



14 de septiembre de 2026

FCS-813-2026

Dr. Keilor Rojas Jiménez
Director
Consejo Universitario

Asunto: Remisión del criterio sobre el proyecto Expediente N.º 25.591

Estimado Dr. Rojas Jiménez:

Reciba un cordial saludo. En atención al CU-1164-2026, del 24 de agosto de 2026, se solicitó criterio a algunas unidades académicas de la Facultad de Ciencias Sociales sobre el proyecto denominado *“Ley para regular las comunidades del cantón de Los Chiles establecidas en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte”* (Expediente N.º 25.591).

Con base en lo expuesto por las personas especialistas, la Decanatura de la Facultad de Ciencias Sociales **no recomienda la aprobación del proyecto**, a pesar de reconocer que existe una deuda histórica real del Estado con estas comunidades, que amerita una respuesta legislativa. Lo anterior obedece a las siguientes razones: primero, el texto, tal como está redactado, es insuficiente; segundo, abre el riesgo de que el beneficio termine favoreciendo a actores empresariales (piñeras, naranjales, monocultivos) en lugar de a la población históricamente asentada; y tercero, presenta una falta de rigor técnico y de garantías institucionales (estudios previos, censo poblacional, presupuesto para monitoreo ambiental, mecanismos contra la especulación y la concentración de tierras).

Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Antropología, la Dra. Patricia Fernández Esquivel, en el oficio EAT-432-2026 del 8 de septiembre de 2026. Este dictamen fue elaborado por la docente de esta unidad, la Dra. Keilyn Rodríguez Sánchez.

“Antecedentes

Para la realización de este informe se realizó una gira a la zona de afectada y se entrevistó a nueve actores del sector público (SINAC, INDER, Municipalidad de los Chiles, ADI de los Chiles, Estación de Bomberos de los Chiles, Delegaciones Policiales de Los Chiles y de Cuatro Esquinas) y dos personas de la comunidad. Seguidamente se presenta las informaciones recolectadas para luego emitir un criterio respecto de la ley. No se hará referencia a los estudios adjuntos, se asume que son presentados por expertos en el tema y no es mi especialidad su valoración. Como antropóloga emitiré una valoración sobre la problemática que identifiqué y el papel de la ley propuesta en su resolución.





En primer lugar, es necesario señalar que todas las personas consultadas están a favor de la ley para regular las comunidades del cantón de los Chiles establecidas en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte, a pesar de notar limitaciones. Pude percibir mucha sensibilidad social e intercultural para las personas de las comunidades afectadas en el tema que nos ocupa.

Una de las personas entrevistadas fue la señora Mariana Jiménez Arce, directora regional del Área de Conservación Arenal Huetar Norte (ACAHN) del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), ella manifestó la aprobación del proyecto de ley N.º 25.591 pues considera que constituye una alternativa para atender una problemática histórica que enfrentan diversas comunidades ubicadas dentro de las áreas protegidas. Explicó que, bajo el marco normativo vigente, existen limitaciones para autorizar obras y servicios requeridos por instituciones públicas, como el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) y otras entidades estatales, destinadas a satisfacer necesidades básicas de dichas poblaciones ya que no cuentan con titulación de su residencia.

Asimismo, ella señaló que los procesos de desalojo implican altos costos para el Estado y generan importantes impactos sociales. En ese sentido, indicó que la iniciativa de ley busca brindar seguridad jurídica a los asentamientos contemplados en el proyecto, permitiendo la planificación y provisión adecuada de servicios esenciales como salud, educación, seguridad, infraestructura pública y vivienda. Ahora bien, en la Delegación Policial se me indicó que no hay registro de desalojos por ocupación ilegal en dichos poblados, no es una práctica que se ha usado en La Trocha, Achiotal, Las Flores (barrio de Cuatro Esquinas), Cuatro Esquinas, Isla Chica ni Tablillas.

La Señora Mariana Jiménez, agregó que el alcance de la propuesta se limita a los poblados identificados en el proyecto, mientras que otras situaciones presentes en áreas protegidas, tales como actividades agropecuarias extensivas y monocultivos, deberán abordarse mediante procesos y estrategias específicas en etapas posteriores.

Destacó que la prioridad actual es atender las necesidades urgentes de las comunidades directamente afectadas. A mi parecer, el problema consiste en la cohabitación de todas las partes: comunidades con asentamientos dispersos, monocultivos de naranja, piña, yuca y tiquisque y ganadería, todos en el Refugio Nacional de Vida Silvestre.

Finalmente, doña Mariana indicó que el proyecto contempla medidas de compensación por las áreas que eventualmente dejarían de formar parte del patrimonio natural protegido. Para ello, se realizaron los estudios técnicos correspondientes con el fin de garantizar una compensación ambiental adecuada y proporcional a la afectación ecológica identificada. Añadió que dichas medidas representan una inversión significativa para el Estado, razón por la cual se ha priorizado la atención de las comunidades cuya situación requiere una solución inmediata (septiembre de 2026).

En la Municipalidad de los Chiles se me indicó que recientemente para la instalación del puesto de control en la frontera con Nicaragua, en la comunidad denominada Tablillas, se realizó un proceso de desafectación de 10 hectáreas con una compensación de 100 hectáreas aproximadamente. Por lo que, el uso de este mecanismo no es novedoso en la zona, sino se ve como un proceso factible para que las personas puedan tener acceso a los servicios públicos estatales. De igual manera, entre los bomberos y entre las personas de las delegaciones policiales de Los Chiles y Cuatro



Esquinas entrevistados se ve de buena manera la posibilidad de concesionar los territorios de las familias afectadas. De hecho, se dijo que "... gracias a Dios nunca hemos desalojado a ninguna familia".

La jefatura del Inder de Santa Rosa de Los Chiles, expresó la urgencia de que se aprobara esa ley y manifestó que ellos mismos habían realizado todas las contrataciones para los estudios reglamentarios para que se pudiera efectuar dicho proyecto de Ley.

Pese a lo anterior, algunas de las grandes problemáticas que no aborda la ley son las siguientes:

- *Los Humedales sin protección por las frecuentes quemas de ganaderos, tanto el del Parque Nacional Caño Negro que es parte de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional Especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas (RAMSAR), donde explícitamente Costa Rica firma para comprometerse con su protección, como en el Humedal Medio Queso ubicado parcialmente en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Fronterizo Norte y aunque no fue mencionado directamente en dicha Convención una parte de él está en este Refugio Nacional. Según informaron los bomberos de la Estación de Los Chiles (septiembre de 2026) durante el verano de la zona, que va desde mediados de febrero hasta mediados de mayo, ellos atienden más de 100 incendios de humedales provocados por ganaderos que desean ir secando el humedal para usar esos espacios para zacate con el fin de alimentar a su ganado.*

En la fotografía siguiente se ilustra como el ganado se mantiene alrededor del humedal dentro del área protegida.



Fotografía 1. Humedal Medio Queso con ganado invadiendo zona protegida (septiembre 2026)

Durante el recorrido que hice por la zona, observé no solo el de la fotografía 1, sino varios hatos de ganado en los alrededores de los humedales y así como personas pescando en el Humedal Medio Queso, a pie, en botes sin motor y con motor, así como desechos de materiales plásticos alrededor del Humedal, ver fotografías siguientes.



Fotografía 2. Humedal Medio Queso con río donde pobladores pescan y navegan. También es usado para narcotráfico internacional, pues no hay control de ningún tipo (varias fuentes locales). Septiembre, 2026. Por razones éticas no se tomó fotos a pescadores



Fotografía 3. Uno de tantos desechos plásticos localizado en el Humedal Medio Queso

- *La ley propuesta menciona que algunas personas cuentan con documentos o titulaciones que legalizan su uso de la tierra, y que fueron adquiridos previo a la declaratoria de Refugio Nacional de la Zona. Según un alto personero del INDER de la zona, Señor Óscar Soto Flores, eso no es cierto. Todos los ocupantes del Refugio mencionado están de manera ilegal en la zona, ya que desde hace décadas los 2 km de los límites territoriales con Nicaragua y Panamá son propiedad inalienable del Estado Costarricense. Por lo que, la declaratoria de Refugio Nacional de Vida Silvestre en el corredor norte, fue establecido sobre territorio del Estado costarricense. El fundamento legal de lo anterior se puede rastrear en la Ley de Terrenos Baldíos de 1939 y posteriormente fue ratificada en el artículo 7, inciso f) de la Ley de Tierras y Colonización No. 2825, vigente hoy.*



- *La legalización del territorio donde está la vivienda no detendrá el uso del resto de las zonas protegidas, las personas también usan terrenos protegidos para agricultura y otras actividades económicas. Una persona profesional de una institución pública que labora en la zona, y que no me dio autorización para revelar su nombre solo la información, afirma que parte del problema de la ley es que las personas podrán contar con la formalización de su vivienda, pero no los terrenos que usan para trabajar, donde siembran y son amplias extensiones de tierra para agricultura de diferentes productos y ganadería. Esto hace que se siga usando la zona protegida de la misma forma, pero ahora con mejores condiciones familiares para explotarla.*
- *Monocultivos de grandes empresas nacionales y extranjeras en extensiones de decenas de hectáreas dentro de la zona protegida, que se extienden a Nicaragua y a terrenos colindantes con el Refugio, como es el caso de empresas transnacionales y nacionales que siembran naranja (Ticofrut S.A.), y muchas que siembran piña, además de la anterior también están las siguientes: VISA, Piñas Cultivadas de Costa Rica, Piñas Norteñas, De la NASA y Agrícola Guatuso.*

Don Jacobo Guillén, gestor cultural de la municipalidad de los Chiles, me ha informado al respecto y añadió que recientemente se ordenó a una de las piñeras desarraigar 21 hectáreas. Esto significa que deben arrancar la piña, en su lugar sembrar árboles nativos de la zona y el Estado les ordena una compensación económica por los daños. Informa que la mayor cantidad de denuncias que recibe son para piñeras, ya que fumigan con agroquímicos al frente de escuelas, casas y pozos de agua.

- *Monocultivos de tubérculos sin dueños identificados. Se observó cultivos de más de una hectárea en diferentes terrenos de la zona protegida. Por ejemplo, yucales y ñampí. Las siguientes fotografías los ilustran.*

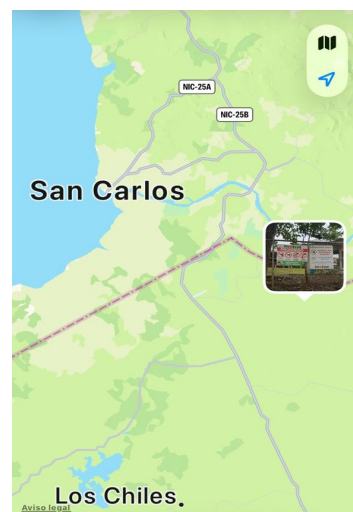


*Fotografía 4 y 5.
Monocultivo de yuca y de
ñampí, algunos de varios,
en el Refugio Nacional de
Vida Silvestre Corredor
Fronterizo Norte*



Fotografía 6. Otro monocultivo de yuca, en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte

- *Uso de agroquímicos. Resulta muy sorprendente encontrar un naranjal con una extensión inmensurable, de la empresa transnacional Ticofrut S.A. junto con oficinas donde se alerta del uso de agroquímicos ver fotografía:*



Fotografías 7 y 8. Instalaciones de TICOFRUT S.A. con evidencia de usos de agroquímicos y apropiación de territorio estatal en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte, a pocos metros del límite fronterizo con Nicaragua



- *Contrataciones ilegales de ocupantes del Refugio Nacional y de inmigrantes indocumentados. Cuatro Esquinas, Isla Chica y Las Flores son poblados que están junto al naranjal. Se me informa que los miembros de estas familias laboran en esa empresa y en otras, al menos en época de cosecha, pues se ubicó cortadoras de fruta en algunas de las casas al frente del naranjal. Al respecto, informa don Jacobo que las empresas contratan en planilla a unos cuantos, y esos subcontratan sin derechos laborales ni documentación al día a una gran cantidad de personas, que ingresan a Costa Rica y viven en condiciones inhumanas, aunque también a lugareños.*



Fotografía 9. Una de las decenas de entradas a los naranjales en territorio nacional para lucro privado.

En La Trocha, se ubican varios piñales, de gran extensión y diferentes locaciones en territorio estatal, donde las contrataciones son similares.

- *Beneficiarios indirectos de la ley en cuestión. Tanto empresas nacionales como internacionales obtendrían grandes beneficios económicos de esta ley pues las carreteras se mejorarían, los servicios públicos los tendrían a disposición y en territorio estatal donde desarrollan sus actividades económicas. Por otro lado, un aspecto delicado, consiste en que no resulta claro, en la ley, si las oficinas ubicadas en el territorio protegido son parte del terreno que se iría a dar en consignación. La Jefatura del INDER me indicó que en efecto ese portillo deberá cerrarse en el reglamento que ellos harían, después de aprobada la ley, para su implementación. Por ejemplo, en el caso de Ticofrut S.A. con un centro operativo ubicado en la comunidad de Cuatro Esquinas que entraría como negocio comercial para concesión de tierra, según la ley propuesta, artículo 3.*

Criterio técnico

El proyecto de ley en cuestión resulta insuficiente para atender la compleja problemática que de manera incompleta y sintética se ha señalado. Sin embargo, existe un problema real y es el acceso a servicios básicos, públicos y a las garantías sociales que el estado costarricense puede brindar a la población de las comunidades de los Chiles involucradas; en un aproximado de 90% son personas migrantes de Nicaragua, según Don Óscar Soto Flores y un policía de la delegación de Cuatro Esquinas.



Pese a las limitaciones de la ley para regular a las comunidades del cantón de los Chiles establecidas en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte, en mi opinión es fundamental atender las necesidades de las personas de esas comunidades y la concesión de las tierras donde habitan es el punto de partida elemental, sobre todo que se estaría brindando un periodo de dos años a las personas extranjeras para que normalicen su estatus en el país.

Así las cosas, en mi opinión es factible la aprobación de la ley, a sabiendas de que es un primer paso y de que deben realizarse las siguientes enmiendas al proyecto de ley:

1. *La ley debe aclarar que NINGUNA EMPRESA NACIONAL O EXTRANJERA será parte de los beneficiarios de este proyecto de ley de manera directa, o sea, no se legalizará su ocupación ilegal del territorio, compensándolo con fondos estatales. Este punto no debería ser negociable, ya que el artículo 3 de la ley establece que el INDER hará “Estas concesiones (de tierras) abarcarán usos habitacionales, comerciales, de prestación de servicios, u otras actividades productivas siempre que se ajusten al ... decreto ejecutivo número 39688-MAG del 19 de mayo de 2016.”. Usos comerciales y actividades productivas deja espacio para incluir a empresa privada, y ese no es el espíritu de la propuesta de ley. La idea no es legitimar este tipo de carteles y tenencias de la tierra observados y captados en la siguiente fotografía:*



Fotografía 9. Apropiación empresarial de territorio del Estado para lucro privado. Septiembre, 2026

La ley debe incorporar algún tipo de compensación de parte de las empresas que están ubicadas en esos terrenos del Estado, en zonas protegidas, sembradas de piña y de naranja, lucrando con recursos estatales e impactando el ambiente. Lo ideal es el desarraigo, pero esa es una negociación que quedaría pendiente.

2. *La ley deberá asegurar mecanismos para que ni las empresas ni las poblaciones afecten a los humedales, los bosques, las aguas y el resto del Refugio, sino que se fomente su cuidado y protección. En este momento, no hay ninguna persona del estado resguardando el lugar como un Refugio Nacional.*
3. *Debe quedar claro si esas personas pueden vender, heredar o ceder el lugar que se les concesiona. Se dice que “Ese territorio parece tierra de nadie, cualquiera se puede meter en un lugar no ocupado y nadie dice nada” (comentario de un lugareño de los Chiles,*



septiembre de 2026). Las personas habitantes de los poblados ellos han cercado "sus fincas" y a veces lotean y venden. La gente compra sin títulos de propiedad.

4. El proyecto de ley debe propiciar las condiciones para que exista un Plan de Manejo del Refugio Nacional de Vida Silvestre del Corredor Fronterizo Norte, acorde a las especificaciones y anomalías que se da en ese sector. Debe contener como mínimo mecanismos progresivos de compensación o desalojo de empresas internacionales y nacionales que se han aprovechado de los recursos Estatales para lucrar; sistemas de promoción de cultivos alternados; fomento de limitaciones graduales en el uso de agroquímicos que dañen al humedal, a las personas, al agua y a los bosques; promoción de la valoración del humedal Medio Queso para evitar quemas; control y manejo de la ganadería existente; incentivación para el cultivo de especies acuáticas y promoción de actividades agrícolas amigables con el ambiente.
5. El amojonamiento del límite territorial costarricense no debe ser solo digital, debe ser físico y así debe constar en la ley. De igual manera, debe garantizarse la rotulación del área de REFUGIO NACIONAL desde que una persona ingresa por las vías de transporte terrestre y acuáticas que serán públicas, y las que ya lo son, una vez aprobada la ley. En la actualidad solo existe un rótulo sobre el humedal Medio Queso, el cual tiene una gran riqueza paisajística y sobre todo bioecológica para las futuras generaciones.



Fotografía 10. Único rotulo registrado, septiembre 2026

Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Ciencias Políticas, la Dra. Tania Rodríguez Echavarría, en el oficio ECP-1022-2026 del 8 de septiembre de 2026. Este dictamen fue elaborado por la docente de esta unidad, la M.DH. Dylanna Rodríguez Muñoz.

"... se detallan a continuación las siguientes consideraciones.

Primero: el proyecto aborda una problemática de larga data como lo es la inseguridad jurídica de comunidades históricamente asentadas en la franja fronteriza, sin embargo, la iniciativa no se limita a reconocer derechos o habilitar servicios públicos, sino que introduce un mecanismo para la desafectación de áreas actualmente incorporadas a un Refugio Nacional de Vida Silvestre, con implicaciones ecológicas, territoriales y jurídicas que trascienden ampliamente el problema de la tenencia.



El propio proyecto parte de reconocer que el régimen vigente produjo contradicciones entre conservación, ocupación histórica y acceso a derechos. En su exposición de motivos sostiene que la declaratoria del Refugio de 1994 no consideró suficientemente la realidad social de las poblaciones preexistentes y que ello habría limitado el acceso a vivienda, servicios, crédito e inversión pública. La finalidad declarada es, por ello, permitir una desafectación “puntual y técnicamente sustentada” de determinados espacios del Refugio. Esta interpretación coincide con la descripción oficial del expediente, es decir, las áreas serían identificadas a partir de estudios geomorfológicos, ecológicos y socioeconómicos y se establecerían mecanismos de compensación ambiental.

Segundo: *el instrumento propuesto genera riesgos importantes si la regularización social queda subordinada a una lógica de desafectación ambiental. La discusión no debería plantearse como una disyuntiva entre “comunidades o naturaleza”. El conflicto existente es, precisamente, producto de una superposición histórica de territorialidades: comunidades campesinas y fronterizas, políticas estatales, producción agroindustrial, estrategias de soberanía nacional, procesos migratorios y políticas de conservación.*

Tercero: *en términos de la dimensión socio territorial existe una deuda histórica que el proyecto debe resolver. La franja fronteriza norte no puede analizarse como un espacio vacío posteriormente ocupado de manera irregular. La propia exposición de motivos reconstruye un proceso histórico en el que el Estado promovió durante distintos periodos la colonización agrícola y el poblamiento fronterizo y, posteriormente, superpuso sobre esos territorios un régimen de conservación. El Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte fue creado en 1994 sobre una franja de aproximadamente dos kilómetros paralela a Nicaragua, precisamente en territorios donde ya existían poblaciones, actividades agrícolas y dinámicas comunitarias.*

Los Chiles presenta además condiciones que hacen particularmente problemática esa indefinición territorial. El cantón forma parte del territorio rural Guatuso-Upala-Los Chiles y presenta una ocupación territorial dispersa y fuertemente rural. Datos recientes de MIDEPLAN siguen ubicando al cantón entre los territorios con importantes rezagos de desarrollo social; incluso en indicadores específicos sobre bienestar de niñez y adolescencia aparece dentro del grupo de menor bienestar del país.

Por tanto, mantener indefinidamente a estas poblaciones bajo una condición jurídica excepcional tampoco es ambiental ni socialmente sostenible. Existe una diferencia fundamental entre resolver la inseguridad jurídica de comunidades históricas y abrir suelo actualmente protegido a nuevas dinámicas de apropiación y valorización económica. Esa distinción debe quedar mucho más claramente establecida en la ley.

Cuarto: *El principal riesgo es transformar una medida de justicia territorial en un mecanismo de apertura del suelo. La iniciativa plantea desafectar áreas pobladas y compensarlas mediante la incorporación de otros terrenos al Patrimonio Natural del Estado. El antecedente inmediato, el expediente 24.718, proponía precisamente que el CONAC aprobara las propuestas de desafectación y compensación presentadas por el INDER, manteniéndose la administración de los terrenos segregados bajo otra institucionalidad.*

La compensación ambiental es jurídica y técnicamente relevante, pero no debe asumirse que una hectárea de un ecosistema puede sustituirse automáticamente por otra hectárea localizada en



otro punto. Por tanto, no puede definirse únicamente a partir de equivalencias superficiales. Esto resulta especialmente relevante en el norte de Los Chiles porque la zona forma parte de un complejo paisaje de humedales, llanuras de inundación, bosques inundables y sistemas fluviales.

El inventario nacional de humedales identifica, por ejemplo, el sistema de Medio Queso, de aproximadamente 5.000 hectáreas, caracterizado por humedales palustrinos, llanuras de inundación, yolillales y fauna asociada, incluyendo especies de relevancia ecológica.

Por eso, es preciso problematizar ¿Qué funciones ecológicas se pierden, qué conectividad se altera y qué condiciones debe cumplir el territorio incorporado para que exista una verdadera ganancia ambiental? No debería autorizarse una desafectación genérica antes de conocer exactamente qué se desafecta.

Históricamente, la Procuraduría ha sostenido que una reducción de un Refugio Nacional de Vida Silvestre exige justificación técnica específica, especialmente por las obligaciones derivadas del artículo 38 de la Ley Orgánica del Ambiente y los principios de progresividad y no regresión ambiental. En anteriores proyectos relativos al Corredor Fronterizo Norte advirtió precisamente que no basta una justificación general: debe demostrarse técnicamente que la reducción no compromete humedales, biodiversidad, acuíferos u otras funciones ecológicas.

La Contraloría General de la República ya emitió además un criterio específico sobre el expediente 25.591 en julio de 2026, lo cual demuestra que las implicaciones institucionales y ambientales del texto requieren un examen particularmente cuidadoso.

En ese sentido, una ley no debería conceder una habilitación abierta para futuras desafectaciones administrativas sin establecer previamente límites sustantivos estrictos. Por lo tanto, es importante identificar cuáles ecosistemas quedan absolutamente excluidos, qué fecha de corte determina la ocupación histórica reconocible y cuáles condiciones ecológicas deben tener necesariamente el área de compensación.

Quinto: *La caracterización de “áreas sin valor ecológico significativo” es problemática. En los antecedentes de esta iniciativa se ha utilizado el argumento de que se desafectarían centros poblados o espacios que actualmente tendrían poco valor ecológico. El Gobierno estimó previamente alrededor de 55 hectáreas solamente para Los Chiles dentro de la estrategia de regularización, no obstante, desde una perspectiva ecológica esa categoría debe manejarse con mucha cautela.*

Por ello sugeriría eliminar cualquier lógica binaria de “valor ecológico/no valor ecológico” y sustituirla por una evaluación multicriterio que determine funcionalidad ecosistémica, estado de conservación, conectividad y posibilidades de restauración.

Sexto: *La Procuraduría General de la (PGR) ha sido particularmente clara sobre este tipo de iniciativas. En la OJ-088-2018, relativa a un proyecto anterior sobre el mismo Corredor Fronterizo Norte, señaló que cualquier modificación que reduzca la protección existente debe estar sustentada en razones técnicas o sociales y superar los criterios de razonabilidad, proporcionalidad y protección ambiental.*



Más importante aún, la PGR recoge jurisprudencia de la Sala Constitucional según la cual existen dos requisitos esenciales para desafectar un área del régimen de protección: que la medida se realice mediante ley y que previamente existan estudios técnicos suficientes que la justifiquen.

La Sala ha enfatizado que dichos estudios no constituyen una mera formalidad: deben permitir determinar científicamente el impacto de la medida, identificar mecanismos para reducirlo y demostrar que la decisión satisface las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

Este precedente es particularmente relevante porque el mismo criterio de la PGR cita el voto 2013-10158 de la Sala Constitucional, relacionado con la posibilidad de otorgar concesiones dentro de un refugio de vida silvestre. En ese caso, la Sala sostuvo que un estudio de impacto ambiental posterior a la aprobación de la norma no sustituye la necesidad de contar con estudios previos durante el trámite legislativo cuando la norma puede modificar sustancialmente el régimen de protección.

En consecuencia, el proyecto debería evitar cualquier formulación que pueda interpretarse como una habilitación legislativa genérica para futuras desafectaciones.

A partir de los puntos expuestos anteriormente, se dictamina no aprobar el proyecto sin introducir garantías más fuertes de delimitación territorial, participación comunitaria, protección ambiental, prevención de especulación inmobiliaria y diferenciación entre ocupaciones históricas y procesos recientes de apropiación de tierras.

En vista de las apreciaciones del especialista, manifiesto que estoy de acuerdo con las observaciones realizadas al proyecto denominado Ley para regular las comunidades del cantón de Los Chiles establecidas en el Refugio Nacional de Vida Silvestre Corredor Fronterizo Norte, Expediente: 25.591.

Criterio suscrito por la directora de la Escuela de Trabajo Social, la Dra. Rita Andrea Meoño Molina, en el oficio ETSoc-1078-2026 del 14 de septiembre de 2026. Este dictamen fue elaborado por la docente de esta unidad, la Mag. Eugenia Boza Oviedo.

“Criterio: No se recomienda la aprobación del proyecto en su redacción actual.

Justificación:

La propuesta tiene la intención de beneficiar a personas y familias que habitan una zona sometida a amplias restricciones de uso del suelo y parte del reconocimiento de la existencia de asentamientos humanos anteriores al establecimiento de la normativa que regula la frontera y el Refugio Nacional de Vida Silvestre. Específicamente, el documento técnico señala:

“Estas personas han habitado durante mucho tiempo el espacio, algunos desde antes de la creación del RNVS, y este proyecto aspira a generar los datos necesarios para que los tomadores de decisiones cuenten con insumos de calidad para resolver esta deuda histórica del Estado con esta población y les permita incrementar sus posibilidades de desarrollo”. (Expediente N.º 25591, página 33 / folio 35)



En esta misma línea, el estudio concluye:

“El estudio concluye que la desafectación puntual es técnicamente viable, siempre y cuando se implementen estrictas medidas de compensación ambiental y un sistema riguroso de monitoreo continuo. Las recomendaciones planteadas enfatizan en la necesidad de asegurar la sostenibilidad ecológica y social del proyecto a largo plazo”. (Expediente N.º 25591, página 10 / folio 12)

Se reconoce la existencia de un importante diagnóstico técnico, que incorpora una multiplicidad de miradas disciplinarias alrededor de la biodiversidad y de las comunidades y sus necesidades. Se presenta en un documento amplio, que da cuenta de la enorme riqueza natural y sociocultural del territorio y de la complejidad que supone encontrar alternativas que permitan atender las necesidades de las poblaciones que lo habitan y, al mismo tiempo, garantizar su protección ambiental.

De acuerdo con el documento analizado, como parte del proceso para la propuesta de ley, se realizó una “consulta y participación comunitaria, incluyendo la identificación de actores claves, consultas y socialización de resultados con las comunidades afectadas, garantizando la legitimidad social y la efectiva implementación del proyecto”. (Exp. N.º 25591, pág 10 / f. 12)

A partir de estos elementos, el presente análisis se referirá al proceso metodológico de trabajo con las poblaciones que habitan el territorio y, posteriormente, a algunos de los artículos de la propuesta de ley que se consideran particularmente relevantes desde el Trabajo Social.

1. Sobre el acercamiento a los grupos sociales

Si bien se reconoce el acercamiento a los espacios locales y a diversos actores que configuran el territorio, en la descripción del proceso metodológico y de la ejecución de los talleres no se ahonda en la metodología utilizada.

El objetivo que parece orientar estos espacios es principalmente la socialización y la motivación para apoyar un proceso de desafectación ya planteado. Esto puede observarse, por ejemplo, en los afiches utilizados para las respectivas convocatorias, en los cuales se indica que:

“Esta iniciativa permitirá desafectar su comunidad promoviendo seguridad jurídica y generando la posibilidad de invertir recursos públicos, reactivar la economía y el desarrollo socio-cultural de su familia”.

Más que partir de un proceso de investigación orientado a recopilar y comprender datos, sentires, saberes, preocupaciones y expectativas de las poblaciones involucradas, la información presentada parece mostrar un proceso dirigido principalmente a promover la desafectación y la futura inclusión de otras comunidades.

Los procesos participativos dirigidos a conocer la postura concreta de las poblaciones, sus preocupaciones, intereses y posibles diferencias respecto de una decisión que tendrá efectos directos sobre sus territorios deben desarrollarse con profundidad, a partir de metodologías claramente definidas y reconocidas, capaces de garantizar la más amplia participación posible.

En el diagnóstico presentado no se incluye suficiente información para reconocer que el proceso haya partido de una metodología orientada a recuperar de manera sistemática esos intereses y saberes locales. Por el contrario, la forma en que se describe el proceso permite plantear la preocupación de que la participación haya estado más orientada a socializar y respaldar una



alternativa previamente formulada desde instancias estatales que a construirla conjuntamente con las poblaciones involucradas.

Al no incluirse una descripción suficiente de los objetivos, metas e indicadores, de la metodología empleada ni de los resultados obtenidos en cada uno de los talleres, no es posible concluir de manera satisfactoria, a partir de la información presentada, que las comunidades estén de acuerdo con las implicaciones reales de la desafectación. El acercamiento realizado constituye un esfuerzo relevante, pero la socialización de una propuesta no puede asumirse, por sí misma, como equivalente a un proceso de participación sustantiva ni como evidencia suficiente un acuerdo comunitario¹.

2. Finalidad de la desafectación: justicia.

La justificación de la propuesta delimita expresamente las áreas por desafectar correspondientes a Tablillas, Achiotal, La Trocha, Las Flores, Cuatro Esquinas e Isla Chica, e indica que la finalidad es “atender prioritariamente las necesidades humanas consolidadas” de esas comunidades. Se considera que la propuesta parte de una preocupación importante por la justicia ecosocial, al reconocer la existencia de asentamientos humanos previos a la declaratoria del refugio, cuyas poblaciones han sido ²afectadas por las restricciones derivadas de esta condición y requieren actualmente acciones que permitan mejorar su seguridad jurídica, junto con mecanismos de participación comunitaria y protección ambiental.

La propuesta procura armonizar justicia social y conservación ambiental, mediante la desafectación puntual de los territorios señalados y la incorporación de otros terrenos como compensación ambiental. Este planteamiento resulta relevante en tanto reconoce que la protección de la naturaleza no puede realizarse desconociendo las condiciones de vida, el arraigo y los derechos de las poblaciones que históricamente han habitado el territorio.

Sin embargo, surgen dudas respecto de si las garantías que justifican socialmente la propuesta se encuentran suficientemente protegidas en el articulado para asegurar que sus beneficios alcancen prioritariamente a estas comunidades.

En particular, preocupa que no existan garantías suficientes para evitar que la desafectación pueda favorecer posteriormente procesos de mercantilización, concentración territorial o expansión agroindustrial. En este sentido, resulta necesario garantizar en el texto que la finalidad primordial de la desafectación sea resolver la situación de las poblaciones históricamente asentadas y mejorar sus condiciones de vida, y no facilitar procesos de expansión inmobiliaria o productiva de gran escala.

¹ Esta discusión resulta importante, precisamente porque retoma la clásica escalera de participación de Arnstein (1969), que diferencia los niveles de participación simbólica (informar, consultar, apaciguar) de los niveles que implican una redistribución efectiva del poder de decisión hacia las personas habitantes del territorio.

² Sobre la aplicación del concepto de justicia ambiental a los conflictos socioambientales en Costa Rica, véase Aguilar González, Cerdán y Granados Torres (2018), quienes destacan la necesidad de articular democracia política, económica y ecológica para resolver este tipo de disputas territoriales.



3. Sobre artículo 3: administración y usos de los terrenos desafectados

Este artículo establece que los terrenos desafectados continuarán formando parte del Patrimonio Natural del Estado y serán administrados por el Instituto de Desarrollo Rural (INDER), que podrá otorgar concesiones a las personas ocupantes actuales que cumplan con los requisitos establecidos. De acuerdo con el artículo, estas concesiones podrán comprender usos habitacionales, comerciales, de prestación de servicios u otras actividades productivas.

Se reconoce como positiva la posibilidad de brindar seguridad jurídica a las personas y familias que históricamente han ocupado estos territorios. Sin embargo, para que la desafectación responda efectivamente a la finalidad social que la justifica, se considera necesario establecer con mayor claridad el perfil de quiénes serán las personas beneficiarias y bajo qué condiciones podrán acceder a las concesiones. No resulta suficiente hacer referencia de manera general a las personas “ocupantes actuales”, particularmente cuando el fundamento del proyecto descansa en la existencia de familias y comunidades históricamente asentadas y en la necesidad de atender una deuda del Estado con estas poblaciones.

En este sentido, previo al otorgamiento de las concesiones debería contarse con un censo actualizado de las personas y familias ocupantes, que permita conocer sus condiciones sociales, económicas, familiares y productivas, el tiempo de permanencia en el territorio y las características de su ocupación. El documento técnico presentado no incluye este censo.

La institucionalidad social competente (IMAS, INDER, PANI) debería participar en este proceso, de manera que pueda determinarse si las personas que recibirán los beneficios de la desafectación corresponden efectivamente a la población que fundamenta y justifica socialmente la propuesta.

Asimismo, sería pertinente recuperar y analizar experiencias anteriores de desafectación desarrolladas en otras regiones del país, con el fin de conocer sus resultados concretos para las poblaciones involucradas. Una desafectación territorial no garantiza, por sí misma, que sus efectos posteriores beneficien a las familias y comunidades que originalmente la justificaron. Interesa conocer qué ocurrió posteriormente con las poblaciones beneficiarias, con el uso de los terrenos y con los derechos otorgados, para evitar que las comunidades sean utilizadas únicamente como justificación inicial de un proceso cuyos beneficios puedan trasladarse posteriormente hacia otros actores con mayor capacidad económica.

Por otra parte, preocupa la amplitud con la que el artículo autoriza “otras actividades productivas”. El texto no diferencia entre actividades familiares, campesinas, de pequeña escala o agroecológicas y actividades empresariales intensivas o de mayor escala. Tampoco establece restricciones expresas para impedir la concentración de concesiones, su aprovechamiento por terceros o la expansión de monocultivos y otras actividades productivas de alto impacto. Esta ausencia adquiere especial relevancia porque el propio diagnóstico reconoce entre los problemas presentes en el territorio las “actividades productivas intensivas con posibles impactos ambientales (como el cultivo de piña)” (Expediente N.º 25.591, página 9 / folio 11).

Debe considerarse, además, que, aunque determinados terrenos sean desafectados del Refugio Nacional de Vida Silvestre, continúan formando parte de un territorio ambientalmente sensible y estrechamente relacionado con la función ecológica del Corredor Fronterizo Norte. La desafectación jurídica no modifica las condiciones ecológicas del territorio ni elimina su relación



con los ecosistemas circundantes. Por esta razón, las actividades permitidas deberían responder a criterios de sostenibilidad y bajo impacto, evitando actividades extensivas que puedan comprometer los recursos.

Debe prestarse especial atención, además, a los posibles procesos de especulación que puedan generarse posteriormente. La regularización y la seguridad jurídica pueden incrementar el valor económico asociado al uso de estos terrenos y generar presiones sobre las mismas familias que la propuesta pretende proteger. Por ello, deberían establecerse salvaguardas que eviten la concentración de varias concesiones, las cesiones directas o simuladas, la explotación de los terrenos por empresas o terceros distintos de las personas beneficiarias y la utilización de mecanismos de intermediación que desvirtúen la finalidad social que justificó el otorgamiento de la concesión.

Todo esto, debería quedar claramente detallado en el texto, de forma que se garantice que la protección de las comunidades no se limite al momento de la desafectación, sino extenderse a las condiciones sociales, económicas y ambientales bajo las cuales se utilizará posteriormente el territorio.

4. Sobre el artículo 5

El artículo 5 establece una medida concreta de compensación ambiental al autorizar al Instituto de Desarrollo Rural (INDER) la adquisición de dos inmuebles que, previo cumplimiento de los estudios técnicos correspondientes, serán incorporados al Patrimonio Natural del Estado y trasladados posteriormente al Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Se considera que esta disposición constituye una garantía importante, en tanto la desafectación propuesta se acompaña de una medida dirigida a compensar la afectación producida sobre el área protegida.

Sin embargo, el mismo artículo establece que la adquisición de estos terrenos se realizará “con recursos propios ordinarios” del INDER, lo cual genera dudas respecto de la suficiencia de los recursos disponibles para hacer efectiva la compensación ambiental y, principalmente, para garantizar su sostenibilidad en el tiempo. La adquisición e incorporación de los inmuebles al Patrimonio Natural del Estado constituye un primer paso, pero no garantiza por sí misma su protección efectiva. La conservación requiere recursos para vigilancia, restauración, monitoreo, protección de la biodiversidad y seguimiento permanente de las condiciones ecológicas de los terrenos incorporados.

Esta preocupación resulta particularmente relevante porque el propio estudio técnico señala que la desafectación es viable siempre que se implementen estrictas medidas de compensación ambiental y un sistema riguroso de monitoreo continuo. No obstante, el articulado no establece una partida presupuestaria nueva y específica para estas funciones ni define con suficiente claridad los recursos que permitirán sostenerlas posteriormente. La responsabilidad de adquisición se asigna a los recursos ordinarios institucionales, pero no queda igualmente garantizado el financiamiento permanente requerido para la protección, restauración, vigilancia y monitoreo ambiental.

En este sentido, se considera necesario que la propuesta establezca con mayor precisión las responsabilidades institucionales y los mecanismos de financiamiento que garanticen la gestión ambiental posterior a la compensación, de manera que esta no se limite a la adquisición y traslado



registrar de los terrenos. La incorporación de nuevas áreas al Patrimonio Natural del Estado debería acompañarse de condiciones institucionales y presupuestarias que permitan su protección efectiva y el seguimiento de los objetivos ambientales que justifican la desafectación.

Asimismo, la sostenibilidad del proceso requiere incorporar de manera más clara la participación permanente de las comunidades. La participación comunitaria no debería finalizar con la aprobación de la ley, particularmente cuando sus efectos posteriores incidirán directamente sobre las condiciones de vida, las actividades productivas y las características ambientales del territorio.

Se considera necesario establecer mecanismos permanentes de participación de las comunidades en los procesos de planificación territorial y evaluación de la implementación de la ley. Estos mecanismos deberían garantizar acceso oportuno a la información, representación de las distintas comunidades involucradas y posibilidades efectivas de incidencia en las decisiones que afecten sus territorios.

Esta participación resulta también relevante en procesos técnicos como el amojonamiento previsto en el artículo 4. Aunque se trata de un procedimiento de delimitación territorial, las eventuales discrepancias cartográficas pueden tener consecuencias concretas sobre viviendas, parcelas y actividades desarrolladas por las familias. Por ello, además de la coordinación interinstitucional prevista en el proyecto, debería garantizarse información pública accesible y acompañamiento comunitario durante el proceso, de manera que las poblaciones conozcan las delimitaciones propuestas y cuenten con mecanismos adecuados para plantear observaciones o advertir posibles afectaciones.

5. Sobre el Transitorio IV: población migrante en condición irregular

El Transitorio IV merece una consideración particular, en tanto se refiere directamente a una característica histórica y social de las comunidades transfronterizas del cantón de Los Chiles. Tal como se encuentra redactado, el proyecto reconoce una realidad existente en el territorio y abre una posibilidad de regularización, pero establece una vía que, en la práctica, podría resultar difícil de ejercer para una parte de la población a la que pretende beneficiar.

El Transitorio IV contempla a las personas extranjeras en condición migratoria irregular que hayan ingresado a Costa Rica antes del 1.º de enero de 2010. Para esta población se establece un plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la ley para iniciar ante la Dirección General de Migración y Extranjería el procedimiento de regularización migratoria. Asimismo, se establece que solamente quienes hayan obtenido la regularización de su condición migratoria podrán posteriormente presentar la solicitud de concesión.

Se valora positivamente que el proyecto reconozca expresamente la existencia de población extranjera históricamente asentada en estas comunidades y establezca una posibilidad para regularizar su situación como paso previo al acceso al régimen de concesiones. Sin embargo, la existencia formal de un procedimiento de regularización no garantiza por sí solo el acceso efectivo al derecho. Los procedimientos migratorios pueden implicar requisitos documentales, costos, desplazamientos, tiempos administrativos y dificultades para acreditar determinadas circunstancias personales o históricas.



Estas barreras adquieren particular relevancia para poblaciones rurales, históricamente empobrecidas, con dificultades de conectividad y acceso a servicios institucionales, o cuyas trayectorias de movilidad transfronteriza dificulten la obtención de la documentación requerida.

En consecuencia, establecer un plazo extraordinario sin acompañarlo de medidas institucionales específicas podría generar una contradicción: las mismas personas cuyo arraigo histórico pretende reconocer la ley podrían quedar excluidas de sus beneficios debido a obstáculos administrativos para regularizar oportunamente su situación migratoria.

Por esta razón, se considera necesario que la aprobación de esta disposición se acompañe de una acción afirmativa detallada en el texto, por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería, en coordinación con el INDER y las demás instituciones con presencia en el territorio. No debería trasladarse exclusivamente a las personas interesadas la responsabilidad de gestionar un procedimiento que constituye una condición para acceder a los beneficios que la propia ley pretende reconocer.

Se recomiendan medidas como jornadas de atención y regularización en las propias comunidades, orientación y acompañamiento institucional, simplificación de los trámites dentro de las posibilidades que permita el ordenamiento jurídico, coordinación interinstitucional para la obtención de documentación y mecanismos adecuados para acreditar el arraigo y la permanencia histórica en el territorio, entre otras posibles.

Asimismo, debería revisarse el efecto del plazo establecido. Una persona puede realizar las gestiones correspondientes dentro del año dispuesto por la ley y, sin embargo, no haber obtenido una resolución definitiva debido a los tiempos propios de la Administración. El retraso institucional no debería convertirse en una causa de exclusión para quien haya iniciado oportunamente el proceso de regularización. Por ello, debería garantizarse que la presentación de la solicitud dentro del plazo establecido permita preservar la posibilidad de acceder posteriormente a la concesión mientras la Dirección General de Migración y Extranjería resuelve el procedimiento.

Finalmente, desde Trabajo Social resulta particularmente importante reconocer que, en un territorio transfronterizo, la irregularidad de la condición migratoria no implica necesariamente ausencia de arraigo social y territorial. Pueden existir personas y familias que han construido durante años o décadas su vida cotidiana, vínculos familiares, actividades productivas y redes comunitarias en estas localidades, o bien familias binacionales y que, al mismo tiempo, enfrentan dificultades para regularizar su condición migratoria.

Por ello, si el proyecto pretende atender una deuda histórica con las poblaciones asentadas en estos territorios, la respuesta institucional debe considerar las condiciones reales desde las cuales estas personas podrán ejercer los derechos que formalmente se les reconocen.

Conclusiones

No se cuestiona la necesidad de avanzar en la regularización de las comunidades históricamente asentadas en estos territorios; por el contrario, se considera una cuestión de justicia social y de reparación de una deuda histórica del Estado con poblaciones que han enfrentado durante décadas condiciones de inseguridad jurídica y limitaciones para el mejoramiento de sus condiciones de vida.



Lo que preocupa es que este proceso pueda realizarse sin mecanismos suficientemente fuertes que aseguren que los beneficios de la desafectación permanezcan efectivamente en estas comunidades y que, posteriormente, no se generen procesos de concentración de concesiones, control de los terrenos por terceros, expansión de monocultivos intensivos o apropiación de los beneficios por parte de actores empresariales.

Se considera que la propuesta atiende una problemática social y territorial que requiere una respuesta del Estado y contiene elementos importantes para avanzar en su resolución. No obstante, resulta necesario fortalecer las garantías que permitan asegurar que la regularización cumpla efectivamente su finalidad social y ambiental.

Referencias bibliográficas

- Aguilar González, B., Cerdán, P., y Granados, Y. (2018). Justicia ambiental en Costa Rica: Democracia política, económica, ecológica y conflictos socio ambientales (Análisis N.º 6). Fundación Friedrich Ebert. <https://base.socioeco.org/docs/analisis6-2018-aguilar-et-al-justicia-ambiental-mayo-23.pdf>
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

Atentamente,

UCR  Firmado
digitalmente

Dra. Isabel Avendaño Flores
Decana

IAF/avc
C. Archivo