional y no una reforma de carácter general como se pretende en el proyecto de ley en consulta. Una reforma general como la que se propone abre una excepción para el Patrimonio Natural del Estado en todo el territorio nacional, lo cual contraviene principios fundamentales como la progresividad y la no regresión de la norma ambiental, así como el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Igualmente la Sala Constitucional ha manifestado la improcedencia de la titulación en las áreas que constituyen Patrimonio Natural del Estado, señalando puntualmente lo siguiente:

DFOE-SOS-0051

5

3 de febrero, 2026

“(…) Por ello, será inconstitucional toda disposición normativa que permita o faculte a la Administración titular bienes de dominio público de manera genérica, y máxime cuando se trate de bienes que conforman el patrimonio natural del Estado cualquiera que sea su denominación o categoría –parques nacionales, reservas forestales, reservas biológicas, zonas protectoras, refugios de vida silvestre, humedales, monumentos naturales– zona marítimo terrestre, zonas de protección hidrográfica, reservas indígenas, patrimonio histórico-arquitectónico, recursos mineros, patrimonio arqueológico, zona limítrofe, para someterlas al régimen de dominio privado, máxime cuando no se cuenta con el estudio técnico-científico previo, según se ha anotado”. (ver resolución n.º 02063-2007 del 14 de febrero del 2007)

Además, en cuanto al propósito de la iniciativa y sus alcances, respecto de la problemática que se intenta solucionar, es importante que el legislador valore la importancia de contar con datos, estudios, diagnósticos y demás elementos objetivos que permitan documentar con certidumbre la situación, a efectos de considerar lo pertinente, especialmente en cuanto a la utilidad y el impacto esperado con las medidas que se pretende implementar para cumplir con la finalidad del proyecto.

Por otra parte, la información que consta en el expediente no brinda certidumbre en cuanto a la población meta que resultaría beneficiaria de las medidas legales que se pretende impulsar. Sobre esto, ya la Contraloría General ha indicado anteriormente lo siguiente:

“La omisión de dichos análisis, puede acarrear falta de claridad sobre los alcances de la iniciativa, aspecto que incluso puede generar un riesgo importante para la sociedad costarricense, respecto a la tutela del derecho constitucional a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículo 50 constitucional), fundamentalmente si se toma en consideración la fragilidad ambiental que caracteriza la zona sur del país, así como la existencia de zonas pertenecientes al patrimonio natural del Estado en esos terrenos. /.../. Esto en virtud de la tutela especial que amerita este tipo de bienes, puesto que se enmarca dentro de los fines más importantes del Estado como es la protección de las bellezas naturales (artículo 89 constitucional), por ende resulta valioso hacer notar al legislador la importancia de requerir e incorporar en la discusión legislativa los estudios necesarios y pertinentes para sustentar la propuesta con adecuado respaldo objetivo que acredite razonablemente un equilibrio óptimo de acuerdo con las distintas motivaciones y fundamentalmente con apego absoluto al Texto Fundamental.” Oficio n.º DJ-1097-2022 (8375) del 19 de mayo de 2022.

De este modo, resulta importante reiterar que la iniciativa propuesta podría violentar principios esenciales dentro de la tutela ambiental derivados del artículo 50 de nuestra Constitución Política, en el cual el Estado se constituye como garante en la protección y conservación del medio ambiente y responsable de evitar que se generen daños que menoscaben ese patrimonio.

DFOE-SOS-0051

6

3 de febrero, 2026

III. Conclusiones

A criterio del Órgano Contralor, el proyecto en comentario contraviene los principios de progresividad y no regresión del derecho ambiental, de ahí que se sugiera un examen exhaustivo de su texto, con datos e información actualizada, integrando el criterio de la Procuraduría General de la República, un actor fundamental por sus competencias, una vez que ingrese la respuesta al expediente, a fin de determinar su viabilidad jurídica, necesidad y conveniencia. Asimismo, y por la relevancia del tema, se recomienda la consulta al Departamento de Servicios Técnicos.

Por lo demás, debe tenerse en cuenta el interés de los habitantes de la zona, así como de las futuras generaciones, por tratarse de Patrimonio Natural del Estado cuya protección es un deber insoslayable.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

María Virginia Cajiao Jiménez
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

AAP/mrp

Ce: Despacho Contralor, CGR.
Gerente de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR.

NI: 24073-2025

GP: 2025000841-33