

San José, jueves 30 de abril de 2026
OFICIO N° 05085-2026-DHR

Para: Sra. Cinthya Díaz Briceño
Comisión Permanente de Ambiente
Asamblea Legislativa
paola.munoz@asamblea.go.cr, proyectosdeley@dhr.go.cr

De: **Juan Carlos Pereira Jiménez**
Defensor Adjunto de los Habitantes

JUAN CARLOS
PEREIRA JIMENEZ
(FIRMA)

Firmado digitalmente por JUAN
CARLOS PEREIRA JIMENEZ (FIRMA)
Fecha: 2026.04.30 16:48:37 -06'00'

Asunto: Criterio sobre el Proyecto "LEY MARCO PARA LA APROBACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS CONTRIBUCIONES NACIONALMENTE DETERMINADAS". Expediente Legislativo N° 25345

Estimada señora:

Reciba un cordial saludo. En atención a su oficio AL-CPEAMB-4037-2026 del 19 de marzo de 2026, en el cual solicita el criterio de la Defensoría de los Habitantes en relación con el proyecto de "Ley Marco para la aprobación, implementación y seguimiento de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC)", expediente legislativo N° 25345, se procede a presentar el siguiente criterio:

Resumen Ejecutivo

El proyecto de ley tiene como finalidad establecer un marco jurídico integral que garantice la aprobación legislativa, la implementación efectiva y el seguimiento de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas, conocidas por sus siglas en inglés como "NDC" asumidas por Costa Rica en el marco del Acuerdo de París, fortaleciendo así la gobernanza climática y el cumplimiento del derecho constitucional a un ambiente sano.

El proyecto propone como eje central la obligatoriedad de someter cada NDC a la aprobación de la Asamblea Legislativa antes de su presentación internacional, dotándolas de legitimidad democrática y fuerza jurídica interna. Asimismo, establece requisitos mínimos de contenido, incluyendo metas de mitigación y adaptación, análisis costo-beneficio, proyección presupuestaria plurianual e impactos económicos y sociales, con el fin de asegurar su viabilidad técnica y financiera.

Adicionalmente, la propuesta incorpora la obligación de realizar procesos formales de participación amplia y multisectorial, así como la emisión de dictámenes técnicos de instituciones clave como el Ministerio del Ambiente y Energía, Ministerio de Planificación y el Ministerio de Hacienda. En materia

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

de control, crea un mecanismo permanente de seguimiento legislativo mediante una comisión especializada encargada de supervisar la ejecución, solicitar informes y exigir rendición de cuentas.

El proyecto también introduce principios de progresividad y no regresión en la acción climática, impidiendo la disminución de metas sin justificación técnica y aprobación legislativa, y fortalece la transparencia mediante el acceso público a toda la información relacionada con las NDC.

En síntesis, la iniciativa busca transformar las NDC en instrumentos vinculantes, financiados, participativos y sujetos a control democrático, alineando la política climática nacional con los compromisos internacionales y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y asegurando su continuidad y efectividad en el largo plazo.

Para la Defensoría de los Habitantes, si bien la iniciativa refleja una preocupación legítima por fortalecer la gobernanza climática y la rendición de cuentas, el abordaje propuesto no resulta idóneo para tales fines. Más bien, la necesidad país se orienta hacia la adopción de una ley marco de cambio climático que consolide la institucionalidad, articule las políticas públicas y garantice la efectiva implementación de las acciones climáticas, en armonía con los compromisos internacionales asumidos.

Competencia del mandato de la Defensoría de los Habitantes

La función de la Defensoría se encuentra delimitada por la protección de los derechos y los intereses de los habitantes, así como velar porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho.

Además, de conformidad con los principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos (**Principios de París**) la Defensoría de los Habitantes de la República está facultada para emitir dictámenes o informes relativos a la protección y promoción de los derechos humanos.

En el caso de los proyectos de ley, según los Principios de París, la institución cuenta con la potestad para emitir criterios, de manera que se respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos. Finalmente es competencia de esta institución promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva, así como promover la ratificación de esos instrumentos y garantizar su aplicación.

Análisis del contenido del proyecto

En el año 2015, Costa Rica presentó su primera Contribución Nacionalmente Determinada (NDC) y en diciembre de 2020, ésta fue actualizada y mejorada con el fin de reunir las políticas públicas en materia climática que el país planea implementar entre 2021 y 2030 y en aras de ser consistente con la meta global de limitar el aumento de la temperatura media mundial a 1,5°C. Asimismo, se establecieron compromisos orientados a fortalecer la adaptación del país, fortalecer la resiliencia y

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

reducir su vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático, incluyendo la meta de reducir en un 44% las emisiones de gases de efecto invernadero para el año 2030, en comparación con el escenario de línea base.

Posteriormente, en octubre de 2025, el país presentó una nueva actualización de la NDC para el período 2025-2035, estableciendo metas claras de mitigación —incluido un límite absoluto de emisiones al 2030 y un presupuesto de emisiones— así como lineamientos integrales en materia de adaptación, financiamiento y seguimiento. Esta actualización se fundamenta en metodologías internacionales, incorpora un enfoque de derechos humanos e inclusión, y se articula con instrumentos de política pública nacional, consolidando un marco robusto, verificable y alineado con los compromisos del Acuerdo de París.

Ahora bien, el proyecto de ley en análisis parte de la premisa de que las NDC requieren aprobación legislativa para su validez y eficacia interna. No obstante, esta interpretación no resulta acorde con el marco constitucional vigente ni con la naturaleza jurídica de los compromisos internacionales asumidos por el Estado costarricense.

De acuerdo con el artículo 7 de la Constitución Política:

"Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes..."

Asimismo, el artículo 121 de la Constitución Política indica que le corresponde a la Asamblea Legislativa aprobar o improbar los convenios internacionales, tratados públicos y concordatos. Señala el artículo, en su inciso 4 que:

"... Los tratados públicos y convenios internacionales, que atribuyan o transfieran determinadas competencias a un ordenamiento jurídico comunitario, con el propósito de realizar objetivos regionales y comunes, requerirán la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de los dos tercios de la totalidad de sus miembros.

No requerirán aprobación legislativa los protocolos de menor rango, derivados de tratados públicos o convenios internacionales aprobados por la Asamblea, cuando estos instrumentos autoricen de modo expreso tal derivación. El subrayado no corresponde al original.

En este sentido, las NDC se crearon a partir del Acuerdo de París en el año 2015, ratificado por Costa Rica en el año 2016, mediante ley número 9405 publicada en La Gaceta número 192, Alcance 211 del 6 de octubre del 2016, y decreto ejecutivo 39945-RE. Señala el artículo 3 de este acuerdo:

"En sus contribuciones determinadas a nivel nacional a la respuesta mundial al cambio climático, todas las Partes habrán de realizar y comunicar los esfuerzos ambiciosos que se definen en los artículos 4, 7, 9, 10, 11 y 13 con miras a alcanzar el propósito del presente Acuerdo enunciado en su artículo 2. Los esfuerzos de todas las Partes representarán una progresión a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta la necesidad de apoyar a las Partes que son países en desarrollo para lograr la aplicación efectiva del presente Acuerdo."

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes

"Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo"



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

A partir de lo anterior, se desprende que las NDC constituyen instrumentos derivados de un tratado internacional debidamente aprobado, cuya obligatoriedad emana directamente de dicho marco jurídico superior. En consecuencia, no requieren de una aprobación legislativa adicional para su validez o implementación a nivel interno.

En esta misma línea, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, mediante la Opinión Consultiva OC 32/25 ha señalado que *"los Estados tienen la obligación de adoptar medidas eficaces para prevenir daños significativos al medio ambiente que puedan afectar el ejercicio de los derechos humanos, incluso en el contexto de la emergencia climática."*

Asimismo, en dicha opinión consultiva, se ha reconocido que *"la emergencia climática incide de manera directa y significativa en el goce efectivo de múltiples derechos humanos, por lo que impone a los Estados obligaciones reforzadas de respeto, garantía y adopción de medidas."*

En este sentido, las NDC constituyen una manifestación concreta de dichas obligaciones internacionales, orientadas a garantizar la protección efectiva de los derechos humanos frente a los efectos del cambio climático.

En cuanto a la implementación, si bien pueden identificarse desafíos —particularmente en materia de financiamiento y articulación institucional—, el cumplimiento de las NDC se materializa a través de instrumentos de política pública y de la incorporación transversal de acciones climáticas en los presupuestos institucionales, incluyendo los de los gobiernos locales. Por tanto, no resulta necesario establecer un presupuesto específico aprobado por la Asamblea Legislativa para dotarlas de contenido.

Desde esta perspectiva, el proyecto de ley analizado orienta hacia una necesidad distinta: la eventual adopción de una ley marco de cambio climático que fortalezca la gobernanza climática, establezca principios rectores, consolide la institucionalidad y articule de manera integral las acciones de mitigación, adaptación y gestión del riesgo, más allá de la regulación específica de las NDC.

Adicionalmente, es importante señalar que existen mecanismos institucionales orientados a la coordinación intersectorial en materia climática. En este sentido, la Dirección de Cambio Climático ha impulsado la creación de instancias técnicas y consultivas con participación de diversas entidades del Poder Ejecutivo, lo que evidencia esfuerzos por fortalecer la articulación institucional en la atención de la crisis climática.

Finalmente, cabe indicar que los parámetros e indicadores para el seguimiento de las NDC responden a estándares internacionales uniformes, por lo que no requieren necesariamente su desarrollo en una norma con rango de ley.

A continuación, se presenta una tabla, con las observaciones por artículo:

Propuesta de ley	Observaciones
Artículo 1: Obligación de aprobación legislativa, la participación y la verificación presupuestaria de las NDC	Las observaciones generales desarrolladas en este criterio evidencian que las NDC no requieren aprobación legislativa, por derivar de un tratado internacional vigente y vinculante.
Artículo 2: aprobación legislativa obligatoria	La obligatoriedad de las NDC deriva del Acuerdo de París, con rango superior a la ley conforme al artículo 7 constitucional y lo dispuesto en el artículo 121. En consecuencia, no requieren aprobación legislativa adicional.
Artículo 3: Contenido mínimo de la NDC sometida a aprobación	Estos contenidos ya están establecidos. De acuerdo con la actualización de Contribución Nacionalmente Determinadas 2025-2030: La NDC aplica íntegramente las guías de la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París (CMA, siglas en inglés), garantizando claridad, transparencia y coherencia internacional en mitigación y adaptación. Define supuestos, alcances y reglas de contabilidad, incorpora necesidades y medidas de adaptación alineadas con instrumentos nacionales, y contribuye a los objetivos de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del Acuerdo de París, orientando la acción climática hacia la meta de 1,5 °C y el fortalecimiento de la resiliencia.
Artículo 4: participación amplia y obligatorio	La participación ciudadana en materia ambiental ya está garantizada en la normativa vigente, así como mediante instancias que aseguran la participación ciudadana, decretos ejecutivos publicados en La Gaceta número 182, Alcance 230, del 26 de setiembre de 2017: a) DE-40615-Minae, en el cual se crea el Consejo Científico de Cambio Climático; y b) DE-40616-Minae, en el cual se crea el Consejo Consultivo Ciudadano de Cambio Climático. Asimismo, existe un proyecto de ley 25403, para darle rango de ley a este consejo consultivo, con el fin de fomentar la participación ciudadana en el diseño, implementación y evaluación de las políticas nacionales en esta materia.

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Artículo 5: Dictámenes obligatorios	Costa Rica ya cumple con la presentación de dictámenes técnicos obligatorios asociados a la NDC, en virtud de los compromisos internacionales asumidos tras la firma del Acuerdo de París en 2015 y su posterior ratificación en 2016. En efecto, estos compromisos se materializan y reportan mediante diversos instrumentos de política pública desarrollados a nivel nacional, los cuales reflejan y están directamente influenciados por las obligaciones adquiridas en dicho marco internacional.
Artículo 6: Control y seguimiento legislativo	No hay objeción con este artículo. La creación de un mecanismo legislativo de seguimiento resulta compatible con el marco vigente.
Artículo 7: Revisión obligatoria y no regresión	El principio de no regresión ya se encuentra reconocido en el ordenamiento jurídico y la revisión periódica de las NDC es competencia del Minae, a través de la Dirección de Cambio Climático.
Artículo 8: Transparencia activa	El acceso a la información relacionada con las NDC ya se encuentra garantizado conforme a la Ley Marco de Acceso a la Información Pública, número 10554.
Artículo 9: plaza para la presentación de NDC	No se considera necesaria la regulación legislativa del procedimiento de presentación de las NDC, por tratarse de un instrumento derivado de obligaciones internacionales ya definidas.

Conclusión

La Defensoría de los Habitantes de la República estima que el proyecto de ley consultado parte de una premisa incorrecta al supeditar la validez y eficacia de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas (NDC) a su aprobación legislativa, desconociendo su naturaleza jurídica como instrumentos derivados de un tratado internacional debidamente ratificado por el Estado costarricense.

En efecto, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la Constitución Política, el Acuerdo de París — y las obligaciones que de este se derivan— tiene un rango superior a la ley, lo que implica que las NDC son vinculantes para el país sin requerir una aprobación legislativa adicional. Este carácter obligatorio se ve reforzado por la Opinión Consultiva OC-32/25 de la Corte Interamericana de

2025-2034 Segundo Decenio Internacional para las Personas Afrodescendientes
“Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo”



Teléfono: 4000-8500



Calle 22, Ave. 7. Barrio México
San José, Costa Rica



correspondencia@dhr.go.cr
Apdo. Postal: 686-1005 San José

Derechos Humanos, la cual reconoce el impacto de la acción climática en el ejercicio de los derechos humanos, particularmente en lo relativo al derecho a un ambiente sano.

Asimismo, se constata que el país ya cuenta con instrumentos de política pública, mecanismos institucionales y marcos técnicos que permiten la formulación, implementación y seguimiento de las NDC, en coherencia con los estándares internacionales aplicables, por lo que la creación de un procedimiento legislativo de aprobación no solo resulta innecesaria, sino que podría introducir rigideces contrarias a la naturaleza dinámica y progresiva de estos instrumentos.

De acuerdo con lo anterior, la adopción de mecanismos que puedan obstaculizar o retardar la implementación de las NDC podría resultar contraria al principio de progresividad, en tanto la OC-32/25 ha señalado que *"los Estados no pueden adoptar medidas que impliquen un retroceso injustificado en el nivel de protección alcanzado en materia ambiental, debiendo garantizar la progresividad en la protección de los derechos humanos frente a la emergencia climática."*

En este contexto, si bien la iniciativa refleja una preocupación legítima por fortalecer la gobernanza climática y la rendición de cuentas, el abordaje propuesto no resulta idóneo para tales fines. Más bien, la necesidad país se orienta hacia la adopción de una ley marco de cambio climático que consolide la institucionalidad, articule las políticas públicas y garantice la efectiva implementación de las acciones climáticas, en armonía con los compromisos internacionales asumidos.

En virtud de lo expuesto, la Defensoría de los Habitantes de la República expone sus observaciones en relación con el proyecto de ley consultado, para valoración de las y los señores diputados.

La Defensoría de los Habitantes agradece la deferencia consultiva.

YCH/AKZ

