



# DECIMOSÉPTIMO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN (2010)

## ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN COSTA RICA, 2010

Informe final

Investigador:

**Allan Astorga**

Agosto, 2011

**Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Decimoséptimo Informe Estado de la Nación (2010) en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.**

Descriptores .....	1
Resumen Ejecutivo .....	2
1. Ordenamiento Territorial.....	2
2. Ordenamiento territorial en Costa Rica y marco legal .....	3
2.1 Introducción .....	3
2.2 Fase Urbana.....	4
2.3 Fase ambiental.....	11
2.4 Balance de la situación actual .....	16
3. Problemática de la falta de ordenamiento territorial integral .....	22
3.1 Costo de los desastres .....	22
3.2 Problemas ambientales principales .....	23
4. Síntesis de los principales problemas existentes y propuestas de solución.....	24
4.1 Introducción .....	24
4.2 Problema 1: No se cuenta con una Ley de Ordenamiento del Territorio.....	24
4.3 Problema 2: ausencia de una política integral de ordenamiento territorial. ....	24
4.4 Problema 3: hay confusión con el hecho de asumir que la planificación urbana es lo mismo que la planificación territorial .....	26
4.5 Problema 4: muy limitado desarrollo de planes reguladores urbanos y costeros y no desarrollo o aplicación de planes regionales y nacionales .....	27
4.6 Problema 5: urge tomar conciencia de que el ordenamiento y planificación del territorio cambió y está en marcha desde el año 1995 y el papel cada vez más activo de las municipalidades .....	29
4.7 Problema 6: importancia de desarrollar un proceso gradual, de mejoramiento continuo en el ordenamiento del territorio.....	30
4.8 Problema 7: relevancia de equilibrar posiciones entre diferentes grupos de presión por medio de un diálogo abierto y transparente .....	31
5. Conclusiones.....	31
6. Bibliografía .....	34

## **Descriptores**

Ordenamiento territorial, marco legal, planificación territorial, anillo de contención, Gran Área Metropolitana

## Resumen Ejecutivo

Esta ponencia se estudia la problemática relacionada al ordenamiento territorial en Costa Rica. El país no cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial, solamente ha creado una serie de leyes generales y específicas que tienen una incidencia directa en el tema. Entre ella se encuentra la Ley de Planificación Urbana (Ley No. 4220), la cual estableció las bases para el ordenamiento y planificación del territorio, limitado al concepto urbano. Asimismo, crea el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), y le asigna una serie de responsabilidades, respecto al Plan Nacional de Desarrollo Urbano y a los planes reguladores. De estas funciones dadas por la Ley al INVU, se limita su ámbito de acción al tema urbano y no a otros conceptos más modernos como el uso del suelo en zonas agrícolas, la conservación de territorio desde el punto de vista de la biodiversidad o del paisaje, o la gestión del riesgo con un enfoque preventivo del ordenamiento territorial. El tema del ordenamiento territorial resulta ser conflictivo, sin embargo, es la clave para promover el desarrollo sostenible de los cantones, las cuencas hidrográficas y del país en general.

### 1. Ordenamiento Territorial

Existen diversas definiciones sobre el Ordenamiento del Territorio. En la legislación costarricense no está definida. Por ello, se indica a continuación una definición internacional de amplia divulgación (Gómez, 2002):

*“Básicamente, ordenar un territorio, significa identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en ese territorio de acuerdo con ciertos criterios y prioridades, cabría hablar, por tanto, de ordenación de las actividades humanas en un territorio organizado para acogerlas, expresión que daría una idea más precisa de tal significado, y es equivalente a ordenación de los usos del suelo – que se usa en sentido similar-, en cuanto éstos y aquellas están biunívocamente correlacionados”*

Dentro de esta definición, se hace referencia a dos citas que la complementan:

*“La ordenación del territorio tiene por objeto (...) la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial”. (Sentencia 77/84 del Tribunal Constitucional de España).*

La ordenación del territorio es *“el conjunto de criterios, normas y planes que regulan las actividades y asentamientos sobre el territorio con el fin de conseguir una adecuada relación entre territorio, población, actividades, servicios e infraestructuras”*. (Ley Cántabra en materia de Ordenación del Territorio).

Complementa el autor citado que *“la ordenación del territorio puede interpretarse como la proyección en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad, y el sistema territorial, como el resultado de aquellas”*.

Finalmente, resulta relevante repasar la definición de Ordenación del Territorio, de acuerdo con la Carta Europea de Ordenación del Territorio, que indica que “*la ordenación del territorio es la expresión espacial de la **política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad**, cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y, por último, la utilización racional del territorio*”. (El destacado no es del original).

Como puede verse, el Ordenamiento Territorial es un proceso, cuya finalidad es establecer y promover el uso sostenible de los espacios geográficos.

El Reglamento General de Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (Decreto Ejecutivo Número 31849-MINAE-SALUD-MOPT-MAG-MEIC, Reglamento General sobre los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), del 28 de junio del 2004), define el concepto de Ordenamiento Ambiental del Territorio (OAT) como sigue:

*Consiste en el inventario, diagnóstico y definición de las condiciones naturales del ambiente de un espacio geográfico dado, con el fin de establecer las limitantes de uso y sus condiciones de aptitud para el desarrollo de determinadas actividades humanas. En términos prácticos el OAT significa analizar todo el conjunto de variables que conforman un ambiente dado y definir en función de su análisis integral, una distribución o división de ese espacio geográfico en función de las aptitudes naturales del mismo y de sus limitantes al desarrollo de actividades, obras o proyectos.*

## **2. Ordenamiento territorial en Costa Rica y marco legal**

### **2.1 Introducción**

A pesar de que el país no cuenta con una Ley de Ordenamiento Territorial, ha generado, una serie de leyes generales y específicas que tienen una incidencia directa en el tema (ver Tabla 1).

La visión de la salida de esas leyes vinculadas al ordenamiento del territorio a lo largo del tiempo, permite identificar dos fases históricas recientes (ver Figura 1), la “Urbana” y la “Ambiental”.

La comprensión de estas dos fases y el marco jurídico que las sustenta y, en particular, los efectos que han generado en el tema del ordenamiento territorial del país, es de gran importancia para conocer la problemática actual y en especial, para definir las posibles vías de solución a corto, mediano y largo plazo.

En lo que sigue se hace un análisis de ambas fases y una síntesis rápida de las leyes que la conforman, a fin de poder obtener una visión más clara de la situación.

## 2.2 Fase Urbana

### 2.2.1 Bases legales de la Planificación Urbana y jerarquía

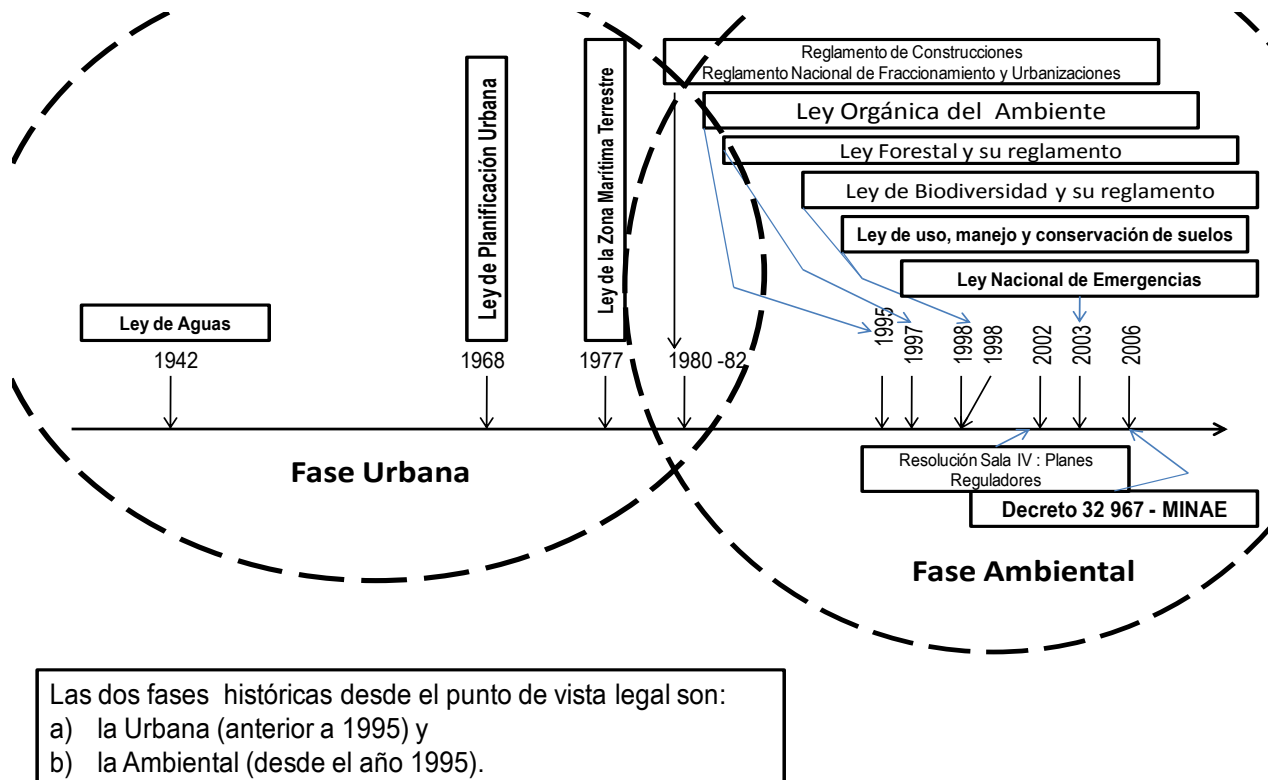
La Ley de Planificación Urbana (Ley No. 4220), promulgada en el año 1968 estableció las bases para el ordenamiento y planificación del territorio, limitado al concepto urbano.

La Ley define la Planificación Urbana como “el proceso continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano, tendiente a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad”. Debe recalcar el hecho de que se refiere a un PROCESO CONTINUO E INTEGRAL, que genera planes y reglamentos con un fin muy específico, que es la población o la comunidad.

**Tabla No. 1**  
**Principales leyes sectoriales con influencia directa en el marco jurídico del ordenamiento ambiental territorial en Costa Rica**

LEY NO.	NOMBRE	AÑO DE EMISIÓN	NATURALEZA	AUTORIDAD COMPETENTE
4240	Ley de Planificación Urbana	1968	Lineamientos fundamentales para el desarrollo urbano y la generación de planes reguladores	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) adscrito al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH)
6043	Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre	1977	Lineamientos sobre la protección, manejo y administración de la Zona Marítimo Terrestre	Instituto Costarricense de Turismo adscrito al Ministerio de Turismo
7554	Ley Orgánica del Ambiente	1995	Lineamientos generales sobre la política nacional de ordenamiento territorial	Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) y el Poder Ejecutivo
7575	Ley Forestal	1996	Entre otros, establece los lineamientos de protección por de los bosques y cuerpos de agua	Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) por medio del Sistema Nacional de Áreas de Protección (SINAC).
7778	Ley de Biodiversidad	1998	Establece las bases para la protección, manejo y conservación de la biodiversidad del país.	Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) por medio del Sistema Nacional de Áreas de Protección (SINAC)
7779	Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelo	1998	Establece la planificación de uso del suelo para actividades agrícolas y agropecuarias. Tiene efectos directos en el uso del suelo rural.	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
8848	Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo	2003	Establece la necesidad de desarrollar planificación de uso del suelo a nivel municipal que prevenga los desastres naturales.	Comisión Nacional de Prevención de Desastres y Atención de Emergencias (CNE) adscrita el Ministerio de la Presidencia.

**Fig.1. Visión temporal de la promulgación de leyes vinculadas del ordenamiento territorial en el país. Como puede verse, se dan dos fases principales, denominadas, por su naturaleza: la “urbana” y la “ambiental”**



La Ley establece también el concepto de Plan Nacional de Desarrollo Urbano, como “el conjunto de mapas, gráficos y documentos, que describen la política general de distribución demográfica y usos de la tierra, fomento de la producción, prioridades de desarrollo físico, urbano-regional y coordinación de las inversiones públicas de interés nacional”. Nótese que se recalca el hecho de que el Plan Nacional y como se verá más adelante, también el regional, se refiere fundamentalmente al establecimiento de un POLITICA GENERAL de distribución de población y de usos de la tierra, dentro de un marco de coordinación de las inversiones públicas de interés nacional.

El concepto de Uso de la Tierra, lo define la Ley, como “la utilización de un terreno, de la estructura física asentada o incorporada a él, o de ambos casos, en cuanto a clase, forma o intensidad de su aprovechamiento”. Este concepto, en el marco de la definición del Plan Nacional de Desarrollo, y de la escala que éste debe tener, en el concepto de establecer políticas generales de uso de la tierra, debe entenderse como el establecimiento de mapas de amplia escala en que se establezcan las grandes zonas de uso y los lineamientos que deben cumplirse para esos usos o aprovechamientos del territorio. Tal y como la misma Ley establece, este concepto, no debe confundirse con el de “zonificación”.

Resulta muy importante clarificar que como parte del concepto del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, no se refiere al tema de Zonificación, que la misma Ley define como “la división de una circunscripción territorial en zonas de uso, para efecto de su desarrollo racional”. Este concepto, que implica la utilización de una escala más detalla de división de uso del territorio, se circunscribe más bien al Plan Regulador que es responsabilidad de las Municipalidades.

El Plan Regulador es definido por la Ley, como el “instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas”.

### 2.2.2 El INVU y sus responsabilidades

La Ley de Planificación Urbana, crea el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), y le asigna una serie de responsabilidades, respecto al Plan Nacional de Desarrollo Urbano y a los planes reguladores.

Referente a “las funciones que requiere la Planificación Urbana, nacional o regional”, señala la ley que “serán cumplidas por la Oficina de Planificación y el Instituto”, refiriéndose al INVU, “a fin de promover”:

- a) La expansión ordenada de los centros urbanos;
- b) El equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y el rural, por medio de una adecuada distribución de la población y de las actividades económicas;
- c) El desarrollo eficiente de las áreas urbanas, con el objeto de contribuir al mejor uso de los recursos naturales y humanos; y
- d) La orientada inversión en mejoras públicas”.

De estas funciones dadas por la Ley al INVU, queda claro que le limita su ámbito de acción al tema urbano y no a otros conceptos más modernos como el uso del suelo en zonas agrícolas, la conservación de territorio desde el punto de vista de la biodiversidad o del paisaje, o la gestión del riesgo desde un punto de vista preventivo del ordenamiento territorial (ver Sección 2.3). Conceptos estos que forman parte de otras leyes que se promulgaron más de 25 años después de que aprobada la Ley de Planificación Urbana (ver Tabla 1).

Por otro lado, retomando el concepto del Plan Nacional o del Regional que ya se menciona en este artículo 2 de la Ley, y dentro del ámbito señalado de establecimiento de políticas, se entiende que la finalidad del INVU, en materia de desarrollo urbano, es orientar a los municipios sobre esos temas, no así a generar por sí mismo, la zonificación de uso del suelo a que se debería suscribir cada Municipalidad.

Este último punto es de trascendental importancia en razón de que parece ser la principal fuente de confusión sobre el alcance del Plan Nacional de Desarrollo, sea nacional o regional. Dado que si se considera que el plan nacional o regional, como por

ejemplo el del Área Metropolitana de la zona central del país, debe alcanzar un grado de detalle similar al de un Plan Regulador, se produciría un conflicto de competencias con el alcance de este último que es resorte de las municipalidades. Como ya se mencionó el Plan Nacional o Regional debe definir más la política y los lineamientos nacionales o regionales de uso del suelo urbano y de orientación de las inversiones, y no circunscribirse a establecer zonificaciones específicas y usos del suelo que es alcance de las municipalidades.

El artículo 3 de la Ley, recalca este concepto cuando le da responsabilidades específicas al INVU referente a que el “Instituto preparará, revisará y mantendrá al día un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en que estén representados los elementos necesarios”, e indica que “especialmente”, debe contener los siguientes:

- a) La política de desarrollo que tienda a cumplir las principales finalidades, requerimientos y recomendaciones, sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas;
- b) El factor de población, con las proyecciones de su crecimiento y distribución, a nivel nacional, regional y urbano, incluyendo normas recomendables sobre densidad;
- c) El uso de la tierra con planes sobre la extensión y forma de aprovechamiento de las porciones requeridas para el crecimiento urbano;
- d) El desarrollo industrial con indicación de los sitios apropiados para efectuarlos en las áreas urbanas;
- e) La vivienda y la renovación urbana, con exposición de las necesidades, metas y programas para una y otra línea de operación;
- f) Los servicios públicos, para analizar y ubicar en forma general los proyectos sobre transportes, comunicaciones, electrificación, abastecimiento de agua, drenajes pluviales y sanitarios, instalaciones educativas y asistenciales, y todos los demás que por su función, tamaño, extensión, situación legal u otra causa, deban incluirse dentro del referido Plan; y
- g) La recreación física y cultural, que propicie la conservación y el disfrute racional de los recursos naturales, de las reservas forestales, de la vida silvestre y de los lugares escénicos y sitios o edificios de interés histórico o arqueológico”.

Queda en evidencia aquí que la Ley considera el Plan Nacional o Regional, en materia urbana, como un PROCESO DINÁMICO, que requiere, por parte del INVU, una continua actualización y mejora. Esto resulta razonable y comprensible, si se considera ese Plan como la Política, cuyos lineamientos norman el desarrollo urbano, con especial énfasis en los puntos antes señalados y como tales, sirven de guía para los planes reguladores que administran las municipalidades y que, de por sí, de acuerdo a la misma Ley de Planificación Urbana, pueden ser objeto de actualización cada 5 años.

De lo expuesto hasta aquí, se podría colegir que la tarea del INVU en materia de Plan Nacional o Regional de tipo urbano, es servir de facilitador a los municipios, referente a tareas tales como coordinar con otras autoridades vinculadas, como por ejemplo el MOPT sobre carreteras u otro tipo de infraestructura, o el ICT sobre desarrollos turísticos, el AyA sobre alcantarillados y sanitarios, etc., en el marco de darles lineamientos de política nacional o regional, que permitan a los municipios establecer



zonas y usos específicos del suelo que sean acordes con esos lineamientos. En esta línea de razonamiento, lo que si no parece para nada conveniente, es que sea el INVU, dentro del marco del Plan Nacional o Regional, el que establezca zonificaciones de uso del suelo, dado que, como ya se indicó entraría en conflicto de competencias con las municipalidades.

Otra evidencia clara de la importancia, dinámica y dimensión que le da la Ley al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, lo establece el artículo 5, cuando señala que “en asocio de la Oficina de Planificación, el Instituto se encargará de renovar periódicamente el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, y presentará al Poder Ejecutivo, en el primer bimestre de cada año, un informe sobre el estado de aplicación del Plan, copia del cual pasará dicho Poder a la Asamblea Legislativa durante el mes de mayo inmediato siguiente”. La Ley indica, que “dicho Plan será debidamente divulgado y el Instituto lo presentará directamente a las municipalidades”.

Finalmente, sobre el tema de las responsabilidades dadas al INVU en materia de Planificación Urbana, en el artículo 7 de la Ley, se crea la Dirección de Urbanismo y se le encargan las siguientes tareas:

- a) Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, revisarlo para mantenerlo al día e informar sobre su estado de aplicación;
- b) Promover la coordinación de los proyectos públicos y privados que por su función, magnitud, extensión o cualquier otro motivo, interesen a la vigencia del mismo Plan;
- c) Asesorar y prestar asistencia a las municipalidades y a los demás organismos públicos dedicados a la planificación, en todo cuanto convenga al establecimiento o fomento de esa disciplina; y
- d) Ejercer vigilancia y autoridad para el debido cumplimiento de las normas de interés nacional comprendidas en esta ley y en los reglamentos de desarrollo urbano.

Nótese lo anteriormente señalado, referente la tarea fundamental del INVU, en materia de mantener al día el Plan, en particular en su función de coordinación de los proyectos públicos y privados que se vinculan a la vigencia del Plan, como por ejemplo, el desarrollo de una nueva carretera, la delimitación de zonas de riesgo, el establecimiento de un área protegida, etc., los cuales tienen repercusión en los lineamientos de política del Plan que requiere ser trasladado a las Municipalidades para que lo adopten a la zonificación de usos del suelo.

También debe notarse que como parte de estas funciones primordiales no se establece el que sea esta entidad la que realice las zonificaciones de uso del suelo que es resorte de las municipalidades, sino que su tarea es ejercer más bien un proceso de vigilancia y fiscalización del proceso. En este tema de zonificación, como se verá más adelante, la Dirección de Urbanismo, puede brindar “un servicio” a las Municipalidades, en materia de elaboración del Plan Regulador, pero siempre que ésta se lo solicite, no porque sea obligación directa de la Dirección de Urbanismo realizar esta tarea.

### 2.2.3 Las municipalidades y su papel fundamental en la planificación del territorio

En la Sección 2 de la Ley de Planificación Urbana, se desarrolla el tema de “Planificación local” y se deja claro el alcance de papel fundamental de las municipalidades en la misma, cuando se indica en el artículo 15 que “conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconózcase la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor”.

Referente al tema del Plan Regulador, el artículo 16 de la Ley de Planificación Urbana, se establecen la serie de elementos mínimos que debe éste y que incluyen:

- a) La política de desarrollo, con enunciación de los principios y normas en que se fundamenta, y los objetivos que plantean las necesidades y el crecimiento del área a planificar,
- b) El estudio de la población, que incluirá proyecciones hacia el futuro crecimiento demográfico, su distribución y normas recomendables sobre densidad;
- c) El uso de la tierra que muestre la situación y distribución de terrenos respecto a vivienda, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos y cualquier otro destino pertinente;
- d) El estudio de la circulación, por medio del cual se señale, en forma general, la localización de las vías públicas principales y de las rutas y terminales del transporte;
- e) Los servicios comunales, para indicar ubicación y tamaño de las áreas requeridas para escuelas, colegios, parques, campos de juego, unidades sanitarias, hospitales, bibliotecas, museos, mercados públicos y cualquier otro similar,
- f) Los servicios públicos, con análisis y ubicación en forma general, de los sistemas e instalaciones principales de cañerías, alcantarillados sanitarios y pluviales, recolección, disposición de basuras, y cualquier otro de análoga importancia; y
- g) g ) La vivienda y renovación urbana con exposición de las necesidades y objetivos en vivienda, y referencia a las áreas que deben ser sometidas a conservación, rehabilitación y remodelamiento.

Siguiendo la línea de razonamiento lógica, resulta claro que el Plan Regulador, como instrumento de planificación local, se debe circunscribir a lineamientos de política nacional o regional, pero es en este nivel, cuando se deben hacer los estudios de detalle que sustenten la zonificación. Nuevamente, recalcar este aspecto se hace de gran importancia, ya que este hecho circunscribe el alcance del Plan Nacional o Regional, al análisis de los aspectos generales, de mayor escala y no de tipo local, o de menor escala.

Se hace énfasis en lo anterior, ya que es este hecho, lo que parece haber generado una confusión en el desarrollo del Plan Nacional o los planes regionales, dado que, es

posible que se considere que estos deberían ser como “planes reguladores muy grandes”, con lo cual se entra nuevamente en el ámbito del conflicto de competencias entre los diferentes niveles y no con su complementariedad.

#### 2.2.4 Desarrollo de los planes reguladores

El desarrollo de los planes reguladores es establecido por la ley de planificación urbana, respecto algunos temas clave, como son la elaboración, revisión, aprobación, zonificación, reglamentos, vigencia y revisión de los mismos. En la Tabla 1, se estructuran los artículos principales de dicha ley, respecto a esos temas.

Como puede observarse en la Tabla 1, la Municipalidad juega un papel clave en la elaboración, aprobación y puesta en vigencia del Plan Regulador. También la comunidad, por medio de la audiencia pública, participa en el proceso de desarrollo del Plan Regulador.

Por su parte, el INVU, por medio de la Dirección de Urbanismo, puede elaborar para la Municipalidad, y a solicitud de ésta el plan regulador, o en su defecto, realizar la revisión y aprobación del mismo.

Resulta relevante subrayar el hecho de que en ausencia de un Plan Regulador, aplica lo señalado en el Transitorio II de la Ley de Planificación Urbana (ver Tabla 1), es decir, que el INVU podrá “confeccionar los planes reguladores y delimitar los distritos urbanos y demás áreas sujetas a control urbanístico, en tanto las municipalidades no hubieren promulgado en la respectiva materia, o parte de ella, sus propias disposiciones locales”.

De esta manera, para cubrir la ausencia de planes reguladores, el INVU promulgó, por medio de un acuerdo de su Junta Directiva, un Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, cuya última versión se aprobó en el año 1982, con algunas modificaciones posteriores.

Este reglamento, en su capítulo de “Generalidades”, particularmente en su inciso I-10, señala textualmente que “este reglamento será aplicado en todo el territorio nacional y en tanto no exista en la localidad un plan regulador que indique una norma diferente”.

Debido a que desde que se promulgó la Ley de Planificación Urbana en el año 1968, hasta la actualidad, se han aprobado y puesto en vigencia un número relativamente limitado de planes reguladores, cuya extensión no cubre menos del 10 % del territorio continental del país, el reglamento antes citado resulta relevante en el tema de desarrollo urbano, ya que su aplicación en poco más del 90 % del territorio del país, constituye el instrumento fundamental de definición de uso del suelo para este tipo de desarrollo.

Aspecto éste que llama la atención, en la medida de que dicho reglamento fue promulgado muchos años antes de que se emitieran una serie de nuevas leyes ambientales que afectaban directamente el uso del suelo (ver Tabla 1). Esta

circunstancia provoca una “no conformidad” muy significativa y de gran relevancia respecto al otorgamiento de usos del suelo y es analizada más adelante.

## 2.3 Fase ambiental

### 2.3.1 Ley Orgánica del Ambiente

La Ley Orgánica del Ambiente (Ley No. 7554 de octubre de 1995), establece todo un capítulo sobre el tema del ordenamiento del territorio que, puede afirmarse, representa los primeros lineamientos de política de ordenamiento territorial con criterio ambiental que se hace en el país. En la Tabla 4 se presentan los principales elementos de esa política que establece dicha ley.

Como puede observarse, la Ley Orgánica del Ambiente, se viene a sobreponer a la Ley de Planificación Urbana de 1968, y establece una política concreta en materia de ordenamiento territorial, cuando señala en su artículo 28 que su fin es *“lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente”*.

Con este mandato de ley, se establece un importante lineamiento de política de ordenamiento territorial, cual es el hecho de que el tema ambiental debe ser parte integral e inexorable del ordenamiento y planificación de uso del territorio.

En el artículo 29 de la Ley, queda claro que el ordenamiento del territorio abarca un ámbito mucho mayor que el ordenamiento urbano tal y como lo establecía la Ley de Planificación Urbana; sino que va más allá en temas tales como *“redes de comunicación y transporte, las áreas silvestres y otras obras vitales de infraestructura, como unidades energéticas y distritos de riego y avenamiento”*.

Por su parte, en el artículo 30, al dar los criterios para el ordenamiento abre el espectro de elementos o factores que deben ser tomados en cuenta a la hora de hacer planificación de uso del territorio, dejando claro que son elementos más amplios que los que establecía la Ley de Planificación Urbana del año 1968. Elementos tales como: “las características de cada ecosistema”, el “efectos de las actividades humanas y los fenómenos naturales sobre el ambiente” y “el equilibrio entre los asentamientos humanos y el ambiente”, son algunos de elementos novedosos que se introducen y que inducen un cambio de paradigma en la forma en que se hacía ordenamiento urbano en el país, según los preceptos de una ley promulgada casi 30 años antes.

Como se ha mencionado antes, la Ley Orgánica del Ambiente, es solo el principio de un proceso que puede resumirse como el de la consideración del tema ambiental en el ordenamiento del territorio, haciendo que este deje de ser solo urbano, para transformarse en un elemento más integral.

### 2.3.2 Ley Forestal

La Ley Forestal (Ley 7575 del año 1996) es parte de las leyes ambientales promulgadas después de la Ley Orgánica del Ambiente que tiene alcances en materia de ordenamiento y planificación del territorio y que, por tanto, también tiene efecto en las tareas que realizan las municipalidades.

Concepto como el de bosque y el hecho de que la Ley Forestal establece la prohibición de cambio de uso (artículo 19), son fundamentales de tomar en cuenta en los planes reguladores, debido a que su no consideración puede tener severas consecuencias para la municipalidad y también para los propietarios de los terrenos que deseen realizar desarrollos en este tipo de terreno.

No es de menor importancia el concepto de “aptitud forestal” que, aunque si no tienen bosque, pueden tener las mismas restricciones que los terrenos que si los tienen, es decir, que hay prohibición de que se den actividades de desarrollo, pese a que no exista cobertura de bosque. En el caso de nuestro país, terrenos de Capacidad de Uso de la Tierra de categoría VII (con pendientes mayores del 60 % entre otros factores), conforme al Decreto No.23214-MAG-MIRENEM, publicado en la Gaceta No.107 del 06 de junio de 1994, son terreno que se circunscriben a esta categoría y por tanto, no aptos para el desarrollo urbano.

La Ley Forestal establece lineamientos legales claros sobre áreas de recarga acuífera, áreas de protección de manantiales o nacientes, así como el tema del Patrimonio Natural del Estado, que es relevante en la Zona Marítima Terrestre. Todos estos temas son factores ambientales clave a tomar en cuenta como parte de los planes reguladores.

### 2.3.3 Ley de Biodiversidad

La Ley 7578 (de Biodiversidad del año 1998) presenta una serie de artículos que tienen un vínculo con el tema del Ordenamiento Territorial, la elaboración de planes reguladores y el papel de las municipalidades.

Las municipalidades, como parte del Estado, tienen responsabilidad en la conservación de la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos.

Como puede verse en el artículo 8, “las propiedades inmuebles deben cumplir con una función ambiental”, lo cual si se combina con lo analizado en la Sección previa sobre la ley forestal y en particular, los terrenos con bosque o de aptitud forestal, se concluye que es un elemento que debe ser tomado en cuenta como parte de los planes reguladores y la planificación de uso del suelo.

Este aspecto, también se ve reforzado por el artículo 52 de la Ley, que recalca que los planes reguladores “considerarán particularmente en su elaboración, aprobación e implementación, la conservación de la biodiversidad y su empleo sostenible”.

Incluso, la Ley no solo se refiere a la riqueza de biodiversidad existente que debe protegerse, sino también a la restauración, rehabilitación y recuperación de la misma, para el caso de terrenos degradados (por ejemplo los de aptitud forestal que no tiene bosque) y para lo cual debe dar prioridad a especies en peligro de extinción. De igual manera, como parte de los planes reguladores se debe tomar en cuenta las áreas protegidas.

Como se ve, el tema de biodiversidad debe ser considerado de forma efectiva en los planes de ordenamiento del territorio.

#### 2.3.4 Ley de Uso, Manejo y Conservación de suelos

La Ley 7779 presenta una serie de artículos vinculados a ordenamiento territorial y planes reguladores. Su objetivo es “proteger, conservar y mejorar los suelos en gestión integrada y sostenible con los demás recursos naturales”.

Define como ente rector al Ministerio de Agricultura (MAG), que en muchos casos debe coordinar con el Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET).

La herramienta fundamental de trabajo del MAG, según establece esta ley, son “los planes nacionales de manejo, conservación y recuperación de suelos”, los cuales se deben basar en “evaluar ambientalmente las tierras, clasificándolas por su valor agronómico, socioeconómico y ecológico para definir la zonificación agrícola”.

Sobre la base de ese Plan Nacional, cuyos lineamientos son de acatamiento obligatorio, se deben elaborar planes de manejo por áreas (según cuencas o subcuencas hidrológicas), que “serán dirigidos y aprobados por el Comité por área de manejo, conservación y recuperación de suelos, creados en el artículo 34 de esta ley, en coordinación con los Consejos Regionales Ambientales; la elaboración técnica le corresponderá al Ministerio de Agricultura y Ganadería”.

Para cada área de manejo de suelos, debe existir un Comité, al cual se debe incorporar un representante de cada gobierno local que se circunscribe dentro de su territorio. Este Comité tiene varias funciones, entre las que se destaca el “dirigir el proceso de elaboración de los planes de manejo, conservación y recuperación de suelos del área respectiva y aprobarlos finalmente”, y además “emitir criterio técnico sobre los planes reguladores, antes de que sean oficializados por la municipalidad respectiva”.

Este último punto, se interpreta que el objetivo de ese criterio técnico, es que el Comité se refiera al tema de suelos agrícolas dentro del plan regulador y lo que éste propone como parte de su “uso, manejo y conservación”. Esto, queda claro en el artículo 20, cuando se señala que para las áreas críticas reconocidas, tanto públicas como privadas, los “dueños de los terrenos deberán aplicar forzosamente todas las medidas y prácticas que conlleven la recuperación del suelo y preservación del ambiente en general”.

Finalmente, la Ley tiene efectos en la valoración general de los bienes inmuebles a fin de que en su valoración se tome en cuenta el uso y manejo del suelo, e incluso establece un incentivo de exoneración de impuesto por un manejo apropiado.

### 2.3.5 Ley Nacional de Emergencias y Prevención de Riesgo

Al igual que para los casos anteriores, la Ley 8848 (Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo) que tienen relación con el ordenamiento territorial, los planes reguladores y la gestión municipal.

Según esta ley, las municipalidades, como parte del Estado costarricense, y dentro de su territorio jurisdiccional deben “reducir las causas de las pérdidas de vidas y las consecuencias sociales, económicas y ambientales, inducidas por los factores de riesgo de origen natural y antrópico”.

A fin de implementar la Política de Gestión de Riesgo (artículo 5), la herramienta fundamental de trabajo corresponde con el Plan Nacional de Gestión de Riesgo (artículo 7).

Según el artículo 8, las municipalidades, como “responsables de las tareas de planificación, a la hora de elaborar los respectivos planes tomarán en cuenta las orientaciones señaladas en el Plan nacional de gestión del riesgo. Al formular y elaborar planes, programas y proyectos de desarrollo urbano, estos órganos y entes deberán considerar el componente de prevención y mitigación del riesgo”.

La ley también le confiere a las municipalidades un papel muy importante en el manejo de las emergencias (ver artículos 9 y 10). Además, establece que las municipalidades deben solicitar y trabajar de forma coordinada con la CNE, en cuanto “al manejo de la información sobre las condiciones de riesgo que los afectan, como es el caso de la orientación para una política efectiva de uso de la tierra y del ordenamiento territorial. La asesoría deberá contribuir a la elaboración de los planes reguladores, la adopción de medidas de control y el fomento de la organización, tendientes a reducir la vulnerabilidad de las personas, considerando que, en el ámbito municipal, recae en primera instancia la responsabilidad de enfrentar esta problemática”.

### 2.3.6 Acerca de la Introducción de la Variable Ambiental

En Febrero del 2002, después de 4 años de análisis de una acción de inconstitucionalidad, la Sala Constitucional, emitió la Resolución No. 2002 – 01220, en la que establece que los planes reguladores, de previa a su aprobación deben realizar un evaluación ambiental.

Ante esto, el Poder Ejecutivo, mediante el Decreto Ejecutivo Número 31849-MINAE-SALUD-MOPT-MAG-MEIC, Reglamento General sobre los procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), del 28 de junio del 2004, introdujo un capítulo

de Evaluación Ambiental Estratégica, en cuyo artículo 62, referente al objetivo y alcance de la Evaluación Ambiental Estratégica, señala:

“La Evaluación Ambiental Estratégica tiene como objetivo integrar la variable de impacto ambiental a la planificación del desarrollo económico del país. Se aplica a los planes, programas y políticas de desarrollo nacional, regional y local; generados en municipios, cuencas hidrográficas y regiones específicas; y cuyo fin sea el planeamiento del uso del suelo, el desarrollo de infraestructura (urbana, vial, portuaria, comunicaciones, energética, turística y agrícola, entre otros), o bien el aprovechamiento de los recursos naturales (minería, energía, hidrocarburos, agua, flora y fauna)”.

Sobre el tema concreto de la introducción de la variable ambiental en los planes reguladores, el artículo 67 del reglamento citado, indica:

“Artículo 67°. – Integración de la variable ambiental en los Planes Reguladores. Los Planes Reguladores establecidos por la Ley de Planificación Urbana y por la Ley de la Zona Marítima Terrestre, o cualquier otro instrumento de planificación del uso del suelo o del territorio, como forma de planificar el desarrollo de actividades humanas potencialmente impactantes al medio, deberán cumplir el requisito de integrar la variable de impacto ambiental, la cual estará sujeta a un proceso de viabilidad ambiental por parte de la SETENA, de previo a su aprobación por las autoridades respectivas.

La introducción de la variable ambiental en los planes reguladores o cualquier otro instrumento de planificación del territorio deberá sujetarse al procedimiento técnico para la introducción de la variable ambiental en los planes reguladores u otra planificación de uso del suelo establecido por la vía del decreto ejecutivo, como parte del Manual de EIA. Este procedimiento podrá ser aplicado, tanto a aquellos instrumentos de planificación del territorio que se vayan elaborar o se encuentren en elaboración, como aquellos otros ya aprobados, pero que todavía no cuenten con la variable ambiental integrada en los mismos.

Los planes maestros arquitectónicos deberán aplicar este instrumento a fin de convertirlos en Planes Ambientales de Desarrollo, a fin de que puedan ser objeto de un proceso de agilización de los trámites de EIA para sus diferentes fases de desarrollo.” (El Destacado no es del original).

En el marco de estos lineamientos, el Poder Ejecutivo, publicó el 6 de mayo del 2006 el Decreto 32967 – MINAE, como parte del Manual de EIA, referente al “PROCEDIMIENTO TÉCNICO PARA LA INTRODUCCIÓN DE LA VARIABLE AMBIENTAL EN LOS PLANES REGULADORES U OTRA PLANIFICACIÓN DE USO DEL SUELO”. Al respecto, resulta relevante señalar lo indicado en el apartado 2.2.2 de este procedimiento que indica:

“El mapa de zonificación de IFA, NO debe ser considerado ni interpretado como el mapa de zonificación de uso del suelo que genera el Plan Regulador o el Plan de Uso



del Suelo, por el contrario, es un insumo del componente de diagnóstico, que aplica la premisa ambiental y establece las bases para que las autoridades en conjunto con los otros actores sociales involucrados puedan decidir sobre los usos más acertados y apropiados que se darán al suelo del territorio objeto de la planificación”.

Como se puede observar, el decreto mismo, señala que la información generada por la aplicación del instrumento, forma parte de las fases de desarrollo de un plan regulador, de allí que la aplicación de la metodología no debe verse como un procedimiento separado y que se hace de forma independiente.

El concepto de “variable ambiental”, es en realidad una forma de señalar la “dimensión ambiental”, dado que se trata de una serie relativamente numerosa de factores ambientales que deben tomarse en cuenta. Una explicación más detallada de la Metodología se presenta en Astorga & Milano (2010).

Es importante tomar en cuenta que para cada uno de los factores ambientales que se introducen en los diferentes ejes ambientales de la metodología, existe una justificación legal, según el marco jurídico de la Ley Orgánica del Ambiente y otras leyes ambientales asociadas (ver Tabla 1 y secciones previas). Esto, adaptándose a las condiciones de escala de trabajo y al hecho práctico de generar información rápida a un costo que no incrementara el costo de la elaboración de los planes reguladores.

Así, es posible afirmar que la metodología señalada, es una forma de sintetizar, como un primer paso, los requerimientos de la nueva legislación ambiental (ver Tabla 1), para que se integren temas ambientales dentro de los planes de ordenamiento territorial. Visto así, la metodología representa una aproximación práctica al cumplimiento de esos requisitos, aspecto que, resulta clave para los nuevos planes reguladores.

## **2.4 Balance de la situación actual**

### **2.4.1 Evaluación de la gestión del INVU por la Contraloría General**

La Contraloría General de la República, realizó a finales de la década de los años noventa del siglo pasado, una evaluación de la gestión del INVU y permisos de construcción otorgados por esta institución. A pesar de que el informe en cuestión data de 1999, hace 12 años, la mayoría de las mismas siguen teniendo validez todavía hoy día.

Al respecto, llama la atención la conclusión no. 3, que señala textualmente:

“El estudio efectuado por esta Contraloría evidenció la ausencia de una integración de los mencionados entes y órganos, lo que ha provocado que el INVU no haya elaborado y puesto en marcha un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, según lo establece la Ley de Planificación Urbana, sino que ese Instituto, por medio de la Dirección de Urbanismo, se ha dedicado, con mayor énfasis, a otorgar permisos de construcción y de uso del suelo, y a brindar asesoría a las municipalidades, cuando ha sido solicitada por éstas, en materia

de elaboración de planes reguladores de esos gobiernos locales. Aunque esa Dirección confeccionó un Plan para la Gran Área Metropolitana, a dicho Plan no se le dio continuidad”. (El destacado no es del original).

Como puede observarse, ya para el año 1999, 17 años después de la entrada en vigencia del Plan GAM del año 1982, la Contraloría concluye que a dicho Plan no se le dio continuidad, e indica además, la Dirección de Urbanismo, se ha dedicado a otorgar permisos de construcción y de uso del suelo.

Cuatro años más tarde, en el año 2003, la Contraloría General de la República realiza una nueva “Evaluación de la gestión del desarrollo urbano en Costa Rica”, cuyos resultados se presentan en el Informe DFOE – SM – 11/2003.

Dentro de este informe destacan algunos aspectos clave que, por su actualidad, después de 8 años merecen ser recalcados.

En primer lugar, como parte del resumen del informe, la Contraloría, nuevamente analiza el hecho de que el Plan GAM de 1982, no haya tenido continuidad, subrayando las consecuencias ambientales de esto. Se señala textualmente:

“El Plan GAM fue instaurado mediante el Decreto Ejecutivo No 13583- VAH-OFIPLAN del 3 de mayo de 1982; no obstante el mismo responde a un modelo formal y conceptual típico que no es concordante con la realidad de hoy y que por falta de continuidad no ha producido la racionalidad y la eficiencia esperada. Una muestra de ello es que sólo catorce planes reguladores cantonales de los treinta y uno que conforman la GAM, han sido elaborados, siendo en unos casos, planes obsoletos e inconsistentes, y en otros casos ni siquiera se han puesto en práctica. Esta situación ha contribuido al deterioro de la calidad de vida de la población y de una creciente ineficiencia del sistema urbano de la GAM, situación que ya ha sido puesta de manifiesto por la Secretaría del PNDU, como son por ejemplo, el mal manejo de los desechos sólidos y líquidos, contaminación de los ríos y del aire, empresas e industrias ambientalmente no sanas, altos niveles de ruido, contaminación de acuíferos, construcción e impermeabilización de zonas de recarga”.

Referente a la gestión del INVU, en tema de la Gestión de la planificación urbana en el ámbito nacional, la Contraloría critica el incumplimiento del INVU y señala textualmente:

“Conforme a lo señalado anteriormente, el INVU tiene amplias competencias en materia de planificación urbana, lo cual no ha cumplido a cabalidad. Esta situación de incumplimiento ya ha sido señalada por la Contraloría General de la República en los informes N° 94/99 y N° 8/20001, en donde se señaló que el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo no había obtenido resultados

---

<sup>1</sup> Informe de un estudio sobre planificación urbana y permisos de construcción efectuada en la dirección de urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo N° 94/99, e Informe N° 8/2000.

satisfactorios en el ejercicio de las competencias que la ley le encarga en materia de planificación urbana”.

En el mismo informe, la Contraloría subraya que “en general, se observa que la escasa eficacia de la gestión de la planificación urbana, obedece a la poca capacidad del INVU para dar respuesta a los problemas derivados del desarrollo urbano”.

Por su parte, en lo referente al desarrollo de los planes reguladores cantonales y que implica directamente a las municipalidades, la Contraloría en ese informe del año 2003, muestra su preocupación por un avance muy limitado, al señalar:

En el ámbito municipal los estudios de la Contraloría General demuestran que solamente existen treinta y nueve planes reguladores urbanos en treinta y dos cantones del país, de los cuales catorce son planes generales que comprenden todo el ámbito cantonal y veinticinco son planes parciales que comprenden el ámbito distrital. En general, los planes reguladores son utilizados como un simple reglamento de zonificación para usos del suelo, y no como verdaderos instrumentos de ordenamiento con programas y proyectos definidos para lograr metas y promover el desarrollo local, la concertación, la participación ciudadana y la negociación con transparencia.

Como producto de la evaluación realizada por la Contraloría, ya para ese año del 2003, concluía que ya existía una especie de “agotamiento del modelo”, y señala la importancia IMPERATIVA de que se de un replanteamiento de la planeación y el desarrollo urbano:

“Es así que el contenido de los factores antes considerados, han llevado la gestión de la planificación urbana nacional a una crisis de la planeación y desarrollo urbano de los asentamientos humanos que impone el imperativo de replantearla, para pasar de una gestión física y regulatoria a un ordenamiento integral, con dimensiones social, económica y ambiental, que implica la formulación e implementación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano; y presupone la coordinación entre los niveles de gobierno, sectores de la administración pública, municipalidades y sociedad civil, en la definición de estrategias integradas que sienten las bases para la realización de proyectos de los que depende el desarrollo sostenible del país”.

Llama la atención que como producto de estos informes, se le da más impulso a la Secretaría de Planificación Urbana y al desarrollo del Plan Regional Urbano y Rural de la GAM (PRUGAM) que trabaja hasta principios del 2010, poco antes de que el INVU lo rechazara en abril de ese mismo año.

#### 2.4.2 Un ejemplo: resultados concretos del desarrollo urbano en la GAM

Como una muestra material de lo señalado por la Contraloría General de la República en los informes citados en la Sección Previa, es importante analizar brevemente, y de forma ilustrada la situación de la Gran Área Metropolitana del Valle Central, cuya

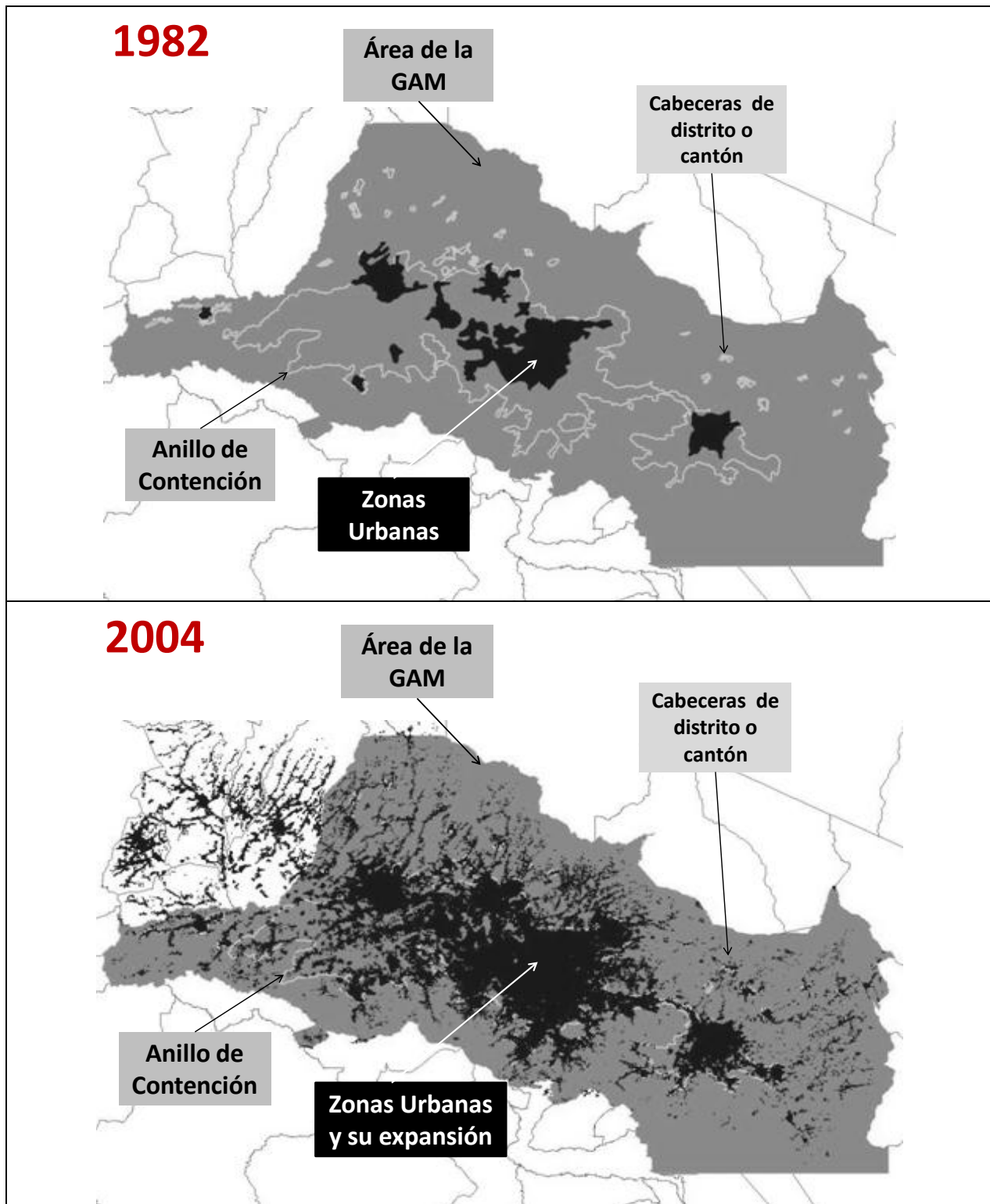
extensión es de 3.8 % del territorio del país, pero de gran importancia, dado que alberga a cerca del 60 % de la población del país.

En la parte superior de la Figura 2, se presenta el territorio de la GAM, con la situación de ocupación urbana al momento en que entró a regir el Plan GAM de 1982. Las zonas urbanizadas, identificadas como de color negro, se contienen dentro del denominado “Anillo de Contención” de la GAM. De acuerdo al Plan GAM de 1982, el desarrollo urbano fuera de ese anillo, solo se podía dar en las cabeceras de distrito indicadas en la figura antes citada. El resto del territorio, fuera del anillo, debería dejarse a protección. En la parte inferior de la Figura 2, se presenta la situación de expansión urbana para el año 2004, es decir, 22 años después de la entrada en vigencia del Plan GAM de 1982.

Como puede verse, las áreas urbanas “se derramaron” fuera del anillo de contención sin ningún orden y planificación. Esto, pese a que dentro del territorio dentro del anillo había áreas con potencial de desarrollo urbano. Se estima que las áreas urbanizadas fuera de la GAM alcanzan una superficie de 102 Km<sup>2</sup>, lo que equivale a una extensión similar a la del Cantón de Desamparados. Queda claro, de esta manera, lo señalado por la Contraloría General de la República, sobre el hecho de que el Plan GAM de 1982, no fue respetado, y más bien, se promovió un desarrollo urbano caótico y desarticulado.

El que se haya dado una expansión urbana desordenada fuera del anillo de contención, no solo tiene implicaciones serias desde el punto de vista urbano en el sentido de contar con una metrópoli coherente y articulada. El asunto se complica en la medida de que esa expansión urbana, fuera del anillo, generó que en muchos casos se ocuparan terrenos NO APTOS y con serias limitantes técnicas, incluso de muy alta vulnerabilidad a amenazas naturales como deslizamientos, inundaciones, amenaza volcánica y fallas geológicas activas, entre otros aspectos.

Fig. 2. Comparación de las zonas urbanizadas en la GAM entre 1982 y el año 2004. Es claro, que el anillo de contención no fue respetado y que se ha dado una expansión urbana desordenada y desarticulada.



### 2.4.3 Avances en la introducción de la variable ambiental

Con la promulgación del Decreto Ejecutivo No. 32967 – MINAE en mayo del 2006, una importante cantidad de municipios, iniciaron el proceso de introducir la variable ambiental en los planes reguladores. Se estima que para el año 2010, al menos 50 municipalidades del país, lo habían hecho, o bien estaban en el proceso de elaborar los informes de evaluación ambiental estratégica de sus planes reguladores. Esto además de otros territorios particulares, como planes reguladores regionales de la zona marítima terrestre, planes de manejo de áreas protegidas o planes de desarrollo de proyectos específicos.

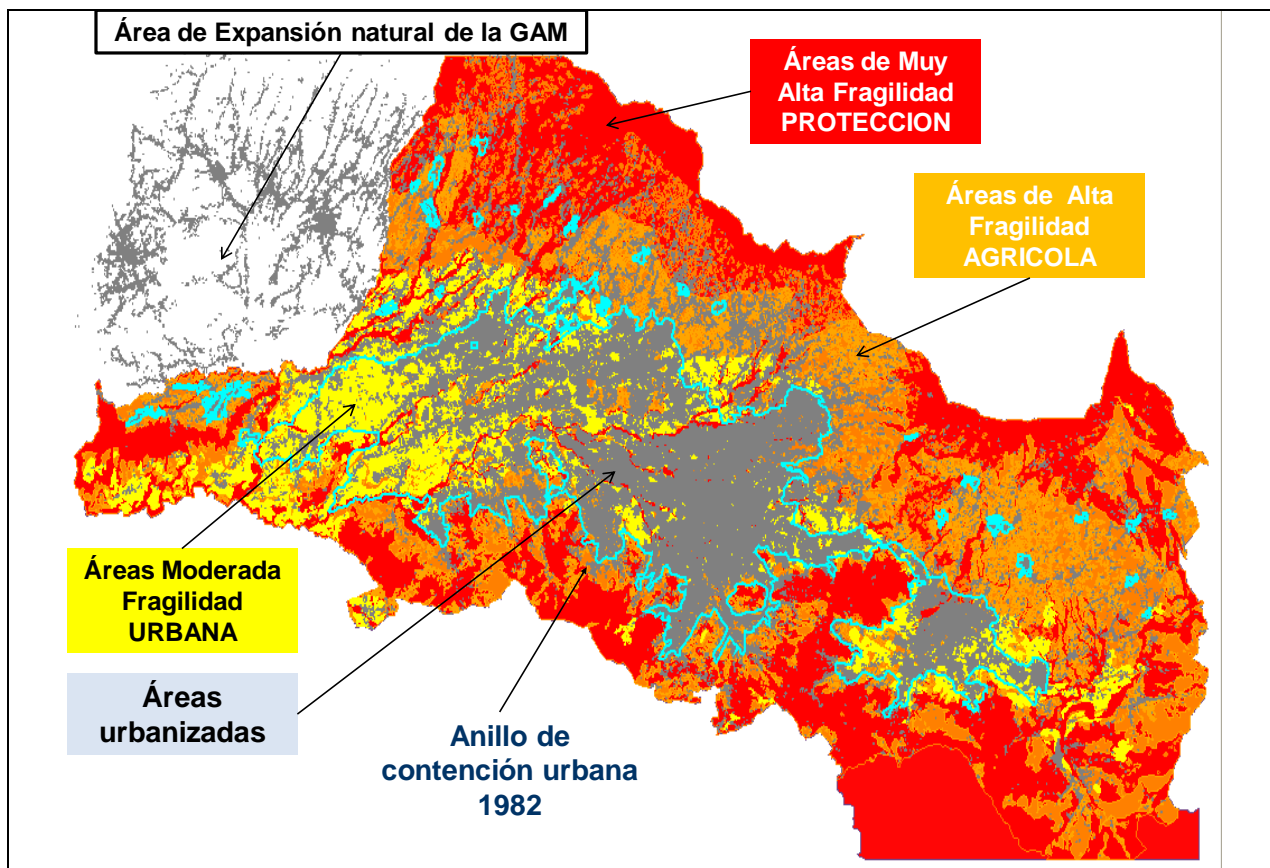
El caso más conspicuo lo representa el Plan Regional Urbano y Rural de la Gran Área Metropolitana (PRUGAM) del Valle Central de Costa Rica que, entre otros estudios, aplicó el decreto ejecutivo antes citado para los 31 municipios incluidos en el mismo y además para el Plan Regional. Los estudios técnicos ambientales y el Informe de EAE del Plan PRUGAM 2008 – 2030, obtuvieron viabilidad ambiental por parte de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) en noviembre del año 2009. También, 12 municipalidades recibieron la viabilidad ambiental de sus planes reguladores.

Uno de los principales productos de la aplicación del Decreto de introducción de la variable ambiental, es el desarrollo de un mapa de zonificación de fragilidad ambiental, que permite identificar y reconocer las limitantes técnicas que puede presentar un espacio geográfico para su desarrollo. Limitantes, vinculadas a aspectos de geooptitud (atributos geomecánicos de las rocas, procesos de erosión – sedimentación, características hidrogeológicas y condiciones de amenazas naturales: deslizamientos, fallas geológicas, inundaciones, sismicidad, volcanismo, entre otras); de edafooptitud (condición de los suelos), Biooptitud (ecosistemas) y Antropooptitud (usos humanos del suelo). La obtención de estos mapas de fragilidad y la descripción de las limitantes ambientales de cada zona, permite definir usos del suelo sostenibles para cada zona, según la capacidad de carga del terreno en particular y a fin de mantener en equilibrio la huella ecológica del suelo del espacio geográfico.

En la Figura 3 se presenta una sobreposición del desarrollo urbano del año 2004 ilustrado en la Figura 1, sobre las zonas de fragilidad ambiental identificadas por el PRUGAM (Astorga et al., 2008 a - c). Como puede observarse, el desarrollo urbano en la GAM, ha generado un significativo y severo desbalance en el uso del suelo, de manera que se han urbanizado zonas de muy alta fragilidad ambiental y con muchas limitantes técnicas, mientras que otras zonas de mayor potencial, no se han urbanizado.

Resulta así paradójico que la parte más importante del país, referente a la concentración de población, siga sin disponer de una efectiva y eficiente planificación territorial y que más bien, lejos de que se estén resolviendo los problemas, estos parecen estar agravándose. Un verdadero llamado de atención que no debería propagarse por el resto del país.

**Fig. 3. Sobreposición de las zonas urbanizadas en la GAM del año 2004 respecto a las zonas de fragilidad ambiental identificadas por el PRUGAM en el año 2008. Como puede verse muchas zonas de alta (color naranja) y muy alta fragilidad ambiental (color rojo), fueron urbanizadas con poco criterio técnico, pese a que había zonas con mejor potencial de desarrollo urbano (zonas amarillas) dentro del mismo anillo de contención del Plan GAM.**



### 3. Problemática de la falta de ordenamiento territorial integral

#### 3.1 Costo de los desastres

Un estudio reciente del Ministerio de Planificación señala que para el periodo 1988 – 2009, el costo de los desastres es de \$ 1823 millones. Este costo se debe considerar “mínimo”, en la medida de que solo se refiere a los desastres que han generado la promulgación de un decreto de emergencia. Es desconocido el dato sobre el costo real de los “otros desastres” que, por su naturaleza (principalmente local) no ha sido objeto de un decreto de emergencia. Además, al dato señalado, habría que incluir los costos de los desastres del año 2010, que solo para el caso de la Tormenta Thomas, fue de de \$ 71 millones (LN, 17.02.2011).

De esta manera, de manera general y aproximada, es posible afirmar que el costo económico mínimo de los desastres por año en el país es de poco más de \$ 86 millones

que al precio de cambio actual, representa aproximadamente 43 mil millones de colones por año. Esta cifra resulta altamente preocupante en la medida de que ese costo es “acumulativo” y se suma a los de los años siguientes, de forma tal que conforme pasa el tiempo, reduce la capacidad de respuesta del país y además, hace retroceder su desarrollo económico y social. Un dato que corrobora lo anterior es el anuncio del Ministro Francisco Jiménez del MOPT de que el país requiere \$ 200 millones al mes para rescatar vías (LN: 17.11.2011). Vías que se han ido deteriorando, en gran medida, como consecuencia de los desastres y en razón de que su ubicación no ha sido la óptima, respecto a las áreas de amenazas y peligros naturales

Además, de lo anterior, el costo de los desastres no solo se debe valorar en base a las frías cifras económicas que, aunque muy altas para un país como Costa Rica, su alcance humano y para la vida en general, tiene costos y secuelas de mucho mayor valor: ¿Cuántas personas han muerto o fueron heridas? ¿Cuántas familias han perdido sus bienes y no los han podido reponer? ¿Cuántos bienes inmateriales y sueños de progreso fueron cambiados por frustración e impotencia? Es difícil, hacer una valoración de estos factores, pero es claro que desde punto de vista, los desastres también tienen un enorme valor.

### **3.2 Problemas ambientales principales**

El hecho de que el uso del suelo y el desarrollo de construcciones, no se ajusten a un ordenamiento del territorio, de tipo integral, no solo tiene consecuencias negativas en el ámbito de los desastres, sino también en otros campos ambientales importantes.

Desde el punto de vista hidrogeológico, muchas áreas de recarga acuífera y vulnerables a la contaminación, han sido urbanizadas, con lo que se inducido un severo efecto ambiental negativo a un recurso natural estratégico como las aguas subterráneas. La impermeabilización de las áreas de recarga acuífera y el uso de sistemas de tanques sépticos en áreas no aptas para ello, han inducido y siguen provocando contaminación de acuíferos y fuentes de aguas subterráneas. Un problema muy serio en la GAM, debido a que un porcentaje significativo del agua proviene de estas fuentes.

Las zonas de bosques y de aptitud forestal, han sido afectadas por inadecuados usos del suelo. Solo en la GAM, de los 700 Km<sup>2</sup> de terrenos de aptitud forestal y cubiertos con bosques, han sido objeto de deforestación más del 60 %, provocando un desbalance ambiental y una significativa cadena de impactos que involucran temas como la afectación de ecosistemas, daños a corredores biológicos, impactos severos en el paisaje y desertificación, debido al deterioro del suelo en áreas de alta pendiente desprovistos de cobertura vegetal.

Se mencionan dos ejemplos principales a modo de ilustración. No obstante, son muchos los factores ambientales impactados como consecuencia de la falta de un ordenamiento del territorio en el país.



## **4. Síntesis de los principales problemas existentes y propuestas de solución**

### **4.1 Introducción**

A fin de facilitar la visualización del problema de una ausencia integral y efectiva de ordenamiento territorial en el país y de establecer una posible base de solución a los problemas identificados, en lo que sigue se presenta una síntesis de los 7 problemas principales y sus posibles soluciones, dentro de un marco de ejecución de corto, mediano y largo plazo.

### **4.2 Problema 1: No se cuenta con una Ley de Ordenamiento del Territorio**

Es claro que en el país no hay Ley de Ordenamiento del Territorio, y en su defecto se cuenta con una serie de leyes ambientales promulgadas desde 1995 (ver Tabla 1) que desarrollan campos específicos, pero que requieren de una mayor coherencia y consistencia entre sí, dado que pasan de lo general a lo específico y detallado, sin una transición apropiada. A estas leyes se suman numerosas resoluciones de la Sala Constitucional en materia de ordenamiento territorial (ver Astorga & Milano, 2009).

Propuesta de solución:

A mediano o largo plazo, desarrollar una Ley de Ordenamiento del Territorio que incluya también el espacio marino bajo jurisdicción del país (Zona Económica Exclusiva).

Pese a que es una solución de largo plazo, es importante iniciar la elaboración de la propuesta lo antes posible, dado que el tema irá tomando cada vez más importancia a futuro.

Esta elaboración no debe ser el producto de un sector interesado y específico, por el contrario, debe ser elaborado dentro de un marco participativo amplio y concreto.

Para ello, como se plantea más adelante, el desarrollo y conformación de un Ente Técnico Consultivo en ordenamiento territorial, sería una útil base de arranque para este trabajo, en particular si se cuenta con una importante representación de las municipalidades.

### **4.3 Problema 2: ausencia de una política integral de ordenamiento territorial.**

Resulta sorprendente que a sabiendas de que se presenta el Problema 1, antes detallado, con el agravante de que existen diversas entidades gubernamentales involucradas en tema del ordenamiento del territorio (ver Figura 4), no se haya promulgado todavía una Política integral de ordenamiento territorial.

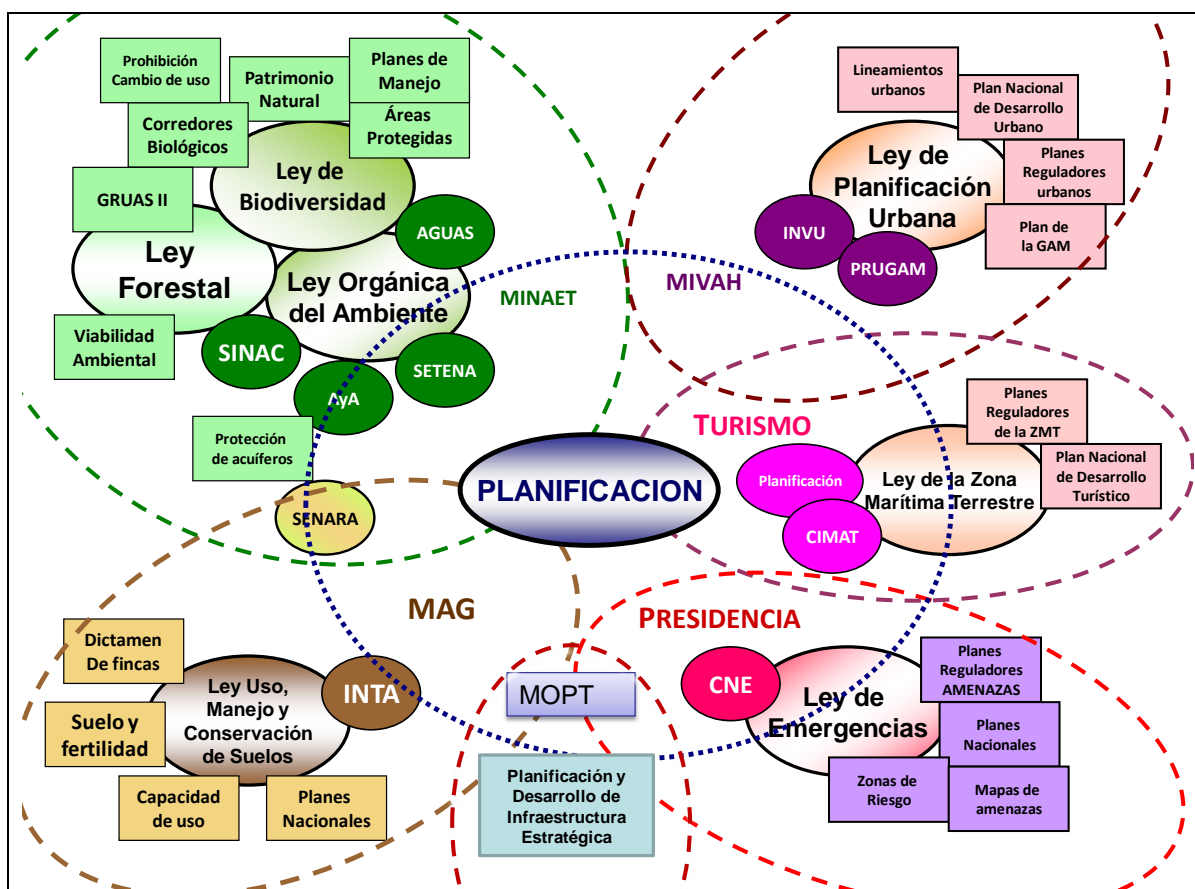
Esta política, tiene que partir del hecho de servir de base para fijar lineamientos ordenadores y concretos en la materia, a fin de fijar un derrotero común. Como parte de la política deben surgir mandatos que establezcan un sistema de coordinación entre las diferentes instancias involucradas y les delimite, con criterio técnico, sus alcancen

en el proceso. Además, apoyándose en la legislación existente, y dentro de un marco constructivo, debe procurar el desarrollo de una serie de herramientas técnicas comunes para todos los actores.

Propuesta de solución:

Urge elaborar en el menor plazo posible una Política Integral de Ordenamiento territorial. De forma previa han sido elaboradas algunas propuestas que podrían ser consideradas como base de trabajo. Es una tarea planteada por parte del Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014, pero que requiere ser elaborada dentro de un marco participativo amplio. Implica un intenso proceso de trabajo que no se debe postergar más.

**Fig. 4. Entidades del gobierno central relacionadas con el tema del ordenamiento del territorio. Como puede verse, hay una clarísima dispersión que requiere se ordenada por medio de una Política Integral de Ordenamiento del Territorio.**



#### **4.4 Problema 3: hay confusión con el hecho de asumir que la planificación urbana es lo mismo que la planificación territorial**

Debido a que durante más de 30 años, la única planificación de uso del suelo se realizó al amparo de la Ley de Planificación Urbana, se creó la costumbre de considerar que hacer eso, era hacer ordenamiento del territorio. Aspecto que éste, que todavía hoy sigue generando confusión cuando se sigue considerando la Dirección de Urbanismo del INVU, el ente que aprueba o no, planes de ordenamiento territorial, cuando lo que ha hecho es trabajar en planes de desarrollo urbano que, en general son aspectos bastante distintos.

Existen varios elementos que demuestran esta situación. Una de ellas de la forma en que se organizó territorialmente la Gran Área Metropolitana con el Plan GAM de 1982, en el que se dividió el territorio en dos grandes Macrozonas, la que estaba contenida dentro del anillo de contención que era urbanizable y la que estaba fuera, quedaba como zona de protección absoluta. El tiempo demostró que este modelo “inflexible”, con solo el criterio urbano, NO ES FUNCIONAL (ver atrás).

Otro elemento de esto es el Reglamento Nacional de Fraccionamiento y Urbanizaciones, aprobado por el INVU en el año 1982 y que, a pesar de algunas modificaciones posteriores, al haberse realizado con criterio eminentemente urbano, sin integrar otros conceptos ambientales, es posiblemente el causante principal de muchos de los grandes problemas ambientales que se detectan hoy en todo el país. No se debe olvidar que este reglamento opera cuando no hay planes reguladores, y es entonces el principal causante del desarrollo urbano en áreas con limitantes técnicas. Por ejemplo, según ese reglamento, uno de los criterios principales para definir la densidad habitacional de un terreno se deriva del hecho de que las pruebas de infiltración muestren que el mismo tiene buena capacidad de infiltración. Esto, porque el drenaje para los tanques sépticos requerirían menor área y de esa manera se podrían poner más casas. Lo paradójico de ese criterio es que esos terrenos con buena permeabilidad, constituyen áreas de recarga acuífera y por tanto son vulnerables a la contaminación. Algo similar, se puede decir respecto al tema del parcelamiento agrícola o forestal, bajo cuyo argumento, se han emprendido desarrollos inmobiliarios en zonas de montaña, boscosas y de alta pendiente, como el caso de Guanacaste y la Fila Costeña. Como se ve, ese divorcio entre los lineamientos urbanos y los criterios técnicos, que todavía hoy prevalecen, es un asunto muy serio que requiere una enmienda urgente.

Finalmente, otro elemento más reciente se relaciona a deseo del INVU de expandir el anillo de contención de la GAM, cuya última acción se dio en Febrero del 2010 por medio de un decreto ejecutivo que hoy se encuentra impugnado. El anillo se habría 200 metros para expansión urbana, sin considerar temas ambientales determinantes.

#### **Propuesta de solución:**

En primer lugar, es urgente que las municipalidades, desde el alcalde, el concejo municipal, hasta sus unidades técnicas, tomen conciencia de que los planes

reguladores no son SOLAMENTE URBANOS. Como se ha visto en el Capítulo anterior, además de cumplir los requisitos urbanísticos de la Ley de Planificación Urbana, aún vigente; los planes reguladores deben integrar una serie de factores ambientales importantes establecidos en otras leyes surgidas desde el año 1995. De esta manera, se debe entender que se trata de Planes de Ordenamiento Territorial, que además del tema urbano, se refieren a la protección de bosques y ecosistemas, a la determinación de áreas de riesgo, a la protección y manejo racional del suelo y los recursos naturales en particular, los recursos hídricos y la biodiversidad. De acuerdo con lo anterior, es muy importante que el IFAM elabore un plan de capacitación a las municipalidades en este tema.

En segundo lugar, es de suma importancia que la Política de Ordenamiento Territorial que debe impulsarse en el menor plazo posible, genere lineamientos concretos para ordenar las competencias de los diferentes entes vinculados al ordenamiento territorial. En el caso de la Dirección de Urbanismo del INVU, debe quedar claro que al ser su alcance dentro de la perspectiva URBANA, por lo que debe limitarse a ese campo, supliendo los otros componentes ambientales en la perspectiva de la viabilidad ambiental que otorga la SETENA. El hecho de que ambas instancias tengan un conflicto de competencias por revisar los mismos temas, puede resultar contraproducente. Al respecto, es muy importante ordenar el alcance que tiene la revisión y la viabilidad ambiental que otorga la SETENA.

Finalmente, es muy importante que se conforme un ENTE TECNICO CONSULTIVO EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, de amplia participación, que sirva de elemento de discusión abierta para los diferentes problemas que se irán presentando en esta materia.

#### **4.5 Problema 4: muy limitado desarrollo de planes reguladores urbanos y costeros y no desarrollo o aplicación de planes regionales y nacionales**

De acuerdo con el Informe de la Contraloría General de la República del año 2003 (DFOE – SM – 11 – 2003), para ese año existían *“treinta y nueve planes reguladores urbanos en treinta y dos cantones del país, de los cuales catorce son planes generales que comprenden todo el ámbito cantonal y veinticinco son planes parciales que comprenden el ámbito distrital; además de ciento veintiuno planes reguladores costeros”*. De acuerdo con el área cubierta por esos planes para ese momento, es posible afirmar que la misma cubría cuando mucho un 10 % del territorio del país, lo cual resulta muy poco para un periodo de 35 años de existencia de Ley de Planificación Urbana. Esta situación, no parece haber cambiado mucho desde esa última evaluación de la Contraloría hasta el momento.

Además, como señaló también la Contraloría, el Plan GAM de 1982 no tuvo continuidad por parte del INVU, ni tampoco el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Esta situación derivó, en el caso de la GAM, en un desarrollo urbano caótico y poco coherente. Por su parte, a nivel del país, el hecho de que se aplicara como sustituto de la zonificación de los planes reguladores el Reglamento Nacional de Fraccionamiento y Urbanizaciones, condujo a que también se dieran problemas de desarrollo urbano.

Por otro lado, el hecho de que los mismos planes reguladores aprobados y puestos en vigencia, no integraran de forma apropiada la variable ambiental ha generado problemas ambientales significativos.

En síntesis, es posible afirmar que a pesar de que la Ley de Planificación Urbana tiene ya cerca de 43 años de aplicación, el objetivo fundamental de su creación, en la práctica prácticamente no se ha cumplido, o se ha hecho de forma muy limitada. La gran mayoría de los territorios del país, siguen sin contar sin planes de ordenamiento urbano y el reglamento que aplica en su lugar, tiene deficiencias técnicas que requieren ser mejoradas lo antes posible.

### **Propuesta de solución:**

En primera instancia, URGE modificar y modernizar el Reglamento Nacional de Fraccionamiento y Urbanizaciones, a fin de que integre con buen criterio técnico, los factores ambientales que establece la legislación y que le de instrumentos útiles a las municipalidades para que puedan dar usos del suelo y permisos de construcción bien sustentados. Esto, mientras tanto, las municipalidades elaboran y ponen en vigencia Planes de Ordenamiento Territorial de sus cantones.

En segunda instancia, es urgente que se amplíe, modifique y modernice el Consejo y Secretaría de Ordenamiento Urbano y se transforme en Consejo y Secretaría de Ordenamiento Urbano y TERRITORIAL. Esto a fin de que esta instancia, sirva de coadyuvante al INVU y la Dirección de Urbanismo, en la revisión y aprobación de los diferentes planes de ordenamiento territorial que se están generando y se generarían en el futuro.

Todo esto, mientras se acoge e implementa la disposición realizada por la Contraloría General de la República en el año 2003, y en la que señala textualmente lo siguiente: *“elaborar las iniciativas que competan para la promulgación de los decretos ejecutivos que correspondan y los proyectos de ley ante la Asamblea Legislativa, con el fin de que se promuevan las reformas legales y su correspondiente reglamentación para establecer la rectoría de la planificación del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, de manera que disponga de capacidad jurídica, financiera y administrativa para el cumplimiento técnico, objetivo, eficiente y eficaz de las funciones atinentes a ese campo”*.

Dentro de este contexto debe plantearse como meta la elaboración de una Ley de Ordenamiento Territorial, que permita hacer una efectiva e integral transformación del sistema imperante.

#### **4.6 Problema 5: urge tomar conciencia de que el ordenamiento y planificación del territorio cambió y está en marcha desde el año 1995 y el papel cada vez más activo de las municipalidades**

No todos los sectores interesados, incluyendo las autoridades, no asimilan o acepten, el hecho que hay dos historias diferentes en materia de ordenamiento, la de de tipo urbano (antes de 1995) y la de tipo integral y ambiental (después de 1995), representa una problema en la medida de que, se siguen planteando obstáculos y objeciones que lejos de favorecer un avance, hacen que se retroceda y se cuestionen decisiones ya realizadas. Esto ha hecho que la fase de cambio de la planificación urbana a la territorial se haya hecho cada vez más larga, con las consecuencias que eso tiene para todos.

Se debe tener claro que debido a que la misma Sala Constitucional ha emitido lineamientos, se han promulgados leyes ambientales y además instrumentos técnicos que ha regido el desarrollo de los planes reguladores y de los planes de ordenamiento territorial desde hace ya varios años y que ha involucrado a cerca de 50 municipalidades hasta el momento.

Por otro lado, se debe tomar en cuenta la circunstancia de que las nuevas leyes ambientales (ver Tabla 1) dan mandatos específicos a las municipalidades para que integren elementos vinculados a la protección del bosque, de los recursos hídricos, de la biodiversidad, del suelo y también de la gestión del riesgo, con énfasis en el trabajo preventivo, como parte de los planes reguladores.

Estas leyes hacen que las municipalidades sean agentes más activos en materia de protección del ambiente y del manejo sostenible de los recursos naturales.

Durante los últimos años se han desarrollado planes reguladores, muchos de los cuales ya cuentan con viabilidad ambiental, incluso el Plan Regional de la GAM 2008 – 2030, elaborado por el PRUGAM, ya cuenta con viabilidad ambiental. No obstante, todavía se está a la espera de que los planes reguladores urbanos sean aprobados por el INVU para iniciar su implementación. Esta situación de “limbo” que se ha dado durante los últimos años requiere ser resuelta en el menor plazo posible.

Hay urgencia de que las municipalidades otorguen usos del suelo con mayor criterio y técnico, en cumplimiento de la legislación vigente, y en particular de permisos de construcción, en particular aquellos que pueden poner en situación de riesgo a las personas, debido a autorizaciones de construcción en sitios vulnerables a las diversas amenazas naturales.

##### Propuesta de solución:

Debido a que los planes reguladores deben ser objeto de revisión cada cinco años, y dado que algunos de ellos ya disponen de viabilidad ambiental, se hace urgente que los mismos entren en un proceso de revisión, aprobación y entrada en vigencia en el menor plazo posible.

Para ello, se requiere que la Dirección de Urbanismo del INVU, agilice el proceso de revisión y se concentre en el tema urbano, dejando que los otros factores sean regidos por el temario cubierto en la Viabilidad Ambiental otorgada por la SETENA.

Por otro lado, es indispensable que la Junta Directiva del INVU, o en su defecto, el Poder Ejecutivo, establezca plazos para la revisión de los planes reguladores y también, se promueva un ajuste al sistema tarifario establecido por el INVU para la revisión de los planes reguladores.

#### **4.7 Problema 6: importancia de desarrollar un proceso gradual, de mejoramiento continuo en el ordenamiento del territorio**

Con el hecho de que se haya avanzado, durante los últimos años, en el paso del ordenamiento urbano al territorial, más integral; se han abierto importantes expectativas de parte de diferentes grupos técnicos interesados en el tema. Esto ha llevado a que, en medio de estas expectativas, estos grupos soliciten que cada vez se incluyan más temas en los estudios técnicos, situación que de no controlarse pueden llevar al traste con el avance obtenido. Al respecto es muy importante que se tome en cuenta que el proceso debe ser gradual y paulatino. No es posible hacer los cambios en un periodo de tiempo corto. En esta línea de acción, es relevante que se haga conciencia en todos esos sectores y además, que se apliquen los canales legales instaurados para desarrollar los cambios y mejoras sugeridas.

El problema que suscita el que se tenga el país dividido en 81 territorios cantonales (ver Figura 4), cuya delimitación no tiene criterios técnicos de unidad geográfica, como una cuenca, lo que de no tomarse en cuenta puede conllevar a que cada territorio de gobierno local planifique con criterios diferentes, y se produzca así un “mosaico” de usos del suelo no concordantes y faltos de coherencia y consistencia técnica.

Para ello, existe necesidad de que los municipios que formen parte de unidades territoriales o cuencas hidrográficas, logren realizar acuerdos para desarrollar planes regionales y subregionales de ordenamiento territorial y así disponer de lineamientos coherentes para el desarrollo de los planes locales.

#### **Propuesta de solución:**

Además de realizar la capacitación a las diferentes instancias municipales, es importante realizar talleres de trabajo con los diferentes sectores interesados en el tema del ordenamiento territorial, incluyendo ONG, instituciones y la Academia, a fin de que se cobre conciencia del proceso de gradualidad que debe tener el sistema.

El IFAM debe promover ante el Poder Ejecutivo el desarrollo de una regulación, que fije los lineamientos para que se desarrollen Planes de Ordenamiento integrales (no solo urbanos), a nivel nacional, regional, subregional y local (cantonales y costeros) que sean coherentes y consistentes entre sí.

Además, se debe promover el que las municipalidades que se circunscriban dentro de una unidad geográfica trabajen coordinadamente.

Finalmente, se hace indispensable clarificar el alcance y el papel de las municipalidades en la aplicación de los planes de manejo de suelos (MAG) y la coordinación correspondiente con los CNE respecto a la gestión del riesgo.

#### **4.8 Problema 7: relevancia de equilibrar posiciones entre diferentes grupos de presión por medio de un diálogo abierto y transparente**

El ordenamiento del territorio provoca muchos conflictos de intereses. Costa Rica no escapa a esta situación. Por eso, existen grupos de presión que, por un lado, conocen que se pueden dar limitaciones al uso del suelo y ante esto, se oponen que se elaboren y pongan en funcionamiento planes reguladores; por otro lado, existen otros grupos de presión que, por no conocer la situación a fondo, no participan del proceso, asumen un papel muy pasivo, de manera que no coadyuvan y generan “contrapeso” para que se aprueben los planes reguladores o los planes de ordenamiento del territorio.

Propuesta de solución:

Promover la discusión abierta de los argumentos que se esbozan en pro y contra de los procesos de ordenamiento del territorio. Al respecto la realización de talleres abiertos representa una útil herramienta. Por otro lado, el desarrollo, antes propuesto de un Ente Técnico Consultivo en materia de Ordenamiento Territorial que reúna a los diferentes sectores de pensamiento es muy importante como forma de canalizar la discusión hacia aspectos técnicos, que realmente busquen soluciones y no hacia los argumentos subjetivos que obstruyen el que se logren productos concretos.

### **5. Conclusiones**

Como en muchos otros países, el tema del ordenamiento territorial resulta ser conflictivo desde el punto de vista social y también político. Desata muchas pasiones e intereses. No obstante, es una prioridad fundamental dado que es la clave para promover del desarrollo sostenible de los cantones, las cuencas hidrográficas y del país en general.

En el caso de Costa Rica, debido a que no tiene Ley de Ordenamiento Territorial la situación es compleja, dado que existen una serie de leyes vinculadas con el tema, así como instituciones centralizadas y descentralizadas que participan, en muchos casos, con su propia agenda y objetivos en el tema. Además a ellos, se suma el hecho de que la historia del ordenamiento territorial en el país, tiene dos partes, separadas por la promulgación de la Ley Orgánica del Ambiente en el año 1995.

Antes de 1995, y todavía unos años después, no se realizaba ordenamiento territorial integral, sino que era ordenamiento urbano, según lo establece la Ley de Planificación Urbana del año 1968. Durante 35 años el ordenamiento urbano avanzó relativamente poco, al punto que el área cubierta con planes reguladores cantonales totales o



parciales y costeros, no superó el 10 % del territorio nacional. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano nunca fue elaborado y el único Plan Regional, el Plan GAM de 1982, no tuvo seguimiento y fue irrespetado en muchos aspectos, lo que ha convertido a la Gran Área Metropolitana del Valle Central en una ciudad caótica, desarticulada y disfuncional. Donde no existen planes reguladores, opera como principal herramienta un Reglamento Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, que por no estar correctamente articulado con la parte ambiental, ha generado significativas no conformidades en los usos del suelo y permisos de construcción que de él se han derivado.

A partir de 1995, se promulgan una serie de importantes leyes que tienen un vínculo directo con el ordenamiento del territorio y que, junto con resoluciones vinculantes de la Sala Constitucional, cambian de forma sustancial el tipo de ordenamiento de uso del suelo en el país. Se pasa del ordenamiento urbano, a un ordenamiento territorial más integral, que tiene una clara visión ambiental. Los planes de ordenamiento territorial están obligados a integrar la variable ambiental, incluyendo temas de protección de los bosques, de las áreas protegidas, de las áreas de recarga y descarga acuífera, de la biodiversidad, de los recursos naturales, del suelo, y en particular, de la gestión de riesgo, el cual es clave en un país geológicamente activo como Costa Rica.

Por su parte, las municipalidades durante todo ese tiempo, han funcionado, en la gran mayoría de los casos, como un ente pasivo, a la espera de contar presupuestos o con personal, para desarrollar sus planes reguladores. Debido a que por mandato constitucional y legal, los gobiernos locales juegan un papel fundamental en el ordenamiento del territorio, se hace indispensable que se conviertan en un ente más proactivo, que asuma un rol proponente de soluciones concretas en materia del ordenamiento del territorio.

En este contexto, además de plantear los principales problemas detectados y como parte una labor proactiva y propositiva de búsqueda de soluciones, a modo de base para discusión, se han definido un conjunto de acciones estratégicas a seguir:

1. Desarrollar, de forma participativa, una propuesta Ley de Ordenamiento del Territorio que incluya también el espacio marino.
2. Elaborar una propuesta de Política Integral de Ordenamiento territorial para el país.
3. Elaborar e implementar un plan de capacitación a las municipalidades sobre el desarrollo, revisión, aprobación e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial y su diferencia con los planes reguladores urbanos.
4. Conformar un ENTE TECNICO CONSULTIVO EN MATERIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL que, sirva de base de trabajo para las tareas planteadas.
5. Modificar y modernizar el Reglamento Nacional de Fraccionamiento y Urbanizaciones a modo de propuesta, a fin de que sustituya al instrumento actualmente existente.
6. Elaborar la propuesta que amplíe, modifique y modernice el Consejo y Secretaría de Ordenamiento Urbano y se transforme en Consejo y Secretaría de Ordenamiento Urbano y TERRITORIAL.

7. Elaboración de una propuesta al Poder Ejecutivo para que se establezcan plazos para la revisión de los planes reguladores cantonales, los procedimientos y alcances de la revisión y que se revise el tarifario del INVU para tal fin.
8. Realizar talleres de trabajo con los diferentes sectores interesados en el tema del ordenamiento territorial, incluyendo ONG, instituciones y la Academia, a fin de discutir el proceso de gradualidad que debe tener el sistema de ordenamiento territorial y la elaboración de una ruta de trabajo en ese sentido.
9. Elaborar una propuesta de una regulación, que fije los lineamientos para que se desarrollen Planes de Ordenamiento integrales (no solo urbanos), a nivel nacional, regional, subregional y local (cantonales y costeros) que sean coherentes y consistentes entre sí.
10. Promover la organización de los gobiernos locales, conformando redes de trabajo, para que las municipalidades que se circunscriban dentro de una unidad geográfica trabajen coordinadamente.
11. Clarificar el alcance y el papel de las municipalidades en la aplicación de los planes de manejo de suelos (MAG) y la coordinación correspondiente con los CNE respecto a la gestión del riesgo.
12. Promover, por medio de diversos sistemas, incluyendo la realización de talleres, la discusión abierta de los argumentos que se esbozan en pro y contra de los procesos de ordenamiento del territorio y las propuestas de mejoramiento.

## 6. Bibliografía

- Astorga, A., Mende, A., Rodríguez, M., Piedra, M., Ramírez, S., Campos, L., Salazar, M., Núñez, C. (2008a): Introducción de la dimensión ambiental en el Plan de Ordenamiento Urbano de la Gran Área Metropolitana, Valle Central, Costa Rica. Aplicación del Método de Índice de Fragilidad Ambiental según el procedimiento definido en el Manual Técnico de Evaluación de Impacto Ambiental por medio del Decreto Ejecutivo No. 32967 – MINAE (Primera Fase de Zonificación de IFA). Informe Final: Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica. – Consorcio INDECA – ASTORGA para el PRUGAM. Informe Técnico Final. Proyecto I – O – 0205 – 06 – IT – PRUGAM, 293 p. (San José).
- Astorga, A., Mende, A., Rodríguez, M., Piedra, M., Ramírez, S., Campos, L., Salazar, M., Núñez, C. (2008b): Estudio de base territorial ambiental: lineamientos ambientales de sustento para el Plan GAM. Basado en la aplicación del Método de Índice de Fragilidad Ambiental según el procedimiento definido en el Manual Técnico de Evaluación de Impacto Ambiental por medio del Decreto Ejecutivo No. 32967 – MINAE (Primera Fase de Zonificación de IFA). Informe Final: Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica. – Consorcio INDECA – ASTORGA para el PRUGAM. Informe Técnico Final. Tomo IV. Proyecto I – O – 0205 – 06 – IT – PRUGAM, 117 p. (San José).
- Astorga, A., Mende, A., Astorga, Y., Arce, R., Espinoza, R. & Díaz, J. (2008c): Análisis de Alcance Ambiental del Plan GAM. Aplicación del Método de Índice de Fragilidad Ambiental según el procedimiento definido en el Manual Técnico de Evaluación de Impacto Ambiental por medio del Decreto Ejecutivo No. 32967 – MINAE (Segunda Parte – Análisis de Alcance Ambiental). Informe Final: Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica. Universidad de Costa Rica para el PRUGAM. Informe Técnico Final. Proyecto I – O – 0205 – 06 – IT – PRUGAM, 222 p. (San José).
- Astorga, A. & Milano, A. (2009): Marco jurídico y alcances técnicos de la introducción de la variable ambiental en los planes reguladores y otra planificación de uso del suelo. Documento Técnico elaborado para la Federación de Municipalidades del Área Metropolitana (FEMETROM), 87 p. (inédito).
- Gómez, D. (2002): Ordenación Territorial. Ediciones Mundi-Prensa, Editorial Agrícola Española S.A., 704 p. (Madrid).