

**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE LAS  
AMÉRICAS**

**LICENCIATURA EN DERECHO**

**EVALUACIÓN JURÍDICO-AMBIENTAL DEL PROCESO  
DE ADJUDICACIÓN DE TERRENOS POR EL  
INSTITUTO DE DESARROLLO RURAL EN EL  
REFUGIO NACIONAL GANDOCA-MANZANILLO  
PERÍODO: 2014-2024**

**NATHALIA ESQUIVEL BOGANTES**

**TUTOR: JUAN LUIS GIUSTI SOTO**

**SAN JOSÉ, JULIO 2025**

## Tabla de Contenido

INTRODUCCIÓN.....	6
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	8
1.1. Problema .....	8
1.2. Justificación .....	9
1.3. Objetivos .....	13
1.3.1. Objetivo General.....	13
1.3.2. Objetivos Específicos.....	13
1.4. Antecedentes .....	14
1.4.1. Derecho Agrario y su Origen .....	14
1.4.2. Reforma Agraria .....	16
1.4.3. Reforma Agraria Integral.....	18
1.4.4. Enfoque de Desarrollo Rural Territorial y políticas posteriores a la Reforma Agraria .....	20
1.4.5. El Desarrollo Rural Integral en el Contexto Costarricense .....	22
1.4.6. Instituto de Tierra y Colonización (ITCO).....	25
1.4.7. Instituto de Desarrollo Agrario (IDA).....	28
1.4.8. Instituto de Desarrollo Rural (INDER).....	32
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO.....	37
2.1. Derecho constitucional y su vínculo con la protección del ambiente y la tierra .....	38
2.1.1. El medio ambiente como derecho fundamental .....	39
2.1.2. Principios constitucionales aplicables.....	42
2.1.3. Obligaciones del Estado en materia ambiental y territorial .....	45
2.1.4. Jurisprudencia constitucional relevante en la materia.....	48
2.2. Desarrollo general del derecho ambiental.....	50
2.2.1. Principios rectores: prevención, precaución, no regresividad e in dubio pro-natura .....	51
2.2.2. Áreas protegidas y su régimen jurídico en Costa Rica.....	55
2.2.3. Daño ambiental y responsabilidad estatal .....	57
2.2.4. Instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica .....	61
2.3. Derecho agrario: función, principios y el rol del INDER.....	65
2.3.1. Naturaleza del derecho agrario y su función social.....	66
2.3.2. Tenencia y distribución de tierras en zonas rurales.....	67
2.3.3. Estructura y fines del INDER .....	69
2.3.4. Facultades y límites en la asignación de tierras .....	72

2.4. Derecho administrativo y la gestión pública de los recursos territoriales .....	75
2.4.1. Principios del derecho administrativo: legalidad, eficiencia y rendición de cuentas .....	76
2.4.2. Responsabilidad administrativa del Estado por actos irregulares .....	78
2.4.3. Evaluación de la legalidad en la asignación de tierras y control interno .....	80
2.4.4. El deber de reparación ante daño ambiental causado por omisión o irregularidad institucional .....	81
2.5. Derecho penal y protección del interés ambiental y agrario .....	84
2.5.1. El bien jurídico ambiental desde la perspectiva penal .....	85
2.5.2. Delitos ambientales y sanción a la gestión irregular de recursos públicos .....	87
2.5.3. Posible relevancia penal de las acciones u omisiones de funcionarios públicos.....	90
2.5.4. Importancia del derecho penal como vía complementaria de protección .....	92
CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO.....	97
3.1. Tipo de investigación.....	97
3.2. Tipo de alcance .....	98
3.3. Enfoque de la investigación .....	99
3.4. Diseño .....	100
3.5. Técnicas e instrumentos.....	101
3.5.1. Revisión Documental.....	102
3.5.2. Análisis Jurisprudencial .....	102
3.5.3. Estudios de Caso .....	103
3.5.4. Entrevistas Semi-estructurada.....	104
3.5.5. Encuestas.....	105
3.5.6. Análisis de Datos Secundarios.....	105
CAPÍTULO IV ANÁLISIS DE RESULTADOS.....	106
4.1. Resultados de análisis documental, normativo y casuístico .....	107
4.1.1. Identificación de patrones de adjudicación irregular .....	108
4.1.2. Falencias en el control institucional del INDER.....	110
4.1.3. Responsabilidad jurídica del INDER y sus funcionarios .....	112
4.1.4. Impacto ambiental, territorial y jurídico .....	114
4.1.5. Deterioro del modelo de desarrollo rural inclusivo.....	115
4.1.6. Aplicación del Derecho Penal al caso Gandoca-Manzanillo .....	117
4.2. Resultados del análisis de contexto estructural y comparado .....	120
4.2.1. Indicaciones técnicas del Refugio Gandoca-Manzanillo .....	120
4.2.2. Importancia de los humedales y de los sitios Ramsar a nivel mundial .....	122
4.2.3. Valoración ecosistémica y económica del Refugio Gandoca-Manzanillo.....	124
4.2.4. Conflictos institucionales: caso Pacheco Dent, el rol del MINAE y la desobediencia estructural	

del Estado.....	125
4.2.5. Contradicción entre el discurso internacional de Costa Rica y su práctica interna en Gandoca-Manzanillo .....	127
4.2.6. Criminalización de personas defensoras del ambiente y omisión estatal frente a amenazas y hostigamiento.....	129
4.2.7. Análisis comparado: El caso El Jobo y el patrón nacional de adjudicaciones irregulares de tierra .....	132
4.2.8. Derechos colectivos y deber de consulta previa: el caso del territorio indígena Këköldi.....	134
4.2.9. Conclusiones normativas: responsabilidad estatal y déficit estructural en la protección del Refugio Gandoca-Manzanillo .....	136
4.3. Resultados del análisis cualitativo de entrevistas .....	137
4.3.1. Limitaciones del control jurisdiccional agrario y tensiones con la protección ambiental.....	138
4.3.2. Derecho penal ambiental: aplicación limitada, responsabilidad institucional y desafíos estructurales .....	140
4.3.3. Deterioro territorial y percepción comunitaria: la voz de un ambientalista de Gandoca-Manzanillo .....	142
4.3.4. Percepciones institucionales sobre la adjudicación de tierras en zonas de protección: el caso Gandoca-Manzanillo desde la visión del INDER .....	145
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	148
5.1. CONCLUSIONES:.....	149
5.2. RECOMENDACIONES:.....	151
I: Fortalecimiento del régimen de responsabilidades y sanciones aplicables a las personas funcionarias del INDER .....	151
II: Reformulación integral de los criterios para la selección de beneficiarios del INDER .....	153
III. Fortalecimiento del control administrativo y fiscalización posterior con supervisión externa ...	156
IV. Fiscalización permanente del cumplimiento de la función social y ecológica .....	158
Diagnóstico del problema .....	158
V. Consulta previa y participación ciudadana vinculante.....	159
VI. Recuperación obligatoria de bienes demaniales indebidamente adjudicados.....	161
Diagnóstico del problema .....	161
Referencias .....	164
Apéndices .....	172
Apéndice 1: Entrevista a ambientalista.....	172
Apéndice 2: Entrevista a abogado penalista .....	176
Apéndice 3: Entrevista a juez agrario .....	179
Apéndice 4: Entrevista a funcionarios del INDER .....	182
Apéndice 5: Entrevista a miembros de la comunidad.....	189
Anexos.....	195

Anexo 1: Fuente periodística de <i>Delfino.cr</i> : Tablas elaboradas con datos del Registro Nacional de la Propiedad (16 y 17 de septiembre de 2024), sobre fincas contenidas en el oficio DAA-OFI-370-2022 de la Procuraduría General de la República. ....	195
Anexo 2: Comunicado de prensa de la Defensoría de los Habitantes .....	209
Anexo 3: Informe de auditoría sobre el proceso de otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal por parte del SINAC (N.º DFOE-SOS-IAD-00004-2025).....	212
Anexo 4: Notas de remisión del informe de auditoría (N.º DFOE-SOS-IAD-00004-2025). ....	11
Remisión 1: .....	11
Remisión 2: .....	13
Remisión 3: .....	16
Remisión 4: .....	19
Anexo 5: Resolución de la Sala Constitucional sobre desobediencia e incumplimiento en la delimitación de 188 hectáreas de bosque en Gandoca-Manzanillo.....	20
Anexo 6: Comunicación entre la Asociación para el Desarrollo de la Ecología y el SINAC – Programa Nacional de Humedales (2025). ....	24

## INTRODUCCIÓN

La adjudicación de tierras en Costa Rica constituye un instrumento clave del Estado para promover la justicia social, el arraigo rural y la conservación ambiental. Este proceso está normativamente enmarcado en un conjunto de disposiciones jurídicas —constitucionales, legales y reglamentarias— que otorgan al Instituto de Desarrollo Rural (INDER) la potestad de distribuir tierras del dominio estatal, bajo criterios de equidad, productividad y función social. En teoría, esta herramienta busca corregir desigualdades históricas en el acceso a la tierra, favoreciendo a sectores vulnerables como pequeños productores, mujeres jefas de hogar, personas en condición de pobreza y comunidades tradicionales que han habitado o trabajado esos territorios.

La lógica detrás de esta política pública responde a un mandato constitucional y social de democratización del recurso tierra. El principio de función social de la propiedad —reconocido en el artículo 45 de la Constitución Política— implica que la tierra no debe ser acaparada ni utilizada con fines meramente especulativos, sino destinada a cumplir objetivos colectivos que beneficien a la sociedad y respeten el ambiente. De igual forma, la Ley N.º 9036 y su reglamentación refuerzan esta visión al establecer mecanismos de adjudicación preferente para quienes tengan vocación agraria, residencia en la zona o condiciones de vulnerabilidad social.

Sin embargo, investigaciones recientes, auditorías institucionales y denuncias ciudadanas han evidenciado prácticas administrativas que se apartan de estos fines. Entre los casos más críticos se encuentra el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, una zona ecológica de alto valor y protegida por el marco legal nacional e internacional. En este territorio se ha detectado la adjudicación de terrenos a personas con alto poder adquisitivo, empresas vinculadas al desarrollo inmobiliario o actores sin vínculo legítimo con la comunidad ni con el uso agrícola. Estas decisiones no solo comprometen la integridad de los ecosistemas costeros y su biodiversidad, sino que también erosionan la legitimidad del INDER como institución garante del desarrollo rural con enfoque territorial.

A lo anterior se suma la débil fiscalización de los requisitos establecidos para acceder a la tierra pública, lo cual permite procesos discrecionales que favorecen intereses particulares por encima del interés general. La falta de transparencia, el uso político de las adjudicaciones, la omisión de controles técnicos y ambientales, y el limitado acceso a la información pública por parte de las comunidades afectadas, representan síntomas de un sistema de adjudicación que no garantiza ni equidad ni sostenibilidad.

La presente investigación parte de la premisa de que el proceso de adjudicación de tierras en zonas ambientalmente sensibles ha sido afectado por debilidades institucionales, deficiencias procedimentales y vacíos normativos que han permitido decisiones incompatibles con los principios fundamentales. Esta situación plantea serios riesgos para las comunidades locales, para la seguridad jurídica de los procesos agrarios y para el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado costarricense, como la Convención Ramsar, y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

El objetivo general de esta tesis es analizar la influencia del proceso de adjudicación de terrenos por parte del INDER en el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo durante el período 2014–2024, evaluando su compatibilidad con los principios de equidad, legalidad y sostenibilidad ambiental. Se busca identificar los impactos jurídicos, sociales y ecológicos derivados de las adjudicaciones irregulares, así como las debilidades en los mecanismos institucionales de control, fiscalización y rendición de cuentas que han permitido prácticas arbitrarias, excluyentes o ambientalmente regresivas. A partir de ese diagnóstico, se pretende proponer reformas legales y administrativas que garanticen la protección de los derechos colectivos y la integridad del patrimonio natural.

Metodológicamente, el estudio se desarrollará mediante un enfoque documental, jurídico y analítico. Para ello se recurrirá al examen sistemático de la normativa nacional vigente — incluyendo leyes, reglamentos y jurisprudencia— así como a tratados internacionales vinculantes en materia ambiental y de derechos humanos. Además, se analizarán resoluciones administrativas del INDER, informes técnicos del SINAC y estudios académicos que documenten el conflicto en Gandoca-Manzanillo. Este abordaje permitirá construir una comprensión integral del problema, sustentada en fuentes oficiales y en marcos teóricos del derecho público, en especial el ambiental, agrario y constitucional.

En síntesis, la presente tesis se inserta en el debate sobre el uso legítimo del territorio público y el papel de las instituciones encargadas de su gestión. Pretende ofrecer insumos jurídicos y técnicos que contribuyan al diseño de políticas públicas orientadas al desarrollo rural sostenible, basadas en la equidad territorial, la justicia social y la protección de los ecosistemas. El caso Gandoca-Manzanillo ilustra cómo el debilitamiento de los controles institucionales en zonas protegidas puede poner en riesgo no solo la biodiversidad, sino también los principios fundamentales que rigen el Estado Social y Democrático de Derecho en Costa Rica.

## CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

### 1.1. Problema

La administración de tierras estatales en Costa Rica representa un instrumento esencial para el desarrollo rural, ya que permite a las personas acceder a terrenos destinados a actividades agroproductivas. El Instituto de Desarrollo Rural (INDER), como ente rector en esta materia, tiene la responsabilidad legal y ética de garantizar que la adjudicación de tierras se rija por principios de equidad, sostenibilidad y función social, conforme al marco jurídico vigente.

No obstante, durante el periodo comprendido entre 2014 y 2024, se ha identificado una preocupante falta de control y fiscalización en la aplicación de los criterios legales para la asignación de terrenos. Esta situación ha permitido que personas que no cumplen con el perfil socioeconómico requerido por la normativa accedan a tierras reservadas originalmente para la población agricultora. Tales adjudicaciones han favorecido, en muchos casos, intereses económicos ajenos al desarrollo rural sostenible, desviando el propósito de esta política pública.

Esta problemática presuntamente se refleja en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, una zona de altísimo valor ecológico, legalmente protegida tanto a nivel nacional como internacional. En esta área se han otorgado tierras mediante procedimientos administrativos que presentan indicios de irregularidad.

Tal y como lo señala la resolución de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (San José, 16 de agosto de 2024, Exp. 24-008544-0007-CO, Res. N° 2024023257): ...se ordenó en la sentencia 2019-012745 del 10 de julio de 2029, que anuló la Ley No. 9223 en lo que respecta a los territorios comprendidos en la zona boscosa (expediente 14-19174-0007-CO)”, habida cuenta de que al día de hoy en la zona de Manzanillo dentro de los límites del Refugio Gandoca Manzanillo muchas propiedades están siendo comercializadas con la aparente complicidad del SINAC mediante supuestos fraccionamientos a pesar de que la Sala Constitucional ordenó la recuperación de todos esos terrenos que son de dominio público.

Lo que ha generado impactos negativos en la biodiversidad, la conservación de ecosistemas y los derechos colectivos de las comunidades locales, debido a las actividades derivadas de las adjudicaciones en estos terrenos como talas no autorizadas y cambios de uso de suelo. Esta

situación ha provocado tensiones socioambientales, erosionando la legitimidad del INDER como garante de un desarrollo territorial inclusivo y responsable.

Este escenario plantea interrogantes relevantes sobre la eficacia del marco normativo actual, la capacidad del INDER para aplicar sus competencias con criterios técnicos y éticos, y la necesidad de introducir reformas legales que fortalezcan los mecanismos de control, transparencia y protección ambiental en el proceso de adjudicación de tierras, especialmente en territorios con protección reforzada.

En este contexto, surge la siguiente pregunta de investigación:

¿Cómo ha influido el proceso de adjudicación de tierras por el Instituto de Desarrollo Rural en el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo durante el periodo 2014-2024 en la conservación ambiental y en los derechos de las comunidades locales?

## **1.2. Justificación**

La adjudicación de tierras por parte del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) constituye un mecanismo clave para garantizar la equidad territorial, la seguridad jurídica y la conservación efectiva de zonas ambientalmente protegidas en Costa Rica. Sin embargo, cuando este proceso se ve afectado por prácticas discrecionales, falta de control o incumplimiento de criterios legales, se configura una problemática que pone en riesgo el diseño institucional del desarrollo rural y socava principios fundamentales del orden constitucional costarricense, como la función social de la propiedad, la legalidad administrativa, la justicia ambiental y el acceso equitativo a los recursos productivos. (Constitución Política de Costa Rica, art. 11, 45, 50 y 74, Ley General de la Administración Pública, art. 11.

El proceso de distribución de tierras estatales debe sujetarse al interés público, la transparencia, la eficiencia y la oportunidad en la adquisición de tierras para el desarrollo rural, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 9036. El objetivo principal de este mecanismo es garantizar el acceso justo y racional al suelo a quienes cumplen con condiciones de arraigo, vulnerabilidad socioeconómica, vocación productiva entre otros. Sobre este aspecto, la misma Ley establece en sus artículos 45 y 46 lo siguiente:

El Inder dotará de tierras, mediante las modalidades de: a) arrendamiento; b) asignación.

Todo en función del desarrollo de proyectos productivos de la actividad agrícola o de servicios para el desarrollo rural territorial, proyectos de interés social y comunal. (art. 45)

Se entenderá como arrendataria o asignataria la persona física que cumpla los siguientes requisitos: **a)** Estudios sociales y técnicos **b)** Arraigo en un territorio rural. **c)** Micro, pequeño y mediano productor y productora. **d)** Compromiso de mantener la tierra en uso. (art. 46).

Esta herramienta del Estado es crucial para mejorar las condiciones de vida de las comunidades rurales, asegurar la soberanía alimentaria nacional y consolidar un modelo de desarrollo sostenible con enfoque territorial. La tierra no es un bien comercial más: representa una plataforma para el ejercicio de derechos fundamentales como el trabajo, la alimentación, la vivienda digna y el medio ambiente sano.

No obstante, diversos señalamientos institucionales y comunitarios han advertido sobre posibles prácticas administrativas marcadas por discrecionalidad, falta de transparencia en los procesos de adjudicación, debilidad en los mecanismos de control y eventuales injerencias de intereses ajenos a la función social de la tierra. Estas situaciones, de confirmarse, podrían implicar impactos de distintas dimensiones: en lo jurídico, un eventual incumplimiento de normas constitucionales, legales y reglamentarias; en lo social, la generación de exclusiones estructurales; y en lo ambiental, riesgos para la integridad de los ecosistemas protegidos por instrumentos jurídicos de orden nacional e internacional.

Esta investigación es pertinente porque el sistema de adjudicación de tierras no puede entenderse únicamente como un mecanismo de titulación patrimonial, sino como una política pública estratégica que condiciona el tipo de desarrollo rural que se construye. Si dicha política carece de criterios técnicos, participación ciudadana, fiscalización interinstitucional y enfoque ambiental, el resultado puede derivar en procesos regresivos que perpetúan la desigualdad, debilitan la gobernanza y afectan irreversiblemente los bienes comunes naturales.

Un caso paradigmático de esta situación es el del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, donde se han documentado adjudicaciones de terrenos bajo condiciones legales dudosas, favoreciendo a personas sin vínculo territorial ni vocación agroproductiva. Esta zona, designada como sitio Ramsar y resguardada por múltiples regímenes de protección, constituye un ejemplo emblemático de cómo las omisiones institucionales, la permisividad

administrativa y la presión inmobiliaria pueden traducirse en una amenaza directa a la biodiversidad, a los derechos colectivos y al cumplimiento de los principios del desarrollo sostenible.

Este humedal se ubica específicamente en el cantón de Talamanca, distritos Sixaola y Cahuita. Algunas comunidades aledañas son Puerto Viejo, Cocles, Punta Uva, Manzanillo, Gandoca, Mata de Limón y Sixaola (Proyecto Humedales 2015). Este Sitio Ramsar tiene una extensión total de 10.559 hectáreas, de las cuales una sección es terrestre y otra es costero-marina. En la sección terrestre tiene un rango altitudinal desde el nivel del mar hasta los 185 metros. (Sistema Nacional de Áreas de Conservación [SINAC], 2017, pp. 17–18)

Por ello, este trabajo busca visibilizar y analizar críticamente estas irregularidades, desde una metodología jurídica, documental y que permita identificar debilidades normativas, vacíos de control, tensiones entre instituciones públicas y contradicciones en la implementación de políticas agrarias y ambientales. La intención es generar insumos que aporten al fortalecimiento de la seguridad jurídica, a la transparencia en la función administrativa y a la consolidación de un modelo de adjudicación territorial que responda efectivamente al interés público.

Además, este estudio se encuentra alineado con el deber del Estado costarricense de garantizar la legalidad en su actuación y de honrar los compromisos internacionales asumidos en materia de derechos humanos y ambiente. Instrumentos como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, Brasil (Naciones Unidas, 1992) y la Convención Ramsar, no son simples declaraciones formales, sino obligaciones concretas que exigen rendición de cuentas, acceso a la información, participación ciudadana y justicia ambiental. Cualquier omisión, negligencia o acción irregular en la adjudicación de tierras dentro de territorios protegidos puede constituir una infracción al derecho internacional ambiental.

Desde esta perspectiva, el análisis no solo tiene valor académico, sino también un carácter propositivo. A partir del estudio del caso Gandoca-Manzanillo, se pretende formular recomendaciones normativas, institucionales y administrativas que contribuyan a reformar el sistema de adjudicación, garantizar su legalidad, promover la equidad territorial y asegurar la

sostenibilidad ecológica de los territorios rurales.

En síntesis, este trabajo parte del reconocimiento de que el acceso a la tierra no es un privilegio, sino una condición básica para el ejercicio de derechos. Por tanto, la revisión crítica de las prácticas institucionales en torno al INDER constituye un paso fundamental para construir un modelo de desarrollo rural más inclusivo, transparente, participativo y ambientalmente responsable.

### **1.3. Objetivos**

#### **1.3.1. Objetivo General**

Analizar la influencia del proceso de adjudicación de tierras por parte del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) en el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo, durante el periodo 2014-2024, en relación con los derechos fundamentales de las comunidades locales y la conservación ambiental, con el fin de proponer reformas normativas y administrativas que garanticen un uso equitativo y sostenible del territorio.

#### **1.3.2. Objetivos Específicos**

- Analizar el marco jurídico que regula la adjudicación de tierras estatales en zonas protegidas, con énfasis en el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo.
- Identificar las características, fortalezas y debilidades del proceso administrativo de adjudicación de tierras por parte del INDER en Gandoca-Manzanillo, mediante el estudio de expedientes, normativa aplicable y análisis de datos relevantes.
- Proponer reformas legales y lineamientos de política pública que fortalezcan la transparencia, equidad y efectividad del proceso de adjudicación de tierras en zonas protegidas, garantizando la conservación ambiental y los derechos de las comunidades rurales.

## 1.4. Antecedentes

### 1.4.1. Derecho Agrario y su Origen

Desde tiempos antiguos, la relación entre las sociedades y la tierra ha constituido un elemento estructural en la organización económica, social y política de los pueblos. En civilizaciones como la romana, la propiedad de la tierra no solo definía el acceso a los recursos productivos, sino que también determinaba el estatus social, el poder político y la capacidad de influencia. Este vínculo estructural llevó al desarrollo de figuras jurídicas como la *dominium* y la *possessio*, que aún hoy se reconocen como pilares del derecho privado. Sin embargo, en esa época no existía una concepción autónoma del Derecho Agrario como disciplina diferenciada; el tratamiento de los asuntos agrarios se subsumía dentro de las normas generales de propiedad y contratos del derecho civil.

El Derecho agrario costarricense es una de las disciplinas jurídicas más recientes, si se compara con la aparición y desarrollo del Derecho privado. Ciertamente, su sistema de normas jurídicas, relacionadas inicialmente con a agricultura, comienza a formarse a finales del siglo XIX y a principios del siglo XX por la confluencia de varios factores económicos, sociales, jurídicos, políticos e ideológicos, y hasta culturales. (Ulate, 2019, p. 1)

La creciente demanda alimentaria, las tensiones sociales derivadas de la concentración de la tierra y los movimientos campesinos forzaron a los Estados a intervenir de manera activa en la organización del espacio agrario. En ese contexto, comenzó a consolidarse la idea —originada en el Derecho Constitucional— de que la tierra no podía seguir tratándose como un bien exclusivamente patrimonial, sino que debía concebirse como un recurso de interés público, cuya regulación estuviese orientada al bienestar colectivo, la producción sostenible y la equidad social.

Bajo esta nueva perspectiva, el Derecho Agrario dejó de ser una derivación del derecho civil y pasó a constituirse como una disciplina jurídica autónoma, con principios, instituciones y finalidades propias. Su objeto se centró en regular el acceso, uso y aprovechamiento de la tierra, así como las relaciones sociales y económicas derivadas de la actividad agroproductiva. A diferencia de otras ramas del derecho, el Derecho Agrario se caracteriza por ser finalista y tuitivo, pues su propósito esencial es proteger a los sujetos más vulnerables del campo —como pequeños productores, familias campesinas o comunidades indígenas— y garantizar un ordenamiento

territorial que responda a criterios de justicia distributiva y sostenibilidad ambiental.

En el caso costarricense, la evolución del Derecho Agrario está íntimamente ligada a los procesos de reforma agraria y desarrollo rural impulsados por el Estado a partir de la segunda mitad del siglo XX. El crecimiento de la población rural, la concentración de la tierra en manos de élites agroexportadoras y el empobrecimiento de amplios sectores campesinos llevaron a replantear el modelo agrario del país.

A partir de la década de 1950, se desarrollaron importantes transformaciones jurídicas e institucionales, entre las que destaca la creación del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), entidad que, con el tiempo, pasó a denominarse Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) y posteriormente, el Instituto de Desarrollo Rural (INDER),

Este organismo ha sido encargado de ejecutar la política estatal de distribución y regularización de tierras. No se ha limitado a adjudicar parcelas: promovieron un modelo integral de desarrollo rural que articulaba la infraestructura básica, el acceso al crédito, la asistencia técnica y el fortalecimiento de capacidades comunitarias. Además, incorporó la noción de la función social de la propiedad, reconociendo que el derecho de propiedad sobre la tierra debía estar condicionado a su aprovechamiento productivo y a su contribución al bienestar colectivo.

Dicho modelo buscaba evitar la concentración de tierras en pocas manos y estimular la producción mediante un uso adecuado del suelo, seleccionando a sujetos idóneos —como los pequeños agricultores— para que la tierra cumpliera con su función económica, social y ambiental. Como señala la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en conjunto con el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), 2018:

Para evitar que estuviera concentrada en pocas manos que la explotaran inadecuadamente o no lo hicieran. Por ser Costa Rica en esas épocas un país agrícola en la gracia de su suelo y clima, la idea era ponerla a producir de acuerdo a una política definida, seleccionando productos aptos para el consumo nacional e internacional que impulsaran la economía. Para ese efecto el campesino era la persona más adecuada para trabajar la tierra y es ese sujeto al que se orienta la ley a fin de estimularlo a producir por medio de mejoras en los incentivos, darle tierra y el apoyo económico suficiente para ese efecto. (p.23)

Esta visión introdujo límites al ejercicio del dominio privado, y reforzó la idea de que el

Estado tiene no solo la facultad, sino el deber de intervenir en el ordenamiento agrario, para corregir desigualdades históricas y garantizar la justicia territorial.

Así, el Derecho Agrario en Costa Rica ha adquirido un carácter estratégico como instrumento jurídico de transformación social. No solo ha servido como vehículo para distribuir tierras, sino también como marco normativo para promover la cohesión territorial, mitigar los conflictos sociales en el campo y proteger los recursos naturales frente a dinámicas extractivas o especulativas. En la actualidad, este derecho se encuentra en un punto de inflexión, en el que debe responder a nuevos desafíos como el cambio climático, la pérdida de biodiversidad y las tensiones entre desarrollo rural y conservación ambiental.

Desde esta perspectiva, la presente investigación se inscribe en una tradición jurídica que reconoce el valor estratégico de la tierra como soporte de vida, identidad y desarrollo. Al analizar el caso del Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo, se busca no solo evidenciar las tensiones entre el uso agrario del suelo y la protección ambiental, sino también contribuir a una reflexión crítica sobre los límites y las posibilidades del Derecho Agrario como herramienta para construir una ruralidad más justa, sostenible y respetuosa de los bienes comunes.

#### ***1.4.2. Reforma Agraria***

El modo de vida rural se consolidó durante buena parte del siglo XX como un pilar esencial en el desarrollo socioeconómico de Costa Rica. A partir de la década de 1950, las actividades agropecuarias comenzaron a experimentar importantes transformaciones, impulsando así la formulación de un nuevo marco legislativo orientado a una reforma estructural del agro, en concordancia con las nuevas tendencias globales en materia de desarrollo.

Este proceso reformista estuvo estrechamente vinculado a las repercusiones de la Guerra Civil de 1948, tras la cual el Estado costarricense adoptó una legislación social de corte más moderno e inclusivo. Esta nueva orientación estatal buscó regular con mayor firmeza la administración institucional y fortalecer la acción pública en ámbitos estratégicos como la vivienda, la colonización de tierras, la salud, los gobiernos locales y la producción agropecuaria.

No obstante, este proceso de modernización también trajo consigo nuevos desafíos. Entre ellos, el crecimiento acelerado de la burocracia estatal, la cual comenzó a evidenciar limitaciones significativas, tales como la rigidez administrativa, la lentitud en la ejecución de políticas, la proliferación de trámites y un enfoque predominantemente asistencialista. Aunque estas políticas atendían necesidades inmediatas del campesinado —como el acceso a tierras, vivienda o

insumos— no abordaban de forma estructural las causas profundas de la pobreza y la desigualdad en el campo. En consecuencia, se generó una dependencia institucional prolongada en lugar de fomentar procesos de autosuficiencia y empoderamiento rural.

A nivel regional, la Reforma Agraria adquirió una dimensión continental a través de la Carta de Punta del Este de 1961, promovida por los Estados Unidos en el marco de la Alianza para el Progreso. Esta iniciativa tuvo como objetivo impulsar el desarrollo económico, social y político de América Latina, bajo un esquema de cooperación internacional que pretendía mejorar las condiciones de vida de la población, consolidar la democracia representativa y prevenir la expansión del comunismo en el contexto de la Guerra Fría.

El programa se fundamentaba en la necesidad de garantizar derechos sociales básicos — como el trabajo, la vivienda, la educación, la salud y, especialmente, el acceso a la tierra— mediante mecanismos que promovieran una mayor equidad. Tal como explica Rojas (2010),

La Alianza para el Progreso constituyó una forma sistemática de intervención a largo plazo, diseñada para orientar el cambio social en América Latina y asegurar su estabilidad política frente a las tensiones ideológicas de la época (párr. 4).

En virtud de esta carta, los países firmantes asumieron el compromiso de fortalecer sus instituciones bajo el principio de autodeterminación, con el propósito de acelerar el desarrollo y acercar su nivel de vida al de las naciones industrializadas. Para ello, la reforma agraria planteó tres líneas de acción principales:

- La modificación del régimen de tenencia de la tierra, con el fin de redistribuirla entre campesinos sin acceso a ella.
- La reforma del sistema tributario, orientada a lograr mayor justicia fiscal y canalizar recursos hacia el desarrollo rural.
- El establecimiento de mecanismos de planificación y racionalización de la administración pública, con el objetivo de incrementar la eficiencia del Estado en el manejo de asuntos agrícolas y sociales.

Sin embargo, en la práctica, la implementación de estas reformas encontró obstáculos significativos. Muchos países latinoamericanos adoptaron modelos legislativos foráneos — principalmente europeos o estadounidenses— sin considerar sus propias realidades socioproductivas y culturales. Estos esquemas priorizaban la adjudicación de unidades agrícolas

familiares como mecanismo para democratizar el acceso a la tierra. No obstante, las soluciones adoptadas resultaron, en gran medida, ineficaces.

En numerosos casos, los terrenos adjudicados a los campesinos eran poco aptos para la actividad agropecuaria, ya sea por su baja fertilidad, ubicación desfavorable o falta de infraestructura básica. A ello se sumaba la ausencia de apoyo técnico y financiero: no se les brindaban créditos, insumos ni capacitación adecuada. Como resultado, la ejecución de la reforma agraria fue incompleta y, en muchos casos, terminó reproduciendo las desigualdades que pretendía corregir.

### ***1.4.3. Reforma Agraria Integral***

La reforma agraria integral representó una segunda etapa en el proceso de transformación del agro latinoamericano, en la cual se planteó la necesidad de superar las limitaciones evidenciadas durante la fase inicial. A diferencia del enfoque predominantemente redistributivo de tierras que caracterizó la primera fase, esta nueva etapa incorporó una visión más amplia e interconectada de los factores que condicionan el éxito del desarrollo rural. En este contexto, se reconoció como esencial la transformación de las estructuras agrícolas tradicionales, particularmente en lo referente al acceso al crédito, la comercialización de productos, la provisión de servicios agrícolas, la asistencia técnica y la planificación territorial.

Esta reformulación respondió a un diagnóstico cada vez más claro: la tenencia de la tierra, por sí sola, no era suficiente para generar condiciones sostenibles de vida en el campo ni para incrementar la productividad agropecuaria. Se comprendía que el desarrollo rural exigía un enfoque sistémico que integrara dimensiones económicas, sociales, técnicas e institucionales, y que fuera capaz de articular a múltiples actores públicos y privados en función del bienestar colectivo. Las políticas agrarias debían dejar de concebirse como acciones aisladas, para transformarse en procesos articulados dentro de una estrategia de desarrollo rural territorial más coherente y sostenida en el tiempo.

No obstante, a pesar de los esfuerzos por implementar un modelo más integral, surgieron obstáculos estructurales que no habían sido considerados con suficiente profundidad en la planificación inicial. Uno de los principales fue la insuficiencia de infraestructura básica, especialmente en cuanto a vías de acceso, electrificación rural, centros de acopio y sistemas de riego. Muchas zonas adjudicadas carecían de caminos adecuados para el transporte de productos, lo cual no solo disminuía su valor comercial en los mercados, sino que también afectaba

directamente los ingresos de los beneficiarios y desincentivaba la producción. Esta situación acentuaba las condiciones de aislamiento y vulnerabilidad que históricamente habían caracterizado a los territorios rurales.

A esto se sumaban deficiencias institucionales que limitaban la capacidad del Estado para acompañar a los nuevos propietarios en su inserción al sistema productivo. En numerosos casos, no se garantizó una oferta coordinada de crédito, capacitación ni servicios de extensión agrícola, lo que redujo el impacto de las medidas redistributivas y perpetuó la exclusión social en el campo. Además, la falta de seguimiento técnico, la escasa articulación entre instituciones y la debilidad de los procesos de fiscalización favorecieron el abandono de tierras, el subaprovechamiento de los recursos y, en algunos casos, la reconcentración informal de la propiedad.

Esta situación evidenció que la entrega de tierras, incluso acompañada de apoyos técnicos puntuales, era insuficiente para romper con las estructuras tradicionales del sector rural. Se hacía cada vez más evidente que la reforma agraria debía ir de la mano con un proceso de modernización del aparato estatal, capaz de generar condiciones institucionales sólidas y transparentes para el desarrollo agrario sostenible. La debilidad del Estado como ente articulador y garante de derechos fue, en muchos contextos, uno de los factores más limitantes para el cumplimiento de los objetivos redistributivos.

Frente a estas limitaciones, resulta fundamental repensar el papel del Estado en el diseño y ejecución de políticas públicas agrarias. Como señala Romero-Pérez (2005), una reforma estructural no debe centrarse únicamente en la eficiencia administrativa o en la creación de oportunidades de inversión, sino también en fortalecer la democracia, la transparencia institucional y la participación ciudadana. En sus palabras:

Una reforma del Estado deberá poner atención no sólo a la creación de nuevas oportunidades de inversión empresarial e instituciones públicas más eficientes, sino también a crear más y mejor democracia. Ello implica considerar temas como estos: crear un Estado más amigable, más respetuoso de los derechos y la dignidad de las personas en las interacciones cotidianas; el fortalecimiento de los sistemas participativos de rendición de cuentas oportunas, eficaces y comprensivas de la gestión pública; el mejoramiento de la transparencia y el escrutinio público sobre los procesos de selección y formación del

empleado público; y el desarrollo de mecanismos más eficaces para la detección y sanción de prácticas corruptas en la administración pública. (Romero, 2005, p. 121)

Desde esta perspectiva, la reforma del aparato estatal se convierte en un eje transversal indispensable para el éxito de cualquier política agraria integral. No se trata únicamente de rediseñar programas agrarios, sino de construir capacidades institucionales sólidas que garanticen derechos, promuevan la participación social y aseguren la permanencia de los logros alcanzados en el largo plazo. La ausencia de mecanismos de control ciudadano, la inestabilidad de las políticas públicas y la desconexión entre el Estado central y los territorios rurales han sido barreras recurrentes en América Latina.

Por ello, la experiencia acumulada en esta segunda etapa llevó a reconocer la urgencia de replantear los fundamentos de la política agraria desde una lógica verdaderamente integral y multidimensional. Así, se empezó a concebir una tercera fase de reforma, orientada no solo a subsanar los errores de las etapas anteriores, sino también a enfrentar de manera más profunda y estructural los problemas históricos del agro, con énfasis en la sostenibilidad, la participación comunitaria y la equidad territorial.

#### ***1.4.4. Enfoque de Desarrollo Rural Territorial y políticas posteriores a la Reforma Agraria***

Ante las múltiples limitaciones detectadas en las primeras fases de la reforma agraria, varios gobiernos latinoamericanos comenzaron a implementar estrategias bajo el enfoque del Desarrollo Rural Integral (DRI). Este modelo no se limitaba a la redistribución de tierras, sino que articulaba políticas públicas orientadas a crear condiciones estructurales para el desarrollo agroproductivo sostenible. El objetivo no era únicamente entregar tierra, sino asegurar que quienes la recibieran contaran con los medios necesarios para trabajarla, generar ingresos y vivir con dignidad.

El DRI representó una evolución significativa respecto a las reformas agrarias tradicionales, que priorizaban la titularidad sobre el uso productivo. Esta nueva visión reconocía que la tierra, sin acceso a infraestructura, crédito, asistencia técnica y mercados, difícilmente podía cumplir una función transformadora. Por tanto, el DRI incorporó una dimensión territorial del desarrollo, promoviendo intervenciones estatales coordinadas que incluyeran a los actores rurales y consideraran las particularidades geográficas, ambientales y culturales de cada región.

Entre sus componentes clave se encontraba la construcción de caminos rurales, electrificación, sistemas de agua potable, mejoramiento de viviendas, acceso a educación y salud, asistencia técnica y programas de extensión agrícola. Estos elementos eran considerados pilares para garantizar la viabilidad productiva de los asentamientos y revertir el abandono del campo. Sin estas condiciones, muchas experiencias de reforma agraria fracasaban, ya que los nuevos propietarios no podían competir en el mercado ni sostener una economía familiar básica.

Además, el DRI promovía la articulación entre la producción agropecuaria primaria y los procesos de transformación y comercialización. Tal articulación implicaba fomentar cooperativas, pequeños agroindustriales y alianzas comerciales que permitieran a los productores rurales participar en las fases de mayor valor agregado. La integración vertical buscaba romper con la histórica marginación de los campesinos en las cadenas de valor, reducir la dependencia de intermediarios y aumentar los márgenes de rentabilidad para las familias rurales.

En algunos países, como Brasil, Colombia, México y Chile, los programas de desarrollo rural integral también incorporaron acciones afirmativas dirigidas a mujeres rurales, pueblos indígenas y juventudes campesinas. Dichas medidas permitieron avanzar en procesos de inclusión social y fortalecimiento del tejido comunitario, reconociendo que el desarrollo rural debía ser participativo, intercultural y con enfoque de derechos. No obstante, los resultados fueron desiguales y muchas veces limitados por restricciones presupuestarias, debilidades institucionales o presiones políticas.

Desde la perspectiva ambiental, el DRI también promovía la sostenibilidad como principio rector. Se incentivaba el uso racional del suelo, la conservación de recursos hídricos, el manejo sostenible de bosques y la adaptación al cambio climático. Tal como ha sido ampliamente desarrollado por la doctrina, sin un entorno ambiental sano no es posible garantizar derechos fundamentales como la salud, la vivienda o la alimentación.

El enfoque de derechos humanos en el ámbito ambiental y el fenómeno de la ecologización de los derechos humanos son inherentes y consustanciales. Ello debido a la doble dimensión del derecho humano al ambiente, la primera como derecho autónomo e independiente y la segunda, en relación con otros derechos humanos especialmente vulnerables a afectaciones ambientales. (Peña, 2019, párr. 7)

El Derecho Agrario costarricense empezó a transformarse en una herramienta jurídica orientada no solo a regular el uso de la tierra, sino también a garantizar condiciones institucionales que permitieran la permanencia digna en el campo. Esto implicó la creación de marcos normativos más integrales—cuyo análisis se desarrolla en apartados posteriores—, orientados a fortalecer la planificación territorial, regular la tenencia de la tierra y promover la conservación ambiental. Asimismo, se consolidó una mayor fiscalización estatal sobre el uso adecuado del suelo y la protección del entorno natural, como parte de una visión más amplia del desarrollo rural con enfoque de derechos.

Pese a los avances, la experiencia costarricense ha mostrado tensiones estructurales entre los objetivos del desarrollo productivo y las metas de conservación ambiental. En territorios con alto valor ecológico, como el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, estas tensiones se agudizan. La presencia de adjudicaciones en zonas de protección, la presión inmobiliaria y la falta de control institucional evidencian los límites del enfoque integral cuando no existe una acción estatal coherente, transparente y territorializada. Así, el análisis de este caso permitirá evaluar en qué medida el desarrollo rural en Costa Rica se ha alineado realmente con los principios del DRI, o si ha reproducido prácticas contradictorias con su espíritu fundacional.

#### ***1.4.5. El Desarrollo Rural Integral en el Contexto Costarricense***

Durante la segunda mitad del siglo XX, América Latina atravesó profundas transformaciones en sus estructuras agrarias. Costa Rica no fue ajena a estas dinámicas, y las condiciones sociales internas —marcadas por una alta concentración de la tierra y la exclusión de sectores campesinos— empujaron al Estado a intervenir en la reorganización del acceso a la tierra, dando forma a un modelo propio de reforma agraria.

Uno de los detonantes principales fue el desplazamiento de agricultores de escasos recursos como consecuencia de la expansión de los cultivos de café y banano, lo que consolidó la tenencia desigual del suelo. Este proceso dejó a miles de pequeños productores sin acceso a medios productivos, al tiempo que los grandes terratenientes presionaban para evitar reformas estructurales. Paralelamente, se incrementaron las tomas de tierras baldías —tanto estatales como privadas— por parte de campesinos, lo que obligó al Estado a adoptar un rol más activo en la regulación y adjudicación de tierras.

Como respuesta inicial, en 1949 se creó el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), y dentro de este, la Oficina de Colonización y Distribución de Tierras del Estado. Sin embargo,

esta dependencia carecía de las competencias técnicas y legales necesarias para resolver eficazmente los conflictos sobre tenencia de la tierra. Seligson et. al. (1978) lo señala con claridad:

Debido a que parte de estas tierras se encontraban ocupadas ilegalmente por individuos (tanto grandes terratenientes como campesinos), la Oficina inexorablemente se vio envuelta en disputas sobre la posesión de tierras. Dicha Oficina no se encontraba preparada para enfrentar tales problemas ya que estaba compuesta en su mayoría por agrónomos y técnicos agrícolas que no poseían conocimiento alguno en el manejo de los problemas antes mencionados. Consecuentemente, muy poco fue lo que se pudo lograr. (p. 58)

Estas limitaciones pusieron en evidencia la necesidad urgente de fortalecer la estructura administrativa agraria mediante personal capacitado y mecanismos de coordinación entre las instituciones públicas vinculadas a la gestión del suelo. La ausencia de una política coherente sobre tenencia y uso de la tierra amenazaba con desencadenar una crisis social mayor.

El proceso de expansión de las plantaciones, sumado a la mecanización del agro, contribuyó al desplazamiento del campesinado tradicional. Muchos fueron despedidos, privados de tierras o forzados a migrar hacia zonas marginales. Esto provocó un aumento en la conflictividad social y una presión creciente sobre el Estado, al que se exigía garantizar condiciones mínimas de subsistencia y acceso a recursos productivos.

En ese contexto, el MAG comenzó a asumir parte de las demandas del sector rural, vinculadas a la producción alimentaria, el acceso a crédito, semillas, fertilizantes y asistencia técnica. Esta creciente demanda dio paso a un proceso de formulación de políticas agrarias más estructuradas.

Hacia 1952, se presentaron varios proyectos de ley orientados a enfrentar la problemática agraria. En la Gaceta No. 174 del 31 de julio de ese año se publicaron cuatro iniciativas: a) regulación de tierras baldías, b) relación entre propietarios y ocupantes en condición de precario, c) establecimiento de un impuesto sobre tierras incultas, y d) derogación de leyes anteriores consideradas obsoletas. Estos proyectos revelaban una intención clara de reformar el régimen agrario y ampliar los beneficios para el campesinado.

A partir de estos esfuerzos se propuso una legislación agraria integral, con el fin de garantizar estabilidad social y política, fomentar relaciones más justas entre los productores rurales

y la tierra, y brindar soporte técnico, financiero e institucional a las familias campesinas. El proyecto incluía mecanismos de coordinación interinstitucional, asistencia técnica, crédito agrícola y un uso más racional de las Reservas Nacionales.

Aunque la Asamblea Legislativa del período 1949–1953 no logró finalizar la discusión, se recomendó que el plan de gobierno siguiente retomara el tema. En noviembre de 1953 se presentó una nueva propuesta al Ministerio de Agricultura e Industrias, acompañada de la creación de una Comisión de Estudio que trabajaría en una versión más robusta de la futura Ley Orgánica del Instituto de Tierras y Colonización.

El anteproyecto fue enriquecido con aportes técnicos, consultas a diputados, finqueros y funcionarios, así como con un análisis más preciso de las condiciones rurales. La propuesta buscaba la creación de una entidad autónoma, capaz de ejecutar los programas de reforma agraria de forma eficaz, bajo principios de justicia social, eficiencia productiva y protección ambiental.

El primer avance concreto fue la promulgación de la Ley N.º 2466 de Fomento Económico, el 9 de noviembre de 1959, la cual permitió crear el Departamento de Crédito Rural, Tierras y Colonización dentro del Banco Nacional de Costa Rica. Esta figura institucional fue concebida como un paso previo a la formación de un ente especializado, transfiriéndole funciones claves para la futura gestión agraria. Al respecto, Rodríguez y Rodríguez (2007) señalan:

Con motivo de la discusión del Proyecto de Ley de Fomento Económico, la Comisión de Hacienda, integrada por los diputados Fernando Volio Jiménez, Luis A. Monje Álvarez y Alfonso Carro Z., encontraron propicia la oportunidad para crear dentro de la estructura orgánica del Banco Nacional de Costa Rica un Departamento de Tierras y Colonización, que se ocupara de hallarle solución a los problemas agrarios, de conformidad con las normas que durante tanto tiempo se ha tratado de aprobar. (Rodríguez, Rodríguez, 2007, p. 11)

Posteriormente, se conformó una tercera Comisión Técnica de Estudio, que presentó una versión revisada del anteproyecto al Ministerio de Agricultura en febrero de 1954. Los objetivos centrales de esta propuesta eran promover una distribución justa y racional de la tierra, fortalecer el uso estratégico de las Reservas Nacionales, y mejorar las condiciones de vida de las familias rurales mediante la explotación eficiente y sostenible del territorio.

Este proceso evidenció un cambio en la visión del Estado, que pasó de centrarse exclusivamente en la redistribución de tierras a concebir el Desarrollo Rural Integral (DRI) como un enfoque estructurante. Bajo este paradigma, se reconocía que la solución al problema agrario requería de acciones coordinadas y multisectoriales que incluyeran acceso a servicios públicos, infraestructura básica, educación rural, sostenibilidad ambiental, planificación territorial y participación comunitaria. El DRI marcó así el inicio de una política pública que, con el tiempo, evolucionaría hacia modelos más complejos e inclusivos, el Estado costarricense ha procurado consolidar esta visión de desarrollo, articulando la distribución equitativa de la tierra con la justicia ambiental, la seguridad alimentaria y la gobernanza territorial.

#### ***1.4.6. Instituto de Tierra y Colonización (ITCO)***

El Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) fue creado mediante la Ley N.º 2825 de 1961 como parte de un esfuerzo estatal por reordenar el régimen agrario costarricense, combatir la pobreza rural y fomentar el desarrollo socioeconómico de las zonas agrícolas. Esta institución desempeñó un papel estratégico en la adjudicación de tierras productivas, particularmente para pequeños y medianos agricultores.

La Ley de Tierras y Colonización resume de forma precisa los fines de la institución:

- Promover la productividad gradual de la tierra y su justa distribución, elevando la condición social del campesino y haciéndolo partícipe consciente del desarrollo económico-social de la Nación.
- Favorecer las virtudes republicanas, vinculando al ciudadano a un régimen sano de posesión de la tierra.
- Contribuir a una distribución más equitativa de la riqueza.
- Favorecer la conservación y uso adecuado de los recursos naturales renovables de la Nación.
- Evitar la concentración de tierras nacionales en manos de quienes las utilicen con fines especulativos o en perjuicio de los intereses del país, para que estas tierras regresen al Estado según la Constitución y la ley.
- Evitar la explotación del trabajador agrícola, estimulando la formación de cooperativas que combinen la dignidad de la pequeña propiedad con la eficiencia empresarial.

- Reconocer la propiedad privada conforme a lo expuesto. (Ley N.º 2825, 1961, art. 15)

Durante sus primeros años de operación, el ITCO impulsó una política de colonización enfocada en la entrega de parcelas a campesinos sin tierra. Sin embargo, este modelo pronto evidenció limitaciones estructurales. Aunque se adquirieron grandes extensiones de terrenos en zonas remotas para facilitar la adjudicación, se ignoraron factores fundamentales para la productividad agrícola, como el acceso a infraestructura vial, servicios básicos, créditos y asistencia técnica. La imposibilidad de transportar insumos y comercializar productos afectó el rendimiento de las fincas y redujo la eficacia del plan.

Como explican Rodríguez y Rodríguez (2007):

La colonización se refiere a la creación organizada de los pueblos o grupos de parceleros que conformen un poblado donde centralizar los servicios de agua, luz, teléfonos, caminos, carreteras, escuelas entre otras. La intención es evitar la dispersión de productores en áreas muy separadas que dificulten o multipliquen los esfuerzos para dotarlos de una infraestructura adecuada para la subsistencia y el transporte de sus productos. (p. 26)

El ITCO, sin contar con los recursos suficientes para cumplir esa misión, solicitó cooperación a otras instituciones. No obstante, estas entidades se negaron a colaborar en la construcción de infraestructura esencial, como puentes, carreteras y sistemas de agua, lo que agravó aún más el aislamiento y la precariedad de los asentamientos.

El Instituto pidió a otras agencias gubernamentales tales como el INVU (Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo), y al SNAA (Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados) que hicieron caso omiso de los proyectos respectivo. Ambas agencias respondieron negativamente argumentando que eran proyectos cuya responsabilidad única y exclusivamente debería recaer sobre el Instituto. Esta misma respuesta fue proporcionada por el Ministerio de Obras Públicas con respecto a la construcción de carreteras. (Seligson, 1978, et. la., p. 62)

A ello se sumaron conflictos por ocupación de tierras, tanto privadas como del dominio

público y reservas indígenas, generando una tensión creciente entre campesinos, grandes propietarios y autoridades estatales. El programa, originalmente concebido para reordenar el acceso a la tierra, terminó actuando de forma reactiva ante conflictos ya existentes, en lugar de prevenirlos mediante una planificación estructural.

No obstante, hacia finales de la década de 1960, el ITCO había acumulado suficiente experiencia como para introducir mejoras sustantivas en su modelo. En la década de 1970, se implementaron nuevos lineamientos o principios fundamentales que orientaron una nueva etapa del proceso de reforma agraria. Estos lineamientos pueden sintetizarse en cuatro principios operativos, formulados a partir del análisis histórico de diversas fuentes, entre ellas Seligson, et. la. (1978):

**Primero**, la selección de los territorios adjudicables comenzó a considerar el acceso a mercados para facilitar la comercialización de productos y la compra de insumos.

**Segundo**, se priorizó la adquisición de fincas parcialmente desarrolladas, aunque más costosas, pero que contaban con infraestructura básica —como pozos, caminos internos o almacenes— que reducían las inversiones necesarias para su aprovechamiento productivo.

**Tercero**, se exigió viabilidad económica a cada proyecto mediante evaluaciones técnicas de suelo, agua, clima y costos operativos.

**Cuarto**, se introdujeron nuevos criterios para mejorar la selección de los beneficiarios, alentando a los campesinos que se encontraban buscando tierras y de esta manera estos se autoseleccionaran para participar en los proyectos. El propósito era asegurar que las personas adjudicatarias comprendieran de forma clara las condiciones reales del asentamiento y estuvieran dispuestas a asumir el compromiso que implicaba iniciar la actividad agrícola en zonas frecuentemente marginadas. Este enfoque buscaba reducir el abandono de fincas y mejorar la sostenibilidad de los asentamientos, aunque persistieron debilidades institucionales, particularmente en el control de las injerencias políticas y clientelares, que en algunos casos favorecieron la asignación de parcelas a actores con intereses ajenos al modelo de desarrollo rural.

Como parte de esta etapa, el ITCO impulsó dos líneas de acción diferenciadas: por un lado, el Programa de Empresas Comunitarias de Autogestión, orientado al trabajo cooperativo y a la administración colectiva de los recursos; por otro, el Programa de Parcelas Individuales, que mantuvo la titularidad privada, pero con acompañamiento técnico y planificación estructurada por parte del Estado.

Durante sus 21 años de existencia, el Instituto logró avances relevantes en la expansión del acceso a la tierra: entre 1962 y 1966 se asentaron 1.222 familias en 11 colonias, cubriendo un total de 35.412 hectáreas; entre 1966 y 1969 se entregaron aproximadamente 2.100 títulos de propiedad; y en el periodo de 1970 a 1976 se organizaron cerca de 17 empresas comunales, mayoritariamente cooperativas, en alrededor de 6.500 hectáreas, beneficiando a 517 familias. (INDER, 2022, párr.5)

Sin embargo, los problemas estructurales persistieron. Las colonias atravesaron periodos críticos; muchas fincas fueron abandonadas, y los costos de mantenimiento del modelo resultaron insostenibles a largo plazo. Si bien algunas zonas fueron integradas posteriormente al sistema vial nacional, los costos del programa seguían siendo elevados frente a su capacidad transformadora.

Ante estas limitaciones, y con una población rural más organizada y demandante de derechos, se hizo evidente la necesidad de una transformación profunda. La experiencia acumulada por el ITCO permitió identificar las falencias del modelo centrado exclusivamente en la redistribución territorial, y dio paso a un enfoque más integral del desarrollo rural.

Así, en 1982 se estableció el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) mediante la Ley N.º 6735, con el fin de consolidar una institucionalidad más robusta, orientada a la planificación estratégica, la modernización del agro y la coordinación interinstitucional. Esta transición representa un punto de inflexión en la política agraria costarricense, que progresivamente incorporaría nuevas dimensiones como la equidad social, la sostenibilidad ambiental y la gestión participativa del territorio.

Sin embargo, muchos de los desafíos identificados durante la experiencia del ITCO — como la falta de controles, la discrecionalidad en la adjudicación y el debilitamiento institucional— continuarían manifestándose en décadas posteriores, incluso en territorios con valor ambiental estratégico, como Gandoca-Manzanillo, donde se evidencian contradicciones persistentes entre los principios del derecho agrario y su ejecución administrativa.

#### ***1.4.7. Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)***

El Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) fue creado el 29 de marzo de 1982 mediante la promulgación de la Ley N.º 6735, como una respuesta del Estado costarricense a las limitaciones

acumuladas por el modelo anterior de adjudicación de tierras. Esta transformación marcó la transición del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) hacia una estructura más moderna y funcional, con un enfoque renovado en el desarrollo rural integral.

Tal como lo establece el artículo primero de la Ley N.º 6735:

Transformarse el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), en el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), como una Institución Autónoma de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, teniendo por reformada para tales efectos la Ley No. 2825 del 14 de octubre de 1961 y sus reformas, así como cualquier otra ley que se le oponga, ley que mejora además el régimen Patrimonial y Financiero del Instituto. (Rodríguez & Rodríguez, 2007, p. 20)

Este marco normativo otorgó al IDA una nueva plataforma jurídica e institucional para asumir un rol más estratégico en la planificación territorial, la política agraria y la intervención en zonas rurales. La institución no solo heredó las competencias del ITCO en materia de adjudicación, parcelamiento y regulación de tierras, sino que amplió su mandato hacia un enfoque multidimensional del desarrollo rural, incorporando acciones de infraestructura, capacitación, crédito agrícola, sostenibilidad ambiental y fortalecimiento organizativo.

Entre sus funciones esenciales se encontraban la administración de las reservas nacionales, la legalización de ocupaciones en precario, la adjudicación de tierras aptas para la producción y la promoción de la función social de la propiedad. Adicionalmente, el IDA fue habilitado para intervenir en casos de uso inadecuado del suelo o conflictos por tenencia, articulando acciones con otras instituciones públicas bajo principios de equidad y eficiencia.

Con base en su normativa y operación, el IDA estructuró su funcionamiento en tres grandes áreas de gestión, según lo documentan la FAO y el INDER (2018):

**Desarrollo de asentamientos:** Incluía la organización y capacitación de grupos beneficiarios, el suministro de infraestructura básica y la articulación con servicios esenciales para permitir condiciones mínimas de vida digna.

**Ordenamiento agrario:** Encargado de la adquisición, regularización y titulación de tierras, así como del análisis técnico sobre su uso potencial.

**Área administrativa-financiera:** Responsable del soporte operativo, presupuestario y

contable, así como de la ejecución de programas especiales orientados al mejor uso del suelo. (p. 15)

El componente de desarrollo de asentamientos fue una de las estrategias más visibles. Este no se limitaba a distribuir parcelas, sino que implicaba planificar de forma integral los territorios adjudicados: construir caminos, garantizar acceso a agua potable y electricidad, facilitar vivienda y educación rural, y promover la organización comunal como base para el arraigo y la sostenibilidad de los proyectos. La participación activa de las comunidades rurales fue incentivada para asegurar su involucramiento en la toma de decisiones y el manejo de recursos.

Por su parte, la reorganización agraria cumplió un rol fundamental en la corrección de desequilibrios históricos en la distribución de la tierra. Esta línea de trabajo contemplaba no solo la adquisición y titulación de propiedades, sino también la identificación de tierras con vocación productiva y la eliminación de prácticas especulativas. Se buscaba intervenir en territorios con valor estratégico —económico, social o ambiental— para asegurar que su uso respondiera al interés público y no a fines particulares.

Finalmente, el componente administrativo-financiero operó como soporte clave para garantizar el uso transparente, eficiente y responsable de los recursos públicos destinados a las políticas agrarias. Esta área se encargaba de la ejecución presupuestaria, la gestión del patrimonio institucional, la compra de tierras y el cumplimiento de normas financieras, con el objetivo de brindar confianza institucional y asegurar el impacto positivo de las inversiones estatales.

No obstante, a partir de la década de los noventa, el modelo comenzó a mostrar signos de desgaste institucional. Se identificaron deficiencias en la planificación territorial, debilidad en la coordinación interinstitucional y una limitada participación de los gobiernos locales y actores comunitarios. Además, los procedimientos de adjudicación comenzaron a reflejar inconsistencias, particularmente en lo relacionado con la fiscalización, la selección de beneficiarios y el seguimiento técnico de los proyectos.

La Contraloría General de la República emitió varios informes alertando sobre estas problemáticas solicitando al Consejo de Gobierno valorar el cierre del IDA y la reasignación de sus funciones a otras entidades, dada la falta de controles internos, el endeudamiento acumulado de beneficiarios, los conflictos no resueltos sobre la tenencia y las denuncias por discrecionalidad en la adjudicación.

La Contraloría General de la República (CGR) pidió al gobierno cerrar el Instituto de

Desarrollo Agrario (IDA), debido a las sucesivas irregularidades detectadas en la compra y adjudicación de tierras y por la ineficacia de las autoridades de esa entidad para corregir las anomalías. Mediante el informe DFOE ED-7-2007 divulgado ayer, la CGR sugiere al Consejo de Gobierno impulsar el cierre del Instituto y que redistribuya sus funciones en otras instituciones públicas. En este pronunciamiento también se ordena a la junta directiva del IDA congelar cualquier proceso para compra de tierras y suspender el procedimiento “abreviado” para la adjudicación y titulación de tierra que se había aprobado en la última semana de la administración Pacheco (2002-2006). (Loaiza, 2007, párr. 1-2-3)

El 16 de noviembre del 2007 la CGR, emite nuevas disposiciones en las que indica que el Instituto debe cumplir algunos requisitos para evitar su cierre, entre las que se incluyeron modificaciones clave al Reglamento Autónomo para la Selección y Adjudicación de Solicitantes de Tierras:

Dos de ellos iban dirigidas a cambios en el Reglamento Autónomo para la Selección y Adjudicación de Solicitantes de Tierras, incorporando mayores controles: uno sobre la discrecionalidad de las personas funcionarias para seleccionar beneficiarios y beneficiarias; y otro dirigido a la habilitación de una instancia técnica que evalúe ofertas de terrenos para determinar su vocación agrícola. (FAO & INDER, 2018, p. 18)

Estas recomendaciones evidenciaron que el modelo institucional centrado en la simple redistribución de tierras resultaba insuficiente para atender las nuevas complejidades del mundo rural costarricense. Las condiciones socioambientales, los retos del desarrollo territorial y la falta de fiscalización efectiva mostraron que era necesario replantear la institucionalidad vigente.

Como respuesta, el gobierno costarricense promovió una transformación profunda: la creación del Instituto de Desarrollo Rural (INDER). Esta reforma no solo pretendía dar cumplimiento a las disposiciones de la Contraloría, sino que proponía una nueva lógica de intervención estatal, más amplia, técnica, participativa y sostenible.

El surgimiento del INDER respondió a la necesidad de modernizar la acción pública en la ruralidad, enfrentando problemáticas complejas como la pobreza estructural, la exclusión social, el deterioro ambiental y la fragmentación del territorio. En este nuevo modelo, el desarrollo rural

dejó de concebirse como una simple política de tierras y pasó a asumirse como un proceso multidimensional que articula justicia social, sostenibilidad ambiental, gobernanza local, gestión de bienes públicos y acceso equitativo a oportunidades.

De este modo, el paso del IDA al INDER marca un punto de inflexión en la historia de la institucionalidad agraria costarricense. Supone el tránsito de un enfoque centrado en la adjudicación hacia un paradigma más integral, capaz de enfrentar las causas estructurales de la desigualdad rural y promover un modelo de desarrollo verdaderamente inclusivo, sostenible y orientado al interés colectivo.

#### ***1.4.8. Instituto de Desarrollo Rural (INDER)***

El Instituto de Desarrollo Rural (INDER) fue creado el 22 de marzo de 2012 mediante la promulgación de la Ley N.º 9036, como resultado de una transformación estructural del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). Esta nueva etapa institucional responde a la necesidad de replantear el modelo de intervención estatal en el ámbito rural costarricense, superando el enfoque limitado a la redistribución de tierras, para adoptar una visión más integral del desarrollo territorial.

El artículo 14 de dicha ley establece:

Transfórmase el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), como una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa. [...] A partir de la publicación de la presente ley, toda disposición legal, reglamentaria o administrativa que haga referencia al Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) deberá leerse como Instituto de Desarrollo Rural (Inder). (Ley N.º 9036, 2012, art. 14)

Este nuevo marco normativo reorganiza el rol del Estado en las zonas rurales, definiendo al INDER como el órgano ejecutor de las políticas públicas para el desarrollo territorial. A diferencia de su antecesor, el INDER no se limita a procesos de titulación o parcelamiento, sino que promueve estrategias para mejorar la calidad de vida de las comunidades mediante la integración de aspectos sociales, económicos, ambientales, culturales y productivos.

El INDER asume un enfoque territorial que busca responder a las particularidades de cada región mediante acciones planificadas, articuladas y participativas. Bajo la rectoría del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) según lo dispuesto en el objeto y aplicación de la Ley N.º 9036,

en su artículo primero. La institución ejecuta programas orientados a impulsar la inversión productiva, mejorar el acceso a servicios e infraestructura básica, fomentar la equidad y fortalecer las capacidades locales.

Entre sus líneas de acción destacan los proyectos de encadenamientos productivos — conocidos como agrocadenas— que buscan agregar valor a los productos rurales desde la producción hasta su comercialización, contribuyendo al dinamismo económico local. Asimismo, el INDER ha promovido el establecimiento de asentamientos rurales organizados, concebidos como espacios territoriales dotados de condiciones mínimas de habitabilidad y servicios esenciales, lo que favorece el arraigo poblacional y fortalece el tejido social comunitario.

Una herramienta clave para la operación del INDER ha sido la delimitación y clasificación de los territorios rurales, los cuales se definen por sus características ecológicas, económicas, sociales y culturales comunes. Esta delimitación permite planificar con mayor precisión las intervenciones públicas y asegurar que las políticas de desarrollo respondan efectivamente a las necesidades particulares de cada región.

Además, el INDER ha consolidado espacios de participación como los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural, mediante los cuales las comunidades pueden intervenir en la toma de decisiones, priorizar proyectos y dar seguimiento a las acciones institucionales. Estos mecanismos promueven una gobernanza local más democrática, fortalecen la autonomía progresiva de las comunidades y legitiman la acción pública en el territorio.

También se ha fortalecido la articulación con los gobiernos locales, reconociendo su autonomía constitucional y su rol estratégico en la coordinación de acciones entre los sectores público, privado y comunitario. Esta sinergia permite canalizar con mayor eficacia las demandas ciudadanas y generar respuestas acordes a las realidades cantonales.

En cuanto a los fundamentos normativos que orientan su accionar, el INDER se rige por principios rectores que buscan garantizar una gestión coherente con los objetivos de sostenibilidad, justicia social y desarrollo inclusivo. Estos principios, son:

- **Función social de la propiedad:** La propiedad de la tierra no se concibe únicamente como un derecho individual, sino como una responsabilidad hacia la sociedad. El INDER promueve que el uso de la tierra contribuya al bienestar colectivo, priorizando su aprovechamiento productivo y sostenible.

- **Estructura de tenencia de la tierra:** Se fomenta la transformación de la estructura de la propiedad rural para garantizar una distribución más justa, orientada a corregir desigualdades históricas y asegurar que el acceso a la tierra cumpla un fin social.
- **Territorialidad y descentralización:** La política de desarrollo rural responde a las necesidades específicas de cada territorio, integrando las dinámicas rurales y urbanas, y promoviendo una gestión más cercana y participativa en las comunidades.
- **Integralidad:** El desarrollo rural se aborda como un proceso multidimensional que requiere coordinar factores económicos, sociales, ambientales y culturales, evitando intervenciones aisladas.
- **Participación:** La construcción de políticas y proyectos involucra a múltiples actores sociales y productivos del territorio, fortaleciendo la organización comunitaria y la toma de decisiones inclusivas.
- **Desarrollo humano:** La meta es generar capacidades que permitan a las personas del sector rural mejorar su calidad de vida, acceder a oportunidades de crecimiento personal y ejercer sus derechos fundamentales.
- **Multisectorialidad:** Se impulsa la coordinación entre diferentes instituciones públicas, privadas y comunitarias para alinear recursos y acciones en beneficio de los territorios rurales.
- **Sostenibilidad:** Las iniciativas deben ser económicamente viables, socialmente justas y ambientalmente responsables, garantizando el equilibrio entre producción y conservación.
- **Transparencia:** Todas las acciones deben regirse por los principios de rendición de cuentas, ética pública y eficiencia administrativa. (Ley N° 9036, 2012, art. 4).

Estos principios permiten una intervención estatal más coherente asegurando que el uso del suelo se oriente al interés colectivo y a la conservación de los recursos naturales, estos no solo delimitan el accionar del INDER, sino que establecen un marco integral que vincula la función social de la propiedad con la participación ciudadana y la sostenibilidad ambiental, orientando el desarrollo rural hacia un modelo inclusivo y equitativo.

En conclusión, el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) constituye la culminación de un proceso institucional que inició con el ITCO en 1961, evolucionó con el IDA en 1982 y alcanzó con esta última reforma una estructura más integral, descentralizada y estratégica. Su creación marca un cambio de paradigma en la política agraria costarricense, pasando de un enfoque centrado en la adjudicación de tierras a un modelo que articula planificación territorial, equidad y sostenibilidad.

Sin embargo, esta transformación no ha estado exenta de tensiones. Persisten desafíos significativos en la implementación de sus competencias, especialmente en lo relativo al control administrativo, la fiscalización de procesos y la coordinación interinstitucional. Estas dificultades son particularmente evidentes en zonas rurales estratégicas donde las omisiones institucionales han generado impactos negativos tanto en lo social como en lo ambiental.

Precisamente, el presente trabajo parte de esa brecha entre el diseño institucional del INDER y su implementación efectiva. El caso del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, que se analizará en el capítulo de resultados, ilustra con claridad cómo una estructura creada para promover el desarrollo sostenible puede, bajo ciertas condiciones, contribuir involuntariamente a procesos de adjudicación y uso del suelo contrarios a su propósito fundacional.

### **1.5. Relación entre el marco histórico-institucional y el problema actual en Gandoca-Manzanillo**

La evolución del aparato institucional agrario en Costa Rica —desde el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO), pasando por el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), hasta llegar al Instituto de Desarrollo Rural (INDER)— refleja un proceso de transformación estatal orientado a atender las problemáticas estructurales del agro costarricense, con énfasis en el acceso a la tierra, la equidad social y, en etapas más recientes, la sostenibilidad ambiental. Este recorrido institucional permite comprender cómo las funciones del Estado en materia de gestión del territorio han pasado de un modelo centrado en la redistribución parcelaria, a una visión más amplia de

gobernanza rural con enfoque territorial.

Dicha evolución no es ajena al presente estudio, pues revela los fundamentos legales, administrativos y políticos que hoy en día guían la acción del INDER como institución responsable del ordenamiento y desarrollo rural. En particular, la transformación hacia un enfoque territorial integral compromete al INDER no solo con el fortalecimiento de las capacidades productivas de las zonas rurales, sino también con la protección de áreas ambientalmente sensibles, como las zonas sujetas a regímenes especiales de conservación.

En ese marco, el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo —creado por Decreto Ejecutivo N.º 16614-MAG (1985) y reconocido posteriormente como Sitio Ramsar— resulta paradigmático. De acuerdo con datos del SINAC, el RNVS-GM consta de una sección continental de 5.091,994 hectáreas y una sección marina de 5.360,122 hectáreas, para una superficie total de 10.452,116 hectáreas. Esta condición, reforzada por su inscripción en la Convención Ramsar y otros reconocimientos internacionales, opera como un estándar jurídico y ecológico de protección reforzada, relevante para cualquier decisión pública sobre el uso del suelo dentro del refugio.

La denominación de un humedal como de importancia internacional (Sitio Ramsar) se otorga debido a su riqueza biológica y a que sobre todo funciona como refugio de un número significativo de aves acuáticas migratorias estacionales. Los sitios nacieron amparados dentro del marco de la Convención de Ramsar, ciudad de Irán donde se realizó la Convención en Febrero del años de 1971, por lo que comúnmente se les llama también Sitios Ramsar. Esta es la única convención ambiental mundial que trata un ecosistema en particular –los humedales. Se considera como un convenio intergubernamental que proporciona el marco para la acción nacional y la cooperación internacional en pro de la conservación y la racionalidad en el uso de los humedales en todo el mundo. (Sistema Nacional de Áreas de Conservación, [SINAC], s.f., párr. 1)

Dicho reconocimiento internacional es otorgado a zonas de humedales con declaratoria de importancia internacional por su valor ecológico y función como hábitat y refugio de un número significativo Este y otros reconocimientos internacionales operan como estándares reforzados de

protección, relevantes para cualquier decisión pública sobre el uso del suelo dentro del refugio.

Con esta distinción, se confirma el valor ecológico del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo y la vigencia de obligaciones específicas de manejo y conservación. Su administración está sujeta a un conjunto de normativas ambientales nacionales e internacionales, que imponen límites claros al uso del suelo y al tipo de actividades permitidas dentro del área protegida.

Sin embargo, múltiples actuaciones administrativas atribuidas al INDER han sido cuestionadas por permitir adjudicaciones irregulares dentro del Refugio a personas que no cumplen con los requisitos establecidos en la legislación agraria ni en la normativa ambiental. Estas adjudicaciones, además de contradecir el principio de función social de la propiedad en armonía con la conservación, han generado un impacto negativo tanto ambiental como social, al desplazar o excluir a comunidades locales que han habitado y cuidado históricamente la zona.

La tensión entre el marco normativo de la Ley N°9036, que regula la función del INDER y su aplicación práctica en territorios estratégicos como Gandoca-Manzanillo constituye el eje central de esta investigación. Esta contradicción institucional no solo evidencia fallos en la articulación entre desarrollo rural y conservación ambiental, sino que también pone en entredicho la capacidad del Estado para garantizar una gestión democrática, sostenible y justa del territorio rural.

Por esta razón, el análisis que se desarrollará en los capítulos siguientes parte de esta evolución institucional para examinar con mayor profundidad el caso Gandoca-Manzanillo. En particular, se abordarán los vacíos normativos, los criterios de adjudicación aplicados y las consecuencias sociales y ecológicas derivadas de las decisiones administrativas adoptadas dentro del Refugio. Solo desde esta perspectiva histórica y contextual es posible comprender la magnitud del problema y la urgencia de replantear las prácticas institucionales en zonas de alta fragilidad ambiental.

## **CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO**

El presente marco teórico tiene como finalidad establecer los fundamentos jurídicos y doctrinales que permitirán analizar críticamente el proceso de asignación de tierras por parte del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) dentro del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-

Manzanillo, durante el período 2014–2024. Este análisis se enmarca en un contexto donde confluyen tensiones entre el desarrollo humano, el acceso a recursos territoriales y la protección del patrimonio natural, lo que exige una aproximación jurídica integral capaz de abordar los diversos niveles de complejidad que plantea la problemática.

Para ello, se articula una revisión estructurada de cinco ramas principales del Derecho: constitucional, ambiental, agrario, administrativo y penal. Cada una de estas disciplinas ilumina distintas aristas del fenómeno, aportando herramientas teóricas, normativas, jurisprudenciales y doctrinales indispensables para comprender la legalidad, legitimidad y consecuencias jurídicas de las decisiones institucionales, especialmente en territorios de alto valor ecológico y con protección legal reforzada, como Gandoca-Manzanillo.

Desde el derecho constitucional, se abordan principios esenciales como legalidad, seguridad jurídica, sostenibilidad y función social de la propiedad, en armonía con lo dispuesto en la Constitución Política de Costa Rica y su interpretación jurisprudencial. El derecho ambiental introduce principios como precaución, prevención, no regresividad e *in dubio pro-natura*, conforme a la Ley Orgánica del Ambiente y tratados internacionales como el Acuerdo de Escazú.

Por su parte, el derecho agrario analiza la dimensión transformadora de la propiedad rural como instrumento de equidad social, con énfasis en el rol asignado al INDER por la Ley N.º 9036. El derecho administrativo aporta los criterios de legalidad, transparencia y control en la actuación pública, mientras que el derecho penal se presenta como mecanismo último de protección frente a irregularidades institucionales que ocasionen afectaciones graves al ambiente o al interés general.

Este enfoque interdisciplinario busca no solo evidenciar las debilidades estructurales y normativas que han posibilitado adjudicaciones irregulares, sino también proponer lineamientos jurídicos orientados a una gobernanza territorial más justa, inclusiva y sostenible. Así, el marco teórico se convierte en el sustento analítico que guiará tanto el estudio del caso como las propuestas normativas derivadas.

### **2.1. Derecho constitucional y su vínculo con la protección del ambiente y la tierra**

El derecho constitucional constituye la base del ordenamiento jurídico costarricense y orienta la actuación de todos los órganos del Estado, al integrar los principios que sostienen la vida democrática, los derechos fundamentales y la distribución legítima del poder público. En este marco, el acceso equitativo a la tierra, la conservación del ambiente y la función social de la propiedad no son simples aspiraciones políticas, sino verdaderos mandatos jurídicos derivados

tanto de disposiciones expresas de la Constitución Política como del desarrollo jurisprudencial de la Sala Constitucional.

Estos principios constitucionales adquieren particular relevancia jurídica en la gestión estatal sobre territorios de alto valor ecológico, como el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, donde convergen derechos fundamentales, bienes comunes y deberes institucionales. En tales contextos, el INDER, como ente responsable de dirigir el desarrollo rural del país, se encuentra jurídicamente vinculado a estos mandatos, lo que impone el deber de orientar sus decisiones conforme a la legalidad, la sostenibilidad y la justicia social, en consonancia con los fines superiores del Estado social de derecho costarricense. Estos principios se explican a continuación, con el fin de precisar su contenido, su alcance jurídico y su relevancia para el presente estudio.

### ***2.1.1. El medio ambiente como derecho fundamental***

El artículo 50 de la Constitución Política de Costa Rica establece expresamente que “toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”. Esta disposición, introducida mediante reforma en 1994, marcó un punto de inflexión en el constitucionalismo costarricense, al reconocer el ambiente no solo como un bien jurídico colectivo, sino como un derecho fundamental de tercera generación. Este reconocimiento impone obligaciones positivas al Estado y garantiza su tutela directa por parte de la ciudadanía, reforzando el carácter vinculante del principio de sostenibilidad ambiental consagrado en la Ley Orgánica del Ambiente, N° 7554, art. 2 inciso c) en las actuaciones públicas.

Este mandato ha sido consolidado por la jurisprudencia de la Sala Constitucional, la cual ha afirmado que el derecho al ambiente sano posee eficacia directa, inmediata y autónoma, y que puede ser exigido sin necesidad de legislación habilitante. En este sentido, el Tribunal ha sostenido que el Estado tiene la obligación constitucional de incorporar la variable ambiental en toda decisión pública que incida sobre el uso del territorio o los recursos naturales, y que la omisión de dicha variable constituye, por sí sola, una amenaza ilegítima al derecho fundamental al ambiente, incluso cuando no se haya producido un daño concreto. Así lo reafirmó expresamente la resolución N.º 08645-2010, al indicar que:

El artículo 50 constitucional obliga al Estado y a las demás instituciones públicas a intervenir activamente en la protección del ambiente. La ley ordinaria es la encargada del

desarrollo del canon constitucional y de propiciar en su contenido un desarrollo económico y social en compatibilidad total con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. El país cuenta actualmente, con una abundante legislación de desarrollo entre las que podemos citar entre otras: Ley Orgánica del Ambiente, Ley Forestal, Ley de la Flora, Fauna y Vida Silvestre, Ley de Uso de Manejo y Conservación de Suelos, Ley de Biodiversidad, Ley de Aguas y Ley de Planificación Urbana. Estas normativas, y otros similares que pueden adicionarse, materializan la obligación estatal en la protección del ambiente como derecho fundamental.

Asimismo, la Sala ha reconocido que el derecho al ambiente cuenta con legitimación amplia o difusa, lo cual faculta a cualquier persona a accionar en su defensa, dada su naturaleza colectiva, indivisible e intergeneracional. Esta visión refuerza la exigencia de que el Estado mantenga una postura activa y preventiva frente a cualquier posible afectación ecológica.

Desde la perspectiva doctrinal, Peña Chacón (s. f.) advierte que la tutela efectiva del ambiente requiere no solo garantías constitucionales, sino mecanismos de fiscalización y sanción eficaces. En sus palabras:

El daño al ambiente afecta a todas las personas sea de manera individual (lesiones o daños) o de forma colectiva, por eso la población debe velar por respetarlo y al ordenamiento jurídico que, para el caso de Costa Rica, ha previsto diversas formas de protección en favor de la naturaleza. Es por falta de sanciones efectivas que muchas personas han violentado la normativa estipulada al respecto y por eso, algunos sectores de la sociedad especializados en la materia, han optado por resaltar que las sanciones deben aplicarse a los infractores de manera rigurosa y para ello el Estado debe estar vigilante, fiscalizando que la normativa sea respetada tanto por él mismo, como por los particulares. (p. 504)

Esta interpretación permite identificar tres dimensiones esenciales del derecho al ambiente:

- 1) una dimensión subjetiva individual, que protege a cada persona frente a daños concretos;
- 2) una dimensión colectiva, que salvaguarda intereses difusos de la comunidad; y

3) una dimensión institucional, que obliga al Estado a integrar criterios ambientales en todas sus decisiones públicas.

En el caso del Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo, estas tres dimensiones confluyen de manera crítica, ya que se trata de una zona de conservación estratégica cuya integridad se ha visto comprometida por prácticas institucionales contrarias al deber constitucional de tutela ambiental.

Además, la incorporación del ambiente como derecho fundamental debe entenderse en el contexto más amplio de los principios de tercera generación, como el derecho al desarrollo sostenible y la justicia intergeneracional. Esta evolución, consolidada mediante la reforma constitucional de 1994, evidencia un cambio profundo en la comprensión del desarrollo, que deja de concebirse como crecimiento económico sin límites y pasa a requerir la armonía entre productividad, sostenibilidad y equidad ambiental.

En este marco, el principio de responsabilidad ambiental, previsto en el artículo 50 de la Constitución Política, impone al Estado la obligación de procurar el mayor bienestar de la población, asegurando un ambiente sano y ecológicamente equilibrado como derecho fundamental. Dicho mandato se concreta mediante la Ley Orgánica del Ambiente (N.º 7554) y normativa conexas —como la Ley Forestal (N.º 7575) y la Ley de Biodiversidad (N.º 7788)— entre otras que establecen instrumentos jurídicos para garantizar la tutela ambiental.

Este principio no solo delimita las competencias estatales en materia de regulación, fiscalización y reparación de daños ambientales, sino que también extiende deberes a los particulares, quienes están obligados a desarrollar sus actividades bajo parámetros de sostenibilidad y prevención, en consonancia con el interés público y la salud colectiva. Se ha reiterado que la protección del ambiente constituye un derecho de carácter difuso y que el Estado no puede renunciar a su función de garante, incluso frente a intereses económicos privados.

Desde esta perspectiva, la actuación del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) en la asignación de terrenos debe evaluarse bajo el prisma del artículo 50 de la Constitución. Este estándar implica garantizar que las tierras objeto de adjudicación no generen afectaciones al ambiente y, además, promover activamente políticas territorialmente responsables, conforme al principio de prevención. Además, el principio *in dubio pro-natura*, reconocido como parte del bloque de constitucionalidad ambiental, refuerza este mandato al exigir que toda incertidumbre jurídica o técnica sea resuelta a favor de la protección del ambiente.

En este párrafo la anotación esta en la siguiente frase,

En consecuencia, corresponde ahora examinar los principios constitucionales específicos que delimitan la actuación del Estado en materia de propiedad, legalidad administrativa y sostenibilidad ambiental, analizando su alcance, contenido y forma de aplicación en contextos donde convergen intereses públicos, privados y colectivos.

### ***2.1.2. Principios constitucionales aplicables***

El orden constitucional costarricense establece una serie de principios que orientan la actuación de las instituciones públicas, especialmente cuando sus decisiones inciden sobre derechos fundamentales y bienes jurídicos colectivos como el ambiente o el acceso equitativo a los recursos naturales. En el marco del régimen democrático de legalidad y del Estado social de derecho, adquieren especial relevancia los principios de legalidad, función social de la propiedad y sostenibilidad, todos ellos estrechamente vinculados a la correcta gestión del territorio y a la protección de zonas ambientalmente sensibles.

En primer lugar, el principio de legalidad administrativa, consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política, impone a todos los órganos del Estado el deber de actuar dentro de los límites del ordenamiento jurídico vigente. Se trata de una garantía fundamental frente al ejercicio arbitrario del poder público, especialmente cuando se ejerce autoridad sobre bienes públicos o recursos naturales.

Según el Centro de Información Jurídica en Línea (s. f.):

En cuanto al principio de legalidad, como parámetro esencial de las actuaciones de la Administración Pública, debemos de considerarlo como aquel precepto que establece los límites y alcances del actuar de la Administración en concordancia con el ordenamiento jurídico al cual está sometido. De esta forma, el bloque de legalidad determinará el margen de actuación en la Administración frente a los ciudadanos. (p. 3–4)

Este principio adquiere particular importancia en la adjudicación de tierras, donde las decisiones institucionales deben estar plenamente justificadas, fundadas en normativa vigente y sometidas al control de constitucionalidad. Cuando el INDER omite estos criterios o ignora las limitaciones impuestas por regímenes especiales de conservación — como ha ocurrido con las fincas de Pacheco Dent y otras 133 dentro del Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo, que según

la Procuraduría General de la República deben regresar al Estado— se configura una vulneración al principio de legalidad que puede derivar en la nulidad del acto administrativo.

Ciento treinta y cinco fincas que el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), antecesor del actual Instituto de Desarrollo Rural (Inder) trasladó a manos privadas desde el año 1991 en el territorio del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo (REGAMA) deben volver a manos del Estado costarricense. Así se desprende de pronunciamientos de la Procuraduría General de la República (PGR), ente que funge como Abogado del Estado, emitidos desde el año 2022 y reiterados durante este 2024 en medio de la controversia por los permisos de tala que el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) ha entregado en el Caribe Sur, particularmente en fincas del empresario Allan Pacheco Dent. (Madrigal, 2024, párr.. 1-2).

En segundo lugar, el principio de función social de la propiedad, previsto en el artículo 45 de la Constitución Política, establece que la propiedad es inviolable, pero admite limitaciones por motivos de interés público o social. En particular, el párrafo segundo del artículo 45 dispone expresamente: *“Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social”*. Este mandato constitucional permite condicionar el ejercicio del dominio privado a fines que promuevan el interés general y el bienestar colectivo, lo cual, en el contexto actual, se interpreta también en armonía con el artículo 50, incorporando criterios de sostenibilidad y respeto de límites ecológicos.

El CIJUL sostiene (s. f.), en su investigación sobre los límites a la propiedad en la Ley N.º 2825, expone:

Surgió la idea de la función social de la propiedad. en la que todo individuo tiene la obligación de cumplir ciertas obligaciones comunales, en razón directa del lugar que ocupa y de los intereses del grupo social que lo representa. El contenido de esta "propiedad función", consiste en que el propietario tiene el poder de emplear el bien objeto del dominio en la satisfacción de sus propias necesidades, pero

correspondiéndole el deber de ponerla también al servicio de las necesidades sociales cuando tal comportamiento sea imprescindible. (s. f., p. 38)

Este principio, entendido en su dimensión constitucional, exige que las decisiones sobre el uso del suelo consideren no solo el interés individual, sino los efectos sociales y ambientales de su ejercicio. En este marco, la propiedad deja de ser una prerrogativa aislada para convertirse en una institución jurídica orientada al bien común, lo que obliga a los entes públicos y a los particulares a actuar con responsabilidad frente a la comunidad y al entorno natural que los rodea.

Finalmente, el principio de sostenibilidad, reconocido de forma expresa en el artículo 50 de la Constitución Política en su dimensión ambiental, impone al Estado la obligación de garantizar que todas sus actuaciones administrativas, económicas y sociales se desarrollen sin comprometer los ecosistemas ni los derechos de las generaciones futuras.

Si bien el texto constitucional hace referencia directa al ambiente y al agua como bienes esenciales cuya sostenibilidad debe protegerse, su fuerza se ve reforzada en la legislación, como la Ley Orgánica del Ambiente (N.º 7554, art. 2), que incorpora el principio de sostenibilidad como eje rector de toda política ambiental; la Ley de Biodiversidad (N.º 7788, art. 10), que establece el marco legal para la conservación y uso sostenible de la biodiversidad del país, la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos (N.º 7779, art. 1), que orienta la explotación agrícola bajo parámetros de sostenibilidad y demás.

La interpretación sistemática de este precepto, en conjunto con otros principios y derechos constitucionales —como el bienestar general y el reparto de la riqueza, la función social de la propiedad y el derecho al desarrollo humano y la dignidad de la persona— permite ampliar su alcance hacia dimensiones sociales, económicas y culturales. En esta visión integradora, la sostenibilidad incorpora también la justicia intergeneracional y exige que las políticas públicas, incluida la adjudicación de tierras por parte del INDER, se diseñen y ejecuten con criterios de responsabilidad ambiental y coherencia con el interés colectivo.

En este sentido, las decisiones estatales sobre territorios de conservación —como Gandoca-Manzanillo— deben respetar límites ecológicos estrictos y prever mecanismos efectivos de protección y restauración. La sostenibilidad, en este caso, no es una opción programática, sino un deber jurídico plenamente exigible, cuya omisión puede comprometer la validez de los actos administrativos y generar responsabilidad del Estado por afectación al interés público y al

patrimonio natural de la Nación.

En síntesis, los principios constitucionales de legalidad, función social de la propiedad y sostenibilidad constituyen el marco normativo esencial que debe guiar toda actuación estatal en materia de uso y asignación del territorio, particularmente en zonas de especial protección ambiental como el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo. La omisión, transgresión o interpretación laxa de estos principios compromete no solo la validez jurídica de los actos administrativos, sino también la legitimidad democrática del Estado. Establecido este fundamento, corresponde ahora examinar el eje del derecho ambiental, el cual aporta herramientas técnicas y normativas para interpretar, aplicar y operacionalizar estos principios en contextos de riesgo ecológico y alta sensibilidad territorial.

### ***2.1.3. Obligaciones del Estado en materia ambiental y territorial***

El artículo 50 de la Constitución Política no solo reconoce el derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, sino que además impone al Estado costarricense un deber activo, permanente e ineludible de protección, conservación y del entorno natural. Este deber implica garantizar, defender y preservar dicho derecho, así como adoptar medidas eficaces para prevenir, mitigar y corregir los efectos adversos de cualquier acción que amenace la integridad del ambiente.

La restauración ambiental, por su parte, constituye una obligación específica que recae sobre quien cause el daño, conforme al Principio 16 de la Declaración de Río de 1992 —“el que contamina, afecta o daña debería, en principio, cargar con los costos de la contaminación o del impacto generado”—, sin perjuicio de que el Estado asuma esta función cuando sea responsable directo del impacto o cuando así lo disponga la ley. La Declaración de Río no establece una obligación general para que el Estado restaure daños ambientales ajenos; más bien, señala que las autoridades deben promover la internalización de los costos ambientales y utilizar instrumentos económicos bajo el criterio de que quien contamina, afecte o dañe debe asumir los gastos derivados de su accionar.

En este sentido, diversos análisis especializados han destacado que quien ocasiona un daño ambiental debe sufragar el costo de su reparación o restauración, a fin de devolver el entorno a su estado anterior. Por tanto, el deber de restauración recae en el responsable del daño y solo se transfiere al Estado cuando este es el causante directo o cuando una disposición legal así lo determine. Fuera de esos supuestos, el principio internacional de “quien contamina, afecta o daña

paga” obliga al infractor a cubrir íntegramente los costos de la reparación.

La responsabilidad institucional adquiere una especial intensidad en zonas legalmente protegidas, como el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, donde el ordenamiento jurídico establece limitaciones específicas y vinculantes al uso del suelo. Dichas restricciones están contempladas en leyes fundamentales como la Ley Orgánica del Ambiente (N.º 7554), la Ley de Conservación de Vida Silvestre, (N.º 7317), la Ley Forestal (N.º 7575), la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos (N.º 7779), la Ley de Biodiversidad (N.º 7788), la Ley de Aguas (N.º 276) y la Ley de Planificación Urbana (N.º 4240), . entre otras. En este sentido, la Sala Constitucional ha señalado:

El país cuenta actualmente, con una abundante legislación de desarrollo entre las que podemos citar entre otras: Ley Orgánica del Ambiente, Ley Forestal, Ley de la Flora, Fauna y Vida Silvestre, Ley de Uso de Manejo y Conservación de Suelos, Ley de Biodiversidad, Ley de Aguas y Ley de Planificación Urbana. Asimismo, el Reglamento General Sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), -Decreto Ejecutivo número 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC del 24 de mayo de 2004, publicado en La Gaceta número 125 del 28 de junio de 2004-, en su numeral 67 dispone: “*Artículo 67.- Integración de la variable ambiental en los Planes Reguladores.* (Sala Constitucional, voto N.º 08645-2010).

En tales territorios, no solo se exige que las instituciones públicas respeten estas disposiciones, sino que también deben asegurarse de que cualquier actuación institucional —como la adjudicación de tierras— esté precedida por un análisis técnico, jurídico y ambiental integral que garantice la compatibilidad de la decisión con los objetivos de conservación y el marco normativo aplicable.

La jurisprudencia constitucional ha fortalecido esta obligación a través del desarrollo del concepto de “bloque de constitucionalidad ambiental”. Este bloque incorpora al parámetro de control constitucional no solo los artículos expresos de la Constitución (como los artículos 50 y 89), sino también los tratados internacionales en materia ambiental, la legislación infraconstitucional y los principios jurídicos reconocidos. En consecuencia, cualquier omisión

institucional frente a actos que degraden el ambiente puede constituir una violación directa del orden constitucional.

Una expresión relevante de este criterio se encuentra en la sentencia N.º 18896-2014 de la Sala Constitucional, donde se enfatiza el principio de coordinación interinstitucional como condición imprescindible para una gestión ambiental eficiente:

La coordinación entre las dependencias públicas debe garantizar la protección del ambiente. En diversas oportunidades, la jurisprudencia constitucional ha indicado que la protección del ambiente es una tarea que corresponde a todos por igual, es decir, que existe una obligación para el Estado –como un todo- de tomar las medidas necesarias para proteger el medio, a fin de evitar grados de contaminación, deforestación, extinción de flora y fauna, uso desmedido o inadecuado de los recursos naturales, que pongan el peligro la salud de los administrados.

Este precedente refuerza la responsabilidad institucional del INDER en lo referente al caso del Refugio Gandoca-Manzanillo, donde la Procuraduría General de la República ha instruido la activación de procesos de lesividad para revertir adjudicaciones irregulares y el instituto no ha ejecutado dichas acciones. En este contexto, resulta jurídicamente inadmisibles justificar omisiones bajo alegatos de falta de recursos o desconocimiento, dado que las órdenes han sido expresas y reiteradas por las instancias competentes.

Así lo reconoció la Sala Constitucional en la Sentencia N.º 12745-2019, al declarar parcialmente inconstitucional la Ley N.º 9223 por haber reducido en 188 hectáreas el Refugio Gandoca-Manzanillo sin estudios técnicos suficientes ni medidas de compensación, señalando que tal actuación vulnera el artículo 50 constitucional y los principios de razonabilidad, proporcionalidad, objetivación, precautorio e in dubio pro-natura. La adjudicación de tierras en zonas sometidas a regímenes especiales de protección demanda una actuación estatal proactiva y rigurosa, sustentada en coordinación interinstitucional, control técnico, evaluación ambiental y respeto por los límites ecológicos definidos en los planes de manejo y en el marco normativo aplicable.

Asimismo, el deber estatal abarca la garantía de un ordenamiento territorial que responda a los principios de equidad, sostenibilidad y seguridad jurídica. No puede tolerarse, por tanto, la

existencia de discursos institucionales contradictorios, en los que, mientras se reconoce legalmente la necesidad de proteger un territorio, se autorizan paralelamente actos administrativos —como adjudicaciones de terrenos— que promueven la fragmentación, el uso indebido del suelo o la pérdida de cobertura boscosa.

En definitiva, las obligaciones del Estado en materia ambiental y territorial no se agotan en la promulgación de normas o en la formulación de políticas públicas. Estas deben acompañarse de mecanismos de ejecución efectiva, seguimiento continuo, fiscalización técnica y sanción de las irregularidades.

#### ***2.1.4. Jurisprudencia constitucional relevante en la materia***

La Sala Constitucional ha desarrollado una jurisprudencia progresiva y consolidada en materia ambiental, la cual fortalece el bloque de constitucionalidad ecológica y delimita con mayor claridad las obligaciones del Estado, los derechos de la ciudadanía y los límites de la actuación administrativa. Esta doctrina resulta especialmente relevante en relación con el uso del territorio en zonas ambientalmente sensibles.

Uno de los aportes más significativos ha sido el reconocimiento del carácter transversal de la protección ambiental. En la resolución N.º 06922-2010, la Sala declaró que el ambiente constituye un bien jurídico de interés público, cuya tutela corresponde a todas las instituciones del Estado, sin importar su campo específico de acción. Este fallo también estableció que cualquier persona puede interponer acciones de amparo o habeas corpus ambiental ante una amenaza al derecho a un ambiente sano, reforzando así su dimensión subjetiva y colectiva.

Otro pronunciamiento relevante se encuentra en la resolución N.º 08892-2012, en la que se ordena a las autoridades aplicar el principio de precaución, incluso en ausencia de certeza científica absoluta, cuando existan indicios razonables de daño ecológico potencial. La Sala enfatizó que este principio adquiere especial fuerza en territorios de alta biodiversidad o valor ecológico estratégico, ya que la omisión de medidas preventivas podría ocasionar daños irreversibles.

En este sentido, la administración está obligada a realizar evaluaciones ambientales rigurosas mediante los instrumentos técnicos disponibles, y debe compartir dicha información con la población afectada. Solo tras un análisis profundo y fundado podrá emitirse la viabilidad ambiental correspondiente. La omisión o desatención de estos deberes, claramente definidos por

la normativa y la jurisprudencia, configura una vulneración directa al derecho fundamental a un ambiente sano, y convierte las actuaciones administrativas en inconstitucionales.

Asimismo, en resoluciones como la N.º 24616-2021 y la N.º 06340-2017, la Sala ha reafirmado que el régimen jurídico de las áreas silvestres protegidas impone restricciones de orden público, ineludibles para cualquier autoridad. Cualquier acto administrativo que autorice actividades productivas, adjudicaciones o construcciones sin evaluación ambiental y sin respeto al debido proceso, infringe el principio de legalidad y puede ser anulado por inconstitucionalidad material.

Este cuerpo jurisprudencial consolida la tesis de que las decisiones del Instituto de Desarrollo Rural (INDER), aun cuando se invoquen bajo el argumento del desarrollo rural o la equidad social, no pueden adoptarse al margen del bloque de constitucionalidad ambiental. La falta de controles técnicos, jurídicos y ecológicos en la adjudicación de tierras en zonas protegidas — como en el caso del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo — podría constituir no solo una infracción administrativa, sino una violación directa de la Constitución Política.

En consecuencia, esta línea jurisprudencial ofrece un marco interpretativo robusto para valorar la legalidad y legitimidad de las actuaciones institucionales. Asimismo, se convierte en una herramienta clave para proponer reformas normativas, fortalecer los controles preventivos y perfeccionar los mecanismos de fiscalización interinstitucional en los procesos de adjudicación territorial.

Desde esta perspectiva, el derecho constitucional traza el marco esencial para evaluar tanto las políticas públicas como las decisiones administrativas en materia de uso del suelo y conservación ambiental. La consagración del ambiente sano como derecho fundamental, junto con el principio de legalidad en la función pública y la función social de la propiedad constituyen pilares que condicionan la actuación de instituciones como el INDER, especialmente en territorios bajo régimen de protección como el Refugio Gandoca-Manzanillo.

El respeto y aplicación efectiva de estos principios no son simples aspiraciones normativas, sino exigencias constitucionales de eficacia directa. Su incumplimiento vulnera tanto el ordenamiento jurídico como los derechos de las comunidades locales, que dependen de un entorno saludable y de un acceso justo a los recursos productivos. Por ello, toda política de desarrollo rural debe articularse con los fines superiores del Estado social de derecho costarricense.

Ahora bien, si bien el derecho constitucional proporciona el marco general de protección y

define los principios fundamentales que deben guiar la actuación estatal, es el derecho ambiental el que aporta los principios técnicos y jurídicos específicos para la defensa de la biodiversidad, la prevención del daño ecológico y la regulación del uso de áreas protegidas. En el siguiente apartado se abordarán dichos principios, así como los instrumentos legales e internacionales que refuerzan el deber del Estado de garantizar la integridad ecológica de territorios como Gandoca-Manzanillo.

## **2.2. Desarrollo general del derecho ambiental**

El derecho ambiental constituye una disciplina jurídica relativamente reciente, pero de creciente importancia frente a las profundas transformaciones ecológicas, sociales y económicas que enfrenta el mundo contemporáneo. Esta rama del derecho regula las relaciones entre los seres humanos y el entorno natural, reconociendo que el ambiente ya no puede tratarse como un recurso inagotable, sino como un bien jurídico colectivo y esencial, cuya conservación resulta indispensable para garantizar la vida, la salud y la dignidad humana.

El Derecho Ambiental busca proteger: la vida humana (supervivencia); la calidad de la vida humana (objetivo central del desarrollo), para las presentes y futuras generaciones; la cultura y valores sociales y la preservación de las especies y recursos. (Alpizar Rodríguez, 2017, p. 94).

Su finalidad esencial es establecer un equilibrio armónico entre el desarrollo económico y la protección del entorno, a fin de alcanzar un modelo de desarrollo sostenible que respete la integridad de los ecosistemas y los derechos de las generaciones futuras. A través de esta disciplina se configuran obligaciones estatales, principios preventivos y normas de orden público que regulan el uso racional de los recursos naturales y delimitan el accionar humano, particularmente en territorios de alto valor ecológico.

En el caso costarricense, el derecho ambiental se encuentra firmemente integrado al bloque de constitucionalidad, especialmente mediante el artículo 50 de la Constitución Política, que consagra el derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Esta norma, introducida por reforma constitucional en 1994, reconoce el ambiente como un derecho fundamental de tercera generación, cuya protección impone deberes activos al Estado y otorga legitimación amplia a la ciudadanía para su defensa. La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha reafirmado su carácter autónomo, exigible y de eficacia directa frente a cualquier actuación

administrativa que comprometa la sostenibilidad ecológica.

El desarrollo legal del derecho ambiental se articula en torno a la Ley Orgánica del Ambiente (Ley N.º 7554), que establece los principios rectores de la gestión ambiental, la planificación ecológica y las competencias institucionales. Esta normativa se complementa con leyes especializadas como la Ley de Conservación de Vida Silvestre (Ley N.º 7317) y la Ley de Biodiversidad (Ley N.º 7788), la Ley Forestal (Ley N.º 7575) y su reglamento, la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre (Ley N.º 6043) y la Ley de Aguas (Ley N.º 276), entre otras. Todas ellas regulan de manera integral la protección de especies y ecosistemas, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y genéticos, así como la preservación de bienes de dominio público y áreas bajo regímenes especiales de conservación.

Asimismo, el marco constitucional y legal incorpora el principio de responsabilidad ambiental, conforme al cual tanto las personas como el Estado tienen el deber de garantizar que las actividades productivas —incluidas las agropecuarias— se realicen en estricto respeto por los derechos fundamentales de las comunidades y del entorno natural. Este principio orienta la fiscalización, la gestión del riesgo ambiental, la reparación de daños y la restauración ecológica, y constituye una herramienta jurídica para limitar toda actividad pública o privada que comprometa la integridad de los ecosistemas.

En este contexto, el derecho ambiental adquiere un rol prioritario en zonas ecológicamente sensibles, como el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, donde convergen ecosistemas frágiles, bienes comunes y derechos fundamentales. En estos territorios, las decisiones institucionales —incluidas aquellas emitidas por el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)— deben someterse a un control técnico, legal y ambiental estricto, ya que la protección de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos no es una meta programática, sino un límite jurídico material a toda actuación administrativa.

Por ello, este eje del marco teórico se enfocará en desarrollar los principios rectores del derecho ambiental, el régimen jurídico de las áreas protegidas, la responsabilidad estatal por daño ambiental, y los instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica, como el Acuerdo de Escazú. Estos elementos permitirán evaluar críticamente el cumplimiento de los deberes estatales en materia ambiental, así como la legalidad, legitimidad y sostenibilidad de las adjudicaciones de tierras realizadas por el INDER, particularmente en el contexto del caso Gandoca-Manzanillo.

### ***2.2.1. Principios rectores: prevención, precaución, no regresividad e in dubio pro-***

***natura***

El Derecho Ambiental se estructura a partir de un conjunto de principios rectores que no solo orientan la interpretación normativa, sino que también imponen obligaciones concretas en los ámbitos legislativo, administrativo y judicial. Estos principios no constituyen simples declaraciones programáticas: poseen fuerza jurídica vinculante, y su inobservancia puede traducirse en responsabilidad del Estado por omisión o acción indebida. Su aplicación cobra particular relevancia en contextos de fragilidad ecológica, como es el caso del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, donde una decisión institucional errónea puede ocasionar daños irreversibles en los ecosistemas y la biodiversidad.

Entre los principios más relevantes para el análisis del presente caso se encuentran los siguientes:

**Principio de prevención:**

Este principio impone al Estado la obligación de anticiparse a la ocurrencia del daño ambiental. Establece una lógica proactiva basada en la identificación temprana de riesgos, la evaluación de impactos potenciales y la adopción de medidas orientadas a evitar o minimizar consecuencias negativas. En materia de adjudicación de tierras, su aplicación requiere un análisis técnico, jurídico y ecológico riguroso antes de autorizar ocupaciones o actividades que puedan alterar el equilibrio del entorno. Esta obligación persiste incluso frente a presiones sociales, políticas o económicas, pues su omisión puede traducirse en consecuencias irreparables.

Al respecto, la Sala Constitucional ha reiterado que:

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. Lo anterior debido a que en materia ambiental la coacción a posteriori resulta ineficaz, por cuanto de haberse producido ya las consecuencias biológicas socialmente nocivas, la represión podrá tener una trascendencia moral, pero difícilmente compensará los daños ocasionados en el ambiente. (Resolución N.º 1923-2004).

**Principio de precaución:**

Estrechamente vinculado al anterior, este principio establece que, aun en ausencia de certeza científica absoluta, deben tomarse medidas de protección ambiental cuando

exista riesgo de daño grave o irreversible. Fue reconocido por primera vez en el ámbito internacional en el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), y posteriormente acogido por el ordenamiento jurídico costarricense.

La Sala Constitucional lo ha reafirmado como norma obligatoria. En el voto N.º 01923 - 2004, se estableció que, ante la duda, debe privilegiarse la protección ambiental sobre intereses económicos o administrativos. En territorios de alto valor ecológico, como Gandoca-Manzanillo, donde los errores de apreciación pueden resultar fatales, el principio de precaución actúa como una salvaguarda indispensable.

Precaución no es lo mismo que prevención. Desde luego, en ambos casos existe la característica común de la adopción de medidas preventivas para la protección del ambiente; sin embargo, y a partir de que la idea de precaución se consagra en el principio 15 de la declaración de Río, el elemento fundamental que lo distingue de éste y otros principios es la evidencia científica. Esto es, si tradicionalmente las medidas ambientales preventivas se originaban sólo a partir de información científica existente, la idea de precaución estableció precisamente que “la falta de certeza científica absoluta no será razón para posponer medidas de protección ambiental”. (UNAM, 2018, p. 62)

### **Principio de no regresividad ambiental:**

Este principio prohíbe que los niveles de protección previamente alcanzados sean disminuidos o eliminados sin una justificación razonable, proporcionada y jurídicamente fundada. Se deriva del principio de progresividad en materia de derechos humanos y de la irretroactividad de las normas que afecten situaciones jurídicas consolidadas. En la práctica, implica que el Estado no puede emitir normas o tomar decisiones que debiliten las garantías ambientales vigentes.

Del principio de progresividad de los derechos humanos y del principio de irretroactividad de las normas en perjuicio de derechos adquiridos y situaciones jurídicas consolidadas, recogido en el numeral 34 de la Carta Magna, se deriva el

principio de no regresividad o de irreversibilidad de los beneficios o protección alcanzada. El principio se erige como garantía sustantiva de los derechos, en este caso, del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, en virtud del cual el Estado se ve obligado a no adoptar medidas, políticas, ni aprobar normas jurídicas que empeoren, sin justificación razonable y proporcionada, la situación de los derechos alcanzada hasta entonces. Sala Constitucional, Resolución N° 13837–2020.

### **Principio in dubio pro-natura:**

De origen jurisprudencial y cada vez más reconocido en legislaciones latinoamericanas, este principio establece que ante dudas razonables sobre la interpretación normativa, la legalidad de una actividad o los efectos de una medida, debe optarse por la alternativa que mejor favorezca a la naturaleza. En zonas protegidas donde existe tensión entre desarrollo rural y conservación, este principio funciona como criterio de desempate interpretativo.

Como una primera aproximación, puede indicarse que el principio *in dubio pro natura* es un estándar de comportamiento para todas las personas -en general-, y los órganos del Estado -en particular-, que ante la posibilidad de elegir entre varias medidas, acciones o soluciones posibles, en un caso concreto, deben optar por aquella que tenga un menor impacto en el medio ambiente. No opera solo para los casos de grave impacto en la naturaleza de una actividad pública o privada, sino como criterio de actuación general en un contexto de nueva visión para las relaciones sociedad-medio ambiente. (Olivares y Lucero, 2018, párr. 35)

En síntesis, estos principios conforman un verdadero bloque normativo de interpretación ecológica que debe guiar las actuaciones del INDER y de toda la administración pública cuando se trata de territorios ambientalmente sensibles. Su cumplimiento no solo asegura la legalidad de las decisiones administrativas, sino también su legitimidad en un Estado que se proclama

ecológico, democrático y social de derecho. Ignorar estos principios implica exponerse a impactos ecológicos irreversibles y a vulneraciones estructurales de derechos fundamentales.

A partir de este marco principialista, el análisis que sigue en esta investigación se enfoca en cómo estos estándares han sido —o no— observados en los procesos de adjudicación realizados dentro del Refugio Gandoca-Manzanillo por parte del INDER.

### *2.2.2. Áreas protegidas y su régimen jurídico en Costa Rica*

Costa Rica ha desarrollado un sistema de conservación ambiental ampliamente reconocido a nivel internacional, consolidado a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), ente adscrito al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Estas áreas constituyen un componente esencial de la política ambiental costarricense, y están organizadas bajo distintas categorías de manejo —como parques nacionales, reservas biológicas y refugios de vida silvestre— según lo establece la Ley del Servicio de Parques Nacionales, número 6084, Ley de Conservación de Vida Silvestre (Ley N.º 7317) y la Ley Orgánica del Ambiente (Ley N.º 7554).

Entre estas áreas, destaca el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, creado mediante el Decreto Ejecutivo N.º 16614-MAG del 15 de marzo de 1985 e incorporado formalmente al Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Su régimen jurídico impone restricciones estrictas al uso del suelo, prohibiendo expresamente toda actividad que altere el equilibrio ecológico o genere impactos significativos. Estas limitaciones están definidas en la normativa ambiental aplicable y abarcan, entre otras, las siguientes prohibiciones específicas:

#### **1. Construcciones no autorizadas**

##### **Ley Orgánica del Ambiente (N.º 7554), arts. 1, 2, 3 y 17:**

- **Arts. 1, 2 y 3:** establecen el objetivo, principios y obligación del Estado y los particulares de garantizar una gestión armónica y sostenible del ambiente, respaldando jurídicamente las restricciones sobre el uso del suelo y el desarrollo de infraestructura en áreas protegidas.
- **Art. 17:** dispone que toda actividad que altere el ambiente (incluyendo obras y construcciones en áreas protegidas) requiere una **evaluación de impacto ambiental aprobada por la SETENA** antes de iniciar, según lo establecido en las leyes y reglamentos.

#### **2. Tala de árboles**

**Ley Forestal (N.º 7575), art. 19:** prohíbe cambiar el uso del suelo o realizar corta, extracción y aprovechamiento de árboles en terrenos cubiertos de bosque natural dentro de áreas silvestres protegidas, salvo en casos excepcionales autorizados por la Administración Forestal del Estado.

Estas excepciones incluyen construcciones con fines habitacionales o de manejo, proyectos de conveniencia nacional, corta por razones de seguridad humana o interés científico, y acciones preventivas frente a incendios o desastres naturales. En todos los casos, la autorización debe ser proporcional, limitada y, de ser necesario, sujeta a evaluación de impacto ambiental. Previamente, debe completarse un cuestionario de preselección ante la Administración Forestal del Estado para determinar si se requiere dicha evaluación.

Este refugio alberga ecosistemas de altísima fragilidad y relevancia biológica, como humedales costeros, manglares, bosques tropicales húmedos, zonas marino-costeras y hábitats de especies en peligro de extinción, lo cual le otorga una doble dimensión de valor: nacional e internacional.

En esa línea, su designación como sitio Ramsar en 1996 refuerza la responsabilidad estatal sobre este territorio. En virtud de la Convención Internacional sobre los Humedales de Importancia Internacional (Ramsar, 1971), Costa Rica asumió compromisos internacionales vinculantes en relación con la conservación, uso racional y protección no regresiva de los humedales del refugio. Estas obligaciones implican no solo mantener medidas activas de protección y restauración, sino también abstenerse de autorizar proyectos o actos administrativos que contravengan el espíritu y objetivos del tratado internacional.

Consecuentemente, el régimen jurídico del Refugio Gandoca-Manzanillo es de carácter imperativo y su observancia es obligatoria para todas las instituciones públicas, incluido el Instituto de Desarrollo Rural (INDER). En este sentido, cualquier proceso de adjudicación, uso o disposición de tierras dentro de los límites del refugio debe ceñirse de forma estricta a la normativa ambiental aplicable. La emisión de actos administrativos que infrinjan dicho marco puede dar lugar a nulidades absolutas, según lo previsto en la Ley General de la Administración Pública, y con base en reiterada jurisprudencia contencioso-administrativa.

Esto exige un mayor estándar de motivación, control y justificación técnica de los actos públicos, en virtud del lugar prioritario que ocupa el derecho ambiental dentro del bloque de constitucionalidad costarricense. Esta jerarquía jurídica refuerza el mandato estatal de protección,

incluso por encima de intereses particulares o económicos.

En este marco, el principio de desarrollo sostenible adquiere un valor estructural. Según Lira (2018), este principio encierra dos nociones fundamentales: (1) las necesidades prioritarias, especialmente de los sectores más vulnerables; y (2) las limitaciones impuestas por la tecnología, la organización social y la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades humanas presentes y futuras. Así, el desarrollo sostenible no solo persigue equilibrio, sino también justicia intergeneracional.

El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Encierra en sí dos conceptos fundamentales: 1. El concepto de *necesidades*, en particular las necesidades esenciales de los pobres, a las que se debería otorgar prioridad preponderante; 2. La idea de las limitaciones impuestas por el estado de la tecnología y la organización social, y la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presentes y futuras. (Lira, 2018, párr. 10)

En consonancia, el principio de sostenibilidad, junto con los principios de precaución y no regresividad, obliga a las autoridades a aplicar un control riguroso de compatibilidad ecológica antes de emitir cualquier resolución. Esto incluye la elaboración de estudios técnicos multidisciplinarios, valoraciones de impacto ambiental y la consulta obligatoria con los órganos ambientales competentes.

En definitiva, el régimen jurídico de las áreas protegidas costarricenses no admite interpretaciones extensivas ni actos discrecionales que permitan su ocupación o aprovechamiento contrario a su naturaleza jurídica. En el caso del Refugio Gandoca-Manzanillo, toda intervención institucional debe estar debidamente sustentada desde los planos técnico, legal y ambiental, respondiendo de forma directa a los principios de protección ecológica que motivaron su creación y que hoy garantizan su continuidad.

### ***2.2.3. Daño ambiental y responsabilidad estatal***

En el estudio del derecho ambiental, el concepto de daño ambiental resulta central para comprender el alcance de las obligaciones de protección, prevención y restauración que recaen

sobre las personas, las instituciones y, en determinados supuestos, el Estado. Su adecuada delimitación jurídica permite establecer con precisión cuándo una afectación al entorno natural alcanza una magnitud que activa mecanismos legales de responsabilidad y reparación.

Según Peña Chacón (2014), el daño ambiental se define como:

El daño ambiental, se apreciará en la alteración externamente inducida a los sistemas, inhabilitándolos, perjudicándolos en la materialización de sus imprescindibles funciones de apoyo a los ecosistemas menores. Este cambio puede provenir de agentes extraños al hombre, o de una acción humana (lo que hoy se denomina “contaminación”). De allí que, se ha definido como toda pérdida, disminución o menoscabo significativo inferido al ambiente, o a uno o más de sus componentes. Son de difícil reparación, y en algunas ocasiones, por ejemplo, cuando se trata de la pérdida de especies, son irreparables. Siempre se deberán tutelar los daños que se hayan perpetrado”. (p.2)

Este daño puede ser directo o indirecto, inmediato o progresivo, y compromete no solo los bienes naturales, sino también el derecho fundamental de toda persona a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, como lo consagra en el artículo 50 de la Constitución Política de Costa Rica.

Dentro del ordenamiento jurídico nacional, la responsabilidad del Estado y sus instituciones no se limita a sus actos directos, sino que también comprende sus omisiones, negligencias administrativas o decisiones que aprueben actividades contrarias a la legislación ambiental vigente. Así como el artículo 50 de la Constitución Política, que reconoce el derecho fundamental a un ambiente sano; el artículo 11 de la Ley Orgánica del Ambiente (N.º 7554), que impone al Estado el deber de garantizar la protección del ambiente mediante acciones preventivas, correctivas y sancionatorias; y los artículos 190 y 191 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), que consagran la responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento anormal del servicio público.

Esta responsabilidad cobra especial relevancia cuando una entidad como el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) lleva a cabo procesos de asignación de tierras en zonas ecológicamente sensibles sin observar los requisitos legales, técnicos y ambientales establecidos. En estos casos,

se configura la posibilidad de incurrir en responsabilidad civil patrimonial por daño ambiental.

Esta disposición se complementa con el principio de responsabilidad objetiva, conforme al cual no es necesario demostrar dolo o culpa cuando una acción u omisión estatal genera un daño ambiental, bastando con probar la existencia del perjuicio y su relación con la actividad desarrollada:

[...] porque, aunque no fuera culpa o negligencia suya directa, estaban llevando a cabo una actividad que el derecho entiende que genera un riesgo. Por tanto, la responsabilidad objetiva se basa en la presunción de que hay determinadas actividades que generan un riesgo para el resto de las personas. (Barragán, 2023)

En el caso del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, la adjudicación irregular de tierras dentro de sus límites vulnera no solo los principios rectores del derecho ambiental y las normas sectoriales aplicables, sino que también puede generar daños irreversibles a ecosistemas estratégicos como los manglares, humedales y bosques costeros. Estos territorios cumplen funciones ecológicas esenciales y constituyen parte del patrimonio natural de la Nación.

En este contexto, la atribución de responsabilidades puede adoptar distintas configuraciones jurídicas. En ciertos casos, el Estado podría incurrir en falta administrativa o legal y ser sujeto de responsabilidad civil patrimonial, conforme al artículo 196 de la LGAP, además de enfrentar reclamos constitucionales o internacionales por el incumplimiento de sus deberes de conservación ambiental. En otros supuestos, el daño se considera un hecho personal, asignándose la responsabilidad objetiva al sujeto que lo genera, generalmente el tenedor o propietario del inmueble.

En relación con la responsabilidad ambiental, el Tribunal de Apelación de Sentencia Penal del II Circuito Judicial de San José ha señalado que la protección del ambiente trasciende la apreciación de la culpa o el dolo, configurando un régimen de responsabilidad objetiva sustentado en la Constitución y en diversas leyes sectoriales.

Según este Tribunal (Resolución N.º 00497-2023, :

(...) a partir de la apreciación exclusiva de la responsabilidad subjetiva, siendo que estableció la existencia de una premisa de que quien genera un daño al medio ambiente debe hacerse responsable, es decir, tiene una responsabilidad de tipo objetivo. “[...] En

primer término, se parte de los artículos 45, 46 y 50 y de la Constitución Política que establecen la obligación que tiene el Estado de garantizar al ciudadano un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; y por su parte, la Ley Forestal en los ordinales 1, 27, 33, 34, 19 y 20 de la Ley Forestal, define como la función esencial y prioritaria del Estado, velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales y por la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de los recursos forestales del país destinados a ese fin, prohibiéndose la corta o el aprovechamiento de los bosques en parques nacionales, reservas biológicas, manglares, zonas protectoras, refugios de vida silvestre y reservas forestales propiedad del Estado, además se establecen las áreas específicas de protección forestal y la prohibición de talar árboles en dichas zonas y la prohibición de cambiar el uso de los suelos, en los terrenos cubiertos de bosque (salvo excepciones de ley). A partir de estos fundamentos, los numerales 98 y 101 de la Ley Orgánica del Ambiente establecen, en su orden, que el daño y la contaminación ambiental se pueden gestar tanto por acción u omisión, de personas físicas como jurídicas, y la responsabilidad civil y solidaria de los responsables (sean personas físicas o jurídicas) por los daños y perjuicios causados en infracción de esta ley o de las que regulan la protección del ambiente y la diversidad biológica; así como la responsabilidad solidaria de los titulares de las empresas o las actividades donde se causen los daños, ya sea por acción o por omisión. De los artículos **41, 42 y 52 de la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos** se derivan, asimismo, la responsabilidad de indemnizar en la vía judicial que corresponda y la obligación de reparar los daños causados al ambiente y a terceros afectados, por parte de quien contamine o deteriore el recurso del suelo, **independientemente de la existencia de culpa o dolo o del grado de**

**participación: con lo que se prescinde del elemento subjetivo de la responsabilidad [...]**”

Este criterio judicial es especialmente relevante porque consolida la idea de que, en materia ambiental, la reparación y prevención del daño se imponen como ejes centrales del sistema jurídico, más allá de la conducta subjetiva del agente. Así, se configura un modelo de responsabilidad objetiva que fortalece la tutela constitucional del derecho a un ambiente sano y obliga tanto al Estado como a los particulares a asumir las consecuencias de los daños ocasionados.

En consecuencia, la resolución no solo reafirma este enfoque, sino que amplía el alcance de la responsabilidad ambiental al prescindir del elemento subjetivo, consolidando un régimen de protección reforzada en el que lo esencial es la reparación del daño. De esta manera, se fortalece la eficacia de la tutela ambiental al garantizar que la restauración del equilibrio ecológico prime sobre la discusión acerca de la culpabilidad individual.

La afectación ambiental, además, impacta derechos humanos colectivos e individuales de las comunidades locales, particularmente su acceso a servicios ecosistémicos esenciales como el agua, la alimentación, la fertilidad del suelo y la biodiversidad, así como su derecho a participar activamente en las decisiones públicas que afecten su entorno. Esta dimensión está respaldada por instrumentos internacionales como el Acuerdo de Escazú, que fortalece la justicia ambiental, el acceso a la información y el principio de no regresividad en la protección del ambiente.

Por tanto, la responsabilidad del Estado en materia ambiental debe concebirse desde una perspectiva integral, preventiva y restaurativa. El incumplimiento de los deberes de control, vigilancia y protección ambiental puede tener consecuencias jurídicas significativas, que incluyen la nulidad de actos administrativos, la reparación o compensación del daño, la indemnización económica a terceros y, en ciertos casos, la responsabilidad penal o disciplinaria de los funcionarios públicos involucrados.

#### ***2.2.4. Instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica***

Costa Rica ha reafirmado su compromiso con la protección ambiental no solo a través de su legislación interna y jurisprudencia constitucional, sino también mediante la ratificación de tratados internacionales que establecen obligaciones jurídicas vinculantes para el Estado y sus instituciones. Estos instrumentos tienen jerarquía suprallegal, conforme al artículo 7 de la Constitución Política y a la jurisprudencia reiterada de la Sala Constitucional, lo que implica que

deben ser aplicados de forma obligatoria en todos los actos de la administración pública, incluyendo aquellos realizados por el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) en materia de adjudicación de tierras.

Entre los tratados más relevantes para esta investigación destacan:

- **Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo**

En 1992, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre de la Tierra) celebrada en Río de Janeiro, la comunidad internacional estableció las bases de un modelo de desarrollo sostenible, articulando principios para conciliar el crecimiento económico con la equidad social y la preservación ambiental. La Declaración de Río, compuesta por 27 principios, consagró compromisos como la cooperación internacional, la responsabilidad común pero diferenciada, el derecho al desarrollo en armonía con la naturaleza y el acceso público a la información y a la participación en decisiones ambientales.

Estos principios, entre ellos el Principio 15 sobre precaución y el Principio 16 sobre “quien contamina paga”, constituyen referentes normativos que trascienden el ámbito declarativo, orientando la interpretación y aplicación del derecho interno. La Declaración también reafirmó que los Estados tienen soberanía sobre sus recursos naturales, pero con la obligación de evitar daños ambientales transfronterizos y de proteger ecosistemas críticos para las generaciones presentes y futuras.

En el caso costarricense, la jurisprudencia de la Sala Constitucional —Resolución N° 06922-2010— ha reafirmado la prevención del riesgo ambiental como un deber constitucional del Estado:

**La prevención del riesgo ambiental.** Estableciéndose a nivel constitucional esta obligación del Estado, resulta importante apreciar cómo a nivel de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos también se establecen obligaciones concretas que deben ser respetadas. En materia ambiental se ha definido el deber de prevención que debe existir en este ámbito; la Declaración de Río, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, dispone que: "**Principio 15.-** 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 e 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".

Estos principios han sido reconocidos por la Sala Constitucional como de aplicabilidad directa en Costa Rica, como parte del bloque de legalidad ambiental, vinculando su observancia al artículo 50 de la Constitución Política. De este modo, la actuación de instituciones como el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) en la adjudicación de tierras dentro de áreas protegidas — como el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo— debe evaluarse no solo bajo la legislación nacional, sino también conforme a estos estándares internacionales.

La vigencia práctica de la Declaración de Río implica que, en zonas de alta sensibilidad ecológica, el Estado y sus órganos administrativos están obligados a incorporar el enfoque precautorio, garantizar la participación ciudadana y asumir el costo de restauración únicamente cuando sean responsables directos del daño o así lo disponga la ley. Cualquier omisión o actuación contraria podría constituir una vulneración a estos principios y derivar en responsabilidad jurídica tanto a nivel nacional como internacional.

- **Convención Ramsar sobre los Humedales de Importancia Internacional (1971):**

Ratificada por Costa Rica mediante la **Ley N.º 7224 de 1991**, esta convención tiene como propósito fundamental la conservación y el uso racional de los humedales por su enorme valor ecológico. El Refugio Nacional de Vida Silvestre Mixto Jairo Mora Sandoval Gandoca-Manzanillo, cuyo sitio Ramsar fue declarado en 1995 (Ramsar no. 783), se enmarca dentro de ese mandato internacional.

Costa Rica adquiere con esta designación obligaciones claras: debe preservar la integridad ecológica del sitio, prevenir su degradación y gestionarlo de forma sostenible. La Convención Ramsar, en su artículo 4, establece que cualquier modificación o reducción de los límites del sitio solo se justifica en casos de “urgente interés nacional”, y debe incluir compensaciones adecuadas mediante la creación de nuevas reservas o conservación de áreas equivalentes.

- **Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB, 1992):**

Ratificado por Costa Rica mediante la Ley N.º 7416 de 1994, este convenio compromete a

los Estados parte a conservar la diversidad biológica, utilizarla de forma sostenible y garantizar un reparto equitativo de los beneficios derivados de su aprovechamiento. El artículo 8 del CDB impone la obligación de establecer sistemas de áreas protegidas, adoptar medidas especiales de conservación y prevenir la degradación de hábitats. Asimismo, el artículo 8(j) reconoce la importancia de respetar y preservar los conocimientos tradicionales de comunidades locales e indígenas vinculados al manejo sostenible de la biodiversidad.

En desarrollo de este tratado, Costa Rica promulgó la Ley de Biodiversidad N.º 7788 de 1998, que incorporó en el derecho interno los principios del CDB, consolidando el concepto de patrimonio natural de la Nación y reforzando el principio de precaución.

En este sentido, la falta de evaluación rigurosa en la adjudicación de tierras dentro de Gandoca-Manzanillo o sin consulta previa a las comunidades locales contraviene directamente los compromisos asumidos por el país, al poner en riesgo especies endémicas, conocimientos comunitarios y ecosistemas frágiles que forman parte de los bienes jurídicos protegidos por el convenio.

**• Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú. 2018):**

Este instrumento fortalece la democracia ambiental al reconocer el derecho de las personas —especialmente de comunidades vulnerables— a acceder a información, participar en la toma de decisiones y acceder a la justicia en asuntos ambientales. El artículo 7 del Acuerdo establece que los Estados deben garantizar una participación significativa, informada y equitativa en todos los procesos con incidencia ambiental.

En el caso de Gandoca-Manzanillo, donde se ha denunciado falta de transparencia y ausencia de consulta pública en los procesos de adjudicación, este tratado cobra especial relevancia. No obstante, a pesar de que el Acuerdo de Escazú fue suscrito en Costa Rica, el país aún no lo ha ratificado, lo cual ha generado amplios cuestionamientos y críticas desde sectores académicos, ambientalistas y comunitarios. Esta falta de ratificación debilita la coherencia del discurso internacional costarricense en materia ambiental y limita el alcance de sus obligaciones frente a estándares internacionales de participación y justicia ambiental.

Estos tratados no constituyen simples declaraciones políticas, sino que imponen obligaciones concretas de implementación, cuyo incumplimiento podría derivar en

responsabilidad jurídica a nivel internacional. Por ello, el INDER y demás órganos administrativos encargados de la gestión territorial deben incorporar de forma transversal estos compromisos internacionales en su normativa interna, procedimientos técnicos y decisiones administrativas.

En consecuencia, los instrumentos internacionales ratificados por Costa Rica no solo fortalecen el marco jurídico interno, sino que consolidan una visión integral del derecho ambiental como herramienta clave para garantizar la equidad intergeneracional, la preservación de los ecosistemas y el respeto a los derechos colectivos de las comunidades locales, especialmente en zonas protegidas de alto valor ecológico como el Refugio Gandoca-Manzanillo.

La aplicación del derecho ambiental no es una facultad discrecional del Estado, sino una obligación jurídica derivada de la Constitución, de la jurisprudencia constitucional, de la legislación ambiental vigente y de tratados internacionales como los aquí expuestos. Su incumplimiento no solo compromete la sostenibilidad de los ecosistemas y los derechos fundamentales de la población, sino que puede dar lugar a acciones legales tanto en el plano nacional como internacional.

Por tanto, la actuación del INDER debe estar plenamente alineada con este marco normativo ambiental, sobre todo cuando se trata de adjudicaciones territoriales en zonas de función ecológica crítica. La omisión de estos estándares constituye una falta grave al principio de legalidad y al deber de promover un desarrollo humano justo y sostenible.

Este marco ambiental se entrelaza de manera directa con el derecho agrario, dado que ambas disciplinas regulan el acceso, uso y distribución del suelo en áreas rurales. A continuación, se abordará el enfoque agrario con el propósito de examinar cómo los principios de función social de la propiedad, desarrollo rural y control institucional deben articularse con los principios ambientales, garantizando así una gestión legal, equitativa y ambientalmente responsable del territorio.

### **2.3. Derecho agrario: función, principios y el rol del INDER**

El derecho agrario es una rama autónoma del derecho público, dotada de principios, normas y procedimientos propios, cuyo objeto central es la tierra como bien estratégico para el desarrollo nacional. Su carácter especial se manifiesta en que, más allá de regular relaciones jurídicas, se orienta a transformar realidades sociales mediante la distribución equitativa de tierras, la promoción del desarrollo rural y la garantía de condiciones dignas para las comunidades campesinas. No se trata únicamente de una rama técnica, sino de un instrumento de justicia social

que busca corregir desigualdades estructurales históricas, promover la inclusión territorial y fomentar un modelo de desarrollo basado en la sostenibilidad ambiental.

Desde la perspectiva constitucional costarricense, el derecho agrario se fundamenta en principios como la función social de la propiedad (artículo 45), la protección del ambiente (artículo 50), el acceso a medios de producción para el campesinado (artículo 69), y la dignidad humana como eje transversal de todas las políticas públicas. En este marco, la tierra no es tratada como una mercancía más, sino como un bien jurídico sujeto a límites, deberes y fines sociales. Estos principios imponen al Estado la obligación de intervenir activamente para garantizar un acceso equitativo a los recursos agrarios, especialmente para poblaciones históricamente excluidas o en condiciones de vulnerabilidad.

Como se ha desarrollado previamente en los antecedentes de esta investigación, la creación del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) representa la culminación de un largo proceso institucional que inició con el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) en 1961, continuó con el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en 1982, y finalmente se transformó en el INDER mediante la Ley N.º 9036 en 2012. Dado que dicho proceso ha sido analizado en detalle en capítulos anteriores, el presente apartado no se enfocará en su evolución histórica, sino en el análisis de sus funciones actuales, su vinculación con los principios del derecho agrario y los límites normativos que condicionan su actuación, particularmente en contextos de alta sensibilidad ambiental como el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo.

Así, este eje abordará tres aspectos clave: primero, la función social y transformadora del derecho agrario como marco jurídico para la gestión del territorio rural; segundo, el papel del INDER como institución encargada de ejecutar políticas públicas de adjudicación de tierras y desarrollo rural; y tercero, las restricciones jurídicas, éticas y ambientales que debe observar en su actuar, especialmente cuando interviene en territorios protegidos. Este análisis permitirá valorar hasta qué punto la actuación del INDER se ajusta a los fines superiores del derecho agrario y a los principios constitucionales que rigen la función pública en Costa Rica.

### ***2.3.1. Naturaleza del derecho agrario y su función social***

El derecho agrario constituye una rama autónoma del derecho público, con principios, normas e instituciones propias, cuyo objeto es la regulación del uso, acceso y distribución de la tierra en función del bien común. Su especialidad no reside únicamente en el tipo de bienes que regula, sino en su vocación transformadora, orientada a superar desigualdades estructurales,

garantizar condiciones de vida digna en zonas rurales y construir un modelo de desarrollo sostenible y equitativo.

A diferencia de otras ramas jurídicas que protegen el interés individual, el derecho agrario opera como instrumento de justicia social. Su finalidad es redistributiva y productiva: busca asegurar el acceso equitativo a la tierra —en tanto medio de producción, arraigo territorial y factor de seguridad alimentaria— especialmente para poblaciones en situación de exclusión histórica, como campesinos sin tierra, mujeres rurales, pueblos indígenas y juventudes del agro.

Desde una perspectiva constitucional, el derecho agrario costarricense se fundamenta en una serie de principios jurídicos de alta jerarquía que le otorgan legitimidad y fuerza normativa. Entre estos destacan:

- **La función social de la propiedad** (artículo 45), que impone límites al dominio privado cuando este contraviene el interés colectivo.
- **El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado** (artículo 50), que vincula el uso de la tierra con la sostenibilidad ecológica.
- **La protección de la actividad agrícola y el acceso a medios de producción para el campesinado** (artículo 69), que constituye un mandato expreso de promoción estatal.
- **La irrenunciabilidad de los derechos laborales agrarios** (artículo 74), que refuerza la dignidad de las personas trabajadoras rurales y su inclusión en el sistema jurídico de garantías.

Este conjunto de normas sustenta un bloque de constitucionalidad agrario que impone al Estado no solo la obligación de regular la propiedad rural, sino de intervenir activamente en su redistribución, aprovechamiento y conservación, conforme al principio de justicia territorial.

### ***2.3.2. Tenencia y distribución de tierras en zonas rurales***

Uno de los pilares esenciales del derecho agrario es la redistribución equitativa de la tierra, concebida no solo como un medio de producción, sino también como un derecho fundamental vinculado al arraigo, la seguridad alimentaria, la dignidad rural y el desarrollo territorial. A través de instrumentos como la adjudicación, la expropiación, el arrendamiento estatal y la regularización de tenencia en precario, el Estado interviene activamente para garantizar el acceso a este recurso estratégico por parte de sectores históricamente marginados del desarrollo económico.

La redistribución de tierras no puede entenderse como una mera transferencia patrimonial, sino como una política pública de alto impacto, que debe estar regida por criterios de justicia

distributiva, arraigo territorial, necesidad comprobada y sostenibilidad. En este sentido, la adjudicación de tierras por parte del INDER debe priorizar a personas y colectivos en situación de vulnerabilidad estructural, tales como pequeños productores sin tierra, mujeres jefas de hogar, personas campesinas jóvenes, familias en condición de pobreza, y pueblos indígenas, en coherencia con el principio de igualdad material reconocido por el artículo 33 constitucional y el enfoque de derechos que informa al bloque social de constitucionalidad.

Sin embargo, esta política redistributiva enfrenta importantes tensiones cuando se ejecuta en territorios ambientalmente protegidos o de alta fragilidad ecológica, como ocurre en el caso del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo. En estos contextos, la tenencia y distribución de tierras debe armonizar obligatoriamente los fines del desarrollo rural con el régimen jurídico ambiental, lo que implica incorporar de manera transversal los principios de precaución, sostenibilidad, *in dubio pro-natura* y función ambiental de la propiedad.

El ordenamiento jurídico costarricense establece límites concretos para el uso y disposición de tierras en áreas protegidas, los cuales no pueden ser obviados por ninguna autoridad, incluida la administrativa agraria. Así lo ha reconocido reiteradamente la Sala Constitucional, al señalar que los bienes ambientales gozan de protección reforzada y que su uso debe estar subordinado al principio del interés público ambiental. La adjudicación de terrenos en zonas como Gandoca-Manzanillo no puede efectuarse sin una evaluación técnica rigurosa, la coordinación interinstitucional con las autoridades ambientales, y el cumplimiento de los instrumentos de planificación del territorio.

Asimismo, la tenencia agraria en estos espacios debe incorporar una visión de corresponsabilidad ecológica. Esto implica que quienes reciban tierras mediante programas estatales deben comprometerse no solo con su aprovechamiento productivo, sino también con su conservación, rehabilitación y uso conforme a las regulaciones ambientales. En este marco, el concepto de tenencia responsable adquiere centralidad: no basta con entregar tierras; es imprescindible garantizar que su uso sea coherente con los principios de desarrollo rural sostenible, equidad territorial y protección del patrimonio natural.

La ausencia de controles adecuados en la selección de beneficiarios, la falta de fiscalización posterior a la adjudicación y la permisividad institucional frente al uso inadecuado del suelo —por ejemplo, mediante actividades turísticas de alto impacto o tala ilegal— contradicen el espíritu del derecho agrario y desvirtúan su función social y ecológica. El acceso a la tierra, cuando se

desvincula de su función social y ambiental, se convierte en un factor de desigualdad, fragmentación ecológica y erosión institucional.

Por tanto, es imprescindible que el INDER, en su rol como ente rector del desarrollo rural, garantice que los procesos de tenencia y distribución de tierras estén guiados por una gestión territorial integrada, que reconozca la pluralidad de funciones de la tierra (económica, social, ecológica, cultural) y articule mecanismos de adjudicación, control, acompañamiento técnico y participación comunitaria. Solo así podrá cumplirse con el mandato constitucional de promover un desarrollo rural justo, sostenible y compatible con los fines de conservación ambiental en el país.

### ***2.3.3. Estructura y fines del INDER***

La creación del Instituto de Desarrollo Rural (INDER), mediante la Ley N.º 9036 del 22 de marzo de 2012, representó una transformación estructural en la institucionalidad agraria costarricense. Esta evolución no implicó únicamente la sustitución del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), sino una redefinición profunda de las funciones del Estado en el territorio rural. Se pasó de un enfoque centrado en la adjudicación de tierras, propio de la reforma agraria clásica, a un modelo integral de desarrollo rural territorial que articula dimensiones económicas, sociales, ambientales, culturales y de gobernanza.

Según el artículo 2 de la Ley N.º 9036, el propósito fundamental del INDER es “dirigir el desarrollo de los territorios rurales mediante la articulación de esfuerzos públicos y privados, promoviendo la inclusión social, la equidad, la sostenibilidad y la participación ciudadana”. Este mandato le confiere al INDER un papel estratégico como rector del ordenamiento territorial rural, con competencias que abarcan desde la planificación participativa, la promoción de infraestructura y servicios, la dotación de tierras y la asistencia técnica, hasta la articulación de políticas públicas interinstitucionales orientadas al bienestar de las poblaciones rurales.

#### **a) Órganos superiores y estructura funcional**

La Junta Directiva del INDER es su órgano superior de decisión. Está conformada por siete miembros que representan al Poder Ejecutivo, los gobiernos locales, el sector agropecuario organizado y los territorios rurales. Entre sus atribuciones destacan la aprobación de políticas institucionales, reglamentos, títulos de propiedad, asignaciones de tierras, presupuestos y fideicomisos, conforme al artículo 30 de la Ley. Esta Junta es presidida por la Presidencia Ejecutiva, quien además representa legalmente a la institución y organiza sus dependencias,

incluyendo la propuesta de asignaciones y la coordinación de traspasos de terrenos estatales.

El Gerente General, designado por la Junta Directiva, asume la representación judicial y extrajudicial del INDER, y se encarga de la ejecución operativa de las decisiones adoptadas. Debe contar con formación profesional y experiencia comprobada en desarrollo rural.

Una figura clave en la estructura técnica del INDER es la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural (SETEDER), creada por el artículo 79 de la Ley N.º 9036 y regulada por los artículos 16 y 17 del Reglamento. Esta Secretaría es responsable de coordinar procesos estratégicos de planificación, formulación de políticas territoriales, asesoría técnica, seguimiento de planes y articulación interinstitucional en el marco del desarrollo rural territorial. Está liderada por una persona Secretaria Técnica nombrada por la Presidencia Ejecutiva, quien coordina un equipo técnico-profesional y trabaja en conjunto con las Oficinas de Desarrollo Territorial, el Fondo de Desarrollo Rural (FDR) y los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR).

#### **b) Fondos institucionales y sostenibilidad financiera**

El patrimonio del INDER, está compuesto por tierras traspasadas del dominio privado estatal, propiedades adquiridas o recuperadas, asignaciones del presupuesto nacional, empréstitos, donaciones y recursos provenientes de leyes especiales. Estos recursos deben destinarse exclusivamente a los fines establecidos en la ley, y su gestión está sujeta a criterios de transparencia, eficiencia y control público.

El patrimonio del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) está constituido por diversos bienes y recursos públicos destinados exclusivamente a cumplir su mandato legal en materia de desarrollo rural. Entre estos se incluyen: tierras traspasadas del dominio privado del Estado, propiedades adquiridas o recuperadas mediante procedimientos administrativos o judiciales, asignaciones del presupuesto nacional, empréstitos, donaciones, y recursos provenientes de leyes especiales. La gestión de este patrimonio debe regirse por principios de transparencia, eficiencia y control público, conforme lo establecen la Ley N.º 9036 y la Ley General de Control Interno.

Históricamente, el origen patrimonial del INDER se encuentra en el acervo institucional heredado del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) y posteriormente del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). En este contexto, disposiciones como las contenidas en el artículo 41 de la Ley N.º 2825 de 1961 definían el patrimonio institucional sobre la base de reservas nacionales, tierras traspasadas por el Estado, recursos provenientes del presupuesto y rentas específicas como el arrendamiento de tierras o contribuciones fiscales. Aunque muchas de estas

disposiciones han sido derogadas o reformuladas, el principio de afectación exclusiva de los bienes institucionales a fines agrarios y sociales se mantiene vigente bajo la nueva normativa.

El Instituto opera mediante dos unidades financieras fundamentales:

- El **Fondo de Tierras**, encargado de adquirir, regularizar, asignar y controlar el uso de tierras, conforme a criterios de aptitud agroproductiva, justicia social y función ambiental.
- El **Fondo de Desarrollo Rural**, orientado a apoyar proyectos productivos, mejorar infraestructura rural, y fortalecer capacidades locales mediante programas, alianzas estratégicas y fideicomisos.

Ambos fondos están obligados a formular directrices operativas, aprobar proyectos, monitorear su ejecución y garantizar la viabilidad financiera de las inversiones territoriales, en concordancia con los Planes de Desarrollo Rural Territorial (PDRT) y la Política Nacional de Desarrollo Rural Territorial (PNDRT).

#### **c) Auditoría interna y control institucional**

El INDER cuenta con una Auditoría Interna, según el artículo 36, dirigida por una persona profesional en contaduría pública autorizada. Esta dependencia tiene autonomía funcional y ejerce fiscalización continua sobre todas las unidades institucionales. Su labor se rige por la Ley General de Control Interno (N.º 8292) y comprende el acceso irrestricto a documentación, instalaciones y funcionarios del Instituto.

Esta estructura de control interno es fundamental para garantizar la legalidad y la transparencia en los procesos del INDER, especialmente en la adjudicación de tierras en territorios ambientalmente frágiles, donde la discrecionalidad administrativa debe ceder ante la evaluación técnica, la coordinación interinstitucional y el cumplimiento del marco normativo ambiental.

#### **d) Valoración crítica de la institucionalidad**

Aunque el diseño jurídico e institucional del INDER ofrece una plataforma robusta para el desarrollo rural sostenible, su eficacia depende de la adecuada implementación de sus principios. Persisten desafíos como la debilidad en la articulación interinstitucional, la escasa fiscalización posterior a la adjudicación de tierras, y la falta de criterios uniformes en la selección de beneficiarios. Estas deficiencias pueden comprometer el mandato legal de equidad y sostenibilidad.

En zonas como el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, donde confluyen vulnerabilidad social y fragilidad ecológica, el INDER debe actuar con un nivel

reforzado de responsabilidad jurídica y técnica. La función adjudicadora no puede separarse de la evaluación de impactos, de la armonización con los planes de manejo ambiental ni de los principios constitucionales de función social de la propiedad, sostenibilidad, legalidad y bien común.

En definitiva, el INDER no gestiona únicamente tierras: gestiona territorio, biodiversidad, justicia social y derechos fundamentales. Su legitimidad y utilidad pública dependen de su capacidad para operar con eficacia, rendición de cuentas y plena coherencia con el régimen jurídico que rige el desarrollo rural y la protección ambiental en Costa Rica.

#### ***2.3.4. Facultades y límites en la asignación de tierras***

La adjudicación de tierras representa una de las competencias medulares del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) en el marco del desarrollo rural costarricense. Esta atribución, sin embargo, no es discrecional ni ilimitada, sino que constituye una función pública regulada por principios constitucionales, normas legales específicas y estándares de diligencia reforzada. El acceso a la tierra debe armonizarse con el interés general, la justicia social y la protección del patrimonio ecológico del país.

El Capítulo III de la Ley N.º 9036 establece las atribuciones sustantivas de la Junta Directiva del INDER, que incluyen la determinación de regímenes de tenencia, la aprobación de títulos y contratos de asignación, y la fiscalización de los procesos institucionales. Estas decisiones deben enmarcarse dentro de los principios de legalidad, sostenibilidad, transparencia y equidad. En contextos ambientalmente frágiles como Gandoca-Manzanillo, tales decisiones exigen una evaluación técnica y jurídica integral que incorpore el ordenamiento ambiental y los compromisos internacionales suscritos por el país.

#### **El Fondo de Tierras: instrumento técnico con límites normativos**

La adjudicación se canaliza mediante el Fondo de Tierras, unidad técnica del INDER creada con el fin de comprender la adquisición, titulación, asignación, regularización y supervisión del uso de las tierras. Asimismo, le corresponde declarar la extinción de derechos en casos de incumplimiento, lo cual es vital para prevenir desviaciones respecto de los fines sociales y ambientales de la política agraria.

Este Fondo cumple una doble función estratégica: por un lado, promueve el acceso equitativo a la tierra por parte de personas en condición de vulnerabilidad, tales como mujeres, jóvenes, personas con discapacidad o pequeños productores; y por otro, protege el patrimonio natural nacional, priorizando terrenos con vocación sostenible, cobertura boscosa, recursos

hídricos o alto valor ecológico. Esta dimensión ambiental es determinante en territorios como Gandoca-Manzanillo, donde el uso de la tierra repercute directamente en la conservación de ecosistemas.

### **Requisitos, controles y transparencia institucional**

La Ley establece mecanismos estrictos para garantizar la idoneidad de las personas beneficiarias, dispone que las personas físicas o jurídicas deben cumplir con requisitos como: arraigo territorial, condición de micro o pequeño productor, elaboración de estudios sociales y técnicos, y compromiso de uso productivo directo de la tierra. Estos requisitos no son meras formalidades, sino instrumentos para asegurar que la tierra adjudicada cumpla una función social y ambiental, conforme al artículo 45 constitucional.

En caso de incumplimiento, se faculta al INDER para extinguir los derechos sobre la tierra, mediante un procedimiento con garantías de debido proceso. Las causales incluyen el abandono, la explotación indirecta, el incumplimiento de pagos, y la afectación ambiental del terreno. Esta herramienta es vital para recuperar terrenos utilizados de manera fraudulenta o contraria al interés público, especialmente en zonas donde se ha verificado una captura irregular del régimen agrario por actores privados.

### **Requisitos, controles y transparencia institucional**

El marco normativo impone requisitos estrictos para la selección de personas beneficiarias, tanto físicas como jurídicas. Entre ellos destacan el arraigo territorial, la condición de micro o pequeño productor, la presentación de estudios técnicos y sociales, y el compromiso de uso directo y productivo de la parcela adjudicada. Estos requisitos operan como filtros esenciales para garantizar que la tierra cumpla su función social, económica y ambiental conforme al artículo 45 de la Constitución Política.

Cuando se produce un incumplimiento, se faculta al INDER para extinguir los derechos otorgados, previa audiencia y con respeto al debido proceso. Las causales incluyen abandono, explotación indirecta, violación de normas ambientales o falta de pago. Esta disposición resulta clave para la recuperación de tierras que hayan sido desviadas de su propósito, particularmente en contextos donde se ha evidenciado captura institucional por intereses privados contrarios al modelo de desarrollo rural.

### **Incompatibilidades, control progresivo y uso condicionado**

Con el fin de evitar conflictos de interés y corrupción, la Ley impone una prohibición

absoluta de acceder a los sistemas de dotación de tierras para altos jefes del Poder Ejecutivo, diputados, magistrados, contralores, miembros de la Junta Directiva del INDER y personal técnico o jurídico con funciones de control.

Esta prohibición se extiende a familiares hasta el tercer grado de consanguinidad o afinidad, así como a empresas vinculadas a estas personas. Cualquier adjudicación que infrinja esta norma es nula de pleno derecho y da lugar a sanciones administrativas, civiles y penales.

Como garantía adicional, se establece un período de prueba mínimo de tres años bajo contrato de arrendamiento, antes de consolidar el derecho de propiedad. Durante este plazo, el INDER verifica el cumplimiento de las obligaciones asumidas. Si se constata una desviación, se revoca la asignación. Esta figura es esencial para asegurar que los proyectos adjudicados cumplan efectivamente con su función social y no se consoliden irregularidades.

### **Limitaciones jurídicas y recuperación para el interés público**

La Ley N.º 9036 también establece restricciones a la libre disposición de las tierras adjudicadas. Durante los primeros quince años, el beneficiario no puede vender, arrendar, hipotecar ni subdividir el terreno sin autorización previa del INDER. Aun después de este período, la institución conserva el derecho preferente de recompra, al valor fijado por la Dirección General de Tributación. Estas disposiciones evitan la mercantilización del suelo destinado a fines sociales.

Asimismo, la revocatoria de adjudicaciones, la nulidad de contratos y la recuperación de tierras en caso de fraude, incumplimiento o desvío del objeto adjudicativo. Estas acciones deben desarrollarse bajo audiencia y son apelables ante el Tribunal Agrario. De este modo, el sistema ofrece una vía legal para corregir adjudicaciones contrarias al interés público y restaurar la finalidad del bien.

En caso de fallecimiento de la persona beneficiaria, la ley regula la sucesión administrativa del contrato, priorizando al núcleo familiar o, en su defecto, a personas que cumplan con los requisitos legales. Este mecanismo evita la interrupción de proyectos productivos y protege las inversiones realizadas.

Finalmente, se brinda protección del patrimonio estatal al declarar las tierras inscritas a nombre del INDER como inembargables, imprescriptibles y exentas de tributos o cargas. Esta disposición preserva su carácter público y garantiza que no sean objeto de apropiaciones indebidas.

En conjunto, este entramado de requisitos, prohibiciones, limitaciones y mecanismos de recuperación configura una arquitectura jurídica sólida, orientada a asegurar que la tierra

adjudicada cumpla su función social, ambiental y productiva. La debida aplicación de estas herramientas es indispensable para prevenir desviaciones institucionales, proteger zonas sensibles como Gandoca-Manzanillo y consolidar un modelo de desarrollo rural genuinamente sostenible.

El siguiente apartado abordará los principios jurídicos ambientales aplicables al uso del suelo, la conservación del entorno y las obligaciones del Estado costarricense en materia de desarrollo sustentable. Esta conexión normativa entre lo agrario y lo ambiental resulta clave para comprender los desafíos estructurales en la gestión territorial del país.

#### **2.4. Derecho administrativo y la gestión pública de los recursos territoriales**

El derecho administrativo constituye el marco jurídico que regula la organización, el funcionamiento, el control y la responsabilidad de la administración pública, así como las relaciones que esta mantiene con los administrados. Su función esencial es garantizar que toda actuación estatal se ajuste al principio de legalidad, y que las decisiones públicas se orienten al cumplimiento del interés general, en pleno respeto de los derechos fundamentales y de los principios que rigen la buena administración.

Más allá de delimitar competencias y procedimientos, esta rama del derecho establece límites concretos al ejercicio del poder público, particularmente en el uso de potestades discrecionales susceptibles de afectar derechos colectivos, bienes comunes o recursos estratégicos como el territorio. En este sentido, el derecho administrativo opera como una herramienta de control preventivo y correctivo, destinada a evitar arbitrariedades, resguardar el principio de igualdad y asegurar la coherencia de la actuación estatal con los fines constitucionales.

En el contexto costarricense, esta disciplina adquiere especial relevancia al analizar la gestión pública de los recursos territoriales rurales, donde confluyen intereses sociales, ambientales, económicos y culturales, y donde el Estado ejerce funciones decisivas en materia de adjudicación, regulación y planificación del suelo. En este escenario, el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), como ente público rector en desarrollo rural, está jurídicamente obligado a tomar decisiones ajustadas a los principios de legalidad, motivación, proporcionalidad, razonabilidad, transparencia y eficiencia.

La problemática objeto de esta investigación, relacionada con la adjudicación de tierras en zonas ambientalmente protegidas como el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, exige abordar la actuación del INDER no solo desde el derecho agrario, sino también desde una perspectiva rigurosa de control de legalidad administrativa. Las decisiones

institucionales que implican la distribución de tierras en territorios de alto valor ecológico impactan directamente bienes jurídicos colectivos —como el ambiente sano, la biodiversidad y el orden territorial—, por lo que deben estar respaldadas por actos administrativos válidos, debidamente motivados y sometidos a mecanismos de control reforzado.

Este eje se orienta, en consecuencia, al análisis de los principios del derecho administrativo aplicables a la gestión territorial del Estado, el régimen jurídico que rige los actos administrativos en materia agraria y ambiental, las potestades discrecionales del INDER y sus límites jurídicos, así como los mecanismos de control interno y externo que permiten prevenir y corregir desviaciones en la gestión pública del suelo rural. Todo ello adquiere particular relevancia en contextos donde se ve comprometido el interés general y donde el principio de sostenibilidad impone restricciones materiales al ejercicio de competencias institucionales.

#### ***2.4.1. Principios del derecho administrativo: legalidad, eficiencia y rendición de cuentas***

El derecho administrativo se rige por un conjunto de principios fundamentales que orientan, legitiman y limitan el ejercicio del poder público. Entre ellos, el principio de legalidad constituye el eje vertebral del ordenamiento jurídico administrativo, al establecer que ninguna autoridad pública puede ejercer potestades más allá de aquellas expresamente conferidas por la ley.

Este principio está consagrado en el artículo 11 de la Constitución Política, que establece que “los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y responsables legalmente por su ejercicio; están obligados a cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes”. De esta disposición se desprende que toda actuación administrativa debe estar autorizada por una norma jurídica válida y vigente, y que su contravención puede derivar en nulidades absolutas, sanciones disciplinarias o responsabilidad civil y penal.

La Ley General de la Administración Pública (LGAP) desarrolla este principio y lo articula con otros de igual jerarquía, como la eficiencia, proporcionalidad, motivación, razonabilidad, buena fe y rendición de cuentas. En su conjunto, estos principios operan como garantías del interés general, delimitan el margen de actuación de la Administración y constituyen parámetros para evaluar la validez y legitimidad de los actos administrativos.

Su observancia adquiere particular relevancia en decisiones como la adjudicación de tierras por parte del INDER, especialmente cuando estas se realizan en zonas de alto valor ecológico

como el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo. En estos contextos, el principio de eficiencia exige que la administración utilice de forma racional los recursos públicos, sustente sus decisiones en procesos técnicos rigurosos y seleccione personas beneficiarias conforme a criterios verificables, con el fin de alcanzar los objetivos del desarrollo rural sostenible. La omisión, negligencia o falta de planificación no solo comprometen estos fines, sino que pueden generar impactos irreversibles sobre ecosistemas frágiles y comunidades vulnerables.

El principio de rendición de cuentas, por su parte, impone a toda autoridad administrativa la obligación de justificar sus decisiones, documentar sus actuaciones y someterse al escrutinio público. En el caso del INDER, esta exigencia se concreta mediante distintos mecanismos de fiscalización interna y externa, entre ellos:

- **Auditorías internas permanentes**, como lo establece el artículo 31 de la Ley N.º 9036, a cargo de un auditor nombrado bajo los términos de la Ley General de Control Interno (N.º 8292).
- **Informes de gestión**, financieros y operativos, que deben ser aprobados por la Junta Directiva, publicados y puestos a disposición de entes fiscalizadores.
- **Supervisión de legalidad y control externo** por parte de instituciones como la **Contraloría General de la República**, que fiscaliza el uso de recursos públicos, y la **Procuraduría General de la República**, que emite criterios vinculantes en materia jurídica.
- **Transparencia activa**, mediante la publicación y acceso público de las resoluciones de adjudicación, criterios técnicos y fundamentos legales, conforme al principio de publicidad del acto administrativo.

La motivación del acto administrativo —también regulada por la LGAP— es clave para cumplir con estos principios. Toda resolución emitida por el INDER que implique adjudicación, arrendamiento o asignación de tierras debe estar debidamente motivada, es decir, debe contener una exposición clara y precisa de los hechos, el análisis técnico y el sustento normativo que justifican la decisión. La ausencia de motivación afecta la validez del acto, debilita su legitimidad institucional y abre la puerta a la arbitrariedad, lo que puede derivar en su eventual nulidad.

En consecuencia, la aplicación de los principios de legalidad, eficiencia y rendición de cuentas no constituye una formalidad, sino una condición sustancial para validar la gestión pública territorial. Su incumplimiento —como se ha constatado en casos documentados en Gandoca-

Manzanillo— no solo vulnera el marco jurídico que rige al Estado de derecho, sino que pone en riesgo bienes jurídicos colectivos como el ambiente, la biodiversidad y la equidad territorial.

Por tanto, el accionar del INDER como ente adjudicador debe someterse de forma permanente y estricta a estos principios. La potestad discrecional, lejos de permitir actuaciones arbitrarias, debe ejercerse conforme a criterios objetivos, técnicos, éticos y jurídicos, que resguarden el equilibrio entre el desarrollo rural, la justicia social y la protección ambiental.

#### ***2.4.2. Responsabilidad administrativa del Estado por actos irregulares***

La responsabilidad administrativa del Estado constituye un pilar esencial del régimen democrático y del principio de legalidad. Su función es garantizar que toda actuación administrativa se someta al ordenamiento jurídico y que los daños ocasionados por actos u omisiones irregulares no queden sin reparación. Esta responsabilidad no solo recae sobre la persona jurídica estatal, sino también sobre las personas funcionarias públicas que actúan en su representación cuando incumplen sus deberes legales o incurren en negligencia, abuso de poder o actuaciones dolosas.

De conformidad con el artículo 190 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), el Estado responderá patrimonialmente por los daños causados por una actividad administrativa ilegítima, ya sea por acción, omisión o abstención, siempre que exista incumplimiento del ordenamiento jurídico y nexo de causalidad con el perjuicio sufrido. Esta responsabilidad se manifiesta en dos vertientes fundamentales:

1. **Responsabilidad patrimonial objetiva del Estado**, cuando se ocasiona un daño a particulares o al interés público como consecuencia de una actuación contraria a derecho. Para su configuración, no se requiere demostrar dolo, basta con la existencia de culpa o falta de diligencia.
2. **Responsabilidad funcional individual**, que puede ser disciplinaria, civil o penal, si la persona funcionaria incurre en negligencia grave, violación de deberes, abuso de autoridad o incumplimiento del principio de legalidad. En estos casos, pueden aplicarse sanciones como la destitución, el resarcimiento personal o la responsabilidad penal conforme a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito, la Ley General de Control Interno y el Código Penal.

Una de las causas más frecuentes de activación de esta responsabilidad es la emisión de actos administrativos sin fundamento técnico ni legal, como ocurre con las adjudicaciones de

tierras que desconocen el régimen jurídico ambiental o el carácter demanial de ciertas zonas. El ordenamiento jurídico exige que todo acto administrativo sea debidamente motivado, esté respaldado por estudios técnicos, obedezca a criterios objetivos y sea dictado por autoridad competente. Su omisión puede dar lugar a su nulidad absoluta (arts. 147 y 173 LGAP) y a la obligación de reparar los daños producidos.

En el contexto de esta investigación, resulta especialmente relevante analizar la responsabilidad administrativa institucional y funcional derivada de adjudicaciones irregulares de tierras en zonas ambientalmente protegidas como el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo. Si se comprueba que el INDER incurrió en omisión de estudios de impacto, ignoró restricciones legales sobre zonas demaniales o actuó sin verificar la compatibilidad ambiental del uso del suelo, estos actos podrían ser calificados como administración irregular, con consecuencias jurídicas y patrimoniales para el Estado y para las personas funcionarias involucradas.

La jurisprudencia contencioso-administrativa ha sido enfática en reafirmar esta responsabilidad. La Resolución N.º 00054-2012 del Tribunal Contencioso Administrativo, por ejemplo, declaró improcedente la concesión de un terreno ubicado en zona marítimo-terrestre, reafirmando que los bienes de dominio público —como los manglares, playas y franja costera— son inalienables, imprescriptibles y no pueden ser objeto de posesión ni titulación por particulares. Esta resolución evidenció que la ausencia de un plan regulador costero y la afectación de patrimonio natural constituyen motivos suficientes para denegar actos administrativos, reforzando el deber del Estado de actuar con diligencia y sujeción al marco legal cuando administra bienes de especial protección.

De este modo, la responsabilidad administrativa adquiere una dimensión preventiva y correctiva: previene el abuso o la arbitrariedad en el uso del poder público y permite reparar los efectos de actuaciones irregulares, en especial cuando se vulneran derechos colectivos como el acceso al ambiente sano, la protección del patrimonio natural o la integridad del territorio nacional. Incluso en ausencia de mala fe, la responsabilidad estatal puede activarse por el solo hecho de haberse producido una lesión jurídicamente antijurídica.

En definitiva, el principio de responsabilidad administrativa se erige como un mecanismo de equilibrio entre poder y control. Exige a la Administración actuar con transparencia, respaldo técnico y apego estricto a la legalidad, especialmente en materias sensibles como la gestión del territorio agrario o la conservación ambiental. En estos ámbitos, las decisiones administrativas

generan efectos prolongados —y muchas veces irreversibles— sobre los ecosistemas, las comunidades rurales y el interés público.

### ***2.4.3. Evaluación de la legalidad en la asignación de tierras y control interno***

En un Estado democrático de derecho, el control de legalidad sobre los actos administrativos es una garantía esencial para las personas administradas y un pilar fundamental para resguardar la legitimidad, transparencia y eficacia de la gestión pública. Este control adquiere especial relevancia cuando las decisiones administrativas recaen sobre bienes de dominio público o patrimonios estratégicos del Estado, como lo son las tierras rurales destinadas al desarrollo social, ambiental y económico.

La legalidad de los actos administrativos, particularmente en materia de adjudicación de tierras, no puede limitarse a una evaluación meramente formal. Debe contemplar integralmente la competencia del órgano, la motivación técnica, el cumplimiento procedimental y la compatibilidad sustantiva del acto con el régimen normativo aplicable, especialmente cuando se trata de territorios bajo protección legal. En este sentido, las decisiones del INDER en zonas como el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo deben atender no solo al marco agrario, sino también a las restricciones del derecho ambiental, como las establecidas en la Ley de Vida Silvestre (N.º 7317), la Ley Orgánica del Ambiente (N.º 7554) y los tratados internacionales suscritos por Costa Rica.

La Junta Directiva del INDER, a la Ley N.º 9036, ostenta la facultad de aprobar la adquisición, asignación y disposición de tierras. No obstante, esta potestad está sujeta a estrictos límites normativos. En especial, debe cumplirse el deber de coordinación interinstitucional con entidades como el SINAC, el MINAE y otros órganos del régimen de conservación ambiental. La omisión de dicha coordinación puede generar actos administrativos viciados, nulos o anulables, al transgredir normas de orden público.

En esta línea, el control interno se convierte en una herramienta indispensable para evitar la producción de actos lesivos al ordenamiento. La normativa exige la existencia de una auditoría interna con autonomía funcional, orientada a fiscalizar de forma continua los procedimientos institucionales. Su funcionamiento se rige por la Ley N.º 8292, Ley General de Control Interno, la cual impone la obligación de implementar mecanismos preventivos, correctivos y evaluativos que garanticen la legalidad, la eficiencia y la rendición de cuentas en la gestión institucional.

El control interno del INDER debe abarcar, al menos, los siguientes aspectos:

- La legalidad sustantiva y procedimental del acto administrativo (forma, fondo,

competencia, motivación).

- El cumplimiento de los requisitos técnicos, socioeconómicos y ambientales por parte de las personas beneficiarias.
- La verificación de compatibilidad del acto con el régimen ecológico vigente en zonas protegidas.
- La detección de conflictos de interés o infracciones al régimen de prohibiciones la Ley N.º 9036.
- La correcta documentación, archivo y publicidad de los actos emitidos.

La omisión de estos controles puede derivar en la nulidad absoluta del acto, conforme al artículo 173 de la LGAP, o su anulabilidad (artículo 174), y activar responsabilidades patrimoniales, disciplinarias o penales tanto para el INDER como para sus funcionarios.

La jurisprudencia contencioso-administrativa ha enfatizado la importancia del control de legalidad, especialmente en contextos como la Zona Marítimo Terrestre. Así lo expresó el Tribunal Contencioso Administrativo en su Resolución N.º 00289-2020, en la que reafirmó que toda medida o decisión en materia de adjudicación debe estar sujeta al principio de legalidad y al cumplimiento de los presupuestos de proporcionalidad, apariencia de buen derecho, y peligro en la demora, según lo dispone el artículo 148 de la LGAP.

En definitiva, en materia de adjudicación de tierras, el respeto al principio de legalidad y la implementación rigurosa del control interno no son meras formalidades administrativas, sino condiciones estructurales para garantizar que la función pública se ejerza en favor del bien común, la equidad territorial y la protección efectiva de los ecosistemas. Especialmente en contextos como Gandoca-Manzanillo, estos controles son fundamentales para preservar tanto el patrimonio natural como la confianza pública en las instituciones del Estado.

#### ***2.4.4. El deber de reparación ante daño ambiental causado por omisión o irregularidad institucional***

En el marco del derecho administrativo costarricense, toda actuación u omisión de la Administración Pública que cause daño ambiental genera un deber jurídico de reparación, incluso en ausencia de dolo o culpa. Esta responsabilidad objetiva del Estado encuentra sustento en el artículo 50 de la Constitución Política, el cual reconoce el derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, e impone al Estado la obligación de garantizarlo de manera activa. Esta cláusula ecológica constitucional ha sido interpretada por la Sala Constitucional como

generadora de deberes positivos y exigibles para la Administración, que no pueden desatenderse sin consecuencias legales.

La Ley Orgánica del Ambiente (N.º 7554) refuerza esta obligación en su artículo 49, al disponer que toda persona —pública o privada— que cause daño al ambiente está obligada a repararlo, y que, en caso de que el daño sea irreversible, debe compensarse de forma adecuada. Esta disposición incluye expresamente a las entidades públicas, incluso cuando los daños provengan de actos administrativos formalmente válidos, pero sustancialmente contrarios al ordenamiento ambiental o ejecutados sin la debida diligencia técnica y legal.

El principio de responsabilidad ambiental del Estado no requiere la demostración de intención dolosa por parte de los funcionarios públicos. Basta con acreditar la existencia del daño, el incumplimiento normativo y el nexo causal entre la actuación administrativa (por acción u omisión) y la afectación ambiental. Esta interpretación ha sido respaldada tanto por la jurisprudencia constitucional como por el Tribunal Contencioso Administrativo Sección IV, mediante la resolución N° 00083-2013, en la cual se reitera que:

El principio de **la Tutela del Derecho Ambiental a cargo del Estado** se extrae también del canon cincuenta Constitucional derivando la obligación del Estado de ejercer una función tutelar y rectora en materia ambiental. Al respecto la Sala Constitucional ha señalado que el Estado debe “asegurar y proteger el derecho contra algún riesgo o necesidad, defender es vedar, prohibir e impedir toda actividad que atente contra el derecho, y preservar es una acción dirigida a poner a cubierto anticipadamente el derecho de posibles peligros a efectos de hacerlo perdurar para futuras generaciones. El Estado debe asumir un doble comportamiento de hacer y no hacer; por un lado debe abstenerse de atentar él mismo contra el derecho a contar con un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y por otro lado debe asumir la tarea de dictar las medidas que permitan cumplir con los requerimientos constitucionales.”

En este mismo sentido, la Administración tiene el carácter de garante frente a bienes jurídicos colectivos como el ambiente, el orden territorial y la biodiversidad. Así, en escenarios

como los evidenciados en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, si se constatará que el INDER adjudicó tierras dentro de zonas de protección o en su periferia sin respetar los criterios técnicos ni coordinar con las autoridades ambientales competentes, se configura una transgresión al régimen jurídico ambiental. Ello puede conllevar:

- **Nulidad absoluta** de los actos administrativos por violación de normas de orden público.
- **Responsabilidad patrimonial del Estado** ante la jurisdicción contencioso-administrativa.
- **Acciones internacionales** por incumplimiento de convenios multilaterales.

Además, la responsabilidad no se limita a la reparación económica del daño causado. En muchos casos, el marco legal exige acciones restitutivas, como la restauración ecológica del área afectada, la reubicación de ocupaciones irregulares o la implementación de planes de manejo ambiental adaptativo, todo ello con el fin de garantizar la no repetición del daño.

En cuanto al control institucional, corresponde a entidades como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General del Estado y los órganos internos del INDER verificar si existió negligencia, falta de coordinación interinstitucional o violaciones al deber de legalidad que dieran lugar a los daños ambientales. De comprobarse, deben activarse procedimientos administrativos, sancionatorios y de resarcimiento, incluyendo —cuando corresponda— el ejercicio de acciones de repetición contra los funcionarios responsables.

En suma, el deber de reparación frente al daño ambiental no se reduce a un mecanismo accesorio del derecho administrativo, sino que constituye una manifestación concreta del principio de justicia ambiental. En territorios como Gandoca-Manzanillo, donde convergen altos niveles de biodiversidad y fragilidad ecológica, cualquier decisión administrativa que afecte el entorno exige un nivel reforzado de diligencia, transparencia y respeto por los límites ecológicos establecidos en la legislación vigente.

El derecho administrativo proporciona el marco normativo esencial para garantizar la legalidad, la responsabilidad y el control en la actuación estatal, especialmente en materia de gestión territorial y adjudicación de tierras. Tal como se ha demostrado en este eje, la sujeción a principios como la legalidad, la motivación, la eficiencia, la rendición de cuentas y la reparación integral no es una opción, sino un deber jurídico que condiciona la validez de las decisiones públicas, particularmente cuando estas impactan bienes comunes estratégicos como el ambiente y el suelo rural.

En contextos de alta sensibilidad ecológica, como el Refugio Nacional Gandoca-

Manzanillo, el respeto a estos principios adquiere una dimensión reforzada. La ausencia de coordinación interinstitucional, la omisión de controles o la ejecución de actos administrativos sin sustento técnico no solo socavan la legitimidad institucional, sino que pueden constituir infracciones graves al ordenamiento jurídico, con consecuencias patrimoniales, funcionales y ambientales para el Estado.

Asimismo, el principio de reparación efectiva refuerza la necesidad de que el accionar público se oriente a corregir, mitigar y prevenir los daños ambientales, en coherencia con la Ley Orgánica del Ambiente y los compromisos internacionales asumidos por Costa Rica. El derecho administrativo, por tanto, se erige como una herramienta indispensable para la gobernanza pública del territorio, siempre que se ejerza con base en el interés general, el respeto a los derechos fundamentales y la sostenibilidad.

En el eje siguiente se abordará la dimensión penal de esta problemática, explorando los mecanismos punitivos aplicables a los funcionarios públicos y particulares que, mediante acciones u omisiones dolosas o culposas, hayan contribuido a la adjudicación irregular de tierras y a la afectación de zonas protegidas. Se examinarán los tipos penales aplicables, las barreras de imputación y la responsabilidad penal derivada del incumplimiento del régimen ambiental y agrario en Costa Rica.

## **2.5. Derecho penal y protección del interés ambiental y agrario**

El derecho penal, como expresión del poder punitivo del Estado, constituye la última ratio del ordenamiento jurídico, reservada para la protección de aquellos bienes jurídicos cuya afectación resulta intolerable en un Estado democrático de derecho. Aunque históricamente se ha centrado en bienes individuales como la vida, la integridad física o el patrimonio, en las últimas décadas esta rama ha evolucionado para incorporar la defensa de intereses colectivos y difusos, entre ellos el ambiente, el orden público y los recursos naturales del Estado.

En este contexto, el derecho penal adquiere especial relevancia como instrumento complementario de control institucional, especialmente frente a conductas que exceden el ámbito del derecho administrativo o civil, por su carácter doloso, su impacto estructural o la gravedad del daño causado. Esto se evidencia en situaciones en que las adjudicaciones irregulares de tierras, realizadas mediante actos administrativos viciados, han generado un deterioro significativo en zonas ambientalmente protegidas, comprometiendo tanto el ordenamiento agrario como la sostenibilidad ecológica.

Particularmente, resulta imprescindible sancionar penalmente aquellas conductas que:

- Generen un daño ambiental severo, irreversible o acumulativo, en contravención de regímenes de protección ecológica.
- Transgredan el régimen de distribución de tierras, mediante apropiaciones indebidas, fraudes administrativos o manipulaciones en los registros agrarios.
- Faciliten la ocupación de áreas protegidas o la destrucción de recursos naturales mediante colusión entre funcionarios y actores privados.

Este enfoque es especialmente pertinente en el caso del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, donde las prácticas de adjudicación han favorecido intereses económicos en detrimento de principios legales fundamentales, configurando eventuales delitos contra el ambiente y la función pública.

La jurisprudencia nacional ha sostenido la punibilidad de estas conductas cuando vulneran directamente el patrimonio natural. En la resolución N° 00292-2005 del Tribunal de Casación Penal, se ratificó que la tala de árboles en zonas de protección, incluso en terrenos privados, constituye un acto penalmente relevante conforme al artículo 58 de la Ley Forestal N.º 7575. El tribunal dejó claro que el aprovechamiento ilegal de recursos forestales en quebradas, manglares o reservas, representa una infracción con consecuencias penales, dado el interés público que subyace en la protección de estos ecosistemas.

Así, el derecho penal no debe considerarse un recurso excesivo o innecesario, sino una herramienta legítima cuando las demás formas de control han sido superadas por prácticas institucionales de impunidad o corrupción. La tipificación y sanción de estas conductas contribuye no solo a restaurar la legalidad y reparar el daño, sino también a disuadir futuros abusos, reforzando el principio de responsabilidad estatal frente a los bienes comunes y la integridad ambiental del territorio.

### ***2.5.1. El bien jurídico ambiental desde la perspectiva penal***

En el ámbito penal, el bien jurídico ambiental representa una categoría especial y compleja, al tratarse de un bien colectivo, difuso e interdependiente. Su deterioro no afecta únicamente a personas determinadas, sino que compromete a la colectividad en su conjunto, a las generaciones futuras y a la biodiversidad como valor intrínseco y autónomo. A diferencia de los bienes jurídicos tradicionales, de carácter individual y patrimonial, el ambiente se concibe como un sistema dinámico de equilibrio ecológico, esencial para el sostenimiento de la vida humana y no humana,

lo cual justifica una tutela penal reforzada frente a los daños graves, irreversibles o masivos.

En el caso costarricense, el artículo 50 de la Constitución Política otorga rango constitucional al derecho de toda persona a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y establece el deber del Estado de garantizar su preservación y uso racional. Esta norma, junto con el bloque de constitucionalidad ambiental derivado de instrumentos internacionales ratificados, impone una obligación positiva a las instituciones públicas de actuar con diligencia reforzada en la defensa del interés ecológico. Además, habilita al legislador para establecer tipos penales que protejan dicho bien jurídico, en el marco de un modelo de Estado social y ecológico de derecho.

Desde la perspectiva normativa, el ordenamiento penal costarricense prevé diversos tipos delictivos destinados a sancionar conductas que alteran, degradan o destruyen componentes del entorno natural. Estos delitos se encuentran principalmente regulados en Código Penal, así como en normas dispersas del propio Código, conforme a las siguientes secciones:

- **Sección V (art. 272 bis):** Castiga con pena de prisión de cinco a treinta días a quien arroje o deposite en bienes del Estado (central o municipal) desechos o sustancias que, por su peligrosidad, causen daño grave a la salud pública o al ambiente. Este tipo penal protege tanto el dominio público como la salud colectiva frente a residuos tóxicos o contaminantes.
- **Sección VI (arts. 399 y 400):** Incluye diversas conductas que afectan el medio ambiente de forma directa o por infracción a reglamentos administrativos. Entre ellas:
  1. Violación de reglamentos sobre corta o quema de vegetación (art. 399.1).
  2. Obstrucción de acequias o canales con objetos (art. 399.2).
  3. Manipulación indebida de llaves de cañería (art. 399.3).
  4. Infracción de regulaciones sobre caza y pesca (art. 399.4).
  5. Uso de sustancias explosivas o venenosas para pescar (art. 400).

Además, deben considerarse los tipos incorporados en leyes especiales con remisión penal, como la Ley Forestal, la Ley de Conservación de Vida Silvestre o la Ley de Biodiversidad, que complementan el régimen penal con figuras específicas, como la tala ilegal, el tráfico de especies, la contaminación de cuerpos de agua o la afectación de ecosistemas protegidos.

La protección penal del ambiente no se limita a sancionar actos de contaminación o extracción ilícita, sino que se extiende a toda conducta que afecte la integridad funcional o estructural de un ecosistema, especialmente si se trata de áreas sujetas a regímenes especiales de conservación. Así, en zonas como el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo, cualquier actividad

que se realice en contravención del régimen ambiental —como adjudicaciones de tierras, construcciones, tala o parcelación— puede configurar un ilícito penal si se acredita un daño efectivo o una amenaza concreta al equilibrio ecológico del área.

A nivel jurisprudencial, tanto la Sala Constitucional como la jurisdicción penal han reconocido la aplicación del principio precautorio en materia ambiental. Este principio permite la intervención penal incluso antes de que se materialice un daño, siempre que exista una amenaza seria, real y documentada. Dado el carácter irreversible de muchos daños ecológicos, este enfoque preventivo resulta coherente con el deber del Estado de proteger efectivamente el ambiente como condición de vida digna para las presentes y futuras generaciones.

En este sentido, el ambiente se protege no por su valor económico o instrumental, sino por su valor intrínseco como bien jurídico autónomo, parte del patrimonio común de la humanidad. Por ello, el derecho penal actúa no solo como un instrumento sancionador, sino también como herramienta de prevención, disuasión y reafirmación de valores fundamentales como la sostenibilidad, la justicia intergeneracional y la equidad ambiental.

Finalmente, debe subrayarse que la tutela penal no se limita a conductas individuales, sino que también puede abarcar las omisiones institucionales, decisiones administrativas contrarias a derecho o actos de concesión indebida en zonas sensibles. En contextos como Gandoca-Manzanillo, donde intereses económicos e institucionales han coincidido en prácticas que vulneran el régimen de protección, el derecho penal puede y debe activarse como mecanismo de control efectivo frente a la impunidad y la captura regulatoria. En esta línea, corresponde ahora examinar los delitos ambientales tipificados en la normativa costarricense y las sanciones aplicables a la gestión irregular de los recursos públicos.

### ***2.5.2. Delitos ambientales y sanción a la gestión irregular de recursos públicos***

El derecho penal costarricense reconoce que ciertas conductas lesionan gravemente bienes jurídicos colectivos, como el ambiente y los recursos públicos, lo que justifica una respuesta sancionatoria del Estado. Por ello, el ordenamiento jurídico incorpora tipos penales en distintas leyes, que castigan tanto las acciones que degradan directamente el entorno natural como aquellas actuaciones irregulares desde la función pública, incluyendo omisiones, actos arbitrarios o prácticas corruptas que permiten o facilitan dicha degradación.

Entre algunas conductas punibles relevantes y normativa aplicable se encuentran:

#### **1. Tala ilegal en zonas protegidas**

- **Ley Forestal N° 7575**
  - **Art. 57:** Califica como delito las infracciones a la ley.
  - **Art. 58:** Prisión de tres meses a tres años por:
    - Invasión de áreas de conservación o protección, cualquiera que sea su categoría de manejo.
    - Aprovechar recursos forestales con fines distintos a los establecidos en la ley.
    - Incumplir vedas forestales declaradas.

## **2. Contaminación de cuerpos de agua**

- **Código Penal** (Art. 399 inciso 2): Sanciona a quien arroje en acequias o canales objetos que obstruyan el curso del agua.
- **Ley de Aguas** (Arts. 162 y 164): Prisión o multa por arrojar sustancias contaminantes que afecten la fauna, la pesca, la agricultura o la industria.

## **3. Remoción de cobertura vegetal**

- **Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317**
  - **Arts. 83, 88 y 89:** Prohíben y sancionan la extracción o destrucción de flora en refugios nacionales de vida silvestre sin autorización, imponiendo multas, prisión y decomiso.

## **4. Uso indebido del suelo rural con valor ecológico**

- **Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos N° 7779**
  - **Art. 25:** Obliga a incluir estudio de impacto ambiental, plan de trabajo e inversiones para recuperar el suelo en permisos o concesiones de explotación en áreas de aptitud agrícola.
  - **Art. 26:** La adjudicación de terrenos por parte del INDER debe seguir directrices de conservación y planes de manejo de suelos.
  - **Art. 27:** Requiere estudios de capacidad de uso de la tierra antes de adjudicar terrenos; el incumplimiento revoca la adjudicación y puede acarrear sanciones penales.

## **Otras disposiciones relevantes**

### **Código Penal – Medio ambiente**

- **Art. 399:** Pena de 10 a 200 días multa por:
  1. Violación de reglamentos sobre corta o quema de bosques.
  2. Obstrucción de acequias o canales.
  3. Apertura o cierre indebido de llaves de cañería.

### **Código Procesal Penal – Ejercicio de la acción penal**

- **Art. 16:** La acción penal en delitos contra el ambiente es pública y corresponde al Ministerio Público, con participación posible de la víctima y de la ciudadanía.

### **Ley de Conservación de la Vida Silvestre N° 7317**

- **Arts. 82 a 87:** Establecen el régimen de refugios nacionales de vida silvestre y las competencias de la Dirección General de Vida Silvestre.
- **Arts. 88 a 90:** Tipifican como delito las violaciones a la ley y establecen sanciones de multa, prisión y decomiso para infractores.

### **Ley de Aguas**

- **Arts. 145 a 155:** Protección de bosques en cuencas, nacientes y márgenes de ríos.
- **Arts. 160 a 168:** Delitos y faltas por contaminación y uso indebido del recurso hídrico, así como sanciones accesorias y decomisos.

Estas conductas afectan la biodiversidad, alteran el equilibrio de los ecosistemas y atentan contra el patrimonio natural del país. En zonas como el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo, donde existe un régimen jurídico de conservación, estas acciones pueden constituir delitos ambientales por su impacto directo sobre áreas legalmente resguardadas.

De manera complementaria, el derecho penal costarricense también prevé figuras que sancionan la actuación irregular de funcionarios públicos. Estas abarcan tanto el abuso de autoridad como la omisión de deberes legales, y permiten perseguir penalmente decisiones administrativas contrarias a derecho, falta de controles técnicos, o la emisión de actos que favorecen intereses privados en detrimento del bien común. En el contexto del INDER, esto podría materializarse en adjudicaciones de tierras sin respetar criterios ambientales, sin estudios técnicos válidos o sin coordinación con las autoridades competentes en conservación y ordenamiento territorial.

Asimismo, la normativa penal contempla la posibilidad de sancionar la omisión impropia, es decir, aquellos casos en que el funcionario, estando legalmente obligado a actuar para prevenir un daño, se abstiene de hacerlo, permitiendo con su pasividad que se consolide una afectación grave al ambiente o al interés público. Esta figura adquiere especial relevancia en escenarios donde se documentan advertencias institucionales, estudios técnicos desoídos o inacción reiterada frente a situaciones de riesgo ambiental.

En el caso específico de Gandoca-Manzanillo, si se comprobara que personas funcionarias públicas realizaron adjudicaciones de terrenos dentro del refugio, sin contar con respaldo técnico, sin respetar el marco legal ambiental y sin la debida coordinación interinstitucional, podrían configurarse de forma paralela:

- Delitos contra el ambiente, por la afectación directa a ecosistemas protegidos.
- Delitos contra la función pública, por el ejercicio abusivo, negligente o ilegal del cargo.
- Responsabilidad penal por omisión, cuando existía el deber jurídico de impedir el daño y no se actuó conforme al estándar exigido.

En definitiva, el derecho penal se configura como una herramienta de última ratio, pero también como un mecanismo necesario para combatir la impunidad institucional, proteger el patrimonio natural y prevenir futuras afectaciones en territorios de alto valor ecológico. Su aplicación adecuada reafirma el rol del Estado como garante de la legalidad, la sostenibilidad y la justicia ambiental frente a prácticas administrativas irregulares.

### ***2.5.3. Posible relevancia penal de las acciones u omisiones de funcionarios públicos***

La responsabilidad penal de los funcionarios públicos no se limita exclusivamente a conductas activas. También puede derivarse de omisiones relevantes, autorizaciones indebidas o decisiones emitidas en contravención del ordenamiento jurídico, especialmente cuando se produce un daño grave a bienes jurídicos de especial protección, como el ambiente o el patrimonio territorial del Estado. En este sentido, el derecho penal cumple una función preventiva, correctiva y simbólica frente a la desviación del poder público.

En el contexto institucional del Instituto de Desarrollo Rural (INDER), esta responsabilidad adquiere un matiz reforzado debido al carácter estratégico de sus competencias. Las decisiones que toma esta entidad sobre adjudicación de tierras públicas —muchas de las cuales se encuentran en territorios con alto valor ecológico y sometidos a regímenes especiales de protección— deben ser ejecutadas con la máxima observancia del principio de legalidad y del

deber de diligencia reforzada.

Los funcionarios del INDER están legalmente investidos de funciones de control, fiscalización y legalidad en el uso y asignación de tierras rurales. Por ello, su inobservancia no solo puede dar lugar a consecuencias administrativas o disciplinarias, sino también a responsabilidad penal cuando su conducta activa u omisiva genera o permite resultados lesivos.

La doctrina penal moderna ha desarrollado ampliamente la figura de la omisión impropia, también conocida como comisión por omisión, según la cual una persona puede ser penalmente responsable de un resultado delictivo si, teniendo el deber jurídico de impedirlo, se abstuvo de actuar. Este deber puede emanar del cargo, de la jerarquía funcional, de la competencia institucional o de una relación especial de garante con respecto al bien jurídico amenazado.

Así, cuando una autoridad del INDER:

- Aprueba una adjudicación contraria al régimen de protección ambiental.
- Omite verificar la compatibilidad ecológica del terreno.
- Incorre en omisiones en los controles técnicos y jurídicos establecidos por ley.
- Facilita, directa o indirectamente, beneficios ilegítimos a intereses privados,  
... podría estar incurriendo en diversas figuras delictivas previstas en el ordenamiento

penal costarricense, entre ellas:

- **Prevaricación administrativa**, aplicable cuando se dictan resoluciones abiertamente contrarias al ordenamiento jurídico, a sabiendas de su ilegalidad, como puede suceder en casos de adjudicación de tierras en zonas con prohibición expresa de desarrollo humano o productivo.
- **Incumplimiento de deberes**, atribuible a la omisión de funciones esenciales como fiscalizar, supervisar, denunciar irregularidades o aplicar procedimientos técnicos obligatorios en la asignación de tierras.
- **Abuso de autoridad**, cuando el funcionario se vale de su cargo para ejecutar actos arbitrarios o favorecer intereses particulares, por fuera de los cauces legales establecidos.

En escenarios más complejos, si la actuación administrativa irregular se vincula con beneficios económicos personales o con la participación de terceros, podrían configurarse también delitos como enriquecimiento ilícito, cohecho, tráfico de influencias o incluso malversación de fondos públicos. La relevancia penal de estas conductas trasciende el plano funcional y afecta directamente la credibilidad de las instituciones públicas encargadas de administrar el territorio.

Este análisis pone en evidencia que la función pública no solo impone deberes de legalidad y eficiencia, sino también obligaciones penales positivas, especialmente en materias donde confluyen el interés público, la protección de bienes colectivos y el resguardo del patrimonio ecológico del país. En territorios como el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, donde las decisiones institucionales pueden tener consecuencias irreversibles, el estándar de actuación exigido a los funcionarios debe ser elevado, riguroso y sujeto a controles efectivos.

En definitiva, el derecho penal actúa como mecanismo de contención frente a la corrupción, la negligencia institucional y la instrumentalización del aparato público para fines ajenos al interés general. Su aplicación en contextos de gestión ambiental no debe entenderse como una respuesta excepcional, sino como parte de un sistema de garantías que impide que el poder del Estado sea utilizado en detrimento de los valores fundamentales del orden constitucional costarricense, entre ellos, el principio de sostenibilidad y la justicia ambiental.

#### ***2.5.4. Importancia del derecho penal como vía complementaria de protección***

El derecho penal no está diseñado para sustituir a los mecanismos administrativos, disciplinarios ni civiles; sin embargo, cumple una función complementaria, disuasiva y restaurativa esencial, especialmente en contextos donde la legalidad se ve reiteradamente vulnerada y los canales ordinarios de control institucional han resultado insuficientes. Su aplicación selectiva y proporcional se convierte en una herramienta legítima del Estado para salvaguardar el interés público, proteger el patrimonio natural y asegurar que los funcionarios y particulares asuman las consecuencias de sus actos.

En materia ambiental, el uso del derecho penal cobra especial relevancia ante la ineficacia o falta de aplicación sistemática de las normas ambientales y agrarias. En muchos casos, las sanciones administrativas —por más que estén previstas legalmente— carecen de capacidad real para corregir o prevenir el daño ecológico, sobre todo cuando hay tolerancia institucional, omisión de deberes o colusión entre actores públicos y privados. En estos escenarios, el derecho penal actúa como un instrumento de última instancia pero necesario, capaz de disuadir conductas ilícitas, castigar responsables y restablecer la confianza ciudadana en el orden jurídico.

En este contexto, el caso del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo resulta ilustrativo. El expediente N° 10-003390-1027-CA, resuelto mediante la sentencia N°

06331-2024 del Tribunal Contencioso Administrativo, documenta la controversia derivada de fincas y permisos de uso otorgados y ocupados después de la creación del Refugio mediante el Decreto Ejecutivo N° 16614-MAG de 1985, en abierta contravención del régimen especial de protección ecológica. Dichas adjudicaciones y ocupaciones posteriores no solo afectaron gravemente los ecosistemas costeros y forestales, sino que también evidenciaron fallas estructurales en los controles internos del INDER y la falta de coordinación interinstitucional con las autoridades ambientales competentes.

Frente a esta realidad, la activación de mecanismos de control penal se presenta como una vía legítima y necesaria para:

- Exigir responsabilidad individual concreta ante actos que comprometen bienes colectivos.
- Establecer precedentes que refuercen la efectividad normativa en materia ambiental y agraria.
- Enviar un mensaje claro de intolerancia frente a la corrupción, la impunidad y el uso indebido del poder público.

Desde una perspectiva constitucional y democrática, la función penal no es meramente represiva, sino que cumple una finalidad preventiva y simbólica: señala los límites de lo tolerable en una sociedad que se rige por el principio de legalidad y por el respeto a los derechos fundamentales, incluyendo el derecho a un ambiente sano. En ese sentido, el derecho penal visibiliza la gravedad de ciertas conductas que, de otro modo, quedarían impunes en el plano administrativo o disciplinario.

Asimismo, la intervención penal adquiere un valor adicional cuando se trata de la protección del patrimonio natural del Estado, el cual es un bien público intergeneracional y, como tal, exige un nivel de tutela superior. La pérdida de biodiversidad, la fragmentación de hábitats o la destrucción de zonas protegidas no son hechos meramente administrativos, sino expresiones de una crisis estructural de gobernanza ambiental, que requieren respuestas integrales, entre las que la sanción penal puede ser indispensable.

En conclusión, el derecho penal debe concebirse como una vía excepcional pero insoslayable cuando las conductas institucionales o privadas vulneran gravemente el orden ambiental y agrario. Su función no radica únicamente en castigar, sino en reafirmar el valor del Estado de derecho, garantizar que el acceso al poder no implique inmunidad frente al

incumplimiento de la ley, y contribuir a la construcción de una cultura pública basada en la transparencia, la justicia ecológica y el respeto por el bien común.

El derecho penal no está diseñado para sustituir los mecanismos administrativos, disciplinarios ni civiles; sin embargo, cumple una función complementaria, disuasiva y restaurativa indispensable, especialmente en contextos donde la legalidad se vulnera sistemáticamente y los canales institucionales ordinarios resultan ineficaces o capturados. Su aplicación, con carácter selectivo y proporcional, se convierte en una herramienta legítima del Estado para salvaguardar el interés público, proteger el patrimonio natural y exigir responsabilidad individual ante conductas institucionales o privadas ilícitas.

En materia ambiental, el recurso al derecho penal cobra especial relevancia cuando las normas de protección resultan inoperantes por omisión, permisividad o complicidad institucional. Las sanciones administrativas, por más que estén previstas legalmente, a menudo carecen de fuerza correctiva real, particularmente cuando hay colusión entre funcionarios y actores privados. En estos escenarios, el derecho penal actúa como última ratio, pero también como instrumento imprescindible para disuadir, castigar y restaurar la confianza pública en el orden jurídico.

El caso del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo es ilustrativo. Allí, la adjudicación irregular y ocupación de tierras en contravención del régimen ecológico de protección ha generado afectaciones severas a ecosistemas costeros y forestales, evidenciando deficiencias estructurales en los mecanismos de control del INDER y en su coordinación interinstitucional con las autoridades ambientales. La apertura de procesos penales en este contexto constituye una vía legítima para:

- Exigir responsabilidad individual ante actos que lesionan bienes jurídicos colectivos.
- Establecer precedentes que refuercen la vigencia efectiva del marco normativo.
- Enviar un mensaje claro de intolerancia frente a la corrupción, la negligencia y el uso indebido del poder público.

Desde una perspectiva constitucional y democrática, la función penal no es únicamente represiva, sino que posee un fuerte contenido preventivo y simbólico: señala los límites de lo jurídicamente tolerable en una sociedad fundada en el principio de legalidad y el respeto a los derechos fundamentales, incluyendo el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Asimismo, la intervención penal adquiere especial relevancia cuando se trata del

patrimonio natural del Estado, entendido como un bien público intergeneracional que exige un nivel de tutela reforzada. La pérdida de biodiversidad, la fragmentación de hábitats o la destrucción de zonas protegidas no son simples infracciones administrativas, sino manifestaciones de una crisis estructural de gobernanza ambiental, cuya respuesta debe incluir sanciones penales cuando la gravedad lo amerite.

En definitiva, el derecho penal debe concebirse como una vía excepcional, pero necesaria, cuando las prácticas institucionales o privadas vulneran gravemente el régimen ambiental y agrario. Su función va más allá de castigar: reafirma el valor del Estado de derecho, garantiza que el acceso al poder no genere impunidad y contribuye a la construcción de una cultura institucional basada en la legalidad, la justicia ambiental y la protección del bien común.

El derecho penal, como expresión última del poder sancionador del Estado, constituye una herramienta imprescindible para la defensa del ambiente y del régimen agrario, especialmente cuando los mecanismos ordinarios han sido ineficientes o instrumentalizados. La inclusión de esta dimensión en el estudio permite visibilizar la gravedad punitiva de ciertas prácticas institucionales irregulares y pone de relieve la necesidad de activar mecanismos de responsabilidad individual, en contextos donde el daño ambiental es severo, evitable y vinculado a decisiones administrativas.

Las omisiones funcionales, la ausencia de control técnico, las adjudicaciones arbitrarias y la permisividad institucional frente a ocupaciones ilegales en zonas protegidas, como ha ocurrido en Gandoca-Manzanillo, deben ser comprendidas no solo como fallas administrativas, sino como posibles delitos penales que lesionan bienes jurídicos esenciales. En estos casos, la intervención penal no solo busca sancionar, sino también disuadir, restaurar la legalidad y reafirmar el principio de supremacía del interés general.

Además, el derecho penal ambiental actúa como garantía del cumplimiento de los principios constitucionales de sostenibilidad ambiental, justicia intergeneracional y función social y ecológica de la propiedad, pilares del modelo jurídico costarricense y de los compromisos internacionales asumidos en esta materia. Lejos de ser una herramienta extrema, su aplicación forma parte de una estrategia jurídica integral, que articula prevención, control, sanción y reparación efectiva.

En efecto, la diversidad de propuestas doctrinales sobre la integración conceptual del ambiente, demanda, en el plano penal, un primer esfuerzo de delimitación de este bien

jurídico. En este sentido, frente a las posiciones que asimilan el ambiente con el entorno en general, parece más oportuno optar por las líneas restrictivas, que, centradas en el medio ambiente natural, consideran elementos nucleares del ambiente los recursos naturales tierra, agua, aire y fuego- en cuanto fundamentos de la existencia animal y vegetal, dejando operar en la corona del concepto a la fauna y la flora. (De la Cuesta, s.f., p. 5)

El análisis desarrollado en este capítulo ha permitido develar la complejidad jurídica y multidimensionalidad del proceso de asignación de tierras en territorios ambientalmente protegidos, como el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo. A través de los enfoques constitucional, ambiental, agrario, administrativo y penal, se ha demostrado que las decisiones adoptadas por el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) no pueden entenderse como simples actos de gestión, sino como ejercicios de poder público sometidos a un entramado normativo jerárquico, vinculante y orientado por principios superiores.

Cada una de estas ramas del Derecho aporta fundamentos, restricciones y mecanismos de control que delimitan la actuación estatal. Desde el derecho a un ambiente sano, pasando por la función social de la propiedad, hasta las responsabilidades derivadas de actos administrativos irregulares o daños ambientales, el marco normativo impone al Estado el deber de actuar con legalidad, transparencia, racionalidad técnica y ética pública.

En este contexto, el INDER no solo administra tierras: ejerce poder público con implicaciones sociales, ecológicas y legales de amplio alcance. Su actuación debe orientarse por principios como la equidad, la sostenibilidad, el interés general y la rendición de cuentas. La inobservancia de este marco genera consecuencias no solo administrativas, sino también patrimoniales, penales y ecológicas de gran impacto.

Este fundamento teórico servirá como base para el siguiente capítulo, donde se abordarán los hechos concretos ocurridos entre 2014 y 2024, especialmente los que reflejan una expansión irregular de adjudicaciones en zonas de alto valor ecológico. Dicho análisis permitirá identificar las tensiones entre desarrollo institucional, presión de intereses privados y deber de protección estatal, así como formular recomendaciones jurídicas orientadas a garantizar un modelo de desarrollo rural justo, sostenible y constitucionalmente compatible.

## **CAPÍTULO III. MARCO METODOLÓGICO**

### **3.1. Tipo de investigación**

La presente investigación es de tipo aplicada, ya que tiene como propósito establecer precedentes en la asignación de terrenos por el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) en el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo, durante el período de 2014-2024. Busca identificar posibles irregularidades en dichos procesos, así como analizar sus causas y consecuencias y ambientales. Con base en los hallazgos, se pretende formular propuestas de política pública fundamentales específicas.

En este tipo de investigación el énfasis del estudio está en la resolución práctica de problemas. Se centra específicamente en cómo se pueden llevar a la práctica las teorías generales. Su motivación va hacia la resolución de los problemas que se plantean en un

momento dado. La investigación aplicada guarda una muy estrecha relación con la investigación básica, dado que depende de los descubrimientos de esta última y se enriquece de dichos descubrimientos. (Rodríguez, 2020 párr.3-4)

En este contexto, se busca generar conocimiento útil para evaluar el impacto de las decisiones administrativas del INDER, promoviendo así propuestas que impulsen el desarrollo social y mejoren la calidad de vida en los territorios rurales. Asimismo, se procura aportar insumos técnicos que fortalezcan la gestión pública con base en evidencia empírica y enfoques integrales de desarrollo sostenible.

### **3.2. Tipo de alcance**

El estudio tendrá un alcance exploratorio y descriptivo. En primer lugar, se explorará el contexto normativo y doctrinal del proceso de asignación de terrenos, con el fin de identificar posibles vacíos y áreas de mejora en la normativa vigente. Además, se describirán los impactos de estos procesos en la conservación ambiental y en los derechos de las comunidades locales, proporcionando un panorama detallado de la situación actual en el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo.

A propósito de los estudios exploratorios, Hernández (2014) menciona:

Los estudios exploratorios sirven para familiarizarnos con fenómenos relativamente desconocidos, obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa respecto de un contexto particular, indagar nuevos problemas, identificar conceptos o variables promisorias, establecer prioridades para investigaciones futuras, o sugerir afirmaciones y postulados. (p. 91)

La exploración y recopilación de datos preliminares resulta fundamental para identificar patrones en la aplicación de la normativa, lo cual permite una mejor comprensión de la competencia del INDER y de sus límites en los procesos administrativos. Esto permitirá generar una hipótesis que oriente el estudio hacia la priorización y profundización de los impactos sociales y ambientales de la asignación de tierras.

Por esta razón, la investigación también adoptará un alcance descriptivo, con el fin de profundizar en las características que permitan describir con precisión las adjudicaciones

territoriales desde una perspectiva jurídica. Esto permitirá determinar la funcionalidad práctica de la normativa vigente, así como identificar posibles inconsistencias que puedan estar afectando negativamente a las zonas rurales, tanto en el ámbito social como en el ambiental. Al respecto, Hernández (2014) señala:

Con frecuencia, la meta del investigador consiste en describir fenómenos, situaciones, contextos y sucesos; esto es, detallar cómo son y se manifiestan. Con los estudios descriptivos se busca especificar las propiedades, las características y los perfiles de personas, grupos, comunidades, procesos, objetos o cualquier otro fenómeno que se someta a un análisis. (p.92)

### **3.3. Enfoque de la investigación**

El estudio adoptará un enfoque mixto, combinando métodos cualitativos y cuantitativos con la finalidad de obtener una comprensión integral del proceso de asignación de terrenos en el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo. Se utilizarán métodos cualitativos para el análisis de la normativa y la jurisprudencia aplicable, mientras que los métodos cuantitativos permitirán evaluar el impacto de dicho proceso en la conservación ambiental y en los derechos de las comunidades locales.

La integración de ambos enfoques facilitará una exploración más profunda y un análisis más completo de los datos recopilados, permitiendo obtener hallazgos claros y representativos sobre los efectos de la adjudicación de tierras. Asimismo, este enfoque contribuirá a la formulación de propuestas basadas en evidencia confiable para mejorar la regulación vigente y promover una asignación de terrenos más justa y sostenible.

El enfoque mixto ofrece diversas ventajas para el análisis de fenómenos complejos. Hernández (2014) indica:

Los métodos mixtos “capitalizan” la naturaleza complementaria de las aproximaciones cuantitativa y cualitativa. La primera representa los fenómenos mediante el uso de números y transformaciones de números, como variables numéricas y constantes, gráficas, funciones, fórmulas y modelos analíticos; mientras que la segunda a través de textos, narrativas, símbolos y elementos visuales. Así, los métodos mixtos caracterizan a los

objetos de estudio mediante números y lenguaje e intentan recabar un rango amplio de evidencia para robustecer y expandir nuestro entendimiento de ellos. La triangulación, la expansión o ampliación, la profundización y el incremento de evidencia mediante la utilización de diferentes enfoques metodológicos nos proporcionan mayor seguridad y certeza sobre las conclusiones científicas. (Sampieri, 2014, p. 537)

Este enfoque es especialmente pertinente para el presente estudio, ya que permite abordar tanto los aspectos normativos y legales del proceso de adjudicación, como sus consecuencias medibles en el entorno natural y social. La combinación de ambas perspectivas fortalece el rigor metodológico de la investigación y permite generar un diagnóstico más equilibrado y objetivo, capaz de reflejar la complejidad del fenómeno bajo análisis.

### **3.4. Diseño**

Este estudio adoptará un diseño secuencial explicativo, con el objetivo de analizar de manera integral los efectos del proceso de adjudicación de terrenos en el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo, en relación con la conservación ambiental y los derechos de las comunidades locales.

La primera etapa, de carácter cuantitativo, consistirá en la recolección y análisis de datos estadísticos y documentales, orientados a evaluar cómo la normativa, jurisprudencia y doctrina se aplican en la práctica, con el fin de comprobar la hipótesis que vincula la asignación de terrenos con el respeto de los derechos de las comunidades locales y la protección del entorno natural. Esta etapa se enfocará en una muestra representativa dentro del Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo.

Con respecto al diseño secuencial explicativo, Hernández Sampieri (2014) señala:

El diseño se caracteriza por una primera etapa en la cual se recaban y analizan datos cuantitativos, seguida de otra donde se recogen y evalúan datos cualitativos. La mezcla mixta ocurre cuando los resultados cuantitativos iniciales informan a la recolección de los datos cualitativos. Cabe señalar que la segunda fase se construye sobre los resultados de la primera. Finalmente, los descubrimientos de ambas etapas se integran en la interpretación

y elaboración del reporte del estudio. Se puede dar prioridad a lo cuantitativo o a lo cualitativo, o bien otorgar el mismo peso, siendo lo más común lo primero (CUAN). Un propósito frecuente de este modelo es utilizar resultados cualitativos para auxiliar en la interpretación y explicación de los descubrimientos cuantitativos iniciales, así como profundizar en éstos. Ha sido muy valioso en situaciones donde aparecen resultados cuantitativos inesperados o confusos. Cuando se le concede prioridad a la etapa cualitativa, el estudio puede ser usado para caracterizar casos a través de ciertos rasgos o elementos de interés relacionados con el planteamiento del problema, y los resultados cuantitativos sirven para orientar en la definición de una muestra guiada por propósitos teóricos o conducida por cierto interés. (p.554)

En línea con lo anterior, la segunda etapa cualitativa se desarrollará con el propósito de explorar en profundidad el sentido de las percepciones y experiencias de las comunidades rurales respecto al impacto del sistema de adjudicación de tierras y la conservación del entorno. Para ello, se trabajará con una muestra cualitativa de participantes locales del Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo, complementada con entrevistas a expertos en derecho constitucional, administrativo, agrario y ambiental. Este enfoque permitirá comprender las causas subyacentes detrás de los resultados cuantitativos, generando un análisis más completo y contextualizado.

Este diseño es particularmente útil para evaluar la evolución del proceso de adjudicación de tierras en el periodo 2014-2024, permitiendo un análisis longitudinal y en profundidad que contemple tanto los efectos observables como las razones estructurales que los explican.

### **3.5. Técnicas e instrumentos**

Para alcanzar los objetivos planteados en esta investigación, se utilizará una combinación de técnicas cualitativas y cuantitativas que permitan analizar de forma integral los aspectos normativos, institucionales, sociales y ambientales involucrados en el proceso de adjudicación de tierras en el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo. Estas técnicas incluyen la revisión documental, el análisis jurisprudencial, estudios de caso, entrevistas semiestructuradas, encuestas y análisis de datos secundarios. La aplicación conjunta de estos instrumentos metodológicos

permite contrastar fuentes normativas y empíricas, así como obtener una visión crítica y contextualizada de los impactos generados por la gestión del territorio rural en zonas ambientalmente sensibles.

### **3.5.1. Revisión Documental**

Se realizará una revisión exhaustiva de la normativa vigente, incluyendo la Ley 9036, la Ley 9221, la Declaración de Estocolmo de 1972, la Ley de Biodiversidad, la Constitución Política (principalmente los artículos 21, 45, 50 y 89), la Declaración de Río, la Ley de Jurisdicción Agraria (LJAP), la Ley General de la Administración Pública (LGAP), específicamente el artículo 173, entre otros instrumentos legales pertinentes.

Además, se analizarán otros documentos legales y doctrinales relevantes relacionados con el uso de las tierras, la protección y preservación de los recursos hídricos, la libertad, la igualdad en el disfrute de condiciones básicas, la función social de la propiedad, los límites en el ejercicio de sus atributos, el ambiente, los servicios básicos, y otros conceptos indispensables para el desarrollo de los principios y derechos fundamentales.

Antes de todo, debemos aclarar a qué nos referiremos cuando hablamos de *investigación documental*. Pues bien, *investigar* se refiere a la obtención (y construcción) de conocimiento; se puede investigar desde muy diferentes perspectivas, con diferentes objetivos, o teniendo en cuenta distintos tipos de datos, procedimientos o métodos para obtenerlos”. (Vivero & Sánchez, 2018 párr. 4)

El uso de fuentes documentales como parte de la investigación cualitativa apoya el argumento del estudio, mediante la recolección, selección y análisis de información extraída de documentos, revistas, libros, artículos, entre otros materiales producidos en investigaciones previas, lo cual respaldará el fundamento teórico y metodológico de esta investigación.

### **3.5.2. Análisis Jurisprudencial**

Se realizará un análisis detallado de sentencias y resoluciones judiciales relevantes, con el propósito de evaluar la efectividad de la aplicación de la normativa relacionada con la asignación de terrenos. Las decisiones emitidas por los órganos jurisdiccionales constituyen una forma de manifestación del derecho dentro del marco jerárquico del ordenamiento jurídico,

y permiten interpretar, integrar y delimitar el alcance de las normas en contextos concretos.

De acuerdo con el Diccionario Jurídico del Poder Judicial (2018), la jurisprudencia puede entenderse como el conjunto de interpretaciones que los tribunales superiores emiten de manera reiterada al aplicar la ley a casos similares. Esta práctica judicial no solo establece criterios sobre cómo debe entenderse y aplicarse una norma, sino que también permite unificar la doctrina legal mediante decisiones constantes que sirven como referencia para resolver situaciones similares en el futuro. Asimismo, puede comprenderse como un cuerpo de sentencias, principios jurídicos y razonamientos interpretativos elaborados por los jueces en el ejercicio de su función, lo cual refuerza la coherencia y seguridad jurídica en la aplicación del derecho.

El análisis jurisprudencial en este estudio permitirá identificar criterios establecidos por los tribunales respecto a la adjudicación de tierras, su relación con los derechos fundamentales y la protección del medio ambiente, sirviendo como base para determinar la eficacia normativa en la práctica administrativa.

### **3.5.3. Estudios de Caso**

Se seleccionarán y analizarán casos específicos de asignación de terrenos en el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo, los cuales representan un ejemplo claro de los desafíos que enfrentan los bienes comunes naturales frente a procesos de **privatización y corrupción**, manifestados en la destrucción de ecosistemas y en la exclusión de las comunidades locales de las decisiones administrativas que les afectan.

Sobre los estudios de caso, Hernández y Mendoza (2008) los definen como:

Los podríamos definir como “estudios que al utilizar los procesos de investigación cuantitativa, cualitativa o mixta analizan profundamente una unidad holística para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar alguna teoría. (Hernández 2014, p. 164)

Por esto es importante mencionar que para identificar fortalezas y debilidades del proceso actual el caso Gandoca-Manzanillo es un ejemplo claro de los desafíos que enfrentan los bienes comunes naturales frente a la privatización y la corrupción. La destrucción indiscriminada de los ecosistemas y la exclusión de las personas de las personas de las comunidades locales en los

procesos de adjudicación de tierras subrayan la necesidad de fortalecer la transparencia en la gestión de estos recursos.

En este contexto, el caso Gandoca-Manzanillo permite identificar fortalezas y debilidades del proceso actual de adjudicación de tierras, al evidenciar cómo la gestión inadecuada de los recursos naturales puede vulnerar tanto el ambiente como los derechos de las comunidades locales. La destrucción indiscriminada de los ecosistemas y la exclusión social en la toma de decisiones subrayan la necesidad urgente de fortalecer la transparencia, la participación ciudadana y el control institucional en la gestión de estos territorios.

#### **3.5.4. Entrevistas Semi-estructurada**

Se llevarán a cabo entrevistas con expertos en derecho ambiental, constitucional, administrativo y agrario, así como con funcionarios del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y miembros de las comunidades locales. Estas entrevistas permitirán recopilar información cualitativa sobre la aplicación y efectividad del proceso de asignación de terrenos, desde diversas perspectivas técnicas y vivenciales.

Según Dupuis (2020):

La entrevista semiestructurada es una entrevista exploratoria que se utiliza con mayor frecuencia en las ciencias sociales con fines de investigación cualitativa o para recopilar datos clínicos. Si bien generalmente sigue una guía o protocolo que se elabora antes de la entrevista y se centra en un tema central para proporcionar una estructura general, la entrevista semiestructurada también permite el descubrimiento, con espacio para seguir trayectorias temáticas a medida que se desarrolla la conversación. (párr. #1)

Este tipo de entrevista es especialmente útil para abordar temas complejos y sensibles, ya que permite al investigador adaptar el rumbo de la conversación según las respuestas del entrevistado, profundizando en elementos relevantes que pueden surgir de manera espontánea.

Para garantizar la sostenibilidad, no solo se requiere proteger los ecosistemas, sino también reconocer y respetar los derechos de las comunidades que dependen directamente de estos bienes naturales. Promover un equilibrio entre las necesidades ecológicas y sociales es esencial para alcanzar una gestión justa y duradera de los recursos. La defensa de los bienes comunes y su uso equitativo es un componente fundamental de la justicia ambiental y del bienestar colectivo.

### **3.5.5. Encuestas**

Se aplicarán encuestas a una muestra representativa de residentes de la zona del Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo, con el objetivo de obtener datos cuantitativos sobre sus percepciones y experiencias relacionadas con el proceso de asignación de terrenos. Esta herramienta permitirá identificar patrones de opinión, niveles de conocimiento, y posibles impactos sociales o ambientales percibidos por la comunidad.

La participación activa de las comunidades locales resalta la importancia de su protagonismo en la defensa de la justicia social y ambiental, especialmente frente a intereses económicos y políticos que pueden amenazar sus derechos y el equilibrio ecológico del entorno.

La encuesta puede definirse, siguiendo a García Ferrando, 2023, como:

Una técnica que utiliza un conjunto de procedimientos estandarizados de investigación mediante los cuales se recoge y analiza una serie de datos de una muestra de casos representativa de una población o universo más amplio, del que se pretende explorar, describir, predecir y/o explicar una serie de características. (p. 3)

Las personas residentes en la zona desempeñan un papel fundamental, no solo como guardianes del territorio, sino también como denunciantes y portadores de conocimiento local sobre la importancia ecológica y social del terreno. Casos como la denuncia de tala ilegal en Gandoca-Manzanillo evidencian las irregularidades que generan daños irreversibles al ecosistema, poniendo en riesgo no solo el entorno natural, sino también la calidad de vida de las comunidades que dependen de él.

### **3.5.6. Análisis de Datos Secundarios**

Se analizarán datos y estadísticas existentes sobre la asignación de terrenos, la conservación ambiental y los derechos de las comunidades locales, tanto antes como después de la implementación de la normativa vigente. Este análisis permitirá explorar los retos ambientales, sociales, económicos y políticos que surgen como consecuencia de las decisiones administrativas y de la forma en que se aplica dicha normativa. Asimismo, se abordarán posibles estrategias desde una perspectiva ambiental y de sostenibilidad, que contribuyan a una gestión más justa y efectiva de los recursos naturales en zonas de alta sensibilidad ecológica como el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo.

La recopilación y uso de información previamente procesada por otras personas o entidades especializadas facilita la formulación de respuestas sólidas y fundamentadas para los objetivos de esta investigación. En este sentido, Hernández Sampieri (2014) define los datos secundarios como “los (recolectados por otros investigadores). Implica la revisión de documentos, registros públicos y archivos físicos o electrónicos” (p. 252). Este tipo de datos incluye estadísticas oficiales, reportes institucionales, estudios académicos, censos y otros registros que resultan valiosos para complementar los hallazgos derivados de las técnicas primarias de recolección de información.

El análisis de datos secundarios permitirá construir una visión más integral del problema, proporcionando una base objetiva y verificable para evaluar la evolución del fenómeno en estudio. Además, permitirá comparar los efectos de la normativa vigente con las condiciones previas a su implementación, estableciendo así relaciones entre las políticas públicas, la conservación ambiental y los derechos de las comunidades locales. La integración de este tipo de datos enriquecerá la interpretación de los resultados, fortaleciendo la validez del estudio.

#### **CAPÍTULO IV ANÁLISIS DE RESULTADOS**

Este capítulo tiene como propósito presentar el análisis de resultados que sustenta la investigación, a partir de fuentes normativas, jurisprudenciales, doctrinales y casuísticas, con especial énfasis en los expedientes administrativos vinculados a la adjudicación irregular de tierras dentro del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo.

Dado el carácter complejo y multidimensional del fenómeno estudiado, se adopta un enfoque jurídico integral que articula los aportes del derecho agrario, ambiental, constitucional, administrativo y penal. Esta integración resulta esencial, ya que los hechos analizados no solo contravienen principios fundamentales del ordenamiento jurídico costarricense —como la función social de la propiedad, la protección del ambiente, la legalidad administrativa y la equidad territorial—, sino que también revelan omisiones institucionales y posibles actos ilícitos con consecuencias jurídicas relevantes, corroborados en los expedientes y documentos antes citados.

Entre estas fuentes destacan el Informe de Auditoría de aprovechamiento forestal N°

DFOE-SOS-IAD-00004-2025 de la Contraloría General de la República, resoluciones de la Sala Constitucional (incluyendo la Sentencia N° 12745-2019 y el pronunciamiento de incumplimiento de 2024 sobre la delimitación de 188 hectáreas de bosque), así como entrevistas a funcionarios y especialistas recogidas en el marco de esta investigación. Asimismo, se incluyen en los anexos comunicaciones recientes entre organizaciones ambientalistas y el SINAC, que documentan la persistencia de vacíos institucionales en la gestión del Refugio Gandoca-Manzanillo.

El análisis se organiza en tres apartados complementarios:

- **Examen técnico-jurídico** de las adjudicaciones irregulares, con base en la normativa aplicable, la evidencia casuística y la documentación oficial disponible.
- **Análisis contextual y comparativo**, sustentado en elementos testimoniales y en la identificación de patrones estructurales que reflejan fenómenos más amplios de regresividad ambiental y captura institucional, documentados tanto a nivel local como nacional.
- **Integración de insumos cualitativos**, a partir de entrevistas semiestructuradas y una encuesta aplicada a funcionarios del INDER, orientadas a examinar el funcionamiento institucional, los vacíos operativos y las limitaciones en la aplicación de la normativa en contextos de especial protección ambiental.

A lo largo del capítulo se identifican patrones de actuación verificados en expedientes administrativos concretos, se valoran las infracciones normativas y los vacíos en los mecanismos de control, y se examinan los efectos de estas omisiones sobre territorios con régimen de protección ambiental reforzada como Gandoca-Manzanillo, declarado Sitio Ramsar N.º 783 desde 1995.

#### **4.1. Resultados de análisis documental, normativo y casuístico**

El presente apartado expone los hallazgos centrales derivados del estudio sistemático de las fuentes normativas, jurisprudenciales, documentales y testimoniales incorporadas en la investigación. Su finalidad es ofrecer una visión integral de cómo los marcos legales y las decisiones administrativas se han aplicado —o, en muchos casos, incumplido— en el proceso de adjudicación de tierras en zonas sujetas a un régimen especial de conservación.

La valoración conjunta de estas evidencias permite identificar patrones estructurales de irregularidad en la gestión del Instituto de Desarrollo Rural (INDER), manifestados en la ausencia de estudios técnicos previos, la falta de coordinación interinstitucional con autoridades

ambientales y la emisión de actos administrativos contrarios al marco normativo previsto en la Ley N° 9036 y su reglamento. Estos hallazgos no se limitan a deficiencias formales, sino que ponen de relieve omisiones reiteradas que han favorecido procesos de ocupación indebida y uso inadecuado del suelo dentro de áreas de protección reforzada, como el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo.

Asimismo, el contraste entre el diseño normativo y su ejecución práctica revela contradicciones sustantivas que han derivado en vulneraciones a principios constitucionales, administrativos y agrarios, entre ellos: la función social y ambiental de la propiedad, el deber de protección ecológica, el principio de legalidad administrativa y el principio precautorio. Estas tensiones muestran cómo las normas, concebidas para garantizar el bien común y la sostenibilidad ecológica, han sido debilitadas por prácticas institucionales permisivas y omisiones de control.

En consecuencia, el análisis que sigue desglosa los hallazgos en seis ejes temáticos — patrones de adjudicación irregular, falencias en el control institucional, responsabilidad jurídica del INDER y sus funcionarios, impacto ambiental y territorial, deterioro del modelo de desarrollo rural inclusivo y aplicación del derecho penal— con el propósito de examinar no solo las infracciones legales y vacíos de control detectados, sino también sus implicaciones jurídicas, administrativas, sociales y ambientales en la conservación de un territorio de alto valor ecológico y estratégico para el país.

#### ***4.1.1. Identificación de patrones de adjudicación irregular***

En primer término el análisis normativo y fáctico relativo al Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo evidencia un patrón sostenido de adjudicaciones irregulares por parte del Instituto de Desarrollo Rural (INDER), en contravención con el marco legal vigente y los principios que rigen la administración de bienes demaniales. Estas adjudicaciones se efectuaron sin una verificación técnica adecuada, sin coordinación interinstitucional efectiva y en abierta contradicción con el régimen especial de protección ambiental aplicable al Refugio, lo que implica la vulneración de los artículos 12, 13, 27 y 48 de la Ley N° 9036 y su reglamento.

Este patrón se encuentra respaldado por diversas fuentes documentales y jurídicas. Entre ellas destacan:

- El **Informe de Auditoría N° DFOE-SOS-IAD-00004-2025** de la Contraloría General de la República, que analiza la gestión del SINAC en el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal y evidencia deficiencias en la protección de áreas bajo régimen

especial.

- La **Sentencia N° 12745-2019** de la Sala Constitucional, que reafirma la obligación del Estado de preservar la integridad del Refugio frente a actos administrativos contrarios a su régimen jurídico.
- El **pronunciamiento de incumplimiento emitido en 2024** por la misma Sala, relacionado con la falta de delimitación y protección efectiva de 188 hectáreas de bosque dentro del área protegida.
- La **Resolución N° 06331-2024** del Tribunal Contencioso Administrativo (Expediente 10-003390-1027-CA), que declaró ilegítimos los actos de adjudicación y permisos de uso de suelo en Gandoca-Manzanillo otorgados sin la coordinación técnica del SINAC y en contravención del régimen especial de protección, confirmando su nulidad absoluta por objeto ilícito.

A partir de la revisión de estos insumos y de la normativa aplicable, se identifican las siguientes irregularidades recurrentes:

- Ausencia de estudios agronómicos y ambientales que acreditaran la aptitud del terreno y la compatibilidad de uso del suelo con la normativa de conservación.
- Inexistencia de informes técnicos del SINAC o de coordinaciones formales con esta autoridad ambiental antes de la adjudicación.
- Falta de análisis del perfil socioeconómico del beneficiario, omitiéndose la verificación de arraigo, necesidad y aptitud productiva exigida por la Ley N° 9036.
- Adjudicaciones a personas físicas o jurídicas sin perfil agrario, con alta capacidad económica y ajenas a las condiciones de vulnerabilidad que justifican el acceso a tierras estatales.

Estas prácticas distorsionan el modelo redistributivo previsto en el artículo 1 de la Ley N° 9036 y contravienen los artículos 45 y 50 de la Constitución Política, que reconocen la función social de la propiedad y el deber de protección del ambiente. Desde el punto de vista ambiental, constituyen una infracción a los principios pro-natura y precautorio, al permitir el uso de suelo fiscal en áreas de alto valor ecológico sin garantizar un aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales.

Particularmente en el Refugio Gandoca-Manzanillo —designado Sitio Ramsar N° 783 desde 1995—, estas omisiones pueden configurarse como una violación del artículo 4 de la

Convención Ramsar, que obliga a los Estados Parte a establecer medidas efectivas de conservación y uso racional de los humedales de importancia internacional.

En el plano jurídico-administrativo, los actos de adjudicación ejecutados bajo estas condiciones son susceptibles de ser declarados absolutamente nulos por objeto ilícito o desviación de poder, tal y como lo ha señalado el Tribunal Contencioso Administrativo en su Resolución N° 06331-2024. La falta de activación de cláusulas resolutorias o de implementación de medidas correctivas posteriores por parte del INDER refuerza un esquema institucional débil y permisivo, alejado de los principios de buena administración, control y sostenibilidad ecológica.

Este escenario no responde a hechos aislados, sino a un patrón estructural que compromete la legitimidad del sistema de dotación de tierras y la responsabilidad patrimonial y ambiental del Estado. La magnitud de las irregularidades ha sido confirmada por el listado oficial de propiedades identificado por la Procuraduría General de la República, elaborado a partir de datos del Registro Nacional de la Propiedad y del oficio DAA-OFI-370-2022 de la PGR, y publicado por Delfino.cr en el reportaje “Fincas de Pacheco Dent y otras 133 en Gandoca-Manzanillo deben regresar al Estado, según Procuraduría” (Madrigal, 2024). Dicho listado, que detalla propiedades ubicadas dentro del Refugio que deben retornar a manos del Estado, se incorpora íntegramente en el (ver anexos).

#### ***4.1.2. Falencias en el control institucional del INDER***

A pesar de que el marco jurídico vigente —en particular la Ley N.º 9036 y su reglamento— establece mecanismos técnicos y legales para asegurar un proceso de adjudicación racional, transparente y sustentable, la práctica administrativa del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) en el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo demuestra una serie de falencias estructurales en el ejercicio de sus competencias fiscalizadoras. Estas debilidades no se circunscriben a errores aislados, sino que configuran un patrón institucional de omisión sistemática que socava los principios de legalidad, eficiencia, rendición de cuentas y sostenibilidad ambiental.

La normativa exige que cada proceso de adjudicación esté precedido por estudios técnicos que evalúen la aptitud del terreno, la compatibilidad con el perfil del solicitante y los efectos potenciales sobre el entorno natural. Asimismo, el INDER debe verificar el uso adecuado de la parcela adjudicada mediante inspecciones periódicas y mecanismos correctivos en caso de incumplimiento. Sin embargo, el análisis documental evidencia una omisión generalizada de estas obligaciones, incluso en territorios ambientalmente frágiles como Gandoca-Manzanillo, donde

rige un régimen especial de conservación. Sin embargo, tal como se detalla en los expedientes administrativos citados en apartados anteriores, no se localizaron estudios agronómicos o ambientales completos, ni constancias de fiscalización sobre el uso posterior de los terrenos, circunstancia que facilitó la persistencia de prácticas irregulares con consecuencias ecológicas significativas.

Estas omisiones comprometen principios fundamentales como el de legalidad, precaución y pro-natura, y pueden constituir una infracción directa al artículo 50 de la Constitución Política, así como a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado costarricense bajo la Convención Ramsar. El hecho de adjudicar tierras dentro de un sitio de importancia ecológica internacional sin validación ambiental previa refleja una desatención institucional crítica frente a la protección de bienes demaniales y ecosistemas estratégicos.

Además, uno de los detección más graves de esta investigación es la ausencia de cláusulas resolutorias efectivas dentro de los contratos administrativos, a pesar de estar previstas por el artículo 48 del reglamento de la Ley N.º 9036. Estas cláusulas permiten revertir la adjudicación cuando se incumplen los fines agrarios, se da un uso indebido del suelo o se produce su abandono. Su omisión —o su no activación ante incumplimientos comprobados— refleja un vacío de control que debilita la potestad del Estado sobre tierras fiscales y contribuye a procesos de apropiación irregular. Esta situación se agrava cuando, pese a denuncias comunitarias o advertencias públicas, la institución no actúa ni exige informes de rendición de cuentas, incumpliendo también lo dispuesto en el artículo 12 del reglamento.

Desde un enfoque jurídico, la pasividad del INDER podría configurar una infracción administrativa grave, y en casos de daño ambiental o perjuicio al interés público, incluso dar lugar a responsabilidad disciplinaria o penal conforme al Código Penal, en cuanto al incumplimiento de deberes funcionales. No basta con emitir actos de adjudicación: la legalidad y legitimidad de estas decisiones exigen un control constante sobre su ejecución material y sus efectos territoriales.

En consecuencia, la falta de verificación técnica, el desuso de cláusulas resolutorias y la omisión del seguimiento institucional revelan un deterioro profundo del sistema de control en la asignación de tierras estatales. Este patrón de permisividad institucional ha afectado no solo el cumplimiento de los fines agrarios, sino también la conservación del Refugio Gandoca-Manzanillo como bien jurídico de protección reforzada, vulnerando el principio de sostenibilidad que debe guiar toda intervención estatal sobre el territorio.

#### ***4.1.3. Responsabilidad jurídica del INDER y sus funcionarios***

La inacción del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) ante adjudicaciones irregulares de tierras en territorios protegidos como el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo no solo revela deficiencias administrativas, sino que plantea interrogantes de fondo sobre la responsabilidad jurídica de la institución y de sus funcionarios, desde una perspectiva administrativa, civil y penal.

El ordenamiento vigente establece con claridad los deberes funcionales de quienes integran la estructura operativa del INDER. Los artículos 21 y 27 de la Ley N.º 9036 permiten la remoción inmediata de funcionarios que incurran en actos ilegales, incumplimientos u omisiones graves en el ejercicio de sus funciones. Pese a ello, no se registran consecuencias institucionales frente a los actos irregulares documentados en la zona del Refugio, lo que pone en evidencia una aplicación débil del régimen disciplinario, y una tolerancia institucional que compromete el principio de legalidad.

Desde el plano civil, estos mismos artículos prevén que quienes ostentan cargos de alta responsabilidad —como el presidente ejecutivo, el gerente general o el auditor institucional— pueden ser obligados a responder patrimonialmente con sus propios bienes cuando sus acciones u omisiones provoquen daños al Estado o a terceros. La autorización de adjudicaciones sin estudios técnicos, la firma de resoluciones sin sustento agrario o ambiental y la omisión de medidas correctivas constituyen actos susceptibles de activar esta forma de responsabilidad, conforme al principio de reparación integral.

En el ámbito penal, la conducta omisiva también puede adquirir relevancia jurídica. Cuando la pasividad institucional permite o facilita la apropiación indebida de tierras públicas, la transformación del uso del suelo o el deterioro de ecosistemas protegidos, se configura un escenario que puede encuadrarse en figuras típicas como el incumplimiento de deberes (art. 339 CP), el prevaricato (art. 350 CP) o el abuso de autoridad (art. 338 CP). Así lo advierte también el análisis penal incluido en esta investigación, que recalca la necesidad de comprender que la omisión administrativa también puede tener efectos equivalentes a la acción directa, cuando su resultado es el favorecimiento indebido de intereses privados.

Esta línea argumentativa cobra aún más fuerza en contextos de alta fragilidad ecológica como Gandoca-Manzanillo, donde el incumplimiento de deberes funcionales se traduce en daños concretos: pérdida de cobertura forestal, fragmentación de hábitats, contaminación de cuerpos de

agua y reducción de la biodiversidad. A nivel constitucional, estas consecuencias lesionan directamente el contenido sustantivo del artículo 50, así como el bloque de legalidad ambiental reforzado por la Convención Ramsar y el principio precautorio.

A estas omisiones se suma la falta de coordinación interinstitucional con los entes ambientales competentes —el SINAC y el MINAE— cuya opinión técnica debió ser vinculante en el proceso de adjudicación. La investigación evidencia que en la mayoría de los casos no se solicitó criterio previo ni se articuló un procedimiento conjunto de evaluación. Esta carencia compromete el principio de coordinación interorgánica consagrado en el artículo 11 constitucional, debilita la planificación ambiental integrada establecida en la Ley N.º 9036 y refuerza una lógica institucional fragmentada que prioriza el enfoque agrario sobre los límites ecológicos del territorio.

El resultado ha sido la adjudicación de tierras dentro de un refugio con régimen especial de protección sin haber activado el conjunto normativo previsto para estos casos. Esto implica también el incumplimiento sistemático de diversos artículos de la Ley N.º 9036: la falta de fiscalización posterior (artículo 12), la omisión de planificación territorial ambientalmente integrada (artículo 13), la inoperancia del régimen disciplinario (artículo 21), la inactividad del régimen de sanciones patrimoniales (artículo 27) y la entrega de tierras públicas sin garantía de su destino colectivo (artículo 48).

La evidencia recopilada —respaldada por la Sentencia N° 12745-2019 y por el pronunciamiento de incumplimiento emitido en 2024 en relación con la delimitación de 188 hectáreas de bosque— se ve reforzada por la **Resolución N° 26300-2024 de la Sala Constitucional**, en la cual se declaró con lugar un recurso de amparo precisamente por el incumplimiento reiterado de deberes funcionales en la protección de ecosistemas de alto valor ambiental. En dicho fallo, la Sala enfatizó que la omisión de las autoridades administrativas en ejecutar sus competencias constituye una violación directa al derecho fundamental a un ambiente sano (art. 50 C.P.), y advirtió que el desacato a sus órdenes podría configurar responsabilidades administrativas y penales.

Este incumplimiento no puede entenderse como un fallo meramente formal, sino como una vulneración sustantiva a los fines del derecho agrario, ambiental y constitucional. El caso Gandoca-Manzanillo evidencia que la falta de aplicación de estas responsabilidades ha perpetuado una estructura institucional débil, permisiva y desconectada del mandato legal que justifica su existencia. Esta situación exige no solo una corrección normativa o administrativa, sino la

activación concreta de mecanismos de control legal que responsabilicen a quienes, por acción u omisión, han permitido el deterioro de territorios de alto valor ecológico bajo jurisdicción estatal.

#### ***4.1.4. Impacto ambiental, territorial y jurídico***

El análisis de expedientes administrativos, normativa vigente y testimonios recabados — contenidos en los instrumentos de investigación incorporados (ver anexos)— demuestra que las adjudicaciones irregulares realizadas por el INDER en zonas de especial protección ecológica, como el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo, han generado consecuencias de gran alcance, que trascienden el plano administrativo y comprometen tres dimensiones fundamentales: el ambiente, el territorio y el orden jurídico costarricense.

Desde la perspectiva ambiental, los daños constatados abarcan la tala de bosques en zonas de amortiguamiento y dentro del propio Refugio, así como la pérdida de biodiversidad derivada de la fragmentación ecológica y del cambio de uso del suelo. Estos impactos no son meramente hipotéticos: han sido documentados en resoluciones y pronunciamientos como la Sentencia N° 12745-2019 de la Sala Constitucional, el pronunciamiento de incumplimiento emitido en 2024 en relación con la delimitación y protección de 188 hectáreas de bosque, y el Informe de Auditoría N° DFOE-SOS-IAD-00004-2025 del SINAC sobre aprovechamiento forestal, además de informes oficiales y material probatorio. Más recientemente, la Resolución N° 09536-2025 de la Sala Constitucional reiteró que la inacción estatal frente al deterioro de ecosistemas estratégicos como Gandoca-Manzanillo constituye una violación directa al derecho fundamental a un ambiente sano (art. 50 C.P.), lo que obliga a las autoridades competentes a adoptar medidas efectivas de conservación y restauración.

La gravedad se intensifica al tratarse de un ecosistema reconocido como sitio Ramsar, lo que refuerza las obligaciones estatales de conservación conforme al derecho internacional y al artículo 50 constitucional. En este contexto, la adjudicación de terrenos a personas sin perfil agrario ni vocación conservacionista ha propiciado construcciones turísticas, deforestación y prácticas insostenibles, en abierta contravención con el Código Penal, la Ley Orgánica del Ambiente y el Reglamento de Vertidos y Reúso de Aguas Residuales.

En el plano territorial, estas adjudicaciones han distorsionado el modelo de ocupación rural previsto en la Ley N° 9036. La entrega de tierras a actores con alto poder económico, ajenos al sujeto campesino y sin compromiso productivo, consolidó un patrón de apropiación excluyente que desplaza a los beneficiarios legítimos y concentra la tierra en pocas manos. Este fenómeno

socava el principio de equidad territorial, obstaculiza la planificación participativa mediante los Planes de Desarrollo Rural Territorial (PDRT) y fragmenta la conectividad ecológica, debilitando la sostenibilidad de los asentamientos y deteriorando las condiciones de vida de las comunidades locales.

Finalmente, desde la dimensión jurídica se configura una violación directa del bloque de legalidad agraria, ambiental y constitucional, con infracciones a los artículos 12, 13, 21, 27 y 48 de la Ley N.º 9036, así como a principios constitucionales como el de legalidad, sostenibilidad y función social de la propiedad. Las adjudicaciones realizadas sin estudios técnicos ni verificación de requisitos podrían ser consideradas actos administrativos nulos por objeto ilícito o desviación de poder. Asimismo, la falta de activación de cláusulas resolutorias y de medidas correctivas evidencia una omisión institucional que podría implicar responsabilidad administrativa, civil o penal de funcionarios, conforme a los artículos 338, 339 y 350 del Código Penal.

Todo el patrón de adjudicación en Gandoca-Manzanillo refleja una vulneración sistemática del principio de función social y ambiental de la propiedad, consagrado en el artículo 45 constitucional. Esta situación no es una simple desviación administrativa, sino una afectación estructural al régimen jurídico del suelo, que erosiona la legitimidad del modelo agrario costarricense y compromete la capacidad del Estado para garantizar el uso racional, equitativo y sostenible del territorio en zonas de especial valor ecológico. En consecuencia, la problemática de Gandoca-Manzanillo refleja no solo irregularidades administrativas, sino un desafío estructural que exige la activación de mecanismos de responsabilidad y control en los planos jurídico, ambiental y agrario.

#### ***4.1.5. Deterioro del modelo de desarrollo rural inclusivo***

La adjudicación de tierras estatales a personas ajenas al perfil campesino y la ocupación de zonas protegidas sin planificación técnica ni respaldo ambiental han generado un profundo deterioro del modelo de desarrollo rural inclusivo que busca promover el ordenamiento jurídico costarricense, particularmente a través de la Ley N.º 9036 y el marco normativo agrario y ambiental vigente. Dicho modelo se construye sobre una visión integral que articula la producción agraria con la sostenibilidad ecológica, la equidad territorial y la participación comunitaria, orientado a garantizar que los recursos públicos lleguen efectivamente a quienes más los necesitan: pequeños productores, familias rurales en condición de vulnerabilidad y comunidades históricamente excluidas.

Sin embargo, el caso del Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo evidencia —mediante expedientes administrativos, resoluciones judiciales y pronunciamientos oficiales incorporados en los anexos— cómo las malas prácticas institucionales, la discrecionalidad en las adjudicaciones y la falta de control posterior han erosionado esa lógica inclusiva, dando paso a un modelo excluyente y ambientalmente regresivo. La entrega de tierras a personas con intereses inmobiliarios o turísticos, sin cumplimiento de los requisitos básicos de arraigo ni fiscalización posterior, ha consolidado procesos de concentración de la tierra y fragmentación social, contrarios al desarrollo rural territorial sustentado en el bien común y en el principio de función social de la propiedad. Este fenómeno se traduce, además, en exclusión del sujeto agrario legítimo, en perjuicio de la seguridad alimentaria, el arraigo comunitario y la equidad en el acceso al suelo rural productivo.

Los hechos también reflejan una violación directa a los artículos 45 y 50 de la Constitución Política. La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha reiterado que el principio de función social y ambiental impone límites materiales al ejercicio de la propiedad y obliga al Estado a garantizar el uso racional del territorio, priorizando el interés colectivo y la protección ecológica. Cuando se adjudican tierras —como las detalladas en los expedientes y oficios oficiales analizados en este estudio— sin sustento técnico a personas sin vocación agraria, o se omite la aplicación de cláusulas resolutorias ante incumplimientos evidentes, no solo se vulnera este principio, sino que se activa una posible responsabilidad institucional por omisión de deberes, conforme a lo dispuesto en el artículo 339 del Código Penal. La adjudicación sin verificación ambiental, sin coordinación interinstitucional y sin mecanismos de seguimiento contradice el deber reforzado de tutela ambiental contenido en el artículo 50, como ha sido interpretado por el voto N.º 2013-008588 de la Sala Constitucional.

Este deterioro también se manifiesta en la desnaturalización del bien común como eje rector del uso del territorio y de la sostenibilidad territorial. La ocupación desordenada, la ruptura de ecosistemas y el debilitamiento de la planificación rural —especialmente en ausencia de aplicación efectiva de los Planes de Desarrollo Rural Territorial (PDRT)— han transformado un instrumento de justicia agraria en una vía para el beneficio privado, muchas veces con fines de especulación o desarrollo turístico incompatible con el entorno natural del refugio. Se rompe así la vocación estratégica de la tierra pública, erosionando su valor redistributivo y limitando la capacidad del Estado para garantizar un desarrollo armónico y equitativo en zonas ecológicamente

frágiles.

Finalmente, el modelo de adjudicación aquí examinado debilita la seguridad jurídica y la confianza ciudadana en las instituciones públicas. Cuando las adjudicaciones —como las identificadas en los casos documentados y anexados— se concretan sin cumplir el marco normativo, sin evaluación técnica y sin fiscalización posterior, se vulnera el principio de legalidad y se transmite un mensaje institucional de permisividad frente a la ilegalidad. Esto compromete la legitimidad del INDER como órgano rector del desarrollo rural, distorsiona las expectativas legítimas de acceso a la tierra y agrava la percepción de impunidad, afectando no solo los derechos difusos vinculados al ambiente, sino también la integridad del régimen agrario costarricense. La pasividad institucional en la defensa del interés público, especialmente en bienes de dominio público como Gandoca-Manzanillo, constituye una amenaza para el Estado de Derecho ambiental, que exige medidas inmediatas en los planos normativo, disciplinario y de restitución.

#### ***4.1.6. Aplicación del Derecho Penal al caso Gandoca-Manzanillo***

El Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, en virtud de su valor ecológico, su inscripción como sitio Ramsar y su estatus legal reforzado, se encuentra sujeto a un régimen jurídico especial que impone límites estrictos al uso del suelo, la intervención humana y la adjudicación de tierras. En este contexto, las decisiones del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) que han derivado en otorgamientos dentro o en las inmediaciones del refugio, sin respaldo técnico ni coordinación con autoridades ambientales, podrían configurar no solo faltas administrativas, sino también delitos tipificados por el ordenamiento jurídico penal costarricense.

La investigación identificó diversas figuras penales aplicables a estas situaciones, particularmente sobre delitos contra el ambiente. Entre ellas, se encuentran la tala ilegal en zonas protegidas, la contaminación de aguas, entre otros. Estas conductas pueden derivarse de adjudicaciones irregulares que resultaron en deforestación, afectación de cuerpos de agua o alteración del ecosistema mediante actividades no autorizadas. Todos estos hechos se encuentran documentados en los expedientes administrativos y en las pruebas incluidas en los anexos de esta investigación.

El enfoque penal no se limita a la conducta de particulares. La responsabilidad de funcionarios públicos también resulta relevante, especialmente ante omisiones sistemáticas en los deberes de verificación técnica, fiscalización posterior o activación de cláusulas resolutorias. Estas omisiones, cuando son graves y reiteradas, pueden dar lugar a delitos como el incumplimiento de

deberes (artículo 339), el abuso de autoridad (artículo 338) o incluso el prevaricato (artículo 350), según se desprende de la entrevista con el abogado penalista incluida en esta investigación. El especialista subrayó que la inacción institucional frente a daños ambientales en zonas protegidas no puede quedar exenta de consecuencias penales, particularmente cuando existe evidencia de conocimiento previo del carácter protegido del territorio adjudicado.

En este sentido, el Derecho Penal se presenta como un instrumento necesario para reforzar la protección jurídica del ambiente cuando los mecanismos administrativos y civiles resultan ineficaces. Su función no se agota en la sanción: tiene un valor preventivo y simbólico en la defensa de bienes jurídicos colectivos, como la biodiversidad y el equilibrio ecológico, particularmente cuando el daño reviste una gravedad estructural o se produce en áreas de especial fragilidad. Como lo establece la jurisprudencia constitucional, en especial el voto N.º 2013-008588, la omisión estatal frente a una amenaza ambiental puede constituir una violación directa al derecho fundamental a un ambiente sano, activando la responsabilidad de las autoridades competentes.

El uso del derecho penal en este caso no debe ser entendido como una respuesta punitiva desproporcionada, sino como una vía racional ante la afectación de un bien jurídico de interés superior. La tala no autorizada, la contaminación de cuerpos de agua y la alteración del ecosistema mediante adjudicaciones improcedentes no son solo consecuencias colaterales de una mala gestión administrativa, sino resultados previsibles de decisiones institucionales que contravienen el principio de legalidad, el deber de probidad y el mandato constitucional de protección ambiental.

Finalmente, la intervención penal se justifica también como respuesta frente a la impunidad y al debilitamiento del sistema de protección ambiental. Si el aparato institucional tolera o facilita, de manera dolosa o negligente, actos que lesionan el régimen jurídico de zonas protegidas, entonces el Derecho Penal se convierte en una herramienta indispensable para restaurar la legalidad, desincentivar prácticas lesivas y restituir el equilibrio ecológico afectado. En el caso Gandoca-Manzanillo, esta vía debe ser activada con determinación, articulando el trabajo de fiscalías, tribunales y órganos técnicos, con el objetivo de sancionar de forma efectiva las conductas que han vulnerado un patrimonio natural de interés nacional e internacional.

El análisis realizado en este primer apartado permite constatar la existencia de un patrón estructural de irregularidades en los procesos de adjudicación de tierras por parte del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo. La constatación de estos patrones se apoya en documentos oficiales (como el Informe de Auditoría

N° DFOE-SOS-IAD-00004-2025), resoluciones judiciales (Sentencia N° 12745-2019 de la Sala Constitucional y resolución N° 06331-2024 del Tribunal Contencioso Administrativo), así como entrevistas especializadas. Adicionalmente, se incluyen en los anexos comunicaciones recientes entre organizaciones ambientalistas y el SINAC, que confirman la persistencia de vacíos institucionales en la gestión del Refugio.

A partir del estudio de expedientes administrativos, normativa vigente, fuentes doctrinales, jurisprudencia y entrevistas especializadas, se concluye que estas adjudicaciones no constituyen hechos aislados, sino prácticas reiteradas que vulneran principios esenciales del derecho agrario, ambiental, administrativo, constitucional y penal. Se evidenció que las adjudicaciones se han realizado sin cumplir los requisitos legales mínimos establecidos por la Ley N.º 9036 y su reglamento, especialmente en lo relativo a estudios técnicos previos, coordinación interinstitucional con autoridades ambientales, y verificación del perfil agrario de las personas beneficiarias. A su vez, se identificó una falta generalizada de seguimiento posterior, fiscalización efectiva y aplicación de cláusulas resolutorias, lo que ha facilitado la ocupación indebida, la transformación del uso del suelo y el daño ecológico irreversible en zonas de protección especial.

Estas prácticas no solo afectan el equilibrio ambiental del Refugio —mediante deforestación, fragmentación ecológica, contaminación de cuerpos de agua y alteración de hábitats— sino que también distorsionan el modelo de desarrollo rural inclusivo previsto por la normativa costarricense, al excluir al sujeto campesino, consolidar la concentración de tierras en actores con poder económico y debilitar la seguridad jurídica en el acceso equitativo a bienes del Estado. Desde el punto de vista jurídico, los actos de adjudicación analizados pueden ser susceptibles de nulidad absoluta por desviación de poder y objeto ilícito, y en los casos más graves, activar responsabilidad administrativa, civil o penal de los funcionarios intervinientes. Estas omisiones, al constituir incumplimientos funcionales graves, refuerzan lo advertido por la jurisprudencia constitucional en cuanto a que la inacción estatal no solo compromete la legalidad administrativa, sino que puede derivar en consecuencias penales directas.

En definitiva, los resultados de este apartado reafirman la necesidad de una revisión profunda del modelo de gestión del INDER en zonas ambientalmente sensibles, la activación de mecanismos correctivos eficaces y la aplicación del bloque de legalidad ambiental y agrario como fundamento para la defensa del bien común, la sostenibilidad ecológica y la función social de la propiedad pública. Esta conclusión se ve reforzada por la Resolución N.º 26300-2024 de la Sala

Constitucional, donde se reiteró que el incumplimiento de deberes funcionales en la protección ambiental no solo vulnera el derecho fundamental a un ambiente sano, sino que puede generar responsabilidad penal directa para las autoridades competentes.

#### **4.2. Resultados del análisis de contexto estructural y comparado**

A efectos de profundizar en la dimensión estructural, contextual y sistemática de las adjudicaciones irregulares realizadas en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, esta segunda parte del capítulo incorpora un análisis complementario basado en fuentes doctrinales, normativas, y periodísticas fuentes doctrinales (como De la Cuesta, *El derecho al ambiente: su protección por el derecho penal*), normativas (Ley N.º 9036, artículos 12, 13, 27 y 48; artículo 50 de la Constitución Política; Convención Ramsar de 1971) y periodísticas (por ejemplo, el reportaje del Delfino.cr. “Fincas de Pacheco Dent y otras 133 en Gandoca-Manzanillo deben regresar al Estado”, 17 de setiembre de 2024). Su objetivo es demostrar que las irregularidades identificadas no se derivan únicamente de actos administrativos puntuales, sino que responden a un entramado institucional más amplio, caracterizado por patrones de omisión, regresividad y desprotección.

Este abordaje permite vincular el caso Gandoca-Manzanillo con fenómenos estructurales más amplios como la criminalización de personas defensoras del ambiente, la repetición de lógicas permisivas en otros territorios (como el caso El Jobo, registrado por medios nacionales), y la omisión del derecho a la consulta previa en comunidades indígenas como Këköldi. Asimismo, se exploran los efectos políticos, sociales y ecológicos que estos patrones provocan sobre la gobernanza ambiental, la participación comunitaria y la legitimidad institucional.

A través de este enfoque, se busca evidenciar la necesidad de respuestas normativas, judiciales y administrativas que superen la lógica reactiva y permitan abordar integralmente las causas estructurales de la conflictividad socioambiental en los territorios protegidos de Costa Rica, garantizando el cumplimiento del principio de función social y ambiental de la propiedad, así como el uso racional y sostenible del territorio.

##### ***4.2.1. Indicaciones técnicas del Refugio Gandoca-Manzanillo***

El Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, ubicado en la costa caribeña del cantón de Talamanca, provincia de Limón, abarcan ecosistemas marino-costeros y terrestres de alta diversidad biológica. En 1995, este Refugio fue inscrito en la Lista de Humedales de

Importancia Internacional de la Convención Ramsar como Sitio N° 783, al cumplir con los criterios de representatividad ecológica, rareza biológica y valor para la conservación. Entre sus hábitats destacan arrecifes coralinos, praderas de pastos marinos, manglares y bosques pantanosos, que lo convierten en un enclave estratégico para especies amenazadas como tortugas marinas, aves acuáticas y mamíferos de gran valor ecológico.

Este refugio constituye uno de los enclaves ecológicos más valiosos del país. Alberga una matriz ambiental que incluye arrecifes coralinos, manglares, lagunas costeras, pastos marinos, bosques pantanosos y selvas húmedas tropicales, lo que lo convierte en hábitat de numerosas especies endémicas, migratorias y en peligro de extinción. Entre ellas destacan tortugas marinas, aves acuáticas, crustáceos, moluscos, corales (con más de 30 especies registradas), el manatí del Caribe y el jaguar, cuya presencia demuestra la integridad de sus corredores biológicos.

Además, el Refugio integra el Corredor Biológico Talamanca-Caribe, una franja estratégica para la conectividad ecológica regional y transfronteriza. Su posición limítrofe con Panamá activa el principio de interdependencia ecológica, recogido en el artículo 5 de la Convención Ramsar, el cual exige a los Estados Parte adoptar medidas coordinadas para prevenir la degradación de humedales compartidos o funcionalmente conectados.

En este marco, cualquier alteración de los límites del refugio o afectación de sus valores ecológicos debe estar justificada por razones urgentes de interés nacional, conforme al artículo 4 de la Convención Ramsar. Además, el Estado está obligado a establecer medidas compensatorias equivalentes. Sin embargo, en el caso de Gandoca-Manzanillo, no se ha documentado ni justificación técnica-administrativa válida ni acción compensatoria en respuesta a las modificaciones de uso o adjudicaciones denunciadas. Tal omisión vulnera directamente las obligaciones internacionales asumidas por Costa Rica desde su adhesión a la Convención Ramsar.

Estas circunstancias colocan al refugio bajo riesgo de ser inscrito en el Registro de Montreux, mecanismo internacional de monitoreo creado para supervisar aquellos sitios Ramsar cuya integridad ecológica se ve amenazada por acciones antrópicas. Asimismo, la jurisprudencia constitucional costarricense ha reiterado que los compromisos ambientales internacionales — como los derivados de Ramsar — poseen fuerza jurídica vinculante y deben ser interpretados como parte del bloque de legalidad, dada su jerarquía supraconstitucional cuando tutelan derechos fundamentales como el ambiente sano (art. 50 C.P.).

Por tanto, el Refugio Gandoca-Manzanillo no puede ser considerado un terreno disponible

para procesos de adjudicación ordinaria, sino un bien de interés público bajo un régimen legal especial, cuya alteración genera implicaciones jurídicas que trascienden el ámbito nacional. Cualquier intervención sobre este territorio sin respaldo técnico, sin coordinación interinstitucional y sin observancia del marco internacional ratificado, expone al Estado a responsabilidad internacional, compromete su imagen como país comprometido con la conservación y debilita la coherencia entre su política exterior ambiental y sus prácticas internas.

#### ***4.2.2. Importancia de los humedales y de los sitios Ramsar a nivel mundial***

Los humedales son ecosistemas estratégicos para la sostenibilidad del planeta. Su valor ecológico, climático y socioeconómico ha sido ampliamente documentado, en virtud de sus funciones ecológicas esenciales: regulación del ciclo hidrológico, recarga de acuíferos, retención de sedimentos, filtrado de contaminantes, almacenamiento de carbono, protección costera, provisión de alimentos, hábitat de especies y mitigación de impactos por eventos extremos. Además, actúan como conectores biogeográficos al formar parte de corredores migratorios de aves y otras especies, muchas de ellas transfronterizas.

Este valor global ha sido reconocido jurídicamente mediante la adopción de la Convención sobre los Humedales de Importancia Internacional, conocida como Convención Ramsar, firmada en 1971 y vigente desde 1975. Se trata del primer tratado multilateral ambiental centrado en un ecosistema específico, lo que demuestra la importancia temprana atribuida a estos espacios naturales. La Convención impone a los Estados Parte una serie de obligaciones vinculantes, entre las que destacan:

- **Designar al menos un humedal de importancia internacional** (art. 2).
- **Asegurar el uso racional de todos los humedales en el territorio nacional** (art. 3.1), adoptando políticas y marcos legales que integren conservación y desarrollo sostenible.
- **Implementar medidas compensatorias** cuando la alteración o degradación de un sitio Ramsar resulte inevitable (art. 4.2).
- **Cooperar internacionalmente** para la gestión de humedales compartidos o que afecten directa o indirectamente a países vecinos (art. 5), como en el caso del Refugio Gandoca-Manzanillo, que limita con Panamá.

El preámbulo de la Convención reconoce que los humedales poseen valores “ecológicos, botánicos, zoológicos, limnológicos e hidrológicos de gran importancia”, así como beneficios económicos, culturales y recreativos que los convierten en bienes públicos de valor estratégico. En

coherencia, la Secretaría de Ramsar ha reforzado su conceptualización como infraestructura natural esencial para la adaptación al cambio climático, comparándolos con “esponjas vivas” que almacenan agua, mitigan inundaciones y reducen la vulnerabilidad frente a tormentas.

A la fecha, existen más de 2.500 sitios Ramsar declarados, que protegen colectivamente más de 250 millones de hectáreas en todo el mundo. Esta red internacional representa una de las arquitecturas de gobernanza ambiental más consolidadas, con sistemas de monitoreo, evaluación y cooperación técnica, así como mecanismos de presión diplomática como el Registro de Montreux y las advertencias de exclusión de la Lista Ramsar (delisting) en casos de incumplimiento grave.

El caso del Bhoj Wetland, en India, constituye un ejemplo positivo de implementación efectiva del régimen Ramsar. Tras sufrir graves procesos de deterioro debido a la urbanización y contaminación, el humedal fue objeto de un plan de manejo integral desde 1995, financiado a través de cooperación internacional y ejecutado con fuerte participación comunitaria. La iniciativa permitió recuperar la calidad del agua, restaurar hábitats y revertir la pérdida de biodiversidad. Sin embargo, cuando se anunció la construcción de una carretera que pondría en riesgo el humedal, se activaron mecanismos de presión internacional que obligaron al gobierno indio a reconsiderar el proyecto, demostrando la eficacia política del sistema Ramsar como herramienta de gobernanza ambiental transnacional.

En contraste, en el caso costarricense, el Refugio Gandoca-Manzanillo no ha recibido aún una respuesta institucional coherente con los estándares internacionales. Pese a que su integridad ecológica ha sido comprometida por adjudicaciones territoriales no sustentadas en estudios técnicos ni autorizaciones ambientales, y de que su condición de sitio Ramsar debería activar automáticamente medidas reforzadas de protección, ni el Registro de Montreux ha sido solicitado ni se ha puesto en marcha un plan integral de restauración.

Esta omisión no es menor. Al tratarse de compromisos internacionales formalmente ratificados por Costa Rica y reconocidos por su jurisprudencia como parte del bloque de legalidad (con jerarquía incluso supraconstitucional cuando protegen derechos fundamentales), la inacción estatal en Gandoca-Manzanillo podría generar responsabilidad internacional, erosionar la credibilidad del país en foros ambientales y debilitar su liderazgo internacional en conservación.

En síntesis, los humedales —y en particular los sitios Ramsar— constituyen espacios jurídicamente protegidos por instrumentos internacionales exigibles. Su afectación indebida no

solo amenaza el equilibrio ecológico local y regional, sino que viola compromisos internacionales, infringe el derecho ambiental interno y compromete la sostenibilidad intergeneracional. En el caso del Refugio Gandoca-Manzanillo, es imperativo interpretar la situación a la luz de esta arquitectura jurídica y política global, que demanda una respuesta estatal decidida, articulada y conforme con el principio de legalidad ambiental.

#### ***4.2.3. Valoración ecosistémica y económica del Refugio Gandoca-Manzanillo***

El Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo posee un alto valor ecosistémico, no solo por su biodiversidad única y su función como corredor biológico costero, sino también por los servicios ambientales que provee a nivel local, regional e internacional. Entre estos servicios destacan la regulación hídrica, la protección costera frente a tormentas y mareas, la captura de carbono, la provisión de hábitats para especies amenazadas, el sostenimiento de la pesca artesanal, el turismo ecológico y las oportunidades de recreación en la naturaleza. Todos estos beneficios se traducen, desde una perspectiva económica, en un aporte sustancial al bienestar humano y al desarrollo nacional, aunque históricamente han sido subvalorados en la planificación territorial y presupuestaria.

En 2017, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), junto con el Proyecto GEF-PNUD sobre biodiversidad y servicios ecosistémicos, elaboró un estudio técnico titulado Valoración de los servicios ecosistémicos que ofrecen siete de los humedales protegidos de importancia internacional en Costa Rica. Este informe aplicó métodos económicos como el costo evitado, la valoración contingente y el precio de mercado, adaptados al contexto de cada humedal evaluado, entre ellos Gandoca-Manzanillo.

Aunque el estudio no ofrece un desglose exclusivo para este Refugio, estima que los siete sitios analizados —incluyendo Palo Verde, Terraba-Sierpe y Maquenque— generan en conjunto aproximadamente US\$3.000 millones anuales en servicios ecosistémicos. Los valores por hectárea oscilan entre US\$1.916 y US\$48.000 por año, dependiendo del ecosistema y el servicio valorado. En el caso específico de Gandoca-Manzanillo, por su biodiversidad costera, sus manglares, su cobertura boscosa y su rol como hábitat de reproducción de tortugas, es razonable suponer que se encuentra en el rango superior de esa estimación, superando los US\$10.000 por hectárea por año.

Estos datos evidencian que el Refugio constituye un activo estratégico, no solo por su relevancia ecológica, sino también como patrimonio económico del país. Cualquier afectación, ya sea por tala, fragmentación del hábitat, adjudicaciones ilegales o reducción de sus límites,

compromete directamente la continuidad funcional de estos servicios, generando pérdidas sociales, económicas y ambientales que deben ser asumidas por el Estado costarricense.

No obstante, el informe de 2017 presenta limitaciones relevantes. En primer lugar, no contempla los impactos recientes de presión inmobiliaria ni de degradación territorial en Gandoca-Manzanillo. En segundo lugar, al tratar múltiples humedales en conjunto, se pierde especificidad para medir los impactos particulares en este sitio Ramsar. Y en tercer lugar, no cuantifica los daños derivados de acciones u omisiones institucionales, ni establece una metodología para estimar pérdidas por deterioro ecológico, lo cual resulta crucial para exigir responsabilidad y diseñar políticas públicas de restauración.

En este sentido, la presente investigación aporta un valor agregado al proponer estudios actualizados, rigurosos y específicos para Gandoca-Manzanillo, que permitan dimensionar el costo real de su afectación. La incorporación de criterios económicos al análisis jurídico no solo fortalece los fundamentos para exigir rendición de cuentas institucional, sino que además visibiliza la magnitud del valor perdido por la inacción, la permisividad administrativa o la captura del interés público por parte de intereses privados.

#### ***4.2.4. Conflictos institucionales: caso Pacheco Dent, el rol del MINAE y la desobediencia estructural del Estado***

El caso vinculado al empresario Allan Pacheco Dent representa una evidencia alarmante del deterioro institucional en torno al Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, al reflejar cómo actores públicos han participado —por acción u omisión— en procesos contrarios al marco legal nacional e internacional en materia ambiental. Este episodio visibiliza no solo el debilitamiento de los controles internos, sino la consolidación de una cultura de desobediencia estructural dentro del aparato estatal.

En 2015, propiedades asociadas al empresario fueron excluidas del mapa oficial del sitio Ramsar mediante una supuesta modificación cartográfica. Esta alteración no contó con sustento técnico ni justificación conforme a los estándares exigidos por la Convención Ramsar, cuyo artículo 4 establece que cualquier modificación en los límites de un sitio solo puede realizarse por “motivos urgentes de interés nacional” y con medidas compensatorias equivalentes. Ninguna de estas condiciones se cumplió. Por el contrario, la exclusión afectó una zona de alto valor ecológico y turístico, situada entre Punta Uva y Manzanillo, lo que generó alarma dentro del propio Programa Nacional de Humedales.

La directora del programa, Jacklyn Rivera Wong, advirtió públicamente que la modificación violaba el marco Ramsar y deslegitimaba los fundamentos técnicos utilizados, ya que los mapas empleados provenían del Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) y no correspondían con la cartografía oficial Ramsar. Su negativa a ejecutar la orden de exclusión emitida por el Ministro de Ambiente Franz Tattenbach derivó en su remoción inmediata del cargo, en lo que constituye una clara represalia institucional. Este acto violó principios fundamentales del ordenamiento jurídico costarricense, incluyendo la independencia técnica, la legalidad administrativa y el deber de proteger el interés público ambiental.

La situación se agrava al considerar que el mapa promovido por el Ministro ya había sido rechazado por la Secretaría Ramsar por omitir al menos 188 hectáreas previamente protegidas mediante sentencia firme de la Sala Constitucional (voto N° 2019-012745). La reactivación de este intento de exclusión, ahora bajo la figura de “actualización técnica”, revela una práctica institucional orientada a desarticular la protección legal del Refugio. En 2024, la Sala Constitucional emitió un nuevo pronunciamiento, advirtiendo que esta omisión reiterada por parte del SINAC podría configurar el delito de desobediencia (art. 314 del Código Penal), dado el incumplimiento prolongado de su mandato de delimitar y reivindicar el área.

Asimismo, investigaciones judiciales y reportajes de prensa han documentado la existencia de permisos de tala y cambio de uso de suelo emitidos por autoridades del SINAC, la Municipalidad de Talamanca y otras entidades actualmente bajo investigación penal por delitos como prevaricato, falsedad ideológica y tráfico de influencias. Según Alfaro (2024):

La propiedad de Pacheco Dent en las cercanías del refugio Gandoca-Manzanillo es una de 137 fincas que el Instituto de Desarrollo Rural (Inder) entregó a manos privadas en 2014, por medio de una ley que cinco años después fue declarada inconstitucional por la Sala IV, por afectar y trasladar a manos privadas el patrimonio ambiental del Estado costarricense. La Procuraduría General de la República (PGR) ordenó al Instituto de Desarrollo Rural (Inder) recuperar esos terrenos para el patrimonio del Estado desde marzo de 2022, pero esa orden nunca fue acatada.

La Procuraduría General de la República (PGR) ordenó al Instituto de Desarrollo Rural (Inder) recuperar esos terrenos para el patrimonio del Estado desde marzo de 2022, pero esa orden

nunca fue acatada. El INDER, por su parte, no ha ejercido su obligación legal de protección del patrimonio público, pese a que tiene competencia directa sobre tierras estatales y títulos agrarios en zonas de protección. Esta omisión refuerza la hipótesis de una arquitectura administrativa diseñada para legitimar actos irregulares mediante mecanismos aparentemente legales, como actualizaciones catastrales, omisiones cartográficas, tramitación de permisos o neutralización de sentencias judiciales.

El conflicto evidencia una fragmentación funcional entre los poderes del Estado. Mientras el Poder Judicial emite resoluciones protectoras —que, en principio, deberían tener efectos vinculantes inmediatos—, el Poder Ejecutivo y sus entes adscritos operan con autonomía, desobediencia o pasividad deliberada. Esta desconexión ha dado lugar a un vacío de gobernanza ambiental, donde el principio de legalidad, el debido proceso y la supremacía constitucional son debilitados por prácticas administrativas regresivas y toleradas por altos niveles del gobierno central.

En síntesis, el caso Pacheco Dent refleja no solo una controversia puntual sobre límites cartográficos, sino una expresión estructural de la descomposición institucional del Estado de Derecho ambiental. La omisión del deber legal de protección, el desacato de sentencias firmes, el uso discrecional del poder para favorecer intereses privados, y la desprotección deliberada de un sitio Ramsar colocan a Costa Rica en una posición de vulnerabilidad ante la comunidad internacional. Esta contradicción entre el discurso oficial de sostenibilidad y la práctica interna erosiona la legitimidad del país como modelo ecológico, al tiempo que consolida un patrón de regresividad estructural que exige sanción, reparación y reforma urgente en la gestión del Refugio Gandoca-Manzanillo.

#### ***4.2.5. Contradicción entre el discurso internacional de Costa Rica y su práctica interna en Gandoca-Manzanillo***

Costa Rica ha sido históricamente reconocida por su liderazgo ambiental a nivel internacional, proyectando una imagen de país comprometido con la sostenibilidad, la protección de la biodiversidad y la defensa de los bienes comunes globales. Esta narrativa ha sido sostenida con firmeza en foros multilaterales, acuerdos ambientales y litigios internacionales, como el presentado ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) por Isla Portillos. Sin embargo, esta imagen internacional contrasta de forma alarmante con la práctica institucional interna, particularmente en el caso del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, donde se ha documentado

un retroceso sostenido en los niveles de protección ambiental y legal.

Uno de los ejemplos más evidentes de esta incoherencia fue identificado por Boeglin (2024), quien advirtió que, mientras Costa Rica defendía con rigor la integridad de sus sitios Ramsar en la CIJ, simultáneamente promovía internamente la reducción no justificada del Refugio Gandoca-Manzanillo. Este accionar contradice directamente el artículo 4.2 de la Convención Ramsar, que permite la modificación de límites únicamente en casos de urgencia nacional debidamente acreditados y mediante medidas compensatorias equivalentes, requisitos que no se cumplieron en la reducción cartográfica aplicada a Gandoca.

La contradicción se intensifica si se considera que el propio Estado costarricense ha utilizado metodologías de valoración de servicios ecosistémicos como argumento de defensa internacional, sin aplicar esos mismos estándares en su política interna. Aunque en 2017 el SINAC y el Proyecto GEF-PNUD publicaron una estimación económica de los servicios provistos por los humedales Ramsar —incluido Gandoca—, estos datos no se han utilizado para fundamentar decisiones administrativas ni para diseñar una política pública robusta que impida su degradación. Esta omisión evidencia una falta de coherencia institucional y una vulneración del principio de uso racional de los humedales (art. 3.1 Convención Ramsar).

Asimismo, el discurso internacional costarricense se debilita al ignorar principios constitucionales fundamentales, como el principio de no regresividad ambiental. La exclusión de áreas del refugio, sin consulta pública ni respaldo técnico, ha sido calificada por la Sala Constitucional como una regresión inconstitucional en votos como el N° 031756-2023. Estas resoluciones subrayan que no se puede disminuir el nivel de protección jurídica previamente alcanzado sin una justificación extraordinaria, lo que claramente no ha ocurrido en Gandoca-Manzanillo.

Otros principios fundamentales del derecho ambiental también han sido desatendidos. El principio precautorio —establecido en los artículos 11 y 50 de la Constitución— ha sido ignorado en la autorización de talas y en la ejecución de proyectos sin estudios de impacto acumulativo. Del mismo modo, el principio de participación ciudadana ha sido vulnerado, como lo constató la Sala Constitucional en el voto N° 03959-2024, al anular la audiencia pública del Plan Regulador Costero por excluir a las comunidades indígenas del territorio Këköldi, en violación al Convenio 169 de la OIT.

También se ha incumplido el artículo 5 de la Convención Ramsar, que exige cooperación

internacional en el manejo de humedales transfronterizos. La ubicación de Gandoca-Manzanillo en la frontera con Panamá y su pertenencia al Corredor Biológico Talamanca-Caribe refuerzan la obligación de preservar su integridad ecológica, no solo por razones internas, sino por responsabilidad internacional. No obstante, el debilitamiento del régimen de protección compromete la conectividad ecológica regional y el cumplimiento de este mandato supranacional.

El principio de buena fe en la ejecución de tratados internacionales, esencial en el derecho internacional público, también ha sido vulnerado. A diferencia del caso Bhoj Wetland en India — donde la amenaza de ser excluido del listado Ramsar generó una respuesta inmediata y acciones de conservación—, en Costa Rica se ha persistido en prácticas regresivas que ponen en riesgo el estatus del Refugio sin adoptar medidas correctivas. Esta omisión debilita la credibilidad del país ante la comunidad internacional, incluso cuando se siguen recibiendo beneficios reputacionales o financieros asociados a su imagen verde.

En conjunto, esta incoherencia entre el discurso internacional y la gestión ambiental interna no es un simple desfase narrativo, sino una manifestación estructural de crisis en la gobernanza ambiental costarricense, donde las normas, los principios y los compromisos internacionales son instrumentalizados según conveniencia política, sin un correlato real en la defensa efectiva de los ecosistemas protegidos. El caso Gandoca-Manzanillo expone con claridad esta brecha, evidenciando cómo la institucionalidad ambiental ha sido debilitada al punto de permitir la regresión jurídica, el desacato judicial y la desprotección de uno de los territorios más emblemáticos del patrimonio ecológico nacional.

#### ***4.2.6. Criminalización de personas defensoras del ambiente y omisión estatal frente a amenazas y hostigamiento***

La defensa del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo ha sido históricamente liderada por activistas locales, organizaciones comunitarias y personas defensoras del ambiente que, sin respaldo institucional suficiente, han enfrentado condiciones de riesgo creciente, hostilidad pública e incluso criminalización. Este fenómeno refleja un patrón estructural de represión selectiva y permisividad institucional, que contrasta profundamente con el mandato constitucional de protección ambiental y participación ciudadana.

Relatos verificados por distintas fuentes evidencian una situación reiterada de violencia y omisión estatal. El caso del ambientalista Philippe Vangoidsenhoven resulta emblemático: durante más de dos décadas ha denunciado públicamente actos de degradación ambiental en Gandoca-

Manzanillo, enfrentando por ello amenazas, agresiones físicas, hostigamiento, allanamientos, destrucción de bienes y actos de intimidación con animales muertos arrojados en su propiedad. Lejos de activar mecanismos de protección, la Fiscalía Ambiental propuso como solución su salida del territorio, legitimando así una forma de desarraigo forzado y revictimización institucional.

Tal como lo documenta Pomareda (2025) en el Semanario Universidad:

Yo siento que cada año es peor. A mí me han enviado varias veces al hospital. Yo no salgo de noche. Si yo voy a salir de fiesta de noche, es cien por ciento seguro que voy a terminar en el hospital o en el cementerio; así de sencillo (...). Sigo luchando lo más que puedo, a pesar de mi salud, que no está muy bien (...). Es muy peligroso ser ambientalista, lastimosamente.

Organizaciones comunitarias como ATEC (Asociación Talamaqueña de Ecoturismo y Conservación) y Bloque Verde han sufrido también represalias por su oposición a permisos de tala, modificaciones cartográficas y procesos urbanísticos que afectan el Refugio. El 2 de agosto de 2024, ATEC denunció amenazas de muerte contra dos de sus representantes, presuntamente vinculadas a grupos de sicariato, lo que demuestra la gravedad del contexto de conflictividad territorial y la desprotección estatal.

El caso del activista Marco Levy, presidente de la Asociación para el Desarrollo de la Ecología, revela un patrón aún más grave de criminalización institucional. Pese a que logró la anulación de instrumentos jurídicos como la Ley N.º 9223 y el Plan Regulador de Cahuita mediante resoluciones de la Sala Constitucional, ha sido objeto de campañas de desprestigio, amenazas armadas, allanamientos y fue declarado “persona non grata” al igual que el señor Vangoidsenhoven por el Concejo Municipal de Talamanca. Esta respuesta institucional adversa, pese al respaldo jurídico obtenido, evidencia una resistencia activa del poder local ante el control ciudadano y judicial.

Incluso funcionarios públicos han sido blanco de represalias. La remoción de Jacklyn Rivera Wong de la Dirección del Programa Nacional de Humedales, tras negarse a validar una modificación cartográfica contraria a la Convención Ramsar, constituye una forma de criminalización interna por cumplir con criterios técnicos y jurídicos. Este tipo de represalias debilita la independencia técnica en la gestión ambiental y envía un mensaje disuasorio a futuras

funcionarias que intenten actuar con integridad.

Desde una perspectiva jurídica, esta situación vulnera diversos principios y obligaciones:

- **El principio de protección a personas defensoras del ambiente**, establecido en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú, impone a los Estados el deber de prevenir, investigar y sancionar actos de violencia o intimidación. Aunque Costa Rica no ha ratificado el Acuerdo, estos estándares reflejan normas del sistema interamericano y del derecho constitucional costarricense.
- **El principio de participación ambiental efectiva**, derivado del artículo 50 de la Constitución Política, exige garantizar condiciones habilitantes para la defensa del ambiente sin represalias, amenazas ni hostigamiento. La inacción estatal frente a estos actos configura una omisión de su deber de tutela.
- **El principio de debida diligencia estatal**, establecido por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, obliga al Estado a proteger a quienes defienden derechos humanos ambientales, especialmente cuando enfrentan amenazas provenientes de actores privados o públicos.

A nivel institucional, esta problemática revela la ausencia de protocolos claros para la protección de personas defensoras. Ni el Ministerio de Seguridad Pública, ni el SINAC, ni la Fiscalía Ambiental han implementado medidas específicas de prevención o respuesta. No existen sistemas de alerta temprana, acompañamiento legal o mecanismos de reacción rápida ante amenazas, lo que amplifica la vulnerabilidad de quienes se oponen a intereses privados o decisiones administrativas regresivas.

Esta falta de acción institucional demuestra una desconexión entre el discurso estatal de sostenibilidad y la realidad en los territorios. Mientras Costa Rica continúa proyectando una imagen internacional de país ambientalista, la defensa de sus ecosistemas recae sobre una ciudadanía expuesta a la intimidación, la persecución y el abandono legal. El caso de Gandoca-Manzanillo representa un espejo de esta contradicción: un Estado que proclama principios ecológicos globales, pero que omite proteger a quienes los defienden cotidianamente.

Este patrón de criminalización selectiva, sumado a la permisividad institucional frente a intereses económicos, confirma una regresión ambiental que va más allá del orden normativo. Implica una erosión ética y política del Estado de derecho ambiental, que debilita la legitimidad de sus instituciones y refuerza la impunidad como norma frente a la defensa del interés público.

#### ***4.2.7. Análisis comparado: El caso El Jobo y el patrón nacional de adjudicaciones irregulares de tierra***

Si bien el caso Gandoca-Manzanillo presenta características ecológicas, normativas y geopolíticas singulares, no constituye un hecho aislado dentro del panorama costarricense. Por el contrario, se enmarca dentro de un patrón estructural más amplio que involucra prácticas reiteradas de adjudicación irregular de tierras públicas, falsificación documental, inacción institucional y favorecimiento de intereses privados por medio de actos administrativos formalmente válidos pero sustancialmente viciados.

Un ejemplo paradigmático de esta lógica es el caso de El Jobo, en el cantón de La Cruz, Guanacaste. En este territorio, se ha documentado que la empresa Corporación ADRAL, vinculada al expresidente Óscar Arias Sánchez y Rodrigo Arias Sánchez, obtuvo una concesión de aproximadamente 200.000 m<sup>2</sup> en la Zona Marítimo Terrestre, sobre terrenos originalmente adjudicados por el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) a pequeños productores. La adjudicación se habría sustentado en documentación presuntamente falsa, convalidada por autoridades municipales, administrativas y registrales, en un proceso que desnaturalizó completamente la función social y ambiental de los terrenos afectados.

Consultada por UNIVERSIDAD, la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción confirmó que tramita el caso 24-000285-1218-PE por el presunto delito de falsedad ideológica y que en el mismo hay cuatro personas denunciadas, con los apellidos ya indicados. El presidente del Inder aseguró que en apariencia, ante el mencionado instituto se presentaron documentos “falsos” que indujeron a error y llevaron a que se diera una concesión marítimo-terrestre de 200.000 m<sup>2</sup> para uso de la mencionada empresa. (Muñoz, 2024)

La comparación con Gandoca-Manzanillo es reveladora. En ambos casos, el mecanismo operativo se basó en el uso del aparato jurídico-administrativo para conferir apariencia de legalidad a actos contrarios al interés público. Las instituciones llamadas a ejercer control —INDER, municipalidades, SINAC, MINAE— fueron omisas o incluso actuaron como facilitadoras, lo que evidencia una captura institucional del Estado, funcional a intereses económicos consolidados. Este patrón refuerza la hipótesis de que el despojo de tierras públicas no obedece a errores

puntuales, sino a una estructura legal-institucional diseñada para permitirlo bajo coberturas normativas.

Reportajes del Semanario Universidad y Trivisión Canal 36 han evidenciado cómo ADRAL desplazó comunidades campesinas para ejecutar megaproyectos turísticos en zonas con declaratoria de vocación pública. Este proceso guarda similitud con la desafectación de 188 hectáreas del Refugio Gandoca-Manzanillo mediante la Ley N.º 9223 (posteriormente declarada inconstitucional en 2019), en tanto ambos casos representan formas de “legalización del despojo” mediante instrumentos jurídicos formales.

Otro punto de convergencia es el papel contradictorio del INDER. En ambos escenarios, una institución creada con fines redistributivos ha sido instrumentalizada para promover procesos de acaparamiento por sectores privilegiados. En El Jobo, facilitando el traspaso de tierras agrarias a empresas vinculadas a élites políticas; en Gandoca, adjudicando terrenos dentro de un sitio Ramsar a actores turísticos sin arraigo campesino ni vocación agraria. Esta inversión de su mandato constitucional revela un uso político y clientelar de la función pública agraria.

También se repite la utilización estratégica del discurso político. En El Jobo, el gobierno presentó el caso como una denuncia anticorrupción centrada en los Arias. Sin embargo, analistas como Canales (2024) han señalado que se trató de un “refrito político”, funcional para desviar la atención sobre otras irregularidades estructurales. En Gandoca, el discurso oficial de legalidad se ha empleado para justificar la asignación de tierras a empresarios cercanos al Ejecutivo, mientras se desacredita o criminaliza a quienes denuncian las inconsistencias.

Un último elemento común es la invisibilización de las luchas territoriales. En El Jobo, la historia de resistencia campesina —representada por figuras como Gil Tablada Corea, quien desempeñó un papel destacado en la Federación Nacional Campesina (FENAC) asesinado en 1985, cuando se dirigía a colaborar con funcionarios de ITCO, en una investigación de conflicto de tierras— ha sido desplazada por el enfoque desarrollista centrado en el turismo de élite. En Gandoca, las organizaciones locales y personas defensoras del Refugio enfrentan hostigamiento, amenazas y desprotección, en un contexto de erosión democrática del uso del territorio.

Desde el punto de vista jurídico, ambos casos revelan cómo normas de orden público — el régimen agrario del INDER, el Código Agrario, la Constitución y la legislación ambiental— son sistemáticamente vulneradas mediante actos administrativos diseñados para burlar el control legal. La consecuencia es una pérdida progresiva de gobernanza estatal sobre su propio patrimonio

territorial.

En definitiva, el análisis comparado permite constatar que tanto Gandoca-Manzanillo como El Jobo son expresiones territoriales de un fenómeno nacional: la captura institucional, el debilitamiento de la función social y ambiental de la propiedad, y la regresividad del Estado de Derecho frente a intereses económicos concentrados. Estas situaciones no solo afectan la legalidad interna, sino que comprometen los compromisos internacionales del país en materia de derechos humanos, desarrollo rural y protección ambiental.

#### ***4.2.8. Derechos colectivos y deber de consulta previa: el caso del territorio indígena***

##### ***Këköldi***

El derecho a la consulta previa, libre e informada constituye uno de los pilares del bloque de constitucionalidad costarricense, en tanto ha sido reconocido por instrumentos internacionales vinculantes como el Convenio 169 de la OIT —ratificado por Costa Rica en 1993—, así como por la jurisprudencia reiterada de la Sala Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este derecho impone al Estado la obligación de garantizar procesos de consulta adecuados, culturalmente pertinentes y realizados de buena fe, cada vez que se pretendan adoptar medidas administrativas, legislativas o de planificación que puedan afectar directa o indirectamente los territorios, recursos o formas de vida de los pueblos indígenas.

En la práctica costarricense, sin embargo, este mandato ha sido sistemáticamente incumplido. Un caso paradigmático es el del territorio indígena Këköldi, ubicado en el cantón de Talamanca, limítrofe con el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo. Durante el proceso de elaboración del Plan Regulador Costero (PRC), impulsado por la Municipalidad de Talamanca y el INVU, se omitió realizar una consulta formal conforme a los lineamientos del Decreto Ejecutivo N.º 40932-MP-MJP. En su lugar, se convocó una audiencia pública genérica, inapropiada para garantizar la participación autónoma de los pueblos originarios, lo que resultó en una violación directa a su derecho a la autodeterminación.

La audiencia celebrada el 4 de agosto de 2023 fue impugnada judicialmente, y mediante la sentencia N.º 031756-2023, la Sala Constitucional anuló dicho procedimiento, ordenando retrotraerlo e implementar un proceso de consulta conforme a los estándares constitucionales e internacionales. No obstante, actores como ADITIK han denunciado que las autoridades locales continuaron avanzando en el plan sin acatar plenamente la sentencia, evidenciando lo que ha sido denominado como una desobediencia institucional estructural, agravada por la superposición de

intereses inmobiliarios y turísticos en territorios de alta sensibilidad cultural y ecológica.

Desde una perspectiva jurídica, el caso evidencia una serie de vulneraciones fundamentales:

- **Violación del principio de legalidad procedimental (art. 11 C. Pol.)**, al sustituir el mecanismo obligatorio de consulta por uno formalmente insuficiente;
- **Violación de los principios de participación ciudadana y acceso a la información (arts. 50 y 7 C. Pol.)**, al impedir la intervención autónoma de la comunidad indígena;
- **Violación del principio de tutela de los derechos colectivos y del patrimonio natural**, al omitir medidas de protección frente a planes que inciden sobre mantos acuíferos, humedales y ecosistemas compartidos;
- **Violación del derecho a la autodeterminación y a la identidad cultural**, pilares consagrados tanto en el Convenio 169 como en la jurisprudencia de la Corte IDH.

Este conflicto también fue abordado en el voto N.º 03959-2024 de la Sala Constitucional, que reafirma la obligación del Estado de aplicar el principio precautorio en zonas de alta fragilidad ecológica, especialmente cuando se trata de territorios indígenas. Allí se destaca que la consulta previa no puede considerarse un trámite accesorio, sino una garantía sustantiva del derecho a decidir sobre el propio territorio y sobre los bienes comunes que en él se encuentran.

Desde el enfoque territorial, el caso Këköldi refleja una fractura estructural entre los sistemas de gobernanza estatal y los sistemas de organización indígena. La exclusión de los consejos territoriales, la imposición de límites administrativos ajenos a la cosmovisión indígena, y el avance unilateral de proyectos urbanísticos sin consentimiento previo representan una amenaza directa a la sostenibilidad cultural, jurídica y ecológica de estos territorios.

Además, el territorio Këköldi mantiene una relación funcional y ecológica con el Refugio Gandoca-Manzanillo, al colindar con zonas de amortiguamiento y corredores biológicos interconectados. La ausencia de consulta y coordinación interinstitucional compromete no solo los derechos colectivos, sino también la integridad ecológica del sitio Ramsar, al permitir procesos de fragmentación y deterioro no evaluados de forma participativa.

En suma, el caso del territorio indígena Këköldi visibiliza una doble vulneración estructural: por un lado, al ambiente, mediante decisiones administrativas adoptadas sin evaluación participativa; por otro, al marco constitucional e internacional, al negarse a los pueblos indígenas su derecho a decidir sobre su territorio. Esta situación exige una respuesta normativa y política

urgente, orientada a institucionalizar la consulta previa como mecanismo vinculante, a suspender todo plan que no cumpla con el marco legal vigente, y a reforzar la ejecución de las sentencias constitucionales en defensa de los derechos colectivos y territoriales.

#### ***4.2.9. Conclusiones normativas: responsabilidad estatal y déficit estructural en la protección del Refugio Gandoca-Manzanillo***

El análisis de los elementos normativos, fácticos y estructurales desarrollados en los ejes anteriores revela que el caso del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo no puede entenderse como una suma de irregularidades aisladas, sino como la manifestación concreta de un déficit institucional persistente. La práctica estatal ha vulnerado múltiples principios del derecho constitucional, ambiental, agrario, administrativo y del derecho internacional, comprometiendo la integridad jurídica y ecológica del sitio Ramsar.

Las fuentes documentales, normativas y comparadas permiten identificar una serie de infracciones estructurales, entre ellas:

- Actos administrativos dictados sin fundamento técnico ni legal (como las exclusiones cartográficas);
- Incumplimientos reiterados de sentencias firmes (especialmente la N.º 2019-012745);
- Omisiones del deber de tutela ambiental y participación efectiva de pueblos indígenas (territorio Këköldi);
- Uso del aparato público para favorecer intereses particulares en perjuicio del patrimonio natural.

Estas transgresiones afectan pilares fundamentales del Estado de derecho ambiental y agrario: la legalidad, el interés público, la sostenibilidad, la función social de la propiedad y la supremacía del orden constitucional. Además, la captura institucional documentada, tanto en Gandoca como en el caso comparado de El Jobo, refuerza la tesis de que las adjudicaciones irregulares de tierra constituyen una práctica sostenida, con raíces en el debilitamiento de los mecanismos de control, en la omisión del deber estatal de fiscalización y en la permisividad institucional frente a violaciones graves del marco legal.

Este cierre del segundo apartado no constituye una conclusión definitiva, sino un puente hacia el siguiente nivel de análisis: la dimensión cualitativa. Allí se integra la perspectiva experta proveniente de entrevistas realizadas a profesionales del derecho, con el objetivo de valorar cómo estos actores perciben los límites, alcances y vacíos del ordenamiento jurídico vigente en relación

con la protección del Refugio Gandoca-Manzanillo.

#### **4.3. Resultados del análisis cualitativo de entrevistas**

Como parte de una estrategia metodológica integral, este apartado incorpora el análisis cualitativo de entrevistas y encuestas realizadas a actores clave vinculados con la problemática de adjudicación irregular de tierras en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo. Su propósito es complementar los hallazgos normativos, documentales y casuísticos, ya desarrollados en los apartados anteriores, con las percepciones, valoraciones y experiencias de personas expertas y funcionarias, así como de actores sociales directamente afectados por la situación.

A diferencia de los segmentos previos centrados en el orden jurídico y estructural, este apartado se adentra en las dinámicas institucionales desde adentro, los obstáculos para la protección efectiva del territorio y la manera en que la omisión estatal, la debilidad de los mecanismos de control y la captura institucional impactan tanto el aparato público como a las comunidades.

El análisis parte de cinco insumos cualitativos:

1. Una entrevista con un juez especializado en derecho agrario,
2. una entrevista con un abogado penalista,
3. una encuesta anónima aplicada a funcionarios del Instituto de Desarrollo Rural (INDER),
4. una entrevista con el ambientalista Philippe V.,
5. y una reflexión metodológica sobre las dificultades para obtener una participación amplia en la encuesta comunitaria.

Estos testimonios se presentan en orden estratégico, comenzando con las voces que permiten interpretar la situación desde el Derecho público (agrario y penal), para luego descender a la experiencia institucional interna y a los efectos sociales y territoriales del conflicto. Esta estructura busca reforzar la conexión entre el diagnóstico técnico-jurídico y la vivencia concreta del deterioro institucional, la impunidad ambiental y la regresividad del modelo de desarrollo rural en zonas protegidas.

Cada testimonio es abordado mediante una síntesis de las respuestas más relevantes, seguida de un comentario analítico y de una conexión explícita con los ejes temáticos y objetivos de la investigación. El enfoque cualitativo adoptado permite así reconstruir el fenómeno Gandoca-Manzanillo no solo como un conflicto ambiental aislado, sino como una manifestación compleja

de omisión estructural, desprotección territorial y responsabilidad estatal acumulada.

#### ***4.3.1. Limitaciones del control jurisdiccional agrario y tensiones con la protección ambiental***

Como parte del análisis cualitativo, se aplicó una entrevista semiestructurada a un juez agrarista de la República con aproximadamente diez años de experiencia en la judicatura. Durante ese período, ha laborado en diversos despachos ubicados en Goicoechea, Cartago, Pérez Zeledón, Puntarenas, Pococí, Limón, Upala y, desde hace cinco años, en San Carlos, donde ejerce en propiedad. Su experiencia profesional le ha permitido tramitar casos relacionados con áreas silvestres protegidas, así como conflictos vinculados a territorios indígenas, lo que aporta una visión integral sobre los retos de administrar justicia en contextos de alta complejidad ambiental y social.

El juez entrevistado manifestó que el Derecho Agrario cumple un papel importante cuando dentro de zonas protegidas se realizan actividades productivas agrarias. Aclaró que este tipo de actividades solo pueden considerarse legítimas si están permitidas normativamente y, por lo general, si existe una posesión anterior a la creación del área silvestre protegida. En sus propias palabras, “este tipo de actividades debe ser permitida y normalmente con una posesión anterior [...] a fin de justificar la posesión del particular dentro de estas áreas”. Esta condición refleja la importancia de los antecedentes de ocupación para el análisis de legalidad en contextos de especial protección ecológica.

En relación con los principios del Derecho Agrario, el juez reconoció que existe una evolución positiva hacia el respeto ambiental, aunque advirtió que, por su naturaleza, “la actividad agraria normalmente implica mayor desgaste del ambiente natural en el cual se desarrolla”. Esto evidencia una tensión estructural entre la función social de la tierra, la equidad en su distribución y la sostenibilidad ambiental, especialmente en territorios donde el desarrollo agrario y la conservación entran en conflicto.

Uno de los aportes más relevantes de la entrevista es la delimitación de competencias de la jurisdicción agraria. Según explicó, no es función de los jueces agrarios “determinar la legalidad o no del acto de adjudicación”, ya que esa atribución corresponde a otras instancias. Su función se limita a conocer el acto de revocatoria de una adjudicación cuando se tramita mediante jerarquía impropia. Esta distinción resulta clave para entender los límites del control judicial sobre las actuaciones del INDER, especialmente en territorios con restricciones ambientales.

El juez añadió que, aunque no le consta que se haya revocado alguna parcela específicamente por contravenir normativa ambiental, la Ley N.º 9036 sí prevé esta posibilidad en su artículo 67 inciso f), que establece como causal de revocatoria: “por falta a las normas legales para la conservación de los recursos naturales y de cualquier otra normativa que tienda a tutelar el equilibrio ecológico”. Esta disposición demuestra que existen herramientas normativas para actuar ante adjudicaciones lesivas del ambiente, pero su aplicación aún no parece consolidada en la práctica.

En cuanto a la articulación interinstitucional, indicó que entre el Poder Judicial y los órganos administrativos sí hay cooperación, especialmente “en temas de capacitación ambiental”. Sin embargo, reiteró que “la función del Poder Judicial no es preventiva”, lo que implica que su actuación se limita a la respuesta posterior ante una eventual violación de las normas jurídicas. Esta afirmación evidencia una limitación estructural en el diseño institucional para prevenir daños ambientales desde la justicia agraria.

Sobre el marco normativo aplicable, el juez fue enfático en señalar que no considera que existan vacíos normativos. Para respaldar esta afirmación, citó el artículo 52 de la Ley de Biodiversidad, el cual establece que “los planes o las autorizaciones de uso y aprovechamiento de recursos [...] deben considerar particularmente en su elaboración, aprobación e implementación, la conservación de la biodiversidad y su empleo sostenible, en especial cuando se trate de planes o permisos que afecten la biodiversidad de las áreas silvestres protegidas”. A su juicio, esta disposición constituye una directriz legal suficientemente clara para asegurar la compatibilidad entre desarrollo agrario y conservación ambiental.

En lo referente al acceso a la justicia agraria, destacó que el sistema cuenta con un nuevo Código Procesal Agrario, así como con la Ley de Jurisdicción Agraria, ambas normas que consagran el principio de gratuidad. Además, valoró como positivo el trabajo del cuerpo de defensores públicos agrarios, cuya función es representar a personas de escasos recursos en procesos vinculados a conflictos sobre tenencia y uso de la tierra. No obstante, advirtió que persiste “desconocimiento por parte de las comunidades sobre los procesos de tenencia y uso de la tierra”, lo cual limita su capacidad de ejercer derechos frente a decisiones administrativas como las emitidas por el INDER.

Finalmente, al ser consultado sobre el papel del juez agrario en la protección de territorios como Gandoca-Manzanillo, fue claro en precisar que “la persona agraria solo puede conocer de

asuntos ambientales cuando estos estén relacionados con actividades agrarias o desarrollo rural”. Más allá de ese vínculo, advirtió que existe un vacío jurisdiccional, ya que en Costa Rica no existen tribunales ambientales especializados. Esta situación deja sin cobertura judicial adecuada a muchos conflictos socioambientales complejos, especialmente en zonas sujetas a regímenes de protección especial como los sitios Ramsar o territorios indígenas.

Los aportes del juez agrarista entrevistado permiten identificar de forma clara las limitaciones estructurales de la jurisdicción agraria frente a conflictos territoriales con repercusiones ambientales. A pesar de que el marco normativo —incluyendo la Ley de Biodiversidad y la Ley N.º 9036— contiene disposiciones robustas para proteger el equilibrio ecológico y revocar adjudicaciones cuando se vulneran normas ambientales, estas herramientas no se han activado de forma efectiva. Además, el diseño actual del sistema judicial limita el accionar preventivo del juez agrario y deja sin respuesta adecuada los casos que no se relacionan directamente con actividades productivas.

En correspondencia con los objetivos específicos de esta tesis, la entrevista confirma que:

- Existe una débil articulación institucional entre las entidades administrativas encargadas de la adjudicación de tierras y la jurisdicción agraria.
- Las limitaciones competenciales del juez agrario reducen significativamente la posibilidad de ejercer control jurídico sobre actos administrativos irregulares como los identificados en Gandoca-Manzanillo.
- La ausencia de tribunales ambientales especializados agrava el vacío jurisdiccional frente a conflictos estructurales que involucran la función social de la tierra, los derechos colectivos y la sostenibilidad ecológica.

En suma, este testimonio revela que el Derecho Agrario, en su diseño actual, no cuenta con los recursos ni las competencias necesarias para garantizar por sí solo la defensa del patrimonio natural público. Por tanto, resulta indispensable fortalecer la coordinación interinstitucional, crear instancias jurisdiccionales con competencia ambiental específica y reforzar la formación ciudadana sobre los derechos agrarios y ambientales, como parte de una estrategia integral para revertir los patrones de adjudicación irregular en territorios protegidos.

#### ***4.3.2. Derecho penal ambiental: aplicación limitada, responsabilidad institucional y desafíos estructurales***

Como parte del análisis cualitativo de esta investigación, se aplicó una entrevista

semiestructurada a un abogado penalista con más de 30 años de experiencia en el ámbito del Derecho Penal y una trayectoria de más de 15 años en temas ambientales. El objetivo fue obtener una perspectiva jurídica experta sobre los alcances del Derecho Penal Ambiental en la protección de territorios ecológicamente sensibles como el Refugio Gandoca-Manzanillo, así como los retos institucionales para su implementación efectiva.

El entrevistado inició señalando que, si bien el Derecho Penal debe aplicarse como una medida de última ratio, su intervención resulta indispensable frente a la ineficacia de otros mecanismos de control. Reconoció que, en la práctica costarricense, muchos infringen la norma penal sin temor a las consecuencias jurídicas, lo que demuestra que su valor disuasivo es limitado. Sin embargo, reafirmó su importancia como herramienta indispensable para proteger el ambiente, especialmente cuando los canales administrativos fallan o son capturados.

Desde su criterio, el ordenamiento jurídico costarricense contiene tipos penales suficientes para sancionar conductas lesivas del ambiente, particularmente en el Código Penal. No obstante, insistió en que el problema no radica en la ausencia normativa, sino en la falta de políticas públicas de concientización, educación ambiental y recursos institucionales. Afirmó que muchas de las debilidades actuales se deben a la escasa dotación de personal en cuerpos policiales, fiscalías especializadas y juzgados, lo que genera mora judicial, debilita la investigación y promueve una percepción ciudadana de impunidad.

Al referirse a la afectación penal de zonas protegidas, indicó que hace falta una actitud más firme y decidida por parte de las autoridades. Puso como ejemplo el caso de Crucitas, donde pese al daño ambiental evidente, la actuación estatal ha sido insuficiente, tanto por debilidades técnicas como por presiones estructurales. En este sentido, consideró que casos como Gandoca-Manzanillo evidencian una problemática similar: tala autorizada con permisos “cuestionados”, falta de vigilancia efectiva y permisividad institucional frente al deterioro de zonas protegidas.

Respecto a las adjudicaciones irregulares en territorios como Gandoca, el abogado afirmó que sí podrían generar responsabilidad penal, sobre todo cuando las tierras otorgadas pertenecen a zonas calificadas como protegidas. Explicó que los funcionarios públicos pueden incurrir en delitos como incumplimiento de deberes, prevaricato o incluso en conductas vinculadas al crimen organizado, cuando se vinculan con actores privados que promueven el deterioro ecológico mediante actos administrativos ilegítimos.

En cuanto al rol de la Fiscalía y los tribunales, sostuvo que el acceso a la justicia penal

ambiental existe en términos formales, pero se ve obstaculizado por debilidades estructurales. La mora y la sobrecarga de trabajo impiden abordar con eficacia los delitos ambientales, lo que genera la sensación de que hay poco interés institucional, cuando en realidad hay limitaciones de fondo. Además, señaló que los fiscales especializados deben, en muchos casos, atender simultáneamente otras materias, y los tribunales reciben causas con deficiencias probatorias, lo que limita las condenas.

Sobre la línea divisoria entre la ilicitud administrativa y la responsabilidad penal, fue enfático en que ambos órdenes sancionatorios son excluyentes, pero no incompatibles. Explicó que cuando un funcionario incumple deberes con efectos lesivos graves, puede pasar de la esfera administrativa a la penal, como ocurrió en el caso de autorizaciones de tala en áreas de protección sin estudios técnicos adecuados.

Finalmente, propuso una serie de reformas urgentes: dotar de mayores recursos a las fiscalías ambientales, policías y tribunales; diseñar campañas nacionales de concientización desde edades tempranas; y reforzar el seguimiento público de los casos emblemáticos. También subrayó la importancia de garantizar que las comunidades tengan un acceso efectivo a la denuncia y a la tutela penal, recordando que cualquier persona puede accionar por tratarse de un bien jurídico de naturaleza difusa.

Esta entrevista confirma la hipótesis central de que el Derecho Penal Ambiental, aunque normativamente suficiente, carece de eficacia operativa debido a fallos institucionales estructurales. La omisión estatal, la falta de recursos y la permisividad frente a adjudicaciones irregulares en zonas protegidas como Gandoca-Manzanillo no son solo una falta administrativa, sino también una posible infracción penal cuando media negligencia o dolo por parte de funcionarios públicos. De esta forma, el testimonio analizado respalda los objetivos específicos de esta tesis, particularmente en lo que respecta a:

- Identificar los límites y vacíos institucionales en la protección penal del ambiente, y
- Analizar la posibilidad de sancionar penalmente las omisiones graves en la gestión pública de territorios protegidos.

El Derecho Penal, lejos de ser una herramienta marginal, representa una vía legítima y urgente para restaurar el Estado de Derecho ambiental cuando las demás instancias institucionales fallan.

#### ***4.3.3. Deterioro territorial y percepción comunitaria: la voz de un ambientalista de***

### ***Gandoca-Manzanillo***

Este eje incorpora la visión de un ambientalista con más de veinte años de experiencia en la defensa de los ecosistemas del Caribe Sur, particularmente en relación con el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo (REGAMA). Su testimonio permite visibilizar la percepción local sobre los procesos de transformación ambiental, la omisión estatal y la corrupción institucional que han afectado al Refugio en las últimas dos décadas. La entrevista se organizó en seis bloques temáticos y fue respondida con detalle, aportando ejemplos específicos de adjudicaciones, omisiones administrativas y conflictos en la protección de humedales, sotobosque y fauna local.

#### **a) Vínculo personal y cultural con el territorio**

El entrevistado, conocido como Felipe V., indicó residir desde hace 24 años en el Caribe Sur, con excepción de dos años en San José. Si bien no habita dentro ni colindante al Refugio, realiza visitas constantes por distintas zonas de REGAMA, tanto por interés ambiental como por labores de monitoreo de posibles daños. Desde hace dos décadas ha mantenido una actitud activa de denuncia y protección del territorio, aún sin formar parte de la comunidad inmediata.

Señaló que en los últimos diez años ha habido un cambio drástico en la dinámica local debido a la llegada masiva de personas extranjeras y nacionales con alto poder adquisitivo que han construido casas y hoteles de lujo, afectando el tejido cultural, la convivencia social y el medio ambiente. A su juicio, esto ha generado una desconexión emocional entre la comunidad local y el Refugio, marcada por el abandono del interés por la conservación y la venta de tierras a inversionistas.

Su diagnóstico es claro: aunque existen personas locales preocupadas por el ambiente, la mayoría no se anima a denunciar por temor a represalias y presiones sociales. En su caso particular, afirmó haber recibido agresiones, amenazas e incluso ser declarado persona non grata en la zona, lo que evidencia los riesgos que enfrentan quienes defienden activamente el ambiente. A ello se suma la percepción de inacción o insuficiente respuesta institucional, pues señaló que tanto la municipalidad como el MINAE y la fiscalía han permitido construcciones y actividades ilegales sin una fiscalización efectiva. Pese a este escenario adverso, el entrevistado sostiene su compromiso y procura animar a otros vecinos a contactarlo para canalizar denuncias, manteniéndose como uno de los pocos actores locales que defienden de forma activa la conservación del Refugio.

### **Transformaciones ecológicas observadas**

En términos ambientales, el entrevistado detalló múltiples cambios negativos: desaparición del sotobosque, tala ilegal y legal, desviación de quebradas, relleno de humedales y modificación del uso del suelo. Aseguró que estos impactos han provocado la casi desaparición de especies como los cangrejos, debido a la pérdida de hábitat, y han afectado a otras especies al eliminar zonas de protección frente a depredadores.

En cuanto a la situación actual del Refugio, la calificó como "crítica", señalando que en los últimos 15 años se ha destruido una gran parte de su superficie para dar paso a proyectos constructivos, especialmente tras la reducción de los límites oficiales del Refugio. Denunció que, pese a una resolución de la Sala Constitucional que obliga al MINAE a reincorporar las zonas excluidas, la municipalidad y el MINAE han mostrado resistencia y desinterés por su cumplimiento, siendo hasta una reciente advertencia del Tribunal Constitucional que se ha generado un cambio de actitud institucional.

#### **b) Denuncias sobre adjudicaciones y uso del suelo**

El ambientalista afirmó que ha habido adjudicaciones de tierras en REGAMA a personas no vinculadas históricamente con actividades productivas o agrícolas. Como ejemplo citó el caso de la "finca Pacheco" en Manzanillo, la cual contenía humedales y árboles centenarios que fueron talados con un permiso que posteriormente fue suspendido y quedó bajo investigación. Según el testimonio, el responsable de la finca tiene vínculos personales con el presidente de la República, lo que habría generado una defensa pública del proyecto por parte del Ejecutivo, sin aclarar que se trataba de un terreno dentro del Refugio.

También relató un caso en Punta Uva, donde el entonces presidente del consejo municipal habría utilizado maquinaria para intervenir un terreno que ya había sido denunciado por afectación a humedal. Aunque el juicio inicial se perdió por un error procesal, el entrevistado presentó nuevas denuncias y está a la espera de medidas cautelares. Señaló que incluso figuras políticas como Álvaro Desanti tendrían propiedades en la zona.

Añadió que REGAMA no cuenta con agricultores actualmente. En el pasado, el cacao era cultivado en la zona, pero tras una plaga, los cultivos fueron abandonados. Hoy, el cacao es considerado parte del sotobosque y se integra al ecosistema en su estado silvestre.

#### **c) Conocimiento legal y percepción sobre participación**

El entrevistado demostró tener formación ambiental autodidacta y experiencia en procesos

de participación institucional. Dijo haber sido inspector ambiental del grupo Covirenas del MINAE y participar en múltiples reuniones con autoridades. Indicó que REGAMA cuenta con protección legal al ser un refugio mixto, pero denunció que esto ha sido ignorado: “cada vez hay más construcciones y menos naturaleza. ¿Cómo es eso posible en un refugio de vida silvestre?”

Sobre el INDER, admitió tener poca información directa, pero aseguró que hay anomalías en las adjudicaciones de terrenos y que no se realiza ninguna consulta con las autoridades ambientales antes de concretarlas.

#### **d) Rol institucional y percepción de corrupción**

La evaluación del entrevistado sobre las instituciones públicas fue crítica. Señaló que ni el INDER, ni el MINAE, ni la municipalidad cumplen con su función de protección. Acusó directamente a estas entidades de ser responsables del deterioro del Refugio y señaló prácticas de corrupción, encubrimiento y omisión sistemática ante denuncias ambientales. En sus palabras: “son unos corruptos a quienes no les importa un dedo el medio ambiente... la ley de Costa Rica es clara, todos los humedales están protegidos por el convenio RAMSAR”.

Mencionó el caso del alcalde Rugeli, quien cuestionó la validez de los humedales reconocidos legalmente, negando su condición ambiental a pesar del respaldo jurídico. Estas afirmaciones reflejan una desconfianza profunda hacia las entidades estatales encargadas de proteger el Refugio.

### **6. Propuestas y cierre testimonial**

La principal recomendación del entrevistado fue directa: “que los funcionarios cumplan con sus deberes, ¿por eso lo pagan, cierto?”. Desde su experiencia, la corrupción y el incumplimiento de funciones son las principales amenazas contra la naturaleza del Caribe Sur. Propuso como solución fortalecer la ética pública y exigir responsabilidad funcional en el MINAE, la municipalidad, la policía y otras instituciones relacionadas.

Concluyó afirmando que para salvar el Refugio y la biodiversidad del Caribe Sur es urgente tener funcionarios honestos y comprometidos con la defensa del ambiente: “necesitamos cero corrupción”.

#### ***4.3.4. Percepciones institucionales sobre la adjudicación de tierras en zonas de protección: el caso Gandoca-Manzanillo desde la visión del INDER***

Como parte del enfoque metodológico de esta investigación, se aplicó una encuesta cualitativa a personas funcionarias del Instituto de Desarrollo Rural (INDER), con trayectoria en

distintos departamentos técnicos, jurídicos, financieros, ambientales y administrativos. El objetivo fue recoger percepciones institucionales sobre los procesos de adjudicación de tierras en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, valorando especialmente aspectos de legalidad, sostenibilidad, control interno e impactos territoriales, sociales y ambientales.

Los resultados evidencian una visión predominantemente crítica, y en algunos casos ambivalente, respecto al cumplimiento de los principios legales y ambientales en estos territorios. Solo una persona afirmó que el proceso cumple completamente con el marco normativo vigente, mientras que la mayoría lo consideró parcial, limitado o expresó desconocimiento. Este dato resulta especialmente relevante al contrastarse con el reconocimiento por parte de varios funcionarios de que se han adjudicado tierras a personas físicas o jurídicas que no cumplen con los requisitos establecidos, o bien que han escuchado sobre este tipo de situaciones dentro de la institución.

En relación con los estudios de idoneidad —como el arraigo, la necesidad y la aptitud productiva—, solo una persona señaló que se aplican siempre, mientras que la mayoría manifestó que se aplican “en la mayoría de los casos”, o reconoció no tener claridad sobre su implementación efectiva. Esta disparidad de criterios revela no solo diferencias en el nivel de información, sino también una posible inconsistencia en la aplicación técnica de los procedimientos de asignación de tierras.

Por otra parte, las respuestas coinciden en señalar una debilidad estructural de los mecanismos de control y fiscalización institucional. Ninguna de las personas encuestadas indicó que la supervisión sobre las tierras adjudicadas se realice de forma regular. Por el contrario, predominan respuestas que identifican una fiscalización intermitente, inexistente o desconocida. En cuanto a los mecanismos de control interno para detectar y sancionar adjudicaciones irregulares, se calificaron como medianamente eficaces, poco eficaces o inexistentes. A pesar de ello, algunas personas señalaron que se han gestionado denuncias internas, lo que permite inferir que sí existen canales formales, aunque con eficacia limitada.

Desde el punto de vista ambiental, se identificó una preocupación compartida por la fragilidad de los ecosistemas involucrados. Cuatro de las personas consultadas estuvieron de acuerdo en que la adjudicación en zonas como Gandoca-Manzanillo debe regirse por criterios técnicos y ambientales más estrictos, mientras que una consideró que debe prohibirse por completo, y otra permitió excepciones con base en condiciones socioeconómicas. Esta diversidad

de opiniones revela que, incluso dentro de la institución encargada de la gestión del territorio rural, se reconoce la necesidad de reforzar la normativa y los criterios técnicos aplicables a zonas de alto valor ecológico, particularmente aquellas que forman parte del patrimonio natural del Estado.

Las respuestas a las preguntas abiertas ofrecieron insumos particularmente valiosos para evaluar los efectos de la adjudicación irregular. En el plano jurídico, se mencionaron posibles sanciones como la nulidad de títulos, la revocatoria de actos administrativos, indemnizaciones por daños ambientales y la suspensión de procedimientos por parte de la Sala Constitucional, especialmente mientras no se definan los límites oficiales del Refugio. A nivel social, se señalaron impactos como el desempleo, la pobreza, la violencia, la fragmentación cultural y la conflictividad entre comunidades indígenas, afrodescendientes y nuevos ocupantes, todo ello agravado por la falta de seguridad jurídica. En el ámbito ambiental, se advirtió sobre la destrucción de hábitats, la extracción insostenible de recursos naturales, la contaminación de ecosistemas y el drenado de humedales, especialmente cuando las adjudicaciones no cuentan con supervisión adecuada o acompañamiento técnico.

En conjunto, los hallazgos refuerzan el argumento central de esta investigación: la institucionalidad pública, en particular el INDER, ha demostrado limitaciones significativas para garantizar procesos de adjudicación legal, transparente y ambientalmente sostenibles en territorios protegidos como Gandoca-Manzanillo. Lejos de tratarse de simples fallas operativas o casos aislados, los testimonios recabados reflejan un patrón de debilidad estructural en materia de control interno, planificación interinstitucional y aplicación rigurosa del marco jurídico vigente. Esta fragilidad institucional incide directamente sobre la protección de los bienes naturales, la vigencia de los derechos colectivos y la legitimidad del régimen jurídico agrario y ambiental en zonas con valor ecológico estratégico.

Finalmente, se diseñó y aplicó una encuesta digital orientada a recoger la percepción de personas vinculadas con el Refugio Gandoca-Manzanillo, así como de otras regiones del país, en torno al uso y adjudicación de tierras dentro del área protegida. A pesar de los esfuerzos por su difusión, el instrumento solo obtuvo seis respuestas válidas, de las cuales únicamente una correspondía a una persona residente en Gandoca-Manzanillo. Esta limitada participación no solo impidió obtener resultados representativos, sino que además refuerza lo expresado por el ambientalista local entrevistado, quien advirtió que, aunque existen personas preocupadas por el ambiente, la mayoría evita denunciar por temor a represalias y por la falta de respaldo institucional.

La ausencia de mecanismos efectivos de consulta, sumada a la desinformación generalizada en torno a los derechos territoriales, evidencia una de las fallas estructurales más relevantes identificadas en este estudio: la omisión del Estado en garantizar una participación amplia, informada y vinculante. Esta situación exige repensar con urgencia los esquemas institucionales actuales, especialmente en contextos de especial protección ecológica como Gandoca-Manzanillo.

## **CAPÍTULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

Este capítulo presenta una síntesis crítica de los principales hallazgos obtenidos a lo largo de la investigación, en relación con la adjudicación de tierras por parte del Instituto de Desarrollo Rural (INDER) dentro del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, durante el periodo 2014-2024. Las conclusiones se formulan con base en el análisis normativo, documental, casuístico y testimonial desarrollado en los capítulos anteriores, y se articulan directamente con el objetivo general, los objetivos específicos y la hipótesis planteada al inicio del trabajo. Posteriormente, se presentan recomendaciones concretas orientadas a corregir las deficiencias identificadas y a fortalecer la gestión territorial, con el fin de asegurar la sostenibilidad ambiental, la equidad en el acceso a la tierra y la protección efectiva del Refugio.

## **5.1. CONCLUSIONES:**

Las conclusiones que se presentan a continuación surgen del análisis sistemático realizado en los capítulos previos, y tienen como finalidad valorar el cumplimiento del objetivo general y de los objetivos específicos de la investigación. Se trata de afirmaciones construidas a partir de la evidencia normativa, documental, casuística y testimonial recopilada, y permiten identificar con claridad las implicaciones jurídicas, ambientales y sociales del proceso de adjudicación de tierras por parte del INDER en el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo durante el periodo 2014-2024.

**I.** La investigación confirma la validez de la hipótesis planteada: el proceso de adjudicación de tierras por parte del INDER influyó negativamente en la conservación ambiental del Refugio y en los derechos de las comunidades locales. Se identificó un patrón sostenido de omisiones institucionales, ausencia de controles técnicos y estudios previos, falta de coordinación con autoridades ambientales y fiscalización posterior prácticamente inexistente. Estas deficiencias permitieron adjudicaciones irregulares a personas sin arraigo ni vocación agraria, derivando en la alteración de humedales, destrucción de bosques, deterioro de ecosistemas estratégicos y afectación a comunidades indígenas y rurales. En consecuencia, se concluye que el modelo actual de asignación de tierras en zonas protegidas requiere transformaciones profundas para garantizar un uso justo y sostenible del territorio, conforme a los principios constitucionales, ambientales y agrarios aplicables.

**II.** Se evidenciaron patrones de actuación institucional contrarios a los principios fundamentales del ordenamiento jurídico costarricense, particularmente la función social y ambiental de la propiedad, el principio de legalidad y el derecho a un ambiente sano. Estas conductas priorizaron intereses particulares sobre el interés público, erosionaron la legitimidad del modelo agrario y profundizaron la exclusión de comunidades locales e indígenas del acceso justo a la tierra y de los procesos decisorios.

**III.** Varias adjudicaciones fueron otorgadas a personas sin vínculo con la zona ni vocación agroproductiva, lo que desnaturalizó el carácter redistributivo del modelo agrario y favoreció la especulación y concentración de tierras en manos ajenas a las comunidades rurales. Esta desviación debilitó la coherencia entre la política pública de desarrollo rural y las necesidades reales de los territorios bajo protección especial, afectando la equidad territorial y la sostenibilidad ambiental.

**IV.** La omisión del Estado en garantizar una participación ciudadana informada y consulta

previa debilitó el vínculo de las comunidades con el territorio y generó fallas estructurales en la gobernanza ambiental y agraria. Este debilitamiento no responde a un desinterés comunitario, sino a la falta de información, a los temores de represalias y a la ausencia de mecanismos efectivos de consulta, lo que limita la capacidad de la población local de incidir en la protección del Refugio. Esta deficiencia se agrava con la brecha entre el discurso internacional de Costa Rica en materia de conservación y las prácticas internas observadas en Gandoca-Manzanillo, afectando su credibilidad y la eficacia de su normativa ambiental.

**V.** Aunque el marco jurídico costarricense establece principios y herramientas robustas — función social y ambiental de la propiedad, legalidad administrativa, principio de precaución, revocatoria de beneficios, nulidad por objeto ilícito y responsabilidad patrimonial, administrativa y penal—, en la práctica el INDER los aplicó de forma incompleta, fragmentada o contradictoria. Esta ineficaz aplicación, más que un vacío normativo, responde a problemas de cumplimiento y falta de voluntad administrativa, favoreciendo adjudicaciones irregulares en áreas de protección reforzada y en clara contradicción con la Ley N.º 9036, la Ley Orgánica del Ambiente, el artículo 50 constitucional y la Convención Ramsar. Esta omisión constituye una violación de obligaciones internacionales, comprometiendo la sostenibilidad intergeneracional, la seguridad jurídica de los bienes demaniales y la imagen del país en materia ambiental.

**VI.** En los expedientes analizados se constató que múltiples adjudicaciones fueron aprobadas sin verificación del perfil socioeconómico ni de la vocación agroproductiva de los beneficiarios, lo que desvirtúa la finalidad redistributiva y el principio de equidad territorial consagrados en la Ley N.º 9036. Esta práctica favoreció la especulación y la concentración de tierras en manos ajenas a las comunidades rurales, afectando la justicia territorial y la sostenibilidad ambiental.

**VII.** La ausencia de coordinación efectiva entre el INDER y las entidades ambientales competentes (SINAC y MINAE) impidió la evaluación integral de la viabilidad ambiental de las adjudicaciones. Esta omisión derivó en impactos negativos sobre humedales, fauna, flora y conectividad ecológica, evidenciando un incumplimiento del deber de tutela ambiental que exige la normativa nacional e internacional.

**VIII.** La tolerancia institucional frente a irregularidades, incluso ante denuncias ciudadanas y advertencias públicas, se tradujo en la inacción de mecanismos como cláusulas resolutorias y auditorías internas. Esta permisividad debilitó la seguridad jurídica, afectó la confianza pública y

perpetuó prácticas administrativas contrarias al interés general.

**IX.** Las consecuencias de estas deficiencias no han sido únicamente formales. Se ha producido un deterioro del paisaje rural, desplazamiento de comunidades locales, destrucción de ecosistemas estratégicos y debilitamiento del modelo de desarrollo rural sostenible, lo que compromete la integridad ecológica del Refugio y la vigencia de derechos colectivos.

**X.** El caso Gandoca-Manzanillo confirma la persistencia de un déficit estructural en la gestión territorial del INDER, caracterizado por la falta de lineamientos claros para zonas protegidas, la fragmentación normativa y la vulnerabilidad institucional ante presiones económicas y políticas externas. Este panorama exige reformas jurídicas, administrativas y de control que fortalezcan la gobernanza territorial, garanticen el interés público y aseguren el cumplimiento de los principios constitucionales, ambientales y agrarios.

**XI.** En conclusión, la adjudicación de tierras en zonas ambientalmente sensibles debe replantearse bajo un enfoque normativo integral que armonice la función social y ambiental de la propiedad con criterios técnicos y participativos. Ello requiere reforzar los mecanismos de control y transparencia, garantizar la coordinación interinstitucional y asegurar que las decisiones administrativas respondan a la sostenibilidad, la equidad territorial y la protección efectiva del patrimonio natural de Costa Rica.

## **5.2. RECOMENDACIONES:**

Las recomendaciones que se presentan a continuación derivan directamente de las conclusiones expuestas en el apartado anterior y tienen como propósito proponer soluciones concretas a las problemáticas identificadas. Están orientadas a fortalecer el marco normativo, mejorar la gestión institucional y garantizar un modelo de adjudicación de tierras coherente con los principios de equidad territorial, sostenibilidad ambiental y respeto a los derechos colectivos, especialmente en zonas de protección reforzada como el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo.

### ***I: Fortalecimiento del régimen de responsabilidades y sanciones aplicables a las personas funcionarias del INDER***

La investigación evidenció múltiples omisiones, decisiones arbitrarias y adjudicaciones irregulares realizadas por personas funcionarias del Instituto de Desarrollo Rural (INDER), sin que estas conductas hayan generado consecuencias proporcionales ni controles efectivos. Esta situación refleja una debilidad estructural en el régimen de responsabilidades vigente, tanto en la Ley N.º 9036 como en su reglamento.

**Fundamento de la afirmación:**

Del análisis del marco legal aplicable se constató que la Ley N.º 9036 regula funciones, competencias y principios generales, pero no establece un régimen disciplinario específico para sancionar a las personas funcionarias que incurran en irregularidades en la adjudicación de tierras, aun cuando estas ocurran en territorios con protección especial. Si bien la Ley General de la Administración Pública (artículos 153 y siguientes) y el Reglamento Interno del INDER contemplan de forma genérica la responsabilidad administrativa, no existe una tipificación clara de faltas graves como la omisión reiterada de controles, la autorización de actos contrarios a la ley, o el favorecimiento doloso de intereses privados en perjuicio del bien común y del ambiente. Esta ausencia de regulación detallada genera vacíos operativos que impiden sancionar de manera proporcional y oportuna, especialmente en casos que comprometen bienes demaniales y ecosistemas estratégicos.

**Propuesta normativa y técnica:**

Se recomienda impulsar una reforma integral del régimen sancionatorio aplicable a las personas funcionarias del INDER, mediante las siguientes acciones:

**1. Reforma parcial de la Ley N.º 9036** para incorporar un nuevo capítulo sobre responsabilidad disciplinaria que:

- Defina con precisión las faltas graves, incluyendo el encubrimiento de adjudicaciones ilegales, la omisión de estudios técnicos obligatorios o cualquier acto doloso que contravenga el régimen jurídico ambiental y agrario.
- Establezca la causal de despido por la participación directa o indirecta en adjudicaciones contrarias a la ley, especialmente cuando impliquen daño ambiental o uso indebido de bienes demaniales.
- Prevea un régimen de responsabilidad solidaria cuando varios funcionarios intervengan en un mismo acto irregular.

**2. Reforma del Reglamento a la Ley N.º 9036** para:

- Incluir procedimientos disciplinarios internos con independencia técnica, evitando conflictos de interés en los órganos resolutivos.
- Incorporar cláusulas anticorrupción en los procesos de selección, evaluación y sanción del personal.
- Establecer la articulación obligatoria con órganos externos como la Procuraduría de la

Ética Pública, el Tribunal Ambiental Administrativo y la Auditoría Interna, para la remisión de casos graves.

### **3. Medidas institucionales complementarias:**

- Elaboración de un manual interno de cumplimiento y responsabilidad disciplinaria, que incluya protocolos de fiscalización posterior sobre adjudicaciones, procedimientos de denuncia protegida y capacitación obligatoria del personal en principios ambientales, legalidad y función social de la tierra.
- Creación de una Unidad de Control Ético y Disciplinario con independencia funcional de la Dirección General, encargada de investigar denuncias internas, recomendar sanciones y emitir informes semestrales sobre el cumplimiento de deberes funcionales.

### **Instrumentos necesarios para su implementación:**

- **Instrumentos normativos y jurídicos:**
  - Reforma parcial de la Ley N.º 9036.
  - Reforma del Reglamento a la Ley N.º 9036.
  - Manual interno de cumplimiento disciplinario y ético (fundamento: Art. 153 LGAP).
  - Reformas al Reglamento Interno de Organización del INDER o acuerdos de Junta Directiva.
- **Instrumentos de coordinación institucional:**
  - Convenios de colaboración con Procuraduría de la Ética Pública, Auditoría General de la República y Tribunal Ambiental Administrativo.
  - Programa de formación continua obligatoria para funcionarios en derecho ambiental, ética pública y gestión territorial.

### **Justificación final:**

El fortalecimiento de este régimen de responsabilidades es indispensable para garantizar la legalidad, eficiencia y transparencia en la gestión del territorio rural, y para evitar que actos de negligencia o dolo queden impunes. Dotar al INDER de un marco sancionatorio específico y efectivo permitirá cerrar vacíos normativos, restituir la confianza pública y reforzar la protección de bienes de interés colectivo.

### ***II: Reformulación integral de los criterios para la selección de beneficiarios del INDER***

La investigación evidenció una de las fallas más estructurales en el modelo de adjudicación

de tierras por parte del INDER: la ausencia de filtros técnicos adecuados en la etapa previa a la adjudicación de beneficiarios. Esta omisión ha permitido que personas sin arraigo territorial, sin experiencia agroproductiva y sin situación de vulnerabilidad socioeconómica accedan a tierras cuya finalidad es promover el desarrollo rural inclusivo, distorsionando el mandato legal de función social de la propiedad y debilitando el enfoque de sostenibilidad territorial.

Del análisis del Reglamento a la Ley N.º 9036 (arts. 40 a 63) se concluye que, aunque existen requisitos formales, estos resultan insuficientes para garantizar que las personas beneficiarias cumplan con perfiles idóneos, sobre todo en zonas ambientalmente frágiles como el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo. No existe un mecanismo obligatorio de validación independiente y externa previa a la adjudicación, lo que deja la decisión final en manos de procesos internos que pueden estar expuestos a presiones políticas o discrecionalidad administrativa.

#### **Propuesta normativa y técnica:**

Se recomienda la formulación y aprobación de un Reglamento Técnico de Selección de Beneficiarios del INDER, con fuerza vinculante y aplicación obligatoria, que incorpore los siguientes elementos:

1. **Criterios objetivos, técnicos y verificables**, incluyendo:
  - **Arraigo territorial** documentado, evaluando de forma ponderada su componente domiciliario, laboral y social.
  - **Vocación o experiencia agroproductiva** coherente con el uso propuesto para la parcela.
  - **Condición socioeconómica real de vulnerabilidad**, determinada mediante estudios socioeconómicos certificados.
  - **Viabilidad ambiental del proyecto**, evaluada conforme a la zonificación ecológica del territorio y con pronunciamiento previo de la autoridad ambiental.
2. **Documentación probatoria obligatoria**, que incluya estudios técnicos, socioeconómicos y ambientales, así como declaraciones juradas verificables.
3. **Sistema de validación independiente y externo**:
  - Toda preselección interna realizada por el INDER debe ser **obligatoriamente revisada y validada por un órgano externo** con independencia técnica.
  - Este órgano podría ser el **Tribunal Ambiental Administrativo (TAA)**, una comisión interinstitucional con participación del MIDEPLAN y del MINAE, o un

ente técnico acreditado para tal fin.

- La validación externa será vinculante y requisito indispensable antes de emitir la resolución final de adjudicación.

#### **Medidas de implementación:**

- Conformación de una Comisión Técnica Interinstitucional para redactar el Reglamento Técnico, integrada por el INDER, el MAG, el MINAE, el TAA y representantes de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR) una vez fortalecidos.
- Reforma al Reglamento a la Ley N.º 9036 (Decreto Ejecutivo N.º 43102-MAG) para establecer como obligatoria la aplicación del nuevo reglamento técnico y la validación externa previa.
- Inclusión del reglamento como instrumento de aplicación obligatoria mediante acuerdo de Junta Directiva del INDER y directriz ministerial del MAG.
- Asignación presupuestaria para financiar el funcionamiento del control externo y garantizar su independencia.

#### **Instrumentos necesarios para su implementación:**

##### **a) Instrumentos normativos y administrativos:**

- Proyecto de reforma al Reglamento a la Ley N.º 9036.
- Nuevo *Reglamento Técnico de Selección de Beneficiarios*.
- Manual operativo aprobado por la Dirección Jurídica del INDER para la aplicación de criterios y el proceso de validación externa.

##### **b) Instrumentos de control y fiscalización:**

- Auditorías externas anuales sobre los expedientes de selección.
- Plataforma pública de beneficiarios adjudicados con los criterios aplicados y el informe de validación externa.
- Supervisión posterior por parte del TAA u otro órgano técnico designado.

#### **Justificación final:**

Definir criterios claros y someter la selección de beneficiarios a doble control técnico (interno y externo) permitirá reducir la discrecionalidad, prevenir adjudicaciones irregulares, y garantizar que la tierra cumpla con su función social y ambiental. Esta reforma fortalecerá la transparencia, la confianza pública y la coherencia entre el mandato legal del INDER y la política de desarrollo rural sostenible.

### ***III. Fortalecimiento del control administrativo y fiscalización posterior con supervisión externa***

La investigación evidenció que el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) carece de mecanismos sólidos y sistemáticos de fiscalización posterior a la adjudicación de tierras, especialmente en zonas de protección reforzada como el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo. Las auditorías internas han sido esporádicas, poco efectivas o carentes de seguimiento, lo que ha permitido que adjudicaciones irregulares o incumplimientos graves permanezcan sin corrección durante años.

Actualmente, el control administrativo se limita en gran medida a la fase previa de adjudicación y a controles documentales formales, sin una supervisión real y continua después de otorgada la adjudicación sobre el uso, la conservación ambiental y el cumplimiento de la función social de la tierra adjudicada. Además, no existe un control externo obligatorio que verifique la legalidad y la sostenibilidad de estas adjudicaciones de manera independiente al INDER.

En este sentido, el Tribunal Ambiental Administrativo (TAA) se configura como la instancia idónea para ejercer la **supervisión externa posterior a la adjudicación**, con facultades para ordenar medidas cautelares, iniciar procesos de reversión y recomendar sanciones.

#### **Propuesta normativa y técnica:**

Se recomienda establecer un sistema integral de control administrativo y fiscalización posterior que combine:

1. **Fortalecimiento del control interno del INDER**, mediante:
  - Auditorías periódicas obligatorias a todas las adjudicaciones en zonas de protección especial.
  - Creación de una Unidad Técnica Ambiental y de Fiscalización Territorial con independencia funcional para monitorear, inspeccionar y reportar el uso de la tierra.
  - Implementación de alertas tempranas que se activen ante denuncias ciudadanas, informes de daño ambiental, cambios de uso del suelo no autorizados o incumplimientos del contrato de adjudicación.
2. **Control externo independiente y obligatorio**, con intervención del TAA u otro ente con independencia técnica, que:
  - Verifique anualmente después de otorgada la adjudicación, una muestra representativa y aleatoria de casos en zonas de protección reforzada.
  - Tenga facultades para ordenar medidas cautelares, iniciar procesos de reversión y

recomendar sanciones administrativas o denuncias penales cuando corresponda.

- Participe como órgano revisor en casos de alto impacto ambiental o conflictividad social, conforme a su reglamento de procedimiento (Decreto Ejecutivo N.º 38795-MINAE).

Medidas de implementación:

- Reforma al Reglamento a la Ley N.º 9036 para incorporar la fiscalización posterior como obligación legal y establecer la participación de un órgano externo como parte del proceso de control.
- Firma de convenios interinstitucionales con el TAA, el SINAC y la Procuraduría de la Ética Pública para compartir información y coordinar inspecciones conjuntas.
- Creación de un sistema de trazabilidad pública de adjudicaciones, que incluya la ubicación georreferenciada de las parcelas, el beneficiario, el uso actual y los resultados de fiscalización interna y externa.
- Definición de plazos máximos para realizar las inspecciones posteriores a la adjudicación (ej. primera inspección a los 12 meses y luego cada 3 años).

Instrumentos necesarios para su implementación:

**a) Instrumentos normativos y administrativos:**

- Reforma al Reglamento a la Ley N.º 9036.
- Manual de fiscalización posterior con protocolos estandarizados de inspección.
- Acuerdos de Junta Directiva para oficializar la obligación de control periódico y validación externa.

**b) Instrumentos de coordinación interinstitucional:**

- Convenio INDER–TAA para control externo y revisión de casos críticos.
- Convenios con SINAC y Procuraduría de la Ética Pública para coordinación en casos de daño ambiental o corrupción administrativa.

**Justificación final:**

Un modelo de control que combine auditoría interna robusta con supervisión externa independiente garantizará mayor transparencia, reducirá la impunidad administrativa y reforzará la protección de zonas ambientalmente sensibles. La intervención del TAA, respaldada por su marco legal y reglamentario, no solo fortalece la fiscalización, sino que brinda confianza pública y seguridad jurídica en la gestión del patrimonio estatal.

#### ***IV. Fiscalización permanente del cumplimiento de la función social y ecológica*** ***Diagnóstico del problema***

La investigación evidenció que, incluso después de adjudicadas las tierras por el INDER, no existe un sistema de control constante y de largo plazo que verifique el mantenimiento de su función social y ecológica. Este vacío facilita el cambio de uso del suelo, la degradación ambiental y la pérdida de objetivos socioeconómicos para los que se otorgó la propiedad o el uso de la tierra. En zonas de alto valor ambiental, como el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo, esta omisión resulta especialmente grave, ya que el incumplimiento de la función social y ecológica puede generar daños irreversibles a ecosistemas estratégicos.

#### **Fundamento normativo y jurídico**

- **Constitución Política de Costa Rica**, artículos 45 y 50: reconocen la función social de la propiedad y el derecho a un ambiente sano.
- **Ley N.º 9036** y su reglamento: regulan la adjudicación y uso de tierras en el marco del desarrollo rural, pero carecen de un mecanismo de fiscalización vitalicia.
- **Ley Orgánica del Ambiente N.º 7554**: establece el deber de prevención y reparación de daños ambientales, así como la responsabilidad de las autoridades de velar por el uso sostenible de los recursos.

#### **Propuesta normativa y técnica**

Se recomienda reformar el marco legal para incorporar un **mecanismo de fiscalización vitalicia** que permita verificar periódicamente que las tierras adjudicadas mantengan la función social y ecológica que motivó su asignación. Este mecanismo debe incluir:

1. **Inspecciones periódicas obligatorias** (mínimo cada tres años) para verificar el uso de la tierra, el cumplimiento de las restricciones ambientales y el impacto socioeconómico.
2. **Sistema de alertas tempranas** que detecte de oficio cambios en el uso del suelo, deforestación, subdivisiones ilegales o arrendamientos no autorizados.
3. **Procedimiento de reversión automática** en casos de incumplimiento grave, fraude o deterioro ambiental irreparable, con base en informes técnicos vinculantes.
4. **Registro público de fiscalización**, accesible en línea, con el historial de inspecciones, medidas correctivas y sanciones aplicadas.

#### **Medidas de implementación**

- Reforma a la Ley N.º 9036 para incluir un capítulo específico sobre **fiscalización posterior vitalicia**.

- Inclusión en el Reglamento de la Ley N.º 9036 de los protocolos de inspección, parámetros técnicos y plazos máximos para su ejecución.
- Integración de un módulo en la plataforma SIG del INDER para seguimiento georreferenciado de cada parcela adjudicada.
- Participación obligatoria del **Tribunal Ambiental Administrativo** o del **SINAC** como órganos verificadores externos en casos de incumplimiento.

### **Instrumentos necesarios para su implementación**

- **Instrumentos normativos:** reforma legal y reglamentaria, manuales técnicos de inspección, protocolos de reversión de tierras.
- **Instrumentos técnicos:** plataforma digital de monitoreo satelital, base de datos integrada con el Registro Nacional y el SINAC, aplicación móvil para inspecciones de campo.
- **Instrumentos institucionales:** unidad de fiscalización vitalicia con personal especializado en derecho agrario y ambiental.

### **Justificación final**

La fiscalización permanente es una medida preventiva y correctiva clave para asegurar que las tierras adjudicadas cumplan de forma sostenida su función social y ecológica. Garantiza la protección de los ecosistemas, el uso racional del suelo y la permanencia de los beneficios sociales para las comunidades rurales. Además, disuade prácticas fraudulentas y refuerza la seguridad jurídica, al vincular el derecho de uso o propiedad a un cumplimiento constante de las obligaciones legales y ambientales.

## ***V. Consulta previa y participación ciudadana vinculante***

### **Diagnóstico del problema**

En el proceso de adjudicación de tierras por parte del INDER, especialmente en territorios con alto valor ambiental o habitados por comunidades indígenas y rurales, se ha evidenciado la ausencia de mecanismos efectivos de **consulta previa, libre e informada**. Esta carencia debilita el principio de participación ciudadana, vulnera derechos colectivos y dificulta la construcción de consensos que garanticen la sostenibilidad de las decisiones.

En casos como el del Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo, esta omisión ha derivado en conflictos socioambientales, resistencia comunitaria y pérdida de confianza en las instituciones

públicas.

#### **Fundamento normativo y jurídico**

- **Constitución Política de Costa Rica:** artículos 9 y 50, que reconocen la participación ciudadana en la gestión pública y el derecho a un ambiente sano.
- **Convenio 169 de la OIT** (ratificado por Ley N.º 7316): obliga a la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas antes de aprobar medidas que los afecten directamente.
- **Ley de Biodiversidad N.º 7788:** promueve la participación comunitaria en la gestión de la biodiversidad.
- **Jurisprudencia constitucional:** la Sala Constitucional ha establecido que la consulta previa es un requisito de validez de los actos administrativos en casos que afectan a comunidades indígenas o recursos de interés público.

#### **Propuesta normativa y técnica**

Se recomienda crear un marco legal y reglamentario que establezca la obligatoriedad y carácter vinculante de la consulta previa y la participación ciudadana en la adjudicación de tierras en zonas de valor ambiental o social, que incluya:

##### **1. Protocolos de consulta previa**

- Definición clara de etapas, plazos y actores involucrados.
- Uso de metodologías culturalmente adecuadas y adaptadas a cada comunidad.
- Inclusión de informes técnicos traducidos o explicados en lenguaje accesible.

##### **2. Mecanismos de participación vinculante**

- Creación de Consejos Consultivos Territoriales con representación comunitaria, indígena, ambiental y productiva, con capacidad de emitir dictámenes que condicionen la viabilidad de la adjudicación.
- Registro de actas y acuerdos de consulta con valor probatorio en el expediente administrativo.

##### **3. Supervisión externa**

- Intervención del Defensor de los Habitantes como garante del respeto al derecho de consulta.
- Publicidad obligatoria de todos los procesos de consulta en una plataforma digital del INDER.

#### **Medidas de implementación**

- Reforma a la Ley N.º 9036 y su reglamento para incluir la obligatoriedad de la consulta previa vinculante en zonas de interés ambiental o social.
- Elaboración de un Reglamento de Consulta y Participación Comunitaria para el INDER.
- Asignación presupuestaria para logística, traducción y divulgación de los procesos de consulta.
- Firma de convenios con la Defensoría de los Habitantes y el Ministerio de Justicia y Paz para fortalecer la mediación comunitaria.

Instrumentos necesarios para su implementación

- Instrumentos normativos: reformas legales y reglamentarias, protocolos de consulta y manuales técnicos.
- Instrumentos de coordinación: acuerdos con autoridades indígenas, municipalidades y organizaciones de base comunitaria.
- Instrumentos tecnológicos: plataforma en línea para el seguimiento público de los procesos de consulta y sus resultados.

### **Justificación final**

La incorporación de la consulta previa y la participación ciudadana vinculante en el proceso de adjudicación de tierras garantiza el respeto a los derechos colectivos, fortalece la legitimidad de las decisiones y contribuye a la prevención de conflictos socioambientales. Esta medida asegura que las políticas públicas en materia de desarrollo rural y protección ambiental respondan a las necesidades reales de las comunidades y no se limiten a procesos administrativos formales sin impacto en la toma de decisiones.

### ***VI. Recuperación obligatoria de bienes demaniales indebidamente adjudicados*** ***Diagnóstico del problema***

La investigación evidenció que una parte significativa de las adjudicaciones realizadas por el INDER en zonas de protección reforzada —como el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo— se efectuaron sin respaldo técnico, sin cumplir con el régimen de bienes de dominio público y, en algunos casos, contrariando resoluciones administrativas y principios constitucionales. Esta situación ha generado una ocupación indebida de bienes demaniales, con impacto ambiental grave y debilitamiento del principio de inalienabilidad del patrimonio estatal. En muchos casos, las adjudicaciones irregulares se han mantenido vigentes por ausencia de mecanismos ágiles para su reversión y restauración.

### **Fundamento normativo y jurídico**

- **Constitución Política:** artículo 45 (propiedad pública y privada) y artículo 50 (deber de proteger el ambiente).
- **Ley de la Zona Marítimo Terrestre N.º 6043:** prohíbe adjudicaciones en la franja pública y en zonas protegidas.
- **Ley de Biodiversidad N.º 7788:** establece el carácter demanial de áreas silvestres protegidas y su uso exclusivo para conservación.
- **Ley N.º 9036** y su reglamento: definen la función social de la propiedad rural y facultades del INDER para la administración de tierras.
- Jurisprudencia de la Sala Constitucional y del Tribunal Contencioso Administrativo: consolidan el carácter imprescriptible e inalienable de los bienes demaniales.

### **Propuesta normativa y técnica**

Se propone la creación de un **Programa Nacional de Recuperación de Bienes Demaniales con Valor Ambiental o Estratégico**, con las siguientes características:

#### **1. Reversión registral y administrativa**

- Reforma a la Ley N.º 9036 para establecer la nulidad absoluta de pleno derecho de las adjudicaciones contrarias al régimen ambiental y demanial.
- Procedimiento abreviado para cancelar inscripciones en el Registro Nacional y revertir la titularidad a favor del Estado.

#### **2. Restauración ecológica obligatoria**

- Planes de restauración de la cobertura boscosa, humedales y ecosistemas afectados, bajo coordinación entre INDER, SINAC y organizaciones ambientales locales.
- Inclusión de cláusulas de recuperación ambiental como requisito previo al cierre del procedimiento de reversión.

#### **3. Responsabilidad administrativa y penal**

- Remisión automática de casos con indicios de dolo o negligencia grave al Ministerio Público y al Tribunal Ambiental Administrativo.
- Establecimiento de sanciones administrativas a los beneficiarios que hayan incumplido la función social y ambiental de la tierra.

#### **4. Interinstitucionalidad efectiva**

- Convenios entre INDER, SINAC, PGR, TAA y Registro Nacional para el

intercambio de información, coordinación de inspecciones y ejecución conjunta de recuperaciones.

- Creación de brigadas conjuntas de inspección y desalojo administrativo en casos de ocupaciones ilegales.

### **Medidas de implementación**

- Reforma parcial de la Ley N.º 9036 para incluir el capítulo de “Recuperación de Bienes Demaniales y Reversión de Adjudicaciones”.
- Emisión de un **Reglamento de Procedimientos de Reversión y Restauración Ecológica**.
- Presupuesto específico para acciones de recuperación y restauración.
- Creación de un fondo especial con recursos provenientes de multas ambientales y sanciones por incumplimiento.

### **Instrumentos necesarios para su implementación**

- **Instrumentos normativos:** reformas legales, reglamento específico y manual de procedimientos.
- **Instrumentos de coordinación:** convenios con instituciones y municipalidades en zonas costeras y rurales.
- **Instrumentos técnicos:** sistemas de georreferenciación para identificar y monitorear las áreas a recuperar, protocolos de restauración ecológica.

### **Justificación final**

La recuperación efectiva de los bienes demaniales adjudicados irregularmente es esencial para restablecer el orden jurídico, proteger los ecosistemas estratégicos y garantizar la función social y ambiental del patrimonio público. Este mecanismo no solo revierte el daño causado, sino que envía un mensaje claro de que la ocupación ilegal y la adjudicación irregular de tierras con valor ambiental no serán toleradas.

## Referencias

- Alfaro, J. (2024, 23 de julio). *Caso Gandoca-Manzanillo: resumen del escándalo sobre permisos de tala, órdenes incumplidas y la detención de un vecino del presidente Rodrigo Chaves*. *El Financiero*. Recuperado de: [Caso Gandoca-Manzanillo: resumen del escándalo sobre permisos de tala, órdenes incumplidas y la detención de un vecino del presidente Rodrigo Chaves | El Financiero](#)
- Alpízar Rodríguez, R. (2017). *Manual de introducción al derecho ambiental: Módulo 1. Lineamientos generales* (Versión 3, agosto 2017). Recuperado de: <https://www.sinac.go.cr/ES/gestionambiental/educacion/Documents/Manual%20de%20Introducci%C3%B3n%20al%20derecho%20ambiental%20-%20Versi%C3%B3n%203%20agosto%202017.pdf>
- Angulo (2024, 30 de abril). *El Jobo y los Arias, un refrito revivido 20 años después*. *El Mundo*

- CR. Recuperado de: [El Jobo y los Arias, un refrito revivido 20 años después](#)
- Área de Conservación La Amistad Caribe (ACLAC) & Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (2016). *Plan general de manejo del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo 2017–2026*. Recuperado de: [Plan General de Manejo RNVS Gandoca Manzanillo 2017-2026.pdf](#)
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1970). *Código Penal*, Ley N.º 4573. (Y sus reformas). . [Sistema Costarricense de Información Jurídica](#)
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1978). *Ley General de la Administración Pública*, Ley N.º 6227. . [Sistema Costarricense de Información Jurídica](#)
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1992). *Ley de Conservación de la Vida Silvestre*, Ley N.º 7317. [Sistema Costarricense de Información Jurídica](#)
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1995). *Ley Orgánica del Ambiente*, Ley N.º 7554. <https://www.pgrweb.go.cr>
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1998). *Ley de Biodiversidad*, Ley N.º 7788. [Sistema Costarricense de Información Jurídica](#)
- Boeglin, N. (2024, 12 de septiembre). Gandoca / Manzanillo: Costa Rica y las obligaciones jurídicas que implica la Convención Ramsar. *El País CR*. Recuperado de: [Gandoca / Manzanillo: Costa Rica y las obligaciones jurídicas que implica la Convención Ramsar | Diario Digital Nuestro País \(elpais.cr\)](#)
- Canales Medina, R. (2024, 23 de julio). *Historia de El Jobo implica recordar la lucha campesina, no hacer politiquería*. *SURCOS Digital*. Recuperado de: [Historia del El Jobo implica recordar la lucha campesina, no hacer politiquería - SURCOS Digital](#)
- Casas J., Repullo JR., Donado J. (2003). *La encuesta como técnica de investigación*.
- Centro de Información Jurídica en Línea. (s. f.). *Límites a la propiedad existente en la Ley N.º 2825 o Ley de Tierras y Colonización*. Universidad de Costa Rica. Recuperado de: <http://cijulenlinea.ucr.ac.cr>
- Centro de Información Jurídica en Línea. (s. f.). *Principio de legalidad como garantía del administrado frente a la administración*. Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica. Recuperado de: <http://cijulenlinea.ucr.ac.cr>
- Centro de Información Jurídica en Línea. (s.f.). *Aspectos generales sobre la normativa agraria*. Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica.

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/>

Chacón Soto, V. (2024, 21 de febrero). *Ambientalistas celebran que Sala Constitucional “salva humedales de ser destruidos por Plan Regulador de Talamanca”*. *Semanario Universidad*. Recuperado de: [Ambientalistas celebran que Sala Constitucional “salva humedales de ser destruidos por Plan Regulador de Talamanca” • Semanario Universidad](#)

Chacón Soto, V. (2024, 29 de julio). *Ambientalista denuncia llamadas amenazantes “por la defensa del Refugio Gandoca Manzanillo”*. *Semanario Universidad*. Recuperado de: [Ambientalista denuncia llamadas amenazantes "por la defensa del Refugio Gandoca Manzanillo" • Semanario Universidad](#)

Chacón Soto, V. (2024, 31 de julio). *Familia Pacheco Dent demanda anular creación del Refugio Gandoca-Manzanillo*. *Semanario Universidad*. Recuperado de: [Familia Pacheco Dent demanda anular creación del Refugio Gandoca Manzanillo • Semanario Universidad](#)

Choubey, J. (2024, 5 de agosto). *El Bhoj Wetland y su permanencia en la lista Ramsar*. *The New Indian Express*. Recuperado de: [Govt denies any threat to Bhoj Wetland delisting from Ramsar Convention list \(newindianexpress.com\)](#)

Convención de Ramsar. (1971). *Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas* (modificada en 1982 y 1987). Ramsar.org. Recuperado de: [El texto actual de la Convención | The Convention on Wetlands, La Convención sobre los Humedales \(ramsar.org\)](#)

Cordero Parra, M. (2024, 28 de mayo). *Ministro de Ambiente ordena investigación ante presunto delito de explotación forestal en el Caribe Sur*. *Semanario Universidad*. Recuperado de: [Ministro de Ambiente ordena investigación ante presunto delito de explotación forestal en el Caribe Sur • Semanario Universidad](#)

De la Cuesta, J. L. (s.f.). *El derecho al ambiente: Su protección por el derecho penal*. Universidad del País Vasco. De: [Ambiente dh y penal Final eRIDP\\_0.pdf](#)

Dupuis, A. (2020) *Qué es y cómo hacer una entrevista semiestructurada*. Recuperado de: [Qué es y cómo hacer una entrevista semiestructurada »](#)

*El Mundo CR* (2024, 16 de enero). *Municipalidad de Talamanca ignora disposiciones de la Sala IV e insiste que Plan Regulador Costero, señala ADITIK*. Recuperado de:

[Municipalidad de Talamanca ignora disposiciones de la Sala IV e insiste que Plan Regulador Costero, señala ADITIK \(elmundo.cr\)](#)

*El Mundo CR.* (2024, 10 de julio). *Sala IV declara incumplimiento de sentencia que ordena delimitación de 188 hectáreas de bosque en Gandoca–Manzanillo.* Recuperado de: [Sala IV declara incumplimiento de sentencia que ordena delimitación de 188 hectáreas de bosque en Gandoca - Manzanillo \(elmundo.cr\)](#)

*El Mundo CR.* (2024, 16 de enero). *Municipalidad de Talamanca ignora disposiciones de la Sala IV e insiste que Plan Regulador Costero, señala ADITIK.* *El Mundo CR.* Recuperado de: [Municipalidad de Talamanca ignora disposiciones de la Sala IV e insiste que Plan Regulador Costero, señala ADITIK \(elmundo.cr\)](#)

*Elaboración de cuestionarios y tratamiento estadístico de los datos (I).* Recuperado de [La encuesta como técnica de investigación. Elaboración de cuestionarios y tratamiento estadístico de los datos \(I\) | Atención Primaria](#)

Hernández Sampieri (2014). *Metodología de la Investigación Sexta Edición*, de: [Metodología de la investigación - Sexta Edición](#)

Informe Final Misión Ramsar de Asesoramiento No. 69 Humedal de Importancia Internacional Caribe Noreste, Costa Rica 3 de Enero 2011: [ram69-costarica\\_sp\\_2011.pdf\(ramsar.org\)](#)

Instituto de Desarrollo Rural (Inder). (2022, 14 de octubre). *61 años de creación del Instituto Costarricense de Tierras y Colonización (ITCO).* Prensa y Comunicación del Inder. Recuperado de: [61 AÑOS DE CREACIÓN DEL INSTITUTO COSTARRICENSE DE TIERRAS Y COLONIZACIÓN \(ITCO\) \(inder.go.cr\)](#)

Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. (2018). *El principio de precaución en el derecho internacional ambiental.* Biblioteca Jurídica Virtual. De: [7.pdf](#)

Ley N° 2825 de 14 de octubre de 1961. *Ley de Tierras y Colonización (ITCO INDER), fecha de vigencia desde: 14 de octubre de 1961. La gaceta No. 278.* Recuperado de: [Sistema Costarricense de Información Jurídica \(pgrweb.go.cr\)](#)

Ley N° 6735 de 29 de marzo de 1982. *Ley que crea el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)* [Actualmente Instituto de Desarrollo Rural (INDER)]. Sistema Costarricense de Información Jurídica. Recuperado de: [Sistema Costarricense de Información Jurídica \(pgrweb.go.cr\)](#)

Ley N° 9036 de 30 de noviembre de 2012. *Ley que transforma el Instituto de Desarrollo*

- Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y crea la Secretaría Técnica de Desarrollo Rural. Sistema Costarricense de Información Jurídica. Recuperado de: [Sistema Costarricense de Información Jurídica \(pgrweb.go.cr\)](http://Sistema Costarricense de Información Jurídica (pgrweb.go.cr))*
- Lira, A. (2018). *Principios del desarrollo sostenible*. Unidades de Apoyo para el Aprendizaje. CUAED / Facultad de Arquitectura, UNAM. Recuperado de: [::: Principios del Desarrollo Sostenible :::](http://::: Principios del Desarrollo Sostenible :::)
- Madrigal, L. M. (2024, 17 de setiembre). *Fincas de Pacheco Dent y otras 133 en Gandoca-Manzanillo deben regresar al Estado, según Procuraduría*. Delfino.cr. De: [Fincas de Pacheco Dent y otras 133 en Gandoca-Manzanillo deben regresar al Estado, según Procuraduría - Delfino.cr](http://Fincas de Pacheco Dent y otras 133 en Gandoca-Manzanillo deben regresar al Estado, según Procuraduría - Delfino.cr)
- Martínez, A. (2024, 10 de septiembre). *Ministro ordenó actualizar internacionalmente área del humedal Gandoca-Manzanillo con mapa que no cuenta 188 hectáreas del refugio*. Delfino.cr. Recuperado de: [Ministro ordenó actualizar internacionalmente área del humedal Gandoca-Manzanillo con mapa que no cuenta 188 hectáreas del refugio - Delfino.cr](http://Ministro ordenó actualizar internacionalmente área del humedal Gandoca-Manzanillo con mapa que no cuenta 188 hectáreas del refugio - Delfino.cr)
- Mohan, V. (2024, 20 de julio). *India faces uphill task to save Bhoj wetland from being delisted as Ramsar site*. *The Times of India*. Recuperado de: [India faces uphill task to save Bhoj wetland from being delisted as Ramsar site | India News - Times of India \(indiatimes.com\)](http://India faces uphill task to save Bhoj wetland from being delisted as Ramsar site | India News - Times of India (indiatimes.com))
- Molina, L. (2023, 12 de diciembre). *Sala IV ordena consultar el Plan Regulador de Talamanca con ADI del territorio indígena Keköldi*. *Semanario Universidad*. Recuperado de: [Sala IV ordena consultar el Plan Regulador de Talamanca con ADI del territorio indígena Keköldi • Semanario Universidad](http://Sala IV ordena consultar el Plan Regulador de Talamanca con ADI del territorio indígena Keköldi • Semanario Universidad)
- Muñoz Solano, D. (2024, 23 de julio). *Caso El Jobo: Gobierno denuncia a empresa de los Arias por falsedad ideológica mientras PLN señala “cortinas de humo”*. *Semanario Universidad*. Recuperado de: [Caso El Jobo: Gobierno denuncia a empresa de los Arias por falsedad ideológica mientras PLN señala “cortinas de humo” • Semanario Universidad](http://Caso El Jobo: Gobierno denuncia a empresa de los Arias por falsedad ideológica mientras PLN señala “cortinas de humo” • Semanario Universidad)
- Murillo, J. A. (2024, 15 de mayo). *¿Están talando árboles en Refugio Gandoca-Manzanillo? Esto dijo Sinac*. *CRHoy.com*. Recuperado de: [¿Están talando árboles en Refugio Gandoca-Manzanillo? Esto dijo Sinac \(crhoy.com\)](http://¿Están talando árboles en Refugio Gandoca-Manzanillo? Esto dijo Sinac (crhoy.com))

- Observatorio de Bienes Comunes UCR. (2025, junio 4). *SINAC no responde a la altura: Refugio Gandoca-Manzanillo sigue en riesgo*. Asociación para el Desarrollo de la Ecología / Universidad de Costa Rica. Documentos oficiales: AEL-00222-2025; CARTA-SINAC-SE-DE-PNH-0020-2025\_AEL-222-2025; AEL-00237-2025. Recuperado de: [SINAC no responde a la altura: Refugio Gandoca-Manzanillo sigue en riesgo - Observatorio de Bienes Comunes](#)
- Olivares, A., & Lucero, J. (2018). *Contenido y desarrollo del principio in dubio pro-natura: Hacia la protección integral del medio ambiente*. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. De: [Contenido y desarrollo del principio in dubio pro natura . Hacia la protección integral del medio ambiente](#)
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) & Instituto de Desarrollo Rural (Inder). (2018). *ITCO – IDA – INDER: Una experiencia con historia*. Recuperado de: [https://www.inder.go.cr/acerca\\_del\\_inder/historia/sistematizacion-ITCO-IDA-INDER.pdf](https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/historia/sistematizacion-ITCO-IDA-INDER.pdf)
- Oviedo, E. (2024, 18 de julio). *Rodrigo Chaves sobre Pacheco Dent: ‘Si encuentran ilegalidad en los permisos, que proceda la justicia’*. *La Nación*. De: [Rodrigo Chaves sobre Pacheco Dent: ‘Si encuentran ilegalidad en los permisos, que proceda la justicia’ | La Nación](#)
- Peña Chacón, M. (2014). Daño, responsabilidad y reparación ambiental en la jurisprudencia costarricense. *Revista Judicial*, (111), 43–66. Poder Judicial de Costa Rica. Recuperado de: [revistajudicial\\_111.pdf](#)
- Peña Chacón, M. (2014). Daño, responsabilidad y reparación ambiental en la jurisprudencia costarricense. *Revista Judicial*, (111), 79–96. Recuperado de: [09\\_archivo.pdf](#)
- Peña Chacón, M. (2019). *Ecologización de los derechos humanos en la jurisprudencia constitucional costarricense*. Recuperado de: [ECOLOGIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL COSTARRICENSE](#)
- Peña Chacón, M. (s. f.). *El derecho al ambiente en la Constitución Política: alcances y límites*. Editorial ISOLMA. Recuperado de [74758.pdf](#)
- Pomareda García, F. (2024, 10 de septiembre). *Alteración del mapa Ramsar y remoción de funcionaria técnica del Programa Nacional de Humedales*. Recuperado de: [Encargada](#)

[de humedales reubicada advirtió que mapa de humedales de protección Ramsar fue modificado y excluyó fincas de Pacheco Dent • Semanario Universidad](#)

Pomareda García, F. (2024, 2 de agosto). *Asociación conservacionista de Talamanca denuncia amenazas de muerte contra sus integrantes*. *Semanario Universidad*. Recuperado de: [Asociación conservacionista de Talamanca denuncia amenazas de muerte contra sus integrantes • Semanario Universidad](#)

Pomareda García, F. (2025, mayo 14). *Seis defensores ambientales y cuatro grupos indígenas enfrentan amenazas de muerte y violencia por sus denuncias*. *Semanario Universidad*. Recuperado de: [Seis defensores ambientales y cuatro grupos indígenas enfrentan amenazas de muerte y violencia por sus denuncias • Semanario Universidad](#)

Rodríguez, D. (2020). *Investigación aplicada: características, definición, ejemplos*. Recuperado de: [Investigación aplicada: características, definición, ejemplos](#)

Rodríguez, G. & Rodríguez, A. (2007). *La problemática agraria de Costa Rica y sus 66 años de historia: 1939–2005*. Recuperado de: <https://www.inder.go.cr/>

Rojas, A. E. (s.f.). *Historia en acción: El modo de vida rural costarricense en el periodo de 1950 al 2000*. [Boletín electrónico, Cátedra de Historia, UNED]. Recuperado de: [Historia en acción: El modo de vida rural costarricense en el periodo de 1950 al 2000](#)

Rojas, D. M. (2010). *La Alianza para el Progreso de Colombia*. Recuperado de: [La alianza para el progreso de Colombia](#)

Romero-Pérez, J. E. (2005). *La reforma del Estado: Perspectivas actuales*. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (108), 1–13. Universidad de Costa Rica. Recuperado de: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/download/9705/9151/13706>

Roux B., Lomnitz L., Seligson M., Menjívar R. (1978). *Estudios Sociales Centroamericanos año vii número 19*. Recuperado de: [reforma agraria.pdf](#)

Salazar, P.(2018) *Diccionario usual del Poder Judicial, Costa Rica., Poder Judicial* Recuperado de: [Diccionario Usual del Poder Judicial - Acerca del diccionario | Diccionario Usual | Poder Judicial](#)

Secretaría de la Convención Ramsar. (1995). *Sitio Ramsar N° 783 — Gandoca-Manzanillo*. Servicio de Información sobre Sitios Ramsar. Recuperado de: [Gandoca-Manzanillo | Servicio de Información sobre Sitios Ramsar](#)

Secretaría de la Convención Ramsar. (2002). *Sitio Ramsar N.º 1206 — Bhoj Wetland (India)*.

- Servicio de Información sobre Sitios Ramsar. Recuperado de: [Bhoj Wetland | Ramsar Sites Information Service](#)
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). (s.f.). *Sitios con declaratoria internacional en Costa Rica*. Recuperado de: <https://www.sinac.go.cr/ES/asp/Paginas/sitiosdecla.aspx>
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación. (2017). *Plan de gestión local Sitio Ramsar Refugio Nacional de Vida Silvestre Mixto Gandoca-Manzanillo, período 2018-2022*. Proyecto Humedales, Costa Rica. Recuperado de: [Microsoft Word - PGLGandoca\\_02oct17.docx](#)
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación. (2017). *Valoración de los servicios ecosistémicos que ofrecen siete de los humedales protegidos de importancia internacional en Costa Rica: Palo Verde, Caribe Noreste, Caño Negro, Gandoca-Manzanillo, Maquenque, Terraba-Sierpe y Las Baulas*. SINAC. Recuperado de: [VALORACIÓN ECONÓMICA DE SIETE HUMEDALES RAMSAR.pdf \(sinac.go.cr\)](#)
- Sistema Nacional de Áreas de Conservación. (s. f.). *Sitios con declaratoria internacional en Costa Rica*. SINAC. Recuperado de: [Sitios con Declaratoria Internacional en Costa Rica \(sinac.go.cr\)](#)
- Ulate Chacón, E. N. (2019). *Nociones de Derecho Agrario en Costa Rica*. ENUC. De: [Nociones de Derecho Agrario en Costa Rica: e N U C | PDF | Agricultura | Área rural](#)
- UNESCO. (1994, 13 de julio). *Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas* (Convención de Ramsar – Irán, 2 de febrero de 1971; modificada según Protocolo de París, 3 de diciembre de 1982; enmiendas de Regina, 28 de mayo de 1987). Paris. Depositaria: Oficina de Normas Internacionales y Asuntos Legales, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Recuperado de: [current\\_convention\\_s.pdf](#)
- Vivero, L. y Sánchez, B. I. (2018). *La investigación documental: sus características y algunas herramientas*. Unidades de Apoyo para el Aprendizaje, CUAED/Facultad de Arquitectura, UNAM. Recuperado de: ([La Investigación Documental: Características y Algunas Herramientas](#))

## **Apéndices**

Los siguientes apéndices reúnen las entrevistas y encuestas cualitativas aplicadas en el marco de la presente investigación. Su finalidad es complementar el análisis documental, normativo y casuístico con insumos provenientes de actores clave vinculados directa o indirectamente con la problemática de adjudicación irregular de tierras en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo.

Estos testimonios constituyen un aporte cualitativo relevante para comprender las dimensiones jurídicas, sociales, ambientales e institucionales del caso, respetando en todo momento la confidencialidad de las personas entrevistadas y los principios éticos de la investigación académica.

### **Apéndice 1: Entrevista a ambientalista**

## **Entrevista Semiestructurada**

**Dirigida a:** Ambientalista local de Gandoca-Manzanillo

**Objetivo:** Recoger la perspectiva comunitaria sobre las adjudicaciones de tierra realizadas por el INDER dentro del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, sus impactos y el papel de la institucionalidad en la protección del territorio.

### **Guía de preguntas:**

#### **I. Identidad y vínculo con el territorio**

**1. ¿Desde cuándo vive o trabaja en Gandoca-Manzanillo?** Tengo 26 años de vivir en Costa Rica, 2 años en San José y lo demás en el Caribe sur.

**¿Cuál es su relación con la comunidad de Gandoca-Manzanillo y con el Refugio Nacional de Vida Silvestre?** Siempre he tenido buenas relaciones con los demás habitantes del Caribe sur pero en los últimos 10 años están llegando cada vez más y más gente, extranjeros y nacionales, quienes construyen sus casas de lujo o hoteles de lujo. Eso ha destruido por completo la cultura, el contacto entre los habitantes, el medio ambiente. Desde hace casi 20 años estoy intentando defender REGAMA y denunciar a los destructores. No vivo dentro ni cerca de REGAMA pero a mí me importa mucho cuando están destruyendo un refugio de vida silvestre, o más bien la vida silvestre en general.

**2. ¿Qué significa para usted, a nivel personal o cultural, vivir cerca del Refugio?** No vivo cerca del refugio pero si paso todos los días por él o hago una vuelta por otras áreas de REGAMA en búsqueda de daños ambientales.

**3. ¿Cómo describiría la relación emocional que tiene la comunidad con este territorio?** Nada. Hace 25 años todo era muy tranquilo acá y prácticamente no hubo daños ambientales comparando con hoy el día. Hoy día mucha gente vendieron sus terrenos a inversionistas. Para ser honesto, los locales no les importa mucho la protección del medio ambiente, lastimosamente.

#### **II. Transformaciones ambientales**

**4. ¿Ha visto cambios en el ambiente? (Como en los animales, árboles, suelo o el mar)** Cambios sobran. Eliminación del sotobosque, tala ilegal y hasta legal del bosque, quebradas desviadas, humedales rellenados, cambio de uso de suelo, etc. Los rellenos de

humedales ha contribuido a los cangrejos casi se han desaparecido! Su hábitat fue destruido!! La socola elimina el hábitat de miles de animales cuales dependen del sotobosque! Si no esta el sotobosque, muchos animales no tiene protección contra sus predadores como las águilas y halcones. El sotobosque también regula la humedad y sostiene el suelo para no ser arrastrado cuando llueve.

**¿Desde su experiencia, ¿cómo describiría la situación actual del Refugio en términos de conservación ambiental?** La situación de REGAMA es critico. En los últimos 15 años han destruido bastante para construir. Sobre todo cuando sacaron la famosa ley Cespedes cual saco parte de REGAMA para entregarlo a los inversionistas. La muni empezó a entregar permiso de construcción. Ahora, con la resolución de la Sala 4, cual obliga al minae de volver a incluir en REGAMA todos las áreas boscosas y humedales y tiene un año para cumplir, ya el senario cambio por completo. Esta resolución ya fue emitido años atrás pero muni ni minae quieren aceptarlo. Es hasta ahora que pusieron el ultimo ultimátum, por fin.

### **III. Adjudicaciones y uso del suelo**

**¿Ha percibido o tiene conocimiento de cambios importantes en el uso del suelo dentro del Refugio en los últimos años, en cuanto a entrega de tierras a personas por parte del Estado?** Si claro. Un caso conocido es lo de la finca de Pacheco en Manzanillo, REGAMA. Ademas cuenta con humedal y arboles centenarios. Talaron arboles con un permiso cual se encuentra suspendido y bajo investigación. Uno de los responsables de esta daño es amigo del presidente Rodrogo Chaves. La amistad es tan fuerte que el presidente salio con el ministro de minae tattenbaum(no se si se escribe asi) en una conferencia de prensa diciendo que claro que existen permiso de tala en CR. Pero nunca menciono que era REGAMA. Suerte, todo ese proyecto fue parado. El entonces presidente del consejo municipal de Talamanca, abuso de su poder para mandar vagonetas con lastre y maquinaria a su terreno en Punta Uva. Ese terreno es humedal y lo denunció 10 años atrás. Perdimos el juicio por un error pero lo denunció de nuevo en varios ocasiones y estamos en la espera de medidas cautelares. Y por su puesto hay personas del gobierno quienes tiene tierras en ese zona. Alvaro Desanti es un de ellos.

**5. ¿Sabe si esas personas eran agricultores o pobladores tradicionales?**

En REGAMA no hay agricultores. Antes si cosechaban el cacao pero después un plaga, años atrás, el cacao se abandono. Mas bien, el cacao es aceptado como parte del sotobosque en caso de abandono.

**6. ¿Puede contar algún ejemplo concreto de cómo la entrega de tierras ha afectado la zona o a la comunidad?** esa pregunta no entiendo

#### **IV. Conocimiento legal y participación**

**9. ¿Sabe si existe alguna ley o norma que protege el Refugio?** Claro que si. Es un refugio mixto pero si cuenta con sus leyes ambientales cuales protegen el ambiente. El problema con ese refugio mixto es que cada vez hay mas construcciones y menos naturaleza. Como es eso posible en un refugio de vida silvestre.

**10. ¿Ha recibido información o capacitación sobre derechos territoriales o ambientales?** Tengo ya 20 años de estar luchando por el medio ambiente. Participe en varios reuniones con las autoridades. Era inspector ambiental del grupo de Covirenas de Minae. Y si, tengo algo de conocimiento sobre las leyes ambientales.

**11. ¿Considera que el INDER o alguna institución ha consultado a la comunidad o ha coordinado con autoridades ambientales antes de entregar tierras?** No tengo mucho experiencia en el tema de Inder. Si se que existen anomalías en la entrega de terrenos. Y ni pensar que van a consultar con autoridades ambientales.

#### **V. Rol institucional y percepción estatal**

**12. ¿Qué opinión tiene sobre el papel del INDER en la protección o deterioro del Refugio?** De nuevo no tengo información sobre lo que hace Inder pero de figo no van a seguir a las las leyes ambientales. El medio ambiente no es su tema

**13. ¿Considera que las instituciones públicas (como el INDER, SINAC, MINAE o la municipalidad) han gestionado adecuadamente el territorio dentro del Refugio?** Jajaja, muni, minae son los responsables de todo el daño que han causado a REGAMA. Son unos corruptos a quienes no les importa un dedo el medio ambiente. Y eso lo puedo confirmar por experiencia propia. Cuantas denuncias he hecho con minae y el minae nunca encuentra el daño. El famoso alcalde Rugeli, se molesto con los 13 humedales

nuevos registrados como tal. El se enfatizo diciendo que antes no eran humedales y de repente si son. La ley de CR es muy clara, todos los humedales son protegidos por el convenio firmado con RAMSAR.

## **VI. Opinión crítica y propuestas**

14. **Desde su perspectiva, ¿qué medidas deberían tomar las instituciones responsables para proteger de forma efectiva el Refugio Gandoca-Manzanillo?** Eso es muy simple: QUE LOS FUNCIONARIOS CUMPLEN CON SUS DEBERES!! Por eso lo pagan cierto?

15. **¿Hay algo más que quisiera agregar que considere importante?** Para salvar nuestra madre Naturaleza en el Caribe sur en general, necesitamos funcionarios de Minae, Muni, Policia, Mina Salud, etc... quienes cumplen con sus deberes, Cero corrupción.

## **Apéndice 2: Entrevista a abogado penalista**

### **Entrevista Semiestructurada**

El objetivo de esta entrevista es obtener un criterio jurídico experto sobre la aplicación del Derecho Penal Ambiental, la responsabilidad penal frente a daños ecológicos y los desafíos normativos asociados. La participación es voluntaria y confidencial. Puede abstenerse de responder cualquier pregunta o finalizar la entrevista en cualquier momento. Muchas gracias por su colaboración.

### **Guía de preguntas**

**1. ¿Cuál es su formación y experiencia profesional en el ámbito penal y ambiental?**

En derecho penal 34 años, en ambiental desde el 2007.

**2. ¿Qué relevancia tiene el Derecho Penal como mecanismo de protección del ambiente en Costa Rica?**

Como bien se conoce, el derecho penal es un medio de control social de ultima ratio, sin embargo, poca eficacia tiene desde esa perspectiva, ya que muchos infringen la norma penal pese a sus consecuencias jurídicas; a pesar de ello el derecho penal resulta necesario en procura de proteger nuestro ambiente.

**3. ¿Considera que los tipos penales contemplados en el Título XIII del Código Penal**

### **son suficientes y eficaces?**

Más que delitos, se debe impulsar políticas públicas de mayor concientización para el ciudadano, donde se le pueda inculcar la importancia de proteger nuestro medio ambiente; sí, considero que son suficientes ya que no es la única manera para proteger nuestros recursos naturales.

#### **4. ¿Qué dificultades prácticas ha observado en la investigación o sanción de delitos ambientales?**

Principalmente la falta de recurso humano policial que vigile y logre aprehender a todos aquellos que infringen la norma, ello provoca la poca eficacia en la aplicación de la norma.

#### **5. Desde su perspectiva, ¿cómo se ha abordado penalmente la afectación de zonas de especial protección, como los Refugios Nacionales de Vida Silvestre?**

Falta una mayor agresividad para actuar con mayor firmeza, pero también debe considerarse que la falta de recursos policiales impide que el fiscal pueda darle un mejor abordaje a los casos.

#### **6. ¿Existen casos en que la adjudicación irregular de tierras en zonas protegidas pueda generar responsabilidad penal?**

Considero que sí, ya que, si son zonas calificadas como protegidas, no se les debe adjudicar a privados que pueden perfectamente causarles daños irreparables.

#### **7. ¿Cuál es el papel de la Fiscalía y de los tribunales en garantizar la tutela penal efectiva del ambiente?**

Considero que, al igual que la policía, los recursos no son suficientes y ello provoca mora judicial en esta materia, lo que podría enviar un mensaje equivocado al ciudadano, en el sentido de que la poca eficacia en la investigación se resume en poco interés, lo cual no siempre es así, ya que los fiscales encargados de esta materia algunos se especializan, pero otros deben asumir otro tipo de delitos. Los Tribunales por su parte, reciben aquellos casos terminados pro el fiscal, quizás con algunas debilidades probatorias por los tiempos de atrasos en que se les envían.

#### **8. ¿Cómo se determina la responsabilidad penal de funcionarios públicos o terceros involucrados en daños ambientales derivados de actos administrativos?**

Tomemos en consideración que tenemos el delito de incumplimiento de deberes, cuando los funcionarios no cumplen con sus funciones, pero además puede que también sean partícipes de los delitos ya que son reclutados por la criminalidad organizada, cito el caso de crucitas donde por

muchos años poco se ha actuado y el daño ambiental es cada vez mayor. También en zonas cuyos permisos se autorizan para la corta de árboles que se encuentran en áreas de protección y, poco o nada se actúa.

**9. ¿Considera que existe un límite claro entre la ilicitud administrativa y la responsabilidad penal?**

Los actos administrativos generan responsabilidad sancionatoria, mientras que la penal también, ambos son excluyentes, por lo tanto, considero que sí ambas tienen un límite claro y preciso.

**10. ¿Qué reformas o medidas recomendaría para fortalecer la respuesta penal frente a los delitos contra el ambiente?**

Primero, dotar de mayores recursos a los operadores involucrados en esta materia, principalmente policías, fiscales, más jueces, aunque sabemos y somos realistas que las políticas económicas y financieras del país son limitadas, será entonces maximizar dichos recursos para que sean más eficaces. También campañas de concientización sobre la importante de cuidar nuestro ambiente, iniciándose en escuelas, colegios y a nivel de medios de comunicación.

**11. ¿Qué mecanismos considera importantes para garantizar el acceso a la justicia penal ambiental por parte de las comunidades afectadas?**

Cualquier ciudadano puede denunciar un delito ambiental por el interés difuso, considero que el acceso a la justicia penal es viable y, solo considero que los resultados de las investigaciones deben ser más cortos y más efectivos al ser sancionados los autores de dichas conductas.

**12. Finalmente, ¿desea agregar alguna reflexión sobre el rol del Derecho Penal en la protección de territorios ecológicamente sensibles como Gandoca-Manzanillo?**

Reiterar que nuestro medio ambiente debe cuidarse si queremos conservarlo “sano”, no solo como lo ocurrido en Gandoca Manzanillo donde en apariencia se autorizó la tala de árboles con permisos “cuestionados”, sino que para todo el país y, que los funcionarios públicos que inobserven sus deberes de probidad sean procesados por las faltas administrativas o conductas delictivas en que incurran.

### **Apéndice 3: Entrevista a juez agrario**

#### **Entrevista Semiestructurada**

El estudio examina la distribución de tierras en territorios ambientalmente protegidos, con énfasis en la situación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, así como la responsabilidad institucional y judicial vinculada a estas adjudicaciones.

El objetivo de esta entrevista es obtener una perspectiva experta desde el ámbito jurisdiccional sobre el papel del Derecho Agrario en la protección del ambiente, el control de legalidad sobre actos administrativos del INDER y los retos en la resolución de conflictos relacionados con tierras en zonas de conservación. La participación es voluntaria y confidencial, y la información obtenida será utilizada exclusivamente con fines académicos. Muchas gracias por su colaboración.

## **Guía de preguntas**

### **1. ¿Cuál es su trayectoria profesional como juez en materia agraria y qué tipo de casos ha conocido vinculados con zonas protegidas o conflictos territoriales?**

Mi trayectoria como juez agrario aproximadamente ronda los 10 años, en las cuales he estado como juez en Goicoechea, Cartago, Pérez Zeledón, Puntarenas, Pococí, Limón, Upala y San Carlos, este último en propiedad hace cinco años. Los casos que se conocen en esta materia son relativos a áreas silvestres protegidas así como territorio indígena

### **2. ¿Cuál considera que es el rol del Derecho Agrario en la regulación del uso de tierras dentro de territorios de especial protección ambiental?**

El derecho agrario juega un rol importante cuando dentro de zonas protegidas se realizan actividades productivas agrarias, ahora bien debe entenderse que este tipo de actividades debe ser permitida y normalmente con una posesión anterior a la creación del área silvestre protegida a fin de justificar la posesión del particular dentro de estas áreas

### **3. ¿En qué medida los principios del Derecho Agrario (función social, sostenibilidad, equidad) pueden entrar en tensión con la protección ambiental?**

Si bien el derecho agrario ha ido evolucionando hacia un mayor respeto con el ambiente, debe entenderse que la actividad agraria normalmente implica mayor desgaste del ambiente natural en el cual se desarrolla.

### **4. ¿Qué criterios utiliza el juez agrario para valorar la legalidad de adjudicaciones hechas por el INDER, especialmente en territorios con restricciones ambientales?**

No es una competencia de los jueces y juezas agrarias determinar la legalidad o no del acto de adjudicación, lo que la persona juzgadora agraria puede revisar es el acto de revocatoria de una adjudicación mediante jerarquía impropia.

### **5. ¿Ha conocido casos donde se haya anulado o revertido una adjudicación por violar principios de sostenibilidad ambiental o legalidad administrativa?**

Si bien desconozco si se ha revocado alguna parcela por ir contra normativa ambiental (debe entenderse que esos aspectos sólo los conoce el Tribunal Agrario), se debe indicar que entre las causales para revocar adjudicaciones a personas beneficiarias el artículo 67 inciso f de la Ley 9036 establece: *f) Por falta a las normas legales para la conservación de los recursos naturales y de cualquier otra normativa que tienda a tutelar el equilibrio ecológico.*

### **6. ¿Considera que existe una adecuada coordinación entre las instituciones administrativas**

### **y el poder judicial en materia de protección territorial?**

Entre el Poder Judicial y otros órganos administrativos hay cooperación en temas de capacitación ambiental, pero debe recordarse que la función del poder judicial no es preventiva, este entra a conocer ante la posible violación de las normas jurídicas

### **7. ¿Existen vacíos normativos o conflictos de interpretación que dificulten la aplicación efectiva de la normativa agraria en zonas protegidas?**

No hay vacíos, la ley de la Biodiversidad en su artículo 52 establece: *“Ordenamiento territorial. Los planes o las autorizaciones de uso y aprovechamiento de recursos minerales, suelo, flora, fauna, agua y otros recursos naturales, así como la ubicación de asentamientos humanos y de desarrollos industriales y agrícolas emitidos por cualquier ente público, sea del Gobierno central, las instituciones autónomas o los municipios, considerarán particularmente en su elaboración, aprobación e implementación, la conservación de la biodiversidad y su empleo sostenible, en especial cuando se trate de planes o permisos que afecten la biodiversidad de las áreas silvestres protegidas.”*

### **8. ¿Qué mecanismos existen para garantizar el acceso a la justicia agraria por parte de comunidades afectadas por decisiones administrativas del INDER?**

La justicia agraria cuenta con un nuevo Código Procesal Agrario, que al igual que la Ley de Jurisdicción Agraria establece la gratuidad como principio y dota de un cuerpo de defensores públicos agrarios para que lleven los procesos de las personas de escasos recursos

### **9. ¿Cuál es su valoración sobre la participación ciudadana y comunitaria en procesos relacionados con la tenencia y uso de la tierra?**

Aún hay desconocimiento por parte de las comunidades sobre los procesos de tenencia y uso de la tierra.

### **10. ¿Desea agregar alguna reflexión sobre el papel del Derecho Agrario y del juez agrario en la defensa del interés público y la protección de territorios como Gandoca-Manzanillo?**

La persona agraria sólo puede conocer de asuntos ambientales cuando estos estén relacionados con actividades agrarias o desarrollo rural, más allá de eso, hay un vacío jurisdiccional con respecto a tribunales ambientales como tales.

#### **Apéndice 4: Entrevista a funcionarios del INDER**

##### **Título del formulario:**

##### **Percepciones institucionales sobre la asignación de tierras en el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo**

El objetivo es conocer la perspectiva institucional de las personas funcionarias del INDER en diferentes áreas sobre los mecanismos de asignación de tierras, los controles internos y los impactos que este proceso puede tener en el territorio, las comunidades y el ambiente.

##### **Preguntas de caracterización (opcionales pero recomendables):**

1. Departamento al que pertenece:
  - Asignación y legalización de tierras

- Dirección Regional
- Dirección Jurídica
- Departamento Financiero
- Área Ambiental o de Desarrollo Sostenible
- Secretaría Técnica de Desarrollo Rural (SETEDER)
- Otro (especifique)

**RESPUESTAS:**

P1: Departamento Financiero

P2: Departamento Financiero

P3: Administración Tributaria

P4: Fiscalización y Servicios Agrarios del Fondo de Tierras

P5: Área Ambiental o de Desarrollo Sostenible

P6: Servicios Agrarios

**2. Años de trabajo en el INDER:**

- Menos de 2 años
- Entre 2 y 5 años
- Entre 6 y 10 años
- Más de 10 años

**RESPUESTA:**

P1: Más de 10 años

P2: Más de 10 años

P3: Entre 6 y 10 años

P4: Más de 10 años

P5: Entre 6 y 10 años

P6: Más de 10 años

**3. ¿Ha trabajado o conoce de cerca casos relacionados con el Refugio Gandoca-Manzanillo?**

- Sí
- No
- Parcialmente

**RESPUESTA:**

P1: Sí

P2: No

P3: No

P4: Sí

P5: Parcialmente

P6: Parcialmente

**Preguntas vinculadas al objetivo general:**

(Analizar la legalidad, sostenibilidad e impacto de la adjudicación de tierras en el Refugio Gandoca-Manzanillo)

**4. ¿Considera que la adjudicación de tierras dentro del Refugio Gandoca-Manzanillo cumple con los principios legales y ambientales vigentes?**

- Sí, totalmente
- Parcialmente
- No
- No conozco del tema

**RESPUESTA:**

P1: No

P2: No conozco del tema

P3: No conozco del tema

P4: Parcialmente

P5: Sí, totalmente

P6: No

**5. ¿Cree que los procedimientos internos del INDER aseguran una adjudicación de tierras transparente y acorde con la función social de la propiedad?**

- Sí
- No
- Depende del caso
- No tengo criterio

**RESPUESTA:**

P1: No

P2: Sí

P3: Depende del caso

P4: Depende del caso

P5: Sí

P6: No

**6. Desde su experiencia institucional, ¿la adjudicación de tierras en zonas ambientalmente frágiles debería...?**

- Estar completamente prohibida
- Ser regulada con criterios técnicos y ambientales más estrictos
- Permitir excepciones según condiciones socioeconómicas
- No tengo una posición definida

**RESPUESTA:**

P1: Estar completamente prohibida

P2: Ser regulada con criterios técnicos y ambientales más estrictos

P3: Ser regulada con criterios técnicos y ambientales más estrictos

P4: Ser regulada con criterios técnicos y ambientales más estrictos

P5: Permitir excepciones según condiciones socioeconómicas

P6: Ser regulada con criterios técnicos y ambientales más estrictos

**Preguntas vinculadas al objetivo específico 1:**

(Examinar las prácticas y criterios aplicados por el INDER en la asignación de tierras dentro del Refugio)

**7. ¿Conoce si se ha adjudicado tierra a personas físicas o jurídicas que no cumplen con los requisitos legales establecidos?**

- Sí
- No
- No tengo conocimiento directo, pero lo he escuchado

**RESPUESTA:**

P1: Sí

P2: No

P3: Sí

P4: No

P5: No tengo conocimiento directo, pero lo he escuchado

P6: Sí

**8. ¿Cree que los estudios de idoneidad (arraigo, necesidad, aptitud productiva) se aplican correctamente en todos los casos?**

- Siempre
- En la mayoría de los casos
- En pocos casos
- No se aplican
- No sé cómo se aplican

**RESPUESTA:**

P1: En la mayoría de los casos

P2: No sé cómo se aplican

P3: No se aplican

P4: En la mayoría de los casos

P5: Siempre

P6: En la mayoría de los casos

**Preguntas vinculadas al objetivo específico 2:**

(Evaluar el cumplimiento de principios de legalidad, sostenibilidad y equidad en los procesos institucionales)

**9. ¿Considera que existe una supervisión efectiva sobre las tierras ya adjudicadas en zonas con régimen especial como Gandoca?**

- Sí
- No
- No se realiza con regularidad
- Desconozco

**RESPUESTA:**

P1: No se realiza con regularidad

P2: No

P3: No se realiza con regularidad

P4: No se realiza con regularidad

P5: Desconozco

P6: No

**10. ¿Se han recibido o gestionado denuncias internas sobre presuntas irregularidades en la adjudicación de tierras?**

- Sí
- No
- No tengo conocimiento

**RESPUESTA:**

P1: Sí

P2: No tengo conocimiento

P3: No tengo conocimiento

P4: No tengo conocimiento

P5: Sí

P6: Sí

**11. ¿Qué tan eficaces considera los mecanismos de control interno para detectar y sancionar posibles adjudicaciones irregulares?**

- Muy eficaces
- Medianamente eficaces
- Poco eficaces
- Inexistentes
- No tengo criterio

**RESPUESTA:**

P1: Medianamente eficaces

P2: Medianamente eficaces

P3: No tengo criterio

P4: Medianamente eficaces

P5: Muy eficaces

P6: Poco eficaces

**Preguntas vinculadas al objetivo específico 3:**

(Identificar los efectos jurídicos, sociales y ambientales de la adjudicación irregular)

**12. ¿Cree que la adjudicación de tierras en zonas de reserva puede tener consecuencias negativas sobre el ambiente?**

- Sí, claramente
- Tal vez, depende del tipo de uso
- No necesariamente
- No tengo criterio

**RESPUESTA:**

P1: Sí, claramente

P2: Tal vez, depende del tipo de uso

P3: Sí, claramente

P4: Tal vez, depende del tipo de uso

P5: Tal vez, depende del tipo de uso

P6: Sí, claramente

**13. ¿Qué consecuencias jurídicas podrían derivarse de una adjudicación irregular dentro de un refugio natural? (Respuesta abierta)**

**RESPUESTA:**

P1: Indemnización por sentencias, daños ambientales, pago costas

P2: No tengo conocimiento

P3: Contaminación

P4: Su posterior nulidad de título, la Sala IV hoy en día tiene todo en suspensión hasta que se publiquen los nuevos límites del Refugio, cualquier acto administrativo incluso por información posesoria está vedado resolver por jueces y entes administrativos

P5: Revocatoria de la adjudicación con pago de mejoras

P6: Sería una amenaza al medio ambiente y a los animales que tienen su hábitat ahí

**14. ¿Qué impactos sociales ha observado usted o su departamento en casos de conflictos por tierras en zonas protegidas? (Respuesta abierta)**

**RESPUESTA:**

P1: Desempleo, pobreza, violencia

P2: No tengo conocimiento

P3: No he observado ninguno en mi departamento

P4: Conflictos de raza, culturas, económicos, comerciales, hoteleros, y múltiples impactos por la falta de seguridad jurídica e interinstitucional. La parte indígena es otro tema preocupante y los afro ocupantes están en disputa de quién estuvo ahí primero

P5: Cuando existe falta de conocimiento por parte de los ocupantes, suelen darse malos manejos de los recursos naturales, ante la necesidad inminente de las familias por buscar alimentos y recursos (extracción de madera, plantas o drenado de humedales). La adjudicación, o más bien arriendo, de patrimonio natural del Estado a un beneficiario debe hacerse mediante la sesión de derechos de uso sostenibles, sin interferir con la dinámica natural del ecosistema. Requiere asistencia y capacitación, pero podría beneficiar a comunidades rurales si se gestiona apropiadamente

P6: Impacto social brusco porque son áreas que deben ser protegidas y son inalienables, imprescriptibles y fuera del comercio de los hombres.

**Apéndice 5: Entrevista a miembros de la comunidad**  
**Percepciones comunitarias sobre la asignación y protección de tierras en el Refugio**  
**Nacional Gandoca-Manzanillo**

**1. Edad:**

P1: 36

P2: 32

P3: 32

P4: 66

P5: 56

P6: 51

**2. Sexo:**

P1: Femenino

P2: Masculino

P3: Femenino

P4: Masculino

P5: Femenino

P6: Masculino

**3. ¿De dónde es usted? (Provincia, cantón):**

P1: Moravia

P2: San José

P3: San José

P4: Cartago, Cantón Central

P5: Limón

P6: Guanacaste

**4. ¿Cuál es su relación con Gandoca-Manzanillo?**

P1: No tengo relación directa con la zona

P2: No tengo relación directa con la zona

P3: He visitado ocasionalmente

P4: No tengo relación directa con la zona

P5: Vivo actualmente en Gandoca-Manzanillo

P6: Visito frecuentemente la zona

**5. ¿Cuánto tiempo ha vivido o vivió en Gandoca-Manzanillo?**

P1: (sin respuesta)

P2: (sin respuesta)

P3: (sin respuesta)

P4: (sin respuesta)

P5: Entre 5 y 10 años Más de 10 años

P6: (sin respuesta)

**6. ¿Conoce qué es el Refugio Nacional Gandoca-Manzanillo?**

P1: No

P2: No

P3: Sí

P4: Sí

P5: Sí

P6: Sí

**7. ¿Considera importante la protección del Refugio para el país?**

P1: (sin respuesta)

P2: (sin respuesta)

P3: Muy importante

P4: Muy importante

P5: Algo importante

P6: Muy importante

**8. Si ha visitado el Refugio, ¿ha notado cambios en el ambiente (flora, fauna, acceso, etc.)?**

P1: Sí

P2: Sí

P3: No

P4: No aplica

P5: No

P6: Sí

**9. ¿Considera que los límites del Refugio se han respetado adecuadamente?**

P1: No

P2: No

P3: Sí

P4: No

P5: Sí

P6: No

**10. ¿Sabe qué es el INDER?**

P1: No sabe

P2: No sabe

P3: Sí

P4: Sí

P5: No

P6: Sí

**11. ¿Tiene conocimiento de adjudicaciones de tierra dentro del Refugio por parte del INDER?**

P1: No sabe

P2: Nunca

P3: No

P4: No sabe

P5: (sin respuesta)

P6: No

**12. ¿Cree que el INDER actúa de forma transparente en la distribución de tierras?**

P1: No sabe

P2: Deforestación, Construcciones nuevas, Pérdida de biodiversidad

P3: No sabe

P4: No sabe

P5: (sin respuesta)

P6: No

**13. ¿Considera que el Estado consulta adecuadamente a las comunidades antes de adjudicar tierras?**

P1: Deforestación, Construcciones nuevas, Pérdida de biodiversidad, Menor acceso a tierra para personas locales

P2: No sabe

P3: Nunca

P4: Casi nunca

P5: (sin respuesta)

P6: A veces

**14. ¿Qué tipo de impactos ha notado o cree que podrían darse por estas adjudicaciones?**

P1: No sabe

P2: Sí

P3: Deforestación, Pérdida de biodiversidad, Menor acceso a tierra para personas locales, Contaminación

P4: Construcciones nuevas

P5: Nula

P6: Pérdida de biodiversidad

**15. ¿Cree que las adjudicaciones han beneficiado a la comunidad?**

P1: No

P2: SINAC, MINAE, Municipalidad

P3: No

P4: No sabe

P5: MINAE

P6: No

**16. ¿Qué nivel de confianza tiene en la forma en que el Estado administra las tierras en zonas protegidas?**

P1: INDER, SINAC

P2: No tengo opinión

P3: No

P4: Nula

P5: Irregular

P6: Baja

**17. ¿Qué instituciones considera usted responsables de proteger adecuadamente estas áreas?**

P1: No tengo opinión

P2: Reuniones con los locales que inciten a la concientización, promover incentivos para que cuiden el refugio y mejor fiscalización

P3: MAG, INDER, SINAC, Municipalidad, Organizaciones ambientales locales

P4: Organizaciones ambientales locales

P5: Leyes fuertes contra la corrupción

P6: MAG, INDER, SINAC, MINAE, Municipalidad, Organizaciones ambientales locales, Comunidad organizada

**18. ¿Cómo describiría la gestión del Refugio en los últimos años?**

P1: Mayor control en la asignación de tierras

P2: (sin respuesta)

P3: No tengo opinión

P4: Irregular

P5: (sin respuesta)

P6: Irregular

**19. ¿Qué sugerencias daría para mejorar la protección del Refugio?**

P1: (sin respuesta)

P2: (sin respuesta)

P3: Que las municipalidades tomen en serio la participación de las Juntas de Desarrollo

P4: Eliminar la participación del Estado

P5: (sin respuesta)

P6: Intervención de profesionales en biodiversidad y activistas

**20. Indique brevemente qué tipo de cambios.**

P1: (sin respuesta)

P2: (sin respuesta)

P3: (sin respuesta)

P4: (sin respuesta)

P5: Cárcel por los corruptos

P6: En las partes altas se notan espacios entre árboles como si algo extraño hubiese ocurrido, como tala de árboles

**21. ¿Por qué?**

P1: (sin respuesta)

P3: (sin respuesta)

P4: (sin respuesta)

P6: Porque no se nota ningún desarrollo a favor

**22. ¿Qué propuestas tiene para garantizar una mayor participación de la comunidad?**

P3: (sin respuesta)

P4: Crear una cooperativa

P6: Incorporación a procesos de investigación

## Anexos

**Anexo 1:** Fuente periodística de *Delfino.cr*: Tablas elaboradas con datos del Registro Nacional de la Propiedad (16 y 17 de septiembre de 2024), sobre fincas contenidas en el oficio DAA-OFI-370-2022 de la Procuraduría General de la República.

Tablas Elaboración propia con datos del Registro Nacional de la Propiedad del 16 y 17 de septiembre de 2024 según datos de las fincas contenidas en el oficio DAA-OFI-370-2022 de la PGR.

**FINCAS DE PACHECO DENT Y OTRAS 133 EN GANDOCA-MANZANILLO DEBEN REGRESAR AL ESTADO, SEGÚN PROCURADURÍA** 17 Set, 2024 • 3:01 PM

Foto: Imagen satelital de agosto de 2024 que muestra la tala en una de las fincas del

empresario Pacheco Dent. | Google Earth.

**Antecesor del Inder trasladó terrenos del Refugio Gandoca-Manzanillo a manos privadas.**

**Ciento treinta y cinco fincas que el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), antecesor del actual Instituto de Desarrollo Rural (Inder) trasladó a manos privadas desde el año 1991 en el territorio del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo (REGAMA) deben volver a manos del Estado costarricense.**

Así se desprende de pronunciamientos de la **Procuraduría General de la República (PGR), ente que funge como Abogado del Estado**, emitidos desde el año 2022 y reiterados durante este 2024 en medio de la controversia por los permisos de tala que el Ministerio de Ambiente y Energía (Minae) ha entregado en el Caribe Sur, particularmente en fincas del empresario **Allan Pacheco Dent**.

Uno de los documentos en poder de *Delfino.cr* fue suscrito por **Susana Fallas Cubero y Hazel Hernández Calderón**, procuradora y abogada de la Procuraduría, respectivamente. Este iba dirigido, en marzo de 2022, a **Luis Diego Aguilar Monge** por su condición de presidente ejecutivo del Instituto de Desarrollo Rural (Inder), y en él se informaba que en virtud de la sentencia de la Sala Constitucional de 2019 que anuló el cambio de límites del REGAMA, el **Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac)** debía proceder en un plazo de 12 meses a delimitar nuevamente el área protegida.

En virtud de esa orden, las procuradoras reportaron al Inder una **lista de terrenos inscritos que fueron identificados por el Sinac en 2020 y 2021 con presencia de bosques**, y que se pasaron a manos privadas con posterioridad a la creación del REGAMA el 1 de julio de 1985, por el decreto 16614-MAG.

Fallas y Hernández advirtieron al Inder que **algunos de esos terrenos tenían humedales y otros invadían la Zona Marítimo Terrestre**.



*Fincas 7-48141 y 7-59699 de Playa Manzanillo S.A., del empresario Pacheco Dent, superpuestas con el mapa de cobertura forestal del Sistema Nacional de Áreas de Conservación del 2023. Según el Instituto Geográfico Nacional, la finca más grande invade la Zona Marítimo Terrestre, mientras que según el Sinac, la pequeña es 91% bosque. | Elaboración propia en el SNIT del IGN.*

En su pronunciamiento, las dos abogadas hicieron una recapitulación de los hechos que llevaron a que hoy esos terrenos que deberían estar en manos y protección del Estado, estén ahora en manos privadas.

En primer lugar, recordaron que el 15 de marzo de 1988 (casi tres años después de creado el REGAMA), el Decreto Ejecutivo 18.220 creó el **proyecto de titulación Limón-BIRF**, del cual se originó la **finca 39.050** en la provincia de Limón, y que estuvo inscrita a nombre del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) hasta que fue cerrada en el año 2009.

**Dato D+:** En Costa Rica, cuando una finca es "cerrada" en el Registro Nacional de la Propiedad, significa que esa propiedad ya no existe de manera independiente en el sistema registral. Este cierre ocurre por varias razones, como la fusión de la finca con otra, la subdivisión en nuevas propiedades o la expropiación. En términos prácticos, la finca original se desintegra registralmente y los nuevos lotes o propiedades que resultan de la modificación reciben nuevas identificaciones en el registro.

En segundo lugar, recordaron que por las leyes 7032 y 7174 de los años 1986 y 1990, la *Ley Forestal* fue reformada en el concepto de "Patrimonio Forestal del Estado", entendido como aquel

constituido por *"todos los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, de las áreas declaradas inalienables, de las fincas inscritas a su nombre y de las pertenecientes a las municipalidades, a las instituciones autónomas y a los demás organismos de la Administración Pública"*.

Bajo ese marco legal y de tiempo, la Procuraduría señaló que **los bosques y terrenos forestales de la finca 39.050 eran parte del Patrimonio Forestal del Estado**, y que las reformas en cuestión que se hicieron a la ley declararon que eran *"inembargables e inalienables"*, de modo que **su posesión por parte de particulares no causaba derecho alguno a su favor, mientras que el derecho del Estado de reivindicar su propiedad era imprescriptible**.

La condición de "inalienabilidad" implica que esos terrenos **no pueden comerciarse, cederse, venderse, donarse o hacerse con ellos cualquier tipo de negocio** que comprometa su condición de ser propiedad del Estado.

### **Propiedades identificadas por la Procuraduría General de la República que deben retornar a manos del Estado:**

**Número de finca, Propietario, Tamaño (m<sup>2</sup>), Porcentaje de la finca que tiene bosque según el SINAC:**

7-160903, Roka del Río Sociedad Anónima, 1346, 100%

7-160756, Specifying Techniques Sociedad de Responsabilidad Limitada, 1578, 100%

7-160971, Shiba Inu Limitada, 2179, 99

7-160753 ,3-102-839022 Sociedad de Responsabilidad Limitada, 863, 98

7-126145 ,Soukha Chihett Sociedad de Responsabilidad Limitada, 4500, 97

7-106566, Monkey Mike Sociedad Anónima, 4525, 96

7-58792, "(Se dividió formando nueve fincas, de la 7-184087 a la 7-184096, todas a nombre de Trogon Verdeazul Limitada)", 8792, 95

7-160498, Shiba Inu Limitada, 601, 93

7-59703,(Cerrada al reunirse con otra formando la finca 7-195707 a nombre de GLA Group Trust Division Limitada),21677,92

7-160967,Shiba Inu Limitada,1528,92

7-160495,Shiba Inu Limitada,992,92

7-59699,Playa Manzanillo S.A. (Pacheco Dent),31789,91

7-160920,Playa Grande Dreams Limitada,2100,90

7-116181,Ana Isabel Ruano Sánchez,10000,90

7-160499,Shiba Inu Limitada,707,88

7-106568,Monkey Mike Sociedad Anónima,4736.8,86

7-160522,Shiba Inu Limitada,2030,85

7-111360,Servidumbre de paso de dos personas jurídicas,362,84

7-63284,Las Casitas Verdes A K D Sociedad Anónima,37298,84

7-140175,Shiba Inu Limitada,5001,83

7-74245,Corporación Oceánica de Turismo S.A.,399.47,83

7-119316,Florentino Grenald Hansel,9500,82

7-162938,Sara Emilia Town Sociedad Anónima,839,81

7-162939,Sara Emilia Town Sociedad Anónima,831,81

7-59928,Jevrenovitch Fernández Eduardo Draga,2977.98,80

7-63747,Climaire Sociedad Anónima,10000,80

7-179910,Mario Gerardo Jiménez Umaña,1136,79

- 7-160496,Shiba Inu Limitada,1492,77
- 7-160488,Esperanzas y Sueños Playa Grande Sociedad de Responsabilidad Limitada,3028,76
- 7-161861,Refugio de Hadas Sociedad de Responsabilidad Limitada,538,76
- 7-162950,Sara Emilia Town Sociedad Anónima,848,76
- 7-140174,Shiba Inu Limitada,5016,75
- 7-162940,Sara Emilia Town Sociedad Anónima,1122,74
- 7-160526,Los Ríos de Valdivia Limitada,1291,72
- 7-160782,Nina Jane Segal,1156,72
- 7-105770,LTMedia CAM Sociedad Anónima,2541,72
- 7-106567,Michael Andrew Bearden y Allison Lynn Bearden,7817.19,68
- 7-160900,Mamica Sociedad Anónima,1052,67
- 7-160497,Tajo Sunshine Sociedad de Responsabilidad Limitada,1646,64
- 7-59463,Makivista Sociedad de Responsabilidad Limitada,3675,63
- 7-58794,"Sylvie Vallier de Azevedo, Pedro Paulo Aguiar de Azevedo Junior, Laurente Yves Andre Perrissin Fabert, Alexandra Huguette Richard, Ricardo Groppo Gordillo, Virginia Brandt (un sexto cada uno)",3746,63
- 7-160528,Shiba Inu Limitada,2285,59
- 7-64551,We Out Here Enterprise Limitada,496.56,57
- 7-160902,Inversiones Paihuen CR Sociedad Anónima,1488,57
- 7-105545,Nesta Investments PGB Sociedad Anónima,1000,56

- 7-160966,Shiba Inu Limitada,938,55
- 7-160921,Playa Grande Dreams Limitada,1044,53
- 7-160965,Shiba Inu Limitada,869,52
- 7-140277,Álvaro Escamilla Gutiérrez y Claribeth Vargas Rodríguez (un medio cada uno),1701.21,50
- 7-160527,The Oasis at Puket Sociedad de Responsabilidad Limitada,1280,46
- 7-160486,Shiba Inu Limitada,1242,46
- 7-111361,Inversiones Famova FMV Limitada,361.85,45
- 7-62686,Roka Loma del Caribe Sociedad Anónima,5673.5,45
- 7-160494,Shiba Inu Limitada,975,42
- 7-174210,(Finca cerrada tras reunirse formando la finca 7-184233 a nombre de FABIAN EDUARDO CHAVERRI CALVO),481,42
- 7-160500,Credibanjo Sociedad Anónima,1207,40
- 7-57227,3101510833 Sociedad Anónima,1272,40
- 7-160755,3-102-852836 Sociedad de Responsabilidad Limitada,1409,39
- 7-162945,Sara Emilia Town Sociedad Anónima,808,37
- 7-173169,María Isabel Caballero Ruiz,710,36
- 7-164514,Corporación Mauve de Costa Rica Sociedad Anónima,1498,36
- 7-140276,Álvaro Escamilla Gutiérrez y Claribeth Vargas Rodríguez (un medio cada uno),1683.6,35
- 7-160542,Christopher John Deisinger,934,35

- 7-160541,Cuzco Imperial Sociedad de Responsabilidad Limitada,1435,35
- 7-160388,Mario Jiménez Umaña,430,35
- 7-63157,We Out Here Enterprise Limitada,673.1,35
- 7-160521,Los Maitenes Limitada,1139,33
- 7-58796,Ecodesarrollo de Manzanillo E.D.M. Sociedad Anónima,3531.73,31
- 7-160754,Adalina y Adriano Enterprises LLC Sociedad de Responsabilidad Limitada,863,31
- 7-108408,"Claribeth Vargas Rodríguez (dueña de usufructo), Wilfran Gerardo Escamilla Vargas y Marcela Escamilla Vargas (un medio en la nuda)",5000,30
- 7-160970,Proyecto y Desarrollos Cárnicos Sociedad Anónima,1387,29
- 7-140077,Sinacantán Caribe Limitada,663,28
- 7-160922,Playa Grande Dreams Limitada,1154,27
- 7-63262,Tara Jean Averill,7545,26
- 7-172715,Shara Yimel Smud Brown,1040,25
- 7-162946,Sara Emilia Town Sociedad Anónima,846,24
- 7-62153,Johnny Bustamante Cerdas,810.11,23
- 7-168631,Muraso Vivienda Sociedad de Responsabilidad Limitada,1272,23
- 7-63256,Breizh Sociedad Anónima,5000,23
- 7-160717,John Paul Presto y Jackie Lee Presto (un medio cada uno),2500,23
- 7-63258,Îles de la Petite Terre Sociedad Anónima,16641.22,21% bosque y 23% humedal
- 7-63261,Tabba Internacional Sociedad Anónima,7924.45,21

- 7-66043,Finca Las Divinas Sociedad de Responsabilidad Limitada,7025.8,21
- 7-66053,Comercializadora del Caribe Comeca Sociedad Anónima,876.79,20
- 7-162947,Sara Emilia Town Sociedad Anónima,849,20
- 7-160520,Shiba Inu Limitada,1259,19
- 7-74377,Planet Café Sociedad Anónima,4304.47,19
- 7-160525,Daniel Leroy Lorain IV,1100,19
- 7-119366,ACM Faith CR LLC Sociedad de Responsabilidad Limitada,5000,18
- 7-63263,Tabba Internacional Sociedad Anónima,11886.7,17
- 7-160540,José Carlos Salom Pacheco,994,16
- 7-81898,Ropeya de Dallas Sociedad Anónima,12000,16
- 7-160539,Andrés Alexis Alpízar Campos y Francisco Mauricio Alpízar Campos (un medio cada uno),925,16
- 7-55262 ,,
- ,Rovno Internacional Sociedad Anónima,16761.14,16
- 7-174211,(Cerrada al reunirse con otra formando la finca 7-184233 a nombre de FABIAN EDUARDO CHAVERRI CALVO),481,16
- 7-63259,José Andrés Tercero Suazo,7924.5,15
- 7-63157,We Out Here Enterprise Limitada,673,15
- 7-160501,Shiba Inu Limitada,1505,14
- 7-58793,Eduardo Wallen Córdoba,3149,14
- 7-63260,Tomás Federico Aguilar Quirós,17169.65,13

- 7-160969,Shiba Inu Limitada,1374,13
- 7-160487,Los Sueños del Nilo Sociedad de Responsabilidad Limitada,1519,11
- 7-114198,Muraso Vivienda Sociedad de Responsabilidad Limitada,1953.79,9
- 7-83319,Kate Bentley,1591.96,8
- 7-167740,José Eli Cano Acosta,1531,7
- 7-62762,Cinco del Lario Sociedad Anónima,55096.34,7
- 7-83321,Kate Bentley,945.65,7
- 7-160419,Inversiones Amadin Sociedad de Responsabilidad Limitada,1518,4
- 7-63145,Milshi Corporación Sociedad Anónima,69684.26,3
- 7-63257,Inversiones Utópicas Crusta Sociedad Anónima,10000,3
- 7-180980,Stephanie Patricia Soto Chinchilla y Meriana Porras Marín (dueñas de un medio cada una),478,3
- 7-144750,SBA Torres Costa Rica Limitada,400,3
- 7-160781,Consultores Financieros Cofin Sociedad Anónima,1000,2
- 7-64549,Roka Loma del Caribe Sociedad Anónima,26785.35,2
- 7-160968,Shiba Inu Limitada,336,2
- 7-109723,Maritza de los Ángeles Gómez Córdoba,10090.22,1
- 7-75683,LCD Cocles Sociedad de Responsabilidad Limitada,2551.15,1
- 7-66042,"Sherry Luisa Martin Lackwood (4927 m<sup>2</sup>), Patrimonio Global Sociedad Anónima (43466 m<sup>2</sup>)",48393,1
- 7-108696,José Andrés Tercero Suazo,10820.12,1

7-44649,Germán Yesuan Duarte,33503.6,0.3

7-162948,Sara Emilia Town Sociedad Anónima,4892

**Tabla: [Delfino.crFuente](#): Elaboración propia con datos del Registro Nacional de la Propiedad del 16 y 17 de septiembre de 2024 según datos de las fincas contenidas en el oficio DAA-OFI-370-2022 de la PGR [Descargar los datos](#).**

La Procuraduría recordó que en un caso similar a este, en 1994, la Sala Constitucional anuló el proceso de parcelación que el IDA estaba realizando en la finca **Salinas II, en la Zona de Conservación de Tivives**, ubicada al este de Puerto Caldera, pues **se estaba haciendo con posterioridad a que entró a regir el decreto 17.023** del 6 de mayo de 1986 que creó esa área silvestre protegida, lo que implicaba que desde esa fecha, esos terrenos eran del Estado y por ende el IDA no podía entregarlos a privados.

En el informe además se hizo ver que **el IDA traspasó a privados fincas que invaden la Zona Marítimo Terrestre**, pese a que esas franjas nunca estuvieron bajo su poder para poder trasladarlas desde un inicio.

Fallas y Hernández recordaron que la *Ley de Tierras y Colonización*, que data del 14 de octubre de 1961 (27 años antes de la creación del REGAMA y 24 años antes del proyecto de titulación del IDA) indica que **son inalienables los territorios comprendidos en la Zona Marítimo Terrestre de 200 metros de ancho a lo largo de las costas de ambos mares**.

De este modo, ambas funcionarias señalaron al Inder que el IDA no debió haber cedido a privados esos terrenos, porque el decreto 18.220 que creó el proyecto de titulación señalaba que la cesión al IDA no incluía las zonas que por motivo de la *Ley de Tierras y Colonización*, la *Ley Forestal*, o por otras causas legales, no pudieran ser traspasados.

*La zona marítimo terrestre no formaba parte de los terrenos traspasados al IDA al amparo del Decreto 18220, conforme al artículo 7, inciso b) de la Ley 2825, y por existir “causas legales” que impedían su traspaso: artículos 3.I y 69 de la Ley de Aguas; y numerales 1 y 9 de la Ley sobre la zona marítimo terrestre.*

La Procuraduría recordó que por disposición del *Código Civil*, **cualquier negocio que pretenda disponer de bienes demaniales es absolutamente nulo**, y que la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en una sentencia del año 2007 que se ha reiterado desde entonces, indicó

que los bienes demaniales simplemente no pueden transarse ni negociarse, pues al ser del Estado son imprescriptibles, intransmisibles e inalienables.

Finalmente, Fallas y Hernández señalaron al Inder que ya la Sala Constitucional y la propia PGR habían declarado en 1998 y 2003 la **responsabilidad del instituto por haber pasado a manos privadas tierras dentro de un área silvestre protegida**, y que esa entidad tenía la responsabilidad de **plantear las acciones administrativas o judiciales que correspondan**, para recuperar los bienes muebles e inmuebles que hayan sido apropiados ilegalmente.

Pese a que la Abogacía del Estado reportó al Inder el listado de fincas sobre las cuales debía activar el proceso de "lesividad" para que fueran regresadas al Estado, **ese instituto no accionó el mecanismo**.

El 18 de abril de 2023 la Procuraduría reportó a **Marco Levi Virgo**, el abogado ambientalista que logró la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley que alteró los límites del Refugio Gandoca-Manzanillo, que **la responsabilidad de activar el proceso de lesividad**, según la ley, **corresponde a la institución que emitió el acto contrario a derecho**, es decir, el Inder:

*Por ser actos provenientes de una institución autónoma, en acatamiento del voto constitucional 2019-12745, el 7 y 8 de marzo del 2022 se remitieron a la Junta Directiva y al Presidente Ejecutivo de ese Instituto, los oficios con documentación complementaria, a fin de que se procediera con la declaratoria de lesividad de los actos administrativos dictados por ese Instituto y la interposición de los procesos correspondientes. De lo anterior se sigue que no corresponde a la Procuraduría General de la República interponer los procesos de lesividad concernientes a los actos administrativos emitidos por la citada institución autónoma".*

El 1 de julio del 2024 la Procuraduría General de la República **reiteró la orden al Inder** de realizar los procesos de lesividad, sin embargo, a la fecha estos no se han llevado a cabo.

Tres días después, el 4 de julio, el procurador general nombrado por el actual gobierno, **Iván Vinicio Vincenti Rojas** acusó ante la Sala Constitucional que a pesar de haberle suministrado en **2022** el listado de las fincas que debían devolverse a manos del Estado mediante el proceso de lesividad, el Inder no había acatado la instrucción.

En dicho informe Vincenti señaló como uno de los casos más graves la finca 7-48141 del empresario **Allan Pacheco Dent**, pues según estudios del Sinac y del Instituto Geográfico Nacional (IGN) que aportó como pruebas al tribunal, **un 20% de la finca invadía la Zona Marítimo Terrestre**, mientras que en la finca 7-64544 a nombre de **Gypsy Rain Sociedad Anónima**, la invasión a la ZMT representaba un 52% del área del terreno.

**Propiedades identificadas por la Procuraduría General de la República que deben retornar a manos del Estado y sobre las cuales el Instituto Geográfico Nacional reportó que invaden la Zona Marítimo Terrestre**

<b>Finca</b>	<b>Propietario</b>	<b>Tamaño (m<sup>2</sup>)</b>
<b>7-48141</b>	<b>Playa Manzanillo S.A. (Pacheco Dent)</b>	<b>122 388</b>
<b>7-44652</b>	Ingrid Yamira Lewins Peña	94 151
<b>7-55263</b>	Transferencias Tecnológicas Sociedad Anónima	34 217
<b>7-75869</b>	Kekoldi Sociedad Anónima	33 768
<b>7-59705</b>	Ecodesarrollo de Manzanillo E.D.M. Sociedad Anónima	33 516
<b>7-109220</b>	Servicentro Matina Sociedad Anónima	20 465
<b>7-60570</b>	Odio y Gamez Sociedad Anónima	15 000
<b>7-63151</b>	(Cerrada al reunirse con otra formando la finca 7-194688 a nombre de Ecoral Sociedad Anónima (77.9%) y Causran Limitada (21.1%))	14 089
<b>7-73968</b>	Anjelika Leonidowna Kaufman	7 623
<b>7-125412</b>	Christine Raine Rodríguez, Tanya Raine Rodríguez y Daniel Felipe Raine Rodríguez (un	5 024

Finca	Propietario	Tamaño (m <sup>2</sup> )
	tercio cada uno)	
7-140178	PTFI Sociedad de Responsabilidad Limitada	5003
7-168103	(Cerrada al reunirse con otra formando la finca 7-194693 a nombre de Selva Katu Limitada)	4 827
7-168575	(Cerrada al reunirse con otra formando la finca 7-194691 a nombre de Selva Katu Limitada)	4 827
7-64544	Gypsy Rain Sociedad Anónima	4 149
7-160783	Shiba Inu Limitada	1 900
7-160901	Mamica Sociedad Anónima	1 038

Tabla: [Delfino.crFuente](#): Elaboración propia con datos del Registro Nacional de la Propiedad del 16 y 17 de septiembre de 2024 según datos de las fincas contenidas en el oficio DAA-OFI-370-2022 de la PGR [Descargar los datos](#)

Vincenti también acusó ante la Sala que **a pesar de que en 2020 se conformó una comisión especial encargada de cumplir la orden** dada por el tribunal de establecer los límites del Refugio Gandoca-Manzanillo, y que **rindió un informe desde el 11 de abril de 2023, el Minae no había emitido el decreto necesario** para promulgar dichos límite.

El procurador señaló que promulgar la norma con los límites es *"requisito indispensable para la adecuada defensa del Patrimonio Natural del Estado y el cumplimiento de la sentencia 12745-2019 de esa Sala"*.

La falta de definición, identificación y reincorporación de la totalidad de las áreas del Patrimonio Natural del Estado al REGAMA, ordenada en la sentencia 12745-2019, conlleva un **estado de incertidumbre sobre el uso adecuado de los terrenos** y plantea conflictos de competencia entre el SINAC y la Municipalidad de Talamanca para su

administración".

Vicenti agregó que la falta de límites claros conlleva el **riesgo de que la Municipalidad de Talamanca otorgue concesiones sobre terrenos clasificados como bosque** que se ubican dentro de la Zona Marítimo Terrestre, irrespetando las competencias y características de cada ecosistema en claro desacato a la orden de la Sala.

Asimismo, señaló a los magistrados que la institución que él lidera le aclaró en octubre de 2022 al Director Regional del Área de Conservación La Amistad Caribe que la orden que le dio la Sala al Sinac en 2019, de delimitar las zonas cubiertas de bosque, no tenía relación con la definición de los límites del Refugio Gandoca-Manzanillo, pues la sentencia constitucional anuló el único artículo que tenía la ley impugnada y por ende, ello implicaba que **debía regresar las cosas a su estado original, reestableciendo los límites a los que existían antes de la ley 9223.**

*La Ley 9223 se compone de un solo artículo, que establecía los límites del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo, el cual fue anulado, en el voto 2019-12745, “en lo que respecta a los terrenos comprendidos en la zona boscosa...”. Esta declaratoria judicial de nulidad implica retornar las cosas a su estado original, conlleva el restablecimiento de la situación al estado anterior a la emisión de la Ley 9223, por lo cual, evidentemente, los límites tal y como fueron definidos en la Ley 9223 no subsisten”.*

**Anexo 2:** Comunicado de prensa de la Defensoría de los Habitantes

Ante reiterados incumplimientos a órdenes de la Sala Constitucional  
**Defensoría solicitó medida cautelar  
 en caso Gandoca-Manzanillo**

\*El estudio legal presentado por Defensoría se sustenta a través de 86 páginas que sustenta la petición formal.

Miércoles 26 de Febrero 2025. La Defensoría de los Habitantes, como contralor de legalidad y garante de protección de los derechos humanos, entre ellos, el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, tutelado a nivel constitucional e internacional, acudió esta semana a la Sala Constitucional a presentar una solicitud de medida cautelar con ocasión de la gestión de seguimiento de cumplimiento de la sentencia 2019-012745, mediante la que se declaró inconstitucional la Ley número 9223 que afectaba de manera significativa los límites del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo.

La petición contiene un análisis técnico-jurídico de 86 páginas que incluye todos los elementos probatorios que se requieren para la presentación del caso y la solicitud de la medida cautelar.

En esa sentencia del año 2019, la Sala Constitucional declaró inconstitucional la Ley número 9223. Esto sucedió cinco años después de haberse interpuesto la acción para su declaratoria, pues dicha acción fue presentada para su estudio desde el año 2014. Pese a la declaratoria de inconstitucionalidad emitida por la Sala Constitucional y las órdenes expresamente giradas a distintos órganos del Poder Ejecutivo en la referida sentencia, al día de hoy se ha hecho caso omiso y no se ha dado cumplimiento a lo ordenado por la Sala, según se constata en la sentencia número 26300-2024 dictada el 10 de setiembre de 2024, emitida en el marco de una gestión de desobediencia presentada ante el Tribunal Constitucional.

“Han transcurrido 11 años aproximadamente desde que se inició con este tortuoso proceso sin obtener resultados tangibles y positivos. A partir de lo anterior, es que esta Defensoría, con sustento en la gestión de seguimiento de cumplimiento de la sentencia 2019-012745 que está conduciendo la Sala Constitucional, interpone una solicitud de medida cautelar dentro de esta etapa de ejecución, para que la decisión tomada por ese Tribunal no se quede en el papel, sino que tenga eficacia, en lo que aún se pueda conservar y proteger, pese a los daños que puedan haberse generado y se resguarde así el patrimonio natural de los y las habitantes”, afirmó la Defensora de los Habitantes, Angie Cruickshank Lambert.

A la fecha, el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo no se encuentra debidamente delimitado y durante todo este tiempo han existido procesos de construcción en la zona, lo que ha ocasionado tala de árboles y el otorgamiento de al menos 952 permisos de aprovechamiento forestal entre los años 2014 a 2024, período marcado por la falta de certeza técnica y jurídica sobre la delimitación oficial de las zonas boscosas y los humedales de la zona.

Lo anterior sumado a la entrada en vigencia del Plan Regulador Costero Talamanca Distrito Cahuita, mismo que entre sus bases contempla el Plan General de Manejo del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo, y que además no consideró todos los humedales enlistados en el documento denominado

"Caracterización y Delimitación de Humedales en la Zona Marítima Terrestre del Litoral del Cantón de Talamanca" de julio de 2021. Estos humedales habrían sido omitidos en la certificación SINAC-ACLAC-DR-PNE-C-011-2017 del 30 de junio de 2017, correspondiente a la delimitación del Patrimonio Natural del Estado en Zona Marítima

Terrestre del cantón de Talamanca, con lo que la delimitación establecida resulta inexacta y por ende, a la fecha, no se tiene certeza que se hayan considerado todas las zonas de bosque - Patrimonio Natural del Estado- que la Sala Constitucional ordenó proteger mediante la referida sentencia 2019-012745. Lo anterior se traduce en el otorgamiento de concesiones y la administración municipal, de zonas que podrían ser parte de ese patrimonio natural del Estado no susceptible de explotación e indebidamente intervenidas.

La medida cautelar se solicita pese a contar con el antecedente de intentos fallidos de otorgamiento por parte de este Tribunal de dichas medidas, que, con ocasión de distintos expedientes, han sido denegadas o incluso ignoradas por parte de esta Sala. A modo de ejemplo, se cita la resolución de las 13:37 horas del 22 de febrero de 2024 que da curso a la acción de inconstitucionalidad contra el Plan General de Manejo del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo, el Plan Regulador Costero Talamanca Distrito-Cahuita y la Directriz número 09-2023. donde pese a haberse requerido la suspensión de los efectos de las normas impugnadas, la Sala optó por justificar técnicamente el por qué, la interposición de una acción de inconstitucionalidad, no suspende la eficacia y la aplicabilidad en general de las normas y denegar por ende lo solicitado; sin considerar, que aún de oficio, y como máximo garante de la tutela constitucional a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, valorando el daño ambiental concreto y potencial existente, puede y debe otorgar las medidas cautelares requeridas en una zona rica en recursos naturales, incluso en vías de extinción, como lo es el Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo.

No obstante, con ocasión de las medidas cautelares que fueron noticia la semana anterior otorgadas por la Sala Constitucional en la zona de El Tirol, en Heredia, y valorando lo señalado en la sentencia número 26300-2024 -donde se acredita el incumplimiento de la sentencia 2019-012745- por la Magistrada Alvarado Paniagua, quien destacó que al no haberse realizado la delimitación ni recuperación de las tierras del REGAMA, se deben tomar medidas para cumplir con la sentencia 2019012745, esta Defensoría mira con esperanza la interposición de la presente solicitud y siguiendo el criterio de la Magistrada de cita, considera que lo urgente e impostergable, es que, mientras se realiza la delimitación mencionada, se deben evitar daños graves al ambiente y a los recursos de flora y fauna del Refugio. En virtud de lo anterior, la Defensoría solicitó:

a) Que la Municipalidad de Talamanca se abstenga de otorgar concesiones en la zona marítimo terrestre o permisos de construcción en la zona REGAMA y aledaños. Respecto a las concesiones y permisos ya otorgados, que se suspenda la ejecución en cabeza de sus titulares, de los efectos jurídicos de las autorizaciones en el sitio, sea la suspensión de cualquier construcción o explotación que esté en curso, hasta tanto no se definan de las 20,1 has de terrenos clasificados como bosque las que se ubican dentro de la zona marítimo terrestre del RNVS Gandoca-Manzanillo y/o que se encuentran indebidamente contempladas en el Plan Regulador Costero con fines distintos al ambiental, tal y como ya lo ordenó esa Sala en Sentencia N° 2019012745;

b) Que se suspenda la directriz 09-2023 del Ministerio de Ambiente y Energía que dispone que los límites oficiales del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca Manzanillo son los establecidos en Ley número 9223 –expulsada del ordenamiento jurídico por inconstitucional desde 2019 por esa Sala-, denominada “Reconocimiento de los derechos de los habitantes del Caribe Sur”;

c) Que el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) suspenda el otorgamiento de permisos de corta y aprovechamiento forestal en las áreas de los siete bloques de bosque y sus aledaños que deben ser retornadas formal, material y normativamente al RNVS Gandoca-Manzanillo. Respecto a los permisos ya otorgados, que se suspenda de inmediato la ejecución en cabeza de sus titulares de los efectos jurídicos de las autorizaciones en el sitio, sea, la suspensión de cualquier aprovechamiento forestal o corta que se esté ejecutando.



Oficina de Comunicación Institucional  
Defensoría de los Habitantes

# OTORGAMIENTO DE PERMISOS DE APROVECHAMIENTO FORESTAL POR PARTE DEL SINAC

Dirigido al Sistema Nacional de Áreas  
de Conservación (SINAC)

**Anexo 3: Informe de auditoría sobre el proceso de otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal por parte del SINAC (N.º DFOE-SOS-IAD-00004-2025)**

DFOE-SOS-IAD-00004-2025  
04 de agosto de 2025

## Resumen Ejecutivo

### ¿Qué auditamos?

El otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal por parte del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), con el fin de determinar si los procesos y controles, así como los mecanismos de prevención de la corrupción relacionados, cumplen razonablemente con el marco técnico, normativo y buenas prácticas aplicables, entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2024.

### ¿Por qué es importante?

La Ley Forestal N° 7575 establece como función esencial y prioritaria del Estado, velar por la conservación, protección y administración de los bosques, así como por la producción, aprovechamiento, industrialización y fomento de la actividad forestal, de acuerdo con el principio de uso racional y sostenible de los recursos naturales renovables; para lo cual el SINAC tiene la responsabilidad de autorizar la intervención o aprovechamiento del bosque. En este sentido, la gestión de procesos y controles rigurosos permite que estas acciones se realicen de manera planificada y técnica, minimizando los riesgos de corrupción y contribuyendo al desarrollo sostenible del país.

### ¿Qué concluimos?

Los procesos y controles para el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal por parte del SINAC, **no cumplen, en los aspectos significativos, con el marco normativo y técnico aplicable**, dado que se evidenciaron irregularidades en su tramitación, retos importantes en la sistematización de la información y una gobernanza de la integridad debilitada por la falta de mecanismos de prevención de la corrupción.

### Contexto

## Resultados

- Deficiencias críticas en el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal**, pues en más del 83% de los permisos presentaron deficiencias de controles técnicos y de gestión documental, lo que pone en riesgo la conservación sostenible de los ecosistemas e impide la trazabilidad del aprovechamiento. Además, se observa que se incumplieron con requisitos de solicitud de trámite en el 81% de los casos.
- Inoperancia del Sistema para la gestión forestal**, ya que su plataforma no permite la integración de módulos ni la sistematización de datos actualizados, confiables y oportunos. Esta limitación compromete la eficiencia y transparencia del SINAC, obstaculizando su misión y potencial de modernización en la gestión de recursos forestales.
- Débil gobernanza de la integridad en la función pública**, dado que el SINAC carece de un modelo articulado y de estrategias sostenibles para fomentar la ética institucional. Aunado a la falta de gestión de riesgos de corrupción y de mecanismos eficaces de control ciudadano.

## Auditoría en datos

32 de 49

permisos revisados **no cuentan con informes de regencia de cierre** a pesar de ya estar vencidos los

24%

de **solicitudes** registradas en SICAF durante el 2024 **siguen sin resolverse** en la Oficina Subregional

59

**árboles autorizados para ser talados** en el Refugio Gandoca Manzanillo **sin un análisis de campo**

90%

de los **expedientes** forestales a nivel del SINAC **no están digitalizados**, según encuesta de

\$325.000

Monto presupuestado en 2024 para el desarrollo de la plataforma SIREFOR,

52%

de los procesos del SINAC se encuentra en estado **"incipiente"** respecto a la identificación y evaluación de riesgos

## ¿Qué es el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal?

Es el proceso mediante el cual el SINAC autoriza la corta de árboles para uso maderable tanto en terrenos privados como en algunas áreas estatales. La tramitación requiere, según la necesidad y alcance, de profesionales forestales para la elaboración de estudios técnicos e inventarios. Las modalidades se categorizan en:

### Permisos para terrenos agropecuarios y sin bosque:

- Permisos Pequeños (PP): solicitud de aprovechamiento hasta diez árboles por inmueble por año.
- Inventario Forestal (IF): solicitud de aprovechamiento de más de 10 árboles por inmueble por año o más de 3 árboles por hectárea

### Certificados de Origen:

Documento oficial para movilizar madera, proveniente de una plantación o un sistema agroforestal que puede ser cosechado libremente, el cual es expedido por un regente forestal privado quien debe entregarlo al SINAC para su análisis y oficialización.

### Plan de Manejo Forestal:

El PMF es un documento técnico que establece las normas y directrices para el aprovechamiento sostenible, la conservación y el desarrollo de un área boscosa o plantación. Elaborado por un profesional forestal según la normativa específica para el manejo de bosques primarios intervenidos y bosques secundarios. La solicitud para el aprovechamiento es autorizada por el SINAC.

### Permisos Especiales: Excepciones en bosque

Solicitud de aprovechamiento excepcionales:

- Corta de árboles por Seguridad Humana (SU): Para árboles que representan un peligro inminente para la vida humana.
- Permisos por Conveniencia Nacional (CN): Para proyectos declarados de interés nacional que requieren la eliminación de árboles.
- Mantenimiento Vial o Eléctrico (AME): Para la corta de árboles que interfieren con infraestructuras viales o eléctricas, autorizadas por el MOPT o la Municipalidad respectiva.
- Donación de madera: Proveniente de hallazgos, desastres naturales o corta para ampliación/mantenimiento de vías públicas.

## ¿Qué es el SIREFOR?

Es el Sistema de Información de los Recursos Forestales de Costa Rica. Se creó en el 2007<sup>1</sup>, con el fin de integrar todas las herramientas de manejo forestal oficial del país para: recopilar, procesar, analizar, sistematizar y publicar periódicamente registros actualizados sobre la situación de los recursos y actividades forestales.

El SIREFOR se compone de 5 módulos:

## ¿Cuál es la estructura organizativa del SINAC encargada

## del proceso?

El otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal recae específicamente en las oficinas

- Sistema de Información para el Control del Aprovechamiento Forestal (SICAF)
- Sistema de Planes de Manejo Forestal (SIPLAMA)
- Cadena de Custodia
- Sistema de Información de Proyectos de Pago por Servicios Ambientales  
Visor del Inventario Forestal Nacional y el Visor
- Geoespacial

subregionales de las Áreas de Conservación. Para este estudio en particular, se revisaron 147 permisos (figura 1), distribuidos entre:

**Área de Conservación Osa (ACOSA):** Diquís, Coto y Peninsular.

**Área de Conservación Pacífico Central (ACOPAC):** Orotina, Esparza, Quepos.

**Área de Conservación La Amistad Caribe (ACLAC):** Siquirres-Matina, Limón-Talamanca.

## ¿Cuál es la importancia de un modelo de gobernanza de la integridad?

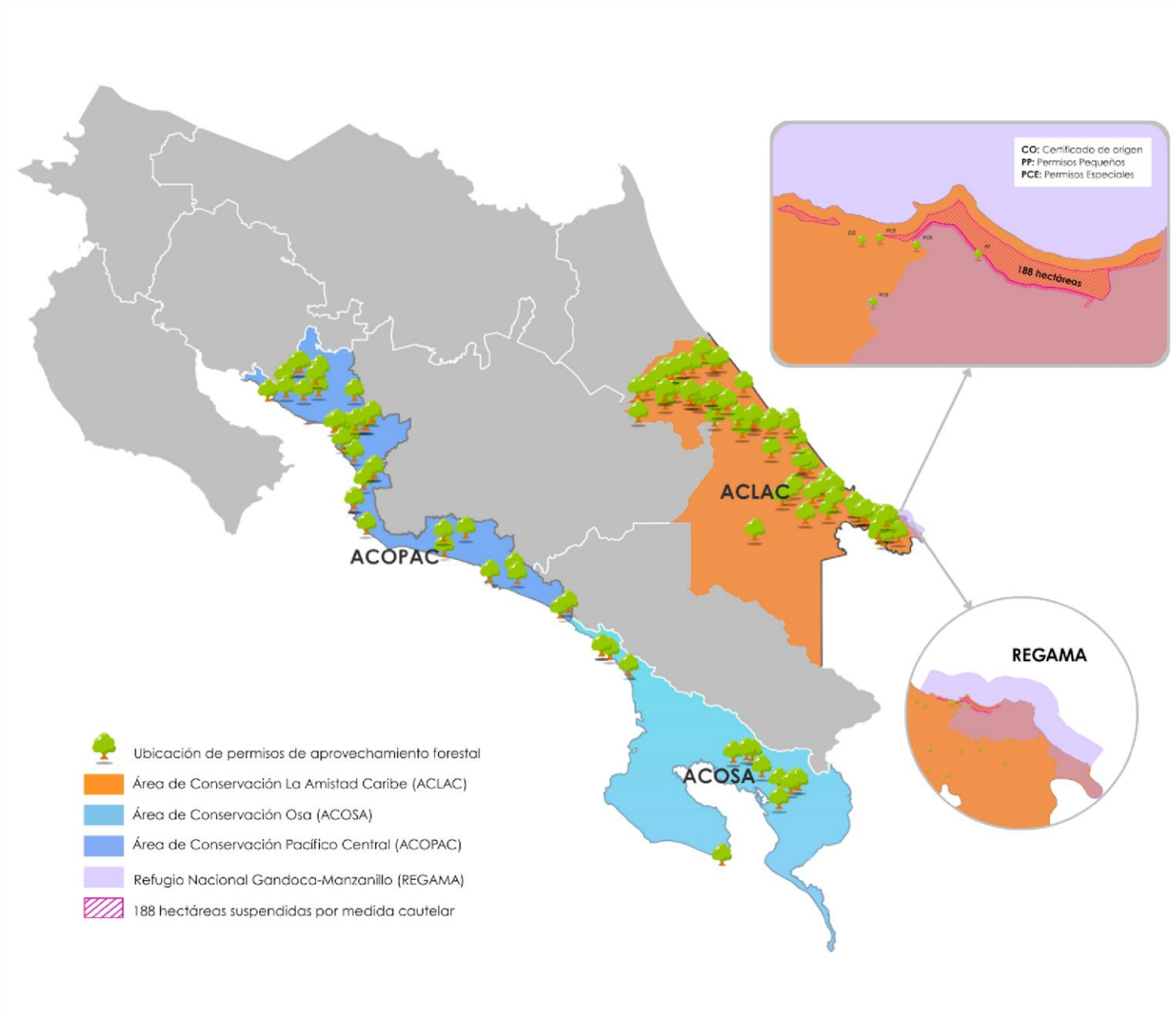
Un modelo de gobernanza de la integridad<sup>2</sup> organizado, coherente y sostenible busca garantizar que el interés público prevalezca sobre cualquier interés privado, así como una administración ética y transparente de los recursos forestales. Su éxito depende del compromiso de las más altas autoridades y de la creación de marcos legales e institucionales bien definidos que establezcan con claridad las responsabilidades. La implementación de este sistema debe contener mecanismos para la prevención de la corrupción y asegurar una rendición de cuentas transparente, para fomentar la confianza de las personas.

<sup>1</sup> Decreto Ejecutivo n.º 33826-MINAE del 15 de febrero de 2007.

<sup>2</sup> Estudio de la OCDE sobre Integridad en Costa Rica, 2022 .

# Contexto

**Figura 1.**  
Ubicaciones de los 147 permisos de aprovechamiento forestal analizados en las Áreas de Conservación de -ACLAC, ACOSA, ACOPAC-  
Periodo 2024



Fuente: Elaboración CGR

Notas: Para la ilustración de la zona del REGAMA y de las 188 hectáreas que incluye la medida cautelar, se utilizaron las capas de datos geoespaciales

## Conclusión CGR



Los procesos y controles para el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal por parte del SINAC **no cumplen, en los aspectos significativos, con los criterios del marco normativo y técnico aplicable**, dado que se evidenciaron irregularidades en su tramitación, retos importantes en la sistematización de la información y una gobernanza de la integridad debilitada por la falta de mecanismos de prevención de la corrupción.

Las deficiencias críticas en el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal, evidenciadas por más del 83 % sin controles técnicos y sin trazabilidad en la explotación de madera, se debe a que no se están autorizando la intervención o aprovechamiento del bosque de manera planificada, técnica y en apego a la normativa vigente, con base en procedimientos y mecanismos de control estandarizados. Esto afecta la legalidad de las operaciones forestales y exponen al país a la tala ilegal, incluso en áreas protegidas y de protección.

Además, la inoperancia del SIREFOR, representa un obstáculo significativo para el cumplimiento de la gestión y control de los recursos forestales en Costa Rica. Este sistema obsoleto, ineficiente y dependiente de terceros impide la sistematización de datos actualizados y confiables, afectando directamente la transparencia que el SINAC debe garantizar en la implementación técnica dentro de su estructura funcional, administrativa y financiera.

También limita el monitoreo y control eficaz de las actividades forestales, impactando negativamente en la toma de decisiones y en la supervisión de los regentes forestales. Esto ante la falta de decisiones estratégicas que permitan el desarrollo del Programa Nacional SIREFOR, declarado de interés público.

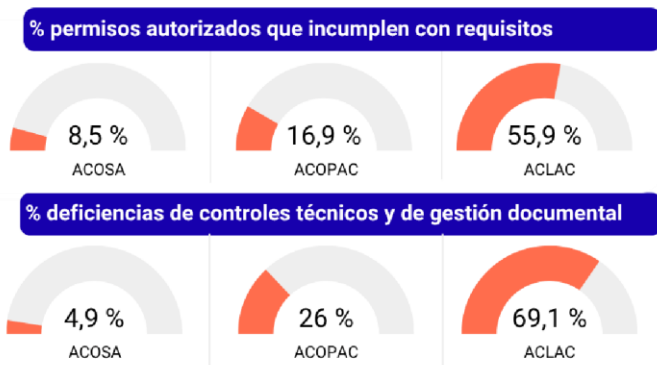
Asimismo, la débil gobernanza de la integridad en la Institución es preocupante, ya que compromete la ética institucional y la prevención de la corrupción en la función pública. La ausencia de acciones estratégicas y de un sistema formal de valoración de riesgos de corrupción deja a la institución vulnerable a conflictos de intereses y actos indebidos. Esta situación, sumada a la falta de transparencia y los deficientes mecanismos de control ciudadano, deteriora la confianza pública en el SINAC y en la administración de los recursos forestales, lo que dificulta la fiscalización ciudadana efectiva, la transparencia y la rendición de cuentas.

## ¿Qué encontramos?

1.1. En las tres Áreas de Conservación analizadas en el estudio (ACOPAC, ACOSA y ACLAC), se encontró que **en todas las modalidades de permisos autorizados por el SINAC se presentaron incumplimientos de requisitos para la solicitud del trámite y deficiencias de controles técnicos y de gestión documental** según sean aplicables a cada caso concreto. Los resultados obtenidos por Área de Conservación se muestran en la figura 2, y se detallan en anexos 1 y 2.

Figura 2.

Incumplimiento de requisitos para la solicitud de trámite y deficiencias de control por Área de Conservación (AC)



Fuente: Elaboración CGR.

1.2. Se determinó que el **81,36% de los permisos revisados fueron autorizados con el incumplimiento de al menos un requisito para la solicitud del trámite**<sup>3</sup>. Por otra parte, se identificó que un **83,67% de los expedientes revisados presentaron deficiencias de controles técnicos y de gestión documental** (ver figura 3); especialmente en ACLAC, donde estas representan un 69,1% de los casos. También, se identificó que de 280 solicitudes registradas en la Oficina Subregional Limón-Talamanca (OSLT), durante el 2024, **alrededor del 24%**

Figura 3.

Resumen de las deficiencias de controles técnicos y de gestión documental

Controles técnicos	Gestión documental
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispositivos de control (guías y placas) entregados sin las firmas de autorización o recepción.</li> <li>- Falta de inspecciones de campo e informes de verificación.</li> <li>- No se verifica la oficialización de las especies.</li> <li>- Omisión de informes de seguimiento o cierre de las Regencias Forestales.</li> <li>- Inventarios forestales sin acreditación de "NO BOSQUE" para el área de aprovechamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expedientes administrativos desorganizados y con documentos faltantes.</li> <li>- Ausencia o retraso en la asignación de técnicos a trámites en el SICAF.</li> <li>- Expedientes abiertos sin evidencia de trámite.</li> <li>- Expedientes clasificados incorrectamente.</li> </ul>

Fuente: Elaboración CGR

1.3. Por otra parte, se evidenció que **32 de 49 permisos carecen de informes de regencia<sup>5</sup> de cierre**, a pesar de que ya los contratos de regencia se encuentran vencidos. Esta situación requiere de atención inmediata ante los riesgos que presenta, dado que impide conocer el resultado de los aprovechamientos forestales y la trazabilidad de la madera extraída. Además, se identificó que el Colegio de Ingenieros Agrónomos (CIAGRO)<sup>6</sup> y el SINAC **no han efectuado**<sup>4</sup> **sigue sin resolverse**, a pesar de que el tiempo de atención del trámite fue excedido.

<sup>3</sup> Requisitos generales y de cumplimiento obligatorio según artículo 7 del Decreto N° 38863-MINAE.

**auditorías técnicas externas del sistema de regencias** que permitan verificar el cumplimiento de las obligaciones de los regentes<sup>8</sup>.

## Deficiencias críticas en el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal

1.4. En cuanto a los permisos especiales, estos requieren un tratamiento diferenciado y más riguroso que los permisos de aprovechamiento forestal ordinarios, ya que se trata de una adaptación de la norma a circunstancias excepcionales<sup>3</sup>. Al respecto, **en el caso de permisos especiales por seguridad humana** que se tramitaron por medio de juzgados agrarios, **se encontraron en 3 expedientes<sup>4</sup> irregularidades graves** que contravienen la normativa técnico-legal vigente, **pues el SINAC no brindó el soporte técnico conforme a lo requerido por el juez o bien se omitió dicho requerimiento**; tal es así que se dio la tala de árboles sin justificación válida, permisos en áreas de protección sin contar con el dictamen de caracterización de la Dirección de Aguas o del SINAC, según corresponda, y en inspecciones posteriores, se evidenciaron talas de árboles no autorizadas.

1.5. Por otra parte, ACLAC tiene prohibido por mandato judicial emitir permisos forestales, en cualquiera de sus modalidades, en el área de 188 hectáreas adyacentes al Refugio Gandoca Manzanillo (ver área en figura 1) señalada en la resolución del 7 de marzo de 2025 que establece las medidas cautelares con base en las sentencias N° 2024-026300 y n.° 2019-012745 de la Sala Constitucional. Al respecto, en enero 2025 la Dirección Regional de ACLAC dio la orden a la OSLT<sup>5</sup> de no emitir más permisos en esa zona e informa que fueron cerrados todos los permisos otorgados de 2023 a la fecha<sup>6</sup>; lo cual fue verificado en aquellos expedientes<sup>7</sup> que formaron parte de la muestra de auditoría.

### ¿Por qué se presenta este resultado?

1.6. El SINAC presenta deficiencias significativas

en la gestión de permisos forestales debido, entre otros, a la falta de definición de actividades, plazos y responsables, estandarizados para todas las áreas de conservación. Asimismo, las irregularidades se incrementan por la falta de atención rigurosa de la normativa vigente, el descuido en el llenado de registros de control y la escasez de personal, que incluso paraliza la atención de algunos permisos, por la imposibilidad de sustitución ante incapacidades prolongadas<sup>8</sup>. También, el Decreto Ejecutivo N° 38863-MINAE presenta vacíos normativos en cuanto a los requisitos para los permisos de seguridad humana, dificultando el control y la trazabilidad. Además, la falta de coordinación con el CIAGRO limita una supervisión efectiva de los informes de regencias y la implementación de auditorías técnicas externas<sup>9</sup> para la identificación de problemas en el sistema de regencias forestales.

### ¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

1.7. El SINAC es la entidad responsable de autorizar los permisos de aprovechamiento forestal. Su objetivo principal es asegurar el cumplimiento de la Ley Forestal y sus regulaciones, promoviendo el uso adecuado y sostenible de los recursos naturales.<sup>10</sup> Para ello, el

<sup>3</sup> Art. 19 de la Ley Forestal, prohíbe el cambio de uso del suelo en terrenos boscosos, pero permite ciertas actividades bajo condiciones específicas y con permisos.

<sup>4</sup> AC-AC03-PCE-SU-00029-2024, AC-AC03-PCE-SU-00104-2024 y AC-AC03-PCE-SU-00025-2024 de la OSLT en ACLAC.

<sup>5</sup> Directrices: SINAC-ACLAC-DR-0049-2025 del 14 de enero del 2025, CARTA-SINAC-ACLAC-DR-0227-2025 del 5 de marzo del 2025 y CARTA-SINAC-ACLAC-DR-0608-2025 del 18 de junio del 2025.

<sup>6</sup> Oficio n.° SINAC-ACLAC-OSLT-241-2025 del 14 de mayo de 2025.

<sup>7</sup> Verificados en expediente AC-AC03-PP-01-00098-2024 y AC-AC03-PCE-SU-00025-2024.

<sup>8</sup> Oficio n.° CARTA-SINAC-ACLAC-DRFVS-0133-2025 del 23 de junio de 2025.

<sup>9</sup> Artículos 38, inciso g) y 43, inciso h) de la Ley Forestal n.° 7575.

<sup>10</sup> Artículos 1 y 6 de la Ley Forestal n.° 7575.

SINAC debe establecer y actualizar políticas, normas y procedimientos de control, que guían a sus funcionarios, desde una perspectiva ética, en la autorización de permisos <sup>11</sup>, previniendo irregularidades y permitiendo acciones correctivas <sup>12</sup>. Adicionalmente, el SINAC cuenta con la colaboración de regentes forestales para garantizar que todo aprovechamiento forestal cumpla con la Ley. El CIAGRO supervisa a estos regentes, <sup>13</sup> mientras que el SINAC, se enfoca en la conservación y el uso sostenible de los recursos forestales. Esta coordinación interinstitucional es clave para la gestión forestal del país, ya que asegura que el SINAC reciba documentos técnicos confiables, elaborados por profesionales calificados, fortaleciendo así la legalidad de los aprovechamientos.

## ¿Qué pasa si no se corrige?

- 1.8. Las deficiencias identificadas comprometen la capacidad del SINAC para garantizar la conservación sostenible de los ecosistemas, evidenciándose en incumplimientos de la Ley Forestal. Esto genera la **autorización incorrecta de permisos de aprovechamiento forestal** y, consecuentemente, la **tala ilegal en áreas protegidas y zonas de alta vulnerabilidad**, lo que conlleva **impactos ambientales negativos** y afectan la legalidad de las operaciones forestales; como

### Recuadro 1.

#### Caso en el REGAMA: Permiso por seguridad humana autorizado erróneamente en un área silvestre protegida

Este es un caso de interdicto de derribo. Inicialmente se solicitó la tala de 23 árboles ubicados cerca de un área silvestre protegida, en noviembre de 2023, por representar un peligro para la construcción de una casa nueva. Un informe técnico posterior del SINAC, con fecha del 2 de febrero de 2024, elevó la cifra a 59 árboles como "peligro potencial para la vida humana"; lo que llevó al Juzgado Agrario a autorizar la corta de todos ellos mediante dos sentencias (202400096 y 202400095) por razones de seguridad. Sin embargo, en septiembre de 2024, en atención de irregularidades señaladas por un particular, SINAC encontró que el informe técnico original carecía de análisis de campo riguroso, ya que posteriormente se determinó que los árboles no estaban cerca de edificaciones. Además, los árboles talados no coincidían con la lista inicial, y se observó tala cerca de un cuerpo de agua y un área de protección, sin los dictámenes correspondientes. Debido a estas anomalías, se recomendó la suspensión de las guías de transporte de madera, una investigación sobre la veracidad de los árboles y la detención de las actividades de aprovechamiento.

<sup>11</sup> Artículos 15 y 16 de la Ley General de Control Interno (LGCI) n.º 8292.

<sup>12</sup> Norma 4.6 de las Normas de Control Interno para el Sector Público (NCISP) N-2-2009-CO-DFOE.

<sup>13</sup> Artículos 16 y 17 del Reglamento de Regencias Forestales, Decreto Ejecutivo n.º 38444.

por ejemplo en el caso <sup>14</sup> detallado en el

recuadro 1.

## Resultado 2 Inoperancia del Sistema para la gestión forestal

### ¿Qué encontramos?

- 2.1. El Sistema de Información de los Recursos Forestales de Costa Rica (**SIREFOR**) enfrenta desafíos significativos, en vista que no facilita el uso y acceso automatizado de la información forestal, puesto que la plataforma bajo la cual opera **no permite la integración de todos los módulos ni la sistematización de datos actualizados, confiables y oportunos** <sup>15</sup> . (ver figura 4).
- 2.2. Además, según una encuesta de la Universidad Nacional de Costa Rica <sup>22</sup> a finales de 2024, el 100% de los jefes de sedes del SINAC calificaron la tramitación como deficiente, causando retrasos y aumentando el riesgo de errores. Los regentes forestales también reportan ineficiencias, incumplimiento de plazos, escasez de personal y falta de medios digitales, con solo un 10% de los trámites digitalizados.

### ¿Por qué se presenta este resultado?

- 2.3. Esta situación se presenta por la ausencia de decisiones estratégicas en torno a la actualización y mantenimiento del SIREFOR. Si bien la Unidad Operativa del Programa ha impulsado gestiones para su traslado y migración, estas no han logrado concretarse.
- 2.4. Por ejemplo, en 2024, se incluyó en el “Plan de Fortalecimiento del SI NAC”, un presupuesto de \$325.000 para el desarrollo de la plataforma; sin embargo, el pasado mes de diciembre <sup>16</sup> se redireccionaron los

recursos a otros gastos del SINAC.

Figura 4.

Desafíos del SIREFOR



Fuente: Elaboración CGR

- 2.5. Así, en la figura 5, se resumen las diferencias entre las gestiones realizadas por la Coordinación del Programa Nacional SIREFOR y las decisiones jerárquicas en relación con la operación y mantenimiento del SIREFOR, desde su creación en 2007 a la fecha; lo que refleja múltiples intentos de

<sup>14</sup> Expediente n.º AC-AC03-PCE-SU-00025-2024 de la oficina Subregional Limón-Talamanca en ACLAC.

<sup>15</sup> Oficios SINAC-SE-CUSBSE-213 del 16 de abril de 2021 y SE-CUSBSE-155-2024 del 1 de abril de 2023. <sup>22</sup> Perfil de Proyecto para la modernización del Sistema de Información de los Recursos

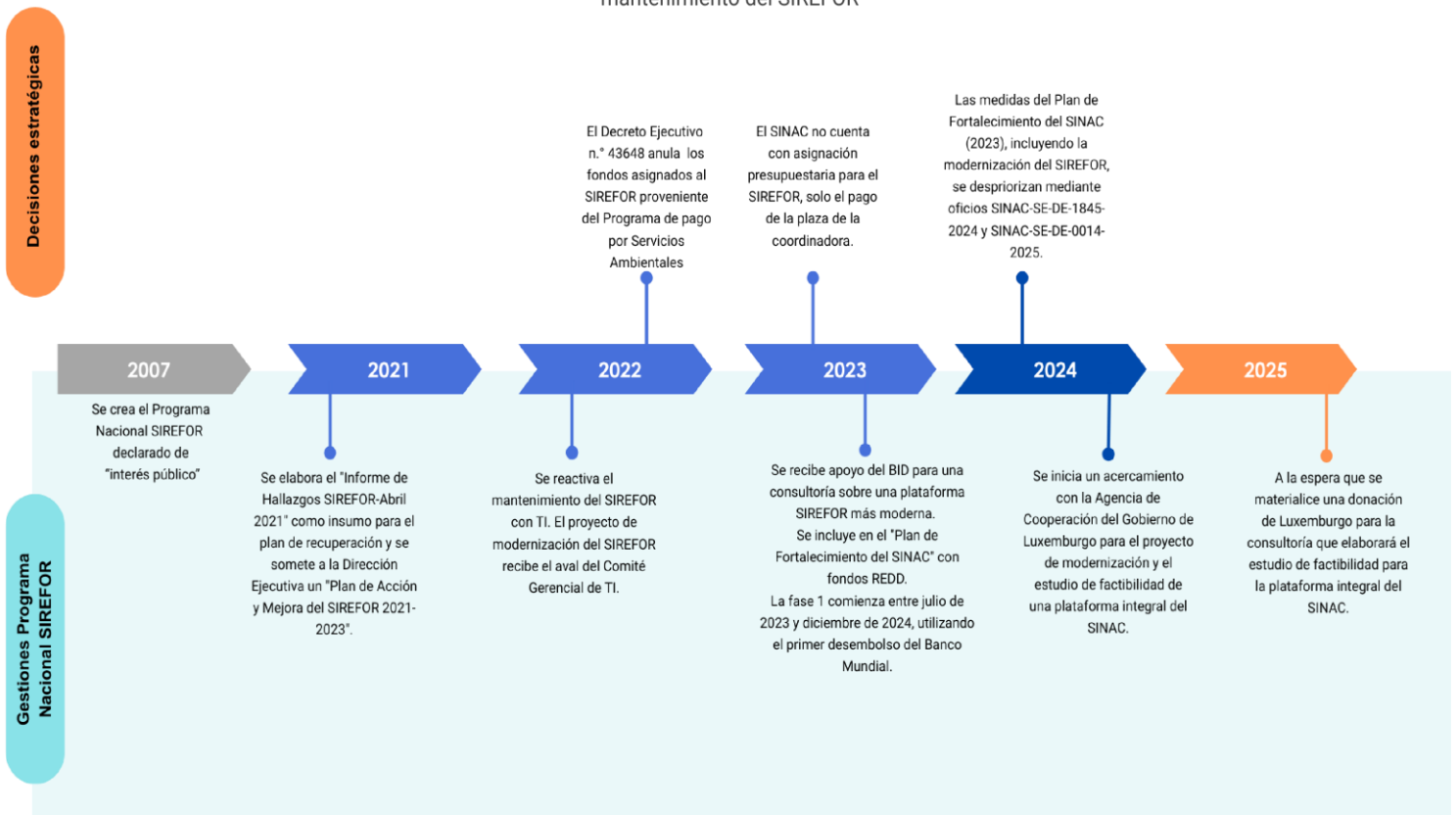
Forestales del SINAC, elaborado por la Escuela de Ciencias Ambientales de la UNA .

<sup>16</sup> Oficios SINAC-SE-DE-1845-2024 y SINAC-SE-DE-0014-2025.

mejora, planificación de modernización y búsqueda de financiamiento para el SIREFOR y sistemas relacionados que no han tenido éxito, pues no se han priorizado dichas acciones por parte de los jerarcas del SINAC.

Figura 5.

Diferencias entre las gestiones de la coordinación del Programa Nacional SIREFOR y las decisiones estratégicas acerca de la operación y mantenimiento del SIREFOR



## Resultado 2

### Inoperancia del Sistema para la gestión forestal

#### ¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

**2.6.** Al SINAC le compete la responsabilidad del SIREFOR, declarado como Programa Nacional de interés público. Para ello, debe asegurar una adecuada implementación técnica dentro de su estructura funcional, administrativa y financiera, lo cual involucra la gestión y mantenimiento del Sistema, que realiza a través del Coordinador de Programa<sup>17</sup>. Lo anterior, con el propósito de garantizar el libre y fácil acceso a la información forestal<sup>18</sup>, mediante la digitalización y automatización de la totalidad de trámites, facilitando la toma de decisiones informadas para la conservación, aprovechamiento y protección de los recursos forestales, tanto a las entidades del sector como a la sociedad civil, conforme a lo estipulado en el artículo 30 de la Constitución Política.

#### ¿Qué pasa si no se corrige?

**2.7.** Las debilidades en la infraestructura, los recursos y el control del SIREFOR resultan en un sistema obsoleto, ineficiente y dependiente de terceros que desacelera y complica la tramitología forestal, lo que impide la trazabilidad del proceso. También, genera insatisfacción en los usuarios, aumenta la carga laboral del personal y limita la capacidad del SINAC para operar de manera eficiente y transparente, comprometiendo su misión y su potencial de modernización.

**2.8.** Como consecuencia, la desactualización del módulo del visor geoespacial del SIREFOR está limitando las decisiones de los regentes forestales y técnicos del SINAC, lo que dificulta la supervisión y el control al no haber una referencia clara y confiable. Por ejemplo, la falta de oficialización del Sistema de Información Geográfica (SIG) incrementa el riesgo de errores en la determinación de la ubicación de propiedades respecto de áreas protegidas, cuerpos de agua, zonas de bosque, entre otras.

#### Fotografía 1.

Expedientes de permisos forestales en ACOPAC



Fuente: Fotografía tomada el día 4 de junio de 2025, por el equipo auditor.

<sup>17</sup> Art.3 y 9 del Decreto Ejecutivo n.º 33826-MINAE del 15 de febrero de 2007.

<sup>18</sup> Art. 1 y 6 de la Ley Forestal n.º 7575

## Resultado 3

### Débil gobernanza de la integridad en la función pública

#### ¿Qué encontramos?

- 3.1.** El SINAC enfrenta importantes vacíos que debilitan la gestión de los recursos forestales, pues actualmente carece de mecanismos de control y prevención de la corrupción efectivos. En primera instancia, **no se cuenta con un modelo de gobernanza de integridad** que articule el sistema, la cultura y la rendición de cuentas hacia el cumplimiento de los valores, principios y comportamientos éticos institucionales. Si bien, recientemente el SINAC se encuentra en proceso de actualizar el Código de Ética que fue emitido hace casi una década, lo cierto es que desde el año 2021 **no se han implementado estrategias sostenibles y articuladas para fomentar la ética institucional.**
- 3.2.** A esto se suma, **la carencia de un Sistema Específico de Valoración de Riesgos (SEVRI) centralizado que integre la gestión de riesgos de corrupción**, conforme a las directrices del Marco Orientador del SEVRI. La autoevaluación de control interno del SINAC en 2023 reveló que el 52,15% de la Institución tiene un avance incipiente en la identificación y evaluación de riesgos de corrupción. Esto indica que la gestión de estos riesgos en el SINAC se ve directamente comprometida por la deficiente evaluación y la implementación ineficaz de acciones correctivas derivadas de dichos análisis.
- 3.3.** Por otra parte, se identificaron múltiples funcionalidades del personal en la estructura de control de las oficinas subregionales. Esta práctica, aunque busca optimizar recursos al **asignar a un mismo individuo la evaluación y supervisión de permisos, así como la atención de denuncias** en diversas áreas (forestal, vida silvestre, agua, valoración de daño ambiental, etc.), genera un significativo conflicto de interés. Este modelo operativo, donde la misma persona evalúa, supervisa y atiende posibles quejas, incrementa la vulnerabilidad a prácticas deshonestas y podría comprometer la objetividad e imparcialidad en la gestión de los recursos forestales.
- 3.4.** Adicionalmente, se observa que los mecanismos de control ciudadano del SINAC no fomentan la transparencia ni la rendición de cuentas de manera adecuada. Específicamente **en el ámbito de la denuncia ciudadana**, existe un procedimiento que contiene el trámite que debe darse a esta a nivel interno del SINAC<sup>19</sup>, **pero no existe regulación sobre los canales de recepción accesibles y disponibles al público que proporcione una orientación clara** sobre los tipos de irregularidades denunciables, los requisitos de contenido para las denuncias y el procedimiento para presentarlas. Asimismo, **la página web institucional no es intuitiva para las personas**, ya que la información necesaria para iniciar y completar trámites, como los permisos de aprovechamiento forestal, es difícil de encontrar, está fragmentada y carece de requisitos claros.

#### ¿Por qué se presenta este resultado?

- 3.5.** Las debilidades destacadas obedecen principalmente a la ausencia de acciones estratégicas alineadas a una cultura de integridad, pues desde el Plan Estratégico Institucional (PEI) no se concretan acciones específicas que fomenten la ética institucional; la gestión de riesgos de corrupción; la accesibilidad a información confiable, pertinente y oportuna; la transparencia y la rendición de cuentas a través de mecanismos de comunicación ciudadana y de lineamientos para

<sup>19</sup> Procedimiento "Atención de denuncias a funcionarios que deriven en procedimientos administrativos disciplinarios" aprobado mediante oficio n.º SINAC-DEC-121 del 27 de enero de 2020.

la denuncia efectiva.

- 3.6 .** También, la gran variabilidad en las estructuras operativas de control en las subregionales se debe a que éstas no están definidas por el SINAC, por lo que cada oficina actúa en respuesta a la realidad cotidiana.

## Resultado 3

### Débil gobernanza de la integridad en la función pública

#### ¿Cómo se espera que funcione según la normativa?

- 3.7 .** De conformidad con la Constitución Política de Costa Rica, la gestión pública debe ser conducida de forma sostenible, transparente y responsable <sup>20</sup> . Para ello, el establecimiento de un modelo de Gobernanza de integridad <sup>21</sup> , gestión de riesgos y anticorrupción organizado, coherente, sostenible e integral, con un enfoque sistémico, estratégico y articulado, es necesario para garantizar un sistema de integridad efectivo a través del compromiso de los más altos niveles políticos y administrativos del sector <sup>22</sup> .
- 3.8 .** En esa línea, el SINAC debe garantizar que el marco normativo e institucional, las estructuras, funciones e instrumentos que establecen las responsabilidades y deberes de los actores involucrados sean para atender como prioridad a los intereses públicos <sup>23</sup> . De esta manera, se garantiza la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios, así como la confianza ciudadana en el sistema a través de mecanismos <sup>24</sup> de prevención de corrupción abiertos y transparentes <sup>25</sup> para una efectiva rendición de cuentas <sup>26</sup> .



<sup>20</sup> Art. 176. Constitución Política de Costa Rica

<sup>21</sup> Estudio de la OCDE sobre Integridad en Costa Rica, 2022.

<sup>22</sup> Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción 2021-2030.

<sup>23</sup> Art. 3 de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, n.º 8422 del 6 de octubre de 2004

<sup>24</sup> Art. 3 del Reglamento a la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Decreto Ejecutivo n.º 32333 del 12 de abril de 2005.

<sup>25</sup> Art. 17 del Decreto Ejecutivo n.º 40200-MP-MEIC-MC, Transparencia y acceso a la información pública, del 27 de abril de 2017.

<sup>26</sup> Art. 10 y 13 de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, Ley 8557 del 29 de noviembre de 2006.

## ¿Qué pasa si no se corrige?

**3.9.** La falta de políticas anticorrupción dentro del marco estratégico del SINAC y la consecuente ausencia de un modelo de gobernanza de la integridad conocido y practicado por todo el personal, incrementan los riesgos de corrupción y conflictos de intereses. Asimismo, las deficiencias en los mecanismos de control ciudadano inciden en la fiscalización efectiva y afectan la transparencia y rendición de cuentas de las gestiones forestales. **Responsables**

- Al señor Franz Tattenbach Capra, en su condición de Ministro de Ambiente y Energía ( MINAE), o a quien ocupe el cargo

Disposiciones	Plazo
<p><b>D1.</b> Resolver acerca de la propuesta de actualización a. A más tardar tres meses después del Decreto Ejecutivo N° 38863- MINAE “Reglamento de recibida la propuesta de para trámite de permisos y control del aprovechamiento actualización del DE maderable en terrenos de uso agropecuario, sin bosque 38863- MINAE, una certificación de y situaciones especiales en Costa Rica, Oficialización la publicación de la normativa en de "Sistema de Información para el control del el Diario Oficial La Gaceta. aprovechamiento forestal (SICAF)”, que someta para su aprobación el Consejo Nacional de Áreas de Conservación del SINAC, en cumplimiento de la disposición contenida en el párrafo D3 de este informe. (Ver párrafos 1.1 al 1.8)</p>	

### Responsables

- A los miembros del Consejo Nacional de Áreas de Conservación o a quien en su lugar ocupen los cargos

Disposiciones	Plazo
<p><b>D2.</b> Acreditar la propuesta de actualización del Decreto Ejecutivo N° 38863-MINAE acerca del “Reglamento para trámite de permisos y control del aprovechamiento maderable en terrenos de uso agropecuario, sin bosque y situaciones especiales en Costa Rica, Oficialización de "Sistema de Información para el control del aprovechamiento forestal (SICAF)”, que incluya la regulación de los permisos especiales por seguridad humana, y se diferencien los requisitos, procesos y</p> <p><b>D3.</b> Diseñar e implementar una herramienta tecnológica a. Al 30 de noviembre de 2026, una que permita recopilar, procesar, analizar, sistematizar y certificación que acredite el diseño publicar de forma periódica la información sobre los de la herramienta tecnológica.</p> <p>b. Al 31 de marzo de 2027, un informe herramienta debe garantizar el acceso automatizado a de avance de la implementación de dicha información por parte de las instituciones la herramienta tecnológica.</p> <p>c. Al 30 de noviembre de 2027, una artículos 1 y 6 de la Ley Forestal N° 7575 y el Decreto certificación de la implementación Ejecutivo N° 33826- MINAE. (Ver párrafos 2.1 al 2.8). de la herramienta tecnológica.</p>	<p>controles asociados a cada modalidad de aprovechamiento. ( Ver párrafos 1.1 al 1.8)</p> <p>b. A más tardar el 19 de diciembre de 2025, una certificación que acredite la propuesta de actualización del DE 38863-MINAE y la remisión al Ministro de Ambiente y Energía para lo que corresponda.</p>

**D4.** Acreditar la elaboración, oficialización e a. Al 30 de enero de 2026, una implementación de un Modelo de Gobernanza de la certificación que acredite la Integridad, con un enfoque sistémico, estratégico y elaboración, oficialización e articulado con el Plan Estratégico Institucional y el implementación del Modelo de Sistema Específico de Valoración de Riesgos, que Gobernanza de la Integridad y del considere el riesgo de corrupción y mecanismos de SEVRI.

monitoreo y evaluación.

Lo anterior de conformidad con lo establecido en el de avance acerca del monitoreo y Decreto Ejecutivo N° 43248- MJP acerca de la evaluación, así como las acciones Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la correctivas (si las hubieran) Corrupción (ENIPC) 2021-2030 y las buenas prácticas identificadas en su ejecución.

del Estudio de la OCDE sobre Integridad en Costa Rica (2022).

(Ver párrafos 3.1 al 3.9)

b. Al 30 de junio de 2026 , un informe

**D5.** Acreditar la elaboración y oficialización de una a. Al 16 de enero de 2026, una regulación aplicable al público para la presentación de certificación donde conste que se denuncias ante el SINAC, donde se establezcan, al elaboró y oficializó la regulación.

menos, los canales, los tipos de irregularidades denunciables y los requisitos de admisibilidad. Lo anterior con el fin de propiciar el derecho a la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción en acatamiento al Capítulo III del Reglamento a la Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, Decreto Ejecutivo N° 32333. (Ver párrafos 3.1 al 3.9)

### Responsables

- A David Chavarría Morales, en su condición de Director Ejecutivo o a quien en su lugar ocupen los cargos

### Disposiciones

### Plazo

**D6.** Acreditar la elaboración, oficialización e c. A más tardar el 30 de enero de implementación de procedimientos para el otorgamiento de 2026, una certificación que acredite permisos de aprovechamiento forestal de cada una de las la elaboración y oficialización de los modalidades de permisos. Para ello, incluir dentro de los procedimientos formulados.

procedimientos, al menos, actividades, plazos, roles, d. A más tardar el 30 de abril de 2026 , responsables y productos o registros de control asociados una certificación de la a la gestión documental de los expedientes. (Ver párrafos implementación de los

1.1 al 1.8).

procedimientos oficializados.

**D7.** Establecer, oficializar e implementar acciones de a. A más tardar el 30 de setiembre de coordinación entre el SINAC y el Colegio de Ingenieros 2025, una certificación que acredite Agrónomos para la entrega oportuna de los informes de la oficialización de las acciones de regencias forestales por parte de los profesionales coordinación, plazos y colegiados y la implementación de auditorías técnicas responsables entre el SINAC y el externas. Lo anterior, de conformidad con el mandato CIAGRO para la entrega oportuna previsto en el Reglamento de Regencias Forestales, de los informes de las regencias Decreto Ejecutivo N° 38444- MINAE del 16 de octubre del forestales y la implementación de las auditorías técnicas externas. 2014. ( Ver párrafos 1.1 al 1.8)

**D8.** Revisar y ajustar los lineamientos y procedimientos internos, de manera que se de una actualización oportuna y periódica a la información publicada en el sitio web del SINAC, conforme al Decreto Ejecutivo N° 40200-MP-MEIC-MC, con el propósito de promover la transparencia y el control ciudadano referente a los permisos forestales, que contenga como mínimo:

- i. Normativa actualizada y vigente.
  - ii. Información de contacto de las Oficinas Subregionales.
  - iii. Requisitos específicos por cada tipo de modalidad de permiso y formularios descargables de solicitud.
  - iv. Sección de preguntas frecuentes (FAQ).
  - v. Listado de los permisos de aprovechamiento forestal autorizados que incluya la información pública relevante de cada uno. (Ver párrafos 3.1 al 3.9)
- b. A más tardar el 31 de marzo de 2026, una certificación de la implementación de las acciones de coordinación oficializadas.
- a. Al 15 de diciembre de 2025, una certificación donde conste que se revisó y ajustó los lineamientos y procedimientos.
- b. Al 30 de abril de 2026, una certificación donde conste que se actualizó la información de la página web.

## Fundamentación

La CGR realizó una auditoría de carácter especial en el Sistema Nacional de Áreas de Conservación enfocada en el proceso de otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal. Este tipo de auditoría tiene el propósito de determinar si la institución pública actúa conforme a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables. Esta auditoría se efectuó con fundamento en las competencias conferidas a la CGR en los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, y los numerales 17, 21 y 37 de su Ley Orgánica N° 7428, en cumplimiento del Plan Anual Operativo de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa.

## Validación de términos

Los términos de auditoría fueron comunicados al SINAC mediante el oficio DFOE-SOS-0180(8802)-2025 del 2 de mayo de 2025 . Se formalizaron los siguientes términos que consideran las observaciones de la institución auditada:

- **Objetivo:** Determinar si los procesos y controles seguidos por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) para el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal, cumplen razonablemente con el marco técnico, normativo y las buenas prácticas aplicables .
- **Alcance:** La auditoría abarcó el cumplimiento por parte del SINAC del marco normativo, técnico y las buenas prácticas aplicables relacionadas con los procesos y controles para gestionar el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal, durante el periodo que comprende del 1 de enero de 2024 al 31 de diciembre de 2024.
- **Fuentes de criterios:** Los criterios de auditoría se fundamentan principalmente en las siguientes fuentes:

Normativa	Artículos relevantes
Constitución Política	30, 176
Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, Ley n.° 8557	10,13
Ley Forestal n.° 7575:	1,6 inciso g) y j), 38 inciso g), 43 inciso h)
Ley Orgánica del Ambiente n.° 7554 del 4 de octubre de 1995	3, 48
Ley General de Control Interno (LGCI) n.° 8292	15,16
Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública n.° 8422	3
Decreto Ejecutivo n.° 33826-MINAE del 15 de febrero de 2007	3, 9
Transparencia y acceso a la información pública, Decreto Ejecutivo n.° 40200-MP del 27 de abril de 2017	17
Reglamento de Regencias Forestales, Decreto Ejecutivo n.° 38444	16, 17
Normas de Control Interno para el Sector Público (NCISP) N-2-2009-CO-DFOE	4.6
Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción 2021-2030	
Estudio de la OCDE sobre Integridad en Costa Rica, 2022.	
Perfil de Proyecto para la modernización del Sistema de Información de los Recursos Forestales del SINAC, elaborado por la Escuela de Ciencias Ambientales de la UNA.	

## Metodología

La auditoría se realizó conforme a las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público, el Manual General de Fiscalización Integral de la CGR, el Procedimiento de Auditoría vigente, establecido por la DFOE, que está basado en la ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público y la ISSAI 400: Principios de la Auditoría de Cumplimiento de las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores.

Para el desarrollo de esta auditoría se utilizó la información suministrada en las entrevistas a funcionarios del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, así como de otras entidades como el Ministerio de Ambiente y Energía y el Colegio de Ingenieros Agrónomos, entre otros; así como las respuestas a las consultas planteadas por escrito ante diferentes Departamentos del SINAC, la realización de pruebas de auditoría y sesiones de validación.

Las pruebas fueron realizadas sobre la base de datos de permisos de aprovechamiento forestal (Certificados de Origen -CO-, permisos pequeños -PP-, inventarios forestales -IF-), se aplicó el muestreo por auditoría mediante una selección aleatoria, con un nivel de confianza del 95%, una tasa de error esperado del 3,5% y una tasa de error tolerable del 15%, para cada uno. Por otra parte, la selección de los permisos especiales y planes de

manejo forestal, fueron vistos en su totalidad.

Así, se seleccionó una muestra probabilística de 121 expedientes y 26 de muestreo no probabilístico, de las gestiones registradas al 31 de diciembre de 2024, tomando en cuenta los permisos tramitados en las Oficinas Subregionales de: ACOSA (Diquís, Coto y Peninsular), ACLAC (Siquirres-Matina, Limón-Talamanca) y ACOPAC (Orotina, Esparza y Quepos). Así, de los 147 expedientes seleccionados, 41 corresponden a certificados de

## Equipo auditor

Esta auditoría fue realizada por un equipo multidisciplinario del Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, dirigida por Lía Barrantes León.

origen, 39 a permisos pequeños, 41 a inventario forestal, 4 a plan de manejo y 22 a permisos especiales.

### Cumplimiento de disposiciones

De conformidad con los artículos 183 y 184 de la Constitución Política, los artículos 12 y 21 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N° 7428, y el artículo 12 inciso c) de la Ley General de Control Interno n.º 8292, las disposiciones contenidas en este informe son de acatamiento obligatorio y deberán cumplirse dentro del plazo establecido, siendo su incumplimiento injustificado causal de responsabilidad. Para su observancia, se deberán aplicar los Lineamientos Generales para el Cumplimiento de las Disposiciones y Recomendaciones de la CGR, Resolución [R-DC-144-2015](#). La CGR se reserva el derecho de verificar la implementación efectiva de estas disposiciones y de valorar las responsabilidades correspondientes en caso de incumplimiento.

**Anexo 1**  
**Requisitos para la solicitud del trámite de los permisos de aprovechamiento forestal incumplidos**  
**en -ACOSA, ACOPAC, ACLAC-**  
**periodo 2024**

Tipo de Modalidad	Área de Conservación	Requisitos incumplidos	Porcentaje de permisos autorizados con al menos un requisito faltante
<b>Certificados de Origen (CO)</b>	<b>ACOSA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Certificación literal de la propiedad</li> <li>- Verificación de consulta sobre obligaciones con la CCSS, Ministerio de Hacienda y FODESAF</li> <li>- Verificación de cédula de identidad</li> </ul>	<b>71,42%</b> (5 de 7 permisos)
	<b>ACOPAC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Certificación literal de la propiedad</li> <li>- Certificación de personería jurídica</li> <li>- Verificación de consulta sobre obligaciones con la CCSS, Ministerio de Hacienda y FODESAF</li> <li>- verificación de cédula de identidad</li> </ul>	<b>57,14%</b> (4 de 7 permisos)
	<b>ACLAC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Certificación literal de la propiedad</li> <li>- Certificación de personería jurídica</li> <li>- Identificación y número de colegiado del regente en el CO</li> <li>- Verificación de consulta sobre obligaciones con la CCSS, Ministerio de Hacienda y FODESAF</li> <li>- Verificación de cédula de identidad</li> </ul>	<b>100%</b> (26 de 26 permisos)
<b>Permisos Pequeños (PP)</b>	<b>ACOSA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Certificación literal de la propiedad</li> <li>- Verificación de consulta sobre obligaciones con la CCSS, Ministerio de Hacienda y FODESAF</li> <li>- Ubicación administrativa del inmueble en la solicitud</li> </ul>	<b>57,14%</b> (4 de 7 permisos)
	<b>ACOPAC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Certificación literal de la propiedad</li> <li>- Certificación de personería jurídica</li> <li>- Verificación de consulta sobre obligaciones con la CCSS, Ministerio de Hacienda y FODESAF</li> </ul>	<b>71,42%</b> (10 de 14 permisos)

	<b>ACLAC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Certificación literal de la propiedad</li> <li>- Certificación de personería jurídica</li> <li>- Verificación de consulta sobre obligaciones con la CCSS, Ministerio de Hacienda y FODESAF</li> <li>- Verificación de cédula de identidad</li> <li>- Plano catastrado</li> </ul>	<p><b>100%</b> (10 de 10 permisos)</p>
<b>Inventarios Forestales (IF)</b>	<b>ACOSA</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificación de consulta sobre obligaciones con la CCSS, Ministerio de Hacienda y FODESAF</li> <li>- Cronograma de actividades propuestas</li> </ul>	<p><b>100%</b> (1 de 1 permisos)</p>
		<p>para el aprovechamiento</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Constancia del profesional forestal donde señala que el área a aprovechar no corresponde a bosque</li> </ul>	
	<b>ACOPAC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificación de consulta sobre obligaciones con la CCSS, Ministerio de Hacienda y FODESAF</li> <li>- Cronograma de actividades propuestas para el aprovechamiento</li> </ul>	<p><b>33,33%</b> (5 de 15 permisos)</p>
	<b>ACLAC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Certificación literal de la propiedad</li> <li>- Certificación de personería jurídica</li> <li>- Verificación de consulta sobre obligaciones con la CCSS, Ministerio de Hacienda y FODESAF</li> <li>- Verificación de cédula de identidad</li> <li>- Plano catastrado certificado</li> <li>- Cronograma de actividades propuestas para el aprovechamiento</li> </ul>	<p><b>100%</b> (16 de 16 permisos)</p>
<b>Permisos Especiales (PE)</b>	<b>ACOSA</b>	<i>No presentó trámites por permisos especiales durante 2024</i>	<p><b>0%</b> (0 de 0 permisos)</p>
	<b>ACOPAC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificación de consulta sobre obligaciones con FODESAF</li> </ul>	<p><b>100%</b> (1 de 1 permisos)</p>

	<b>ACLAC</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verificación de consulta sobre obligaciones con la CCSS, Ministerio de Hacienda y FODESAF</li> <li>- Personería jurídica</li> <li>- Poder especial del representante legal</li> <li>- Resolución de viabilidad ambiental del proyecto adjunto</li> </ul>	<b>100%</b> (14 de 14 permisos)
<b>Planes de Manejo Forestal (PMF)</b>	<b>ACOSA</b>	No tramitó Planes de Manejo Forestal en 2024	<b>0%</b> (0 de 0 permisos)
	<b>ACOPAC</b>	No tramitó Planes de Manejo Forestal en 2024	<b>0%</b> (0 de 0 permisos)
	<b>ACLAC</b>	No autorizó Planes de Manejo Forestal en 2024	<b>0%</b> (0 de 0 permisos)
<p>En total, de los 118 expedientes de permisos que fueron autorizados en la muestra, 96 (equivalente al 81,36%) presentaron al menos un requisito faltante. Por área de conservación, los resultados son:</p> <p>ACOSA: <b>8,47%</b> del total de expedientes autorizados incumplen con requisitos.</p> <p>ACOPAC: <b>16,95%</b> del total de expedientes autorizados incumplen con requisitos.</p> <p>ACLAC: <b>55,94%</b> del total de expedientes autorizados incumplen con requisitos.</p>			<p><b>Total de permisos autorizados que incumplen con requisitos obligatorios</b></p> <p><b>96</b></p>

### Anexo 2

#### Deficiencias de controles técnicos y de gestión documental en el trámite de otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal en -ACOSA, ACOPAC, ACLAC- periodo 2024

Área de Conservación	Modalidad de Permiso	Deficiencias de controles técnicos y de gestión documental encontradas	Porcentaje de expedientes con deficiencias
<b>ACOSA</b>	<b>Certificados de Origen (CO)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Omisión de informes de regencias forestales de seguimiento y cierre.</li> <li>- Omisión de inspección previa al sellado para especies no incluidas en la lista oficial (específicamente en casos CO-SAF).</li> <li>- Falta de firmas del técnico asignado en el documento de asignación de trámite de evaluación de expediente.</li> <li>- Falta de firmas del funcionario que autoriza las guías y placas en el comprobante de entrega.</li> <li>- Inconsistencias en la foliatura física del expediente.</li> </ul>	<b>57,14%</b> (4 de 7 expedientes)

	<b>Permisos Pequeños (PP)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de firmas del técnico asignado en el documento de asignación de trámite de evaluación de expediente.</li> <li>- Falta de firma de funcionario que autoriza la entrega de guías y placas de transporte.</li> </ul>	<b>100%</b> (1 de 1 expedientes)
	<b>Inventarios Forestales (IF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inconsistencias en las fechas de notificación y resolución, siendo esta última posterior a la fecha de recibido por el usuario.</li> <li>- Falta de firmas del funcionario que autoriza las guías y placas en el comprobante de entrega.</li> </ul>	<b>14,28%</b> (1 de 7 expedientes)
	<b>Permisos Especiales (PE)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No presentó trámites por permisos especiales durante 2024.</li> </ul>	0 expedientes
	<b>Planes de Manejo Forestal (PMF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No tramitó Planes de Manejo Forestal en 2024.</li> </ul>	0 expedientes
<b>ACOPAC</b>	<b>Certificados de Origen (CO)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Omisión de inspección previa al sellado para especies no incluidas en la lista oficial (casos CO-SAF).</li> <li>- Formulario de recepción de documentos incompleto.</li> <li>- Informe Anexo 16 incompleto, sin sello y sin recomendación de factibilidad.</li> <li>- Formulario de asignación de trámite del expediente incompleto o sin firmas.</li> <li>- Falta de comprobante de entrega de guías y placas.</li> </ul>	<b>100%</b> (7 de 7 expedientes)
	<b>Permisos Pequeños (PP)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulario de recepción de documentos incompleto.</li> <li>- Informe de gabinete sin conclusión sobre el cumplimiento de los requisitos técnico-legales.</li> </ul>	<b>86,67%</b> (13 de 15 expedientes)
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informes de verificación de campo sin firmas del que elabora.</li> <li>- Formulario de asignación de trámite del expediente incompleto o sin firmas.</li> <li>- Información incompleta en la solicitud de guías y placas.</li> <li>- Comprobantes de entrega de guías y placas sin firmas del funcionario que autoriza ni sello.</li> </ul>	

	<b>Inventarios Forestales (IF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulario de recepción de documentos incompleto.</li> <li>- Formulario de asignación de trámite del expediente incompleto o sin firmas.</li> <li>- Omisión de Informe de gabinete.</li> <li>- Omisión de informes de regencias forestales de seguimiento y cierre.</li> <li>- No se documenta la solicitud de guías y placas.</li> <li>- Comprobantes de entrega de guías y placas sin firmas del funcionario que autoriza ni sello.</li> <li>- Inconsistencias en la foliatura física del expediente.</li> </ul>	<b>61,11%</b> (11 de 18 expedientes)
	<b>Permisos Especiales (PE)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulario de recepción de documentos incompleto.</li> <li>- Formulario de asignación de trámite del expediente incompleto o sin firmas.</li> <li>- Informe de gabinete y de campo sin conclusiones sobre el cumplimiento de requisitos técnico-administrativos.</li> </ul>	<b>50%</b> (1 de 2 expedientes)
	<b>Planes de Manejo Forestal (PMF)</b>	No tramitó Planes de Manejo Forestal en 2024.	0 expedientes
<b>ACLAC</b>	<b>Certificados de Origen (CO)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulario de recepción de documentos incompleto.</li> <li>- Informe técnico Anexo 16 incompleto.</li> <li>- Formulario de asignación de trámite del expediente incompleto o sin presentarse.</li> <li>- Omisión de informes de regencias forestales de seguimiento y cierre.</li> <li>- Comprobantes de entrega de guías y placas sin firmas del funcionario que autoriza ni entrega.</li> <li>- Informes de regencia con inconsistencias sobre la cantidad de guías y placas emitidas.</li> <li>- Solicitud de guías y placas de transporte con número de CO distinto.</li> <li>- Expedientes abiertos con error en la categoría de permiso.</li> <li>- Falta de atención por parte del regente forestal a situaciones irregulares.</li> <li>- Expedientes desordenados e inconclusos, sin constancia de cierre, sin documentación completa.</li> </ul>	<b>96,29%</b> (26 de 27 expedientes)

	<p><b>Permisos Pequeños (PP)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulario de recepción de documentos incompleto.</li> <li>- Formulario de asignación de trámite del expediente incompleto o sin presentarse.</li> <li>- Omisión de informe de inspección o de verificación de campo.</li> <li>- Informe de Gabinete sin conclusión sobre el cumplimiento de los requisitos técnico-legales.</li> <li>- Comprobantes de entrega de guías y placas sin firmas del funcionario que autoriza ni entrega.</li> <li>- Una resolución no consta como notificada al interesado.</li> <li>- Demoras en la asignación del trámite (ej. solicitud de agosto 2024 asignada en enero 2025).</li> <li>- Expedientes inconclusos sin constancia de cierre, sin documentación completa.</li> </ul>	<p><b>96 ,29%</b> (16 de 17 expedientes)</p>
	<p><b>Inventarios Forestales (IF)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulario de recepción de documentos incompleto.</li> <li>- Formulario de asignación de trámite del expediente incompleto o sin presentarse.</li> <li>- Omisión de informe de inspección o de verificación de campo.</li> <li>- Omisión de informes de regencia forestales de seguimiento y cierre.</li> <li>- Inconsistencias en los datos digitales (cuerpos de agua, vértices georeferenciados, datos dasométricos).</li> <li>- Expedientes inconclusos sin constancia de cierre, sin documentación completa.</li> <li>- Falta de firmas en la notificación de la resolución.</li> </ul>	<p><b>86 ,36%</b> (19 de 22 expedientes)</p>

	<b>Permisos Especiales (PE)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ausencia de análisis de campo adecuado o con informes deficientes para justificar la sentencia judicial.</li> <li>- Informes de visitas de campo escuetas o ausentes.</li> <li>- Omisión de dictamen sobre cuerpo de agua.</li> <li>- Inconsistencia en la ubicación de los árboles talados vs. inventariados.</li> <li>- Expedientes inconclusos sin constancia de cierre, sin documentación completa.</li> <li>- Emisión ambigua de guías y placas para árboles no autorizados.</li> <li>- Deficiencias generalizadas en la gestión documental (formularios incompletos/sin firma, ausencia de informes, sin justificación).</li> <li>- Un mismo funcionario realizó informe técnico y emisión de resolución en un caso.</li> <li>- Una resolución sin firma y sin constancia de notificación.</li> <li>- Contenido de resolución escueto o sin justificación clara del riesgo de seguridad humana.</li> <li>- Demora en la recepción y asignación de expedientes.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>100 %</b> (20 de 20 expedientes)</p>
	<b>Planes de Manejo Forestal ( PMF)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Expedientes inconclusos sin constancia de cierre, sin documentación completa.</li> <li>- Formulario de recepción de documentos incompleto.</li> <li>- Asignación del expediente tardía.</li> <li>- Planos sin carácter oficial o sin digitalizar.</li> <li>- Inconsistencias en cronogramas, hoja cartográfica y limitaciones detectadas en el inventario forestal.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><b>100 %</b> (4 de 4 expedientes)</p>
<p>En total, de los 147 expedientes revisados en la muestra, 123 presentan deficiencias de controles técnicos y de gestión documental (equivalente al 83,67%). Por área de conservación, los resultados son:</p> <p><b>ACOSA: 4,9%</b> del total de expedientes con deficiencias de controles técnicos y gestión documental.</p> <p><b>ACOPAC: 26,0%</b> del total de expedientes con deficiencias de controles técnicos y gestión documental.</p> <p><b>ACLAC: 69 ,1%</b> del total de expedientes con deficiencias de controles técnicos y gestión documental.</p>			<p style="text-align: center;"><b>Total expedientes</b></p> <p style="text-align: center; font-size: 24pt;"><b>147</b></p>

---

**Anexo 4:** Notas de remisión del informe de auditoría (N.º DFOE-SOS-IAD-00004-2025).

**Remisión 1:**

F-GE-46

Al contestar refiérase al oficio n.º **13766**

04 de agosto, 2025  
**DFOE-SOS-0402**

Señor  
Franz Tattenbach Capra  
Ministro  
**MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA (MINAE)**

Estimado señor:

**Asunto:** Remisión del Informe n.º DFOE-SOS-IAD-00004-2025, denominado Informe de auditoría acerca del proceso de otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal por parte del SINAC

Me permito remitirle el Informe n.º DFOE-SOS-IAD-00004-2025, preparado por esta División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, en el cual se consignan los resultados de la auditoría de carácter especial acerca del proceso de otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal por parte del SINAC.

Al respecto, se le solicita, en su condición de persona destinataria de disposiciones emitidas por esta Contraloría General en informes de auditoría, asignar el rol de contacto oficial con el Área responsable del Seguimiento en la CGR, en relación con el cumplimiento de las disposiciones del informe. Para lo cual deberá comunicar a esa Área, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, el nombre, puesto, número de teléfono y correo electrónico de la persona que fungirá con dicho rol.

Al rol de contacto oficial le corresponderá la función de facilitar la comunicación entre la persona a la cual se le dirigen las disposiciones y la Contraloría General de la República, para el suministro de información cuando ésta lo requiera. Las citadas funciones asignadas al contacto oficial no deberán confundirse con las de la persona destinataria de las disposiciones, pues es esta última la única responsable de determinar y realizar las acciones correspondientes para dar cumplimiento a las disposiciones e informar oficialmente sobre su avance y cumplimiento.

---

**Contraloría General de la República**

T: (506) 2501-8000, C:  
contraloria.general@cgrcr.go.cr  
<http://www.cgr.go.cr/> Apdo.  
1179-1000, San José, Costa Rica

DFOE-SOS-0402

2

04 de agosto, 2025

Asimismo, se le recuerda que la disposición señalada en el apartado D1 del informe de cita, es de acatamiento obligatorio y deberá ser cumplida dentro del plazo y términos conferidos para ello. En caso de que se incumpla con esa disposición en forma injustificada una vez agotado el plazo otorgado para cumplir con la disposición, este Órgano Contralor podrá iniciar una investigación a efecto de determinar las eventuales responsabilidades administrativas, civiles o penales que correspondan de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, y así valorar la eventual aplicación de sanciones previa garantía del debido proceso.

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra el presente informe caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación. De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, esta Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Es importante informar que las personas jerarcas y titulares subordinadas participantes en la ejecución de la presente auditoría podrán ser sujetos de participación del proceso de medición de la percepción del servicio recibido.

Atentamente,

Lía Barrantes León  
**Gerencia de Área**

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

HPAO/AAP/mpmc Ce: Expediente  
G-P: 2025000180-1

**Remisión 2:**

F-GE-46 V7

Al contestar refiérase al oficio n.º **13852**04 de agosto, 2025  
**DFOE-SOS-0403**Señores  
Miembros  
**CONSEJO NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN (CONAC)**

Estimados señores: **Asunto:** Remisión del Informe n.º DFOE-SOS-IAD-00004-2025, denominado Informe de auditoría acerca del proceso de otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal por parte del SINAC

Me permito remitirles el Informe n.º DFOE-SOS-IAD-00004-2025, preparado por esta División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, en el cual se consignan los resultados de la auditoría de carácter especial acerca del proceso de otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal por parte del SINAC. Lo anterior, en su condición de destinatario de disposiciones.

La información solicitada en este informe para acreditar el cumplimiento de las disposiciones, deberá remitirse, en los plazos y términos fijados, a la Gerencia del Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General. Es importante señalar que para el cumplimiento de lo dispuesto por este Órgano Contralor en el citado informe, corresponde a esa Administración observar los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante Resolución n.º R-DC-144-2015, publicada en La Gaceta n.º. 242 del 14 de diciembre del 2015.

Además, también se requiere que esa Administración designe y le comunique a esa Área, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, el nombre, puesto, número de teléfono y correo electrónico de la(s) persona(s) que fungirá(n) en los siguientes roles<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> De conformidad con lo establecido en los puntos 2.1.4, 2.2.1 y 2.6.1 de los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y

recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitida mediante Resolución n.º R-DC-144-2015, publicada en La Gaceta n.º 242 del 14 de diciembre del 2015.

## Contraloría General de la República

T: (506) 2501-8000, C: [contraloria.general@cgrcr.go.cr](mailto:contraloria.general@cgrcr.go.cr)

<http://www.cgr.go.cr/> Apdo. 1179-1000, San José, Costa Rica

DFOE-SOS-0403

2

04 de agosto,  
2025

- a) **Contacto oficial:** A esta(s) persona(s) le corresponderá(n) la función de facilitar la comunicación entre la persona a la que se le dirigen las disposiciones y la Contraloría General de la República, para el suministro de información cuando ésta lo requiera. Las citadas funciones asignadas al contacto oficial no deberán confundirse con las personas destinatarias de las disposiciones, pues es este último el único responsable de realizar las acciones correspondientes para dar cumplimiento a éstas e informar oficialmente sobre su avance y cumplimiento.
- b) **Responsable del expediente de cumplimiento:** A esta persona le corresponderá las tareas de conformar, actualizar, foliar, custodiar, conservar y dar acceso al expediente de cumplimiento de las disposiciones. Deberá existir un expediente (físico o electrónico) de cumplimiento de disposiciones por cada informe emitido por la Contraloría General debidamente identificado, foliado, completo y en estricto orden cronológico, con el respectivo índice que facilite la ubicación de los documentos. En el caso de informes con disposiciones dirigidas a varias instituciones deberá conformarse un expediente en cada una de estas entidades, con la documentación de respaldo de las actuaciones de su competencia.

Los roles citados podrán ser ejecutados por una misma persona o por varias, según lo defina la Administración, de conformidad con las competencias establecidas en su marco normativo. La designación de dichos roles deberá comunicarse tanto a la Contraloría General como a las personas a las cuales se les encargue dicha labor.

Se le recuerda que las disposiciones señaladas en el aparte 4 del informe de cita, son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro de los plazos conferidos para ello. En caso de que se incumpla con esas disposiciones

en forma injustificada una vez agotado el plazo otorgado para cumplir con la disposición, este Órgano Contralor podrá iniciar una investigación para la determinación de las eventuales responsabilidades administrativas, civiles o penales que correspondan de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, y así valorar la eventual aplicación de sanciones previa garantía del debido proceso.

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra el presente informe caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación. De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, esta Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Es importante informar que las personas jerarcas y titulares subordinadas participantes en la ejecución de la presente auditoría podrán ser sujetos de participación del proceso de medición de la percepción del servicio recibido.

Atentamente,

Lía Barrantes León  
**Gerencia de Área**

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

HPAO/AAP/mpmc

Ce: Expediente  
G-P: 2025000180-1

**Remisión 3:**

F-GE-46 V7

Al contestar refiérase al oficio n.º **13854**04 de agosto, 2025  
**DFOE-SOS-0404**

Señor  
David Chavarría Morales  
Director Ejecutivo  
**SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN (SINAC)**

Estimados señores: **Asunto:** Remisión del Informe n.º DFOE-SOS-IAD-00004-2025, denominado Informe de auditoría acerca del proceso de otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal por parte del SINAC

Me permito remitirles el Informe n.º DFOE-SOS-IAD-00004-2025, preparado por esta División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, en el cual se consignan los resultados de la auditoría de carácter especial acerca del proceso de otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal por parte del SINAC. Lo anterior, en su condición de destinatario de disposiciones.

La información solicitada en este informe para acreditar el cumplimiento de las disposiciones, deberá remitirse, en los plazos y términos fijados, a la Gerencia del Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la Contraloría General. Es importante señalar que para el cumplimiento de lo dispuesto por este Órgano Contralor en el citado informe, corresponde a esa Administración observar los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus informes de auditoría”, emitidos mediante Resolución n.º R-DC-144-2015, publicada en La Gaceta n.º. 242 del 14 de diciembre del 2015.

Además, también se requiere que esa Administración designe y le comunique a esa Área, en un plazo no mayor de cinco días hábiles, el nombre, puesto, número de teléfono y correo electrónico de la(s) persona(s) que fungirá(n) en los siguientes roles<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> De conformidad con lo establecido en los puntos 2.1.4, 2.2.1 y 2.6.1 de los “Lineamientos generales para el cumplimiento de las disposiciones y recomendaciones emitidas por la Contraloría General de la República en sus

informes de auditoría”, emitida mediante Resolución n.º R-DC-144-2015, publicada en La Gaceta n.º 242 del 14 de diciembre del 2015.

- a) **Contacto oficial:** A esta(s) persona(s) le corresponderá(n) la función de facilitar la comunicación entre la persona a la que se le dirigen las disposiciones y la Contraloría General de la República, para el suministro de información cuando ésta lo requiera. Las citadas funciones asignadas al contacto oficial no deberán confundirse con las personas destinatarias de las disposiciones, pues es este último el único responsable de realizar las acciones correspondientes para dar cumplimiento a éstas e informar oficialmente sobre su avance y cumplimiento.
- b) **Responsable del expediente de cumplimiento:** A esta persona le corresponderá las tareas de conformar, actualizar, foliar, custodiar, conservar y dar acceso al expediente de cumplimiento de las disposiciones. Deberá existir un expediente (físico o electrónico) de cumplimiento de disposiciones por cada informe emitido por la Contraloría General debidamente identificado, foliado, completo y en estricto orden cronológico, con el respectivo índice que facilite la ubicación de los documentos. En el caso de informes con disposiciones dirigidas a varias instituciones deberá conformarse un expediente en cada una de estas entidades, con la documentación de respaldo de las actuaciones de su competencia.

Los roles citados podrán ser ejecutados por una misma persona o por varias, según lo defina la Administración, de conformidad con las competencias establecidas en su marco normativo. La designación de dichos roles deberá comunicarse tanto a la Contraloría General como a las personas a las cuales se les encargue dicha labor.

Se le recuerda que las disposiciones señaladas en el aparte 4 del informe de cita, son de acatamiento obligatorio y deberán ser cumplidas dentro de los plazos conferidos para ello. En caso de que se incumpla con esas disposiciones en forma injustificada una vez agotado el plazo otorgado para cumplir con la disposición, este Órgano Contralor podrá iniciar una investigación para la determinación de las eventuales responsabilidades administrativas, civiles o penales que correspondan de conformidad con el ordenamiento jurídico vigente, y así valorar la eventual aplicación de sanciones previa garantía del debido proceso.

De conformidad con lo establecido por los artículos 343, 346 y 347 de la Ley General de la Administración Pública, contra el presente informe caben los recursos ordinarios de revocatoria y apelación, que deberán ser interpuestos

dentro del tercer día a partir de la fecha de recibo de esta comunicación, correspondiéndole a esta Área de Fiscalización la resolución de la revocatoria y al Despacho Contralor, la apelación. De presentarse conjuntamente los recursos de revocatoria y apelación, esta Área de Fiscalización en caso de rechazo del recurso de revocatoria, remitirá el recurso de apelación al Despacho Contralor para su resolución.

Es importante informar que las personas jerarcas y titulares subordinadas participantes en la ejecución de la presente auditoría podrán ser sujetos de participación del proceso de medición de la percepción del servicio recibido.

Atentamente,

Lía Barrantes León  
**Gerencia de Área**



HPAO/AAP/mpmc

Ce: Fiscalía Ejecutiva, Colegio de Ingenieros Agrónomos [mgarro@ingagr.or.cr](mailto:mgarro@ingagr.or.cr)

Expediente

G-P: 2025000180-1

**Remisión 4:**

Al contestar refiérase al oficio n.º **13863**

04 de agosto, 2025  
**DFOE-SOS-0405**

Señor  
Virgilio Siles Elizondo  
Auditor General  
**SISTEMA NACIONAL DE ÁREAS DE CONSERVACIÓN (SINAC)**

Estimado señor:

**Asunto:** Remisión del Informe n.º DFOE-SOS-IAD-00004-2025, denominado Informe de Auditoría acerca del proceso de otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal por parte del SINAC

Para su conocimiento, me permito remitirle copia del Informe DFOE-SOS-IAD-00004-2025, preparado por esta División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE), en el cual se consignan los resultados de la auditoría de carácter especial acerca del proceso de otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal por parte del SINAC.

Con respecto a las disposiciones del citado informe, el Área de Seguimiento para la Mejora Pública de la DFOE es la instancia técnica responsable de verificar su oportuno y efectivo cumplimiento y la competente para determinar si dichas disposiciones se han cumplido o no. Para efectos de esa verificación, esa Área podrá solicitarle expresamente a esa Auditoría su colaboración en los asuntos que requiera.

Atentamente,

Lía Barrantes León  
**Gerente de Área**

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

HPAO/AAP/mpmc  
**Ce:** Expediente **G-P:** 202500180-1

**Anexo 5:** Resolución de la Sala Constitucional sobre desobediencia e incumplimiento en la delimitación de 188 hectáreas de bosque en Gandoca-Manzanillo



**Sala Constitucional resuelve gestión de desobediencia y declara el incumplimiento de la sentencia que ordena la delimitación de las 188 hectáreas de bosque en Gandoca -Manzanillo**

**Detalles**

Publicado: 03 Febrero 2025

Creado: 03 Febrero 2025

San José, 10 de septiembre de 2024

**Sala Constitucional resuelve gestión de desobediencia y declara el incumplimiento de la sentencia que ordena la delimitación de las 188 hectáreas de bosque en Gandoca - Manzanillo**

- *Tribunal Constitucional constató el incumplimiento de la sentencia 2019-012745*

La Sala Constitucional, garante de la dignidad, los derechos y la libertad de las personas, por mayoría, acogió la gestión de desobediencia presentada por Marco Levi Virgo, representante de la Asociación de Desarrollo para la Ecología. El recurrente acude ante esta Sala Constitucional por el incumplimiento de la sentencia 2019-012745 de las 12:10 horas de 10 de julio de 2019.

En la parte dispositiva los magistrados declararon por mayoría ha lugar la gestión formulada.

En consecuencia:

1) se declara el incumplimiento de la sentencia nro. 2019-012745 de las 12:10 horas de 10 de julio de 2019 y se ordena a David Chavarría Morales y Franz Tattenbach Capra, en sus condiciones respectivas de director del Sistema Nacional de Áreas de Conservación y ministro de Ambiente y Energía, o a quienes ejerzan esos cargos, que dispongan lo necesario, coordinen lo pertinente y tomen las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus competencias respectivas, para que, de inmediato, tal resolución sea acatada.

2) Se ordena a David Chavarría Morales y Franz Tattenbach Capra, en sus condiciones respectivas de director del Sistema Nacional de Áreas de Conservación y ministro de Ambiente y Energía, o a quienes ejerzan esos cargos, remitir informes mensuales a este

expediente sobre el cumplimiento de lo aquí dispuesto.

3) Se ordena a Iván Vinicio Vincenti Rojas, en su condición de procurador General de la República, o a quien ejerza ese cargo, que disponga lo necesario, coordine lo pertinente y tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus competencias, para que, una vez que el Sinac delimite el área correspondiente, en conjunto con esa institución se ejerzan las acciones legales pertinentes en defensa del patrimonio público.

4) se les advierte a David Chavarría Morales y Franz Tattenbach Capra, en sus condiciones respectivas de director del Sistema Nacional de Áreas de Conservación y ministro de Ambiente y Energía, así como a Iván Vinicio Vincenti Rojas, en su condición de procurador General de la República, o a quienes ejerzan esos cargos, que en caso de incumplimiento a lo aquí ordenado se les podrá seguir causa por el delito de desobediencia a la autoridad regulado en el artículo 314 del Código Penal, que impone "...prisión de seis meses a tres años, a quien no cumpla o no haga cumplir, en todos sus extremos, la orden impartida por un órgano jurisdiccional o por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, siempre que se haya comunicado personalmente, salvo si se trata de la propia detención".

5) En lo demás, se declara no ha lugar a la gestión.

6) Se ordena la notificación personal de esta resolución a David Chavarría Morales, Franz Tattenbach Capra e Iván Vinicio Vincenti Rojas, por su orden director del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, ministro de Ambiente y Energía y procurador General de la República, o a quienes en su lugar ocupen esos cargos.

Los magistrados Rueda Leal y Araya García consignan notas por separado.

La magistrada Alvarado Paniagua da razones adicionales.

La magistrada Garro Vargas acoge parcialmente la gestión por sus propias razones, sólo en lo relativo a la delimitación del área, sobre la base de lo informado a esta Sala mediante el oficio n.ºACTo-DRFVS-EPMF-363-2020 del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), bajo el entendido de que tal delimitación exige el levantamiento en un documento formal en el que se determine el perímetro, la ubicación y cuál área es pública y cuál no, en cuyo caso, de encontrarse terrenos del Estado, se continúe con el cumplimiento de la sentencia; además, ordena adicionar la parte dispositiva de la sentencia n.º2019-012745 a fin de que se entienda que el SINAC debe proceder -una vez realizada la delimitación formal en los términos dichos- a elaborar un inventario de los terrenos privados en los que se encuentran áreas de bosque en las zonas aledañas al Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo y procedan de forma inmediata a imponer y llevar un control de las limitaciones que en derecho corresponda.

El magistrado Salazar Alvarado salva el voto y reitera que únicamente se deben ejercer las acciones necesarias para reivindicar al Estado las tierras que han sido ilegítimamente ocupadas en las zonas protegidas conforme a la ley, tal y como lo sostuvo en conjunto con la magistrada Hernández López y el magistrado Araya García, en la Sentencia N° 2019-12745

de las 12:10 horas del 10 de julio de 2019.

La sentencia integral de este expediente está en redacción. Una vez que dicho proceso concluya y se notifique a las partes, se procederá a publicarla en el sitio electrónico del Poder Judicial, Nexus, para que cualquier persona interesada puede acceder a ella.

A continuación, se detallan los aspectos más relevantes disponibles.

Número de expediente:	14-019174-0007-CO
Número de resolución:	26300-2024
Fecha de la votación:	10 de septiembre de 2024
Por tanto:	<p>Por mayoría se declara ha lugar la gestión formulada. En consecuencia: 1) se declara el incumplimiento de la sentencia nro. 2019-012745 de las 12:10 horas de 10 de julio de 2019 y se ordena a David Chavarría Morales y Franz Tattenbach Capra, en sus condiciones respectivas de director del Sistema Nacional de Áreas de Conservación y ministro de Ambiente y Energía, o a quienes ejerzan esos cargos, que dispongan lo necesario, coordinen lo pertinente y tomen las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus competencias respectivas, para que, de inmediato, tal resolución sea acatada; 2) se ordena a David Chavarría Morales y Franz Tattenbach Capra, en sus condiciones respectivas de director del Sistema Nacional de Áreas de Conservación y ministro de Ambiente y Energía, o a quienes ejerzan esos cargos, remitir informes mensuales a este expediente sobre el cumplimiento de lo aquí dispuesto; 3) se ordena a Iván Vinicio Vincenti Rojas, en su condición de procurador General de la República, o a quien ejerza ese cargo, que disponga lo necesario, coordine lo pertinente y tome las medidas que correspondan dentro del ámbito de sus competencias, para que, una vez que el Sinac delimite el área correspondiente, en conjunto con esa institución se ejerzan las acciones legales pertinentes en defensa del patrimonio público; 4) se les advierte a David Chavarría Morales y Franz Tattenbach Capra, en sus condiciones respectivas de director del Sistema Nacional de Áreas de Conservación y ministro de Ambiente y Energía, así como a Iván Vinicio Vincenti Rojas, en su condición de procurador General de la República, o a quienes ejerzan esos cargos, que en caso de incumplimiento a lo aquí ordenado se les podrá seguir causa por el delito de desobediencia a la autoridad regulado en el artículo 314 del Código Penal, que impone "...prisión de seis meses a tres años, a quien no cumpla o no haga cumplir, en todos sus extremos, la orden impartida por un órgano jurisdiccional o por un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, siempre que se haya comunicado personalmente, salvo si se trata de la propia detención"; 5) en lo demás, se declara no ha lugar a la gestión; 6) se ordena la notificación personal de esta resolución a David Chavarría Morales, Franz Tattenbach Capra e Iván Vinicio Vincenti Rojas, por su orden director del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, ministro de Ambiente y Energía y procurador General de la República, o a quienes en su lugar ocupen esos cargos. Los magistrados Rueda Leal y Araya García consignan notas por separado. La magistrada Alvarado Paniagua da razones adicionales. La magistrada Garro Vargas acoge parcialmente la</p>

	<p>gestión por sus propias razones, sólo en lo relativo a la delimitación del área, sobre la base de lo informado a esta Sala mediante el oficio n.º ACTO-DRFVS-EPMF-363-2020 del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), bajo el entendido de que tal delimitación exige el levantamiento en un documento formal en el que se determine el perímetro, la ubicación y cuál área es pública y cuál no, en cuyo caso, de encontrarse terrenos del Estado, se continúe con el cumplimiento de la sentencia; además, ordena adicionar la parte dispositiva de la sentencia n.º 2019-012745 a fin de que se entienda que el SINAC debe proceder -una vez realizada la delimitación formal en los términos dichos- a elaborar un inventario de los terrenos privados en los que se encuentran áreas de bosque en las zonas aledañas al Refugio de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo y procedan de forma inmediata a imponer y llevar un control de las limitaciones que en derecho corresponda. El magistrado Salazar Alvarado salva el voto y reitera que únicamente se deben ejercer las acciones necesarias para reivindicar al Estado las tierras que han sido ilegítimamente ocupadas en las zonas protegidas conforme a la ley, tal y como lo sostuvo en conjunto con la magistrada Hernández López y el magistrado Araya García, en la Sentencia N° 2019-12745 de las 12:10 horas del 10 de julio de 2019.</p>
<p>Conformación del Tribunal:</p>	<p>Magistrados: Fernando Castillo Víquez (presidente), Paul Rueda Leal, Luis Fernando Salazar Alvarado, Jorge Araya García, Anamari Garro Vargas e Ingrid Hess Herrera y la magistrada suplente Alexandra Alvarado Paniagua (instructora).</p>

### *Material formativo*

**Gestión de desobediencia:** Ante el incumplimiento de una orden dictada por la Sala Constitucional, las partes del proceso pueden presentar una gestión de desobediencia, la magistrada o magistrado instructor del expediente conferirá audiencia por tres días a la autoridad o persona condenada, esto con el fin de que rinda un informe sobre los alegatos de la parte recurrente (la supuesta desobediencia).

En caso de constatarse el incumplimiento, la Sala procederá a reiterar la orden dictada y, de mantenerse la desobediencia, procederá a testimoniar piezas al Ministerio Público (remisión de todo el expediente) para que ese órgano valore si debe realizar una acusación penal conforme a lo dispuesto por el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. La sanción que dispone esta normativa es de prisión de tres meses a dos años, o de veinte a sesenta días multa.

Artículo anterior: Sala Constitucional avala reforma constitucional que permitiría la extradición de nacionales Anterior Artículo siguiente: Sala Constitucional determinó que autoridades sometieron a privado de libertad a condiciones contrarias a su dignidad humana.

**Anexo 6:** Comunicación entre la Asociación para el Desarrollo de la Ecología y el SINAC – Programa Nacional de Humedales (2025).

Documento divulgado por el Observatorio de Bienes Comunes de la UCR, que contiene oficios AEL-00222-2025, CARTA-SINAC-SE-DE-PNH-0020-2025\_AEL-222-2025 y AEL-00237-2025.

**SINAC no responde a la altura: Refugio Gandoca-Manzanillo sigue en riesgo**

- [Autor: Observatorio Bienes Comunes UCR](#)
- [Fecha: junio 4, 2025](#)

Colocamos a disposición los documentos oficiales mencionados en esta nota:

- [AEL-00222-2025](#)
- [CARTA-SINAC-SE-DE-PNH-0020-2025\\_AEL-222-2025](#)
- [AEL-00237-2025](#)

**SINAC no responde a la altura: Refugio Gandoca-Manzanillo sigue en riesgo**

La Asociación para el Desarrollo de la Ecología ha dado seguimiento a la situación del Refugio Nacional de Vida Silvestre Gandoca-Manzanillo y esta semana compartió la respuesta del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), específicamente de su Programa Nacional de Humedales (PNH), ante solicitudes urgentes para la protección de este sitio Ramsar de importancia internacional.

La organización ambientalista solicitó información clave y acciones concretas ante irregularidades en la gestión del Patrimonio Natural del Estado en la Zona Marítimo-Terrestre (ZMT) del Caribe sur. Entre las preocupaciones destacan los traslapes catastrales, permisos otorgados en humedales y posibles violaciones al marco legal ambiental, incluido lo dispuesto por la **Convención Ramsar**. Sin embargo, el SINAC respondió el 3 de junio mediante un oficio donde el Programa Nacional de Humedales se declara **“incompetente”** para intervenir, alegando que la administración directa del Refugio y los actos registrales son responsabilidad de la Dirección Regional ACLAC. Con esta respuesta, el SINAC elude el fondo del problema mediante un tecnicismo legal que contradice el rol coordinador y rector que le asigna el propio Decreto Ejecutivo N.º 36427-MINAET.

“Resulta inaceptable que una entidad cuyo mandato es promover, planificar y desarrollar los humedales del país se excuse en competencias burocráticas para no actuar ante una situación crítica”, señaló Marco Levy Virgo, presidente de la Asociación.

La Convención Ramsar, ratificada por Costa Rica desde 1991, obliga al Estado a **garantizar la conservación, uso racional y restauración de los humedales** en su territorio. Para ello, se requiere una gestión activa, interinstitucional y con visión ecosistémica, más allá de la fragmentación administrativa que hoy impide la acción efectiva.

El Refugio Gandoca-Manzanillo, incluido en la lista Ramsar como sitio 783, ha sido objeto de múltiples alertas por destrucción de hábitats, tala ilegal, construcción en humedales y debilidad en la delimitación oficial del Patrimonio Natural del Estado. A pesar de sentencias judiciales y medidas cautelares vigentes, el Estado sigue sin implementar un plan de restauración y defensa clara del área.

La Asociación ha exigido que el SINAC convoque, en no más de 15 días hábiles, una **reunión interinstitucional** para establecer un plan de acción que atienda de forma integral la situación. También solicitó que el Programa Nacional de Humedales asuma un **rol activo y de liderazgo**, como le exige la legislación nacional e internacional.

En un contexto de emergencia climática y pérdida acelerada de biodiversidad, la inacción institucional **no puede seguir justificándose con argumentos burocráticos**. La defensa de los ecosistemas estratégicos como Gandoca-Manzanillo exige voluntad política, articulación efectiva y cumplimiento de compromisos globales asumidos por el país.

### **Balance de la comunicación entre la Asociación y el SINAC–Programa Nacional de Humedales.**

<b>Aspecto evaluado</b>	<b>Situación actual según respuesta del SINAC</b>	<b>Análisis crítico</b>
<b>Legalidad administrativa</b>	<b>El Programa Nacional de Humedales declara que no tiene competencia directa sobre traslapes catastrales,</b>	<b>Aunque legalmente correcto en cuanto a competencias específicas, esta posición ignora el deber de coordinar y articular acciones interinstitucionales, como establece el Decreto Ejecutivo 36427-MINAET.</b>

Aspecto evaluado	Situación actual según respuesta del SINAC	Análisis crítico
	administración del Refugio Gandoca-Manzanillo ni gestión del Patrimonio Natural del Estado en ZMT.	
Rol rector y de planificación	Se interpreta la función del Programa Nacional de Humedales como limitada a tareas técnicas y de promoción general.	Esta interpretación reduce el alcance de su mandato y desconoce su responsabilidad en liderar políticas nacionales para los humedales, especialmente en sitios críticos como los Ramsar.
Cumplimiento de obligaciones internacionales	No se menciona ni se asume el compromiso de Costa Rica con la Convención Ramsar ni las obligaciones derivadas de su ratificación.	Hay un incumplimiento indirecto de la Convención Ramsar al no actuar frente a amenazas evidentes al sitio Ramsar 783. La falta de acción puede implicar responsabilidad internacional del Estado costarricense.
Enfoque ecosistémico e integral	Se aplica una visión fragmentada del problema, remitida a una sola oficina regional (ACLAC).	Se evidencia una falta de enfoque ecosistémico, desconectado de la realidad compleja del territorio, donde la protección de humedales requiere sinergia entre diversas entidades estatales.
Capacidad de respuesta ante denuncias ciudadanas	El oficio se limita a declarar incompetencia sin proponer soluciones, coordinar con otras oficinas o elevar el tema	La respuesta refleja una inercia institucional preocupante frente a denuncias legítimas, lo que puede fortalecer la percepción pública de abandono o negligencia estatal.

Aspecto evaluado	Situación actual según respuesta del SINAC	Análisis crítico
	a la Dirección Ejecutiva del SINAC.	

### ¿Cuál debería ser el rol del SINAC y el Programa Nacional de Humedales ante conflictos socioambientales?

La respuesta del SINAC, amparada en una lectura estrictamente administrativa de sus funciones, pone en evidencia una desconexión preocupante entre las estructuras institucionales y la realidad ecológica y social de los territorios. Frente a problemáticas complejas como las que afectan al Refugio Gandoca-Manzanillo, **las instituciones ambientales no pueden limitarse a funciones burocráticas ni actuar como entes pasivos ante el deterioro ambiental.**

Desde un **enfoque ecosistémico**, la gestión ambiental debe reconocer que los ecosistemas no respetan divisiones político-administrativas ni jerarquías rígidas entre oficinas públicas. Los humedales costeros, como los de Gandoca-Manzanillo, son espacios interconectados que cumplen funciones hidrológicas, reproductivas y culturales esenciales. Su protección requiere un **rol articulador y proactivo del Estado**, donde el SINAC —y en particular su Programa Nacional de Humedales— **debe asumir liderazgo en la coordinación interinstitucional**, la prevención de daños y la restauración ecológica.

Además, en contextos donde existen amenazas por urbanización, conflictos sobre la propiedad del suelo, o decisiones administrativas erráticas, **la capacidad de respuesta del Estado debe ser integral, transparente y basada en principios de justicia ambiental y precautoriedad.** La conservación no puede depender exclusivamente de delimitaciones técnicas ni de trámites formales; debe incorporar la participación ciudadana, el conocimiento local y el respeto por los compromisos internacionales que el país ha ratificado.

Es momento de que instituciones como el SINAC asuman su rol no solo como **gestoras de áreas protegidas**, sino como **guardianas activas del bien común ecológico**. Ello implica no “lavarse las manos” frente a vacíos de coordinación, sino liderar procesos de diálogo, articulación y acción estratégica para garantizar la conservación y recuperación de nuestros ecosistemas más frágiles y valiosos.

## **La ciudadanía como garante activa de los bienes comunes ecológicos**

El accionar de la Asociación para el Desarrollo de la Ecología, al interponer solicitudes formales, exigir transparencia y cuestionar la inacción institucional, representa un ejercicio ejemplar de participación ambiental responsable y comprometida. En contextos donde los ecosistemas enfrentan amenazas crecientes —ya sea por omisión estatal, intereses privados o vacíos normativos—, la vigilancia ciudadana se convierte en un pilar insustituible para la defensa del bien común.

Lejos de ser una confrontación, este tipo de iniciativas son una forma legítima de exigir que el Estado cumpla sus funciones, no solo administrativas, sino éticas y ecológicas. En efecto, la ciudadanía no solo tiene el derecho de involucrarse en los asuntos ambientales, sino también el deber de actuar cuando los equilibrios ecosistémicos son vulnerados y los compromisos internacionales del país son ignorados.

Esta coyuntura en Gandoca-Manzanillo evidencia algo más profundo: la urgencia de construir una institucionalidad ambiental verdaderamente articulada, transparente y con visión de largo plazo, donde el rol de las comunidades organizadas, asociaciones locales y movimientos socioambientales no sea marginal, sino reconocido como parte esencial de la gobernanza ecológica.

En tiempos de crisis climática y pérdida de biodiversidad, la acción ciudadana no es solo una herramienta de defensa; es un acto de corresponsabilidad con las generaciones futuras y con los territorios que sostienen la vida. El ejemplo de la Asociación demuestra que la defensa de los humedales, los bosques y los bienes naturales no comienza ni termina en los escritorios institucionales, sino que se forja desde la participación consciente, informada y persistente de quienes habitan y cuidan el territorio.

## **Marco legal nacional e internacional que obliga al Estado costarricense a actuar ante conflictos en humedales y áreas protegidas**

### **Legislación nacional**

#### **1. Constitución Política de la República de Costa Rica**

- **Artículo 50:** Reconoce el derecho de todas las personas a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Obliga al Estado a garantizar, defender y preservar este derecho.

- La **jurisprudencia de la Sala Constitucional** ha reiterado que este artículo impone un **deber activo de tutela ambiental**, no solo de regulación formal.
2. **Ley Orgánica del Ambiente (Ley N° 7554)**
    - **Art. 2 y 3:** El Estado debe garantizar el desarrollo sostenible mediante acciones integradas, coordinadas e intersectoriales.
    - **Art. 99:** El SINAC es responsable de la gestión del sistema de áreas protegidas y debe garantizar su conservación, restauración y uso racional.
  3. **Ley de Biodiversidad (Ley N° 7788)**
    - **Art. 7:** La administración y conservación de la biodiversidad debe regirse por principios de integralidad, precaución y participación social.
    - **Art. 10:** Obliga al Estado a establecer medidas para garantizar la integridad ecológica de las áreas protegidas y su conectividad funcional.
  4. **Decreto Ejecutivo N° 36427-MINAET (2011)**
    - Crea y define las funciones del **Programa Nacional de Humedales**, cuya finalidad es “**promover, planificar y desarrollar los humedales de Costa Rica**”.
    - Esto incluye la articulación institucional, el seguimiento de compromisos internacionales y la coordinación para restaurar ecosistemas degradados.
  5. **Ley General de la Administración Pública**
    - **Art. 4, 11 y 12:** Toda actuación administrativa debe ser eficaz, coherente con el interés público y basada en el principio de legalidad.
    - La “**incompetencia formal**” no exime a las instituciones del deber de actuar coordinadamente cuando los intereses colectivos están en riesgo.

### **Compromisos internacionales ratificados por Costa Rica**

1. **Convención Ramsar sobre los Humedales (Ley N° 7224)**
  - Obliga a Costa Rica a **conservar y utilizar racionalmente** los humedales incluidos en la Lista de Humedales de Importancia Internacional.

- El **artículo 3.2** exige informar sobre cambios ecológicos negativos en los sitios Ramsar y tomar medidas correctivas.
- El Refugio Gandoca-Manzanillo es el **Sitio Ramsar N° 783**, inscrito desde 1996.

## 2. **Convenio sobre la Diversidad Biológica (Ley N° 7416)**

- Impone la obligación de conservar la biodiversidad **in situ**, incluyendo humedales y sus especies asociadas.
- Exige planes de manejo, restauración y control frente a actividades humanas que afectan ecosistemas frágiles.

## 3. **Agenda 2030 y Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)**

- **ODS 14 y 15:** Exigen a los Estados proteger ecosistemas marinos y terrestres, restaurar ecosistemas degradados y frenar la pérdida de biodiversidad.
- Costa Rica ha asumido compromisos públicos ante foros internacionales para su cumplimiento.

### **Jurisprudencia relevante**

#### 1. **Sentencia 2019-012745 de la Sala Constitucional**

- Ordena al Estado costarricense delimitar y recuperar 188 hectáreas de humedales en Gandoca-Manzanillo, como parte del Patrimonio Natural del Estado.