



Consultora especialista en planificación y gestión urbano ambiental territorial y académica en la Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional (greytyquesada@gmail.com)

Alcance de los instrumentos de planificación y gestión urbano-ambiental territorial en Costa Rica

..... || GreyTy Quesada-Thompson ||



En Costa Rica, el principio del derecho ambiental *In dubio pro natura* se contempla en el artículo N.º 50 de la Constitución Política ([Asamblea Nacional Constituyente, 1949](#)), el cual establece que: “Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”. De aquí, se deriva la Ley Orgánica del Ambiente N.º 7554 ([MINAE, 1998](#)), la cual dicta principios ambientales que buscan proteger y conservar el ambiente ante la amenaza de daño o impacto ambiental; también se determina que la naturaleza es sujeto de derechos.

La Ley Orgánica del Ambiente define que este es un “sistema constituido por los diferentes elementos naturales que lo integran y sus interacciones e interrelaciones con el ser humano”, y establece, en su artículo N.º 28, que es función del Estado, las municipalidades y otros entes públicos definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, con el fin de lograr el aprovechamiento de los recursos naturales junto con la conservación del ambiente.

En consecuencia, para poder llevar a cabo las disposiciones establecidas desde los principios y la legislación

ambiental costarricense, se crearon instrumentos de planificación y de gestión territorial. Los planes reguladores cantonales incluidos en la Ley N.º 4240 (INVU, 1968), los planes reguladores costeros (Ley N.º 6043), los índices de fragilidad ambiental (IFA) (D.E. 32967-MINAE) y los estudios relacionados con la vulnerabilidad hidrogeológica (Acuerdo Junta Directiva del SENARA 49751–Oficio DIGH-133-15), son algunos de los principales estudios e instrumentos que se realizan a nivel cantonal con el fin de ordenar y planificar el territorio en armonía con el ambiente.

Los planes reguladores y los IFA, además de generar estudios técnicos, se constituyen de reglamentos y cartografía como instrumentos para gestionar el territorio. Los reglamentos establecen las condiciones en las que debe realizarse el desarrollo de infraestructuras y de las actividades, así como los trámites que deben cumplirse para obtener el permiso correspondiente y, por su parte, la cartografía indica dónde aplican las condiciones.

La Ley Orgánica del Ambiente establece que el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE, 1998) tiene la competencia de crear áreas protegidas (reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, reservas biológicas, refugios nacionales de vida silvestre, humedales y monumentos naturales), también establece que a este le corresponde su administración, y hace un llamado a las municipalidades a colaborar en su preservación.

Esto quiere decir que, pese a que los planes reguladores cantonales y costeros deben realizar estudios ambientales y generar IFA que consideren las áreas protegidas existentes en un cantón, sus resultados no pueden sugerir la definición de nuevas áreas protegidas, ni que las existentes puedan ampliarse. Deben limitarse a señalar posibles o existentes fragilidades ambientales en el territorio, con el fin de que el municipio establezca condiciones especiales de conservación de los recursos para que suceda el desarrollo y las actividades propuestas en su plan regulador.

Por ello, el marco del Decreto Ejecutivo No. 32967-MINAE, todo municipio que se encuentre en proceso de aprobación o gestión de su plan regulador debe tramitar su viabilidad ambiental ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA). Obtenida la viabilidad ambiental del plan regulador, es posible decir que los usos propuestos en la zonificación, así como el tamaño destinado para las futuras segregaciones de los lotes, establecidos en los reglamentos del plan, son acordes con la capacidad y las fragilidades de los recursos existentes en el cantón.

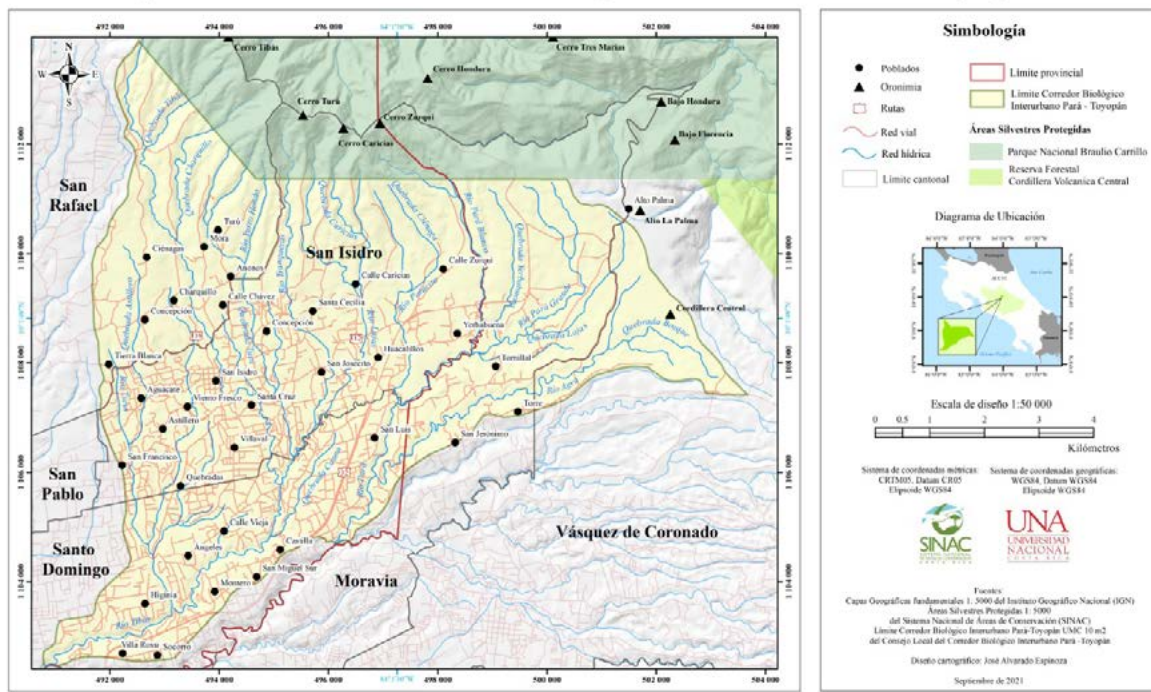
Sin embargo, cabe señalar que la aprobación de la viabilidad ambiental del plan regulador de un cantón no implica que se exonere al MINAE de determinar la gravedad de la contaminación y la posible degradación que pueda ocasionar un proyecto o una actividad específica en el territorio. Entonces, aunque el municipio tenga o no plan regulador con viabilidad

ambiental o sin esta, es el MINAE, a través de sus diferentes instancias, la instancia que otorga viabilidad ambiental, cambio de uso del suelo y define las zonas de protección de los proyectos específicos. Por tanto, la aprobación por parte de SETENA de la viabilidad ambiental de un proyecto es uno de los requisitos que solicitan las municipalidades para iniciar o completar el trámite de permiso de construcción.

Así las cosas, cabe cuestionarse: ¿Es posible contener la presión que se ejerce para que se den los cambios de uso del suelo sobre los recursos naturales en un

cantón que no cuenta con plan regulador y viabilidad ambiental, y garantizar el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado? En Costa Rica es más que evidente la presión que los desarrolladores y propietarios de terrenos realizan ante las diferentes instituciones para cambiar el uso del suelo del territorio a uso urbano. Estos cambios se hacen en detrimento de los recursos hídricos, cuerpos de agua, los diferentes tipos de bosques, humedales, corredores biológicos, entre otros recursos naturales distribuidos por todo el territorio nacional.

Mapa Ubicación del Corredor Biológico Interurbano Pará - Toyopán



Mapa de Ubicación Corredor Interurbano Pará-Toyopán. Se encuentra ubicado en los cantones de Vásquez de Coronado, Moravia, Santo Domingo y San Isidro de Heredia, actualmente todos cuentan con Plan Regulador, pero ninguno (por su reciente creación) incluye al CBI. Fuente: UNA-SINAC (2021).

En los cantones que no cuentan con plan regulador, son muchos los casos en donde los propietarios de terrenos recurren al derecho de la propiedad privada en pleno dominio (el propietario puede disfrutar, disponer y utilizar el bien según sus intereses) y al artículo N.º 19 de la Ley Forestal (MINAE, 1996) con el fin de solicitar ante el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) el cambio de cobertura boscosa por desarrollos urbanos, por ejemplo.

También es común que en las zonas que se encuentran fuera del anillo de contención urbana (áreas periurbanas y rurales), sea donde los desarrolladores acudan al Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU, 2019) para realizar fraccionamientos de parcelas con fines agrícolas, pecuarios, forestales o mixto y fraccionamientos con fines urbanísticos (Modificaciones al Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones en sesión ordinaria N.º 6462).

Esto quiere decir, que en donde no existe plan regulador, mediante la apertura de camino o servidumbre agrícola frente a calle pública, es posible realizar la división de un predio con el objetivo de vender, traspasar, negociar, repartir, explotar o utilizar en forma separada las parcelas resultantes. Si bien es cierto, este proceso se realiza con el amparo de un reglamento de ámbito nacional, el objetivo y el tamaño de la segregación se aplicaría al margen de los estudios ambientales y

regulaciones locales que generan el plan regulador y los IFA.

Por lo que, ante la ausencia de un plan regulador y en el cumplimiento de los trámites correspondientes, las coberturas de uso de la tierra destinadas a bosque, pasto y cultivos se transforman, de manera drástica, en urbanizaciones; y el tamaño de las segregaciones de los predios queda bajo el ámbito nacional y no local.

Entonces: ¿Es posible proteger el ambiente desde distintas instancias y a diferentes escalas territoriales en un cantón que no cuenta con plan regulador y viabilidad ambiental? La legislación urbana en Costa Rica indica que las escalas de planificación se manifiestan en el territorio en tres niveles: la nacional, la regional y la local. La escala nacional abarca todo el territorio costarricense, la escala regional está conformada por varios cantones y la escala local es el cantón (Ley N.º 4240).

La Ley Orgánica establece claramente que la escala de gestión y protección del ambiente es nacional, y que le corresponde al MINAE su tutela directa. En tanto, la Ley de Planificación Urbana establece que son las municipalidades las responsables de la planificación urbana dentro de su jurisdicción, y que su gestión es a escala local. Sin embargo, a la hora de planificar el territorio no se separa lo urbano de lo ambiental, ya que la Ley Orgánica determina que una debe contemplar a la otra.

Aun así, a la hora de solicitar las diferentes aprobaciones de un proyecto o

actividad específica ante las instancias correspondientes en el MINAE, los trámites se analizan a escala de finca o de lote. Por ejemplo, la SETENA no contempla los usos actuales, ni los propuestos de los terrenos colindantes a la hora de otorgar la viabilidad ambiental de un proyecto, ya que se supone que esto debería estar contemplado en el plan regulador y en los IFA.

Por ejemplo, en caso hipotético, en un cantón sin plan regulador, el propietario de un terreno que colinda con un parque nacional tramita un permiso de construcción para un proyecto específico

ante la municipalidad. El interesado cumple con todos los requisitos solicitados y gestiona la viabilidad ambiental ante SETENA. La Secretaría, al verificar el cumplimiento de todos requisitos, le otorga la viabilidad ambiental. Ante la ausencia de plan regulador e IFA, es posible que se le otorgue la viabilidad ambiental a un proyecto con actividades no acordes a la ubicación del terreno, lo que provocaría discontinuidades de los elementos naturales dentro del parque nacional. Sin embargo, si el propietario cumple con todos los requisitos establecidos en la norma



Finca “Sueño de Reyes” de más de 150 hectáreas ubicada en el cantón de Vásquez de Coronado. Se localiza dentro del CBI Pará-Toyopán. Sus propietarios están tramitando destinarla a un desarrollo residencial a pesar de contar con humedales, bosque y especies de flora y fauna endémicas. Los corredores biológicos a pesar de ser oficializados por el SINAC-MINAE, pero que no se encuentran incluidos en el Plan Regulador se convierten en zonas altamente vulnerables a la presión urbana. Fuente: CBI-Pará-Toyopán.

nacional, no sería posible negarle la viabilidad ambiental del proyecto ni el permiso de construcción.

Ahora bien, ¿qué implica que un cantón tenga plan regulador con viabilidad ambiental? Una vez aprobados los planes reguladores, y los IFA por las instancias correspondientes, estos instrumentos son sometidos a aprobación por parte del gobierno local, mediante el concejo municipal. Según el artículo N.º 170 de la Constitución Política, al artículo 4 del Código Municipal (Ley N.º 7794) y el artículo N.º 64 de la Ley de Planificación Urbana (Ley N.º 4240), los gobiernos locales son corporaciones autónomas, cuyos acuerdos relacionados con la adopción de estos instrumentos adquieren fuerza de Ley, y aplica dentro de los límites de su territorio. Con plan regulador, los municipios se rigen por sus propias normas de acuerdo con sus capacidades e intereses y dejan de estar sometidas al ordenamiento jurídico nacional (en materia de ordenamiento territorial).

Cuando no se cuenta con plan regulador, es usual que la municipalidad solicite subsanar dudas técnicas sobre proyectos o actividades específicas. Sin embargo, cuando se solicitan aclaraciones o tramites adicionales, también es usual que los interesados se amparen en la Ley N.º 8220 (Asamblea Legislativa, 2011) de “Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos”, en donde se establece la presentación única de documentos por parte de los interesados. Lo que quiere decir que el municipio

no debe solicitar al ciudadano estudios o requisitos ya presentados ante otras instancias, ni tampoco debe solicitar requisitos que no estén previamente normados.

De aquí la importancia de contar con normativa local, para el seguimiento, control y gestión de las diferentes actividades que se realizan en el territorio. Con estos instrumentos no solo se indica dónde se van a realizar las actividades, sino que, también, se condicionan de manera regulada sus operaciones para que se dé un manejo óptimo, eficiente y ordenado de los recursos. Así como se ordenan los desarrollos y las actividades en sus distintas etapas, también se fiscaliza y engrana, de mejor manera, la tramitología necesaria ante las diferentes instancias correspondientes. Actualmente, de los 82 cantones que conforman Costa Rica, 39 cuentan con plan regulador (PROGOT, 2022).

En conclusión, la Ley Orgánica del Ambiente establece como principio que “el ambiente es el patrimonio común de todos los habitantes” con lo que señala que la conservación del ambiente está por encima de cualquier otro interés, ya sea individual o institucional. Por lo que reconocer el derecho que tienen los propietarios de hacer uso y disfrute de sus terrenos no los exonera del deber de velar por la protección del ambiente.

Por su parte, el alcance de los planes reguladores y los IFA, y los estudios hidrogeológicos es local. La ley orgánica señala que MINAE cuenta con la tutela nacional (no transferible) del ambiente,

no es una entidad que se deba limitar a tramitar permisos ni licencias. Por ende, que los recursos naturales se encuentren en propiedad privada no exime al Estado de sus obligaciones como tutelar de los bienes de dominio público, existan o no instrumentos de planificación local.

Como país, aún nos queda pendiente adecuar la legislación actual con el fin de condicionar el desarrollo urbano a la implementación de planes de manejo de los recursos demaniales dentro de propiedades privadas, siempre y cuando se encuentren bajo la tutela de las instancias estatales correspondientes. Solo así será posible crear opciones que permitan, por un lado, que el propietario desarrolle su terreno y, por el otro, conservar y proteger el “patrimonio común”.

Referencias

- Asamblea Legislativa. (2011). Ley: 8220. Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=48116
- Asamblea Nacional Constituyente. (1949). Derechos y garantías sociales. *Constitución Política de la Republica de Costa Rica*. Título V, art. 50. https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=871
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo [INVU]. (1968). *Ley N.º 4240 Planificación Urbana*. <https://www.invu.go.cr/documents/20181/32857/Ley+de+Planificaci%C3%B3n+Urbana%2C+Ley+N%C2%B04240/70124ec8-6383-4a2e-b071-afb1f4c4d12a?version=1>
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo [INVU]. (2019). *Reglamento de fraccionamiento y urbanizaciones*. (La Gaceta N.º 216, Alcance N.º 252, 13 de noviembre del 2019). <https://www.invu.go.cr/documents/20181/32857/Reglamento+Ilustrado+de+Fraccionamiento+y+Urbanizaciones/2dbca74d-b498-41bb-a5f5-d4a30b7f9d59?version=1.1>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. (2022). *Ley de protección al ciudadano de exceso de requisitos y trámites administrativos* (Decreto Legislativo N.º 8220, 11 de abril de 2002). <https://www.iidh.ed.cr/derecho-informacion/media/1071/leyproteccionciudadano.pdf>
- Ministerio de Ambiente y Energía [MINAE]. (1996). *Ley Forestal N.º 7575*. <https://da.go.cr/download/ley-forestal-no-7575-2/>
- Ministerio de Ambiente y Energía [MINAE]. (1998). *Ley Orgánica del Ambiente*. N.º 7554. <https://da.go.cr/download/ley-organica-del-ambiente-no-7554/>
- Ministerio de Ambiente y Energía [MINAE]. (2006). *Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación del Impacto Ambiental (Manual de EIA)-Parte III*. Decreto Ejecutivo: 32967. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=57062&nValor3=72443&strTipM=TC
- Programa para la Promoción de la Gestión y el Ordenamiento del Territorio* [PROGOT]. (2022). Escuela de Ciencias Geográficas, Universidad Nacional, Costa Rica. <http://www.geo.una.ac.cr/index.php/0315-14-progot>