

De conformidad con las disposiciones del artículo 113 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el Departamento Secretaría del Directorio incorpora el presente texto al Sistema de Información Legislativa (SIL).

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 15 Y 70 Y ADICIÓN DE LOS TRANSITORIOS
IV Y V, DE LA LEY DE PLANIFICACIÓN URBANA, LEY 4240 DE 15 DE
NOVIEMBRE DE 1968 Y SUS REFORMAS, PARA FOMENTAR LA
APROBACIÓN LOS PLANES REGULADORES CANTONALES**

PABLO SIBAJA JIMÉNEZ

DIPUTADO

PILAR CISNEROS GALLO

DIPUTADA

EXPEDIENTE N°24.108

PROYECTO DE LEY

REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 15 Y 70 Y ADICIÓN DE LOS TRANSITORIOS IV Y V, DE LA LEY DE PLANIFICACIÓN URBANA, LEY 4240 DE 15 DE NOVIEMBRE DE 1968 Y SUS REFORMAS, PARA FOMENTAR LA APROBACIÓN LOS PLANES REGULADORES CANTONALES

Expediente N°24.108

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La planificación urbana es una herramienta vital para el desarrollo de todas las actividades humanas, la Contraloría General de la República ha manifestado que:

La urbanización trae consigo desarrollo, pero gestionada sin una visión sistemática y coordinada, es el origen de externalidades negativas que se trasladan a la ciudadanía y al uso de los fondos públicos. Cuando se tarda horas en desplazarse al trabajo, cuando no se tiene acceso a áreas públicas o infraestructura, o cuando vemos construcciones en la vera del río que lo contaminan y hacen que esa agua ya no sea potable, ahí se materializan esas externalidades.¹

Los Planes Reguladores son la principal herramienta técnica y jurídica para el control del desarrollo urbano dentro de los límites jurisdiccionales de las municipalidades, la Ley de Planificación Urbana, Ley 4240 del 15 de noviembre de 1968, establece la siguiente definición:

Es 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

¹ Contraloría General de la República, Informe de Seguimiento de la Gestión Pública, “*Sobre la capacidad de los gobiernos locales del GAM para llevar a cabo individual y articuladamente la planificación urbana y el ordenamiento territorial*”. Consultado en, https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2021/SIGYD_D/SIGYD_D_2021005470.pdf

la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas.²

Aunado a lo anterior, se ha desarrollado a nivel jurisprudencial el contenido técnico de esta herramienta, indicando su importancia en la planificación y desarrollo urbano:

Éstos se tratan de mecanismos amplios de planificación por medio de los cuales, los gobiernos locales deciden acerca del mejor uso que debe ser dado a la tierra, así como al diseño de los servicios públicos, vías locales de comunicación, vivienda y renovación urbana, entre otros. En tal sentido, estos planes constituyen mecanismos de política municipal que permiten planificar el tipo de desarrollo que se desea para cada cantón, en atención de los derechos e intereses de sus habitantes y de los valores de rango constitucional que informan toda actuación pública.³

En la misma línea, la Procuraduría General de la República manifiesta la relevancia de los planes reguladores como el instrumento legal idóneo para el planeamiento urbano:

El Plan Regulador constituye entonces el medio idóneo, establecido por el legislador, para instaurar todos los aspectos referentes a la organización local y, por ende, tiene como finalidad última el desarrollo racional y ordenado del cantón desde el punto de vista urbanístico.⁴

De tal manera, es manifiesta la importancia de los planes reguladores en la planificación, recalcando la fuerza de ley que ostentan y su contenido de obligatoriedad a nivel municipal. Al respecto la Procuraduría General de la República ha señalado que:

² Ley de Planificación Urbana, artículo 1.

³ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Recurso de amparo: resolución 07856-2007; 31 de mayo, 2017, 20:25 horas. (Expediente 05-015809-0007-CO).

⁴ Procuraduría General de la República, Dictamen C-156 del 3 de julio de 2017.

Conforme ha indicado la Sala Constitucional, el Plan Regulador detenta la fuerza de ley material. Al respecto, en el voto 13330-2006 del 06 de setiembre del 2006, indicó que: “...en razón de su **contenido y de su eficacia u obligatoriedad general**, debe estimarse que se trata de **verdaderas normas jurídicas o leyes en sentido material**, toda vez que reconoce derechos y establece obligaciones para los titulares y poseedores de los inmuebles ubicados en la circunscripción territorial del respectivo cantón.” (Lo resaltado en negrita es del original)

En cuanto a la competencia para emitir dichos instrumentos, por tratarse de planificación urbana local, los numerales 15 y 19 de esa misma Ley, conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconocen la competencia y autoridad a los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio jurisdiccional, a través de la implementación de éstos y de los reglamentos conexos.⁵

Por tanto, es preponderante la implementación de los planes reguladores para el desarrollo organizado del país desde el ámbito local con estrecha relación a lo dispuesto por en la Ley de Planificación Urbana donde se otorgan importantes potestades públicas a las municipalidades en esta materia, señalando:

Artículo 15.- Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese 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,

⁵ Procuraduría General de la República Dictamen C-156 del 3 de julio de 2017.

en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor.⁶

Lo anterior, se refuerza con el desarrollo jurisprudencial de la Sala Constitucional, el cual indica que los planes reguladores devienen de un precepto constitucional delegado a las Municipalidades en el ejercicio de sus funciones:

Los artículos 15 y 19 de la Ley de Planificación Urbana por tanto no son inconstitucionales, ya que únicamente se limitan a reconocer la competencia de las municipalidades para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio mediante los reglamentos correspondientes, lo que no violenta los principios constitucionales invocados por el accionante; el de reserva de ley, **pues siendo -como se dijo- la planificación urbana local una función inherente a las municipalidades en virtud de texto expreso de la Constitución, y estando fijados los límites del ejercicio de esa atribución en la Ley de Planificación Urbana, los Reglamentos o Planes Reguladores son desarrollo de esos principios (...)** De manera que, como se afirmó anteriormente, las facultades que ostentan las Municipalidades, de planificar el desarrollo urbano dentro del límite de su territorio, devienen no únicamente de la ley y los reglamentos, sino de un precepto constitucional -artículo 169-, por lo cual dejó de ser una función delegada y por lo tanto una atribución desmedida. (El subrayado no es del original).⁷

Los principales beneficios de los planes reguladores han sido definidos entre otros por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, de la siguiente manera:

⁶ Ley de Planificación Urbana, artículo 15.

⁷ Sala Constitucional, Voto No. 5757-94 de 15 horas 3 minutos del 4 de octubre de 1994. http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=22596&strTipM=T

- Permite un mejor control por parte de las autoridades locales del territorio del cantón.
- Crea zonificación que disminuye los impactos negativos de muchas actividades.
- Permite un mejor equilibrio entre los intereses privados y los de comunidad.
- Provee seguridad jurídica y confianza al inversionista.
- Relación armónica entre los diversos usos de la tierra.
- Conveniente acceso de las propiedades a las vías públicas.
- División adecuada de los terrenos.
- Reservas de espacios para uso público.
- Rehabilitación de áreas y prevención de su deterioro.
- Seguridad, ornato y salubridad en las construcciones⁸

Por otra parte, la Contraloría General de la República ha manifestado las principales problemáticas que enfrenta el país ante la carencia de planes reguladores en muchos de los cantones, al mencionar:

Inclusive un plan regulador completo y actualizado, es un instrumento fundamental que, de no disponerse, dificulta avanzar hacia la construcción de un modelo de ciudad conforme a las necesidades del país, y en apego a altos estándares o principios de eficiencia que promuevan, entre otras cosas, la densificación de los núcleos urbanos y el Desarrollo Orientado al Transporte (DOT). Prácticas que pueden promover fácilmente esto, como lo es el uso de suelo mixto²¹ para que las personas tengan cerca bienes y servicios y reduzcan sus desplazamientos, son subutilizadas por entre otras razones, la carencia del Plan Regulador.⁹

⁸ Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, “*Los planes reguladores en costa rica: cantonales y costeros*”. Consultado en, <http://obturcaribe.ucr.ac.cr/documentos-publicaciones/investigacion-sobre-el-caribe/62-los-planes-reguladores-en-costa-rica-cantonales-y-costeros/file.html>

⁹ Contraloría General de la República, https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2021/SIGYD_D/SIGYD_D_2021005470.pdf

Según el INVU (2023) de los 82 cantones de Costa Rica solo un 41 cuentan con un plan regulador, en ocasiones no abarca el territorio del cantón en su totalidad y en muchos, no existe siquiera un proceso iniciado para su implementación. De estos 41 solamente 10¹⁰ poseen la viabilidad ambiental. Esto es fundamental, pues uno de los ejes transversales del desarrollo territorial es la protección ambiental. Al respecto un estudio de la Universidad de Colombia (2020) que analiza la relación entre el ODS 11 y la construcción de los planes reguladores, señala que:

En el caso de Costa Rica, el tema de adaptación y mitigación en temas de cambio climático y ordenamiento territorial se considera desde la regulación, al ser un tema que se incluyó en el Manual de Elaboración de Planes Reguladores del Instituto de Vivienda y Urbanismo (INVU) en 2017 y en la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNUD) 2018-2030 elaborada por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (p.150)¹¹.

En cuanto al cumplimiento del ODS 11, relacionado con la construcción y planificación de ciudades sostenibles, el reglamento de los Planes Reguladores, fundamentado en la Ley Orgánica del Ambiente (Ley 7554) establece la conservación del ambiente como elemento intrínseco al desarrollo y bienestar de las poblaciones. Por lo anterior, los municipios deben asumir el compromiso de construir el plan regulador en sus cantones.

Es necesario que nuestro país avance hacia una adecuada planificación urbana, la cual permita contar con estas herramientas en todo el territorio nacional y con adecuadas actualizaciones ajustadas a la normativa ambiental y general. Entonces, es prioritario que el legislador establezca dentro del marco jurídico costarricense,

¹⁰ Esta información fue consultada en la página de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental. <https://www.setena.go.cr/es/Catalogo/IVA-POTS/Expedientes-IVA-POTS>.

¹¹ Revista de Arquitectura. (2020). *Gestión territorial y sus implicaciones con el ODS 11 Reflexiones desde Colombia y Costa Rica*. Universidad Católica de Colombia, Facultad de Diseño y Centro de Investigaciones (CIFAR) (Bogotá), vol. 22, núm. 2, pp. 141-152.

plazos determinados para que las municipalidades inicien las gestiones necesarias ante el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, y este último, dentro de sus competencias, mejore los procesos y reglamentos relacionados con los planes reguladores, siempre buscando la eficiencia y agilidad.

Aunado a ello, es prioritario acompañar a las Municipalidades en el proceso para agilizar los trámites necesarios, así como el contenido presupuestario que significa la implementación de esta herramienta, sin que se afecte otras atenciones de interés local.

De esta forma, con la presente propuesta se establece una sanción para aquellos Concejos Municipales que no adopten un plan regulador, respaldado a ciencia y técnica. Por otro lado, mediante normas transitorias, establece un tiempo prudencial para que los concejos inicien y aprueben dichos planes. Además, con la modificación al artículo 70 de la Ley N°4240, Ley de Planificación Urbana se establece la priorización con la cual, los municipios utilizarán los recursos obtenidos por los impuestos recaudados y autorizados por esa ley.

Por lo tanto, hemos presentado esta iniciativa de ley con la intención de cumplir la meta de convertir a Costa Rica en un país planificado, ordenado y con una proyección de crecimiento sostenible, fijando un plazo para que los municipios inicien el camino hacia la construcción de un plan regulador.

En virtud de lo anterior, se somete al conocimiento y la aprobación de los señores y señoras diputadas el presente proyecto de ley.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

DECRETA:

REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 15 Y 70 Y ADICIÓN DE LOS TRANSITORIOS IV Y V DE LA LEY DE PLANIFICACIÓN URBANA, LEY 4240 DE 15 DE NOVIEMBRE DE 1968 Y SUS REFORMAS, PARA FOMENTAR LA APROBACIÓN LOS PLANES REGULADORES CANTONALES

ARTÍCULO 1- Se adicionan dos párrafos finales al artículo 15, de la Ley de Planificación Urbana, Ley 4240 del 15 de noviembre de 1968 y sus reformas. El texto es el siguiente.

“Artículo 15

(...)

La inacción de la Administración Municipal para promover la formulación o actualización del plan regulador y la no adopción del mismo por parte del Concejo Municipal sin el debido respaldo técnico y científico representará un incumplimiento de deberes y será penado de conformidad con lo que establece el artículo 339 del Código Penal.

El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo establecerá vía reglamentaria los procesos y condiciones para el seguimiento de lo regulado en el presente artículo.”

(...)

ARTÍCULO 2.- Se modifica el artículo 70 de la Ley de Planificación Urbana, Ley 4240 del 15 de noviembre de 1968 y sus reformas. El texto es el siguiente.

Se autoriza a las municipalidades para establecer impuestos, para los fines de la presente ley, hasta el 1% sobre el valor de las construcciones y urbanizaciones que se realicen en el futuro, y para recibir contribuciones especiales para determinadas obras o mejoras urbanas. Los ingresos por concepto de impuestos sobre el valor de las construcciones y urbanizaciones que perciban las municipalidades, en aplicación de este artículo, serán utilizados prioritariamente en la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de planes reguladores. Además, las municipalidades deberán tomar las previsiones **necesarias** para financiar la etapa de formulación del plan regulador, si el ingreso por concepto de impuesto de construcción no es suficiente para sufragar el costo total del mismo. Cuando la municipalidad haya cumplido con lo anterior, los fondos se podrán usar en otros destinos que esta decida. No pagarán dicha tasa las construcciones del Gobierno Central e instituciones autónomas, siempre que se trate de obras de interés social, ni las de instituciones de asistencia médico-social o educativas

ARTÍCULO 3.- Se adicionan los transitorios IV y V a la Ley de Planificación Urbana, Ley 4240 del 15 de noviembre de 1968 y sus reformas. El texto es el siguiente.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

(...)

Transitorio IV.- Las municipalidades que no cuenten con un plan regulador total, o no lo estén elaborando al momento de la entrada en vigencia de la presente reforma de ley, contarán con el plazo de un año para iniciar el proceso de formulación conforme a lo establecido en el artículo 15.

Transitorio V.- Al cumplimiento del plazo establecido en el transitorio IV, la Contraloría General de la República, en el siguiente Ejercicio Presupuestario Municipal, constatará la existencia de planes reguladores a efectos de aprobar a las municipalidades, la utilización de los recursos provenientes del artículo 70.

Rige a partir de su publicación

PABLO SIBAJA JIMENEZ
DIPUTADO

PILAR CISNEROS GALLO
DIPUTADA

El expediente legislativo aún no tiene comisión.