

Cartago, 19 de junio de 2025

Comisión de Permanente Especial de Ambiente
Asamblea Legislativa

REF: Pronunciamiento sobre el proyecto de ley Expediente N.º 24.850 “ACTUALIZACIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE MANEJO DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE LOS PARQUES NATURALES URBANOS”

Estimable comisión:

Para los fines consiguientes, me permito remitir el acuerdo tomado por el Consejo Institucional del Instituto Tecnológico de Costa Rica, en la Sesión Ordinaria N.º 3412, Artículo 14, del 18 de junio de 2025, y que dice:

RESULTANDO QUE:

1. El artículo 84 de la Constitución Política de la República de Costa Rica establece:

La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica.

El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación.

2. El artículo 88 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, establece:

Para la discusión y aprobación de proyectos de ley relativos a las materias puestas bajo la competencia de la Universidad de Costa Rica y de las demás instituciones de educación superior universitaria, o relacionadas directamente con ellas, la Asamblea Legislativa deberá oír previamente al

Consejo Universitario o el órgano director correspondiente de cada una de ellas.

3. El artículo 18, inciso i) del Estatuto Orgánico del Instituto Tecnológico de Costa Rica, señala:

Son funciones del Consejo Institucional:

...

- i. Evacuar las consultas a que se refiere el Artículo 88 de la Constitución Política de la República.*

...

4. En el “Procedimiento para la atención y emisión de criterio ante consultas de proyectos de ley enviados por la Asamblea Legislativa”, se establece la metodología de atención y emisión de criterio a las consultas de los Proyectos de Ley sometidos a conocimiento del Consejo Institucional por la Asamblea Legislativa. En lo conducente se extrae lo siguiente:

- 1. Recibe el documento en consulta enviado por la Asamblea Legislativa.*
- 2. Traslada el documento a la Oficina de Asesoría Legal, de inmediato una vez recibido, para que emita dictamen en el plazo de 3 días hábiles...*

[...]

- 4. El documento es dado a conocer a la Comunidad Institucional mediante la cuenta oficial de correo electrónico, para consulta pública, indicando que las observaciones deberán ser enviadas directamente a la Asamblea Legislativa y señalando la dirección de correo pertinente.*

- 5. Recibido el dictamen de la Oficina de Asesoría Legal, la Presidencia confecciona la propuesta que conocerá el Consejo Institucional. El Consejo se pronunciará ordinariamente solo sobre si el proyecto afecta o no la autonomía universitaria. No obstante, cuando lo considere conveniente podrá pronunciarse sobre otros aspectos del proyecto.*

...

5. La Secretaría del Consejo Institucional recibió en consulta por parte de la Comisión de Permanente Especial de Ambiente, el proyecto de ley “ACTUALIZACIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE MANEJO DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE LOS PARQUES NATURALES URBANOS” (AL-CPEAMB240-2025 del 31 de marzo de 2025), contenido en el Expediente N.º 24.850, mismo que fue consultado a la Oficina de Asesoría Legal en oficio SCI-270-2025, fechado 02 de abril de 2025. De igual forma fue sometido a conocimiento y consideración de la comunidad institucional a través de mensaje de correo electrónico.

6. La Oficina de Asesoría Legal emitió su criterio en el oficio AL-341-2025 del 28 de abril del 2025, indicando lo siguiente:

...

I. SINOPSIS

Expediente	Nº 24.850
Nombre	<i>Actualización de las Categorías de Manejo de Áreas Silvestres Protegidas y Administración Municipal de los Parques Naturales Urbanos</i>
Objeto	<i>Reforma a los Artículos 32 Y 33 y Adición del Artículo 33 Bis a la Ley Orgánica del Ambiente, Ley N.º 7554, del 4 de Octubre de 1995 y sus Reformas</i>
Incidencia	<i>Desde el punto de vista jurídico se determina que el Proyecto de Ley si [sic] transgrede las competencias propias de la Institución, y presenta roces con la autonomía otorgada constitucionalmente al Instituto Tecnológico de Costa Rica, porque la reforma sobre la gobernanza sobre áreas silvestres protegidas (ASP), lo cual podría incluir terrenos universitarios o afectar competencias de gestión ambiental propias de instituciones como las universidades públicas</i>
Recomendación	<i>Con base en lo expuesto se recomienda, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa, si [sic] presentar oposición, en razón de que, desde el punto de vista jurídico se determina que transgrede las competencias propias de la Institución, y presenta roces con la autonomía otorgada constitucionalmente al Instituto Tecnológico de Costa Rica.</i>

II. CRITERIO JURÍDICO

La presente consulta se contrae fundamentalmente a la revisión y emisión del criterio en torno al Proyecto de Ley “Actualización de las Categorías de Manejo de Áreas Silvestres Protegidas y Administración Municipal de los Parques Naturales Urbanos, Reforma a los Artículos 32 Y 33 y Adición Del Artículo 33 Bis A La Ley Orgánica Del Ambiente, Ley N.º 7554, del 4 de Octubre de 1995 y sus Reformas”, tramitado bajo Expediente N°24.850, y al efecto se indica:

A) CONSIDERACIONES GENERALES

Objeto del Proyecto: *El presente proyecto de ley tiene por objeto reformar la Ley Orgánica del Ambiente para actualizar y ampliar las categorías de manejo de las áreas silvestres protegidas en Costa Rica, incorporando legalmente los Parques Naturales Urbanos (PANUs) y fortaleciendo la participación de los gobiernos locales, entidades privadas y comunales en*

su administración. La iniciativa busca garantizar una mejor protección y gestión de estos espacios naturales, especialmente en contextos urbanos, mediante una gobernanza más clara, descentralizada y participativa, alineada con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Además, pretende resolver vacíos legales y administrativos existentes, asegurar mayor seguridad jurídica en la conservación de la biodiversidad urbana y fomentar un contacto más directo entre la ciudadanía y la naturaleza.

Motivación: La motivación del proyecto de ley radica en la necesidad de actualizar el marco legal que regula las áreas silvestres protegidas (ASP) en Costa Rica, incorporando nuevas categorías de manejo como los Parques Naturales Urbanos (PANU) y fortaleciendo el rol de los gobiernos locales en su administración. Esta reforma busca asegurar un listado único y claro de categorías bajo la Ley Orgánica del Ambiente, ofreciendo seguridad jurídica y promoviendo la participación de actores estatales, municipales, privados y comunitarios en la conservación de estos espacios. El proyecto responde a desafíos actuales como la expansión urbana, la crisis climática, y la falta de coordinación y recursos para la gestión de ASP, además de alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al facilitar el acceso de la población urbana a la naturaleza.

Asimismo, se reconoce el potencial de los gobiernos locales para asumir una mayor responsabilidad en la gestión de ASP, especialmente en contextos urbanos, mediante modelos de gobernanza compartida. Se propone además habilitar la declaratoria de Monumentos Naturales en terrenos de propiedad estatal, privada o comunal, y establecer que los PANU puedan ser administrados por diversas entidades según lo determine su plan de manejo. En suma, la reforma pretende descentralizar y diversificar la gobernanza ambiental, potenciando una conservación más inclusiva, efectiva y contextualizada, que permita proteger tanto la biodiversidad como los servicios ecosistémicos en zonas urbanas y rurales del país.

Contenido de la propuesta: De la revisión efectuada del texto propuesto sobre la cual se nos confiere audiencia se determina que está conformada por dos artículos que proponen la Reforma a los Artículos 32 Y 33 y Adición Del Artículo 33 Bis A La Ley Orgánica Del Ambiente, Ley N.º 7554, del 4 de Octubre de 1995 y sus Reformas.

Texto vigente	Propuesta de reforma	Observaciones
Ley N.º 7554	ARTÍCULO 1- Se reforman los artículos 32 y 33 de la Ley Orgánica del Ambiente, Ley N.º 7554 del 4 de octubre de 1995 y sus reformas, para que se lean de la siguiente manera:	

<p>Artículo 32.- Clasificación de las áreas silvestres protegidas. El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, podrá establecer áreas silvestres protegidas, en cualquiera de las categorías de manejo que se establezcan y en las que se señalan a continuación:</p> <p>a) Reservas forestales.</p> <p>b) Zonas protectoras.</p> <p>c) Parques nacionales.</p> <p>d) Reservas biológicas.</p> <p>e) Refugios nacionales de vida silvestre.</p> <p>f) Humedales.</p> <p>g) Monumentos naturales.</p> <p>Esas categorías de manejo y las que se creen en el futuro, serán administradas por el Ministerio del Ambiente y Energía, salvo las establecidas en el artículo 33 de esta ley. Las municipalidades deben colaborar en la preservación de estas áreas.</p>	<p>Artículo 32- Clasificación de las áreas silvestres protegidas. El Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio del Ambiente y Energía, podrá establecer áreas silvestres protegidas, en cualquiera de las categorías de manejo que se establezcan y en las que se señalan a continuación:</p> <p>(...)</p> <p>h) Reservas Marinas;</p> <p>i) Áreas Marinas de Manejo; y</p> <p>j) Parques Naturales Urbanos. Esas categorías de manejo y las que se creen en el futuro, serán administradas por el Ministerio del Ambiente y Energía, salvo las establecidas en el artículo 33 y 33 bis, que podrán ser administradas por los gobiernos locales u otras instituciones del Estado o entidades privadas y comunales. Las municipalidades deben colaborar en la preservación de estas áreas.</p>	<p>Se amplía a 10 categorías, agregando: Reservas Marinas, Áreas Marinas de Manejo y Parques Naturales Urbanos (PANU). Permite que otras entidades, incluyendo municipalidades y privadas, puedan administrar áreas específicas (33 y 33 bis).</p>
<p>Artículo 33.- Monumentos naturales.</p> <p>Se crean los monumentos naturales como áreas que contengan uno o varios elementos naturales de importancia nacional.</p>	<p>Artículo 33-Monumentos naturales.</p> <p>Se crean los monumentos naturales como áreas que contengan uno o varios elementos naturales de importancia nacional.</p>	<p>Se amplía el concepto: también pueden declararse monumentos elementos naturales excepcionales en terrenos de otras</p>

<p>Consistirán en lugares u objetos naturales que, por su carácter único o excepcional, su belleza escénica, o su valor científico, se resuelva incorporarlos a un régimen de protección. Los monumentos naturales serán creados por el Ministerio del Ambiente y Energía y administrados por las municipalidades respectivas.</p>	<p>Consistirán en lugares u objetos naturales que, por su carácter único o excepcional, su belleza escénica, su valor histórico o científico, se resuelva incorporarlos a un régimen de protección. Los monumentos naturales serán creados por el Ministerio del Ambiente y Energía y administrados por las municipalidades respectivas.</p> <p>El Ministerio también podrá declarar monumentos naturales elementos como cuerpos de agua, formaciones geológicas u otros, de carácter excepcional, que se encuentre en propiedad de otras instituciones del Estado o de particulares, los cuales serán administrados por ellas mismas, con apoyo de las municipalidades y el SINAC.</p>	<p>instituciones del Estado o particulares, y estos pueden ser administrados por sus propietarios con apoyo del SINAC y municipalidades</p>
	<p>ARTÍCULO 2- Se adiciona un artículo 33 bis a la Ley Orgánica del Ambiente Ley Orgánica del Ambiente, Ley N.º 7554 del 4 de octubre de 1995 y sus reformas, que en adelante se leerá así:</p>	
	<p>Artículo 33 bis- Parques Naturales Urbanos. Se crean los Parques Naturales Urbanos (PANU) como áreas geográficas delimitadas ubicadas dentro o colindantes con zonas urbanas, que poseen ecosistemas de valor escénico, biológico, recreativo, histórico-arquitectónico y/o ecoturístico, cuya importancia radica en su capacidad de brindar refugio y protección a la biodiversidad y en proporcionar a las personas que habitan o visitan la ciudad espacios naturales o</p>	<p>Crea la categoría Parques Naturales Urbanos (PANU): áreas urbanas o periurbanas con valor ecológico y social. Pueden ser propiedad estatal, municipal, privada o mixta.</p> <p>Su administración será definida en su declaratoria y plan de manejo, con apoyo técnico del SINAC.</p>

	<p><i>rehabilitados para el contacto con la naturaleza.</i></p> <p><i>Los Parques Naturales Urbanos serán creados conforme a lo establecido en el artículo 36 de esta ley y podrán ser administrados según se defina en su instrumento de creación y en el plan de manejo respectivo.</i></p> <p><i>Podrán establecerse Parques Naturales Urbanos en bienes propiedad Estatal, municipal, privada o mixta. La declaratoria como Parque Natural Urbano no modifica la titularidad del inmueble, pero establece el régimen de protección y uso propio para la categoría de manejo.</i></p> <p><i>El Sistema Nacional de Áreas de Conservación aprobará los planes de manejo independientemente del titular o administrador del bien y dará acompañamiento técnico permanente, cuando sea requerido, para asegurar el cumplimiento de los objetivos del área de manejo.</i></p>	
--	--	--

B) Incidencia del Proyecto para la Autonomía Universitaria

La autonomía universitaria sustentada en el artículo 84 de la Constitución Política¹ garantiza el derecho a organizarse, administrarse y regularse a sí misma, sin interferencias de grupos o sectores externos, así como a emplear sus recursos de acuerdo con sus propias decisiones. Todo esto dentro de los límites establecidos por la misma Carta Magna. Las universidades tienen independencia funcional. Tienen facultades y potestades suficientes para reglamentar autónomamente tanto el servicio público de docencia como el de investigación y de extensión, así como disponer y ejecutar las políticas que mejor considere convenientes en estas áreas.

¹ ARTÍCULO 84.- La Universidad de Costa Rica es una institución de cultura superior que goza de independencia para el desempeño de sus funciones y de plena capacidad jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, así como para darse su organización y gobierno propios. Las demás instituciones de educación superior universitaria del Estado tendrán la misma independencia funcional e igual capacidad jurídica que la Universidad de Costa Rica. El Estado las dotará de patrimonio propio y colaborará en su financiación.

El proyecto promueve un modelo más flexible y distribuido de gobernanza sobre áreas silvestres protegidas (ASP), lo cual podría incluir terrenos universitarios o afectar competencias de gestión ambiental propias de instituciones como las universidades públicas.

En este caso, el proyecto ley presenta algunos posibles puntos de roce con la autonomía universitaria:

1. Participación obligatoria o condicionada en la gobernanza de ASPs: Si se llegara a interpretar que las universidades deben someterse a planes de manejo, aprobación o supervisión del SINAC en áreas que están bajo su dominio —por ejemplo, reservas biológicas, estaciones experimentales, jardines botánicos, etc.— podría considerarse una afectación a su autonomía administrativa y de gestión ambiental.

2. Planes de manejo aprobados por SINAC: El nuevo artículo 33 bis establece que “El Sistema Nacional de Áreas de Conservación aprobará los planes de manejo independientemente del titular o administrador del bien”, lo que podría entrar en conflicto si una universidad desea implementar su propio plan de manejo con criterios académicos y científicos, y este debe ser validado por un órgano del Poder Ejecutivo.

3. Régimen de propiedad versus régimen de protección: Aunque el proyecto afirma que “La declaratoria como Parque Natural Urbano no modifica la titularidad del inmueble”, sí impone un régimen de uso y manejo, lo que podría limitar la autonomía universitaria sobre el uso de sus tierras, por ejemplo, en investigación, desarrollo de infraestructura académica, entre otros.

4. Interferencia en programas de investigación o conservación universitaria: Si las universidades públicas poseen áreas protegidas que son gestionadas como laboratorios naturales. Si estas áreas fueran declaradas PANUs o Monumentos Naturales sin el consentimiento universitario, esto podría vulnerar la planificación institucional y la independencia académica.

Por ello desde el punto de vista jurídico se determina que el Proyecto de Ley si puede transgredir las competencias propias de la Institución, y presenta roces con la autonomía otorgada constitucionalmente al Instituto Tecnológico de Costa Rica.

III. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Con base en lo expuesto se recomienda, para efectos de atender la audiencia conferida por la Asamblea Legislativa: Sobre el Proyecto de Ley N°24.850 si [sic] presentar oposición, en razón de que, desde el punto de vista jurídico se determina que transgrede las competencias propias de la Institución, y presenta roces con la autonomía otorgada constitucionalmente al Instituto Tecnológico de Costa Rica.

... (La negrita y subrayado es del original)

CONSIDERANDO QUE:

1. El Instituto Tecnológico de Costa Rica, por medio del Consejo Institucional, debe emitir criterio sobre los proyectos de ley que la Asamblea Legislativa le remite en consulta, conforme al artículo 88 de la Constitución Política. Según la normativa institucional, el pronunciamiento se centrará ordinariamente en determinar si el proyecto afecta la autonomía universitaria, sin perjuicio de que el Consejo pueda referirse a otros aspectos cuando lo estime pertinente.
2. El proyecto de ley bajo el Expediente N.º 24.850, denominado “ACTUALIZACIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE MANEJO DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE LOS PARQUES NATURALES URBANOS”, tiene por objeto reformar la Ley Orgánica del Ambiente, Ley N.º 7554, con el fin de actualizar el marco que regula las áreas silvestres protegidas (ASP). En particular, se incorporan formalmente tres nuevas categorías de manejo al texto legal: Reservas Marinas, Áreas Marinas de Manejo y Parques Naturales Urbanos (PANU); además, se amplía el régimen de administración de los Monumentos Naturales. El proyecto establece que, aunque la declaratoria como PANU o Monumento Natural no altera la titularidad del inmueble, sí impone un régimen de manejo específico aprobado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) y bajo su acompañamiento técnico permanente.
3. La Oficina de Asesoría Legal advierte que, si bien el objetivo general del proyecto se enmarca en una propuesta de modernización normativa con fines de conservación ambiental y participación comunitaria, el contenido actual del texto legal presenta riesgos jurídicos relevantes para el ejercicio pleno de la autonomía constitucional de las universidades públicas, así como un eventual roce a las competencias propias, especialmente por las siguientes razones:
 - a. La posibilidad de que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) apruebe o condicione los planes de manejo, incluso en terrenos universitarios, podría afectar la potestad institucional para definir de forma autónoma la administración y el uso de sus espacios.
 - b. Aunque el proyecto afirma que la declaratoria como Parque Natural Urbano no modifica la titularidad del inmueble, sí impone un régimen de protección y uso, lo que podría limitar la capacidad de la universidad para planificar, construir infraestructura o ejecutar proyectos estratégicos en sus terrenos.
 - c. La inclusión de actores externos en la administración de espacios protegidos de propiedad universitaria —sin un mecanismo de consulta o consentimiento expreso— podría comprometer la independencia funcional y académica, protegida por el artículo 84 de la Constitución Política.

4. Este Consejo considera que el proyecto de ley debe ser objeto de revisión en su redacción actual, a fin de proteger la autonomía universitaria y resguardar la potestad del Instituto Tecnológico de Costa Rica para autogestionar sus recursos, terrenos y proyectos conforme a sus fines sustantivos de docencia, investigación y extensión.

SE ACUERDA:

- a. Indicar en respuesta a la consulta recibida de parte de la Asamblea Legislativa, a través de la instancia consultante que, en el proyecto de ley indicado a continuación, desde el punto de vista jurídico se encontraron elementos que transgreden directamente las competencias propias del Instituto Tecnológico de Costa Rica y su autonomía constitucional, según se detalla en el apartado de considerandos del presente pronunciamiento:

Expediente	Nombre del proyecto	Comisión consultante
N.º 24.850	ACTUALIZACIÓN DE LAS CATEGORÍAS DE MANEJO DE ÁREAS SILVESTRES PROTEGIDAS Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE LOS PARQUES NATURALES URBANOS	Comisión de Permanente Especial de Ambiente AL-CPEAMB240-2025

- b. Indicar que el presente pronunciamiento se emite en el marco de lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución Política y no constituye un acto administrativo generador de efectos jurídicos, por lo que no es susceptible de impugnación.

ACUERDO FIRME

Con toda atención,

Ing. María Estrada Sánchez, M.Sc.
Presidencia
Consejo Institucional

MAG/kmm

Copia: Ing. María Estrada Sánchez, M.Sc., rectoría

REF: Z:\Acuerdos\2025\3412