

# Apertura del anillo de contención de la Gran Área Metropolitana

JORGE CABRERA

El decreto recientemente promulgado de apertura del “anillo de contención” de la Gran Área Metropolitana no es una iniciativa nueva. En efecto, mediante el decreto No. 33757-MP-Mivah-Minae de mayo de 2007 ya se había intentado obtener una consecuencia similar. Éste establecía en su artículo primero lo siguiente (mediante la adición de un inciso al artículo 3 del decreto ejecutivo No. 25902-Mivah-MP-Minae publicado en el Alcance No. 15 a *La Gaceta* No. 66 del 7 de abril de 1997): “3.7. Las fincas por cuyos terrenos se definió el límite de contención urbana o que estén próximos a éste a no más de cien metros (100 metros), podrán exceder el uso urbano dentro del área de protección en un porcentaje no mayor del 50% del área total de la finca, o hasta doscientos metros (200 metros) del límite, cualquiera que fuese menor”.

Dicha reforma fue objeto de una acción de inconstitucionalidad que tuvo como resultado su anulación (voto 3684 de marzo de 2009) por parte de la Sala Constitucional. Este órgano jurisdiccional concluyó que el decreto ejecutivo No. 33757 “resulta inconstitucional por cuanto no permite establecer que la voluntad del Estado, al emitir este tipo de disposiciones, estuviera basada en criterios técnicos y científicos que determinaran la viabilidad ambiental de tal disposición. Esta situación no puede en nuestro criterio solventarse posteriormente, dado que produce un resultado anticipado a un proceso que aún no había concluido, y pese a la referencia de que ya se encuentran concluidos los estudios, como los relacionados con los índices de fragilidad ambiental originados en el proyecto Prugam. Por lo anterior, se infringen los artículos 50 y 89 de la *Constitución política*, por la desvinculación del decreto ejecutivo impugnado con la ciencia y la técnica, además de la inobservancia del principio precautorio”.

Asimismo, la sentencia No. 6524-1998 del 31 de julio de 1998 indicó que “con fundamento en los estudios técnicos previa y debidamente elaborados, la administración determinó que las zonas de recarga acuífera –que abastecen de agua a gran parte de las poblaciones del Área Metropolitana- peligran con el desarrollo urbano indiscriminado. En consecuencia,

han definido que resulta indispensable establecer zonas especiales de protección, con limitaciones de carácter general, a fin de garantizar una razonable utilización de los recursos naturales y a la vez satisfacer las necesidades urbanísticas del país”.

Aunque algunos de los razonamientos legales de la sentencia son equivocados (como la mención del principio precautorio), es clara respecto de la necesidad de contar con un fundamento científico y técnico que justifique la “apertura”, coincidente su línea jurisprudencial respecto de la vinculación con la ciencia de las normas legales ambientales, especialmente cuando pueden desmejorar el nivel de calidad ambiental.

Algunas sentencias de la Sala Constitucional son igualmente pertinentes al respecto. Mediante el voto No. 2008-12109, la Sala ordenó a las municipalidades de los cantones Central de Heredia, Santa Bárbara, Barva, San Isidro, San Pablo, San Rafael, Santo Domingo, Moravia y Vásquez de Coronado, elaborar los mapas de vulnerabilidad hidrogeológica recomendados por el Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (Senara) en su informe denominado *Recarga potencial del acuífero Colima y Barva, valle Central, Costa Rica*. Estos deberán incluirse en la normativa urbanística de sus jurisdicciones, con el fin de fijar los límites a la construcción en dichos cantones, para la protección de los mantos. (Mediante el acuerdo No. 3672 del 19 de noviembre de 2008, publicado en *La Gaceta* del 13 de enero de 2009, el Senara define los nuevos requisitos para las autorizaciones de permisos de perforación de pozos.)

Por ejemplo, en respuesta a las anteriores decisiones judiciales y a criterios técnicos, la Municipalidad de Barva, mediante acuerdo publicado en *La Gaceta* del 3 de septiembre de 2008, dispuso declarar como *zona de protección acuífera* las partes de las microcuencas de los ríos Ciruelas y Segundo dentro del cantón de Barva, con el propósito de proteger y conservar los recursos hídricos superficiales y subterráneos (artículo 1). El acuerdo delimita topográfica y cartográficamente la zona de protección (artículo 2) y establece una serie de limitaciones al uso del suelo (prohibición de urbanizaciones de alta densidad, prohibición de rellenos sanitarios, promoción del pago por servicios ambientales, manejo racional de agroquímicos y futuras

El autor, especialista en derecho ambiental, es profesor en la Universidad de Costa Rica y abogado del Inbio.

restricciones derivadas del establecimiento de zonas de recarga locales –zonas de captura–, entre otras).

El ordenamiento ambiental del territorio es una de las grandes deudas pendientes con la sostenibilidad y ocasiona una importante cantidad de problemas de la más diversa índole. Actividades agrícolas intensivas ubicadas en áreas de acuíferos, y comercios y actividades industriales en medio de zonas residenciales, entre otros, son algunos de los ejemplos fácilmente citables. En este aspecto, como en otras áreas del derecho ambiental, la legislación ecológica y de planificación ha sido insuficiente o débilmente aplicada tanto en zonas urbanas como costeras. Tampoco se trata de un diagnóstico novedoso. La Contraloría General ha emitido diversos informes desde hace varios años (No. 94-99 del 13 de agosto de 1999 sobre planificación urbana y permisos de construcción y No. DFOE-SM-11-2003 sobre la evaluación de la gestión del desarrollo urbano en Costa Rica), en los cuales manifiesta su preocupación por las carencias en materia de planificación urbana en el país, un componente importante del ordenamiento territorial ambiental. En forma más reciente, la Contraloría (Informe DFOE-SOC-IF-92-2009) nos recuerda que “han transcurrido más de 40 años desde la promulgación de la *Ley de planificación urbana* y el país aún no cuenta con ese instrumento de planificación debidamente estructurado, aprobado y oficializado, mucho menos en fase de aplicación, pese a la importancia estratégica que tiene para el desarrollo del país y para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, en razón de la sostenibilidad de los asentamientos humanos que se conformen, a nivel nacional, regional o local”.

Precisamente, una de las disposiciones normativas en esta materia la constituye la *Ley de planificación urbana* de 1968 y el Plan Regional de Desarrollo Urbano de la Gran Área Metropolitana (Gam), promulgado mediante el decreto ejecutivo No. 13853 VAH-Ofiplan, del 3 de mayo de 1982 y sus reformas. Es correcto afirmar que la planificación urbana es tan solo un componente del ordenamiento territorial, pero gradualmente nueva legislación (*Ley orgánica del ambiente* de 1995 y otras) ha venido integrando en los planes reguladores consideraciones de carácter ambiental. Adicionalmente, es obligatorio obtener la viabilidad ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, que deberá evaluarlos aplicando el Reglamento sobre Índices de Fragilidad Ambiental (decreto No. 32.967-Minae). Desafortunadamente, en lugar de orientar los esfuerzos a contar con mecanismos y políticas adecuadas en materia de ordenamiento ambiental del territorio, históricamente parece que hemos preferido la creación de trámites, autorizaciones y controles cuya eficacia ha sido, en la mayoría de los casos, limitada.

Recientemente, mediante el decreto No. 35748 del 19 de febrero de 2010, se amplía al llamado “anillo de contención” de la Gran Área Metropolitana (es decir una zona de amortiguamiento o protección de recursos). El decreto se aplicaría donde no existan planes reguladores, autorizando que en el territorio definido como zona de moderada o alta fragilidad ambiental se permita a las fincas por cuyos terrenos se definió el límite de contención urbana, o que estén próximas a éste no más de cien metros, exceder el uso urbano dentro del área de protección en un porcentaje no mayor del 50% del área total de la finca, o hasta doscientos metros del límite, cualquiera que fuese menor, obligando a cada gobierno local a aplicar esta normativa en los certificados de uso de suelo que otorgue. De esta manera, se amplía el anillo de protección de la Gam permitiendo la construcción en zonas que actualmente están destinadas, entre otros, a mantener fuentes de agua para consumo y proteger sitios de recarga acuífera. No obstante, según estudios técnicos del total del área abierta a la urbanización por la ampliación del anillo, tan solo aproximadamente un 25% tiene condiciones aptas para el desarrollo de construcciones, y el porcentaje restante corresponde a áreas de alta y muy alta fragilidad ambiental.

En los considerandos del decreto se justifica la modificación a partir de la falta de una adecuada regulación de la forma en que las fincas afectadas por el límite de contención del anillo o zona de protección pueden desarrollarse. Por lo demás, los proyectos individuales de construcción u otros deberán someterse a los procedimientos de evaluación de impacto y obtener cada uno las respectivas viabilidades antes de su inicio, lo cual además configura una exigencia del marco jurídico vigente. Trátase, pues, de un nuevo decreto sobre el cual deberá la Sala Constitucional determinar si amenaza el derecho de todos a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.