

Al contestar refiérase  
al oficio n.º **17766**

23 de octubre de 2024  
**DFOE-SOS-0670**

Señores  
Ericka Ugalde Camacho  
Jefa, Área Comisión Legislativa III

Edel Reales Novoa  
Gerente Departamento Secretaría del Directorio  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**

Estimados señores:

**Asunto:** Opinión acerca del proyecto de Ley Reforma y Adición a varios artículos de la Ley de Planificación Urbana, Ley n.º 4240 del 5 de noviembre de 1968 y sus reformas. Expediente n.º 23.829

En atención a su oficio n.º AL-CPEMUN-0654-2024, mediante el cual solicitó criterio de la Contraloría General sobre el texto del proyecto denominado Reforma y Adición a varios artículos de la Ley de Planificación Urbana, Ley n.º 4240 del 5 de noviembre de 1968 y sus reformas, tramitado bajo el expediente n.º 23.829, se procede a emitir la presente opinión, conforme las competencias de este Órgano Contralor.

Es importante señalar que el texto original asociado a este proyecto de ley no fue sometido a opinión del Órgano Contralor por parte de la Asamblea Legislativa; sino únicamente la solicitud de opinión del texto sustitutivo una vez dictaminado en comisión.

## **I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES**

En la exposición de motivos se indica que las competencias relacionadas con la planificación urbana a nivel local y regional están reservadas únicamente a los gobiernos locales, y que el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (en adelante INVU), debería enfocar sus esfuerzos a dicha planificación en el ámbito nacional, siendo que a nivel local y regional sólo tiene competencias subsidiarias y residuales. Señala que el funcionamiento actual de la aprobación de planes reguladores por parte del INVU no es eficiente ni eficaz debido a que no se realiza en coordinación con otras instancias relevantes, no están bien definidos los alcances de la aprobación, los tiempos y costos son excesivos, el INVU tiene un doble rol de elaborador y aprobador, entre otros.

En razón de lo anterior, este proyecto pretende varias modificaciones a la Ley de Planificación Urbana, Ley n.º 4240 (en adelante Ley n.º 4240), entre las más relevantes:

- Se crea el plan regional de ordenamiento territorial como instrumento que podrán elaborar las municipalidades producto de la coordinación entre ellas.
- Se suprime la competencia del INVU para elaborar y aprobar planes reguladores, se limita únicamente a revisarlos y dar recomendaciones no vinculantes a las municipalidades.
- Limita la revisión a cargo del INVU a verificar que se ajuste a políticas nacionales y lineamientos generales.
- En cuanto a los reglamentos de desarrollo urbano, limita el rol del INVU a realizar

propuestas de dichas regulaciones a las municipalidades para que éstas decidan si las adoptan. · Se restringe la potestad del INVU de visar planos o fraccionamientos, solo podrá hacerlo cuando no haya plan regulador en la municipalidad. · Se elimina la posibilidad de que el INVU cobre por la venta de servicios o revisiones a las municipalidades, podrá seguir cobrando a otros sujetos públicos y privados. · Se incluyen criterios ambientales (protección de Áreas Silvestres Protegidas (ASP), planificación hídrica superficial y subterránea, riesgos y amenazas naturales, uso y conservación de suelos) a considerarse en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano que elabora el INVU, y también se incluye la evaluación de factores ambientales en los planes reguladores.

## II. OBSERVACIONES AL TEXTO DEL PROYECTO DE LEY

El análisis de este Órgano Contralor se enmarca dentro de sus competencias, por lo que aquellos aspectos del articulado que no correspondan a las atribuciones de la Contraloría General no serán abordados, ya que dichos temas son competencia de otras instancias especializadas, conforme al ordenamiento jurídico vigente. En ese contexto, se exponen las siguientes observaciones en relación con el contenido normativo de la propuesta en sus principales temas. Estas observaciones buscan proporcionar información al Legislador sobre los riesgos potenciales en la implementación de la propuesta y las posibles afectaciones a los usuarios finales.

### 1. Sobre la autonomía municipal y las funciones del INVU

Sobre este punto y considerando la motivación que da fundamento a este proyecto de ley, se estima importante tener en consideración que la participación del INVU en la planificación nacional y urbana es de gran importancia, y que es a través de las competencias actuales de aprobación y revisión de los planes reguladores y otros instrumentos, que este Instituto busca garantizar su buen desarrollo en armonía con la planificación nacional, con un enfoque de planificación en cascada (que integra los tres niveles básico de la planificación, desde lo nacional, lo regional y lo local, a través de la articulación y complementariedad de los instrumentos de planificación territorial), así como cumplir con los fines y atribuciones que su propia Ley Orgánica le encomienda<sup>1</sup>.

Es por esto que, desde 1968 con la entrada en vigencia de la Ley que acá se pretende reformar, se estableció que la Dirección de Urbanismo del INVU es la encargada de revisar y aprobar los planes reguladores y sus reglamentos, como función de control en su calidad de autoridad técnica para vigilar el cumplimiento de las normas de interés nacional<sup>2</sup>.

La existencia de aprobaciones por parte del INVU a los planes reguladores elaborados por las municipalidades no representa una transgresión a la autonomía de estas últimas, considerando que la Sala Constitucional ha señalado que dicha autonomía *“no le permite a los ayuntamientos sustraerse de lo que ha sido declarado como un interés de carácter nacional, de lo contrario se pervierte la autonomía territorial transformando a los municipios en micro estados, abstraídos de la dirección intersubjetiva o tutela que pueda ejercer el Estado, a través de los órganos constitucionales, mediante la emisión de leyes válidas y eficaces, la celebración de convenios y tratados internacionales por el Poder Ejecutivo y aprobados por la Asamblea Legislativa”*<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Artículos 4 y 5 de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Ley n.º 1788 del 24 de agosto de 1954.

<sup>2</sup> Véase inciso 4 del artículo 7 de la Ley n.º 4240.

<sup>3</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, sentencia n.º 15763-2011 del 16 de noviembre de 2011.

Es importante tener en consideración que, si bien la planificación y ordenamiento territorial debe atender las particularidades locales y cantonales, esto no resta mérito a que esta materia tiene una relevancia nacional, en razón de un claro interés público por el buen desarrollo urbano y rural.

De esta manera, el modelo actual que somete los planes reguladores a la necesaria aprobación del INVU, se constituye como un mecanismo de control que se enmarca dentro de las potestades de la tutela administrativa encomendada al Poder Ejecutivo con la pretensión de mantener la coherencia y unidad de la gestión administrativa en materia de planificación urbana, y que no representa una amenaza a la autonomía municipal, sino que más bien, aporta valor en la elaboración de dichos planes al ser una revisión de una instancia técnica especializada en planificación urbana encargada de asegurar la vigilancia y el cumplimiento de las normas de interés nacional a las que están sujetas las municipalidades.

En concordancia con lo anterior, estima esta Contraloría General que la supresión de la competencia del INVU para aprobar los planes reguladores va en detrimento del control que debe ejercer el Estado sobre la aplicación de la normativa urbanística, encomendado por el legislador al Poder Ejecutivo (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos e INVU), lo cual persigue una finalidad pública de rango constitucional que se fundamenta en el derecho de las personas de vivir en un ambiente sano, lo cual necesariamente implica que se promueva el desarrollo urbano ordenado, que permita la regulación del uso del suelo y el desarrollo de ciudades sostenibles. En esa misma línea, se resalta que en el análisis de una eventual reducción de las competencias del INVU en materia urbanística, la Sala Constitucional, por medio de la sentencia n.º 12905-2022 del 7 de junio del 2022, resaltó su importancia y señaló que *“(...) negarle esta competencia a esta institución autónoma implica crear un vacío en el ordenamiento jurídico que provoca un serio perjuicio en la seguridad jurídica nacional.”*

Así las cosas, es importante que se garantice que la reforma propuesta no tenga por consecuencia la supresión del control del Poder Ejecutivo sobre la planificación urbana, ni provoque en consecuencia una expansión desordenada de los centros urbanos que atente contra el equilibrio entre las zonas urbanas y rurales, sin permitir un desarrollo urbano eficiente. Lo cual, podría rozar con los derechos urbanos, ambientales y sociales que la Sala Constitucional ha consagrado a nivel jurisprudencial, incluyendo el derecho a la ciudad.

En cuanto a la doble función del INVU en la elaboración y aprobación de los planes reguladores, el asunto ya ha sido conocido por la Procuraduría General de la República, quien ha señalado que *“no aprecia la existencia de un conflicto de intereses o incompatibilidad para ejercer tal función. Ello a partir de la exégesis del proceso de aprobación de los planes reguladores ante el INVU”*<sup>4</sup>.

## **2. Sobre la planificación regional**

El proyecto de ley pretende incorporar el ámbito regional en los procesos de planificación urbana a cargo de las municipalidades, que se traduce en instrumentos de alcance más allá de lo local, por ejemplo el nuevo plan regional de ordenamiento territorial con miras a la integración y la gestión coordinada entre municipalidades. Se propone que

<sup>4</sup> Procuraduría General de la República. Criterio n.º C-341-2020 del 27 de agosto de 2020.

los planes regionales, una vez que estén aprobados, sean remitidos al INVU para que los integre en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

Al respecto, se debe considerar que la lógica en cascada que sigue la planificación urbana nacional, supone que los planes de menor alcance sean los que se armonicen con los planes mayor alcance, y no al revés, de manera que se estima inconveniente lo que pretende este proyecto, en relación con que los planes regionales aprobados por los consejos municipales se remitan al INVU para que los incorpore al Plan Nacional de Desarrollo Urbano, sin que este Instituto los haya aprobado previamente.

La exposición de motivos del proyecto de ley señala las debilidades existentes en el proceso actual de creación de los planes reguladores, especialmente su falta de eficacia y eficiencia, que se origina en gran medida de la falta de coordinación entre el INVU y las municipalidades, y la existencia de procesos paralelos de revisión cuyos alcances no están claros por parte de instancias relacionadas con las que tampoco existe una coordinación adecuada, como el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (en adelante Senara), la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, la Comisión Nacional de Riesgos y Atención de Emergencias, y el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Sin embargo, resulta contradictorio que los argumentos que motivan este proyecto de ley defiendan la necesidad de que exista una coordinación entre las municipalidades y el INVU, pero pretenda suprimir la aprobación que el INVU da a los planes reguladores elaborados por las municipalidades, que es la parte del proceso que obliga a ambas partes a coordinar y lograr consenso para el objetivo común.

Sobre la importancia de la coordinación entre las instancias con competencias relacionadas con la planificación urbana, la Sala Constitucional ha señalado que: "*(...) en la materia de planificación urbana se debe dar una relación de coordinación entre las diversas dependencias públicas que tienen competencia respecto de ella, en tanto, aún cuando por disposición constitucional y legal su desarrollo y aplicación corresponde a los gobiernos locales -según lo ha reconocido en forma reiterada la jurisprudencia constitucional-, la misma debe ordenarse según las directrices y lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.*"<sup>5</sup>.

Lo anterior no significa que no se deba realizar un análisis de todos los elementos que estén restando eficiencia al proceso de elaboración, revisión y aprobación de los planes reguladores, con el objetivo de adoptar aquellas reformas que resulten necesarias para su mejora; sin embargo, la necesidad dar agilidad al proceso no justifica la supresión de sus puntos de control y coordinación, como lo es la aprobación por parte del INVU.

Por otra parte, es importante señalar que las políticas, estrategias, programas y proyectos que se elaboren como parte de esa nueva instrumentalización regional, no deben transgredir la autonomía e independencia funcional y decisoria que corresponde ejercer a cada municipalidad en su jurisdicción que corresponde a cada cantón<sup>6</sup>. Al ampliarse de lo local a lo regional el alcance de las potestades municipales, se da un cambio sobre el quehacer funcional del aparato estatal y podría verse afectado el Estado social y democrático, esto siendo que la competencia municipal está orientada a la satisfacción de los intereses y servicios locales circunscritos a la porción territorial de un cantón, y no pueden ser sustraídos de ese ámbito de competencia<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución n.º 5445-99 del 14 de julio de 1999.

<sup>6</sup> Artículo 169 de la Constitución Política y artículos 1 y 3 del Código Municipal. Ley n.º 7794 del 30 de abril de 1998.

<sup>7</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución n.º 5445-99 del 14 de julio de 1999.

Al respecto, se tiene que ampliar las competencias municipales en esa línea, desnaturaliza el propósito asignado a tales organizaciones y roza con los límites definidos por la Constitución Política, esto considerando que, como lo ha entendido la propia Sala Constitucional, *“la potestad atribuida a los gobiernos locales para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio sí integra el concepto constitucional de ‘intereses y servicios locales’ a que hace referencia el artículo 169 de la Constitución”*<sup>8</sup> (Resaltado no es del original).

Finalmente, para evitar duplicidades y contradicciones normativas, es necesario tener en consideración que según el artículo 13 de la Ley n.º 9036<sup>9</sup>, los planes reguladores a cargo de las municipalidades y los planes de desarrollo rural territorial a cargo del Instituto de Desarrollo Rural, deben estar armonizados, y que estos últimos ya obedecen a una clasificación del territorio rural en unidades geográficas en todo el país.

### **3. Sobre los ingresos del INVU**

En las modificaciones propuestas a los artículos 7 incisos 3 y 5, y 70 bis, se pretende que las municipalidades reciban gratuitamente por parte del INVU, todos los servicios relacionados con los planes reguladores (asesorías, revisiones, recomendaciones; entre otros), de manera que se elimina la posibilidad de que el INVU reciba un pago como contraprestación económica por esas actividades.

Al respecto, estima este Órgano Contralor que esta nueva gratuidad en los servicios que presta el INVU a las municipalidades, necesariamente le causa al Instituto una afectación en sus ingresos, de manera que es importante que en la estimación de la procedencia de dicha modificación, se realice una valoración que permita evitar que se genere una afectación significativa que pueda causar problemas de sostenibilidad y continuidad en las funciones de INVU.

### **4. Sobre la consideración de factores ambientales en los planes de ordenamiento territorial**

El Órgano Contralor considera atinente que en los procesos de planificación territorial sean contemplados e integrados los estudios y evaluaciones de factores ambientales, por ello es conveniente tomar en cuenta las medidas de protección, conservación y uso sostenible de las ASP, de las fuentes de aguas superficiales y subterráneas, así como de las zonas de protección de éstas, la ubicación y regulaciones de las áreas de carga y recarga acuífera, de los humedales, y otras áreas de importancia ambiental; ya que es de suma importancia de que los planes reguladores sean consecuentes con tal régimen de protección ambiental.

Lo anterior es consistente con lo que señalan los artículos 29 y 30 de la Ley Orgánica del Ambiente<sup>10</sup>, n.º 7554, los cuales reseñan que es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente, y por otra

<sup>8</sup> Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución n.º 12905-2022 del 7 de junio de 2022.

<sup>9</sup> Artículo 13. Ley Transforma el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural.

<sup>10</sup> Ley n.º 7554 del 4 de octubre de 1995.

parte, definen que para el ordenamiento territorial se deben considerar criterios como las características de los ecosistemas y las condiciones ambientales, entre otros.

La Contraloría General observa la importancia de tomar en cuenta en los procesos de formulación de los planes reguladores otros mecanismos de ordenamiento territorial, como son: los planes en zona costera establecidos en la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre<sup>11</sup>, los planes de manejo, conservación y recuperación de suelos por áreas que propone la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos<sup>12</sup>, los planes de manejo de ASP que dispone la Ley Orgánica del Ambiente<sup>13</sup>, así como los estudios hidrogeológicos y mapas de vulnerabilidad de acuíferos que elabora el Senara<sup>14</sup>.

Además, se considera de importancia que en el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes reguladores y de ordenamiento regional, participen de manera consultiva y asesora otras instituciones que tienen competencias especializadas en materia de desarrollo rural (INDER), investigación y elaboración de instrumentos de gestión hidrológica (Senara) y el Sistema Nacional de Áreas de Conservación respecto los planes de manejo y administración de las ASP.

### III. CONCLUSIÓN

A partir del análisis realizado, la Contraloría General concluye que los aspectos evaluados en el proyecto de Ley Reforma y Adición a varios artículos de la Ley de Planificación Urbana, Ley n.º 4240 del 5 de noviembre de 1968 y sus reformas, presentan elementos que deben ser revisados para asegurar su coherencia con el marco constitucional y jurídico vigente, y la efectiva consecución del objetivo de fortalecer la planificación urbana. En particular, se destaca la importancia de mantener las competencias al INVU como instancia técnica especializada, con mejoras que ayuden a una mayor eficiencia, pues la planificación territorial obedece tanto a un interés nacional como local; y la no procedencia de encomendar a las municipalidades funciones que excedan su ámbito local, como áreas críticas que requieren ajustes.

En relación con la eficacia y eficiencia del proceso de elaboración, revisión y aprobación de planes reguladores por parte del INVU, se recomienda una valoración sobre aquellos elementos que podrían dar más agilidad al trámite. Además, sobre los ingresos del INVU, se recomienda una análisis sobre una posible afectación a la continuidad y sostenibilidad del servicio.

Por otra parte, en relación con la consideración de factores ambientales en los planes de ordenamiento territorial, este Órgano Contralor estima atinente la propuesta, y se dirigen una serie de consideraciones que podrían complementar el enfoque.

No se omite señalar que, ante la trascendencia de las modificaciones planteadas en este proyecto de ley y sus implicaciones a nivel legal, estima esta Contraloría General conveniente que la Asamblea Legislativa cuente con la opinión de la Procuraduría General de República en relación con el texto propuesto.

<sup>11</sup> Ley n.º 6043 del 16 de marzo de 1977.

<sup>12</sup> Ley n.º 7779 del 30 de abril de 1998.

<sup>13</sup> Ley n.º 7554 del 4 de octubre de 1995.

<sup>14</sup> En materia de planificación hídrica y del territorio, el Órgano Contralor ha resaltado la vinculación de los estudios hidrogeológicos, mapas de vulnerabilidad a la contaminación de los mantos acuíferos y la matriz de vulnerabilidad del Senara, considerados necesarios y obligatorios según resolución n.º 2012-08892 de la Sala Constitucional. Ver oficio n.º 07074 DFOE-AE-0356 del 15 de julio de 2014.

DFOE-SOS-0670

7

23 de octubre, 2024

Finalmente, se reitera que las observaciones aquí emitidas tienen un carácter orientador y buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública.

Atentamente,

Lía Barrantes León  
**Gerente de Área**

Ana Aguilar Porras  
**Asistente Técnico**

**CGR** | Firmado  
**digitalmente**  
Valide las firmas digitales

pmt

**Ce:** Despacho Contralor, CGR  
Expediente  
**G:** 2024001207-18  
**NI:** 20556-2024