

Respuestas a las observaciones recibidas por parte del INVU

Esta respuesta ha sido preparada por el equipo de profesionales de la SETENA y el MIVAH que trabajan en el proceso de formulación de una nueva metodología para hacer la incorporación de la variable ambiental en planes reguladores y otros instrumentos de ordenamiento territorial, cuyos documentos fueron compartidos con el INVU para recibir sus observaciones. La respuesta se estructura en tres partes:

1. Respuesta a cada observación general: se reflexiona sobre los aspectos indicados por el INVU.
2. Respuesta a cada observación puntual: Se indica, para cada uno de los puntos planteados por el INVU, si se considerará la observación, si no se considera procedente o si queda para una eventual discusión; en todos los casos con su debida justificación.
3. Respuesta a cada recomendación: se reflexiona sobre cada recomendación brindada y si se considera que puede alimentar el texto planteado.

1. Observaciones generales

Observación 1

La simplificación de la normativa obedece a la disposición de la Contraloría General República (CGR) en el Informe de la Auditoría Operativa acerca de la Eficacia y Eficiencia del Proceso de la Evaluación Ambiental Estratégica Efectuado por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, DFOE-AE-IF-00008-2017, que ordenó:

*“Reestructurar el proceso de evaluación ambiental estratégica aplicable a los planes de ordenamiento territorial, para que conforme a la técnica jurídica se establezcan: la denominación correcta del proceso; precisión, orden lógico y **simplificación de requisitos y procedimientos**; precisión de los productos intermedios y finales, así como, naturaleza y alcance de las medidas ambientales.”* (Resaltado no es del original).

Se desprende de lo anterior, que la simplificación no debe ser únicamente procedimental, pues la Contraloría también ordena simplificar requisitos, lo cual tiene como resultado una reducción del detalle en comparación con el Decreto Ejecutivo 32.967. Sin embargo, a diferencia de lo señalado por el INVU, es nuestro criterio que la reducción del detalle y contenido regulatorio, planteada en el RIVAIOT, no genera un menoscabo en el ambiente, pues se están eliminando aspectos o variables que no tenían relevancia directa vinculada a temáticas ambientales en los procesos de ordenamiento territorial, lo cual, además encarecía de manera innecesaria el proceso en tiempos y recursos y generaba dilución en el análisis final. Esto se expone con mayor detalle en el documento *“Propuesta para realizar la incorporación de la variable ambiental en planes reguladores. Nueva metodología”*, el cual se adjunta. Este documento presenta la justificación técnica para la eliminación de variables y demás contenidos que se exigían en la actual metodología, Decreto Ejecutivo 32.967.

Sobre la alegada posible regresión ambiental, vale aclarar que la regresión ambiental se daría en caso que la nueva herramienta resultare de una desprotección ambiental, sin embargo, se pretende lo contrario generar herramientas más eficientes que generen un producto tangible de la incorporación de la variable ambiental. Al respecto la Sala Constitucional ha indicado en la Res. N° 2018020341, expediente 15-014450-0007-CO: ...el Informe N° DFOE-AE-IF-00008-2017 del 14 de julio de 2017, en cuanto concluye que:

“3.1 El mandato de implementar la evaluación ambiental estratégica a políticas, planes, programas y proyectos de relevancia se estableció desde hace 13 años en el Decreto Ejecutivo n.º 31849. Sin embargo, el Estado costarricense ha sido ineficaz en esta materia, a falta de orientaciones estratégicas y normativas que permitan su aplicación; lo cual, presenta el riesgo de que iniciativas relevantes con implicaciones ambientales significativas no estén pasando por el tamiz de este tipo de evaluación, en detrimento del modelo de desarrollo sostenible establecido en el país. 3.4 Además, es ineficaz e ineficiente el proceso de evaluación ambiental estratégica aplicado a los planes de ordenamiento territorial establecido en el Decreto Ejecutivo n.º 32.967, al no existir proporción entre la complejidad de los insumos requeridos y el tipo de medidas ambientales resultantes, que en ocasiones se circunscriben a citar normas legales y reglamentarias de obligatorio cumplimiento. Es evidente la necesidad de un uso inteligente de los recursos escasos con que cuentan las municipalidades y la SETENA y mayor equilibrio en la naturaleza de los requisitos y actividades del proceso de EAE, que permita establecer medidas ambientales con mayor impacto en el manejo del territorio y en la calidad de vida de los ciudadanos.”

Sobre la no regresión en materia ambiental la Sala Constitucional indicó en el mismo voto:

“La disposiciones impugnadas no estarían dirigidas a producir incongruencias con la tutela efectiva del ambiente, siempre y cuando, respete los principios ambientales, siendo que su objetivo o finalidad es producir la aprobación de instrumentos de ordenación territorial, o Planes Reguladores, con la variable ambiental; es decir, condicionados a que vayan a mejorar las situaciones del uso del suelo de los diferentes cantones del país, no como lo que ocurre al día de hoy, en el que en mucho del territorio nacional hay una situación descontrolada. Aunque los accionantes repliquen que existen planes reguladores que con el Decreto IFAS han obtenido la viabilidad ambiental, el problema de fondo es uno de costo-beneficio, y de eficiencia, que no se obtiene con la regulación actual. En la vista celebrada el 1º de noviembre pasado, se ventiló ante esta Sala la precaria situación en la que se encuentra el crecimiento urbano en Costa Rica que, ha sido recogido en diferentes instancias de nuestro país, que califican como de crecimiento exponencial, acercándonos a problemas en el agotamiento de los terrenos urbanizables. Pero además, coincide esta Sala con el criterio vertido en la ampliación de la Procuraduría, de que se trata de una función propiamente administrativa del Poder Ejecutivo, acorde con la ciencia y de la técnica, y que el problema planeado es más de valoración de la técnica que un tema jurídico, y agrega esta Sala, acorde con la escogencia entre distintos modelos que la doctrina describe para

generar ordenamientos territoriales.”

Adicionalmente, para demostrar que no hay regresividad ambiental en el caso concreto, se utiliza el test de regresividad ambiental propuesto por el profesor Mario Peña Chacón. Dicho test propone evaluar cinco aspectos de una norma para determinar si es regresiva, seguidamente se exponen esos cinco aspectos y su vinculación al caso concreto:

- i. **Promulgación de nueva normativa que modifique el nivel de protección ambiental adquirido previamente:** cualquier metodología de incorporación de la variable ambiental en instrumentos de ordenamiento territorial carece de efectos directos sobre la protección ambiental, pues lo que se hace es revisar que el instrumento considere las variables ambientales necesarias para que sea este el que establezca los parámetros de protección ambiental. Por ejemplo, si se derogara el Decreto Ejecutivo 32.967 y sin que fuera sustituido, ello por sí mismo no generaría una regresión, pues no hay cambios en el nivel de la protección del ambiente, la regresión se daría cuando los nuevos planes reguladores al omitir la variable ambiental reduzcan su nivel de protección del ambiente. En consideración de este carácter indirecto de la protección ambiental de este tipo de normas es que no habría regresión en este caso.
- ii. **Ausencia o insuficiencia de justificación y respaldo técnico-científico que permita determinar, en grado de certeza, la no afectación al bien tutelado:** la justificación técnica del cambio de metodología se encuentra en la *“Propuesta para realizar la incorporación de la variable ambiental en planes reguladores. Nueva metodología”*. Adicionalmente, hubo reuniones con instituciones y expertos para mejorar la propuesta original, todo lo cual está debidamente documentado en este proceso. Adicionalmente, la SETENA, como resultado de 13 años de trabajo y tomando en consideración los aportes, críticas y sugerencias, sobre la metodología vigente, de actores como municipalidades y equipos de consultores contratados por estas, ha aportado su conocimiento para la formulación de la propuesta RIVAIOT, teniendo en consideración que esta se encuentre conformada de los productos mínimos necesarios para que aporten información valiosa en los Estudios de Incorporación de la Variable Ambiental (EIVA) en los Instrumentos de Ordenamiento Territorial.
- iii. **Menoscabo o empeoramiento del nivel de protección jurídico preexistente, en cuanto a su alcance, amplitud y efectividad:** el alcance y amplitud se amplía respecto a la metodología de los Índices de Fragilidad Ambiental, pues la nueva norma resulta obligatoria para todo instrumento de ordenamiento territorial, incluye las variables cruciales que deben considerarse en todo proceso donde se vaya a construir una zonificación de uso del suelo y, como una novedad, se incorpora en el análisis algunas variables climáticas. Adicionalmente, se incrementa su efectividad, pues al facilitar la incorporación de la variable ambiental en los instrumentos de ordenamiento territorial habrá más planes reguladores que consideren estos aspectos.
- iv. **Omisión de reglamentación de normas ambientales indispensable para su**

operativización y aplicación eficaz: acompañando al nuevo Decreto Ejecutivo que sustituiría al 32.967, existe un Anexo Técnico y una Guía de Presentación de los estudios que hará totalmente operativa la norma, sin dejar márgenes de interpretación sobre la manera en que se deben presentar y aprobar los estudios.

- v. **Incumplimiento en la aplicación de la legislación ambiental tornándola absolutamente ineficaz:** la nueva metodología mantiene la necesaria revisión de todas las restricciones jurídicas que existan sobre el territorio, como lo son las Áreas Silvestres Protegidas, Patrimonio Natural del Estado, protección cuerpos de aguas, entre otros. Adicionalmente, la metodología se articula mejor con otras normas vigentes, como son el Decreto Ejecutivo 42.015 y el Reglamento a la Ley 7.779.

Considerando lo anterior, se tiene certeza de que la propuesta no sería regresiva, pese a que se eliminen y simplifiquen algunos aspectos. Por ende, no se viola el artículo 1 de la Ley Orgánica del Ambiente, sino que más bien, al facilitarse los procesos de ordenamiento territorial que observen el respeto al componente ambiental, se materializa lo contenido en dicha norma.

Observaciones 2, 3, 4, 5 y 7

Sobre la alusión al respeto de las competencias del INVU, es relevante señalar que la Sala Constitucional validó que SETENA revise la incorporación de la variable ambiental en los instrumentos de ordenamiento territorial, pues el voto 1220-2002 indica:

*“Por el contrario, estima la Sala que debe ser requisito fundamental que, obviamente, no atenta contra el principio constitucional de la autonomía municipal, el que todo plan regulador del desarrollo urbano deba contar, de previo a ser aprobado y desarrollado, **con un examen del impacto ambiental desde la perspectiva que da el artículo 50 constitucional, para que el ordenamiento del suelo y sus diversos regímenes, sean compatibles con los alcances de la norma superior, sobre todo,** si se repara en que esta disposición establece el derecho de todos los habitantes a obtener una respuesta ambiental de todas las autoridades públicas y ello incluye, sin duda, a las Municipalidades que no están exentas de la aplicación de la norma constitucional y de su legislación de desarrollo.”* (Resaltado no es del original)

Como se observa, es necesario que los instrumentos de ordenamiento territorial cuenten con un examen de impacto ambiental, lo cual se traduce en una responsabilidad para el órgano competente de revisar que, efectivamente, en la propuesta de zonificación y plan regulador que debe aprobar e INVU se incluyó la variable ambiental. Para dichos efectos, es necesario que se cuente con la normativa técnica correspondiente, según ordenó la misma Sala Constitucional en la resolución 9765-2005:

“A la luz de las consideraciones realizadas constata la Sala una omisión atribuible a la SETENA, que se constituye en una amenaza al derecho de la amparada a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, por no haber cumplido aún con lo que dispone

el Reglamento General sobre los procedimientos de evaluación de impacto ambiental (EIA) en su artículo 67, en cuanto al establecimiento de "**...los términos de referencia, los instrumentos y procedimientos para que dicha variable ambiental, sea integrada a los planes reguladores** o planes o programas de ordenamiento del uso del suelo, aplicable, tanto a aquellos que se encuentren en elaboración o se elaborarán en el futuro, como a aquellos ya aprobados, que todavía no cuenten con la viabilidad ambiental.

(...)

Se ordena a PATRICIA CAMPOS MESÉN o a quien ocupe el cargo de Secretaria General de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), que dentro del plazo de tres meses, contado a partir de la notificación de esta resolución, publique el "Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental". En atención a lo establecido en el "Considerando IV" de esta sentencia, una vez publicado ese Manual, de inmediato deberá la MUNICIPALIDAD DE ESCAZÚ someter el Plan Regulador de ese cantón al proceso de viabilidad ambiental por parte de la SETENA, para así efectuar los ajustes que correspondan en el Plan Regulador de forma inmediata". (Resaltado no es del original)

Como se evidencia de los extractos citados, SETENA es competente para revisar que la variable ambiental se incorpore correctamente en la propuesta del plan regulador en aquellos apartados donde se presentan las medidas para gestionar las condicionantes ambientales.

Así, diferencia de lo indicado por el INVU, que considera como aspectos independientes la variable ambiental y el instrumento de ordenamiento territorial, los precedentes de la Sala son claros en indicar que el instrumento debe someterse al proceso de evaluación ambiental. Lo anterior implica que el trámite ante SETENA no tiene como objetivo la obtención de información de referencia ambiental, a manera de diagnóstico, para la elaboración del instrumento de ordenamiento territorial; sino que es una evaluación del instrumento para determinar si cumple con los parámetros ambientales aplicables.

Por otro lado, es necesario mencionar, que en el diseño de la propuesta siempre se pretendió respetar la competencia del INVU como único revisor con la competencia legal para validar los instrumentos de ordenamiento territorial; sin embargo, es indispensable que SETENA como revisor de la variable ambiental en dichos instrumentos, también tenga acceso a la documentación respectiva (IREPZ e IRNA), pues sería materialmente imposible establecer cómo queda integrada la variable ambiental en un instrumento de ordenamiento territorial sin acceso a la misma.

La pretensión del INVU de que la revisión de SETENA sea únicamente de un componente del diagnóstico del plan regulador sería contraria a lo establecido por la Sala Constitucional en las sentencias citadas, pues es claro que la pretensión del máximo tribunal es que SETENA constate que la propuesta de plan regulador tenga la variable ambiental integrada. Un plan regulador, en los términos de la Ley de Planificación Urbana, incluye los reglamentos de

desarrollo urbano, por lo que eximir a este tipo de documentos de la revisión de SETENA sobre la incorporación de la variable ambiental vaciaría de contenido el mandato de la Sala.

Cabe mencionar que, con el mismo espíritu que se plantea esta observación ante la SETENA, se ha identificado que el INVU en el Manual de Elaboración de Planes Reguladores analiza y aprueba un eje ambiental, mismo que se escapa de su competencia y estaría incumpliendo lo señalado por la Sala Constitucional en algunos de los votos antes citados, siendo que dicho apartado, según lo transcrito, corresponde valorarlo a la SETENA.

Así, es claro que lo que se pretende es que cada institución haga las funciones propias de sus competencias con eficacia, bajo el principio de coordinación interinstitucional, sin interferir en las esferas de competencias de la otra institución.

En relación con el orden de revisión de los estudios vinculados a los planes reguladores, en referencia al Decreto Ejecutivo 42.015, se recuerda que el artículo 24 de dicha norma establece:

“Cabe aclarar que en el marco de sus competencias legales, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) únicamente solicitará como requisito para el trámite de revisión y aprobación de los Planes Reguladores el que los mismos cuenten con la respectiva aprobación de la incorporación de la Variable Ambiental por parte de la SETENA.”

Por otro lado, el artículo 38 del mismo Decreto señala que le corresponde a la SETENA evaluar la variable hidrogeológica de conformidad con la normativa técnica de esta institución y no de SENARA. Así mismo, no se indica dentro de las competencias de SENARA (artículo 14), que se deba cumplir cualquier función en la valoración del recurso hídrico en los planes reguladores, a diferencia de lo que sí se estipula para SETENA, en el artículo 8. Por tanto, es incorrecto señalar que es requisito el análisis de SENARA para que SETENA evalúe la variable ambiental.

Sobre las citas de normativa realizada por el INVU, se aclara que para elaboración de todos los instrumentos se consideraron los alcances de los instrumentos de ordenamiento territorial existentes, así como las potestades que la Ley Orgánica del Ambiente le brinda tanto a las municipalidades y al aparato público en general en materia de ordenamiento territorial, así como a la SETENA en materia de evaluación ambiental.

En conclusión, la norma propuesta no solo respeta el marco jurídico y competencial existente, incluyendo las resoluciones de la Sala Constitucional, sino que es una materialización directa de dichos preceptos.

Observación 6

El artículo 1 de la propuesta indica que *“El presente reglamento tiene por objeto la regulación de los aspectos técnicos y procedimentales vinculados a la incorporación de la variable ambiental en los **planes reguladores cantonales, planes reguladores costeros y otros***



instrumentos de ordenamiento territorial que incluyan zonificación del uso del suelo y restricciones urbanísticas.”

En el tema específico de los planes regionales, esta norma aplicaría cuando se incluya zonificación del uso del suelo y restricciones urbanísticas. En el caso de una norma como el Plan Nacional de Desarrollo Urbano para la Gran Área Metropolitana del 2013 (Plan GAM 2013), que cumple con ambos parámetros, sí tendría que someterse a la evaluación ambiental contenida en la norma propuesta. Si se tratara de un plan regional que careciera de zonificación o de restricciones urbanísticas no tendría que aplicar la norma.

En la Guía de Presentación se establecen las diferentes escalas que deben aplicarse según se trate de un instrumento regional, cantonal o local, siendo que aplicaría la misma metodología y las mismas variables en todo caso, variándose únicamente el detalle de la información exigida. Se aclara que en la actualidad no existe un instrumento de Evaluación Ambiental Estratégica, por lo que no será hasta que se desarrolle dicha normativa que tendrá que establecerse los límites entre el ámbito de aplicación de ambas figuras.

Adicionalmente, como fue acordado en la reunión sostenida el martes 20 de julio con el INVU, el INVU podrá realizar una propuesta para la Incorporación de la Variable Ambiental en planes regionales, teniendo en consideración lo estipulado en el RIVAIOT, una vez conocidas las respuestas a sus observaciones iniciales. Se reitera la total disponibilidad para adaptar de mejor forma la metodología propuesta para la escala regional, con base en la propuesta que se reciba.

Observación 8

En primer lugar, se aclara que en esta nueva metodología las variables no tienen un peso preestablecido, pues al no haber álgebra de mapas cada variable es independiente en su análisis. Dado que cada variable se analiza de manera independiente, se evita la dilución de las fragilidades o condicionantes ambientales a las que conduce el método de álgebra de mapas. El análisis independiente de cada variable permite al equipo de expertos contextualizar y definir sus implicaciones para el territorio en particular, a partir de lo cual se definen las condicionantes ambientales y las medidas de gestión que sean necesarias para dichas condicionantes.

Así, todas las condicionantes ambientales deberán ser tenidas en consideración a la hora de hacer la zonificación de uso del suelo y la norma asociada a esta, dando especial énfasis en aquellas relativas a las variable que sea más significativa en el territorio en estudio, lo cual se traduce en mayores impactos en la regulación territorial.

En el caso concreto de la clasificación de la modalidad de uso de la tierra, esta no se trata de una variable en el análisis ambiental del territorio, sino que es el producto del Análisis del Diagnóstico Ambiental; dicho proceso se realiza por medio del uso de Sistemas de Información Geográfica, donde se deben analizar todas las condicionantes ambientales producto de cada una de las variables identificadas en el territorio, con relación al uso actual de la tierra y a las

restricciones legales, con el fin de obtener las zonas de uso acorde, subuso o sobre uso presentes en el territorio. Este análisis tiene un papel central en la determinación de las normas urbanísticas, pues es con esta clasificación que se pueden establecer las disposiciones para reducir o mitigar el sobre uso y fomentar el uso acorde.

2. Observaciones puntuales

Primer párrafo

Se revisó el artículo sugerido, y se corroboró que el RIVAIOT es conforme con la normativa aplicable. Además, la propuesta en análisis materializa mandatos tanto de la Sala Constitucional como de la CGR. Las autoridades firmantes son competentes para establecer políticas en materia de ambiente, en el caso de la Ministra de Ambiente y Energía, y en ordenamiento territorial, en el caso de la Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos.

Considerandos

Dado que mucha de la normativa que menciona el INVU es indispensable para la aplicación del reglamento propuesto, aunque dicho marco jurídico no es el fundamento propio del Decreto en cuestión, se valorará hacer una mención general a este respecto.

Considerando III

Se considerará la observación. Efectivamente no se cita de forma completa el artículo 30 de la Ley Orgánica del Ambiente, excluyéndose aspectos no vinculados con la materia ambiental, específicamente lo relativo al respeto de las características culturales, históricas y sociales de las poblaciones humanas, las protecciones de población y recursos, el paisaje y la infraestructura existente. Para evitar la posible confusión que puede darse por omitir algunos elementos de la norma, además de mantener la exclusión de aquellos elementos que escapan de la competencia de SETENA, se realiza el siguiente ajuste de redacción:

*“Que el artículo 30 de la misma Ley establece como **algunos de los** criterios para el ordenamiento territorial las características de cada ecosistema, los recursos naturales, la capacidad de uso de los suelos, los fenómenos naturales, el efecto de las actividades humanas y los fenómenos naturales sobre el ambiente y equilibrio que necesariamente debe existir entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales.”*

Considerando IV

Se considerará la observación. Efectivamente hay un error en la cita de la resolución, el número correcto es 9765-2005, se hará la corrección indicada.

Considerando V

No se considera procedente. Aunque en el Decreto Ejecutivo 32.967 se incluyen otros elementos, como el Análisis de Alcance Ambiental y el Reglamento de Desarrollo Sostenible, de forma generalizada se acepta que regula la metodología de los Índices de Fragilidad

Ambiental (IFA), que es el aspecto medular de la norma, tanto a nivel regulatorio como a nivel técnico. Uno de los motivos por el cual se modifica la denominación de la norma (DE 32.967) justamente es darle un nombre propio al Estudio de Incorporación de la Variable Ambiental (EIVA), aspecto del que carece la norma actual, utilizándose el nombre de su estudio principal, o sea, el IFA.

Sobre la segunda oración, cabe mencionar que el propio INVU, en el memorando M-PU-D-556-2012, remitido al Secretario General de la SETENA el 8 de noviembre del 2012, mediante oficio PE-0266-11-2012, en el cual la institución manifestó su criterio técnico sobre el Decreto Ejecutivo N°32.967 con miras a su modificación, indicó:

“Previo a emitir el decreto se debió consultar a entidades que realizan los planes reguladores para consultar los estudios requeridos, pero como metodología fue donada se publicó sin consultar” (SIC)

Esta misma aseveración ha sido realizada por diversas municipalidades, incluso la propia SETENA reconoce que carece de información sobre cómo fue que se llegó al resultado del Decreto Ejecutivo 32.967. Ello evidencia que el Decreto Ejecutivo 32.967 es una norma que careció de un procedimiento de elaboración y aprobación con una consulta a instituciones y usuarios de la norma, lo cual se suma a los cuestionamientos de fondo y de ejecución de la norma. Todo ello permite afirmar que el Decreto vigente tiene vicios de fondo y procedimiento, los cuales se aspira a subsanar con la nueva propuesta de RIVAIOT, según se narra en los considerandos XIV y XV.

Considerando VI

No se considera procedente. Este considerando tiene un papel central en la justificación de la propuesta RIVAIOT, pues se trata del principal argumento de la Contraloría General de la República para ordenar a SETENA variar la normativa actual. Esa cita, aunque algo extensa, sintetiza los múltiples problemas del Decreto Ejecutivo 32.967, pero es relevante porque permite fundamentar con claridad la necesidad de realizar una la reforma integral de la norma vigente.

Considerando VII

Queda para una eventual discusión. La redacción del considerando aclara que se trata de estimaciones, por lo que no se toman como un dato exacto, sin embargo, al tratarse de una información que fue generada por el INVU, si la institución considera que los datos son otros o que carecen de utilidad para fundamentar el Decreto, puede valorarse su eliminación. Al respecto se esperaría la propuesta del INVU.

Considerando VIII

No se considera procedente. La información que se presenta en el considerando es relevante para evidenciar cómo hay pocos planes reguladores vigentes y cómo la viabilidad ambiental

bajo los parámetros actuales es complicada de obtener, demostrándose que muy pocos planes reguladores vigente tiene viabilidad ambiental. Los datos señalados son los que maneja la Mesa Interinstitucional de Impulso a Planes Reguladores, como instancia de coordinación interinstitucional que recopila los datos de todas las instituciones que participan en la tramitación de los planes reguladores. Si hubiera que corregir algún dato se solicita indicar cuál es la información correcta.

Considerando IX

Se considerará la observación. La información será corroborada con el ICT.

Considerando X

No se considera procedente, pues parte de una percepción errónea. El MIVAH y SETENA están elaborando la propuesta de RIVAIOT en conjunto con las entidades competentes en la materia. En estos momentos, el proceso de formulación de la propuesta del decreto está en una segunda fase, de cuatro que tendrá, según explicado en la reunión del martes 20 de julio.

En una fase inicial la propuesta revisada por el INVU fue co-creada por SETENA y el MIVAH. Como segunda fase, en la que nos encontramos actualmente, la propuesta se está sometiendo a revisión y retroalimentación con nueve instituciones competentes: INVU, ICT, CNE, Dirección de Aguas, SENARA, AYA, Dirección de Cambio Climático, SINAC e INTA; en esta fase se espera obtener observaciones y propuestas que permitan mejorar la propuesta de previo a proceder a un tercera fase. En la tercera fase se ampliará la consulta de la propuesta a las municipalidades del país, principales afectadas por la norma que se emitiría. Por último, se procederá a realizar la consulta pública de ley, donde se extenderá invitación directa a otros actores que puedan estar interesados en hacer observaciones a una propuesta de nueva normativa que constituiría, para este momento, en una norma construida con amplia participación institucional.

En esa línea se afirma que a la fecha no hay una versión final de la norma, tal y como parece entender el INVU, por el contrario están abiertos los canales de diálogo para la colaboración y están disponibles los espacios para el trabajo conjunto en aras de la mejor metodología posible. Por consiguiente, los aportes que pueda realizar el INVU en el marco de su competencia son relevantes y de interés para el proceso.

Considerando XI

No se considera procedente. La cita de la Sala Constitucional es en referencia al Decreto 39.150, cuyos aspectos impugnados estaban vinculados principales a temáticas ambientales, en particular cuando se cuestionó la constitucionalidad del inciso c) del artículo 23 de dicha norma, que permitía la flexibilidad metodológica del Decreto 32.967.

Aunque lo que señala el INVU es de gran importancia y podría complementarse en la redacción del considerando, es necesario resaltar que para efectos de esta propuesta únicamente

interesa el tema de la incorporación de la variable ambiental en los instrumentos de ordenamiento territorial, entonces, pese a que se entiende que en el proceso de aprobación de dichos instrumentos pueden existir otras problemáticas, no compete a esta norma atenderlas.

Considerando XII

Se considerará la observación, pues este considerando debe hacer referencia explícita al contenido de la norma y no a un planteamiento general, como se hizo originalmente. Se propone la siguiente redacción:

*“XII. Que, debido a lo anterior, el Estado costarricense debe generar un nuevo instrumento técnico-jurídico que facilite **incorporación de la variable ambiental en los planes reguladores**, así como de otros instrumentos de ordenamiento territorial que se requieren para la gestión del hábitat, al tiempo que se garantice elevar el nivel de protección ambiental respecto a la norma anterior.”*

Considerando XIII

No se considera procedente. Se reitera lo señalado en el Considerando X, en la fase inicial de elaboración de la propuesta RIVAIOT participaron las instituciones rectoras (MIVAH y MINAE) en conjunto con el órgano encargado de la aplicación directa de la norma (SETENA). El objetivo de esta segunda fase es dialogar e interactuar con el resto de las instituciones que tendrán incidencia en la aplicación del RIVAIOT para recibir sus aportes y comentarios, pues a diferencia del Decreto Ejecutivo 32.967, se pretende tener una norma que haya tenido un amplio proceso de consulta y por ende de mejor calidad y mayor legitimación.

La competencia legal para determinar la forma en que debe realizarse la incorporación de la variable ambiental en los planes reguladores es de la SETENA, motivo por el cual en la primera fase de este proceso las demás instituciones no fueron incluidas. Sin embargo, debido al efecto de la norma sobre otras instituciones, es que se les está consultando, en la segunda fase del proceso, para que se refieran a la norma en el marco de sus competencias y bajo el principio de coordinación interinstitucional, en aras de construir una herramienta acorde a las necesidades e interacciones institucionales que deben llevarse a cabo.

Por último, es importante resaltar que, según consta por escrito, el resto de las instituciones consultadas ha recibido con entusiasmo la generación de esta propuesta normativa, realizando sugerencias constructivas sobre el fondo de la documentación remitida, de manera que esperamos poder contar igualmente con propuestas constructivas de parte del INVU.

Considerando XIV

No se considera procedente, pues se parte de una percepción equivocada. La propuesta de RIVAIOT revisada con el INVU está en proceso de elaboración, se incluyeron los considerandos con el fin de que facilitar la comprensión por parte de las personas revisoras, la aspiración es que para el momento en que la propuesta de RIVAIOT se vaya a oficializar se

tenga la evidencia para demostrar que la consulta de la norma fue amplia, tal y como se señala en el considerado propuesto. Considérese que lo remitido es un posible borrador de una norma, por lo tanto, se redacta en ese sentido.

Por otro lado, al INVU se le envió toda la documentación requerida, se realizó una primera reunión con la institución, se respondieron cada una de las observaciones realizadas y se ha expresado anuencia para recibir propuestas y tener nuevas sesiones de discusión. Ello permite afirmar que este proceso de consulta es más amplio y personalizado de lo que suele hacerse, que es notificar que una norma salió a consulta pública dando un plazo de diez días para que se refieran al asunto.

Considerando XV

No se considera procedente, con base en lo explicado sobre las fases del proceso, se desprende que esta consideración está planteada a futuro. Se reitera que actualmente se está en la fase 2 del proceso de elaboración de la propuesta RIVAIOT, que abre el espacio de diálogo con las instituciones nacionales con incidencia en la aplicación del futuro reglamento, como lo es el INVU. Una vez agotada la fase de retroalimentación con las nueve instituciones consultadas se pasará a la fase 3, que incluye al sector municipal, para finalmente realizar la fase 4 de consulta pública, donde participaría la academia y consultores. Aunque el INVU no haya conocido con anterioridad la propuesta, el considerado describe lo que aplicaría para el proceso que se está desarrollando, según lo planeado.

Considerando XVI

No se considera procedente. La justificación técnica se encuentra en el documento: *“Propuesta para realizar la incorporación de la variable ambiental en planes reguladores. Nueva metodología”*, el cual se adjunta.

Considerando XVII

Se considerará la observación. Se realiza un cambio en la redacción que explica más concretamente los beneficios de la reducción de variables:

“Que, respecto a la norma anterior, se unificaron variables que tenían contenidos comunes o reiterativos, lo anterior simplifica el análisis del territorio, al eliminar la doble contabilización de variables y el sistema que le otorgaba innecesariamente mayor peso a ciertas variables. Esto además contribuye a reducir los tiempos y recursos necesarios para la elaboración de los estudios al omitirse la inclusión de contenidos que ya estaban contemplados en otras secciones.”

Considerando XVIII

No se considera procedente. El cambio climático es una realidad mundial que debe ser atendida por múltiples herramientas y acciones, para reducir sus efectos negativos, entre las cuales la gestión del riesgo es una, misma para la cual el plan regulador es una herramienta

importante. Otra forma de considerar el cambio climático es a través de la incorporación de variables que reflejan sus efectos en el diagnóstico ambiental de los instrumentos de ordenamiento territorial, lo cual hace la propuesta de RIVAIOT.

Por otro lado, la solicitud de que la variable climática estuviera presente en la nueva metodología con mayor identidad, fue expresada por la Ministra de Ambiente y Energía, por lo cual se buscó el apoyo del órgano competente en la materia, la Dirección de Cambio Climático del MINAE, quienes a través del Proyecto Plan A han estado trabajando en identificar cómo puede hacerse la integración de los riesgos climáticos, de la adaptación al cambio climático y la variabilidad climática en la planificación territorial, y fueron quienes sugirieron la forma de integrar esto en la nueva metodología.

Por lo expresado, se considera apropiado agregar una referencia expresa al respecto, de la siguiente forma:

*“Que también se identificó la necesidad de agregar nuevas variables para adaptarse mejor a las necesidades actuales en el ordenamiento territorial y la planificación urbana; por lo que, **con el apoyo de la Dirección de Cambio Climático**, la presente propuesta incorpora variables vinculadas al cambio climático que no estaban consideradas en la normativa anterior.”*

Considerando XIX

No se considera procedente. La justificación técnica se encuentra en el documento: *“Propuesta para realizar la incorporación de la variable ambiental en planes reguladores. Nueva metodología”*. Este es uno de los principales cambios de la norma, pues el álgebra de mapas impide identificar el fundamento específico de que una zona fuera de alta o baja fragilidad ambiental. Por consiguiente, en línea con lo aceptado internacionalmente, se sostiene que con base en esa información no es posible una adecuada toma de decisiones sobre ordenamiento territorial. La propuesta es que, al hacer una evaluación por variable específica, se deriven las condicionantes ambientales vinculadas a esta.

Se evidencia lo anterior con un ejemplo hipotético. En el Factor de Amenazas Naturales una zona tiene los siguientes valores:

- Sismicidad regional: 3
- Sismicidad local: 3
- Potencial de licuefacción: 1
- Potencial de fractura en superficie por fallamiento geológico: 2
- Potencial afectación por tsunamis: 1
- Amenaza por inundación: 5

Al promediar los valores se tiene que el resultado del factor es 2, o sea, una baja vulnerabilidad por amenazas naturales. Sin embargo, al hacer el análisis por variable, se evidencia que la zona tiene una muy alta vulnerabilidad por amenaza por inundación. El anterior ejemplo sirve

para demostrar que la agrupación de las variables en factores, al promediar los resultados, no permite un mejor conocimiento de la realidad del territorio, en comparación con un análisis específico de cada variable; este análisis detallado es absolutamente crítico para definir en la norma las medidas apropiadas para gestionar la condición particular del territorio, lo cual es del interés de quienes tienen la responsabilidad de planificar el uso del territorio.

Considerando XX

No se considera procedente. SETENA se encuentra realizando este proceso como parte de su transformación institucional, por lo que lo expresado en el considerando es una apreciación objetiva.

Considerando XXI

No se considera procedente. En la comparación entre la norma propuesta y la vigente es posible determinar que al requerirse menos estudios específicos hay menor carga económica, además de la evidente simplificación de los requisitos. Lo demás es un resumen de las competencias en ordenamiento territorial. Dichos elementos no son subjetivos.

Considerando XXII

No se considera procedente. Al facilitar la aprobación de la variable ambiental de los instrumentos de ordenamiento territorial también se facilita la aprobación del instrumento como tal, por lo que la redacción es consistente. La participación interinstitucional se está dando actualmente, con el diálogo y la retroalimentación documental que se están sosteniendo con múltiples instituciones a nivel nacional.

Título y general

No se considera procedente. Esta norma aplicaría para todo tipo de instrumento de ordenamiento territorial que cumpla con dos parámetros: posea una zonificación del uso del suelo e incluya restricciones urbanísticas. Entre estas categorías se encuentran no solo los planes reguladores, sino planes intermunicipales, planes regionales, algunos planes maestros como el del Polo Turístico Papagayo, a los cuales también aplicaría esta norma. Por ende, su delimitación a planes reguladores dejaría otros supuestos por fuera, generándose un vacío legal.

Artículo 1

No se considera procedente. Este instrumento no aplica únicamente para planes reguladores, tal y como se indicó en el apartado anterior sobre el título. Sobre el tema del EIA y EAE, esta norma es consistente con los artículos 41 y 42, pues lo que se pretende es diferenciar el EIVA de los otros dos instrumentos.

Actualmente se considera EAE y la metodología IFA como temas equivalentes, lo cual es incorrecto. El origen de esta confusión se debe a que EAE aplica para políticas, planes y

programas; sin embargo, entendemos que esta referencia a los planes no refiere a planificación territorial sino más bien institucional. Debido a lo anterior es que se hace necesario realizar esta diferenciación expresamente, separando el EIVA, el cual tiene una metodología específica y concreta, de lo que es EAE, que de momento carece de una normativa que la desarrolle más concretamente.

Además, al excluir también expresamente la figura del EIA, se evita que se interprete que las disposiciones de la normativa que aplica a esta pueden aplicarse supletoriamente en los EIVA, lo cual ratifica el hecho de que se trata de figuras independientes.

Artículo 3

Se considerará la observación. Sobre la definición de analista coordinador, la cual no se usa en el resto del reglamento. Además, se incluirá la definición de amenaza de sequía y el aumento del nivel medio del mar.

Artículo 3, inciso r)

Se considerará la observación. Se evidencia la necesidad de desarrollar más el concepto, además, dado que en efecto el EIVA puede ser presentado por el consultor, se modificará el texto para dar a entender que la institución proponente es la legitimada para hacer el trámite, independientemente de quién presente la documentación; la modificación se haría de la siguiente manera:

“r) Institución proponente: entidad pública, sea una municipalidad, el INVU u otra institución competente para emitir un instrumento de ordenamiento territorial, legitimada para tramitar ante SETENA un EIVA. Se excluye la posibilidad de que organizaciones privadas funjan como instituciones proponentes.”

Artículo 3, inciso s)

No se considera procedente. Como se ha indicado, la normativa no aplica únicamente a planes reguladores, aspecto que pareciera que el propio INVU indica en el comentario anterior, al reconocer que hay otros niveles de planificación con otras instituciones con competencia legal.

Artículo 4, inciso c)

No se considera procedente. El principio de informalidad está consagrado en los artículos 188, 223 y 224 de la Ley General de la Administración Pública. Sobre dicho principio, la Procuraduría General de la República en el dictamen C-007-2002 indicó:

“En cuanto al principio de informalismo, como justificante para que no tenga que estar el documento que se echa de menos, nos permitimos manifestar lo siguiente:

Dicho principio se encuentra contemplado en el artículo 224, que dispone:

“Artículo 224.- Las normas de este libro deberán interpretarse en forma favorable a la admisión y decisión final de las peticiones de los administrados, pero el informalismo no

podrá servir para subsanar nulidades que son absolutas."

La lectura del anterior numeral conlleva una garantía para el administrado, en el tanto impone que las normas sobre procedimiento deban interpretarse en forma favorable a la admisión de las peticiones de los administrados; pero además pretende, no sólo que se les admita la petición, sino que obtengan una decisión final de lo petitionado."

Como se observa, al tratarse de un principio del derecho administrativo vinculado al tema de los procedimientos resulta de interés que se haga referencia expresa a este.

Artículo 4, inciso d)

Se considerará la observación. En respeto de las competencias de las instancias correspondientes en materia de ordenamiento territorial; además, reconociendo que los estudios pueden ser científicos, se modificará el inciso para que diga:

"d) Objetivación: las decisiones que se tomen en materia ambiental deberán estar sustentadas en estudios técnicos y científicos, generados de conformidad con la información y el conocimiento más actualizados disponibles."

Artículo 5

No se considera procedente. Se ha determinado que no es competencia de SETENA determinar cuáles son los profesionales adecuados para presentar un EIVA, siendo esto competencia de cada colegio profesional. Los requisitos contemplados para el equipo consultor son los que están dentro del marco de competencia de SETENA, como revisar que el profesional esté inscrito en el colegio profesional respectivo y sea un consultor ambiental activo.

Adicionalmente, lo propuesto va en correlación a lo que establece el Manual de Planes Reguladores del INVU, respecto al equipo que trabajaría en la elaboración de un plan regulador: *"El Equipo Planificador se conforma por profesionales especializados en distintas áreas, cuya selección no consiste en un mero trámite administrativo de contratación..."*.

Artículo 8

No se considera procedente. Como se indicó con anterioridad, el EIVA no aplica solo a planes reguladores, además que la SETENA requiere revisar la propuesta del plan regulador, incluyendo la zonificación, para poder otorgar la viabilidad ambiental. No es posible otorgar la viabilidad ambiental sin conocer los apartados donde se presenten medidas para gestionar las condicionantes ambientales pues no sería posible verificar la inclusión de las mismas a la propuesta.

Se aclara que la SETENA no aprueba o rechaza la zonificación ni el plan regulador, lo cual es una potestad exclusiva de la institución proponente, además del INVU en el caso de los planes reguladores urbanos y el ICT en el caso de planes reguladores costeros. Pero requiere revisar

la propuesta de zonificación y la norma final asociada a esta, con el fin de determinar si se incorpora correctamente la variable ambiental.

Artículo 9

Podría quedar sujeto a una eventual discusión. Se aclara que el tema de las escalas se incorpora en la Guía de Presentación. Dicha guía dice:

“Las entidades espaciales de la cartografía deben respetar la siguiente escala de trabajo:

Tipo A: igual o mayor de 1:100.000 para planificación nacional o de regiones específicas de desarrollo nacional.

Tipo B: entre 1:1000.000 y 1:50.000 (inclusive) para planificación subregional utilizando como base de administración territorial cuencas hidrográficas primarias o secundarias.

Tipo C: entre 1:50.000 y 1:5.000 (inclusive) para la planificación local y planes reguladores.

Tipo D: menor de 1:5.000 (inclusive) para planes reguladores de Zona Marítimo Terrestre.”

Dado que estas escalas son para el EIVA en específico, no es indispensable que estén en la misma escala que la establecida en otros instrumentos que son competencia de otras instituciones. No obstante, si el INVU considera la necesidad de hacer una mención específica a las escalas solicitadas en los manuales del INVU e ICT, se sugiere que hagan una propuesta sobre cómo debe hacerse.

Artículo 10

Se considerará la observación. Se hace un ajuste de redacción en el inciso b) para que el supuesto sea más claro, pues las variables condicionales son obligatorias, pero únicamente cuando estén presentes en el territorio respectivo; por ejemplo, la variable amenaza de tsunami únicamente será relevante en las costas; dicho ajuste se haría de la siguiente forma:

*“b) Variables condicionales: variables que se **deben** incorporar en el DA, únicamente cuando la variable está presente **en el área de estudio.**”*

Respecto al inciso c), efectivamente se trata de variables opcionales que no son obligatorias, siendo posible que la institución proponente la incorpore si lo tiene a bien.

Artículo 11

No se considera procedente la observación sobre el inciso d), esto porque la mayoría de las variables son compuestas, o sea, para llegar a ellas es necesario considerar otras variables que, como producto de un estudio o análisis propio, dan un resultado, sin que sea necesario que el RIVAIOT establezca cuales son todas esas variables requeridas en ese análisis, pues esto dependerá de la forma de cálculo que emplee el consultor.

Se considerará la observación sobre el inciso f), pues después de la reunión sostenida con el

INTA se determina que esta variable no es general, sino condicional.

Artículo 12

Se considerará la observación, las variables c) Áreas Silvestres Protegidas y d) Corredores biológicos se mantienen en la norma.

En el caso de la variable e) Aumento del nivel medio del mar, dado que los efectos de la variación del nivel medio del mar podría afectar un área mayor que la correspondientes a los 200 metros de la Zona Marítimo Terrestre, la variable es de interés tanto para planes reguladores costeros como urbano de cantones costeros; adicionalmente, las fuentes a usar para el análisis de la variable se listan en Anexo Técnico.

Artículo 13

No se considera procedente. En el caso de las variables adicionales, estas no son obligatorias, pues queda en cada institución proponente la decisión de incluir o no este tipo de variables, cumpliendo los parámetros establecidos en la norma. Lo anterior tiene su antecedente en el punto 2.2.1 del Decreto Ejecutivo 32.967, el cual autoriza la incorporación de elementos adicionales al contemplado en la norma. Adicionalmente, la incorporación de este tipo de variables respeta un principio de realidad, sobre que algunas municipalidades del país pueden tener mayor información y capacidad financiera para hacer estudios más especializados sobre otras variables ambientales, adicionales a las exigidas por esta norma, la cual no debe impedirlos de mejorar el análisis del diagnóstico ambiental de su plan regulador.

Artículos 11, 12 y 13

No se considera procedente. La escogencia de las variables, que se incluyen en el Diagnóstico Ambiental del EIVA, se justifica en el documento *“Propuesta para realizar la incorporación de la variable ambiental en planes reguladores. Nueva metodología”*. Adicionalmente, de la experiencia de la SETENA, misma referida en anteriores ocasiones, hay un conocimiento sobre las variables que son relevantes para este tipo de examen ambiental, las cuales coinciden con lo expresado en el documento referido.

Sobre la escogencia e incorporación de las variables, en la descripción de las mismas quedan claros los criterios objetivos para juzgar cuando deben presentarse, lo cual limita las posibilidades de discrepancias. Los tres tipos de variables existentes se deben considerar bajo los siguientes criterios:

- Las variables generales son variables obligatorias, que deben analizarse en todo el territorio nacional.
- Las variables condicionales son variables obligatorias, deben analizarse en las áreas del territorio nacional donde están presentes.
- Las variables adicionales son variables opcionales, que la institución proponente decide incluir, cuando las considere relevantes en la planificación de su territorio y tenga la

información necesaria para su análisis.

Artículo 14

Podría quedar sujeto a una eventual discusión. Lo planteado en este artículo es que las condicionantes ambientales, derivadas del DA, deben conducir a la definición de medidas para gestionar esas condicionantes ambientales, mismas que deberán incorporarse en el instrumento de ordenamiento territorial, aunque tanto la zonificación como la norma conexas se deban elaborar en una etapa posterior. No obstante, podría hacerse un ajuste en la redacción, si el INVU sugiere la forma en cómo se le podría aportar claridad al artículo.

Se comparte que el DA es parte del diagnóstico del instrumento de ordenamiento territorial. Sin embargo, las medidas para gestionar las condicionantes ambientales más bien son parte de la propuesta de plan regulador, siendo la función de SETENA velar porque dichas medidas se plasmen en la propuesta del instrumento de ordenamiento territorial. Se resalta que lo anterior no sustituye la competencia de la institución proponente de determinar el contenido de su instrumento, ni la forma en la que incorporará las medidas en dicho instrumento.

Artículo 15

Queda sujeto a una eventual discusión. Se le solicita al INVU facilitar la resolución donde la Sala Constitucional hace referencia específica al Análisis de Alcance Ambiental, pues más bien la resolución 20341-2018 indica:

“Como comentario general para esta acción de inconstitucionalidad, debe decirse que la Sala no le corresponde definir el tipo de evaluación que ocuparán las municipalidades al crear sus planes reguladores, sea estableciendo el tipo de estudios técnicos y científicos en que se apoyarán para garantizar la suficiencia de protección del medio ambiente. Esto lo deben definir las autoridades competentes y la comunidad científica.”

Siendo que se desconoce una resolución donde la Sala exija dicho componente, preliminarmente se determina que le corresponde al Poder Ejecutivo en conjunto con SETENA establecer los estudios que se requieran para incorporar la variable ambiental en los planes reguladores.

Artículo 16

Este comentario tiene varios puntos, los cuales se procede a responder puntualmente.

No se considera procedente lo relacionado a la consideración del Manual del INVU, los conceptos de área de estudio y área de planificación resultarían equivalentes, pues ambas están vinculadas con el área que regulará el instrumento de ordenamiento territorial. El propio Manual del INVU sobre el tema del diagnóstico indica:

“Tal como se indicó en la Actividad 2.1; para el análisis de los ejes Social, Físico espacial, Económico y Político Institucional se pueden utilizar las técnicas y procedimientos definidos



*por el Equipo Planificador en el Marco Metodológico. Mientras que **para el análisis del Eje Ambiental se deben utilizar los establecidos por SETENA y SENARA en su normativa vigente.***

No se considera procedente lo indicado sobre que la metodología es confusa y caótica, pues cada uno de sus componentes está claramente descrito, de manera secuencial y con detalles adicionales sobre la presentación de entregables en el Anexo Técnico y la Guía de Presentación; sin embargo, se valorará la forma de mejorar la redacción.

Por otro lado, se aclara que las variables generales y condicionales sí son obligatorias, las primeras siempre y las segundas únicamente cuando el territorio así lo exija, siendo únicamente las adicionales las que son voluntarias.

Otra observación importante de aclarar es que la metodología de cálculo de las variables no está definida en la norma. Lo anterior es intencional y tiene como objetivo evitar uno de los errores del Decreto Ejecutivo 32.967: su rápida desactualización. La experiencia en la aplicación del Decreto antes mencionado ha evidenciado que no es positivo atarse a metodologías específicas, pues rápidamente pueden ser superadas por métodos más novedosos, en función del rápido avance de la ciencia y la técnica. Por ejemplo: el Decreto Ejecutivo 32.967 para la amenaza por inundaciones propone una tabla que establezca las terrazas que se deben generar según los causes del río; aunque dicha metodología en su momento fue innovadora, actualmente hay modelaciones que es posible hacer con diferentes *softwares* y SIG y el país cuenta con información para ello, sin embargo, no se podían utilizar hasta que el Decreto Ejecutivo 39.150 transitoriamente puso en vigencia la herramienta de flexibilidad metodológica.

En otras palabras, la experiencia en la aplicación del Decreto Ejecutivo 32.967 demuestra que establecer metodologías específicas, limita la incorporación de avances técnicos, científicos y tecnológicos que se desarrollan en años siguientes. Por ello, al dejar abierta la metodología de cálculo, ésta siempre podrá realizarse con la información y las técnicas más actualizadas, sin que haya una limitación normativa.

Adicionalmente, respecto a esta recomendación se constata que, al revisar el Manual de Elaboración de Planes Reguladores del INVU, para tener como referencia el planteamiento que realizan sobre las metodologías que deben utilizarse por cada variable a ser analizada en la formulación del plan regulador, estas no se detallan sino que, al igual que lo que se propone en el RIVAIOT, sólo se describe el resultado que se desea obtener del análisis de cada variable.

Por otro lado, la norma no establece que se haga una *“sobreposición sin valoración para generar el uso actual”*, lo que indica expresamente es que cada variable se analiza de forma independiente para identificar sus condicionantes ambientales; por otro lado, el uso actual de la tierra es una capa adicional que debe generarse y entregarse como parte del Análisis del DA, misma que parte de la variable Cobertura biótica pero que debe desagregar más los usos



antrópicos.

En el tema del Análisis del DA se identifica que no se estableció que se trata de una secuencia de pasos, aunque finalmente el insumo final será la modalidad de uso de la tierra; en este caso puede hacerse una mejora en la redacción. En este Análisis, cada variable se contrasta con el uso actual de la tierra y a eso se le agregan las restricciones legales, dando como resultado la imagen actual del territorio. Es hasta que se construye la capa con la modalidad de uso de la tierra donde, al cruzar toda la información, se determina si el uso es acorde, hay subuso o sobre uso, este insumo será un resultado que debe orientar al proponente en la definición de las medidas para gestionar las condicionantes ambientales y construir la norma del instrumento de ordenamiento territorial.

Si estos puntos no están claros en la redacción, se cuenta con la mayor disposición para recibir sugerencias por parte del INVU sobre cómo aportar mayor claridad al texto.

No se considera procedente la observación sobre la regresividad de la norma. Se reitera que el RIVAIOT ha sido evaluado con el test de regresividad ambiental sin que se deriven elementos que haga que se considere regresiva.

Artículo 17

No se considera procedente. Como ya se ha explicado, la metodología no considera ninguna ponderación porque el análisis de cada variable es independiente. Sin embargo, podría hacerse más claro cómo la información del resultado es necesaria para la generación de las medidas para gestionar las condicionantes ambientales, para lo cual se agradecen sugerencias concretas por parte del INVU sobre cómo aportar claridad al texto.

Artículo 18

No se considera procedente, pues parte de una interpretación errónea de la propuesta metodológica. A diferencia de la metodología actual, el resultado del DA no se trata de una zonificación ambiental, como podría serlo el mapa del IFA Integrado, sino que es la caracterización del área de estudio desde una perspectiva ambiental, que permitirá definir las condicionantes ambientales presentes en el territorio. Luego del DA, es que se podrán definir las medidas necesarias para gestionar las condiciones ambientales identificadas, mismas que deberán detallarse en el Informe Resumen de la Norma por Adoptar (IRNA).

Como se señaló en respuestas anteriores, SETENA no hará una aprobación ni validación del instrumento de ordenamiento territorial ni de su zonificación; por consiguiente, no invade competencia alguna del INVU o el ICT. Tal y como se indica en el artículo 20, el Informe Resumen de Pronóstico y Zonificación (IREPZ) se solicita para tener un contexto más amplio sobre la realidad del área de análisis, que permita que la SETENA haga un análisis más apropiado. Además, también antes se ha mencionado que, de conformidad con el Decreto Ejecutivo 32.967, actualmente SETENA solicita la zonificación como parte del Análisis de Alcance Ambiental, siendo que la exigencia que se plasma en la norma no modifica la práctica

actual del trámite.

Artículo 19

No se considera procedente, pues parte de una interpretación errónea de la propuesta metodológica. En la misma línea del comentario anterior, SETENA no hará una valoración técnica de los contenidos del instrumento de ordenamiento territorial, que es competencia del INVU, solamente requiere los insumos como parte del contexto necesario para mejor resolver sobre la viabilidad ambiental. Lo mismo sucede con toda la información exigida en el anexo técnico, que no es competencia de SETENA ni generarla ni validarla, pero es necesario que la conozca para poder emitir la viabilidad ambiental.

Artículo 20.

No se considera procedente. Sin embargo, aunque en principio para el comentario del INVU resultan aplicables los mismos motivos que para los dos artículos anteriores, para mayor tranquilidad de la institución puede indicarse en el texto que estos insumos únicamente son una referencia o contexto para que SETENA pueda emitir la viabilidad ambiental, indicando expresamente que la evaluación de dichos insumos es una competencia exclusiva de las instituciones con la competencia legal para ello, en el caso de los planes reguladores el INVU y el ICT. El texto que se agregaría sería el siguiente:

“La SETENA no hará una evaluación de la información contenida en el Informe Resumen de Pronóstico y Zonificación, sino que tan sólo la tendrá como referencia para el análisis que le compete realizar. En el caso del Informe Resumen de la Norma por Adoptar, SETENA no aprueba el contenido del instrumento de ordenamiento territorial por sí mismo, sino que únicamente aprueba que en su contenido se hayan incorporado las medidas para gestionar las condicionantes ambientales. La evaluación de dichos insumos es una competencia exclusiva de las instituciones con la competencia legal para ello, que en el caso de los planes reguladores es el INVU, según definido en el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana.”

En el caso de que el INVU considere que esta mención puede mejorarse, puede hacer una propuesta de redacción.

Artículo 21

Se considerará la observación de que es necesario dejar una mención más clara sobre cómo se deben integrar las medidas; del mismo modo, se cuenta con disponibilidad para recibir sugerencias del INVU sobre cómo realizarlo.

No se considera procedente la observación relacionada con que se están agregando más pasos de revisión, pues se mantiene la revisión de tres insumos diferentes, a saber:

- El Índice de Fragilidad Ambiental es sustituido por el Diagnóstico Ambiental.
- El Análisis de Alcance Ambiental es sustituido por el Informe Resumen de Pronóstico y



Zonificación.

- El Reglamento de Desarrollo Sostenible es sustituido por el Informe Resumen de la Norma por Adoptar.

Adicionalmente, en todos los casos los insumos propuestos en la nueva metodología son más sencillos y menos engorrosos que en la anterior.

No se considera procedente la aseveración de que la SETENA esté interviniendo en funciones del INVU. Esto se ha explicado antes, pero se refuerza que es imposible para SETENA emitir una viabilidad ambiental de una propuesta de zonificación o instrumento de ordenamiento territorial si no conoce el contenido del mismo, para lo cual, a diferencia de exigir un nuevo reglamento, como lo hace la norma actual, se opta porque la institución proponente demuestre cómo se incorporan los elementos ambientales en la propuesta de plan regulador o de instrumento de ordenamiento territorial, lo cual la SETENA debe verificar para otorgar la viabilidad ambiental.

Artículo 22

No se considera procedente, pues es una conclusión que parte de una interpretación errónea de la norma.

Debe aclararse que se ha variado el concepto entre la norma actual y la propuesta RIVA IOT. En vez de un Reglamento de Desarrollo Sostenible que tuviera que corregir los aspectos ambientales que el instrumento de ordenamiento territorial no contemplara, se plantea que, desde su génesis, el instrumento incorpore las medidas para gestionar las condicionantes ambientales, siendo que en esta etapa lo que se requiere es que la institución proponente indique cómo realizó esa tarea. Con esto se superan los inconvenientes del Reglamento de Desarrollo Sostenible, el cual se trataba de una norma cuyo rango y alcance legal eran dudosos, siendo sustituido por la verificación de que las condicionantes ambientales consideren en la formulación de propuesta de los planes reguladores, mediante la definición de medidas para gestionarlas.

Adicionalmente, cabe indicar que, tal como lo indica el DFOE-AE-IF-00008-2017, no existe una lista de requisitos de qué debe traer un Reglamento de Desarrollo Sostenible, por lo que la observación realizada por el INVU carece de un fundamento objetivo.

Artículo 23

No se consideran procedentes las observaciones, aunque es posible que sea necesario hacer una mejor redacción para aclarar la interacción entre los lineamientos dados y las medidas por definir; en este sentido se apreciaría cualquier aporte del INVU.

Sobre lo referido en especial al inciso c), debe aclararse que lo señalado en este artículo son guías que deberán tenerse en consideración para definir las medidas para gestionar las condicionantes ambientales, mismas que corresponde integrar en la zonificación del plan

regulador o instrumento de ordenamiento territorial y en la normativa conexas. Posteriormente, el cumplimiento de estos lineamientos, una vez terminada la propuesta de plan regulador o instrumento de ordenamiento territorial, podrá ser verificado por la SETENA. Se admite que la redacción podría mejorarse para aportar mayor claridad sobre este punto.

Se tiene claridad que la determinación de usos conformes, condicionales y no conformes escapa de la competencia de SETENA, siendo esto potestad de la institución proponente. Lo que determina SETENA en esta etapa es cuáles áreas en la actualidad tienen sobreusos, considerando las condicionantes ambientales, que puedan ser gestionados mediante el Plan Regulador. Incluso, para evitar confusiones entre las competencias de SETENA y la institución proponente es que se utilizó el concepto de “uso acorde” en lugar de “uso conforme”.

El inciso f) busca que, en general, la zonificación no genere sobreusos considerando las condicionantes ambientales identificadas. Podría variarse la redacción para que diga algo como que “no se debe implementar una zonificación cuyos usos de suelo conformes y las restricciones urbanísticas promuevan o permitan la creación de nuevas condiciones de sobreusos”.

Artículo 24

No se considera procedente. Como se citó anteriormente, la Sala Constitucional en el voto 1220-2002 indica:

*“Por el contrario, estima la Sala que debe ser requisito fundamental que, obviamente, no atenta contra el principio constitucional de la autonomía municipal, **el que todo plan regulador del desarrollo urbano deba contar, de previo a ser aprobado y desarrollado, con un examen del impacto ambiental**”*

Siendo que la competencia de revisar los componentes ambientales en los planes reguladores fue ratificada en favor de SETENA por la misma Sala Constitucional en la resolución 9765-2005. Por lo anterior, es falso que SETENA carezca de competencia para establecer condicionantes para la aprobación de un plan regulador.

Además, de la redacción del párrafo segundo es claro que primero se otorga la viabilidad ambiental y posteriormente es que el INVU recibe esos insumos para que esta última institución haga la revisión y aprobación del instrumento de ordenamiento territorial.

Artículo 25

Queda para una eventual discusión. Podría hacerse un ajuste de redacción para que el supuesto quede más claro, pero es en el caso de un instrumento que todavía esté en trámite, pues en caso de que ya estuvieran aprobados se estaría bajo el supuesto del artículo 33. Este artículo es necesario, pues sucede que una vez otorgada la viabilidad ambiental puede que en la audiencia pública, en la revisión del INVU o en la discusión en el Concejo Municipal se hagan modificaciones al contenido del plan regulador que varíen lo antes aprobado por SETENA, lo

cual justifica que al menos a este órgano se le notifiquen esos cambios para determinar si es necesario o no ajustar la viabilidad ambiental otorgada.

Artículo 26

No se considera procedente. El INVU omite las competencias que tiene el ICT en la Zona Marítimo Terrestre o en el Polo Turístico Golfo de Papagayo. El artículo no desconoce las competencias de las municipalidades o del INVU, sino que las complementa, pues no existe otra norma que establezca que las instituciones proponentes son las encargadas de elaborar los documentos necesarios para la obtención de la variable ambiental en los instrumentos de ordenamiento territorial.

Si bien indica el INVU, la competencia está establecida para municipalidades a nivel local, a nivel regional han ingresado a SETENA proponentes como el MIVAH con el PRUGAM, o el de Ministerio de Hacienda con el PEROT. Igualmente se tienen los estudios de incorporación de la variable ambiental a algunas Áreas Silvestres Protegidas en donde el proponente es el SINAC. Entre otros que han ingresado a la SETENA, razón por la cual se justifica la inclusión del artículo en cuestión.

Artículo 28

No se considera procedente. Relacionado con lo explicado en el punto anterior, es falso que no existan otros instrumentos de ordenamiento territorial diferentes del plan regulador, pues en el mismo documento el INVU ha reconocido la existencia de instrumentos regionales de planificación, los cuales también requieren viabilidad ambiental.

El comentario de la intervención del INVU de las potestades municipales parece descontextualizado, pues dicha norma justamente excluye los supuestos de intervención municipal.

Artículo 29

No se considera procedente la observación sobre el plazo (inciso b), pues los plazos son variables. Aunque se tiene un plazo de revisión de 30 días hábiles en el artículo 31, existe el plazo para responder consultas que de forma genérica es de 10 días hábiles, por ende, no es adecuado señalar un plazo expresamente cuando eso podría dejar otros supuestos por fuera.

No se considera procedente la observación sobre el inciso g), pues el actual Decreto Ejecutivo 32.967 mantiene el mismo otorgamiento de viabilidad ambiental mediante la aprobación de la incorporación de la variable ambiental en el instrumento de ordenamiento territorial, pues SETENA debe tener el equipo adecuado para ello, al respecto el artículo 7.2.1 dice:

“7.2.1 A fin de articular de forma efectiva y eficiente el proceso de revisión de los Planes Reguladores que se sean presentados a la SETENA, y en particular, la incorporación de la variable ambiental en los mismos, esta Secretaría Técnica dispondrá de un equipo técnico básico de evaluación ambiental estratégica (EAE) de tipo multidisciplinario que tendrá como

responsabilidad la revisión de la documentación y la elaboración del Dictamen técnico a la Comisión Plenaria de la SETENA.”

Lo anterior no limita o elimina la competencia que tiene el INVU para revisar y aprobar la zonificación y los reglamentos del plan regulador, únicamente establece una etapa previa en la que SETENA comprobará que la variable ambiental está debidamente incorporada en el instrumento de ordenamiento territorial.

No se considera procedente la observación sobre el inciso I), pues la Mesa actualmente se compone de técnicos del MIVAH, INVU, ICT, SETENA e IFAM, se encuentra en funcionamiento y hace un seguimiento a los procesos de formulación de planes reguladores, en todas las etapas, para impulsar la realización de los mismo, siendo esta la razón que fundamenta este inciso, con el cual se busca que la Mesa esté informada de lo que la SETENA conozca sobre procesos relacionados con la formulación de planes reguladores.

Sin embargo, se reconoce que la Mesa actualmente no ha sido creada jurídicamente, siendo que su vigencia normativa depende de que sea aprobado el Decreto de Oficialización de la Política del Hábitat y Creación del Sistema Nacional del Hábitat, razón por la cual se incluyó una nota de pie aclaratoria que indica *“Este inciso está sujeto a la oficialización de la Mesa mediante Decreto Ejecutivo.”*, lo cual deberá revisarse al momento de finalizar el proceso de formulación de esta propuesta normativa.

Cabe señalar que lo indicado en el Art. 29, inciso I), obedece a un principio de coordinación interinstitucional, mismo que podría agregarse a los principios listados en el Art. 4, aprovechando para crear alguna mención específica en el RIVAIOT sobre la coordinación que debería darse entre la SETENA y el INVU, para garantizar una comunicación adecuada entre estas instituciones asociada a los procesos de revisión de los planes reguladores; sobre esto se propone incluir como una responsabilidad de la SETENA el que, una vez otorgada una viabilidad ambiental, deberá notificar al INVU, remitiendo la resolución otorgada al departamento específico o a la presidencia ejecutiva, según el INVU considere; además de esto, podría considerarse la definición de una posibilidad de sostener reuniones para comentar los casos que pudieran ser de interés del INVU. Sobre este se punto, se apreciaría recibir una propuesta del INVU sobre las necesidades de coordinación con la SETENA y la forma en que podrían considerarse en el RIVAIOT, para que sea considerada en la mejora de la propuesta de previo a continuar a la Fase 3.

Artículo 30

No se considera procedente. El artículo aplica para todo instrumento de ordenamiento territorial incluyendo planes reguladores costeros. Sobre la pregunta de si la Sala Constitucional determinó que cualquier propuesta de ordenamiento territorial debe incorporar la variable ambiental, la respuesta es afirmativa, pues, aunque todavía no se conoce el texto completo de la resolución, es claro que el Plan GAM 2013 fue declarado inconstitucional recientemente,

mediante la resolución 23743-2020 por carecer de un estudio de viabilidad ambiental propio.

Se reitera que el alcance de la propuesta RIVAIOT permite aplicar la metodología a planes regionales y que se cuenta con apertura para hacer los ajustes técnicos necesarios para que dicha aplicación sea efectiva, para lo cual se espera la propuesta que pueda remitir el INVU.

Artículo 31

No se considera procedente la observación sobre el inciso a). Se reitera lo indicado para el inciso l) del artículo 29, en el tanto la Mesa es un simple receptor de información sobre el avance de los planes reguladores en el país. Que la información deba remitirse a la Mesa no afecta ni genera conflictos de competencia ni con el INVU ni con el ICT, instituciones que participan en la Mesa y por tanto también son fuentes de información.

No se consideran procedentes los comentarios sobre los incisos c) y d). Sobre ambos incisos es necesario indicar que SETENA no estaría haciendo una aprobación del plan regulador como tal, sino únicamente de la viabilidad ambiental, de ninguno de los dos incisos se deriva que SETENA cumpla el rol indicado por el INVU. Además, la eliminación del inciso d) vaciaría de contenido todo el Decreto, pues si SETENA no otorga la viabilidad ambiental no se podría contar con el proceso final de aprobación ante el INVU, lo cual dejaría sin efecto las resoluciones de la Sala Constitucional.

No se considera procedente la eliminación del artículo, pues es necesario tener un procedimiento de aprobación de la viabilidad ambiental claro, pues de esta forma se cumple directamente con el mandato de la CGR en el DFOE-AE-IF-00008-2017, que dice:

“Reestructurar el proceso de evaluación ambiental estratégica aplicable a los planes de ordenamiento territorial, para que conforme a la técnica jurídica se establezcan: la denominación correcta del proceso; precisión, orden lógico y simplificación de requisitos y procedimientos; precisión de los productos intermedios y finales, así como, naturaleza y alcance de las medidas ambientales.”

Este artículo se ha diseñado para el cumplir con cada uno de estos requerimientos, siendo que su eliminación generaría confusión sobre el procedimiento a seguir, por lo que no es posible seguir la sugerencia del INVU. Aunque ciertamente el procedimiento para incorporar la variable ambiental en los planes reguladores no se encuentra contemplado en la Ley de Planificación Urbana, en particular en el artículo 17, es necesario recordar que esta competencia fue asignada por la Sala Constitucional a la SETENA según los votos antes citados. Considerar que el mandato de la Sala no es aplicable por no ajustarse al artículo 17 tendría problemas de constitucionalidad.

Sobre el tema de que el INVU no otorga aprobaciones parciales, esa información no resulta relevante para esta norma.

Artículo 34

No se considera procedente el tema del plazo. El plazo de 10 años de vigencia se eligió en consideración de que los procesos de aprobación de planes reguladores pueden durar varios años, siendo que desde que se emite la viabilidad ambiental hasta la aprobación del instrumento puede quedar un camino importante por recorrer. Sin embargo, al mismo tiempo, la información ambiental se puede desactualizar, motivo por el cual debía establecerse un límite temporal para evitar que la realidad existiera al momento de aprobación del plan regulador sea sustancialmente distinta a la que había al momento de la aprobación de la viabilidad ambiental.

Respecto a la observación sobre el tema del orden de aprobación, tanto en este artículo como en el resto del reglamento se parte del supuesto de que la variable ambiental debe estar incorporada antes de la aprobación final del instrumento de ordenamiento territorial, por lo cual este artículo no contradice lo indicado y no hay necesidad de hacer cambios.

Sección III

Se considerará la observación. El título debería ser “**Procedimiento de actualización de la viabilidad ambiental**” pues ese es el contenido regulatorio del capítulo, siendo la modificación del instrumento de ordenamiento territorial únicamente el supuesto bajo el cual aplican sus normas.

Artículo 36

El planteamiento de escenarios aplica para considerarse a la hora de que se presenten a la SETENA planes reguladores o instrumentos de ordenamiento territorial con una variable ambiental incorporada y aprobada por la SETENA previamente, a los cuales se les pretenda hacer una modificación parcial o integral.

Los escenarios lo que pretenden es cruzar dos variables, con el objetivo de determinar qué gestión corresponde realizar para la revisión de la SETENA: en las filas se determina si se varían o no las medidas para gestionar las condicionantes ambientales y en las columnas se determina si se varía o no la información sobre las variables del estudio original. Aunque esta representación se considera funcional para identificar de forma sintética cada escenario, en caso de que se dificulte su interpretación podría valorarse desarrollar en incisos cada escenario, aunque resulte más extenso y reiterativo.

No se considera procedente el tema de la inaplicabilidad de la propuesta. De lo que se comprende de este tema se reitera el comentario de que el pronóstico y la zonificación del plan regulador no es competencia de SETENA, sin embargo, como se ha indicado en múltiples ocasiones estos insumos son fundamentales para la revisión de la variable ambiental que sí es competencia de SETENA en su etapa de propuesta.

No se considera procedente la sugerencia del PRAI. Este instrumento estaba pensado para planes reguladores que del todo carecían de viabilidad ambiental otorgada, no para actualizar una vigente como sucede con el artículo 36, por ello la propuesta resulta inaplicable en este caso.



Artículo 37

No se considera procedente. El artículo 37 no menciona en ningún momento la frase “plan regulador”, por lo que el comentario del INVU carece de asidero en la norma específica.

Sobre el inciso b) es posible que en caso de que se requieran nuevos estudios efectivamente sea necesario contratar a un nuevo consultor, situación que tendría que prever toda institución proponente que modifique su instrumento de ordenamiento territorial.

Sobre el inciso c) se reitera que el mandato de la Sala Constitucional fue que los planes reguladores se sometieran a un examen ambiental por parte de SETENA, por lo que no existe ninguna infracción competencial al indicarse que la incorporación de la variable ambiental será revisada por SETENA.

Artículo 41

No se considera procedente. Como se indicó anteriormente, mediante esta norma se pretende diferenciar EAE de EIVA, pues conceptualmente el EAE no está pensado para instrumentos de planificación territorial, siendo necesario generar una metodología propia para estos últimos.

Artículo 42

No se considera procedente. No hay regresión alguna en eliminar disposiciones jurídicas que no resultan aplicables. Como se indicó, es erróneo equiparar EAE con la evaluación ambiental para instrumentos de ordenamiento territorial, por lo que, para mantener la congruencia en el ordenamiento jurídico, es indispensable derogar aquellas disposiciones que mantengan la equivocación antes indicada. En todos los casos las referencias que realizan esos artículos, incluyendo el 67, son sobre instrumentos de planificación territorial.

Transitorios

No se considera procedente. Ninguna de las disposiciones que se han modificado con base en los comentarios del INVU altera el contenido de los transitorios. El plazo de los tres años es un estimado del tiempo máximo que transcurriría, con la normativa actual, entre el momento que una municipalidad decide iniciar un proceso de planificación territorial y momento en que presenta el DA, lo anterior considera los tiempos de contratación administrativa y de elaboración y aprobación municipal del diagnóstico.

Documento: Anexo técnico

Dado que varias de las observaciones que se hacen a este documento tienen relación con temas abordados ampliamente en las respuestas anteriores, no se detallará puntualmente una respuesta a cada observación, sino que solamente se rescatarán algunas cuestiones sobre las que se considera necesario referirse.

En primer lugar, cabe señalar que para el abordaje de cada una de las variables consideradas el tema se encuentra pendiente de ser valorado por la institución competente en la materia. Así,



para las variables Vulnerabilidad a la contaminación acuífera y Recarga de acuíferos se consultó a SENARA, AYA y la Dirección de Aguas del MINAE individualmente y a la Comisión Técnica Interinstitucional (CTI) para la Gestión de Acuíferos, establecida mediante Decreto N° 38449-MINAE-MAG; para las variables Amenaza de inundación, Susceptibilidad a los movimientos en masa, Amenaza volcánica, Amenaza de tsunami, Aumento del nivel medio del mar y Amenaza de sequía se consultó a la CNE; las variables Amenaza de inundación, Aumento del nivel medio del mar y Amenaza de sequía también se consultaron con la DCC; las variables Cobertura biótica, Áreas Silvestres Protegidas y Corredores Biológicos se consultaron con el SINAC y, finalmente, la variable Capacidad de uso de la tierra se consultó con el INTA. La mayoría de estas instituciones ya remitieron sus observaciones y se considerarán para la mejora de la propuesta inicial.

Respecto a las observaciones hechas sobre la variable Vulnerabilidad a la contaminación acuífera, cabe señalar que lo indicado por el INVU en realidad depende de los tipos de acuíferos que se presenten en el territorio en análisis. Así mismo, la metodología que debe aplicarse se encuentra definida en el Decreto Ejecutivo 42.015-MAG-MINAE-S-MIVAH y, como se indicó antes, se han realizado las consultas necesarias a la CTI.

Sobre la observación referente al SIMOCUTE, según las conversaciones que se han tenido con el SINAC, se conoce que para fin de año se tendrá la capa de cobertura nacional, a partir de lo cual la misma se actualizaría cada dos años. Por tanto, se parte de este hecho pero se tiene claridad que, si llegado el momento de emitir el decreto con la nueva metodología no está aún disponible la información, se harán los ajustes a la norma para facilitar el trabajo de los proponentes.

En relación a lo señalado sobre la variable Amenaza de sequía, según las conversaciones que se han tenido con la DCC, se conoce que para fin de año se tendrá la información para todo el país; de igual manera que en el caso anterior, si llegado el momento de emitir el decreto no está aún disponible la información, se harán los ajustes requeridos a la norma para facilitar el trabajo de los proponentes.

Sobre la observación referente a la Amenaza de tsunamis, según las conversaciones que se han tenido con el SINAMOT, de la UNA, quienes trabajan a través de un convenio firmado con la CNE para generar la información que permitirá mapear esta amenaza, aún no se cuenta con el convenio requerido para que sean un nodo del SNIT, del mismo modo la información no está disponible para ser descargada por medio de una plataforma propia. Es por esta razón que, como parte del trabajo realizado para darle viabilidad a la aplicación de la norma propuesta se han iniciado las gestiones para que la información esté descargable en la plataforma indicada en la propuesta de Anexo Técnico, lo cual no quita que, eventualmente, también sea descargable desde el SNIT o que los interesados en usarla puedan solicitarla directamente al SINAMOT-UNA.

Con respecto a lo indicado sobre el “Uso actual de la tierra”, se informa que se valoró lo

dispuesto en el Manual de Elaboración de Planes Reguladores del INVU, no obstante, fue necesario modificar la categorización de algunos usos para el fin que persigue la SETENA, de velar por la incorporación de la variable ambiental en los planes reguladores. Como se indica, esta capa sale de lo relativo a la variable “Cobertura biótica” pero tan sólo al pedírsele al proponente que detalle más lo relativo a los usos antrópicos, por tanto la clasificación de esta información se basa en la realizada por el SIMOCUTE.

Documento: Guía de Presentación

Dado que varias de las observaciones que se hacen a este documento tienen relación con temas abordados ampliamente en las respuestas anteriores, no se detallará puntualmente una respuesta a cada observación, sino que solamente se rescatarán algunas cuestiones, sobre las cuales se considera necesario referirse.

Se revisará el documento para mejorar la redacción del mismo, considerando las observaciones hechas que evidencian una falta de claridad en el contenido del mismo. Así mismo, también se verificará que no falten elementos que debe contener la Guía, con base en la metodología descrita en la propuesta de RIVAIOT.

En relación a la observación sobre la justificación técnica del alcance del DA, se considerará completar la definición con lo establecido en el Manual de Elaboración de Planes Reguladores del INVU, según lo señalado; no obstante, si el INVU propusiera la forma en que debería hacerse esa mención, se apreciaría el aporte.

Respecto a la observación hecha sobre las condicionantes ambientales, cabe señalar que en el RIVAIOT se incluye la siguiente definición “*k) Condicionante ambiental: propiedad o naturaleza de una variable ambiental **que impone alguna condición al desarrollo territorial**, misma que debe ser gestionada con el fin de procurar que no afecte a las personas, sus actividades humanas o la disponibilidad de un recurso natural.*” (Resaltado no es del original), con lo cual se espera que el proponente, a través del profesional responsable del análisis de cada variable, sepa identificar las condicionante ambiental. Para ello, se deberán tomar los resultados propios de la aplicación de la metodología correspondiente a cada variable analizada, con base los cuales que definirán las condicionantes ambientales del territorio en análisis, mismas que deben gestionarse con medidas específicas en el instrumento de ordenamiento territorial.

En relación a la siguiente observación hecha por el INVU “... además en ninguna parte de los documentos anteriores a quedado explícito que la variable ambiental aplica para planes nacional y regionales” (SIC), cabe aclarar que el artículo 1 del RIVAIOT señala:

“Artículo 1. Objeto

*El presente reglamento tiene por objeto la regulación de los aspectos técnicos y procedimentales vinculados a la incorporación de la variable ambiental en los planes reguladores cantonales, planes reguladores costeros y **otros instrumentos de ordenamiento territorial que incluyan zonificación del uso del suelo y restricciones***

urbanísticas.” (Resaltado no es del original).

Lo anterior se complementa con la definición de “Instrumento de ordenamientos territorial” dada en el artículo 3 de acrónimos y definiciones, a saber:

“s) *Instrumento de ordenamiento territorial: plan regulador cantonal, sea total o parcial, plan regulador costero, **plan regional** o cualquier otro instrumento de ordenamiento territorial que incluya zonificación del uso del suelo y restricciones urbanísticas.*” (Resaltado no es del original).

Como se ha indicado antes, es claro que si un plan, de cualquier tipo, incluye una zonificación del uso del suelo y restricciones urbanísticas asociadas a la misma, deberá aplicar esta metodología.

Finalmente, sobre el tema de la aplicación a escalas nacionales o regionales, se recuerda que se acordó con el INVU que realizarían una propuesta para la incorporación de la variable ambiental en planes nacionales y regionales, teniendo en consideración lo estipulado en el RIVAIOT, por lo cual se espera ese insumo para mejorar la propuesta normativa.

3. Recomendaciones

Recomendación 1

Dado que el INVU está desconociendo la competencia de SETENA para aprobar la incorporación de la variable ambiental en instrumentos de ordenamiento territorial, lo cual se ha sostenido a lo largo del documento que es una competencia dada por la Sala Constitucional, esta recomendación no varía el texto propuesto del Decreto. No se modifican los alcances de la competencia que tiene SETENA actualmente respecto a lo propuesto en la nueva norma, motivo por el cual el Decreto propuesto no varía sustancialmente este aspecto respecto a lo que ha venido operando con el Decreto Ejecutivo 32.967.

Recomendación 2

Se ha pretendido generar una metodología más clara y simple de aplicar que la actual, siendo que se tiene una norma más ordenada y fácil de comprender y aplicar en comparación con el Decreto Ejecutivo 32.967. Al hacer el análisis por variable independiente, sin álgebra de mapas, se tiene información más útil para la toma de decisiones en ordenamiento territorial, además que se seleccionan las variables más significativas para esta materia. Por otro lado, se sustituye el Análisis de Alcances Ambientales, el cual tenía varios elementos que carecían de relación con el instrumento de ordenamiento territorial, por un Informe Resumen del Pronóstico y la Zonificación, que está totalmente vinculado con el ordenamiento territorial. Por último, se sustituye el Reglamento de Desarrollo Sostenible, que se trataba de una norma con un sustento jurídico poco claro, por el Informe Resumen de la Norma por Adoptar, donde la institución proponente expone cómo el instrumento de ordenamiento territorial incorpora la variable ambiental a través de medidas para gestionar las condicionantes ambientales.



Se recuerda que estas medidas están definidas en el artículo 3, inciso v), como:

“Reglas que se incorporan en el instrumento de ordenamiento territorial, con el fin de administrar, prevenir, corregir, mitigar, minimizar o compensar las condicionantes que el ambiente impone a un territorio, con el fin de promover un desarrollo territorial sostenible que procure la protección de la vida humana, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, y el uso acorde del suelo; dichas medidas quedan circunscritas al alcance legal del propio plan regulador o del instrumento de ordenamiento territorial, pero podrán referirse tanto a la zonificación de uso del suelo como a reglas adicionales, como restricciones urbanísticas o constructivas, que puedan definirse.”

Sin embargo, si hay elementos específicos que hacen que la mejoría sea insuficiente, a consideración del INVU, es posible discutir los aspectos puntuales que puedan mejorar el texto.

Aunque ciertamente muchas municipalidades todavía tendrán que realizar contrataciones para estos estudios, actualmente mucha de la información que deberá emplearse para generarlos está disponible, ahorrando en el costo que la generación de información primaria tiene, para las municipalidades, con la metodología actual.

Recomendación 3

La diferencia no es metodológica sino a nivel de escala, como se evidencia en la Guía de Presentación. Para una adecuada valoración ambiental del territorio se han elegido las variables mínimas indispensables que deben considerarse, lo cual aplica tanto a nivel local como regional. Un trato diferenciado que haga más flexible la aplicación de la metodología en instrumentos regionales podría generar un desincentivo a la planificación local, pues haría más sencillo utilizar las normas regionales en lugar de generar las propias para cada cantón.

Sobre este punto, como se ha señalado antes, se espera que el INVU realice una propuesta para la Incorporación de la variable ambiental en planes regionales, teniendo en consideración lo estipulado en el RIVAIOT, una vez conocidas las respuestas a sus observaciones iniciales. Se reitera la total disponibilidad para adaptar de mejor forma la metodología propuesta para la escala regional, con base en la propuesta que se reciba.

Recomendación 4

Existen otros instrumentos de ordenamiento territorial que podrían impulsarse en el país, como lo son planes regionales, planes intermunicipales, ciertos planes maestros como el del Polo Turístico Golfo de Papagayo, a los cuales le sería aplicable esta norma, por lo que limitarla únicamente a los planes reguladores generaría un vacío normativo inapropiado, pues existirían instrumentos de ordenamiento territorial sin metodología de incorporación de la variable ambiental, lo cual podría tener problemas de constitucionalidad.

Recomendaciones 5 y 6

El INVU reiteradamente, en el documento con sus observaciones, ha sugerido que la SETENA

realice una validación del diagnóstico ambiental, obviando los aspectos regulatorios de los instrumentos de ordenamiento territorial. Ni bajo la regulación actual del Decreto Ejecutivo 32.967, ni en esta propuesta, ni en el propio Manual para la Elaboración de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial del INVU, la viabilidad ambiental es parte del diagnóstico ambiental, siendo que en este último instrumento se considera la gestión de dicha viabilidad como parte de la cuarta etapa, de Asesoría, revisión y adopción de un nuevo plan regulador, no de la segunda etapa que es el diagnóstico territorial, donde ahora se argumenta que debe ir la función de SETENA.

La recomendación del INVU no se considera procedente, pues el mandato de la Sala Constitucional es claro en exigir que se realice un examen ambiental de la propuesta al plan regulador, por lo que es necesario revisar todo el contenido del instrumento, aunque se reconoce que SETENA únicamente hace dicha revisión para el otorgamiento de la viabilidad ambiental y no para la aprobación del instrumento. En el tema de las medidas, también la CGR fue enfática que debían fortalecerse para que sean obligatorias, pues en el informe antes citados indicó:

“En la práctica, las medidas ambientales a implementar en el territorio objeto de planificación se plantean indistintamente como compromisos, lineamientos, deberes, disposiciones, condicionantes, condiciones, restricciones, recomendaciones, acciones y preceptos, sin que se definan estos términos ni el nivel de obligatoriedad en su cumplimiento.”

Las medidas ambientales formuladas por la institución proponente deberán ser obligatoriamente incorporadas en el instrumento de ordenamiento territorial. Lo anterior no implica que SETENA defina el contenido del instrumento, sino que revisa que las medidas ambientales que el propio proponente establece se vean plasmadas en la normativa propuesta. Para realizar dicha revisión es indispensable conocer integralmente todo el instrumento de ordenamiento territorial, incluyendo también el pronóstico, la zonificación y la normativa.

Así, es consideración de la SETENA que para cumplir con lo indicado por la Sala Constitucional en los votos 2002-01220 sobre el expediente 01-002886-0007-CO, el 2005-02529 sobre el expediente 03-009943-007-CO y el 2005-097765 sobre el expediente 05-03589-0007-CO, es necesario conocer lo propuesto en los documentos IREPZ e IRNA, lo cual se considera como el mínimo suficiente requerido.

4. Conclusión

Se agradece al INVU el escrito enviado, y sus aportes constructivos, mismos que abren una discusión importante entre la institución y quienes impulsamos esta nueva metodología para la incorporación de la variable ambiental en los instrumentos de ordenamiento territorial. Pese a que existen diferencias entre lo planteado por el INVU respecto a lo propuesto entre la SETENA y el MIVAH, esperamos que mediante el dialogo interinstitucional se logre concluir este proceso con un instrumento que mejore sustancialmente la realidad del proceso de



incorporación de la variable ambiental en planes reguladores y otros instrumentos de ordenamiento territorial, en comparación con la que impera con la normativa existente.

José Céspedes Cortés
Jefe a.i. Departamento de EAE
SETENA

Karla Martos Ramírez
Jefe de Asesoría Legal
SETENA

Silvia Valentinuzzi Núñez
Directora de Gestión Integrada del Territorio
MIVAH

Raquel Salazar Bejarano
Asesora Legal
MIVAH