



Exp: 25-028937-0007-CO

Res. N° 2025035746

SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas treinta minutos del treinta y uno de octubre de dos mil veinticinco .

Recurso de amparo interpuesto por **MARCO VINICIO LEVY VIRGO**, cédula de identidad 0700690314, contra el **INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO (ICT)**.

RESULTANDO:

1.- Por escrito aportado a la Sala el 22 de septiembre de 2025, el recurrente interpone recurso de amparo y manifiesta que acude en favor de los derechos de la población afrodescendiente del Caribe costarricense y en contra del Instituto Costarricense de Turismo, por elaborar e implementar el llamado Plan Maestro Turístico del Sector Costero del Caribe de Costa Rica (publicado en octubre de 2024), sin realizar previamente una consulta a las comunidades afrodescendientes de la región, cuyos territorios ancestrales se ven directamente afectados por dicho plan. Explica que el referido plan fue promovido por el ICT, elaborado por el consorcio Gensler-Ecoplan y abarca los 212 kilómetros de la costa de la provincia de Limón, incluyendo los cantones de Pococí, Guácimo, Siquirres, Matina, Limón y Talamanca. Afirmo que dicho plan propone intervenciones en infraestructura turística, planes reguladores costeros, y proyectos habilitantes, como el Muelle de Manzanillo, el Aeródromo de Tortuguero, y la revitalización del Casco Central de Limón, entre otros, afectando directamente territorios ancestrales de la población afrodescendiente. Explica que la población afrodescendiente del Caribe costarricense, de la cual forma parte, tiene una presencia histórica y cultural en la

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

región, reconocida como parte de la identidad pluricultural y multiétnica de Costa Rica. Estos territorios, incluyendo áreas como Manzanillo, Puerto Viejo, y Cahuita, son considerados ancestrales por su relación con su herencia afrocaribeña. Apunta que el Convenio No. 169 de la OIT (ratificado por Costa Rica mediante Ley No. 7316 de 1992) establece en su artículo 6 la obligación de consultar a los pueblos indígenas y tribales (incluyendo, por interpretación extensiva, a las comunidades afrodescendientes en contextos como el Caribe costarricense) de manera previa, libre e informada, sobre medidas administrativas o legislativas que les afecten directamente, especialmente en relación con sus territorios ancestrales. Asimismo, el Convenio 107 de la OIT (ratificado por Costa Rica mediante Ley No. 2412 de 1959) reconoce en su artículo 2 la responsabilidad del Estado de garantizar la protección de los derechos de las poblaciones indígenas y otras comunidades tradicionales, incluyendo su participación en proyectos que impacten sus tierras. Acusa que, pese a lo anterior, el ICT no ha realizado ninguna consulta previa, libre e informada a la población afrodescendiente del Caribe costarricense durante la formulación, diseño, o aprobación de dicho plan, lo cual quebranta lo dispuesto en los ordinales 107 y 169 de la OIT, así como lo señalado en el artículo 7 de la Constitución Política (que otorga a los tratados internacionales ratificados por Costa Rica jerarquía superior a las leyes nacionales). Aduce que la falta de consulta previa vulnera su derecho a participar en la toma de decisiones sobre proyectos que afectan sus territorios ancestrales, su identidad cultural y su derecho a un desarrollo sostenible que respete su herencia afrodescendiente. Además, indica que el Plan Maestro, al priorizar el desarrollo turístico sin considerar los impactos socioculturales y ambientales en sus comunidades, pone en riesgo la sostenibilidad de los ecosistemas protegidos, como el Sitio Ramsar Gandoca-Manzanillo (No. 783), y perpetúa la exclusión histórica de la población afrodescendiente. Solicita que se declare con lugar el recurso y se le ordene a la

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

parte recurrida *“la suspensión inmediata de todas las acciones relacionadas con la implementación del Plan Maestro Turístico del Sector Costero del Caribe de Costa Rica hasta que se realice una consulta previa, libre e informada con la población afrodescendiente de la región, conforme a los estándares establecidos por los Convenios 107 y 169 de la OIT (...) Instruir al ICT a diseñar e implementar un proceso de consulta pública que garantice la participación efectiva de las comunidades afrodescendientes en todas las etapas del Plan Maestro Turístico, desde su reformulación hasta su aprobación y ejecución, respetando su derecho a decidir sobre el desarrollo de sus territorios ancestrales”*.

2.- Por resolución de las 08:09 hrs. de 26 de septiembre de 2025, se le da curso al proceso y se requieren los informes a las autoridades recurridas.

3.- Mediante memorial aportado a la Sala el 1° de octubre de 2025, William Rodríguez López, en su condición de Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Turismo, designado como Ministro de Turismo, rinde informe y señala expresamente lo siguiente: *“(...) Mediante oficio DET-098-2025, la Dirección de Estrategia Turística brindó informe técnico sobre el recurso de amparo e indicó lo siguiente: “Como primer punto quisiera iniciar con una aclaración de los puntos indicados en el recurso: 1. La elaboración del Plan Maestro de Desarrollo Turístico Costero del Caribe, estuvo a cargo del Instituto Costarricense de Turismo, pero no así su implementación, ya que esta recayó en el Ministerio de Planificación – MIDEPLAN. 2. El modelo de Plan Maestro que se elaboró y que, está en proceso de implementación, no se publica en la gaceta, por lo que no es correcto afirmar que se publicó en octubre 2024, esto podría hacer incurrir a los señores magistrados en un error al atribuirle características a la de un plan regulador urbano o costero que por la normativa que les aplica si debe cumplir con la publicación y consultas como parte del proceso, no es correcto como lo deja ver el recurso el indicar que viola u omite la consulta previa. 3. El*

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

Plan Maestro es un elemento orientador identificando la potencialidad de la zona del Caribe y con base en esto, establecer las propuesta de un modelo de desarrollo orientado a la sostenibilidad, describiendo una serie de elementos de cara a la unificación de la imagen de lo que es el Caribe de Costa Rica. 4. El Plan Maestro como elemento orientador, no constituye un instrumento de planificación de rango obligatorio como si lo es un plan regulador costero de la zona marítimo terrestre, por lo que este concepto es importante dejarlo claro por puede inducir a error a los señores magistrados en su apreciación. 5. Como bien lo indica en el recurso en el apartado de Hechos, punto 1., en lo que interesa: “Propone intervenciones en infraestructura turística, planes reguladores costeros...” lo resaltado no es del original, es importante indicar que este componente de planes reguladores son insumos preparados para las Municipalidades Pococí, Guácimo, Siquirres y Matina, como un aporte a la gestión de mejorar la administración de la zona marítimo terrestre, donde el proceso fue participativo en los trabajos de campo, así como la realización de los talleres informativos para informar a la ciudadanía. Estos documentos de planes reguladores son propuestas entregadas a las municipalidades quienes como administradoras de la zona marítimo terrestre le corresponde a cada una de ellas su proceso de someter la documentación a consulta a las instituciones SETENA, INVU, ICT, por lo que esto aún se encuentra en proceso bajo responsabilidad de cada una de ellas según su jurisdicción, con el apoyo y orientación de MIDEPLAN. 6. Durante la elaboración de Plan Maestro del Caribe, se llevó un proceso de consulta con las municipalidades, los actores locales como empresarios y Asociaciones de Desarrollo, desde nuestro punto de vista, el tipo de consulta que se menciona en el recurso, no es aplicable a este Plan Maestro, ya que no constituye un instrumento que regule el territorio o que imponga regulaciones al territorio, como bien se indica es un instrumento orientador y los insumos que se aportan en este plan, su implementación o

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

construcción no es responsabilidad directa del Plan Maestro del Caribe o de este instituto, sino de la entidad o institución que le corresponda, y para ello cada una debe cumplir con la normativa aplicable en tramitación de permisos, estudios ambientales, consultas según corresponda. 7. No se comparte lo indicado en el recurso de que, el Plan Maestro pone en riesgo la sostenibilidad de los ecosistemas protegidos como el Sitio Ramsar Gandoca-Manzanillo (N° 783), ya que como bien se indicó, este Plan Maestro no propone zonificaciones ni establece el uso del suelo para el territorio, justamente por su carácter orientador, no como instrumento de planificación territorial como lo es un plan regulador. 8. En cuanto a la petitoria de instruir al ICT a diseñar e implementar un proceso de consulta que garantice la participación efectiva de las comunidades afrodescendientes, se indica que no es competencia de ICT lo solicitado, por cuanto el Plan Maestro no es un instrumento que defina el uso de suelo la zona marítimo terrestre.” Expuesto lo anterior, se estima que, el recurso de amparo debe ser declarado sin lugar, pues el Plan Maestro cuya constitucionalidad se cuestiona, no tiene incidencia directa sobre ningún ciudadano, como lo son las comunidades afrodescendientes de la región Caribe ni los territorios ancestrales. Tal y como lo indica la Dirección de Estrategia Turística, el Plan Maestro no propone zonificaciones ni usos de suelo, pues es un instrumento orientador y no, un instrumento de planificación territorial. En primer término, debe aclararse que la elaboración del Plan estuvo a cargo del Instituto Costarricense de Turismo (ICT), mientras que la implementación recae en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), conforme a lo dispuesto en la Ley de Planificación Nacional N.° 5525. Asimismo, tal y como se señaló, el Plan Maestro no es un instrumento de planificación territorial de carácter vinculante, como lo son los planes reguladores previstos en la Ley de Planificación Urbana N.° 4240 y en la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre N.° 6043. Mientras estos últimos sí requieren publicación en La Gaceta,

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

consulta pública y aprobación de instancias técnicas (SETENA, INVU, ICT), el Plan Maestro constituye un instrumento orientador que identifica la potencialidad turística de la zona, proponiendo lineamientos estratégicos de desarrollo sostenible, sin imponer regulaciones sobre el uso del suelo ni generar derechos u obligaciones directas a los particulares. Por lo anterior, es incorrecto sostener que su falta de publicación en octubre de 2024 implique una omisión legal, ya que no le aplica la normativa de publicidad y consulta que rige para los planes reguladores municipales o costeros. De hecho, el Plan Maestro se elaboró mediante un proceso participativo con municipalidades, empresarios y asociaciones de desarrollo, garantizando así un nivel adecuado de inclusión de actores locales, sin que ello equivalga a la consulta previa regulada para normas de ordenamiento territorial. En lo relativo a los planes reguladores costeros, lo consignado en el documento son insumos técnicos preparados y entregados a las municipalidades de Pococí, Guácimo, Siquirres y Matina. La tramitación de estos instrumentos sí requiere someterse a las instancias competentes y se encuentra bajo la responsabilidad exclusiva de los gobiernos locales, conforme al principio de autonomía municipal del artículo 170 de la Constitución Política. Finalmente, es improcedente alegar que el Plan Maestro pone en riesgo el Sitio Ramsar Gandoca-Manzanillo, pues no establece zonificación ni determinaciones de uso de suelo, aspectos que sí podrían incidir en áreas de conservación. Por su naturaleza, este plan únicamente formula propuestas orientadoras que, en su eventual ejecución, deberán someterse a los procedimientos ambientales y urbanísticos previstos en la legislación aplicable. En consecuencia, este Despacho estima que las pretensiones del recurso carecen de fundamento jurídico al confundir la naturaleza orientadora y no normativa del Plan Maestro con la de un plan regulador. Asimismo, no procede instruir al ICT a realizar procesos de consulta en el marco del Convenio 169 de la OIT, por cuanto dicho instituto no ostenta

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

competencia para regular el uso de suelo en la zona marítimo terrestre ni para sustituir los procedimientos de los entes responsables. El derecho supra constitucional de consulta a las comunidades afrodescendientes y territorios ancestrales deberá de otorgarse y ejercerse en el seno de la aprobación del plan regulador de cada cantón. (...)”.

4.- Por escrito aportado a la Sala el 2 de octubre de 2025, el recurrente se refiere al informe rendido por la parte recurrida, conforme los siguientes términos: *“(...) Réplica Detallada al Informe del ICT El informe del ICT intenta minimizar la naturaleza y el impacto del Plan Maestro Turístico del Sector Costero del Caribe de Costa Rica (elaborado en octubre de 2024 por el consorcio Gensler-Ecoplan), calificándolo como un “instrumento orientador” no vinculante, exento de obligaciones de consulta. Sin embargo, esta posición ignora la aplicación directa del Convenio 169 de la OIT, que exige consulta para cualquier medida administrativa que pueda afectar directamente a pueblos indígenas y tribales, incluyendo comunidades afrodescendientes. El Plan Maestro, al proponer intervenciones en infraestructura, planes reguladores costeros y proyectos habilitantes, afecta nuestros territorios ancestrales, identidad cultural y derechos ambientales, requiriendo consulta obligatoria. 1. Sobre la Elaboración e Implementación del Plan Maestro (Punto 1 del Informe del ICT) El ICT aclara que solo elaboró el Plan Maestro, mientras que su implementación recae en MIDEPLAN, conforme a la Ley de Planificación Nacional N° 5525. Esta distinción es irrelevante y evasiva. El Convenio 169 de la OIT, en su Artículo 6, obliga a consultar a los pueblos afectados “cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. La elaboración del Plan Maestro es una medida administrativa que establece el marco para intervenciones futuras, afectando directamente territorios afrodescendientes en cantones como Pococí, Guácimo, Siquirres, Matina, Limón y*

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

Talamanca. La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha aplicado extensivamente el Convenio 169 a fases de planificación, no solo implementación. Por ejemplo, en la Sentencia N° 2016-015352, se ordenó consulta previa para proyectos que impactan territorios indígenas, extendiendo esta obligación a comunidades afrodescendientes en contextos similares. Más recientemente, en la Sentencia N° 29985-2025 (del 19 de setiembre de 2025), esta Sala ordenó consulta a comunidades afrodescendientes de Cahuita, Puerto Viejo y Manzanillo para el Plan Regulador Costero del Caribe Sur, invocando el Artículo 6 del Convenio 169 y reconociendo su aplicación a pueblos tribales afrodescendientes. Dado que el Plan Maestro incluye insumos para planes reguladores costeros, esta sentencia es directamente aplicable, desmontando la excusa del ICT. El ICT no puede eludir su responsabilidad alegando división de competencias; como ente promotor, debió garantizar la consulta durante la elaboración, conforme al Artículo 7 del Convenio 169, que reconoce el derecho de los pueblos a “participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que puedan afectarles directamente”. 2. Sobre la Publicación en La Gaceta y la Consulta Previa (Punto 2 del Informe del ICT) El ICT sostiene que el Plan Maestro no requiere publicación en La Gaceta ni consulta previa, ya que no es un plan regulador urbano o costero. Esta afirmación induce a error, pues la obligación de consulta del Convenio 169 no depende de la clasificación normativa nacional ni de la publicación oficial. El Artículo 6 del Convenio 169 es claro: la consulta es obligatoria para medidas administrativas que afecten directamente, independientemente de su carácter vinculante o no. En la Sentencia N° 29985-2025, esta Sala extendió el Convenio 169 a comunidades afrodescendientes como pueblos tribales (Artículo 1 del Convenio 169), definiéndolos como aquellos con “condiciones de vida tradicionales” y “instituciones propias”. La población afrodescendiente del Caribe costarricense

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

cumple estos criterios, con herencia histórica en territorios como Manzanillo, Puerto Viejo y Cahuita, reconocida en el Artículo 9 de la Constitución Política (diversidad cultural). La omisión de consulta no es un “error de apreciación” como sugiere el ICT; es una violación flagrante que perpetúa la exclusión histórica, contraviniendo el Artículo 2 del Convenio 107 de la OIT (protección de comunidades tradicionales) y el Artículo 15 del Convenio 169 (participación en la gestión de recursos naturales).

3. Sobre el Carácter Orientador del Plan Maestro (Puntos 3, 4 y 5 del Informe del ICT) El ICT insiste en que el Plan Maestro es “orientador”, identificando potencialidades sin imponer regulaciones, diferenciándolo de planes reguladores. Esta caracterización es reductiva y contradice los hechos: el Plan propone intervenciones concretas (e.g., Muelle de Manzanillo, Aeródromo de Tortuguero, revitalización de Limón), que sirven como insumos para municipalidades y MIDEPLAN. Estos “insumos” incluyen propuestas de planes reguladores costeros, que sí requieren consulta, como ordenado en la Sentencia N° 29985-2025. El Artículo 7 del Convenio 169 establece que los pueblos tienen derecho a “decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo” y participar en planes que les afecten. Aun si “orientador”, el Plan Maestro establece un modelo de desarrollo turístico que prioriza inversiones sin considerar impactos socioculturales, ambientales y económicos en comunidades afrodescendientes, violando el Artículo 50 de la Constitución (ambiente sano). Jurisprudencia regional, como el Informe de la OIT sobre aplicación del Convenio 169 en América Latina, destaca que planes de desarrollo turístico deben consultar a comunidades afectadas para evitar desplazamientos y degradación cultural.

4. Sobre el Proceso de Consulta Realizado (Punto 6 del Informe del ICT) El ICT menciona un “proceso participativo” con municipalidades, empresarios y asociaciones de desarrollo, pero niega la aplicabilidad de la consulta del Convenio 169. Esto es insuficiente:

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

la consulta debe ser previa, libre, informada y culturalmente adecuada, con participación efectiva de las comunidades afectadas (Artículo 6, inciso 2, Convenio 169). Reuniones con actores locales no equivalen a consulta con pueblos tribales afrodescendientes, que requieren mecanismos específicos para garantizar su voz en decisiones sobre territorios ancestrales. La Sentencia N° 29985-2025 critica procesos participativos genéricos que excluyen comunidades étnicas, ordenando consultas específicas. El ICT no aporta evidencia de consultas con organizaciones afrodescendientes como la Asociación de Desarrollo de Cahuita o líderes comunitarios, confirmando la omisión. 5. Sobre el Riesgo a Ecosistemas Protegidos (Punto 7 del Informe del ICT) El ICT niega riesgos al Sitio Ramsar Gandoca-Manzanillo (N° 783), alegando ausencia de zonificaciones. Sin embargo, las propuestas del Plan (infraestructura turística) pueden indirectamente afectar áreas protegidas mediante aumento de presión ambiental, turismo masivo y desplazamiento comunitario. El Artículo 15 del Convenio 169 obliga a consultar antes de explotar recursos en territorios, y el Artículo 50 de la Constitución protege el ambiente equilibrado. La jurisprudencia (e.g., Sentencia N° 2016-015352) ha anulado planes por omisión de consulta en áreas sensibles. 6. Sobre la Petitoria de Consulta (Punto 8 del Informe del ICT) El ICT rechaza competencia para consultas, alegando que no regula usos de suelo. Esto ignora su rol promotor del Plan Maestro, que influye en políticas territoriales. La Sala debe ordenar al ICT suspender acciones y realizar consulta, conforme a precedentes como la Sentencia N° 29985-2025, que extendió obligaciones a entes no directamente reguladores. Conclusión y Pretensiones El informe del ICT carece de fundamento, ignorando la aplicación del Convenio 169 a comunidades afrodescendientes, confirmada por la Sentencia N° 29985-2025. Solicito: 1. Declarar con lugar el amparo. 2. Suspender el Plan Maestro hasta consulta previa. 3. Instruir al ICT a

implementar consulta efectiva. 4. Restituir derechos vulnerados. 5. Notificar a la Defensoría de los Habitantes (...)”.

5.- Por resolución de las 05:19 hrs. de 14 de octubre de 2025, el Magistrado Instructor de este asunto dispuso lo siguiente: *“(...) Revisados los autos y, como nueva prueba para mejor resolver dentro del recurso de amparo No. 25-028937-0007-CO, interpuesto por MARCO VINICIO LEVY VIRGO, cédula de identidad 0700690314, contra el INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO, se le solicita William Rodríguez López, en su condición de Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Turismo, designado como Ministro de Turismo, o a quien en su lugar ocupe dicho cargo, informar a esta Sala lo siguiente: - Según el informe rendido, cuáles asociaciones de desarrollo de la provincia de Limón fueron consultadas durante la elaboración del denominado Plan Maestro Turístico del Sector Costero del Caribe de Costa Rica. - En qué fecha se otorgó audiencia a tales asociaciones. - En qué consistió dicha consulta (cómo se ejecutó o desarrolló) (...)”.*

6.- Por escrito aportado a la Sala el 20 de octubre de 2025, William Rodríguez López, Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Turismo, designado Ministro de Turismo, rinde informe requerido mediante resolución de 14 de octubre de 2025. Indica expresamente lo siguiente: *“(...) I. Sobre las asociaciones de desarrollo de la provincia de Limón consultadas durante la elaboración del denominado Plan Maestro Turístico del Sector Costero del Caribe de Costa Rica. El informe indica que se llevó un proceso de consulta con las municipalidades, actores locales, empresarios y asociaciones de desarrollo. No obstante, las invitaciones a participar de las consultas fueron abiertas, es decir, se invitó a todos los miembros de la comunidad costera y no a grupos determinados, como asociaciones específicas o determinadas, por cuanto lo que ello genera es aumentar el riesgo de que no se incluya a determinado grupo o asociación y se*

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

realice entonces, discriminación por omisión en la invitación. Debe entenderse que, cuando se invita a toda la comunidad, tanto los grupos organizados como los ciudadanos no organizados, están invitados a participar de la actividad, tal y como sucedió en el caso en cuestión. II. Sobre la fecha en que se otorgaron las audiencias a tales asociaciones. Tal y como se indicó previamente, las asociaciones no fueron invitadas de manera individual, sino que, su participación se encontraba facultada por la invitación general que se hacía en cada comunidad. Bajo tal entendido, se informa a su honorable autoridad las fechas en que se realizaron las actividades. Para el año 2024: • Del 4 al 9 de marzo en Tortuguero, Cahuita y Manzanillo • Del 20 al 23 de mayo en Tortuguero y Barra de Parismina • El 29 de julio en el sector de los canales de Guácimo para el taller informativo convocado por la municipalidad. • El 07 de agosto en la Municipalidad de Matina para el taller informativo convocado por la municipalidad. Para el año 2025: • El 13 de marzo con MIDEPLAN en la Municipalidad de Limón. • El 13 de marzo con MIDEPLAN en la Municipalidad de Pococí. • El 14 de marzo con MIDEPLAN para presentación del Plan a la AREDE de la Región Huetar Caribe. • El 14 de marzo con MIDEPLAN en la Municipalidad de Siquirres. • El 27 de marzo con MIDEPLAN en la Municipalidad de Guácimo. • El 14 de julio en la Municipalidad de Matina para presentación de la zonificación del Plan Regulador Costero. • El 21 de julio en la Municipalidad de Matina para presentación de la zonificación del Plan Regulador Costero. • El 22 de julio de manera virtual para una sesión informativa del Plan Regulador Costero con la municipalidad de Pococí. • El 22 de julio de manera virtual para una sesión informativa del Plan Regulador Costero con la municipalidad de Siquirres. • El 30 de julio de manera virtual para una sesión informativa del Plan Regulador Costero con la municipalidad de Matina. • El 14 de octubre en la Municipalidad de Matina para presentación de la zonificación del

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

Plan Regulador Costero. Dichas actividades fueron gestionadas por las Municipalidades, por lo que son ellas las que cuentan con la documentación respectiva. III. Sobre qué consistieron las consultas (cómo se ejecutaron). Las actividades realizadas no corresponden a las que se enmarcan en un proceso de consulta ciudadana normado en la ley de Planificación Urbana, sino más bien fueron sesiones informativas, celebradas y promovidas en el marco de la formulación del Plan Maestro Caribe, por lo que fueron sesiones informativas amplias a la ciudadanía y organizaciones. Se reitera que, el Plan Maestro Caribe constituye un instrumento orientador sobre estrategias del desarrollo turístico, y no debe verse como un instrumento de ordenamiento del territorio como lo sería un plan regulador costero. Se destaca que, las sesiones informativas se desarrollaron abarcando diversos temas del Plan Maestro según la solicitud específica de cada gobierno local y se ejecutaron de manera presencial o virtual, según la disponibilidad de recursos para cada momento. IV. Se solicita tener por contestado lo solicitado en resolución de las 5:19 minutos del 14 de octubre de 2025. Con lo expuesto en el presente oficio, se espera haber cumplido con lo prevenido en la resolución indicada supra y, se solicita tener por ampliado el informe rendido mediante oficio DM-446-2025 (...)". En tal ocasión, se adjuntó el oficio No. DET-105-2025_OFC, base de la contestación rendida.

7.- Por escrito aportado a la Sala el 21 de octubre de 2025, el recurrente se refiere al informe rendido por la parte recurrida el 20 de octubre del año en curso, conforme los siguientes términos: "*(...) Esta réplica se fundamenta en el marco normativo constitucional, en los tratados internacionales ratificados por Costa Rica — particularmente el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, ratificado mediante Ley N° 7316 de 1992 —, en la jurisprudencia consolidada de esta Sala Constitucional, y en las resoluciones vinculantes de la Corte*

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Se demuestra que el informe ministerial no solo minimiza e invisibiliza la obligación de consulta previa, libre e informada a las comunidades afrodescendientes del Caribe — reconocidas como pueblo tribal con derechos territoriales ancestrales—, sino que perpetúa una discriminación estructural histórica, en contravención de los artículos 1, 11, 19, 21, 28 y 33 de la Constitución Política de Costa Rica, así como de los artículos 1, 2, 19, 21 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). A continuación, se desglosa la réplica punto por punto, solicitando al cierre la invalidez del informe, la suspensión del Plan Maestro Caribe hasta la realización de una consulta adecuada, y la declaración de una deuda histórica del Estado costarricense con la población afrodescendiente, alineando sus derechos con estándares internacionales equiparables a los de otras minorías vulnerables, conforme a la Opinión Consultiva OC-24/17 de la Corte IDH. I. Sobre las asociaciones de desarrollo de la provincia de Limón consultadas durante la elaboración del Plan Maestro Turístico del Sector Costero del Caribe de Costa Rica El Oficio DM-488-2025 afirma que las invitaciones a las “consultas” fueron “abiertas” a toda la comunidad costera, sin dirigirse a grupos específicos como asociaciones de desarrollo o comunidades afrodescendientes organizadas, bajo el argumento de que ello evitaría “discriminación por omisión”. Esta afirmación es jurídicamente insostenible y revela una interpretación errónea del Convenio 169 de la OIT, cuyo artículo 6 exige consultas “apropiadas” y “en particular a través de sus instituciones representativas” cuando medidas legislativas o administrativas — como el Plan Maestro Caribe, que impacta directamente en el ordenamiento territorial y el desarrollo de costas ancestrales— puedan afectar derechos colectivos. El informe ignora que las comunidades afrodescendientes del Caribe, reconocidas como pueblo tribal por la Corte IDH en casos como Saramaka vs. Surinam (2007) y comunidades afrodescendientes desplazadas de la

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

cuenca del Río Cacarica vs. Colombia (2013), poseen instituciones representativas propias, tales como consejos comunitarios, asociaciones culturales afrocaribeñas y el Foro del Pueblo Tribal Afrodescendiente, conformado en noviembre de 2017 con apoyo de UNFPA y representantes de 10 comunidades (Colorado, Tortuguero, Guácimo, Siquirres, Matina, Limón, Cahuita, Puerto Viejo, Manzanillo y Sixaola). Una invitación “general” no sustituye la consulta previa específica, libre e informada, requerida para pueblos tribales con vínculos ancestrales a sus territorios, conforme al artículo 21 CADH y la jurisprudencia de esta Sala en sentencia N° 29985-2025 (septiembre 2025), que ordenó consulta expresa a comunidades afrodescendientes de Cahuita, Puerto Viejo y Manzanillo en el Plan Regulador Costero del Caribe Sur, precisamente por su impacto territorial directo. El Plan Maestro Caribe, como instrumento orientador de desarrollo turístico que prevé zonificación costera y explotación de recursos naturales en áreas ancestrales (e.g., playas, manglares y sitios culturales en Limón y Talamanca), genera riesgos de desposesión y culturalización forzada, invisibilizando así derechos protegidos por el Convenio 169 y resoluciones de la Corte IDH sobre territorios ancestrales afrodescendientes. Esta omisión no es accidental, sino reflejo de discriminación estructural, como denuncia la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su informe de 2023 sobre derechos de pueblos indígenas y afrodescendientes tribales en Centroamérica, que critica la falta de perspectiva intercultural en planes estatales costarricenses. Solicito que esta Sala declare la nulidad de esta “invitación abierta” por incumplir el deber de buena fe en la consulta (artículo 6 Convenio 169). II. Sobre la fecha en que se otorgaron las audiencias a tales asociaciones El listado de actividades (2024-2025) —e.g., talleres en Tortuguero (marzo-mayo 2024), Matina (agosto 2024, julio-octubre 2025) y sesiones virtuales con MIDEPLAN (marzo-julio 2025)— se presenta como cumplimiento, pero carece de evidencia de

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

participación efectiva de instituciones afrodescendientes representativas. El informe remite a municipalidades para documentación, lo cual evade responsabilidad directa del ICT y contraviene el principio de rendición de cuentas estatal en derechos colectivos (artículo 1 CADH). Ninguna fecha menciona consultas específicas con consejos comunitarios afrodescendientes o el Foro del Pueblo Tribal Afrodescendiente, pese a que la sentencia N° 29985-2025 de esta Sala exige tal enfoque para planes similares. Además, sesiones “virtuales” o “informativas” en zonas con baja conectividad (e.g., Matina, Siquirres) excluyen de facto a comunidades rurales afrodescendientes, violando el acceso equitativo a la participación (artículo 23 CADH). Esta cronología no demuestra consulta previa, sino divulgación posterior, incompatible con el Convenio 169 y la Opinión Consultiva OC-32/25 de la Corte IDH (julio 2025) sobre emergencia climática y derechos territoriales tribales. III. Sobre qué consistieron las consultas (cómo se ejecutaron) El informe califica las actividades como “sesiones informativas amplias” en el marco de la formulación del Plan Maestro Caribe, no como consultas normadas por la Ley de Planificación Urbana (Ley N° 4240). Esto admite implícitamente su insuficiencia, ya que el Plan —aunque “orientador” de estrategias turísticas— incide en zonificación costera, infraestructura y explotación de recursos (US\$390 millones estimados hasta 2030), afectando directamente territorios ancestrales afrodescendientes (e.g., Cahuita, Tortuguero). La Corte IDH, en comunidades afrodescendientes de la cuenca del Río Cacarica (2013), establece que planes de desarrollo en territorios tribales requieren consentimiento previo para impactos significativos, bajo pena de violación al artículo 21 CADH. Estas “sesiones” —presenciales o virtuales, según “disponibilidad de recursos”— no incorporaron cosmovisiones afrocaribeñas (e.g., relación espiritual con manglares y playas), ni abordaron discriminación estructural, como exige la Política Institucional para el Acceso a la Justicia de

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

Personas Afrodescendientes del Poder Judicial (2015). Esto invisibiliza el Plan como herramienta de desarrollo sostenible, perpetuando exclusión histórica documentada por la CIDH (2025). IV. Sobre la solicitud de tener por contestado lo requerido y ampliado el informe DM-446-2025 Rechazo esta pretensión, pues el Oficio DM-488-2025 no amplía, sino que diluye la obligación de consulta, minimizando impactos en derechos ancestrales. Solicito su invalidez total por incumplimiento de la resolución del 14 de octubre de 2025 (...)”.

8.- El 21 de octubre de 2025, el recurrente aporta prueba para mejor resolver.

9.- En la substanciación del proceso se han observado las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado **Araya García**; y,

CONSIDERANDO:

I.- OBJETO DEL RECURSO. El recurrente aduce que el Instituto Costarricense de Turismo no realizó ninguna consulta previa, libre e informada con la población afrodescendiente del Caribe costarricense, durante la formulación, diseño y aprobación del denominado Plan Maestro Turístico del Sector Costero del Caribe de Costa Rica, violentándose con esto lo dispuesto en los Convenios 107 y 169 de la OIT, así como lo consignado en la Constitución Política.

II.- HECHOS PROBADOS. De relevancia para dirimir el presente recurso de amparo, se tienen por acreditados los siguientes:

- 1)** El denominado Plan Maestro Turístico del Sector Costero del Caribe de Costa Rica fue promovido por el Instituto Costarricense de Turismo y elaborado por el consorcio Gensler – Ecoplan en octubre de 2024. Se trata de una propuesta estratégica de organización del territorio costero que potencia la oferta turística, con una visión integral que mejora la infraestructura y los servicios en la región. Dicho instrumento está compuesto de 583 páginas (ver informe y prueba).

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

- 2) El objetivo del plan es *“potenciar el desarrollo sostenible de la región, resaltando su riqueza cultural, natural y su potencial como destino turístico internacional”*. Busca transformar la zona costera caribe del país en un destino turístico sostenible y competitivo, respetando su identidad cultural y natural (ver prueba).
- 3) Este proyecto contempla propuestas de intervención que buscan mejorar la infraestructura turística y la calidad de vida de las comunidades locales, promoviendo la coherencia entre los espacios públicos, la movilidad, el patrimonio cultural y la sostenibilidad ambiental (ver prueba).
- 4) El proyecto se extiende a lo largo de los 212 km de la costa de la provincia de Limón y está diseñado para establecer un marco territorial, acompañado de cuatro propuestas de planes reguladores costeros, además de identificar una serie de proyectos habilitantes que abarcan tres escalas: regional, urbana y arquitectónica, con un catálogo de piezas de diseño llamado Repertorio de Soluciones Integradas (RSI) (ver prueba).
- 5) Las cuatro propuestas de planes reguladores se elaboraron para los municipios de Pococí, Guácimo, Siquirres y Matina y abordan uso de suelo, diagnóstico ambiental y territorial, zonificación y un modelo de implementación adaptado a cada localidad (ver prueba).
- 6) Dentro del plan se desarrollan ocho proyectos habilitantes en distintas escalas. En la escala regional, un sistema costero de ciclovías; en la escala urbana, la intervención del casco central de Limón; y en la escala arquitectónica, el aeródromo de Tortuguero, atracadero Barra de Parismina, nodo intermodal (punto de conexión que facilita el acceso a diversos destinos turísticos) de Matina, nodo intermodal de Siquirres, muelle de Manzanillo y Parque Ferial de Limón (ver prueba).
- 7) Durante la elaboración del Plan Maestro Turístico del Sector Costero del

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

Caribe de Costa Rica, se invitó, en general, a todos los miembros de la comunidad costera (y no a grupos o asociaciones específicas o determinadas) a participar en audiencias informativas. En tales ocasiones se llevó a cabo la presentación del referido documento (ver informe y prueba).

8) Las citadas sesiones no estaban dirigida propiamente a las asociaciones de desarrollo (ver prueba).

9) Las anteriores actividades con la comunidad se llevaron a cabo en las siguientes fechas: *“Para el año 2024: • Del 4 al 9 de marzo en Tortuguero, Cahuita y Manzanillo • Del 20 al 23 de mayo en Tortuguero y Barra de Parismina • El 29 de julio en el sector de los canales de Guácimo para el taller informativo convocado por la municipalidad. • El 07 de agosto en la Municipalidad de Matina para el taller informativo convocado por la municipalidad. Para el año 2025: • El 13 de marzo con MIDEPLAN en la Municipalidad de Limón. • El 13 de marzo con MIDEPLAN en la Municipalidad de Pococí. • El 14 de marzo con MIDEPLAN para presentación del Plan a la AREDE de la Región Huetar Caribe. • El 14 de marzo con MIDEPLAN en la Municipalidad de Siquirres. • El 27 de marzo con MIDEPLAN en la Municipalidad de Guácimo. • El 14 de julio en la Municipalidad de Matina para presentación de la zonificación del Plan Regulador Costero. • El 21 de julio en la Municipalidad de Matina para presentación de la zonificación del Plan Regulador Costero. • El 22 de julio de manera virtual para una sesión informativa del Plan Regulador Costero con la municipalidad de Pococí. • El 22 de julio de manera virtual para una sesión informativa del Plan Regulador Costero con la municipalidad de Siquirres. • El 30 de julio de manera virtual para una sesión informativa del Plan Regulador Costero con la municipalidad de Matina. • El 14 de octubre en la Municipalidad de Matina para*

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

presentación de la zonificación del Plan Regulador Costero” (ver informe).

- 10) El llamado Foro del Pueblo Tribal Afrocostarricense a cargo de la Asociación de Desarrollo Integral de Cahuita no fue específicamente convocado a participar en tales sesiones informativas (ver informe y prueba).
- 11) Las sesiones informativas se desarrollaron abarcando diversos temas del Plan Maestro según la solicitud específica de cada gobierno local y se ejecutaron de manera presencial o virtual, conforme la disponibilidad de recursos para cada momento (ver informe).
- 12) Durante la formulación, diseño y aprobación del llamado Plan Maestro Turístico del Sector Costero del Caribe de Costa Rica no se consultó propia y previamente a la población afrodescendiente del Caribe costarricense, concretamente, a través del Foro **del Pueblo Tribal Afrocostarricense que se encuentra a cargo de la Asociación de Desarrollo Integral de Cahuita** (los autos).
- 13) Para el día de rendido el primero informe a la Sala por el Ministro de Turismo, sea, el **1º de octubre de 2025**, el referido plan se encontraba en proceso de implementación en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (ver informe).

III.- SOBRE EL PLAN MAESTRO TURÍSTICO DEL SECTOR COSTERO DEL CARIBE DE COSTA RICA¹. El denominado Plan Maestro Turístico del Sector Costero del Caribe de Costa Rica es una iniciativa integral del Instituto Costarricense de Turismo, cuyo objetivo es *“potenciar el desarrollo sostenible de la región, resaltando su riqueza cultural, natural y su potencial como*

¹ Este considerando se redactó a partir del texto consignado en el llamado Plan Maestro Turístico del Sector Costero del Caribe de Costa Rica aportado como prueba por el ICT.

destino turístico internacional”. Medularmente, el plan busca transformar la zona costera caribe del país en un destino turístico sostenible y competitivo, respetando su identidad cultural y natural. Dicho documento, compuesto de 583 páginas fue elaborado por el consorcio Gensler – Ecoplan en octubre de 2024. Se trata, en esencia –según lo consignado expresamente en dicho plan–, de una propuesta estratégica de organización del territorio costero de la zona caribe de Costa Rica que potencia la oferta turística, con una visión integral que mejora la infraestructura y los servicios en la región.

El proyecto se extiende a lo largo de los **212 km de la costa de la provincia de Limón** y está diseñado para establecer un marco territorial, acompañado de cuatro planes reguladores costeros, además de identificar una serie de proyectos habilitantes que abarcan tres escalas: regional, urbana y arquitectónica, con un catálogo de piezas de diseño llamado Repertorio de Soluciones Integradas (RSI). **Este plan pretende tener un impacto en toda la provincia, de Limón, abarcando los seis cantones que la conforman.**

De manera expresa, el plan está conformado por los siguientes **componentes clave**:

***“Modelo de Desarrollo:** El Plan Maestro presenta un Modelo de Desarrollo que sirve como base para todas las intervenciones futuras en el Caribe costarricense. Este modelo se centra en la protección del capital natural, la promoción de la diversidad cultural y la creación de oportunidades económicas a través del turismo sostenible. Define una visión a largo plazo que prioriza la conservación de los recursos ambientales, el crecimiento económico local y el fortalecimiento de la infraestructura, con especial atención en el equilibrio entre las áreas urbanas y rurales.*

***Planes Reguladores Costeros:** Se elaboran cuatro Planes Reguladores Costeros para los distritos clave de la región: Pococí, Guácimo, Siquirres y Matina. Estos planes son esenciales para guiar el desarrollo urbano, rural y turístico de manera sostenible. Establecen*

los lineamientos de uso de suelo, criterios de densificación, preservación ambiental y estrategias de infraestructura, asegurando que cada intervención se ajuste a las particularidades de cada territorio y promueva una relación armónica entre el entorno construido y el natural.

Repertorio de Soluciones Integrales (RSI): El RSI es una herramienta clave en el Plan Maestro, creada con el propósito de establecer un lenguaje común en todo el Caribe, para concebir la región como un solo destino turístico. Agrupa un conjunto de soluciones de diseño modulares y replicables que responden a las necesidades específicas de la región, lo que garantiza que cualquier intervención sea flexible, escalable y respetuosa con el entorno local. Además, se han desarrollado guías de diseño para proyectos típicos, lo que permite crear coherencia y calidad en todas las intervenciones. El RSI facilita la implementación de infraestructuras sostenibles y a su vez, contribuye a un enfoque unificado y estético en el desarrollo turístico de la región.

Proyectos Habilitantes: A partir del modelo de desarrollo, los planes reguladores costeros y el RSI, se identifican Proyectos Habilitantes que son claves para activar el desarrollo turístico de la región. Estos proyectos incluyen infraestructuras como el Aeródromo de Tortuguero, el Atracadero de Barra de Parismina, el Muelle de Manzanillo, y los nodos intermodales de Matina y Siquirres. También se contemplan la revitalización del Casco Central de Limón, la creación de un Parque Ferial en Limón, y la regeneración de áreas naturales y espacios públicos clave.

Infraestructura Azul y Verde: Además de las intervenciones específicas, el Plan Maestro promueve la incorporación de infraestructuras azul y verde, que integran la naturaleza y los ecosistemas locales dentro de las intervenciones urbanas y turísticas. Estas infraestructuras incluyen la regeneración de manglares, cuencas fluviales, áreas de amortiguamiento y playas, lo que garantiza la resiliencia de los ecosistemas ante el cambio climático y el aumento del turismo.

Conectividad y Movilidad Sustentable: El Plan Maestro busca mejorar la conectividad terrestre, marítima y fluvial, integrando

propuestas de rutas náuticas, ciclovías, y nodos intermodales para facilitar el desplazamiento de residentes y turistas de manera sostenible. Esto incluye la conceptualización de nuevas ciclovías costeras, mejoras en los puertos y atracaderos, y la revitalización de zonas subutilizadas, lo que crea un sistema de transporte más inclusivo y eficiente, reduciendo la dependencia de los vehículos motorizados y favoreciendo formas de transporte amigables con el ambiente.

Promoción de la cultura y patrimonio: El Plan reconoce la rica herencia cultural afrobritánica e indígena de la región y propone proyectos que promuevan el turismo cultural, a través de la creación de espacios que alberguen actividades gastronómicas, festivales, mercados de artesanía y centros de interpretación cultural.

Estrategias de sostenibilidad: Finalmente, el Plan Maestro establece una serie de métricas de sostenibilidad que incluyen la reducción de la huella de carbono mediante el uso de energías renovables, la construcción de edificaciones con materiales locales y sostenibles, y la implementación de soluciones para la gestión de residuos y recursos hídricos. Cada intervención se diseña teniendo en cuenta su impacto ambiental y social, maximizando la eficiencia de los recursos y minimizando los impactos negativos”.

Asimismo, **dicho plan está estructurado en tres grandes partes.** La primera hace referencia al Marco conceptual y al modelo de desarrollo. La segunda contempla los planes reguladores costeros. La tercera, hace referencia a las herramientas de diseño y proyectos habilitantes.

I. Marco conceptual y modelo de desarrollo: Formula un plan maestro para el desarrollo turístico de la zona costera de Limón, mediante una estrategia de organización del territorio. Se compone, a su vez, de tres secciones a) **Diagnóstico general:** analiza el uso y ocupación del territorio para identificar oportunidades de inversión que impulsen la competitividad turística, la activación económica y la creación de empleos y emprendimientos. Realiza un análisis de la dimensión social, ambiental, productiva y de turismo. b) **Modelo de desarrollo:** presenta un

modelo de desarrollo deseado para la zona costera del Caribe, estableciendo una visión futura y un marco de referencia a escala 1:700.000. Realiza un análisis de aspectos de las diferentes zonas a intervenir como visión, estrategias y desarrollo.

c) Propuesta de zonificación: propone una zonificación a escala 1:20,000, identificando terrenos utilizables para el desarrollo turístico y utilizando una paleta de usos del suelo aplicable en la Zona Marítimo Terrestre y terrenos de JAPDEVA para cuantificar las áreas aprovechables. Dentro de estas propuestas se hallan las siguientes: área de núcleo para atracciones turísticas, área planificada para el desarrollo turístico, área mixta para turismo y comunidad, área para el desarrollo de labores de ecoturismo y área para la comunidad.

II. Planes reguladores costeros. Se elaboraron cuatro propuestas de planes reguladores de Zona Marítimo Terrestre para distritos clave como son Pococí, Guácimo, Siquirres y Matina, en aras de guiar el desarrollo urbano, rural y turístico de manera sostenible. Estos planes, *“Establecen los lineamientos de uso de suelo, criterios de densificación, preservación ambiental y estrategias de infraestructura”*. Según el plan, para elaborar estos planes se consideraron las siguientes tareas: levantamiento y actualización de los usos del suelo, diagnóstico ambiental y territorial, propuesta de zonificación, diseño del modelo de implementación, recepción y revisión de los planes e identificación de los principales hallazgos y logros. En este último punto se indicó expresamente lo siguiente: *“Cubiertos los capítulos de elaboración de los planes reguladores, continua la fase de revisión institucional. En teoría, el ICT y el INVU revisarían formalmente estos productos una vez que la SETENA otorgue las respectivas viabilidades ambientales. Sin embargo, para el caso específico de este Plan Maestro, se esperaría que ambas instituciones realicen estas evaluaciones para posteriormente someter a revisión ante las municipalidades y en conjunto con la determinación del INVU en un plazo perentorio, se den las aprobaciones*

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

primarias y luego presentar los proyectos a las audiencias públicas que obliga la norma”.

III. Herramientas de diseño y proyectos habilitantes. Las herramientas de diseño establecen las pautas para aplicar componentes arquitectónicos y urbanos, específicamente diseñados para apoyar los proyectos habilitantes en el Caribe costarricense. Las herramientas de diseño se recopilan en el Repositorio de Soluciones Integrales (RSI), un catálogo que proporciona guías técnicas y de implementación para apoyar a gobiernos locales y profesionales. Su objetivo es asegurar un desarrollo coherente de proyectos turísticos, adaptándose a cada sector y estableciendo un lenguaje común en las intervenciones. Está formado por piezas y guías de diseño.

Los proyectos habilitantes, por su parte, se enfocan en intervenciones físicas para un desarrollo turístico sostenible, garantizando el crecimiento del sector mientras se protegen los recursos naturales, culturales y sociales del Caribe costarricense. Estos proyectos están alineados con el marco normativo y buscan crear infraestructura de apoyo para impulsar el turismo en la región. Además, se aplican en tres escalas: regional, urbana y arquitectónica. Escala regional: se trata de un proyecto que abarca toda la región, conectando diversas áreas y fortaleciendo la infraestructura turística a gran escala, incluyendo redes de transporte, rehabilitación ecológica y rutas de acceso. El proyecto de interés es la creación de un sistema costero de ciclovías. La escala urbana: versa sobre iniciativas que mejoran y refuerzan la infraestructura, el entorno natural y los servicios turísticos en cantones, distritos o barrios específicos, impactando a nivel urbano. Dentro de los proyectos de esta escala se encuentra la intervención del caso central de Limón. La escala arquitectónica: está relacionada con aquellas intervenciones localizadas que transforman puntos clave de la región a través de la construcción o mejora de instalaciones turísticas, como atracaderos y centros de interpretación. En este

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

apartado se contemplan varios proyectos como el aeródromo de Tortuguero, atracadero Barra de Parismina, nodo intermodal de Matina, nodo intermodal de Siquirres, Muelle de Manzanillo y Parque Ferial de Limón.

Cabe señalar que el plan bajo estudio contiene una sección que hace referencia a las métricas de su impacto. Entre los aspectos más relevantes, destacan los siguientes: 680 km de ciclorutas, 12330 m² de infraestructura nueva construida, 5300 m² de infraestructura de transporte renovada, 2730 m² de espacio público sostenible creado, 17 nodos de intermodalidad para bicicletas, +6k de personas beneficiadas al día por las infraestructuras habilitantes, +600k de personas beneficiadas de forma directa o indirecta por las intervenciones del plan maestro, 10622% de cambio neto de biodiversidad en porcentaje, etc..

Finalmente, se destaca que el proyecto bajo estudio dispone que lo que busca es *“generar una visión consensuada a largo plazo para el turismo en el Caribe Costarricense, proporcionando a las municipalidades y al Estado herramientas para gestionarlo de manera ordenada y participativa”*. Además, propone redirigir la inversión pública, mejorar la distribución de la inversión privada y priorizar el desarrollo local y la conservación ambiental, con el fin de atraer inversiones turísticas a la región.

IV.- NORMATIVA Y ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES DE INTERÉS. De especial interés para resolver este proceso de amparo, se encuentra lo dispuesto en el Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales del año 1989 (ratificado por Costa Rica), principalmente en sus ordinales 6, 7 y 15. En estos numerales se consigna expresamente lo siguiente:

“Artículo 6 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

“Artículo 7 1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.

3. Los gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.

4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan”.

“Artículo 15 1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades”.

Se aclara también que el Convenio No. 107 Sobre Poblaciones Indígenas y Tribales de la OIT del año 1957 (citado por el recurrente), no está en vigor actualmente en Costa Rica, pues, en sustitución, el país adoptó el ya citado Convenio No. 169 del año 1989.

De suma relevancia también, resulta lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 43532-MP-MINAE-MCJ-MEP de 5 de mayo de 2022, denominado Constatación del autoreconocimiento de la población afrocostarricense como pueblo tribal. En su articulado se consigna expresamente lo siguiente:

“Artículo 1º- Se constata el autoreconocimiento de la población afrocostarricense como pueblo tribal afrocostarricense de acuerdo a su identidad cultural, idioma, tradición histórica, cultura y cosmovisión”.

“Artículo 2º- Lo establecido en el presente Decreto aplica a la población afrodescendiente de nacionalidad costarricense asentada en comunidades del Caribe costarricense, y que se auto reconocen como pueblo tribal afrocostarricense, al constituir un pueblo que no es indígena a la región pero que comparte características similares con los pueblos indígenas, como tener tradiciones sociales, culturales y económicas diferentes de otras secciones de la comunidad nacional, identificarse con sus territorios ancestrales y estar regulados, al

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

menos en forma parcial, por sus propias normas, costumbres o tradiciones, de conformidad con los criterios objetivos y subjetivos para la identificación de los pueblos tribales, establecidos en el Convenio 169, (artículo 1.a) de la Organización Internacional del Trabajo, y por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus sentencias Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam, Sentencia de 28 de noviembre de 2007, Serie C N° 172, párr. 79 y Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam, Sentencia de 15 de junio de 2005, Serie C N° 124, párr. 132-133”.

“Artículo 3º- Que producto de los diálogos realizados con líderes afrocostarricenses, el pueblo tribal afrocostarricense establece el Foro del Pueblo Tribal Afrocostarricense como una instancia de consulta, diálogo y articulación entre el pueblo tribal afrocostarricense e instituciones gubernamentales a fin de dar seguimiento al presente decreto y a las acciones que de este emanen en garantía de sus derechos. La organización del Foro del Pueblo Tribal Afrocostarricense actualmente se encuentra a cargo de la Asociación de Desarrollo Integral de Cahuita”.

“Artículo 4º- Que en una etapa posterior, de ser necesario el poder ejecutivo adoptará, en consulta y coordinación con el pueblo tribal afrocostarricense, las medidas administrativas para hacer efectivos los derechos humanos reconocidos en el Convenio 169, de la Organización Internacional del Trabajo, y otros instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables a pueblos afrodescendientes tribales”.

En consuno con lo ya señalado, es importante tomar en cuenta dos sentencias dictadas por este Tribunal Constitucional. La primera de estas es la No. 2023-31756 de las 09:30 hrs. de 7 de diciembre de 2023, a través de la cual esta Sala se pronunció sobre un reclamo formulado por la Asociación de Desarrollo Integral del Territorio Indígena de Keköldi por no haber sido convocada por el Concejo Municipal de Talamanca para participar en audiencia pública que conocería propuesta de Plan Regulador Costero del Distrito de Cahuita de Talamanca. En esta ocasión, se indicó y explicó expresamente lo siguiente:

*“(…) Considerando: **I.- OBJETO DEL RECURSO.** Los recurrentes reclaman que la Municipalidad de Talamanca en ningún momento ha contactado a la Asociación de Desarrollo Integral del Territorio Indígena de Keköldi (ADI Keköldi) para coordinar e implementar el proceso de consulta previa, libre e informada de la propuesta de Plan Regulador Costero del Distrito de Cahuita del Cantón de Talamanca. Agregan que en sesión ordinaria No. 161 de fecha 21 de junio de 2023 del Concejo Municipal de Talamanca, se acordó convocar a audiencia pública para el día 04 de agosto de 2023, en la plaza de fútbol de Hone Creek. (...)*

***IV.- SOBRE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA.** El derecho fundamental a la consulta previa se funda en la defensa de los pueblos indígenas y tribales y en la eliminación de las exclusiones históricas que han padecido. Establece un modelo de gobernanza, en el que la participación es un presupuesto indispensable para garantizar los demás derechos e intereses de las comunidades, como ocurre con la integridad cultural, la libre determinación, el territorio y el uso de los recursos naturales etc., por lo cual tiene un carácter irrenunciable e implica obligaciones tanto al Estado como a los particulares. Este derecho implica que las comunidades indígenas y tribales deban ser consultadas sobre cualquier decisión que las afecte directamente, de manera que puedan manifestar su opinión sobre la forma y las razones en las que se cimienta o en las que se fundó una determinada medida, pues esta incide o incidirá claramente en sus vidas. Asimismo, el derecho a la consulta previa se incorpora vía bloque de constitucionalidad, a través de varios instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, dentro de los cuales se destacan el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –en adelante Convenio 169 OIT–, el Pacto Internacional sobre los Derechos, Civiles y Políticos –en adelante PIDCP–, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales –en adelante PIDESC–, y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos –en adelante CADH–. Dichos instrumentos son vinculantes para la definición de las controversias y además marco de acción para garantizar la consulta de los Estados con los pueblos indígenas, como un principio de derecho internacional público. Adicionalmente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por la Resolución 61/295 y la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial junto con*

la Recomendación General N° 23 de 1997 relativa a los derechos de los pueblos indígenas, permiten darle alcance al contenido del derecho fundamental a la consulta previa. Específicamente, el Convenio 169 OIT prescribe que los principios de participación y consulta son fundamentales. En su artículo 6º, se establece el deber general del Estado de consultar a los pueblos indígenas y tribales que sean susceptibles de verse afectados directamente por la expedición de medidas administrativas o legislativas. Dispone que la consulta previa debe adelantarse con herramientas y procedimientos pertinentes y adecuados para llegar a un acuerdo con las autoridades representativas de la comunidad y el artículo 7.3 prevé que los Estados posibiliten la realización de estudios en cooperación con los pueblos interesados para evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente, que puedan recaer ante las actividades que se desarrollen. Por su parte, el PIDCP y el PIDESC tienen un artículo común que se refiere al derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, que implica que estos determinan su desarrollo económico, social y cultural, y pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales. Este derecho ha sido interpretado en forma pacífica por la jurisprudencia internacional, en especial gracias a la labor del Comité de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que son los intérpretes autorizados de estos tratados, como normas aplicables a los pueblos indígenas, sin que esto implique la posibilidad de independencia política de estos pueblos frente a los Estados de los cuales hacen parte (autodeterminación externa) pero si un derecho a tomar decisiones relativas a su desarrollo económico, social y cultural y a disponer de sus riquezas y recursos naturales en sus territorios, conforme a sus usos y costumbres, dentro de los límites constitucionales y el respeto a la integridad territorial de los Estados (autodeterminación interna). Esto apareja, entre otros, el deber de los Estados de demarcar y proteger adecuadamente los territorios de estos pueblos y consultarlos en relación con las medidas que los impactan directamente. En la CADH no hay un artículo expreso de la consulta previa; sin embargo, con sustento en los mandatos de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos -en adelante Corte IDH-, en el caso *Sarayaku vs Ecuador*, advirtió que la obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas o tribales es un principio de derecho internacional público. La Corte IDH ha indicado que estas

consultas con las comunidades indígenas y tribales tiene una relación directa con el artículo 1.1, que establece la obligación general de garantizar el libre pleno ejercicio de los derechos conocidos en la Convención. También ha advertido que la consulta y participación de las comunidades garantizan los demás derechos, por ejemplo, territorio, ambiente e integridad cultural, y esto le ha permitido ligar la consulta con el artículo 23 de la CADH.

V.- SOBRE EL CASO CONCRETO. *En el caso bajo estudio, los recurrentes reclaman que, la Municipalidad de Talamanca en ningún momento ha contactado a la Asociación de Desarrollo Integral del Territorio Indígena de Keköldi (ADI Keköldi) para coordinar e implementar el proceso de consulta previa, libre e informada del Plan Regulador Costero del distrito de Cahuita del cantón de Talamanca, pues en sesión ordinaria No. 161 de fecha 21 de junio de 2023 el Concejo Municipal de Talamanca, lo que acordó fue convocar a audiencia pública para el día 04 de agosto de 2023, en la plaza de fútbol de Hone Creek, sin ninguna referencia específica, a la situación del pueblo indígena en cuestión.*

*Ahora bien del elenco de hechos probados, se comprueba que, el Plan Regulador Costero del distrito Cahuita del cantón de Talamanca lo desarrolló el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) bajo convenio de cooperación con la Municipalidad de Talamanca. Dicho convenio fue suscrito en el año 2017, en donde se definieron las áreas que serían sujetas al Plan Regulador en aplicación de la Ley de la Zona Marítima Terrestre N° 6043 del año 1977, exceptuando el Patrimonio Natural del Estado y las Áreas Silvestres Protegidas, realizando talleres informativos en las comunidades de Cahuita, Manzanillo y Puerto Viejo en las fechas 10, 11 y 12 de julio del 2018, respectivamente. Se verifica que el citado Plan Regulador Costero contempla áreas adyacentes del territorio indígena de Keköldi. Se corrobora que el **11 de enero de 2023**, mediante **Resolución No. 025-2023-SETENA**, inicialmente la propuesta del plan regulador contemplaba tanto áreas dentro del territorio indígena mencionado, como áreas adyacentes, y así se otorgó viabilidad ambiental inicialmente. Posteriormente, el **10 de mayo de 2023**, mediante **resolución No. 0683-2023-SETENA** se acordó: “**PRIMERO:** Realizada la investigación sobre los límites de la Reserva Indígena de Keköldi y según como lo señala la Resolución 004507-F-S1-2019 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia y luego de expuestos los señalamientos que se anotan en el presente dictamen técnico INF-*

TEC-DT-DEAE-0005-2023, se concluye que, en relación a este expediente, se modifica la **Resolución N° 025-2023-SETENA, excluyendo de dicha Viabilidad (Licencia) Ambiental el área del inmueble 19.056- 000** que se traslapa con el área de estudio del expediente EAE-0002-2020-SETENA Plan Regulador Costero (IVA-PRC) de la Zona Marítimo Terrestre (ZMT) del Distrito de Cahuita, Talamanca, ya que dicha área no es parte de la administración municipal y por ende no puede ser parte del Plan Regulador. Quedando incólume el resto de la **Resolución N° 025-2023-SETENA.**”. Asimismo, el **21 de junio de 2023**, el Concejo Municipal de Talamanca, según Sesión Ordinaria No. 161 de fecha 21 de junio de 2023 convocó a audiencia pública para el día **04 de agosto de 2023 (fecha en la que se llevó a cabo dicho evento)**, para informar a las comunidades del Plan Regulador de la Zona Marítimo Terrestre del distrito de Cahuita del cantón de Talamanca; sin embargo, los recurrentes, miembros de la Asociación de Desarrollo Integral del Territorio Indígena de Keköldi “ADI Keköldi”, no fueron convocados a dicha audiencia.

VI.- Sobre el particular, cabe indicar que, el objetivo de la consulta o audiencia pública, es intentar lograr genuinamente, un acuerdo con las comunidades indígenas sobre medidas que las afecten directamente (esto es, normas políticas, planes, programas, etc.). Asimismo se ha decantado que el principio de buena fe debe guiar la actuación de las partes, condición imprescindible para su entendimiento y confianza y por lo tanto para la eficacia de la consulta y que por medio de las consultas se debe asegurar una participación activa y efectiva de los pueblos interesados. Sobre este tópico la jurisprudencia ha explicado que el significado de la participación activa es que no pueda admitirse como tal a la simple notificación a los pueblos interesados o a la celebración de reuniones informativas. Que esa participación sea efectiva significa que el punto de vista de los pueblos debe tener incidencia en la decisión que adopten las autoridades concernidas. Es decir, que la consulta constituye un proceso de diálogo intercultural entre iguales, en el entendido de que, ni los pueblos indígenas tienen un derecho de veto que les permita bloquear decisiones estatales, ni el Estado tiene un derecho a la imposición sobre los pueblos indígenas para imponerles caprichosamente cualquier decisión, sino que opera un intercambio de razones entre culturas que tiene igual dignidad y valor constitucional. Esto no significa que, desde el punto de vista fáctico,

los pueblos indígenas tienen un igual poder a los particulares o al Estado en este proceso de consulta, pues usualmente se encuentran en una situación de desventaja frente a ellos por la discriminación a que han sido sometidos. Por eso el Estado tiene el deber de tomar las medidas compensatorias necesarias para reforzar la posición de estos pueblos en estos procesos de consulta para que, efectivamente opere ese diálogo intercultural entre iguales.

*Ergo, la consulta debe ser flexible de manera que se adapte a las necesidades de cada asunto, sin que esto se pueda desconocer con la simple alusión del interés general, pues debe atenderse a la diversidad de los pueblos indígenas. **Además, la consulta debe ser informada, por lo cual no puede tratarse de un asunto de mero trámite formal sino de un esfuerzo genuino del Estado por conocer las perspectivas de los pueblos afectados y para efectivamente lograr un acuerdo.** Es entonces imperativo respetar la diversidad étnica y cultural, lo que permitirá encontrar mecanismos de satisfacción para ambas partes.*

*En lo conducente a este mismo tema, mediante el voto N° 2000-10075 de las 15:15 horas del 10 de noviembre de 2000, esta Sala dio respuesta a una solicitud de aclaración de la resolución N°2000-8019, donde se profundizó en el alcance del artículo 15, del Convenio 169, al afirmar que si bien este instrumento no detalla cuál es el preciso momento para la realización de la consulta a las comunidades, se debe interpretar que ésta es una obligación que se deberá realizar por medio de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean acciones susceptibles de generarles una afectación directa: “¿Cómo entender esa norma en el sentido de que si el Ministerio de Ambiente y Energía se dirigía a conceder autorización a alguna (s) empresa (s) para realizar exploraciones, había que esperar a que todo el procedimiento hubiera terminado, o lo que es peor, a que ya la empresa adjudicataria hubiera iniciado los trabajos de exploración, para entonces poner en marcha mecanismos de consulta a las comunidades? Según se ve a folio trescientos ochenta y uno, la gestionante admite que ya se están realizando actividades en el bloque número doce (bloque marino), que no es territorio indígena, pero eso significa que con motivo de la contratación administrativa hay actos de ejecución, independientemente de si corresponde a territorios indígenas o no. (...) **De toda forma, el alcance que la Sala otorga al artículo 15 del Convenio N°169 de la OIT, basada en sus propios precedentes, permite reiterar aquí que debe cumplirse con un procedimiento de consulta "apropiada a las circunstancias", como***

también lo destaca esa norma, de modo que se conjugue el interés público que las autoridades del Estado legítimamente tienen en que se lleve a cabo una exploración o explotación petrolera, con el de las comunidades indígenas que puedan ser alcanzadas por ello, según los bloques que hayan sido adjudicados y en esa medida...”. **Por lo tanto, queda claro que la manera legítima para dar cumplimiento con el derecho de las comunidades indígenas de participar efectivamente, implica que la realización de la consulta debe darse en un momento previo a los actos de ejecución y en las formas más adecuadas al caso en concreto.**

Así las cosas, el presupuesto clave para la activación del deber de consulta previa, es entonces que una determinada medida sea susceptible de afectar directamente a un pueblo étnico. Por economía de lenguaje suele hablarse del concepto de “afectación directa”, que si bien es un concepto indeterminado, no significa que carezca de contenido, pues ha sido delimitado por el Convenio 169 de la OIT, por la legislación interna, y por la jurisprudencia de la Corte IDH.

En este caso particular, arguyen las autoridades representativas de la Municipalidad de Talamanca en su informe, que: “... la afectación alegada por el recurrente no existe ya que reiteramos la posición de que **al no involucrar territorio indígena Keköldi, no es necesario el contacto para coordinar acciones con la asociación de desarrollo por cuanto al área incluida en el plan regulador no formar de ese territorio,** dejando claro además que las zonas que colindan con el territorio están regidas por la Ley de Zona Marítima Terrestre, o en su defecto por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) bajo su categorización de área silvestre protegida o Patrimonio Natural del Estado...”. (el realice y subrayado no es del original).

A criterio de este Tribunal Constitucional, existen ciertos criterios para identificar la afectación directa sobre las comunidades respecto de medidas administrativas que les conciernan. Así las cosas, se puede entender por afectación directa toda medida que altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios. **En tal sentido, la afectación directa se da sin importar que sea positiva o negativa, pues es precisamente dicho aspecto el que deberá resolverse al consultar a los pueblos indígenas afectados. Se reitera, la consulta previa procede, si la medida general afecta con especial intensidad o de manera diferenciada a los pueblos étnicos,** y para ello se debe entender que el territorio de la Reserva Indígena de Keköldi se

encuentra vinculado al concepto de afectación directa y en consecuencia a la aplicación de la consulta previa. No existe duda, ni disputa sobre la regla precisada. La dificultad de aplicación es solamente por la noción de territorio étnico, pues este va más allá de un espacio físico formalmente demarcado, como un resguardo, y se vincula a otros elementos culturales, ancestrales así como espirituales (artículo 14 Convenio 169 OIT).

VII.- *En razón de lo anterior, es claro que la relación de los pueblos indígenas con el territorio debe analizarse en cada caso particular y dependiendo de los siguientes criterios: i) las características de la comunidad, así como de las circunstancias en que ésta se encuentra; y ii) la posibilidad de que el grupo mantenga el vínculo con la tierra. El nexo puede expresarse con la presencia tradicional del pueblo, los lazos espirituales o ceremoniales, los asentamientos, los cultivos ocasionales, el uso de recursos naturales ligados a su costumbre y las formas tradicionales de subsistencia, por ejemplo la caza, la pesca, y la relación con las tierras.*

En múltiples decisiones, la Corte IDH advirtió que en relación con los pueblos indígenas debe superarse el concepto físico de propiedad del derecho civil clásico. Por ejemplo, en los casos de las comunidades Mayagna (Sumo) Awás Tingni vs. Nicaragua, Yakye Axa vs. Paraguay, Sawhoyamaya vs. Paraguay, Xákmok Kásek vs. Paraguay, Moiwana vs. Surinam, Saramaka vs Surinam, Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Garífuna Triunfo de la Cruz y sus Miembros vs. Honduras, así como Kaliña y Lokono vs Surinam, se subrayó el vínculo que tiene la tierra con la cultura, la espiritualidad, la integridad de la colectividad, la supervivencia económica y la preservación de su ethos para las generaciones futuras. Así “el territorio tradicional de la [sociedad indígena o tribal abarca] aldeas, zonas de caza, pesca, lugares de entierro, fuentes de plantas medicinales y puntos relevantes en su historia.”. También se indicó que dentro de los derechos de propiedad se comprende el uso y goce de los recursos naturales en sus territorios.

En este caso concreto, las diferentes autoridades recurridas consideraron que la obligatoriedad de la consulta a los habitantes del territorio indígena Keköldi se subsanaba excluyendo su territorio de la cobertura directa del proyecto de plan regulador costero en cuestión. No obstante, de la prueba aportada, tanto por la parte activa como por los accionados, se constata que cartográficamente el territorio forma una unidad con la línea costera que se busca regular y que

actualmente varias de las actividades que estarían sujetas al plan regulador se desarrollan en lo que sería territorio indígena. De manera que se trata de un recurso meramente formal para obviar la consulta, pero lo cierto es que materialmente se trata de zonas adyacentes continuas, por lo que la exclusión de la consulta de la asociación actora es injustificable en el marco de las obligaciones internacionales adquiridas por nuestro país en esta materia.

*Así las cosas, considera este Tribunal Constitucional que, el hecho que mediante la Sesión Ordinaria No. 161 de fecha 21 de junio de 2023, el Concejo Municipal de Talamanca, acordara convocar a audiencia pública para el día 04 de agosto de 2023 -misma que se realizó- sin citar formalmente, a los miembros de la Asociación de Desarrollo Integral del Territorio Indígena de Keköldi (ADI Keköldi), es contrario al Derecho de la Constitución, sea al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el Pacto Internacional sobre los Derechos, Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, toda vez que los derechos de los pueblos indígenas sobre su territorio amplio no tienen el mismo alcance que aquellos que poseen y ejercen en el territorio geográfico. **Por consiguiente, los efectos futuros de la aplicación del Plan Regulador Costero (IVA-PRC) de la Zona Marítimo Terrestre (ZMT) del Distrito de Cahuita, Talamanca, podría generar un potencial impacto positivo o negativo sobre las condiciones sociales, económicas, ambientales o culturales que constituyen la base de la cohesión social del Territorio Indígena de Keköldi; de ahí, lo necesario de la consulta pública a tenor de lo dispuesto en el artículo 7.3 del Convenio 169 de la OIT, según el cual los “gobiernos deberán velar por que, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas”.***

VIII.- CONCLUSIÓN. *En atención a lo antes expuesto, corresponde declarar con lugar el recurso de amparo, únicamente en cuanto a la Municipalidad de Talamanca; y por ende se anula la audiencia pública llevada a cabo el pasado 04 de agosto de 2023. Finalmente, en cuanto al SETENA y al INVU, se declara sin lugar el recurso, pues*

la decisión sobre la celebración de la consulta atañe exclusivamente a la Municipalidad. (...)

Por tanto: *Se declara parcialmente con lugar el recurso. Se anula la audiencia pública llevada a cabo el pasado 04 de agosto de 2023. Se ordena a Rugeli Morales Rodríguez y Yahaira Mora Blanco, por su orden alcalde y presidenta del Concejo Municipal, ambos de la Municipalidad de Talamanca, o a quienes en su lugar ejerzan esos cargos, girar las órdenes que estén dentro del ámbito de sus competencias y coordinar lo necesario para que, dentro del plazo máximo de **TRES MESES**, contado a partir de la notificación de esta sentencia, se programe una nueva audiencia pública para el proyecto del Plan Regulador Costero del Distrito de Cahuita del Cantón de Talamanca y se convoque con la debida antelación, a los miembros de la Asociación de Desarrollo Integral del Territorio Indígena de Keköldi “ADI Keköldi”. Lo anterior, bajo la advertencia de que, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se impondrá prisión de tres meses a dos años, o de veinte a sesenta días multa, a quien recibiere una orden que deba cumplir o hacer cumplir, dictada en un recurso de amparo y no la cumpliera o no la hiciera cumplir, siempre que el delito no esté más gravemente penado. Se condena a la Municipalidad de Talamanca al pago de las costas, daños y perjuicios ocasionados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, lo que se liquidaran en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. En cuanto a la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) y al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), se declara sin lugar el recurso. Notifíquese. (...)*” (El destacado no forma parte del original).

Por su parte, en la reciente Sentencia No. 2025-29985 de las 09:30 hrs. de 19 de septiembre de 2025, este Tribunal, entre otros aspectos, conoció un agravio formulado por la parte recurrente, tocante al hecho que no se había tomado en consideración el criterio de **la población afrodescendiente**, de previo a la aprobación del llamado Plan Regulador Costero del Caribe, lesionándose con ello el derecho al consentimiento, consulta libre, previa e informada y, particularmente, lo dispuesto, entre otros, en el ordinal 6 del Convenio No. 169 de la OIT. En tal ocasión, de modo expreso, señaló esta jurisdicción:

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

“(…) VII.- EN CUANTO A LA LESIÓN DEL DERECHO DE CONSULTA Y AUTODETERMINACIÓN SOBRE SU TERRITORIO ANCESTRAL. En cuanto a los reclamos del amparo interpuesto por Sanabria Rodríguez y otros, alegan que se está lesionando el derecho al consentimiento, consulta libre, previa e informada de la comunidad afrocostarricense de Cahuita a través de la aprobación del Plan Regulador, ya que no se tomó en consideración el criterio de la población sobre la implementación del mismo, lo cual violenta lo dispuesto en el artículo 6.1 del Convenio 169 de la OIT. En lo que concierne a los alegatos del amparado Levy Virgo, además de reiterar lo dispuesto en el amparo de Sanabria Rodríguez y otros, manifestó i) que el Estado costarricense ha incumplido con las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de la Organización de las Naciones Unidas, al respecto de la aplicación del derecho de consulta previa en relación a la población afrodescendiente, de conformidad con lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT; y ii) que el Estado violó los derechos fundamentales de la población afrodescendiente por no reconocer el derecho de autodeterminación sobre su territorio ancestral.

En primer lugar, resulta importante revisar dos de los antecedentes citados en el Considerando V de esta sentencia.

Primero, mediante la **resolución No. 31756-2023 de las 9:30 horas del 7 de diciembre de 2023**, esta Sala dispuso lo siguiente: “Se declara parcialmente con lugar el recurso. Se anula la audiencia pública llevada a cabo el pasado 04 de agosto de 2023. Se ordena a Rugeli Morales Rodríguez y Yahaira Mora Blanco, por su orden alcalde y presidenta del Concejo, ambos de la Municipalidad de Talamanca, o a quienes en su lugar ejerzan esos cargos, girar las órdenes que estén dentro del ámbito de sus competencias y coordinar lo necesario para que, dentro del plazo máximo de TRES MESES, contado a partir de la notificación de esta sentencia, se programe una nueva audiencia pública para el proyecto del Plan Regulador Costero del Distrito de Cahuita del Cantón de Talamanca y se convoque con la debida antelación, a los miembros de la Asociación de Desarrollo Integral del Territorio Indígena de Keköldi “ADI Keköldi”...”.

Luego, se tiene que, a través de la **resolución No. 35187-2024 de las 9:35 horas del 26 de noviembre de 2024**, mediante la cual se presentó una gestión de desobediencia por la orden exhortada en el voto anterior, este Tribunal analizó la realización de una segunda

audiencia pública de la siguiente manera: “Ahora bien, a pesar que las autoridades recurridas señalan que mediante convocatoria a reuniones buscaron un acercamiento con la Junta Directiva de la ADI-KEKOLDI, para abordar el tema del Plan Regulador Costero, con el fin de compartir información del mismo a efectos de evacuar dudas y realizar planteamientos, entre otras acciones y que dichos esfuerzos fueron en vano; lo cierto, es que esta Sala no logra acreditar que la audiencia realizada el 08 de marzo de 2024, cumpliera con el procedimiento y los principios que conlleva la realización de una Consulta Indígena en los términos que se han explicado previamente...” Por ello, se indicó lo siguiente en la parte dispositiva: “Se acoge la gestión de desobediencia. Se le reitera a Rugeli Morales Rodríguez y a Julio Molina Masís, por su orden alcalde y presidente del Concejo Municipal, ambos de la Municipalidad de Talamanca, o a quienes en su lugar ejerzan esos cargos, que cumplan con lo ordenado por esta Sala en la sentencia No. 2023031756 de las 09:30 horas del 07 de diciembre de 2023, en los términos ahí establecidos. Lo anterior, bajo la advertencia que, de acreditarse la desobediencia, se podrá ordenar la apertura de un procedimiento administrativo contra el funcionario remiso a cumplir con lo resuelto por esta Sala y, además, ordenar testimoniar piezas ante el Ministerio Público por la eventual comisión del delito de desobediencia (artículos 53 y 71 de la ley de la jurisdicción constitucional)...”

Ahora bien, lo resuelto obedece a la violación de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas en razón de las intenciones de aprobar el Plan Regulador sin la correcta realización del proceso de audiencia pública, ya que no se tomó en consideración su criterio para la implementación del mismo. Esto se sustenta en amplia jurisprudencia del tribunal y a los mecanismos que legal y reglamentariamente se han definido para efectuar ese tipo de consulta en concreto. Sobre ese particular, se ha estipulado lo siguiente:

“IV.- SOBRE EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA CONSULTA PREVIA. El derecho fundamental a la consulta previa se funda en la defensa de los pueblos indígenas y tribales y en la eliminación de las exclusiones históricas que han padecido. Establece un modelo de gobernanza, en el que la participación es un presupuesto indispensable para garantizar los demás derechos e intereses de las comunidades, como ocurre con la integridad cultural, la libre determinación, el territorio y el uso de los recursos naturales etc., por lo cual tiene un carácter irrenunciable e implica obligaciones tanto al

Estado como a los particulares. Este derecho implica que las comunidades indígenas y tribales deban ser consultadas sobre cualquier decisión que las afecte directamente, de manera que puedan manifestar su opinión sobre la forma y las razones en las que se cimienta o en las que se fundó una determinada medida, pues esta incide o incidirá claramente en sus vidas. Asimismo, el derecho a la consulta previa se incorpora vía bloque de constitucionalidad, a través de varios instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, dentro de los cuales se destacan el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo –en adelante Convenio 169 OIT–, el Pacto Internacional sobre los Derechos, Civiles y Políticos –en adelante PIDCP–, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales –en adelante PIDESC–, y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos –en adelante CADH–. Dichos instrumentos son vinculantes para la definición de las controversias y además marco de acción para garantizar la consulta de los Estados con los pueblos indígenas, como un principio de derecho internacional público. Adicionalmente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas aprobada por la Resolución 61/295 y la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial junto con la Recomendación General N° 23 de 1997 relativa a los derechos de los pueblos indígenas, permiten darle alcance al contenido del derecho fundamental a la consulta previa. Específicamente, el Convenio 169 OIT prescribe que los principios de participación y consulta son fundamentales. En su artículo 6º, se establece el deber general del Estado de consultar a los pueblos indígenas y tribales que sean susceptibles de verse afectados directamente por la expedición de medidas administrativas o legislativas. Dispone que la consulta previa debe adelantarse con herramientas y procedimientos pertinentes y adecuados para llegar a un acuerdo con las autoridades representativas de la comunidad y el artículo 7.3 prevé que los Estados posibiliten la realización de estudios en cooperación con los pueblos interesados para evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente, que puedan recaer ante las actividades que se desarrollen. Por su parte, el PIDCP y el PIDESC tienen un artículo común que se refiere al derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, que implica que estos determinan su desarrollo económico, social y cultural, y pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales. Este derecho ha sido

interpretado en forma pacífica por la jurisprudencia internacional, en especial gracias a la labor del Comité de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que son los intérpretes autorizados de estos tratados, como normas aplicables a los pueblos indígenas, sin que esto implique la posibilidad de independencia política de estos pueblos frente a los Estados de los cuales hacen parte (autodeterminación externa) pero si un derecho a tomar decisiones relativas a su desarrollo económico, social y cultural y a disponer de sus riquezas y recursos naturales en sus territorios, conforme a sus usos y costumbres, dentro de los límites constitucionales y el respeto a la integridad territorial de los Estados (autodeterminación interna). **Esto apareja, entre otros, el deber de los Estados de demarcar y proteger adecuadamente los territorios de estos pueblos y consultarlos en relación con las medidas que los impactan directamente.** En la CADH no hay un artículo expreso de la consulta previa; sin embargo, con sustento en los mandatos de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos -en adelante Corte IDH-, en el caso *Sarayaku vs Ecuador*, advirtió que la obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas o tribales es un principio de derecho internacional público. La Corte IDH ha indicado que estas consultas con las comunidades indígenas y tribales tiene una relación directa con el artículo 1.1, que establece la obligación general de garantizar el libre pleno ejercicio de los derechos conocidos en la Convención. También ha advertido que la consulta y participación de las comunidades garantizan los demás derechos, por ejemplo, territorio, ambiente e integridad cultural, y esto le ha permitido ligar la consulta con el artículo 23 de la CADH.” (ver resolución No. 31756-2023 de las 9:30 horas del 7 de diciembre de 2023)

Estando así las cosas, como lo indicaron los recurrentes, **dicho derecho fundamental a la consulta previa proviene del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, el cual se trata de una norma preceptiva que le ordena a los Estados consultar a los pueblos interesados, mediante los procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, las medidas susceptibles de afectarles directamente.** Sobre este mismo tema, la jurisprudencia de este Tribunal ha explicado que la participación activa contemplada en esta norma **no constituye una simple notificación a los pueblos interesados, o bien, el envío de la información acerca de la celebración de reuniones informativas. Realmente, lo que procura**

esta noción es que los pueblos tengan incidencia en la decisión que adopten las autoridades, constituyéndose en un proceso de diálogo.

Acto seguido, para efectos de entender lo que sería un proceso de consulta a través de las instituciones representativas de la comunidad afrocostarricense, es relevante recordar que, **a través del artículo 3 del Decreto Ejecutivo No. 43532-MP-MINAEMCJ-MEP del 18 de mayo de 2022, se establece el Foro del Pueblo Tribal Afrocostarricense como una instancia de consulta, diálogo y articulación entre el pueblo tribal afrocostarricense e instituciones gubernamentales, disponiendo también que dicho Foro se encuentra a cargo de la Asociación de Desarrollo Integral de Cahuita.**

Adicionalmente, como se extrae del elenco de hechos probados, el 26 de noviembre de 2022, a través de la sesión extraordinaria No. 122 de la junta directiva de la propia ADI de Cahuita, se constituyó dicha entidad.

Luego de esto, como se explicó también en el Considerando IV de esta sentencia, mediante el oficio No. PR-DP-0556-2024 del 18 de junio de 2024, Gabriel Aguilar Vargas, director del Despacho de la Presidencia de la República, constató que el 30 de mayo de 2024 el gobierno le comunicó al Foro Tribal Afrocostarricense un borrador de la solicitud de inicio del procedimiento de consulta libre, previa e informada para ejecutar con respecto a la población afrodescendiente. De conformidad con las anteriores consideraciones, puede afirmarse, entonces, que **el Foro del Pueblo Tribal Afrocostarricense constituye una institución representativa del pueblo tribal afrodescendiente. Esto significa que, en aplicación directa del Convenio 169 de la OIT, las instancias gubernamentales se encuentran en la obligación de mantener un diálogo intercultural con esta organización.** Conforme a la prueba aportada por el recurrente, los funcionarios de Casa Presidencial dejan en evidencia que se encuentran trabajando de la mano con el Foro en articular un procedimiento de consulta libre, previa e informada para ejecutar con respecto a la población afrodescendiente. Ahora bien, cabe preguntarse si el hecho de no haber concluido ese instrumento impide que los parámetros del Convenio 169 se apliquen a la consulta concreta que aquí se reclama. El artículo 6 del Convenio estipula lo siguiente:

“1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones

representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.”

Visto el texto de la norma y los elementos de convicción agregados al expediente, la Sala estima que hay condiciones suficientes para trascender la realización de una mera sesión informativa, para, en su lugar, ejecutar una consulta en los términos establecidos en el artículo 6 del Convenio 169. Dichas condiciones estarían conformadas por el reconocimiento normativo de una instancia interlocutora, así como de una comisión municipal de asuntos afrodescendientes que permitirían definir los términos de tal consulta, en armonía con el Convenio 169. En ese sentido, existe una responsabilidad de las autoridades municipales de garantizar que, efectivamente, opere ese diálogo intercultural entre iguales.

Lo anterior, en los mismos términos en que la **resolución No. 31756-2023** de las 9:30 horas del 7 de diciembre de 2023 de esta Sala se refirió a la deficiencia de la consulta al pueblo indígena vinculado al territorio Kekoldi:

“A criterio de este Tribunal Constitucional, existen ciertos criterios para identificar la afectación directa sobre las comunidades respecto de medidas administrativas que les conciernan. Así las cosas, se puede entender por afectación directa toda medida que altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios. En tal sentido, la afectación directa se da sin importar que sea positiva o negativa, pues es precisamente dicho aspecto el que deberá resolverse al consultar a los pueblos indígenas afectados. Se reitera, la consulta previa procede, si la medida general afecta con especial intensidad o de manera diferenciada a los pueblos étnicos, y para ello se debe

entender que el territorio de la Reserva Indígena de Keköldi se encuentra vinculado al concepto de afectación directa y en consecuencia a la aplicación de la consulta previa. No existe duda, ni disputa sobre la regla precisada. La dificultad de aplicación es solamente por la noción de territorio étnico, pues este va más allá de un espacio físico formalmente demarcado, como un resguardo, y se vincula a otros elementos culturales, ancestrales así como espirituales (artículo 14 Convenio 169 OIT).” (ver resolución No. 31756-2023 de las 9:30 horas del 7 de diciembre de 2023)

Tomando en cuenta el precedente anterior, así como el análisis efectuado por este Tribunal en esa ocasión sobre la implementación del Plan regulador en dicho territorio, de igual manera, de la prueba aportada por los accionados **se constata que, cartográficamente, el territorio forma una unidad con la línea costera que se busca regular y que, actualmente, varias de las actividades que estarían sujetas al Plan regulador se desarrollan de manera contigua a donde se ubican los pueblos costeros de Cahuita, Puerto Viejo y Manzanillo. Entonces, al ser el Área Mixta para el Turismo y la Comunidad una zona adyacente y continua a los lugares donde habitan las comunidades de las personas afrodescendientes, cuando menos existe una necesidad de ser tomados en consideración para un proceso de diálogo activo al respecto de los efectos que tendría la implementación de dicho Plan regulador.**

Por ello, siendo posible aplicar de forma directa el Convenio citado supra, lo procedente es declarar con lugar este extremo del recurso en los términos que se indican en la parte dispositiva de esta resolución (...)

Por tanto: Se declaran parcialmente con lugar los recursos acumulados. Se ordena a Rugeli Morales Rodríguez y a Julio Molina Masís, por su orden alcalde y presidente del Concejo, ambos de la Municipalidad de Talamanca, o a quienes en su lugar ejerzan esos cargos, girar las órdenes que estén dentro del ámbito de sus competencias y coordinar lo necesario para que i) dentro del plazo máximo de **TRES MESES**, contado a partir de la notificación de esta sentencia, **se programe una consulta para el pueblo tribal afrodescendiente relacionado con el Plan Regulador Costero del Distrito de Cahuita del Cantón de Talamanca, en los términos del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT;** (...) Lo anterior, bajo la advertencia de que, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se impondrá prisión de

tres meses a dos años, o de veinte a sesenta días multa, a quien recibiere una orden que deba cumplir o hacer cumplir, dictada en un recurso de amparo y no la cumpliera o no la hiciera cumplir, siempre que el delito no esté más gravemente penado. Se condena a la Municipalidad de Talamanca al pago de las costas, daños y perjuicios ocasionados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, lo que se liquidaran en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. En los demás reclamos, así como en lo concerniente al Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), se declaran sin lugar los recursos (...)" (El destacado no forma parte del original).

A partir de lo consignado *supra*, se puede arribar a las siguientes y principales conclusiones de interés:

- Que se debe consultar a los pueblos interesados -indígenas y tribales- (mediante procedimientos establecidos e instituciones representativas), aquellas medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles (artículo 6.1 del citado Convenio No. 169 de la OIT).
- Que las citadas consultas se deben realizar de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias (artículo 6.2 del citado Convenio No. 169 de la OIT).
- Que tales pueblos tienen derecho de decidir sobre sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural (artículo 7.1 del citado Convenio No. 169 de la OIT).
- Que tales pueblos deben participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (artículo 7.1 del citado Convenio No. 169 de la OIT).

- Que los gobiernos deben velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos (artículo 7.3 del citado Convenio No. 169 de la OIT).
- Que en caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras (artículo 15.2 del citado Convenio No. 169 de la OIT).
- Que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen un artículo común (el No. 1) que se refiere al derecho a la libre autodeterminación de los pueblos, que implica que estos determinan su desarrollo económico, social y cultural, y pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales (normativa).
- Que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la obligación de los Estados de consultar a los pueblos indígenas o tribales es un principio de derecho internacional público (caso Sarayaku vrs Ecuador de 27 de junio de 2012).
- Que en Costa Rica se ha reconocido a la población afrocostarricense como pueblo tribal afrocostarricense y se representa a través del Foro del Pueblo Tribal Afrocostarricense (a cargo actualmente de la Asociación de Desarrollo Integral de Cahuita) (Decreto Ejecutivo No. 43532-MP-MINAE-MCJ-MEP).

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

- Que la consulta previa implica que los pueblos indígenas y tribales puedan manifestar su opinión sobre la forma y las razones en las que se cimienta una determinada medida (Sentencia No. 2023-31756).
- Que el objetivo de la consulta o audiencia previa es intentar un acuerdo con las comunidades o pueblos indígenas o tribales respecto a las medidas que los afecten, dentro de las cuales se encuentran normas, políticas, planes, programas, etc. (Sentencia No. 2023-31756).
- Que esa consulta implica una participación activa y efectiva de los pueblos interesados, por lo que no admite una simple notificación a los pueblos interesados o la sola celebración de reuniones informativas. El punto de vista de los pueblos debe tener incidencia en la decisión que se adopte, a manera de establecer una especie de diálogo intercultural (Sentencia No. 2023-31756).
- Que la consulta debe ser informada, por lo cual no puede reducirse a un simple trámite formal, sino de un esfuerzo genuino del Estado por conocer las perspectivas de los pueblos afectados y para efectivamente lograr un acuerdo (Sentencia No. 2023-31756).
- Que, en cuanto al momento de la consulta, la Sala ha establecido que esta se debe realizar, al menos, de previo a los actos de ejecución y en las formas más adecuadas al caso en concreto. Concretamente, una consulta apropiada a las circunstancias (Sentencia No. 2023-31756).
- Que cuando se habla de afectación directa de la medida, no importa si esta es de índole positivo o negativo. La consulta procede, si la medida general afecta con especial intensidad o de manera diferencial a los pueblos (Sentencia No. 2023-31756).
- Que, en aplicación directa de lo dispuesto en el Convenio No. 169 de la OIT, las instancias gubernamentales se encuentran en la obligación de mantener un

diálogo intercultural con el llamado Foro del Pueblo Tribal Afrocostarricense (Sentencia No. 2025-29985).

V.- EN CUANTO A LA OMISIÓN RECLAMADA. El recurrente acude a esta Sala Constitucional alegando medularmente que, durante la formulación, diseño y aprobación del llamado llamado Plan Maestro Turístico del Sector Costero del Caribe de Costa Rica, las autoridades del Instituto Costarricense de Turismo no ejecutaron una consulta previa, libre e informada al pueblo afrodescendiente del Caribe costarricense, pese a que esta actuación está establecida principalmente en el Convenio No. 169 de la OIT y a pesar, sobre todo, del impacto que posee dicho instrumento sobre la región Caribe, los territorios ancestrales, sus recursos naturales y su identidad cultural.

Luego de llevar a cabo un análisis del contenido del referido Plan Maestro Turístico del Sector Costero del Caribe de Costa Rica, en consuno con lo estatuido en los artículos 6, 7 y 15 Convenio No. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 43532-MP-MINAE-MCJ-MEP y lo consignado en las citadas Sentencias Nos. 2023-31756 de diciembre de 2023 y 2025-29985 de septiembre de 2025, este Tribunal Constitucional considera que existe mérito suficiente para acoger este proceso de amparo.

Esto, concretamente, por cuanto, pese a tratarse el Plan Maestro Turístico del Sector Costero del Caribe de Costa Rica **de una medida administrativa que afecta directamente a la población afrocostarricense** (al tratarse, en esencia, además, de un **plan o programa de desarrollo regional**), las autoridades del ICT, **durante su formulación**, omitieron brindar participación activa y consultar su opinión a la Asociación de Desarrollo Integral de Cahuita (en representación del llamado Foro del Pueblo Tribal Afrocostarricense).

Cabe destacar que estamos claramente frente a un plan que, aunque orientador

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

y no obligatorio (como lo cita la parte recurrida), **genera un importantísimo impacto sobre la región Caribe de Costa Rica y sobre los territorios ancestrales de la población afrodescendiente**. El Presidente Ejecutivo del ICT, en su informe, sostiene que el plan bajo estudio es un instrumento orientador sobre estrategias del desarrollo turístico, y no debe verse como un instrumento de ordenamiento del territorio como lo sería un plan regulador costero. Asimismo, explicó que las propuestas de planes reguladores que se entregaron a las municipalidades deben posteriormente someterse a consulta de todas las partes interesadas. No obstante, como ya se dijo, no se trata de una simple y menuda propuesta formulada para la provincia de Limón; pues, como se puede desprender de una minuciosa lectura realizada a dicho documento, **lo que se ha formulado posee un impacto de gran envergadura sobre el territorio, la Zona Marítimo Terrestre, los recursos naturales y, en general, sobre el desarrollo turístico, económico y social de la región caribe de Costa Rica**. Nótese que, como se consignó en el considerando III de esta sentencia, el plan busca realizar una intervención directa sobre 212 kilómetros de la costa de la provincia de Limón, abarcando zonas como Tortuguero, Parismina, Manzanillo, Matina, Siquirres, entre otras, generando con ello un impacto en más de 600.000 mil personas. Adicionalmente, cabe destacar que el plan busca la construcción de 12330 m2 de infraestructura y proyecta realizar obras de gran envergadura como lo son una ciclovía, un aeródromo, un atracadero, nodos intermodales, y hasta un parque ferial. Si bien se habla de propuestas de planes reguladores, el instrumento de interés, según se acreditó, es más que eso, al proponer una serie adicional de proyectos que, como se dijo, generan una seria intervención sobre la región Caribe.

Según lo dispuesto en artículo 6.1 del citado Convenio No. 169 de la OIT, este tipo de pueblos (como el afrocostarricense o afrodescendiente), deben ser consultados ante un plan como el que se ha sometido a estudio, por tratarse de una

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

medida administrativa que les afecta (sin importar si la afectación sea catalogada como negativa o positiva). Lo anterior, se debe leer en conjunto con lo dispuesto en el artículo 7.1 del Convenio 169 de la OIT, el cual establece que los pueblos tribales deben participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que sean susceptibles de afectarles. Es decir, no en el momento de su implementación –como lo quiere hacer ver en su informe el Presidente Ejecutivo del ICT, pues es precisamente en esta etapa donde ahora se encuentra el plan en MIDEPLAN–, sino, para estos casos en concreto, desde la etapa de su formulación. Nótese, además, que en la ya citada Sentencia No. 2023-31756, esta Sala sostuvo que, dentro de las medidas que afectan a esta población, se hallan no solo las normas, sino también las políticas, programas y planes; instrumento último que es justamente el objeto de análisis de este proceso de amparo. Estamos ante un claro y evidente plan de desarrollo regional del Caribe costarricense que, según lo dispuesto y desarrollado en esta sentencia, debió ser consultado en específico al llamado Foro del Pueblo Tribal Afrocostarricense, en representación de la población afrodescendiente del país.

De otra parte, es importante mencionar que las sesiones informativas efectuadas con varias comunidades durante los años 2024 y 2025 a las que hizo referencia el Presidente Ejecutivo del ICT en su informe, no pueden considerarse, de ningún modo, como un mecanismo de consulta previa, en los términos explicados *supra*. Una divulgación de lo ya formulado y acordado por el Estado, no puede sustituir la consulta a la que hace referencia el Convenio No. 169 de la OIT y que ha desarrollado este Tribunal entre otras, en las dos sentencias ya estudiadas. En cuanto a este aspecto, cabe apuntar, en primer término, que el Foro del Pueblo Tribal Afrocostarricense a cargo de la Asociación de Desarrollo Integral de Cahuita no fue específicamente convocado a participar en tales sesiones informativas. Aunado a ello, resulta menester recordar que, según lo dispuesto por

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

este Tribunal Constitucional, tales sesiones no resultan de recibo, pues si bien son importantes en el proceso, lo dispuesto en el Convenio No. 169 de la OIT se satisface y cumple a cabalidad, a través de una participación plenamente activa, donde el punto de vista y la perspectiva de los pueblos afectados tenga incidencia en la decisión adoptada, de manera tal que se pueda lograr un dialogo intercultural y finalmente un acuerdo entre las partes. Como se ha dicho y ha quedado plenamente acreditado, este último tipo de intervención y participación previa (es decir, durante la etapa de formulación del plan en cuestión), no fue garantizada, al no serle brindada al llamado Foro del Pueblo Tribal Afrocostarricense.

En resumen, si bien el Plan Plan Maestro Turístico del Sector Costero del Caribe de Costa Rica se trata de una propuesta loable que busca el desarrollo y el progreso de la provincia de Limón en múltiples aspectos, lo cierto es que el Estado, a través del ICT, ha incurrido en una arbitraria omisión al no haber dirigido una consulta previa a la población afrodescendiente del Caribe costarricense, en los términos ampliamente explicados. Así las cosas, lo que procede es acoger este proceso de amparo, con las consecuencias que se dirán en la parte dispositiva de la presente sentencia.

VI.- DOCUMENTACIÓN APORTADA AL EXPEDIENTE. Se previene a las partes que de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el "Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial", aprobado por la Corte Plena en sesión número 27-11 del 22 de agosto de 2011,

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO

artículo XXVI y publicado en el Boletín Judicial número 19 del 26 de enero de 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la sesión número 43-12 celebrada el 3 de mayo de 2012, artículo LXXXI.

POR TANTO:

Se declara con lugar el recurso. Se le ordena a William Rodríguez López, en su condición de Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Turismo, designado como Ministro de Turismo, o a quien en su lugar ocupe dicho cargo, girar las órdenes que estén dentro del ámbito de sus competencias y coordinar lo necesario para que, dentro del plazo máximo de **TRES MESES**, contado a partir de la notificación de esta sentencia, se programe una consulta para el pueblo tribal afrodescendiente (representado por la Asociación de Desarrollo Integral de Cahuita), relacionado con el Plan Maestro Turístico del Sector Costero del Caribe de Costa Rica, en los términos del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT. Lo anterior, bajo la advertencia de que, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se impondrá prisión de tres meses a dos años, o de veinte a sesenta días multa, a quien recibiere una orden que deba cumplir o hacer cumplir, dictada en un recurso de amparo y no la cumpliera o no la hiciera cumplir, siempre que el delito no esté más gravemente penado. Se condena al Instituto Costarricense de Turismo, al pago de las costas, daños y perjuicios ocasionados con los hechos que sirven de base a esta declaratoria, lo que se liquidaran en ejecución de sentencia de lo contencioso administrativo. **Comuníquese esta sentencia, para lo de su cargo, a la Ministra de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).**

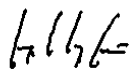


Fernando Cruz C.

Presidente a.i



Paul Rueda L.



Jorge Araya G.



Ronald Salazar Murillo



Luis Fdo. Salazar A.



Ingrid Hess H.



Ileana Sánchez N.

Documento Firmado Digitalmente

-- Código verificador --



HAP6Z0D8JOE61

EXPEDIENTE N° 25-028937-0007-CO