

Al contestar refiérase
al oficio n.º **16350**

11 de septiembre de 2025
DFOE-SOS-0603

Señora
Daniela Agüero Bermúdez
Jefe del Área Legislativa VII
Asamblea Legislativa

Estimada señora:

Asunto: Asesoría sobre el texto del proyecto de ley denominado: “Reforma del artículo 5 de la Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial, Ley n.º 9221, del 25 de abril del 2014”, expediente legislativo n.º 24.938

Se atiende su oficio n.º AL-CPAJUR-0124-2025 del 7 de agosto de 2025¹, mediante el cual solicitó asesoría de la Contraloría General sobre el proyecto de ley denominado: “Reforma del artículo 5 de la Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial, Ley n.º 9221, del 25 de abril del 2014”, tramitado bajo el expediente legislativo n.º 24.938; y se procede a emitir la presente asesoría, conforme a las competencias del Órgano Contralor.

I. Consideraciones relevantes que busca el proyecto de ley en su exposición de motivos

La exposición de motivos refiere a que el proyecto de ley busca enmendar elementos técnicos y conceptuales erróneos que han complicado la aplicación de la ley para la declaratoria de zonas urbanas litorales aprobada desde el 2014, limitando la oportunidad de que las áreas que tienen las características, se conviertan en este tipo de zonas.

Menciona la motivación del proyecto de ley en consulta que un oficio² de la Secretaría General de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) de setiembre del 2023, es clara en indicar que al tener incorporada la variable ambiental en los planes reguladores, ya eso incluye los índices de fragilidad ambiental (IFA), el alcance ambiental y el reglamento de desarrollo sostenible, por lo tanto resulta redundante, ya que si un plan regulador solamente desarrolla los IFA y no los demás elementos no puede tener viabilidad

¹ Registrado con el número de ingreso 17437-2025.

² SETENA-SG-0869-2023

ambiental, y que además con base en la normativa no corresponde aplicar un proceso de Evaluación de impacto ambiental a un plan regulador.

Por otro lado, la ley actualmente menciona que estos planes reguladores deben cumplir con el requisito de evaluación de impacto ambiental estratégica, figura que no existe a nivel técnico ni normativo, y que la evaluación de impacto ambiental se realiza sobre actividades, obras o proyectos. Indica además que el artículo 7 de la Ley n.º 9221, contiene un trámite desmedido e irracional al solicitar doble proceso de evaluación ambiental, uno antes de la declaratoria como zona urbana litoral y el otro posterior a la declaratoria con la solicitud de elaborar un Plan Regulador Urbano, el cual al momento de elaborarse lleva implícita dicha evaluación.

En ese sentido, el proyecto de ley consiste en reformar únicamente el artículo 5 de la Ley marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial, con el fin de eliminar los incisos b) y f) como requisitos previos para la declaratoria de zona urbana litoral. El inciso b) refiere al plan regulador costero vigente con la incorporación de la variable ambiental, la evaluación de impacto ambiental y la certificación de patrimonio natural del Estado, en tanto el f) refiere a la evaluación ambiental estratégica del área que se pretende declarar zona urbana litoral.

II. Análisis al texto del proyecto de ley

El análisis del Órgano Contralor se enmarca dentro de las competencias otorgadas por Ley, por lo que aquellos aspectos del articulado del proyecto 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.

Con respecto a la eliminación del inciso b) del artículo 5 que plantea la propuesta legislativa, es importante advertir que si bien los planes reguladores vigentes que tienen la variable ambiental incorporada, ya contemplan los índices de fragilidad ambiental, el reglamento de desarrollo sostenible y demás componentes, no es conveniente ni oportuno eliminar del todo el requisito del plan regulador costero aprobado por la Municipalidad previo a la declaratoria de determinada área como zona urbana litoral. Lo anterior, por cuanto este instrumento es el que demuestra y justifica la presencia de una zona con alta concentración urbana y que por lo tanto es recomendable convertirla o declararla en zona urbana litoral.

Sobre ello, es conveniente recordar que la hoy Ley de la República n.º 9221 que se pretende reformar, cuando se estaba gestando en la Asamblea Legislativa bajo el expediente n.º 18.592, en su exposición de motivos refirió -en aquel momento- que el propósito era establecer una alternativa al desalojo indiscriminado de la zona marítimo terrestre, pero sin posibilitar su ocupación de forma arbitraria. Es así como se indicaba en la

propuesta legislativa que el objetivo de este proyecto de ley “es que las circunscripciones territoriales ubicadas en el litoral, que sean declaradas áreas urbanas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Planificación Urbana N.º 4240, de 15 de noviembre de 1968 y sus reformas y que cuenten con un plan regulador costero aprobado que así lo recomiende, puedan ser declaradas ciudades litorales, consecuentemente, que puedan tener un régimen de uso y aprovechamiento del territorio que comprende dicha declaratoria”. (el subrayado no es del original).

De igual forma, la exposición de motivos del texto aprobado en el 2014 indicó no desconocer las garantías constitucionales en materia de protección al medio ambiente. Y por el contrario, “al supeditarse la declaratoria de ciudades litorales a la aprobación de los planes reguladores costeros, nos garantizamos la no afectación del ambiente, siendo que dichos planes requiere para su aprobación el criterio técnico favorable de la Secretaría Técnica Ambiental, lo cual incluye la certificación de patrimonio natural del Estado y los índices de fragilidad ambiental”.

De ésta manera, el Órgano Contralor ve razonable que se elimine la referencia a que el plan regulador costero debe incorporar los índices de fragilidad ambiental, la evaluación de impacto ambiental y la certificación de patrimonio natural del Estado, no así del todo eliminar el requisito de contar en forma previa con un plan regulador costero debidamente aprobado por la municipalidad respectiva que con base en esos diagnósticos y pronósticos recomienda la declaratoria de ciudad litoral.

Al respecto también es importante considerar que el artículo 16 de la Ley de Planificación Urbana, establece que los planes reguladores deberán contener entre otros, un estudio de población que incluya proyecciones hacia el futuro crecimiento demográficos, su distribución y normas recomendables sobre densidad, así como el uso del suelo, circulación, servicios comunales, servicios públicos, vivienda, renovación urbana y ambiente.

De este modo, dentro de las etapas que conlleva el procedimiento de confección y redacción de un plan regulador, se ubica la elaboración del diagnóstico territorial que tiene como finalidad analizar el territorio como un sistema conformado por una compleja red en la que se interrelacionan en un mismo espacio físico diversas unidades, elementos y procesos territoriales, incluyendo entre otros, el eje social, el eje físico-espacial, el eje económico, político institucional, jurídico y ambiental, permitiendo que a través de ellos se puedan identificar los hallazgos con relación a las potencialidades, limitantes, necesidades e impactos territoriales de la zona a planificar³.

³ Para más detalles consultar Manual de planes reguladores como instrumento de ordenamiento territorial, INVU-2017.
https://pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=85812&nValor3=128472&strTipM=TC

Con respecto a la eliminación del inciso f) del mismo artículo 5, es crucial mencionar que aunque el Decreto Ejecutivo que en su momento estableció la figura de la evaluación estratégica ya no existe, en atención a que actualmente hay una norma que lo derogó y en su lugar establece otros instrumentos que aplican para los nuevos planes de ordenamiento territorial. Sin embargo, este escenario ya está previsto en el artículo 7 de esa ley al indicar que realizada la declaratoria de la zona urbana litoral la municipalidad deberá proceder a elaborar el plan regulador urbano debiéndose ajustar a la normativa ambiental vigente, por lo que no hay observación con respecto a la propuesta de eliminar el inciso f) del artículo 5.

III. Conclusiones

El Órgano Contralor recomienda mantener el requisito de contar con un plan regulador costero, pues este plan asegura la existencia de áreas que tienen alta densidad de población con potencial a ser declaradas zonas urbanas litorales. No obstante, se considera razonable eliminar la exigencia de que ese plan incorpore índices de fragilidad ambiental, evaluación de impacto ambiental y certificación de patrimonio natural del Estado.

No se objeta la eliminación del inciso f) del artículo 5 (la evaluación ambiental estratégica del área que se pretende declarar como zona urbana litoral), ya que la ley misma, en su artículo 7, establece que una vez la declaratoria de zona urbana litoral, el municipio debe elaborar un plan regulador urbano ajustado a la normativa ambiental vigente, reemplazando la evaluación estratégica por nuevos instrumentos de ordenamiento territorial.

Finalmente, la CGR reitera que las observaciones aquí emitidas buscan asegurar el cumplimiento de los principios de legalidad y buena gestión pública. De esta forma queda atendida su gestión.

Atentamente,

Lía Barrantes León
Gerente de Área

María Virginia Cajiao Jiménez
Fiscalizador

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

AAP/LBC/pmt

Ce: Despacho Contralor, CGR.
Gerente de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, CGR.
NI: 16871-2025
G: 2025000841-20