

Al contestar refiérase
al oficio n.º **07636**

15 de junio, 2026
DFOE-SOS-0290

Señora
Cinthya Díaz Briceño
Jefa de Área
Área de Comisiones Legislativas IV
ASAMBLEA LEGISLATIVA

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto dictaminado del proyecto de ley denominado "Ley para la regularización, indemnización y blindaje jurídico de las tierras incorporadas al patrimonio natural del estado y áreas silvestres protegidas", expediente legislativo n.º 25.416

Nos referimos a su oficio n.º AL-CPEAMB-4548-2026 del 28 de abril de 2026, mediante el cual solicita asesoría de la Contraloría General de la República (CGR) acerca del proyecto de ley denominado "Ley para la regularización, indemnización y blindaje jurídico de las tierras incorporadas al patrimonio natural del estado y áreas silvestres protegidas", tramitado mediante el expediente legislativo n.º 25.416; se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes en su exposición de motivos

De acuerdo con la exposición de motivos, el proyecto de ley busca saldar la deuda histórica con propietarios cuyas tierras fueron expropiadas e integradas a áreas silvestres sin el pago correspondiente, situación que expone al Estado a constantes litigios judiciales. La iniciativa busca equilibrar el derecho constitucional de disfrutar un medio ambiente sano (artículo 50) con el derecho constitucional de la propiedad privada (artículo 45). Expone que la inseguridad territorial debilita significativamente la gestión de conservación y restauración de los recursos naturales en el país. En ese orden de ideas, procura otorgar seguridad jurídica para facilitar el control estatal pleno, así como la restauración ecológica efectiva dentro de los límites del patrimonio natural. En virtud de lo anterior, pretende crear un mecanismo legal permanente y de igual manera una planificación presupuestaria plurianual obligatoria bajo la tutela del Ministerio de Hacienda.

El proyecto de ley se compone de diez artículos y dos disposiciones transitorias, define el objeto de la norma, su ámbito de aplicación y el aseguramiento del patrimonio natural. La iniciativa crea el Fondo Nacional para la Regularización de Tierras del Patrimonio Natural del Estado, financiado con presupuesto ordinario, créditos y herramientas financieras como los bonos verdes. En ese sentido, el Ministerio de Hacienda debe programar estos recursos anualmente bajo criterios de sostenibilidad fiscal, transparencia y rendición de cuentas. Define criterios de priorización para la asignación de recursos según la fragilidad ambiental y los litigios activos, regula el traspaso de bienes institucionales. El texto propone el uso de instrumentos financieros como bonos verdes y tecnologías digitales de trazabilidad para captar recursos complementarios sin comprometer los recursos públicos. Estos fondos se utilizarían para reducir pasivos contingentes y proteger áreas estratégicas como zonas de recarga acuífera y corredores biológicos. Finalmente, señala que este proyecto busca cerrar la brecha entre el discurso ambiental internacional y la realidad jurídica interna, ya que regularizar el territorio es una condición indispensable para cumplir compromisos internacionales adquiridos por el país en esta materia.

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 CGR no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones.

Se indica que la creación del Fondo Nacional para la Regularización de Tierras del Patrimonio Natural del Estado no está acorde con el artículo 185 de la Constitución Política y la Ley para el Manejo Eficiente de la Liquidez del Sector Público¹, esto en relación con el principio de caja única del Estado. Se considera que la creación de dicho Fondo aumenta la problemática ya señalada anteriormente por este Órgano Contralor sobre la atomización del aparato estatal, al agregar nuevas estructuras administrativas propias. Dicha situación fomenta un crecimiento desordenado del ya complejo aparato estatal, así como una dispersión orgánica y funcional, que tiende a sacrificar la eficacia y más bien dificulta alcanzar los intereses públicos trazados. Lo anterior debido a la ausencia de un análisis costo-beneficio, así como de los respectivos estudios técnicos que justifiquen su creación. Sin perjuicio de lo anteriormente explicado, se considera necesario que se indique de manera clara, quién -y de qué manera- administrará el supra citado Fondo, ya que dentro del texto propuesto no se hace indicación expresa sobre este aspecto que reviste de capital importancia.

¹ Ley n.º 10495

Aprecia esta Contraloría General de la República, que el problema -que de una manera bienintencionada- pretende resolver la iniciativa legislativa, corresponde a un tema de adecuada gestión de recursos y no de un vacío normativo dentro de nuestro ordenamiento jurídico. La adquisición y regularización de terrenos para su respectiva incorporación al patrimonio natural del estado ya se encuentra regulada por leyes anteriores, como por ejemplo: la Ley Forestal² y la Ley Orgánica del Ambiente³. En este sentido, se reitera la posición de que aquellos aspectos de naturaleza técnica, metodológica o de procedimiento, deben ser regulados por vías normativas de menor rango, como son los reglamentos o decretos ejecutivos, evitando así la rigidez propia de la leyes, que ocasionan en muchas ocasiones su inaplicabilidad. Como ejemplo de lo anterior, se tiene lo dispuesto en el artículo 5, que obliga al Ministerio de Hacienda a justificar las razones en caso de que no pueda incorporar dentro del presupuesto ordinario una programación presupuestaria específica destinada al Fondo.

Conviene observar que en el artículo 9 del proyecto se le asigna una función atípica a la Contraloría General de la República, dicho artículo señala que el Fondo estará sujeto a la fiscalización del Órgano Contralor quien deberá rendir informes públicos anuales sobre su ejecución, priorización y resultados. Al respecto, conviene indicar que la función de emitir este tipo de informes no corresponde a una función de fiscalización externa y, más bien, se recomienda indicar en el texto que es la institución pública como administración activa la responsable la supervisión de los fondos y actividades públicas, por lo que en el proyecto se sugiere señalar de manera expresa no solo a quien corresponderá la administración del Fondo, sino a quien le corresponde su supervisión del mismo, entendiéndose esto como no solamente su vigilancia propiamente, sino también la obligación de generar los respectivos informes y darles la publicidad y acceso público a la ciudadanía, la Contraloría General y a otros entes de control. En ese orden de ideas, es importante destacar que la Contraloría General cuenta con un marco normativo que lo faculta para ejercer funciones de fiscalización superior de la Hacienda Pública, por lo que resulta innecesario, y más bien se corre el riesgo de que se generen normas atípicas o disgregadas, que comprometan la independencia dada por mandato constitucional y legal a esta Entidad de Fiscalización Superior.

III. Conclusiones

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que la creación del Fondo no está acorde con el principio de caja única del Estado. Además, la iniciativa carece de justificación jurídica, ya que la adquisición de terrenos para el patrimonio natural del Estado ya se encuentra regulada en otra normativa ya existente; por tanto, los componentes técnicos y procedimentales deben delegarse a reglamentos o decretos ejecutivos para evitar la rigidez e inaplicabilidad de la ley. Además, la función de emitir

² Ley n.º 7575

³ Ley N.º 7554

DFOE-SOS-0290

4

15 de junio, 2026

informes públicos anuales sobre la ejecución, priorización y resultados del Fondo, previstas en el artículo 9, corresponde a la administración activa, como responsable de la supervisión de los fondos y actividades públicas.

Finalmente, la CGR reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública. De esta manera, queda atendida su solicitud.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

Allan Quesada Monge
Fiscalizador Asociado

 **Firmado
digitalmente**
Valide las firmas digitales

EAM/mrp

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

GP: 2026001268-17

NI: 9337-2026