

## **IMPLEMENTACIÓN DEL DERECHO A LA CIUDAD EN COSTA RICA Y RETOS PARA SU DESARROLLO EN EL BICENTENARIO**

Vanessa María Pacheco Acuña<sup>1</sup>

(Recibido: 05/11/21 • Aceptado: 30/11/21)

*“Destaca que al final del período colonial español se había consolidado ya en nuestro suelo un urbanismo y una arquitectura igualmente de origen hispánico, pero claramente adaptadas a nuestro medio geográfico. Ambas manifestaciones constructivas terminarían de caracterizar a una sociedad de base rural y cultura mestiza con un fuerte sentido de la libertad. Fue en ese ambiente aldeano, de pueblos cuadrículados, casas de adobes y campesinos de fe católica, donde floreció, hace 200 años, nuestra Independencia de España.”<sup>2</sup>*

---

<sup>1</sup> Doctoranda del Doctorado en Derecho de la Universidad de Costa Rica, máster en Administración y Derecho Municipal, especialista en Derecho Agrario y Ambiental. Fiscalizadora del Área de Fiscalización para el Desarrollo Sostenible de la Contraloría General de la República. Correo electrónico: [vpacheco@ice.co.cr](mailto:vpacheco@ice.co.cr)

<sup>2</sup> Instituto Tecnológico de Costa Rica, charla “Costa Rica: Urbanismo y arquitectura en la época de la independencia (1800-1850)”, Andrés Fernández. <https://www.tec.ac.cr/eventos/charla-virtual-costa-rica-urbanismo-arquitectura-epoca-independencia-1800-1850>

**Resumen:** El presente trabajo refiere a la aplicación del derecho a la ciudad en Costa Rica, desde la perspectiva de la gobernación/gobernanza y, la dimensión multidimensional en sus escalas multinivel y multiescalar. De modo, que del análisis de elementos políticos y jurídicos actuales, se permita determinar la concreción de un sistema, que suponga un orden general, conformado por políticas públicas emitidas, un ordenamiento jurídico urbanístico y una organización institucional pública que gestione y garantice su ejecución.

**Palabras clave:** derecho a la ciudad, sistema urbano, modelo urbano, gobernación/gobernanza, escalas multinivel y multiescalar, políticas públicas, normativa urbanística, organización urbanística pública.

**Abstract:** This work refers to the application of the right to the city in Costa Rica, from the perspective of a political, normative and institutional system that leads to the realization of an urban model. Thus, reference is made to governance / governance aspects, as well as to the multidimensional dimension in its multilevel and multiscale scales. In addition, to analyze public policies issued, the urban legal system in relation and the public institutional organization created for its execution.

**Keywords:** right to the city, urban system, urban model, governance/governance, multilevel and multiscale scales, public policies, urban regulations, public urban organization.

### **Índice:**

1. Introducción.
2. El derecho a la ciudad como sistema de gobierno.
3. El derecho a la ciudad como modelo de desarrollo multidimensional.
4. Políticas públicas a nivel nacional para implementar el derecho a la ciudad.

5. Escala institucional para llevar a cabo las políticas nacionales.
6. Políticas públicas a nivel regional y escala institucional para la implementación del derecho a la ciudad.
7. Políticas públicas a nivel local y escala institucional para la aplicación del derecho a la ciudad.
8. Escala jurídica básica para la aplicación del derecho a la ciudad (frente al sistema español).
9. Conclusiones

Referencias bibliográficas

## **1. Introducción**

La relevancia del derecho a la ciudad se encuentra en el logro de soluciones a las necesidades reales de las poblaciones, y a la obtención de altos estándares de tutela de los derechos humanos que lo integra, a efecto de mejorar la calidad de vida de las personas y su hábitat.

De tal modo, resulta fundamental pasar de la teoría y de los documentos internacionales, al conocimiento de los fenómenos y datos reales, para describir la situación existente, elaborar políticas públicas y proyectos de reforma jurídica e institucional, que permitan la legalización y creación de mecanismos y procedimientos que los hagan efectivos. Previo a ello, se requiere aproximar el derecho a la sociedad civil y que en la práctica se otorgue un reconocimiento público de los valores y fundamentos del derecho a la ciudad.

Además, dado que este derecho constituye un derecho colectivo, implica para su legitimación, el ejercicio del colectivo de voluntades y de una construcción social, de interacción y corresponsabilidades entre los ciudadanos, las organizaciones sociales, el sector privado y las autoridades públicas.

En otras palabras, es bajar del cielo a la tierra los enunciados conceptuales y la teoría del derecho a la ciudad, a efecto de determinar las alternativas reales frente a los

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

problemas que acucian al derecho viviente, con datos que sirvan para describir con precisión las medidas a implementar, las condiciones económicas materiales e ideológico-sociales efectivas para llevarlas a cabo, y las posibles consecuencias prácticas ante la implementación de esas medidas.<sup>3</sup>

La concientización de los problemas y la valoración de soluciones eficaces, dependiente de los fenómenos reales promueven una posición democrática desde lo urbano, y posibilita prever las consecuencias de los medios de producción, de desarrollos futuros y tendencias evolutivas.

Así, se crea una ciencia útil y sensible a las necesidades de la sociedad, ciencia de problemas prácticos, de resultados concretos y de elecciones creativas responsables y no de sistematizaciones conceptuales abstractas. En ese sentido, se trata de visualizar un sistema integrado por diferentes aspectos básicos, que poseen un papel fundamental en la organización de la vida social, tales como el derecho, principios técnicos jurídicos, ética y moral, valoraciones sociales, política, administración pública y economía.

De manera, que tal sistematización no constituye un ámbito o molde hermético, lógico-formal, rígido, teórico, dogmático y normativista<sup>4</sup>, sino que supone un orden general, compuesto de hechos o regularidades empíricas, normas jurídicas y políticas realistas, que implica diferentes actores sociales, individuales y colectivos; así como, diferentes entidades que conforman la organización institucional.

Lo anterior, a efecto de establecer regularizaciones para distintos tipos de conductas sociales, relativas al desempeño del derecho a la ciudad. Además, para hacer notar contradicciones e incoherencias entre los elementos de dicho orden. Por lo que es necesario individualizar los elementos relevantes, especificar las influencias tomadas en cuenta y,

---

<sup>3</sup> Pedro Enrique Haba Müller, “¿‘Populismo’ o ‘garantismo’, para la doctrina del derecho penal?”, Revista de Ciencias Jurídicas No. 146 (2018): 5, 6, 14.

<sup>4</sup> Para mayor abundamiento sobre la conformación de los sistemas en las ciencias sociales, véase Pedro Enrique Haba Müller, *Metodología (Realista) del Derecho. Claves para el razonamiento jurídico de visión social práctica*. (San José, 2012), tomo I, 473, tomo II, 547.

reconocer el grado de regularidad de tales elementos dado en la práctica. Ello, por medio de la investigación empírica y, la comprobación intersubjetiva de los puntos ulteriores.

Entonces, corresponde considerar el sistema en el conjunto urbano y de desarrollo de las ciudades, como disciplina científica, en sus variadas interrelaciones del pensamiento y de las conductas materiales. Consecuentemente, estas ideas no resultan incompatibles entre sí, en virtud de que los elementos y conceptos tratados son reconocibles y distinguibles intersubjetivamente; por lo que, es posible conocer en ese conjunto, las interpretaciones que en la práctica son pertinentes aplicar y las que no.

Así, resulta factible diagnosticar la problemática nacional, verificar y analizar las herramientas políticas, normativas e institucionales, para su abordaje, evaluación y seguimiento, en ámbitos relativos a: planificación y ordenamiento de la ciudad, gestión democrática de la ciudad, función social de la ciudad y propiedad urbana, desarrollo urbano equitativo y sustentable, medio ambiente sano y sostenible, igualdad, protección de personas en situación de vulnerabilidad, responsabilidad social del sector privado, economía solidaria y políticas impositivas progresivas, trabajo, producción social y artístico del hábitat, información pública, libertad e integridad, participación política, seguridad pública y convivencia pacífica, solidaria y multicultural, acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos, transporte público y movilidad y, vivienda adecuada.

## **2. El derecho de la ciudad como sistema de gobierno**

La aplicación del derecho a la ciudad involucra el planteamiento de paradigmas o modelos de gobernabilidad como herramienta analítica, así como la perspectiva de la gobernación/gobernanza, que permita el estudio puntual de la interacción entre actores, normas, políticas públicas y niveles de gobierno, que conlleven a la determinación de la existencia o no de un "buen gobierno".<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Fernando Mayorga, Eduardo Córdova, Gobernabilidad y gobernanza en América Latina, no publicado (2007): 9.

De modo, que se verifique la existencia de un sistema de gobierno, con un gobierno capaz de dar un rumbo a la sociedad mediante formas de sinergia analítica, valorativa, normativa, tecnológica y operativa, con los sectores de la sociedad. Esto, para identificar los problemas públicos de desarrollo territorial, establecer las prioridades de las políticas públicas y del gasto público en ese ámbito y, en concreto, articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de los múltiples actores sociales, en proyectos de relevancia social.

Por consiguiente, en este proceso estructurado de gobernación/gobernanza se requiere que los diferentes actores decidan los objetivos de desarrollo de la ciudad, tanto fundamentales como de coyuntura, y las formas para efectuarlos, con respecto a su sentido de dirección y capacidad de dirección. Esta valoración de la ciudad se tiene que plasmar en normas (éticas y jurídicas), para asegurar la cohesión social; además, de normas técnicas, procesos y procedimientos a fin de asegurar la realización de la ciudad deseada.

Lo anterior provoca la generación de un orden, relativo a determinar las instituciones políticas y administrativas, que regulen las actividades de interacción entre los miembros de la sociedad y, las actividades idóneas para ejecutar los objetivos de los proyectos a lograr, previa la definición de valores de la vida asociados; así como, de la agenda social que permita la solución de los problemas identificados.

Esta reordenación conlleva a modificar la relación entre Estado y el mercado, en el sentido de un menor intervencionismo estatal y de una mayor liberación de los intercambios, así como a reordenar la relación entre el Estado y sus ciudadanos, de modo que éstos se responsabilicen de sus vidas y los “despierte de su cómodo letargo estatista”<sup>6</sup>. Es aquí, donde se da un (re)nacimiento de la confianza de la sociedad en sus propias capacidades, la toma de conciencia de su corresponsabilidad en el destino social y la valía de su aporte. También, se reconoce a los actores civiles como agentes titulares y responsables de la función pública.

---

<sup>6</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y Gestión Pública*, Fondo de Cultura Económica, (México D.F., 2006, edición electrónica 2015), 48.

Además, implica que el gobierno haga uso de sus capacidades directivas de rectoría, con respecto a los sectores institucionales y sociales involucrados, actualice sus potencialidades y, que sus acciones tengan como efecto la transformación de situaciones sociales anheladas en situaciones reales. Es decir, que se genere un proceso de construcción social, cuya eficacia directiva logre los resultados determinados.

Para ello, los esquemas de acción del gobierno, de los distintos sectores institucionales y de la sociedad tienen que comprender y hacer suyos los valores y principios del derecho a la ciudad, para definirlos como objetivos de convivencia. De manera que todos actúen coordinadamente, a efecto de concebirlos como hechos sociales.

Esto incluye que las formas de auto organización y auto gobierno de la sociedad, se eslabonen con las actividades de dirección gubernamental, de acuerdo con perfiles más horizontales, interactivos y asociativos o de redes. Esta interdependencia público-privada-social, debe integrar sus capacidades, recursos y acciones, en la política pública, regulación, planificación y, prestación de servicios públicos, para que la sociedad no vaya a la deriva, o entre en conflicto o decadencia.<sup>7</sup>

En este ámbito resulta útil la implementación de la economía del comportamiento, la cual mediante el modelo elegido de comportamiento humano, intenta evidenciar la realidad con confirmaciones de causa y efecto, e introduce el análisis normativo, donde se realizan juicios de valor. Esto implica crear la controversia sobre las políticas públicas y, establecer su eficacia e incongruencia normativa. También, definir cuando el Estado debe interponerse en la libertad de toma de decisiones de sus ciudadanos, para velar por sus beneficios.

Igualmente, resulta relevante el conocimiento del entorno y de las experiencias obtenidas en otros países, comparar sus políticas y formas de organización; en particular, las normas propias frente a otras extranjeras, que han sido exitosas y, han permitido la

---

<sup>7</sup> Aguilar Villanueva, Op. Cit., 102 y 104.

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

creación de ciudades con espacios dignos para el desarrollo de los ciudadanos, la reivindicación de las personas como dueñas de la ciudad y escenario de encuentro para la vida colectiva. Esto, mediante el método comparado o derecho comparado, el cual sirve de espejo al derecho nacional, al dar a conocer las similitudes y diferencias y, visualizar otras opciones y efectos.

Es así, como se puede visualizar una reforma administrativa o de la gestión pública, referida al cambio de las normas, estructuras organizacionales y, los patrones directivos y operativos del gobierno, que por sus propósitos, modos o resultados se oriente hacia formas posburocráticas, dirigidas al bien común, de organización, dirección y operación, con el fin de elevar la eficiencia, la calidad y la responsabilidad de la acción pública.

Esto lleva a introducir organizaciones públicas horizontales, proactivas, estructuradas por procesos y no por funciones que promueven la segmentación y fragmentación de las instituciones, sino basadas en la gestión de calidad e implantación de sistemas de medición y evaluación, sobre las actividades, productos y resultados de la Administración Pública, según las políticas públicas, programas, proyectos y servicios públicos.

Para lo cual, se requiere contar con metas de productividad, estándares de servicio e indicadores de desempeño y resultados; además, de tecnologías de información y datos. Así, se produce un patrón gerencial centrado en la información y evaluación, para verificar el valor social de los productos del gobierno y analizar el uso de los recursos públicos.

Al respecto, es necesario integrar los aportes técnicos-científicos de otras ciencias interdisciplinarias, que otorguen parámetros de medición y avance, como la sociología, antropología, arquitectura, ingeniería, geografía, biología y arte; dado el nexo existente entre los cambios sociales y la dinámica social, la necesidad de una transformación política, una economía más óptima y eficiente, la inversión de la hacienda pública nacional y municipal, y el diseño de una ciudad que considere la información geográfica y otorgue un

valor agregado de conservación a la biodiversidad y recursos naturales, artístico y de belleza.

Dicho enfoque promueve la responsabilidad financiera del Estado y permite articular la programación y presupuestación anual institucional, con una visión y planeación estratégica de la ciudad. La planeación estratégica “es un ejercicio que combina valoración + prospección + estrategia, es decir juicios de valor (futuros deseados) + juicios de hecho (futuros realizables, factibles) + agenda estratégica (futuros ganadores)”<sup>8</sup>, lo que implica voluntad de cambio y logro, para producir un posicionamiento y crear un futuro relevante.

Asimismo, involucra como factores cruciales de éxito: concretar la misión y visión de la ciudad que se pretende edificar, definir los objetivos y metas para llevar a cabo dicha visión, y estudiar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA), con la finalidad de identificar situaciones que podrían afectar el proceso de construcción o rediseño de la ciudad, efectuar los cambios políticos, normativos, organizacionales y administrativos pertinentes, estimar los costos, y definir los responsables y el tiempo de ejecución.

De manera, que con los resultados de la evaluación del desempeño de las unidades y programas, se compruebe el cumplimiento de los respectivos objetivos y metas. Lo anterior, lleva a determinar una relación costo/beneficio-efectividad de las acciones del sector público, del impacto social o cambios en las condiciones sociales y, a la rendición de cuentas.

### **3. El derecho a la ciudad como modelo de desarrollo multidimensional**

El derecho a la ciudad propugna por un modelo de desarrollo urbano multidimensional; es decir, un desarrollo territorial cuya planificación se centra en la persona, los demás seres vivos y en el planeta, y comprende las dimensiones ciudad,

---

<sup>8</sup> Aguilar Villanueva, Op. Cit., 227.

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

sociedad y ambiente. De tal manera, éste resulta contrario al modelo hegemónico que impone lineamientos de urbanismo de mercado.

En su lugar, este modelo multidimensional promueve la igualdad y cierre de brechas sobre diversidad, género, personas vulnerables, transparencia, participación ciudadana y, sentido de compromiso y pertenencia. Además, adopta un desarrollo económico urbano basado en una economía urbana sostenible e inclusiva, que supera la pobreza, promueve el empleo, la eficiencia económica, el medio ambiente sano y equilibrado, la capacidad de adaptación frente al cambio climático, la universalización de los servicios públicos, la vivienda adecuada y equipamiento, como áreas verdes, manejo de aguas y residuos.

El alcance o avance hacia dicho modelo, implica la gobernación/gobernanza, la cual produce un entramado de escalas y establece un orden multiescalar, que sirven para medir y estudiar la pragmática del derecho a la ciudad. Dentro de dichas escalas, destacan la espacial, temporal y, de reglas formales, tales como las escalas política, jurídica e institucional o administrativa.

Asimismo, la gobernación/gobernanza es concebida como multinivel, porque opera en diversos niveles en una escala. Los niveles son unidades de observación ubicados en diferentes posiciones de la escala. En el caso de la escala reglas, se puede distinguir los niveles internacional, comunitario, nacional, regional y local, o niveles de gobierno, actores institucionales, entidades privadas y ciudadanos.

Esta forma mixta de regulación conforma un sistema de urbanismo y desarrollo de las ciudades, articulado, coherente y coordinado que conlleva a una misma misión y visión de éstas, define la integración institucional y formulación de los instrumentos que otorgan derechos y obligaciones a los ciudadanos; así como, procesos, competencias y potestades públicas, en materia de modelo de gobierno, diseño de la ciudad, gestión de la ciudad, infraestructura, transporte y movilidad, desechos, vivienda, espacios públicos, tecnología, información, comunicación y otros servicios, para una evolución urbana sostenible.

Así, en la escala política se deben generar diferentes acercamientos desde la política pública urbana a territorios con disímiles necesidades y obtener un conocimiento del territorio y población, a partir de acciones articuladas con los distintos actores, como mecanismo de gobernanza.

En este marco, se requiere de capacidades de todos los niveles de gobierno y de la sociedad civil, articulación de movimientos sociales, empresariales, gremiales y generación de espacios de conocimiento y propuesta, para la construcción de agendas conjuntas. Además, la conformación de alianzas entre dichos actores y, a nivel internacional y comunitario. Lo anterior, para resolver los problemas de la comunidad y del territorio, donde la intersectorialidad supere la intervención sectorial y se evite la atomización de esfuerzos.

En ese sentido, la implementación del ODS<sup>9</sup> 11, Ciudades y comunidades sostenibles, se interrelaciona con el ODS 17, Alianzas para lograr los objetivos, el cual procura el desarrollo endógeno de capacidades eficaces para aumentar la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de calidad, a fin de apoyar la toma de decisiones basadas en evidencia. También, para elaborar indicadores que permitan dar seguimiento y medir los progresos en desarrollo sostenible, mediante un organismo evaluador; así como, para aumentar la innovación y aplicación en ciencia y tecnología; por ejemplo, información y comunicaciones.

Para ello, se considera necesario la existencia de un sistema de políticas públicas, normativo e institucional coherente acerca de la misión, visión, objetivos, principios y valores compartidos con el modelo multidimensional de desarrollo territorial, que cumpla con los compromisos internacionales adquiridos.

#### **4. Políticas públicas a nivel nacional para implementar el derecho a la ciudad**

---

<sup>9</sup> Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la Agenda 2030, dictada por la Organización de las Naciones Unidas, en 2015.

En Costa Rica rigen una multiplicidad de políticas públicas relativas al desarrollo del territorio, a nivel nacional, regional y local. Todas ellas, sin que se articulen entre sí, en orden descendente o ascendente, de manera tal que funcionen como un sistema y permita determinar de manera unificada una misión y visión de país; además, de una planificación gradual, según cada nivel territorial. De modo, que las acciones se efectúen coordinadamente y conlleve a alcanzar integralmente los objetivos y metas que se tracen, con la finalidad de lograr un modelo unificado de desarrollo. Así, coexisten el Plan Nacional de Desarrollo, otras políticas nacionales<sup>10</sup>, los planes regionales<sup>11</sup> y los planes de desarrollo municipales<sup>12</sup>.

En contraposición, estas políticas son emitidas bajo distintos enfoques estratégicos, sin una vinculación para su ejecución por parte de autoridades nacionales, regionales y

---

<sup>10</sup> Véase los siguientes planes nacionales: 1) Estrategia Nacional de Cambio Climático 2009-2021, 2) Plan de acción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, Decreto Ejecutivo n.º 39114-MINAE, 3) Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040, Decreto Ejecutivo n.º 37623-PLAN-MINAET-MIVAH, 4) Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014 a 2020, 5) Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 y su Plan de Acción, Decreto Ejecutivo n.º 38209-PLAN-MIVAH, 6) Política Nacional de Gestión de Riesgo 2016-2030, Decreto Ejecutivo n.º 39322-MP-MINAE-MIVAH, 7) Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020, 8) Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030 y Plan de Acción 2018-2022, Decreto Ejecutivo n.º 41136-MIVAH-PLAN-MINAE-MOPT, 9) Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2018-2030, Decreto Ejecutivo n.º 41091-MINAE, 10) Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019- 2022 de Costa Rica, Decreto Ejecutivo n.º 41848-MIDEPLAN, 11) Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050, Decreto Ejecutivo n.º 41561-MP-MINAE, 12) Plan Estratégico Nacional Costa Rica 2050.

<sup>11</sup> Véase los planes regionales de cada una de las seis regiones de planificación del país: Central, Brunca, Chorotega, Huetar Norte, Pacífico Central y Huetar Caribe, <https://www.mideplan.go.cr/planes-regionales>

<sup>12</sup> Contraloría General de la República, Resolución R-SC-1-2009: Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO-DFOE); 26 de febrero, 2009. Establece que el plan de desarrollo municipal debe considerar los planes de ordenamiento territorial del cantón, los diagnósticos de infraestructura, servicios comunitarios, equipamiento y recursos financieros con que cuenta el cantón, indicadores sociales y económicos, los informes de ejecución y evaluación física y financiera de los planes de desarrollo local. Es facultativo, para las municipalidades y concejos municipales de distrito, consultar los planes nacionales, regionales y sectoriales, así como los informes de ejecución y evaluación. Los planes de desarrollo local de mediano plazo deben considerar: el plan de desarrollo local de largo plazo, el programa de gobierno del alcalde, el plan quinquenal de gestión vial. Además, el artículo 106 del Código Municipal refiere a la obligación de las municipalidades de efectuar el plan operativo anual y el plan de desarrollo municipal y, el artículo 5 inciso b) de la Ley de Simplificación y Eficiencias Tributarias, establece el plan vial de conservación y desarrollo (quinquenal) de cada municipalidad.

locales, que lleve a un mismo rumbo de desarrollo territorial y al cumplimiento de la normativa y compromisos internacionales.

En algunos casos, se pospone el logro de metas definidas en los plazos propuestos; como por ejemplo, la Iniciativa Paz con la Naturaleza, determinada desde el 6 de julio del 2007, retomada en la Estrategia Nacional de Cambio Climático 2009-2021, cuyo compromiso es que Costa Rica al 2021 no contribuya con el calentamiento global y el deterioro del aire, y obtener una economía carbono neutral competitiva. Al respecto, el Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050 posterga tal logro al 2050.

En otros, las políticas no conllevan a la realización de acciones concretas, claras y consolidadas que permitan el cumplimiento de las metas. Este es el caso de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040, la cual no determina la forma de lograr los instrumentos que se requieren para la consecución de los ejes definidos de calidad del hábitat, protección y manejo ambiental y, competitividad. Tampoco, la manera de obtener un nexo entre los planes de ordenamiento territorial y los planes de ordenamiento territorial regionales, ni la implementación de instrumentos financieros y jurídicos, para la planificación regional, a favor de gobiernos locales, federaciones y entes intermunicipales.

En el mismo sentido, aunque se afirma, no se precisa el modo de introducir esa Política en los planes de ordenamiento territorial, concretar relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales, incorporar la variable ambiental y el enfoque de planificación de cuenca hidrográfica en el cien por ciento de dichos planes, disminuir el tiempo para el trámite de esos planes, formular proyectos de inversión pública que sigan los lineamientos de los planes de ordenamiento territorial y, reducir la cantidad de suelo en condición de uso inadecuado y suelo rural para la expansión urbanística inmobiliaria.

Por su parte, el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014 a 2020 no define el mecanismo que obligaría a articular dicho Plan con los planes nacionales de desarrollo y con los planes operativos anuales de las instituciones vinculadas. Sin embargo, éste establece que se trata de un acuerdo obligatorio, mediante el cual algunos actores se comprometieron a definir recursos y programar actividades.

Igualmente, la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 y su Plan de Acción, requiere para su cumplimiento de la ejecución articulada con la Estrategia Nacional de Cambio Climático y la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. Además, de que en función de éstos se diseñen y ejecuten los planes operativos, programas, proyectos y presupuestos del Poder Ejecutivo y de las instituciones vinculadas a vivienda, asentamientos humanos y planificación urbana. No obstante, no se establecen mecanismos para obligar su materialización.

La Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030, Plan de Acción 2018-2022, advierte acerca de las siguientes falencias para lograr esta política y plan, sin que se establezca las acciones necesarias para su superación. Así, señala que la planificación urbana no es un tema central en la gestión pública, no hay una estructura institucional robusta y articulada, se incumple la normativa en planificación urbana, existe un insuficiente control y dificultad para aprobar planes reguladores, y no hay mecanismos de coordinación entre los actores, lo cual conlleva una parálisis institucional, que incide en la calidad de vida de las personas y la competitividad de las ciudades.

También, revela la falta de lineamientos a nivel nacional y regional, salvo el Plan GAM, que orienten el desarrollo urbano del país y a las municipalidades mediante sus planes reguladores. A nivel cantonal, resalta la ausencia de planes reguladores y de instrumentos para homologar estos planes entre cantones vecinos; limitación de las municipalidades en la resolución de problemas urbanos y en la atención de temas de desarrollo urbano; además, de la restricción de recursos para financiar el desarrollo urbano.

En cuanto al Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019- 2022 de Costa Rica, se señala que para su logro requiere de un entorno internacional y ambiental estable, lo cual son dos variables inciertas. Además, de la interrelación con el sector privado, la sociedad civil y la academia; así como articular políticas, programas y

proyectos entre los actores y rectorías integrantes de las siete áreas estratégicas de articulación<sup>13</sup>. Ello, sin que este Plan determine la forma de conseguirlo.

También, se determinan intervenciones estratégicas en las áreas estratégicas vinculadas con el ODS 11<sup>14</sup>; pero estas intervenciones no se vinculan directamente con las metas de dichas áreas y no se definen acciones para alcanzarlas.

El informe anual 2019 Balance de resultados de este Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública, no menciona el avance de metas sobre los desafíos propuestos para la elaboración e implementación de los siguientes temas mencionados, en relación: planes reguladores, ordenación del crecimiento urbano, integración del sistema de transporte público, y participación de las instituciones públicas en el mercado del suelo urbano, disminución de la pobreza, promoción de políticas favorables al desarrollo empresarial, encadenamientos productivos y, desarrollo de infraestructura.

Tampoco, refiere sobre las metas de las áreas estratégicas de infraestructura, movilidad y ordenamiento territorial; salud y seguridad social, y desarrollo territorial; sino, solo refiere a algunos aspectos puntuales. En cuanto al reporte en el cumplimiento de metas relativas al ODS 11, éste también se limita a algunos elementos precisos y no a las metas definidas en las tres áreas estratégicas de interés.

La Contraloría General dictaminó el Informe 2019 de Balance de Resultados de dicho Plan, acerca del cual mediante el estudio n.º DFOE-SAF-IF-00003-2020, emitió un aval parcial. Esto, porque evidenció elementos pendientes de cumplimiento, la necesidad de mejorar la documentación sobre modificaciones al citado Plan, e informar sobre el monto de la estimación de los recursos programados y ejecutados en cada meta. De modo, que

---

<sup>13</sup> Poder Ejecutivo, “Decreto ejecutivo 41187-MP-MIDEPLAN: Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo; 20 de junio, 2018”. Establece las siguientes siete áreas estratégicas de articulación: 1.- Innovación, competitividad y productividad. 2.- Infraestructura, movilidad y ordenamiento territorial. 3.- Seguridad humana. 4.- Salud y seguridad social. 5.- Educación para el desarrollo sostenible y la convivencia. 6.- Economía para la estabilidad y el crecimiento. 7.- Desarrollo territorial.

<sup>14</sup> Tres áreas del Plan se vinculan con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11: 1.- Infraestructura, movilidad y ordenamiento territorial. 2.- Salud y seguridad social. 3.- Desarrollo Territorial.

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

exaltó la importancia de brindar información detallada y de calidad y, desarrollar procedimientos para recolectar información en las instancias de planificación sectorial e institucional.

Otra deficiencia acerca de las políticas nacionales, consiste en que algunas omiten determinar aspectos de medición, como parámetros o línea base, lo cual dificulta conocer el grado de avance de las metas. En el caso del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014 a 2020, se determinan acciones estratégicas e indicadores de gestión, sobre los lineamientos definidos en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial. No obstante, estos últimos parten de una línea base de 0%, por cuanto no se cuenta con información.

Por su parte, en la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 y su Plan de Acción, aunque se indican indicadores, éstos no poseen parámetros de cumplimiento, lo que impide la medición del avance y resultado. En la Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030, Plan de Acción 2018-2022, cuestiona la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, en tanto no generó lineamientos técnicos en materia de planificación y desarrollo urbano, y solo se vincula con la Política Nacional de Desarrollo Urbano en un ámbito general.

También este instrumento, señala que la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos presenta la debilidad de crear el Sistema Nacional del Hábitat y de responsabilizarlo de la ejecución de acciones estratégicas, el cual no se creó. En adición, advierte que su aplicación es poco factible. Sin embargo, los planes de acción a corto y mediano plazo de dicha Política Nacional de Desarrollo Urbano están siendo efectuados por la Secretaría Sectorial, y las metas se circunscriben al Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022. En relación con el Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050, éste admite la necesidad de un sistema de métrica para evaluar el avance de las metas.

## **5. Escala institucional para llevar a cabo las políticas nacionales**

A escala organizacional, el cumplimiento de tales políticas está a cargo de una estructura compleja, confusa y discordante. Ésta está conformada por distintas y considerables entidades, de los niveles de gobierno nacional, regional y local, las cuales actúan de forma desintegrada y por ende sus esfuerzos resultan fragmentados, sin un orden que conlleve a un resultado común. A ello se le suma, los órganos que se crean con ocasión de cada política. No obstante, no se cuenta con una entidad unificada y holística, que determine indicadores, estándares y parámetros de medición concretos y claros, para dar seguimiento y evaluar la efectividad de las acciones de tales instituciones.

Esta problemática es reconocida en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040, al identificar la existencia de un marco normativo nacional diverso en materia de ordenamiento territorial, que brinda competencias a distintas instituciones, en varias escalas de planificación, lo cual obstaculiza la gestión coordinada del territorio y la homologación de las visiones del urbanismo tradicional de la Ley de Planificación Urbana, frente a la legislación ambiental emitida desde los noventa.

Sin embargo, esta Política no determina la forma de resolver lo anterior, y a su vez establece como mecanismos de gestión una estructura institucional y funcional compleja y poco clara. En ese sentido, señala la obligación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de incluir dicha Política en los planes nacionales de desarrollo y, del Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda de definir acciones estratégicas, programas y proyectos.

Además, instauro el Sistema Nacional de Ordenamiento Territorial, el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial, como órgano de direccionamiento político y, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos para su soporte técnico. También, el Consejo Nacional de Planificación Urbana, como encargado de la implementación de esa Política y, el Sistema de Indicadores de Seguimiento y Evaluación, el cual debe medir la implementación de la Política a partir de un diagnóstico, cuya concreción no se indica. En adición, se señala el Sistema Nacional de Ciudades, sin que ésta se defina.

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

En el caso del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014 a 2020, los sujetos responsables de ejecutar las metas son: la Secretaría de la Integración Social Centroamericana, ministerios, rectorías del Sector de Ordenamiento Territorial y Vivienda y del Sistema de Ordenamiento Territorial y Vivienda, el Concejo Nacional de Ordenamiento Territorial, instituciones autónomas, direcciones, órganos desconcentrados y adscritos, universidades públicas, empresas de servicios públicos, el Banco Hipotecario de la Vivienda, una comisión nacional, un ente público estatal, un colegio profesional, la presidencia de la República, municipalidades, entidades intermunicipales, órganos no gubernamentales y el sector privado.

El Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022, establece el Subsistema Nacional de Evaluación, a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Las Secretarías Sectoriales de cada sector tienen que efectuar un plan de acción anual y, ese Ministerio tiene que emitir dos informes: uno semestral ante el Consejo de Gobierno y otro anual ante ese Consejo y la Contraloría General de la República. Por su parte, el Órgano Contralor tiene que presentar un dictamen a la Asamblea Legislativa.

Por su parte, el Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050 también señala una estructura compleja y confusa; pues, define que éste estará bajo el liderazgo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, y a su vez determina que un equipo de Centro de Gobierno operará desde Presidencia para facilitar la implementación del Plan, compuesto por jerarcas y técnicos, con representación de Presidencia, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Hacienda y, el Ministerio de Ambiente y Energía.

Aunado a ello, para su seguimiento se tiene que plantear un cronograma y un esquema de seguimiento y monitoreo, diseñado por la Dirección de Cambio Climático junto con un equipo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Al equipo de Centro de Gobierno le corresponde avalarlo y girar instrucciones para su puesta en operación.

En adición, se instituyó el Sistema Nacional de Métrica para la implementación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático 2009-2021, el cual opera como un submódulo del Sistema Nacional de Información Ambiental y está vinculado al Sistema de Estadística Nacional; cuya coordinación está bajo la Dirección de Cambio Climático. Además, para su operación cuenta con un comité consultivo compuesto por representantes de esa Dirección, de la *Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial*, del Centro Nacional de Información Geoambiental, del Instituto Meteorológico Nacional y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

Sumado a lo anterior, y para orientar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, se dividieron las actividades del sector público por rectorías. En relación con la presente materia destacan las tres siguientes: 1.- Ambiente, Energía y Mares, bajo la rectoría del Ministro de Ambiente y Energía. 2.- Infraestructura y Transporte, bajo la rectoría del Ministro de Obras Públicas y Transportes. 3.- Ordenamiento territorial y asentamientos humanos, bajo la rectoría de la Ministra de Vivienda y Asentamientos Humanos.

También, con el objetivo de que el ministro rector coordine y articule la actividad de ese sector, se crearon el Consejo Nacional Sectorial de Ambiente, Energía, Mares y *Ordenamiento Territorial* y la Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente, Energía, Mares y *Ordenamiento Territorial*. Adicionalmente, se establecieron los siguientes subsectores en relación: 1.- Ambiente. 2.- Subsector suelos y subsuelos.

Además, como Consejo Presidencial se instauró el Consejo Nacional Ambiental, con su Secretario Técnico; así como, los Consejos de articulación presidencial de las Áreas Estratégicas. Al respecto, se señalan: 1.- Infraestructura, Movilidad y Ordenamiento Territorial. 2.- Desarrollo Territorial.

Entonces, para el cumplimiento de las políticas nacionales, la ministra del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, como rectora en la actualidad, del

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

sector Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos, y ese Ministerio<sup>15</sup>, tienen que trabajar en conjunto con todas las anteriores instancias, sin que existan los procedimientos claros para su ejecución.

Asimismo, tiene que coordinar y articular con otras entidades tales como: el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, la Dirección de Urbanismo, el Banco Hipotecario de la Vivienda, como rector del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y, otras instituciones que poseen competencias en la materia como el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, el Consejo Nacional de Vialidad, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación<sup>16</sup>, la Dirección de Geología y Minas, la Dirección de Energía, la Dirección General de Hidrocarburos, la Dirección de Agua, la Dirección de Gestión de Calidad Ambiental, la Dirección Marino Costero, la Dirección de Cambio Climático, el Centro Nacional de Información Geoambiental, la Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento, el Instituto Costarricense de Turismo, la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, el Registro Inmobiliario, el

---

<sup>15</sup> Contraloría General, “informe DFOE-AE-IF-06-2012: Informe acerca de la gestión del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo; 31 de julio, 2012 y DFOE-AE-IF-12-2014: Informe de auditoría de carácter especial acerca de la razonabilidad de las acciones del Estado para poner en vigencia los planes reguladores que comprenda la Zona Marítimo Terrestre del país; 19 de noviembre, 2014”. Refieren a la falta de una ley de creación que defina las competencias de ese Ministerio, de dirección y operativas, para concretar las políticas públicas. Así, como su debilidad en la rectoría política, lo que dificulta la coordinación y articulación con los demás miembros del sector. La vulnerabilidad de esa rectoría se refleja en el artículo 5 inciso f) del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo n.º 38536-MP-PLAN, el cual establecía el sector Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial, bajo la rectoría del Ministro de Ambiente y Energía.

<sup>16</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7788: Ley de Biodiversidad; 30 de abril, 1994”, artículos 23, 24, 27, 29, 32. Este Sistema está integrado por: el Consejo Nacional de Áreas de Conservación (compuesto por: el Ministro del Ministerio de Ambiente y Energía, el Director Ejecutivo del Sistema Nacional de Áreas de Conservación, el Director Ejecutivo de la Oficina Técnica de la Comisión, los directores de cada área de conservación, un representante de cada consejo regional, la Secretaría Ejecutiva; 11 Áreas de Conservación (compuestas por: el Consejo Regional del área de conservación, la Dirección Regional de Área de Conservación, el comité científico técnico (compuesto por: los responsables de los programas del área, funcionarios, personas externas designadas por el director de área, órgano de administración financiera de las áreas protegidas); 11 Consejos Regionales (compuesto por: mínimo cinco miembros de organizaciones no gubernamentales, comunales, municipalidades, instituciones públicas, y los Consejos Locales (creados por acuerdo del Consejo Regional).

Instituto Geográfico Nacional, el Instituto Meteorológico Nacional, el Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado y, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

También, para el cumplimiento de tales políticas se tiene que interactuar con otras instituciones o empresas que prestan servicios públicos, como la Refinadora Costarricense de Petróleo, el Instituto Costarricense de Electricidad, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, la Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago, la Empresa de Servicios Públicos de Heredia, cooperativas de electrificación rural, generadores de electricidad privados, generadores distribuidos, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, asociaciones administradoras de sistemas de acueductos y alcantarillados comunales, Compañía Radiográfica S.A., empresas privadas de telecomunicaciones y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

## **6. Políticas públicas a nivel regional y escala institucional para la implementación del derecho a la ciudad**

A nivel de gobierno regional, el Decreto Ejecutivo n.º 7944-PLAN-P del 26 de enero de 1978, dividió el territorio nacional en seis regiones, que no coinciden en su totalidad con los límites actuales de las provincias y cantones, a saber: Central, Chorotega, Pacífico Central, Brunca, Huetar Caribe y Huetar Norte.

Este Decreto dispone que todos los ministerios, instituciones autónomas o semiautónomas y los organismos que por su naturaleza realicen labores de planeamiento y administración en el país, debe ajustar gradualmente sus planes y actividades a la regionalización. Además, que la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, en coordinación con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, tiene que establecer un programa de estudio, promoción y análisis del sistema regional entre las municipalidades.

No obstante, esta división se efectuó por recomendación del extinto Consejo Nacional de Política Regional y Urbana, de acuerdo con el artículo 3 inciso b) del Decreto

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

Ejecutivo n.º 6400-P-I-MEIC-A del 27 de setiembre de 1977, para fines de planificación y acción regional de las instituciones públicas. Esta división operaría conforme con, el también allí creado, Sistema de Planificación Regional y Urbana, el cual sufrió transformaciones hasta convertirse en el Sistema de Regionalización del Desarrollo.

Después, en el 2006 éste fue derogado<sup>17</sup>, porque se consideró que desde los años noventa se mantenía inoperante por su compleja y costosa estructura operativa, y requería de un replanteamiento desde sus instrumentos normativos base, toda vez que se había superpuesto a los heterogéneos esquemas de regionalización, utilizados por una gran cantidad de instituciones del sector público, lo que dificultaba la coordinación interinstitucional en cada región. De modo, que era preciso un cambio en la conceptualización del nivel regional.

Con ese sustento y en la escala de políticas públicas, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica emitió planes regionales en cada una de las seis regiones de planificación del país. Ello, según se indica, para reducir la desigualdad y favorecer un modelo de desarrollo solidario, sostenible e inclusivo.

Sin embargo, para su implementación se requiere: 1.- Vincular estos planes regionales con los planes cantonales de desarrollo humano local.<sup>18</sup> 2.- Contar con presupuesto y negociar con las distintas instituciones la inclusión de acciones en el Plan Nacional de Desarrollo. 3.- Incorporar las prioridades de los planes regionales en el Plan Nacional de Desarrollo, para que éste los haga operativos. 4.- Ejecutar los sistemas y procedimientos para incluir recursos humanos y administrativos, a efecto de lograr

---

<sup>17</sup> El Decreto ejecutivo 6400-P-I-MEIC-A del 27 de setiembre de 1977, fue derogado por el Decreto ejecutivo 10157-P-OP del 19 de junio de 1979, éste por el Decreto ejecutivo 15227-PLAN del 13 de febrero de 1984, éste por el Decreto ejecutivo 18059-MIDEPLAN del 2 de marzo de 1988, éste por el Decreto ejecutivo 20432-PLAN del 21 de mayo de 1991, y éste por el Decreto ejecutivo 33273-P-PLAN del 7 de agosto de 2006.

<sup>18</sup> Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, “Plan de Desarrollo 2030 Región Central”, define los planes cantonales de desarrollo humano local como propuestas ciudadanas de planificación, participativas, integrales, con un horizonte a diez años, fundamentadas en principios de desarrollo humano y que deben estar vinculados con los planes regionales de desarrollo, 40, <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/YWuj9BPQJehfcR4EuE1CA>

gobernanza y planificación de la gestión. 5.- Coordinar mediante el Área de Planificación Regional del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, con *la instancia regional de articulación y participación*, comités sectoriales regionales, comités intersectoriales regionales y consejos cantonales de coordinación interinstitucional. 6.- Construir el sistema centralizado de monitoreo y evaluación, para recoger los datos financieros y físicos asociados a la ejecución del Plan y, la evolución de los indicadores. 7.- Desarrollar un plan de comunicación para difundir el Plan. 8.- Configurar un Fondo para el Desarrollo y la Cohesión Regional de Costa Rica.

En el caso particular del Plan de Desarrollo 2030 Región Central, de mayo de 2014, en la dimensión fortalecimiento institucional y territorial, para lograr el objetivo de fortalecer la institucionalidad de la planificación urbana, se necesita que las federaciones de municipalidades cuenten con respaldo jurídico y asignación de recursos, como plataforma de coordinación entre lo local, regional y nacional. También, homologar los planes reguladores a nivel regional, para que converjan planes regionales, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y la legislación de ordenamiento territorial. Empero, no se definen las acciones para lograr tales operaciones.

La Región Central comprende la Gran Área Metropolitana (GAM), que en sí constituye otra región, y conjuga cuatro áreas metropolitanas, las cuales suponen un sistema de ciudades, integradas por 31 municipalidades de San José, Alajuela, Cartago y Heredia. Sin embargo, la delimitación física de las áreas de la GAM, no corresponde a la división físico-política administrativa de esas provincias y cantones; es decir, se incluye de manera parcial o total a los municipios de esos territorios.

Las políticas para regular el desarrollo urbano de esta área están comprendidas en el Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana Plan GAM 2013-2030.<sup>19</sup> Éste se ha desarrollado como un plan parcial del Plan Nacional de Desarrollo

---

<sup>19</sup> La región delimitada como Gran Área Metropolitana quedó instaurada mediante el Decreto ejecutivo 12590-P del 11 de mayo de 1981, denominado El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, deberá elaborar Plan de Desarrollo Urbano para el Sistema Urbano Metropolitano. Esto, para el Sistema Urbano Metropolitano, que involucraría al centro de población primario de San José, y los secundarios de Alajuela, Heredia y Cartago, incluyendo otros centros de población circunvecinos y los entornos. El Plan Regional Desarrollo Urbano Gran Área Metropolitana (GAM), fue oficializado con el Decreto ejecutivo 13583-VAH-

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

Urbano, sin que en la actualidad se haya completado el citado Plan y emitido las políticas de desarrollo para todo el territorio nacional.

Ello, aunque la Ley de Planificación Urbana desde el 15 de noviembre de 1968 establece la creación del Área Metropolitana de San José y, la emisión de un Plan Regulador Metropolitano<sup>20</sup>, el cual no se ha efectuado. Esta Área comprende las municipalidades de San José, Escazú, Desamparados, Goicoechea, Alajuelita, Coronado, Tibás, Moravia, Montes de Oca y Curridabat.<sup>21</sup>

El seguimiento del Plan GAM le compete al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. No obstante, para su ejecución se requiere que las municipalidades, autoridades públicas e instituciones con competencias en planificación lo incorporen en los planes operativos institucionales y presupuesten recursos para la realización de sus acciones. Asimismo, corresponde al Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y al Ministerio de

---

OFIPLAN del 3 de mayo de 1982; luego, fue modificado con el Decreto ejecutivo 25902-MIVAH-MP-MINAE y después con el Decreto ejecutivo 38145-PLAN-MINAE-MIVAH-MOPT-S-MAG, se oficializó el Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana Plan GAM 2013-2030. Esta área geográfica integra 31 municipios: San José (13): San José, Escazú, Desamparados, Aserrí, Mora, Goicoechea, Santa Ana, Alajuelita, Vásquez de Coronado, Tibás, Moravia, Montes de Oca, Curridabat. Heredia: (9): Heredia, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores, San Pablo. Cartago: Cartago, Paraíso, La Unión, Alvarado, Oreamuno, El Guarco. Alajuela (3): Alajuela, Atenas, Poás.

<sup>20</sup> De acuerdo con el artículo 1 de la Ley de Planificación Urbana, Área Metropolitana es el conjunto de áreas urbanas correspondientes a distintas jurisdicciones municipales y que al desarrollarse en torno a un centro principal de población, funciona como una sola unidad urbana. Los artículos 63, 65 de la Ley de Planificación Urbana refieren a la creación de la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana de San José, anexa a la Dirección de Urbanismo, como órgano especial intermunicipal, para que planifique su desarrollo urbanístico; preparar y recomendar el Plan Regulador Metropolitano; prestar ayuda a las municipalidades del área en la formulación de planes y proyectos de planificación urbana. Dicha oficina tiene que contar con una Comisión Consultiva y Coordinadora, integrada por un representante de la *Oficina de Planificación*, de los Ministerios de Transportes, Educación y Salubridad Pública, del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, del Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados, Instituto Costarricense de Electricidad y de cada municipalidad de esa Área Metropolitana.

<sup>21</sup> Según lo indicado por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados en el oficio DM-609-13 del 27 de junio de 2013, citado en el oficio de la Contraloría General de la República, DFOE-AE-852-2014 del 11 de diciembre de 2014, la legislación nacional no ha sido clara, precisa y unívoca en cuanto a la circunscripción de la metrópoli de San José y del país, y la legislación no define de manera técnica un espacio territorial georreferenciado. De manera, que el concepto de área metropolitana que establece la Ley de Planificación Urbana evolucionó a gran área metropolitana, la cual conjuga las cuatro áreas metropolitanas de San José, Alajuela, Cartago y Heredia, y posee un anillo de contención urbana. Posteriormente, se creó la Gran Área Metropolitana Ampliada.

Planificación Nacional y Política Económica la coordinación con la Administración central y descentralizada para el cumplimiento de las metas y estrategias contenidas en ese Plan.

Por otra parte, se estipula que tales disposiciones tienen que guiar la elaboración de los planes reguladores y acatarse en la planificación del uso del suelo, la emisión de permisos y el desarrollo urbano dentro de la jurisdicción municipal, para cumplir las metas regionales de desarrollo urbano. Así, corresponde a la Dirección de Urbanismo del INVU verificar la incorporación de esos lineamientos en el procedimiento de aprobación del plan regulador.

Ello, pese a que la Ley de Planificación Urbana estipula que las funciones que requiere la planificación urbana nacional o regional, serán cumplidas por la *Oficina de Planificación* (actualmente Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. El Instituto, mediante la Dirección de Urbanismo, tiene que preparar y mantener al día el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; la Junta Directiva de ese Instituto lo propone al Poder Ejecutivo, el cual lo aprueba y remite a las municipalidades e instituciones autónomas y semiautónomas respectivas. En asocio con la *Oficina de Planificación*, el Instituto tiene que presentar al Poder Ejecutivo, en el primer bimestre de cada año, un informe sobre la aplicación del Plan, el cual tiene que remitirlo a la Asamblea Legislativa en mayo. Además, de presentar dicho Plan a las municipalidades.

De tal modo, las políticas regionales no se han desarrollado conforme a una división territorial de cuencas o sub-cuencas hidrográficas, la cual constituye la unidad geográfica natural de planificación.<sup>22</sup> En el país se han establecido 34 cuencas<sup>23</sup>; sin embargo, esta definición de áreas no coincide con las regiones antes mencionadas.

---

<sup>22</sup> Asamblea Legislativa, “No. 7224: Convención sobre Humedales Internacionales como Hábitat Aves Acuáticas; 9 de abril, 1991”. Resolución VII.18, establece como lineamiento los procesos de ordenación de cuencas vinculados al manejo integrado de las zonas costeras (MIZC). Esto en congruencia con la Ley Orgánica del Ambiente, artículos 28 y 51 inciso c); Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, artículos 13 inciso b) y 15; Ley de Biodiversidad, artículo 22.

Además, tales políticas públicas se tendrían que coordinar con otras instancias creadas y desarrollar en armonía con otros planes regionales. Al respecto, la Comisión de Gestión Integral de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles, se constituye como una instancia gestora en coordinación de competencias entre entes y actores, planificación, protección y rehabilitación, en la promoción del desarrollo sostenible, la calidad de vida de la población, la protección de los recursos naturales y la biodiversidad.

Esta Comisión tiene que actuar con base en políticas para la gestión integral de la cuenca. Así, tiene que elaborar, ejecutar y dar seguimiento al Plan de manejo integral de esa cuenca. En adición, asesorar y participar en la definición de políticas sobre el manejo de las cuencas hidrográficas, las cuales deben ser oficializadas por el Ministerio de Ambiente y Energía; así como, apoyar las propuestas institucionales, municipales, comunales y privadas, dirigidas al cumplimiento de los planes y políticas en relación.<sup>24</sup>

Por su parte, la cuenca del río Naranjo, cuya promoción se tiene que efectuar mediante un Plan de ordenamiento y manejo, a cargo del Ministerio de Ambiente y Energía y el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Asimismo, la Comisión de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón, le corresponde elaborar, ejecutar y controlar el Plan de ordenamiento y manejo de dicha cuenca; desarrollar proyectos en las áreas geológicas, sanitarias, de producción, ambientales y culturales; manejarla mediante acciones correctivas y desarrollar proyectos sostenibles que involucren a la sociedad civil organizada; además, de coordinar con todas las entidades públicas y privadas.

---

<sup>23</sup> Véase Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Instituto Meteorológico Nacional, Nazareth Rojas, *Programa de Cambio Climático, Estudio de las cuencas hidrográficas de Costa Rica, Análisis biofísico, climatológico y socioeconómico* (2011), <http://cglobal.imn.ac.cr/index.php/publications/estudio-de-las-cuencas-hidrograficas-de-costa-rica/>

<sup>24</sup> Poder Ejecutivo, “Decreto ejecutivo 38071-MINAE, Op. Cit.”, considerando 13 afirma que el manejo integral de las cuencas hidrográficas es la base fundamental para lograr la planificación, evaluación, conservación y protección de los recursos naturales; por lo tanto, el país necesita del esfuerzo coordinado y multidisciplinario de las instituciones y los organismos vinculados al tema.

A todo lo anterior, se le suma los Consejos Regionales de Desarrollo o COREDES, en cada una de las seis regiones de planificación, creadas como instancia regional para coordinar y articular políticas, planes, programas y proyectos institucionales e interinstitucionales, mediante la participación de instituciones públicas, municipalidades, otras instancias de desarrollo local, actores privados y organizaciones cívico comunales. Ésto tiene como finalidad obtener una planificación vinculante de la administración pública central y descentralizada, en los *niveles de planificación nacional, regional, territorial y local*. Entre ellos, con los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural<sup>25</sup> y los Consejos Cantonales de Coordinación Institucional.<sup>26</sup>

Sin embargo, el Reglamento que los rige, aplica solo al Gobierno Central e insta a participar a los entes, empresas públicas, y órganos con autonomía. Estos Consejos son creados por decreto ejecutivo y son parte del Subsistema de Planificación Regional para coordinar la planificación del desarrollo regional, cuyo marco orientador es el Plan Regional de Desarrollo. El avance de cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo corresponden al Subsistema de Seguimiento y Evaluación, cuya rectoría está a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

También, se debe coordinar con los Consejos Regionales Ambientales, adscritos al Ministerio del Ambiente y Energía, como máxima instancia regional desconcentrada, para el análisis, la discusión, la denuncia y el control de actividades, programas y proyectos en materia ambiental, los cuales operan en cada una de las nueve áreas de conservación del país.

---

<sup>25</sup> Asamblea Legislativa, “No. 9036: Ley Transforma Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural; 11 de mayo, 2012”, artículos 3 inciso g) y 13 establecen que son las instancias regionales de coordinación del desarrollo rural territorial en las regiones definidas por el INDER. Este Instituto junto con los consejos territoriales de desarrollo rural, tiene que apoyar y facilitar la formulación de los planes de desarrollo territorial rural de cada territorio, los cuales deben estar armonizados con los planes reguladores elaborados por las municipalidades.

<sup>26</sup> Asamblea Legislativa, “No. 8801: Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades; 28 de abril, 2010”, artículo 18 crea los consejos cantonales de coordinación institucional como una instancia de coordinación política entre los diversos entes públicos con representación cantonal, para coordinar el diseño, la ejecución y fiscalización de las políticas con incidencia local, los cuales son presididos por la Alcaldía de cada municipalidad.

Recientemente se emitió la Ley de Desarrollo Regional de Costa Rica<sup>27</sup>, la cual otorga dos años para que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica establezca la división oficial de las regiones y subregiones y, genera el deber de las instituciones de ajustar su organización regional a la oficial.

Su objeto se centra en fortalecer las estructuras de participación regional, vincular el desarrollo a la política pública, dotar de mecanismos que garanticen que las políticas, estrategias y planes generen condiciones de crecimiento y, contar con financiamiento para el desarrollo regional. Asimismo, se establece como principio la gobernanza multinivel, la cual refiere a las redes entre instituciones y actores a nivel local, territorial, regional y nacional, para garantizar la eficacia y coherencia de las políticas, programas y proyectos de desarrollo integral y sostenible; así como avanzar en los procesos de descentralización.

Sin embargo, otorga la facultad de las municipalidades de participar en el desarrollo regional. Esto, a pesar de que se crea el Subsistema de Planificación para el Desarrollo Regional como parte del Sistema Nacional de Planificación, a cargo del Ministerio antes mencionado; el cual, integra a las municipalidades y concejos municipales de distrito. Dicho Sistema tiene que vincular el plan nacional de desarrollo y los planes regionales de desarrollo, e incorporar el componente de ordenamiento territorial.

También, el plan estratégico nacional y el plan nacional de desarrollo deben integrar los planes estratégicos regionales; los cuales a su vez, tienen que considerar los planes de desarrollo humano local y los planes de desarrollo territorial, así como la planificación municipal y territorial de los cantones y territorios que integren las regiones. Por su parte, los planes estratégicos institucionales tienen que incluir los programas y proyectos regionales, según los planes estratégicos regionales y las decisiones de las mesas de acuerdos.

---

<sup>27</sup> Asamblea Legislativa, “No. 10096: Ley Desarrollo regional de Costa Rica; 24 de noviembre, 2021”.

Para ello, se crea una agencia regional de desarrollo (AREDES) para cada región, compuesta por los actores del desarrollo regional: sector productivo, sociedad civil, academia, municipalidades, las instituciones públicas y los concejos territoriales de la región, tres representantes del Poder Ejecutivo y, tres alcaldes de la región; en el caso de la región central, se puede establecer organizaciones subregionales.

Además, se crea las mesas de acuerdos para el desarrollo regional, cuyos programas y proyectos derivados son obligatorios para las instituciones competentes; por ende, deben asignar recursos en sus presupuestos. Estas están constituidas por los ministros o viceministros, presidentes ejecutivos o gerentes y el directorio de las AREDES de cada región. Se suma, la creación de los convenios de gestión para articular los recursos y acciones, cuya participación es potestad de las municipalidades y otros actores.

Por consiguiente, las responsabilidades y estructura organizacional para aplicar el derecho a la ciudad a nivel regional, aún resulta confusa y compleja. Principalmente, en cuanto a la articulación con el nivel local.

## **7. Políticas públicas a nivel local y escala institucional para la aplicación del derecho a la ciudad**

A nivel de políticas locales cada una de las 83 municipalidades del país<sup>28</sup>, les corresponde establecer sus políticas y prioridades de desarrollo; las cuales, también están dispersas en distintos planes, sin un orden establecido claro y lógico. Además, ocho municipalidades deben coordinar con sus respectivos concejos municipales de distrito.

---

<sup>28</sup> Constitución Política, artículos 168 y 169 establecen que para los efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos. La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, está a cargo del Gobierno Municipal. Ley sobre División Territorial Administrativa, n.º 4366, artículo 1, crea la Comisión Nacional de División Territorial Administrativa, cuya función es asesorar a los Poderes Públicos, en asuntos de división territorial administrativa. El Decreto Ejecutivo n.º 41548-MGP, Declara oficial para efectos administrativos, la aprobación de la División Territorial Administrativa de la República.

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

Al respecto, se determinan el plan de desarrollo municipal y el plan operativo anual, los cuales tienen que elaborarse conforme con el programa de gobierno inscrito por el alcalde municipal para el período por el cual fue elegido y, estar asociados al presupuesto municipal y a la estrategia institucional. Esto a pesar, de que se deben elaborar a largo, mediano y corto plazo y comprender una planificación plurianual. También, se adicionan los *planes de ordenamiento territorial del cantón* y el plan quinquenal de gestión vial, como insumos del plan de desarrollo municipal.

Además, no existe una vinculación obligatoria de dichos instrumentos municipales, con los planes nacionales, regionales y sectoriales. En específico, no es vinculante para las municipalidades el Plan Nacional de Desarrollo, pues aunque el Sistema Nacional de Planificación está constituido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, las unidades de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales y, mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas, se requiere que dicho Plan esté establecido por ley. Esto dada la autonomía que rige a las municipalidades.

A ello se le adiciona, la formulación de los planes de desarrollo rural territorial de los territorios y regiones, que delimite y clasifique el Instituto de Desarrollo Rural, con la participación de los actores rurales, públicos y de la sociedad civil, agrupados en consejos territoriales y regionales de desarrollo rural, los cuales deben estar armonizados con los planes reguladores y orientar la acción del sector público implicado.

Estos planes deben incorporar las políticas en materia de desarrollo rural, las que deben derivar del Plan Nacional de Desarrollo, en los programas sectoriales pertinentes y los planes operativos institucionales. Ese Instituto, en coordinación con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, tiene que dar seguimiento y verificar el cumplimiento de dichos compromisos y, la asignación de los presupuestos para su ejecución debe preverse para cada una de las instituciones públicas comprometidas, en coordinación con las municipalidades.

No obstante, tampoco hay mecanismos obligatorios para coordinar con otras instituciones públicas, organizaciones privadas y sociales, la ejecución de los planes de desarrollo local. Al respecto, cada municipalidad tiene que establecer los mecanismos de control y evaluación de los planes de desarrollo local, así como definir la unidad responsable de este proceso, los recursos que aportarán los diferentes responsables de ejecutar los proyectos y los indicadores que midan los resultados. Ello, aunque así lo establezca la normativa de fiscalización y control de la Hacienda Pública.

Con relación a los planes reguladores, la mayoría de las municipalidades no cuentan con este instrumento para la totalidad del territorio de su cantón o no está actualizado. En relación, el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2018, indicó que al 2018 solo 42 (52%) de los 81 cantones existentes a ese momento, contaban con planes reguladores, de éstos solo 20 abarcaban la totalidad del cantón, los otros 22 eran parciales; además muchos estaban desfasados, pues 15 fueron aprobados antes de 1997, 17 entre 1998 y 2007 y 9 en los últimos diez años. Asimismo, solo 23 planes reguladores contaban con viabilidad ambiental.

De manera, que las municipalidades en general, no ejercen las competencias asignadas en el contexto de su autonomía, para planificar y controlar el desarrollo urbano de su territorio jurisdiccional y, no definen políticas de desarrollo sobre el uso del suelo, infraestructura técnica, equipamiento urbano y servicios públicos, las cuales, deben ser incorporadas a los planes reguladores que adopten.

La Contraloría General de la República en el informe n.º DFOE-AE-12-2014, determinó que en el país existe una multiplicidad de instrumentos jurídicos emitidos para regular el ordenamiento y planificación territorial, sin que se defina su jerarquía y orden competencial, lo que ha estructurado un sistema de interrelaciones orgánicas y funcionales complejas. Esta situación dificulta la consolidación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y Vivienda 2012-2040 y fomenta el desorden y fraccionamiento en la regulación del territorio. Lo cual, es contrario al principio de coordinación que exige a

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

las dependencias públicas implementar mecanismos para lograr una labor eficiente en el cumplimiento armónico e interrelacionado de los objetivos del Estado.

En particular, se señala que en materia de ordenamiento y planificación territorial, es difícil la aplicación integrada de las políticas que derivan de la dirección de rectoría, para la elaboración de los planes reguladores, pues existen competencias de dirección traslapadas y sin articulación entre las municipalidades, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, rector en el tema al momento de la auditoría<sup>29</sup>, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y, el Instituto Costarricense de Turismo. Esta situación se mantiene con el Ministerio de Ambiente y Energía, como actual rector de ordenamiento territorial y asentamientos humanos.

En ese sentido, se comprobó que las citadas funciones de rectoría no se articulan con el Plan Nacional de Manejo y Conservación de Suelos, el cual, estipula las políticas de distribución del territorio y, ordena la asignación de usos diferenciados bajo la unidad cuenca. Tampoco, con el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que tiene la finalidad de fijar las políticas generales sobre distribución geográfica, usos de la tierra, prioridades de desarrollo físico urbano-regional y coordinación de las inversiones públicas de interés nacional; ni con el Plan Nacional de Desarrollo Turístico y el Plan General de Uso de la Tierra en la Zona Marítimo Terrestre. El primero tiene que establecer las políticas, estrategias, objetivos y acciones a efecto de mantener el turismo como dinamizador de la economía del país y, el segundo para definir políticas y estrategias concretas para el desarrollo de ese sector.

## **8. Escala jurídica básica para la aplicación del derecho a la ciudad (frente al sistema español)**

---

<sup>29</sup> El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos tuvo a su cargo la rectoría política del sector de ordenamiento territorial y vivienda, de conformidad con el Decreto Ejecutivo 34582-MP-PLAN del 4 de junio de 2008, artículo 5 inciso h), la Directriz 001 del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, emitida el 1° de junio de 2010, artículo 8 inciso 12) y el Decreto Ejecutivo 36646-MP-PLAN del 14 de junio de 2011, artículo 5 inciso h).

El sistema jurídico urbanístico costarricense dista mucho del sistema español. A pesar, de que en algún momento histórico tuvo algún nexo, principalmente en el desarrollo de los principales cuadrantes de las ciudades nacionales. Estas, son las que en la actualidad reflejan un orden y promueven un estilo armonioso en la construcción de infraestructuras y servicios comunales. Sin embargo, con posterioridad el país ha permitido la construcción de edificaciones a las orillas de las vías públicas y servidumbres, sin que haya elaborado un planeamiento integral pensado para constituir, ampliar o renovar las ciudades.

A diferencia del modelo proactivo que representa el sistema jurídico urbanístico español, Costa Rica posee un sistema con ciertos rasgos que pueden calificarse de proactivos, pero que no están articulados de forma clara, congruente y sistematizada en un solo cuerpo normativo o en varios instrumentos jurídicos de manera armoniosa, para configurar un modelo sólido. En contraposición, los principios que modelan el contenido del derecho de propiedad, referente a su función social y, la conservación del ambiente, no encuentran un nexo con un marco normativo simple y claro que permita su ejecución y eficacia.

Por consiguiente, el sistema costarricense se transforma en reactivo. Máxime, ante los vacíos regulatorios en materia de planeación e instrumentos de gestión y, en razón de la inercia estatal y municipal, cuya gestión en la intervención del territorio se centra en un papel de mero tramitador y no de hacedor de la ciudad, diverso al sistema español.

La estructura elemental del ordenamiento jurídico nacional en esta materia es muy básica; y a su vez, compleja. Ello, dado la dispersión y multiplicidad de normas, sin que definan las obligaciones, procedimientos y requisitos, con claridad y orden, para entender el funcionamiento y dinámica del sistema, lo que promueve que sean los urbanizadores y propietarios, quienes poseen el papel primordial en el desenvolvimiento de iniciativas, con el consecuente desplazamiento de los poderes públicos en el cumplimiento de su función indelegable de planificar y ordenar el territorio.

Así, la dirección y control del proceso edificatorio no está determinado por la proactividad pública. La planeación no se concibe en la práctica como una política pública, que esté articulada en los niveles nacional, regional y local y, que tenga un sustento regulatorio que determine reglas en beneficio del interés común. Por tanto, el diseño de la ciudad se va construyendo en un ámbito muy amplio de discrecionalidad e incluso de arbitrariedad, de acuerdo con los intereses particulares.

En ese sentido, la ejecución del planeamiento no se lleva a cabo mediante instrumentos que le otorguen mayores potestades al Estado y a las municipalidades, para concebir una ciudad integrada y, por ende la edificación como fin del proceso urbanizador, se constituye en una diversidad de decisiones individuales.

Ello, con el agravante de que a las entidades públicas le corresponde soportar la carga económica de la infraestructura, equipamiento y los servicios públicos, en virtud de la inexistencia de una equidistribución de tales obligaciones, y de contar o aplicar elementos que permitan la recuperación de plusvalías. Todo esto, redundando en un mayor gasto para la Hacienda Pública y el disfrute de beneficios obtenidos por los particulares, sin que hayan participado de los costos en la formación de la ciudad.

Lo anterior, resulta más oneroso en tanto el sistema urbanístico nacional no prevé regulaciones sobre la anticipación del gasto o financiamiento de la obra urbanizadora, lo que hace incierto su progreso. En su lugar, el urbanismo se concibe como una actividad económica controlada por el mercado.

Estas dificultades para hacer ciudad, conllevan a hacer un esfuerzo grande para observar las potencialidades presentes en el sistema, garantizar condiciones adecuadas y resolver el problema del financiamiento urbano. Si bien, se han emitido algunas normas que permiten la recuperación de plusvalías, como el reajuste del territorio, este no está inmerso en la cultura. Por su parte, la reparcialización se ha ejecutado solo en algunas situaciones de proyectos de interés público o como resultado de la gestión del riesgo, ante eventos de la naturaleza que han repercutido en asentamientos en sitios vulnerables. El instrumento más

utilizado ha sido la expropiación, sin embargo la indemnización correlativa está a cargo de la entidad pública expropiatoria. En estos casos, no interviene un agente urbanizador.

La falta de conocimiento de la importancia de un urbanismo responsable, a favor de la mayoría de los integrantes del país, no facilita la concientización de aplicar las herramientas existentes y de proponer cambios basados en modelos más avanzados, como el español. Es aquí, donde la instrucción se constituye en una posibilidad, de generar la internalización de los principios y elementos estructurales que conforman un adecuado sistema urbanístico, para apropiarlos e iniciar eventualmente una transformación del derecho y la aplicación de las normas.

Desde una perspectiva, positiva es dable señalar que con las herramientas con que cuenta el país, es quizás posible una transformación, en virtud de que sus fundamentos jurídicos son potencialmente fuertes, es decir su fortaleza está en el contenido del derecho de propiedad y el valor normativo de ley material dado jurisprudencialmente a los planes reguladores. Sin embargo, el aspecto medular, está en la obligatoriedad de proveerlos de eficacia y, que desde su elaboración comporten una clasificación, categorización y calificación del territorio, con parámetros que especifiquen los condicionantes legales y técnicas de manera objetiva, así como los derechos y deberes en cada uno de esos niveles.

En ese sentido, es recomendable integrar mejoras en el sistema urbanístico costarricense para alcanzar el objetivo de hacer ciudad, basado en los principios y fundamentos del derecho a la ciudad. Con ello, cumplir con la normativa internacional y de manera pragmática con los derechos humanos que lo componen, que promueva un modelo enfocado en un desarrollo urbano multidimensional; es decir, un desarrollo territorial cuya planificación se centre en la persona y el planeta, y comprenda las dimensiones ciudad, sociedad y ambiente. Por ende, que resulte contrario al modelo hegemónico que impone lineamientos de urbanismo de mercado.

Al respecto, para lograr el alcance o avance hacia dicho modelo, es necesario establecer mecanismos que permitan la gobernanza, la cual produce un entramado de

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

escalas y establece un orden multiescalar. Dentro de éstas destacan la espacial, temporal y de reglas formales, tales como las escalas político, jurídico e institucional o administrativa. Es allí, donde el país requiere hacer cambios estructurales.

De manera, tal que se conforme un sistema de urbanismo y desarrollo de las ciudades, articulado, coherente y coordinado que soporte una misma visión y defina la estrategia de integración institucional y, de formulación de instrumentos que otorguen derechos y obligaciones a los ciudadanos, así como procesos, competencias y potestades públicas, en materia de modelo de gobierno, diseño de la ciudad, gestión de la ciudad, infraestructura, transporte y movilidad, desechos, vivienda, tecnología de la información y comunicación, espacios públicos, para un crecimiento urbano sostenible.

Además, que promueva la igualdad y cierre de brechas sobre diversidad, género, personas vulnerables, transparencia, participación ciudadana y un mayor sentido de compromiso y pertenencia de los ciudadanos. También, que propugne un desarrollo económico urbano, basado en una economía urbana sostenible e inclusiva, que supere la pobreza, promueva el empleo, la eficiencia económica, el medio ambiente sano y equilibrado, la capacidad de adaptación frente al cambio climático, la universalización de los servicios públicos, la vivienda adecuada y equipamiento, como áreas verdes, manejo de aguas y residuos.

En particular, se requiere configurar una secuencia legislativa, que complete un cuerpo jurídico urbanístico, crear una disciplina urbanística y un régimen jurídico del suelo, que permita una planeación urbanística obligatoria, la ejecución del planeamiento y su edificación, de modo holístico y congruente y completo. Específicamente, es primordial que se sancione la omisión de estos tres pilares del urbanismo. Asimismo, que se garantice el contenido de la función social y ambiental del derecho de propiedad.

En síntesis, en el proceso de hacer ciudad el Estado costarricense debe convertirse en un actor más proactivo y menos reactivo. Asimismo, es menester introducir técnicas para hacer ciudad, en expansión urbana o en una ciudad ya constituida, con un reajuste de

terrenos, planificación y desarrollo de lotes en forma conjunta. En consecuencia, que se logre el fin último de los instrumentos de plusvalía; por ejemplo, que se determine cesiones gratuitas u onerosas para vivienda social, la creación de un patrimonio público del suelo, ante el impacto de la oferta precaria de vivienda y, el lado informal de la ciudad.

En otros términos, que el Estado se constituya en un socio equilibrado en el negocio inmobiliario de la explotación del suelo, vinculado al patrimonio de los privados y les cobre adecuadamente por usar el suelo. Esto, para contar con financiamiento que cubra y distribuya los costos y la riqueza de la ciudad. También, para superar el desarrollo lote a lote, evitar un gasto más alto y proveer una mejor calidad de vida a sus habitantes, mediante una redistribución de los territorios, como propuesta para romper con la desigualdad.

## **9. Conclusiones**

En Costa Rica resulta difícil y compleja la aplicación del derecho a la ciudad, en tanto no existe un sistema de gobierno urbano que reconozca y distinga de manera expresa e intersubjetiva, un orden que incluya las políticas públicas, en congruencia con el ordenamiento jurídico y la organización institucional.

Esto se observa ante la multiplicidad de políticas públicas en relación con este derecho, sin una jerarquización y muchas veces omisas en aspectos fundamentales para su medición, control de avance y seguimiento, tales como metas de productividad, indicadores de desempeño y de resultados. Además, en razón de la falta de claridad de un organismo evaluador de dichas medidas.

También dada la gran cantidad y dispersión de instancias públicas con funciones para ejercer en algún sentido tales políticas; al igual que la normativa dictada al respecto, sin que exista una clara coordinación entre éstas y los diferentes actores privados, que permita definir una estrategia de integración institucional.

A ello se le suma, una diversidad de normas emitidas en diferentes momentos históricos, sin un sentido unificado que sobrelleve a la culminación de un modelo de

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

gobierno, diseño de la ciudad y gestión de la ciudad, carente de elementos de articulación entre los diversos niveles y escalas. Tampoco, se tiene claridad de los mecanismos, procesos, competencias y potestades públicas que hagan efectivo este derecho y lo aproxime a la sociedad civil, mediante la formulación de instrumentos prácticos que otorguen derechos y obligaciones a los ciudadanos.

Lo que en efecto provoca una serie de políticas públicas, normas e instituciones, sin una coherencia y coordinación acerca de una misma misión, visión, objetivos, principios y valores compartidos con un modelo multidimensional de desarrollo territorial, que conforme un sistema de urbanismo y cumpla con los compromisos internacionales adquiridos.

Por consiguiente, no se promueve una concientización de los problemas y la valoración de soluciones eficaces, desde una perspectiva democrática de lo urbano, que analice y discuta acerca de las consecuencias de los medios de producción, desarrollos futuros y tendencias evolutivas. Por lo que, se genera una limitación para determinar alternativas reales de derecho frente a los problemas acontecidos.

De modo, que dichos elementos resultan incompatibles o incongruentes entre sí, por lo que no es posible contar con un círculo urbano y de desarrollo de las ciudades, que distinga entre las interpretaciones que en la práctica son pertinentes aplicar y las que no. Además, que evidencie y minimice tanto las contradicciones, como las incoherencias e, individualice los aspectos que requieren un cambio, mediante el uso de datos y criterios propios de una disciplina científica.

Ante la falta de dicha sistematización, se dificulta una dirección pública que permita conducir las actuaciones estatales, en conjunto o armonía con las de los administrados, hacia la consecución de un modelo urbano multidimensional, basado en los principios, valores y fundamentos propugnados por el derecho a la ciudad. Ello, a pesar de la existencia de la teoría y el otorgamiento de múltiples documentos internacionales relativos a este derecho.

En consecuencia, deriva distante la aplicación del derecho a la ciudad al logro de soluciones ante las necesidades reales de las poblaciones y no se garantizan altos estándares de tutela de los derechos humanos que lo integra. También, se produce un obstáculo a la mejora de la calidad de vida de las personas y su hábitat, que se traduce en la falta de posibles beneficios prácticos.

En otros términos, se ve limitado el ejercicio del derecho a la ciudad como un derecho individual y colectivo, por lo que su legitimación y construcción social se percibe disminuida. En ese sentido, no se propugna una interacción y participación de los ciudadanos, las organizaciones sociales, el sector privado y las autoridades públicas, en forma vinculada.

Entonces, resulta necesario efectuar modificaciones sustanciales a las herramientas políticas, normativas e institucionales para su abordaje, evaluación y seguimiento, que permitan la creación de un sistema ordenado. Esta reordenación implica un menor intervencionismo estatal y una mayor liberación de los intercambios, así como una mayor responsabilidad de los ciudadanos y su reconocimiento como actores civiles en la edificación del derecho a la ciudad.

Así como que el gobierno haga uso de sus capacidades directivas de rectoría, con respecto a los sectores institucionales y sociales involucrados, para generar un proceso de intersectorialidad y construcción social, cuya eficacia logre los resultados determinados y se evite la atomización de esfuerzos.

Para ello se requiere cambiar el paradigma o modelo de gobernabilidad llevado a cabo hasta la actualidad, por una perspectiva del derecho a la ciudad que parta de un proceso estructurado de gobernación/gobernanza, para lograr la interacción entre actores, normas, políticas públicas, niveles y escalas de gobierno y, con ello construir un sistema de gobierno urbano.

Es así como se podría configurar un "buen gobierno", que enrumbe a la sociedad hacia un desarrollo territorial, mediante la identificación de los problemas públicos,

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

concrete, simplifique y priorice las políticas públicas y el gasto público en proyectos de relevancia social. Esto en sinergia con los intereses e iniciativas de los múltiples actores sociales, a efecto de decidir los objetivos de desarrollo de la ciudad y las formas para efectuarlos, con respecto a su sentido de dirección y capacidad de dirección.

Es decir, se requiere promover formas de auto organización y auto gobierno de la sociedad, coordinadas con las actividades de dirección gubernamental, para integrar sus capacidades, recursos y acciones, en la política pública, regulación, planificación y, prestación de servicios públicos, que conlleven a un desarrollo económico urbano basado en una economía urbana sostenible e inclusiva.

De manera, que las organizaciones públicas se comporten de forma más horizontal y se estructuren por procesos y no por funciones, según una gestión de calidad e implanten sistemas de medición y evaluación del desempeño; además, que empleen tecnologías de información y datos, que permita verificar el valor social obtenido de los productos del gobierno y analizar el uso de los recursos públicos.

Para esto se puede implementar herramientas útiles como la economía del comportamiento y, el método comparado o derecho comparado, para facilitar una reforma administrativa o de la gestión pública, referida al cambio de las normas, estructuras organizacionales y, los patrones directivos y operativos del gobierno. También, integrar los aportes técnicos-científicos de otras ciencias interdisciplinarias, que otorguen parámetros de medición y avance; para promover la responsabilidad financiera del Estado en concordancia con una visión y planeación estratégica de la ciudad.

## **Referencias bibliográficas**

### Libros

Jordi Borja, *La Ciudad Conquistada*, Madrid: Alianza Ensayo, Alianza Editorial S.A., 2003.

Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y Gestión Pública*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2006, edición electrónica 2015.

Pedro Enrique Haba Müller, *Metodología (Realista) del Derecho. Claves para el razonamiento jurídico de visión social práctica*, tomos I y II, San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica, 2012.

#### Revistas

Fernando Mayorga, Eduardo Córdova, “Gobernabilidad y gobernanza en América Latina”, Mayorga, F. & Córdova, E, Working Paper NCCR Norte-Sur IP8, Ginebra. No publicado. (2007): 1-18. Consultado <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html>

Lucas Correa Montoya, “¿Qué significa tener derecho a la ciudad? La ciudad como lugar y posibilidad de los derechos humanos”, *Territorios*, No. 22 (2010): 125-149.

Pedro Enrique Haba Müller, “¿‘Populismo’ o ‘garantismo’, para la doctrina del derecho penal?”, *Revista de Ciencias Jurídicas*, No. 146 (2018): 1-18.

#### Estudios

Dirección General de Servicio Civil, Área de Desarrollo Estratégico, Edith Fonseca Sandoval, *Rectoría política en el empleo público costarricense*. San José, 2011. Consultado [http://www.dgsc.go.cr/documentos/desarrollo/RECTORIA\\_POLITICA\\_EMPLEO\\_PUBLICO.pdf](http://www.dgsc.go.cr/documentos/desarrollo/RECTORIA_POLITICA_EMPLEO_PUBLICO.pdf)

Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, Instituto Meteorológico Nacional, Nazareth Rojas. *Programa de Cambio Climático, Estudio de las cuencas*

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

*hidrográficas de Costa Rica, Análisis biofísico, climatológico y socioeconómico* (2011). Consultado <http://cglobal.imn.ac.cr/index.php/publications/estudio-de-las-cuencas-hidrograficas-de-costa-rica/>

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. “Informe Estado de la nación, PEN-CONARE; San José: Servicios Gráficos AC, primera edición, 2018”. Consultado <file:///C:/Users/vanessa.pacheco/Downloads/EN-24-2018-Book-WEB.pdf>

Trabajos de grado

Silvia Almeida Hernández. “La influencia de la Economía del Comportamiento en las Políticas Públicas”. Memoria del trabajo de fin de grado en Economía, Facultad de Economía, Empresa y Turismo, Facultad de Economía, Empresa y Turismo, Universidad de La Laguna, San Cristóbal de La Laguna, 2020.

Leyes, decretos, resoluciones, directrices

Asamblea Nacional Constituyente. “Constitución Política; 7 de noviembre, 1949”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “Expediente No. 2085: Proyecto de Ley de Planificación Urbana, No. 4240; 29 de setiembre, 1964”.

Asamblea Legislativa. “Expediente No. 10435: Proyecto de Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554; 7 de mayo, 1987”.

Asamblea Legislativa. “Expediente No. 18592: Proyecto de Ley Marco para la declaratoria de zona urbana litoral y su régimen de uso y aprovechamiento territorial, No. 9121; 25 de setiembre, 2012”.

Asamblea Legislativa. “Expediente sin número: Proyecto de Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, No. 4240; 9 de abril, 1954”.

Asamblea Legislativa. “No. 2: Ley Ratifica Contrato Eléctrico SNE-CNFL; 8 de abril, 1941”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 59: Ley de Creación y Organización del Instituto Geográfico Nacional; 4 de julio, 1944”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 276: Ley de Aguas; 27 de agosto, 1942”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 449: Decreto Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE); 8 de abril, 1949”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 833: Ley de Construcciones; 2 de noviembre, 1949”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 1788: Ley Orgánica del Instituto de Vivienda y Urbanismo; 24 de agosto, 1954”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 1917: Ley Orgánica del Instituto Costarricense de Turismo (ICT); 30 de julio, 1955”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 2726: Ley Constitutiva Instituto Costarricense Acueductos y Alcantarillados; 14 de abril, 1961”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 2760: Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios; del 16 de junio, 1961”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 3091: Ley Orgánica de JAPDEVA (Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica); 18 de febrero, 1963”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 3293: Ley Traspasa Telecomunicaciones al ICE y éste se asocia a RACSA; 18 de junio, 1964”. *Sinalevi*.

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

Asamblea Legislativa. “No. 3300: Ley Crea la Junta del Servicio Eléctrico de Cartago JASEC; 16 de julio, 1964”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 4240: Ley de Planificación Urbana; 15 de noviembre, 1968”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 4366: Ley sobre División Territorial Administrativa; 5 de agosto, 1969”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 4786: Ley Reforma crea Ministerio de Transportes en sustitución del actual Ministerio de Obras Públicas; 5 de julio, 1971”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 5060: Ley General de Caminos; 22 de agosto, 1972”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 5222: Ley de Creación del Instituto Meteorológico Nacional; 26 de junio, 1973”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 5395: Ley General de Salud; 30 de octubre, 1973”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 5412: Ley Orgánica del Ministerio de Salud; 8 de noviembre, 1973”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 5525: Ley de Planificación Nacional; 2 de mayo, 1974”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 5695: Ley de Creación del Registro Nacional, n.º del 28 de mayo de 1975”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 6043: Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre; 2 de marzo, 1977”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 6227: Ley General de Administración Pública; 28 de abril, 1978”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 6313: Ley de Adquisiciones, Expropiaciones y Servidumbres del ICE; 4 de enero, 1979”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 6588: Ley que Regula a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE); 30 de julio, 1981”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 6797: Código de Minería; 4 de octubre, 1982”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 6877: Crea SENARA (Servicio Nacional Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento); 18 de julio, 1983”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 7052: Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y Creación del Banvhi (Banco Hipotecario de la Vivienda; 13 de noviembre, 1986”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 7064: Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria FODEA y Orgánica del MAG; 29 de abril, 1987”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 7152: Ley Orgánica del Ministerio de Ambiente, Energía; 5 de junio, 1990”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 7169: Promoción Desarrollo Científico y Tecnológico y Creación del Micyt (Ministerio de Ciencia y Tecnología); 26 de junio, 1990”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 7200: Ley que Autoriza la Generación Eléctrica Autónoma o Paralela; 28 de setiembre, 1990”. *Sinalevi*.

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

Asamblea Legislativa. “No. 7224: Convención sobre Humedales Internacionales como Hábitat Aves Acuáticas; 9 de abril, 1991”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 7399: Ley de Hidrocarburos; 3 de mayo, 1994”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa, “No. 7412: Reforma Constitucional (art. 50); 3 de junio, 1994”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 7447: Ley Regulación del Uso Racional de la Energía; 3 de noviembre, 1994”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 7495: Ley de Expropiaciones; 3 de mayo, 1995”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 7509: Ley sobre el Impuesto de Bienes Inmuebles; 9 de mayo, 1995”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 7554: Ley Orgánica del Ambiente; 4 de octubre, 1995”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 7555: Ley sobre Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica; 4 de octubre, 1995”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 7575: Ley Forestal; 13 de febrero, 1996”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 7593: Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP); 9 de agosto, 1996”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 7779: Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos; 30 de abril, 1998”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 7788: Ley de Biodiversidad; 30 de abril, 1994”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 7789: Ley Transformación de la Empresa de Servicios Públicos de Heredia ESPH; 30 de abril, 1998”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 7794: Código Municipal; 30 de abril, 1998”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 7798: Ley de Creación del Consejo de Vialidad (CONAVI); del 30 de abril, 1998”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 7933: Ley Reguladora de la Propiedad en Condominio; 28 de octubre, 1999”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 8023: Ley Ordenamiento y Manejo de la Cuenca del Río Reventazón; 27 de setiembre, 2000”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 8114: Ley de Simplificación y Eficiencias Tributarias; 4 de julio, 2001”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 8131: Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos; 18 de setiembre, 2001”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 8173: Ley General de Concejos Municipales de Distrito; 7 de diciembre, 2001”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 8345: Ley de Participación de las Cooperativas de Electrificación Rural y de las Empresas de Servicios Públicos Municipales en el Desarrollo Nacional; 26 de febrero, 2002”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 8488: Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo; 22 de noviembre, 2005”. *Sinalevi*.

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

Asamblea Legislativa. “No. 8660: Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del sector de Telecomunicaciones; 29 de julio de 2008”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 8801: Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades; 28 de abril, 2010”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 8839: Ley para la Gestión Integral de Residuos, 24 de junio, 2010”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 8905: Ley Reforma del artículo 2 de la ley N° 5695, Creación del Registro Nacional, y sus reformas; y modificación de la ley N° 59, Creación y Organización del Instituto Geográfico Nacional, de 4 de julio de 1944, y sus reformas; 7 de diciembre, 2010”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 9036: Ley Transforma Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural; 11 de mayo, 2012”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 9137: Crea Sistema Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado (SINIRUBE); 30 de abril, 2013”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 9221: Ley Marco para la Declaratoria de Zona Urbana Litoral y su Régimen de Uso y Aprovechamiento Territorial; 27 de marzo, 2014. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 9242: Ley para la regularización de las construcciones existentes en la Zona Restringida de la Zona Marítimo Terrestre; 6 de mayo, 2014. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 9683: Ley para la promoción del desarrollo sostenible de la Cuenca del Río Naranjo y la protección del Parque Recreativo Nacional Manuel Antonio (PNMA); 29 de abril, 2019”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 9694: Ley del Sistema de Estadística Nacional; 4 de junio, 2019”. *Sinalevi*.

Asamblea Legislativa. “No. 10096: Ley desarrollo regional de Costa Rica”; 24 de noviembre, 2021”. *Sinalevi*.

Contraloría General de la República. “Resolución R-SC-1-2009: Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local (L-1-2009-CO-DFOE); 26 de febrero, 2009.” *Sinalevi*.

Contraloría General de la República. “Resolución R-DC-24-2012: Normas Técnicas sobre Presupuesto Público (N-1-2012-DC-DFOE/); 26 de marzo, 2012”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 6400-P-PLAN-OP-E-MAG: Formación del Sistema de Planificación Regional y Urbana; 27 de setiembre, 1977”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 7944-PLAN-P: Establece División Regional del Territorio de Costa Rica, para efectos de investigación y planificación del desarrollo socioeconómico; 26 de enero, 1978”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 10157-P-MOPT: Reglamento de Creación del Subsistema de Planificación y Coordinación Regional y Urbana, 19 de junio, 1979”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 12590-P: El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, deberá elaborar Plan de Desarrollo Urbano para el Sistema Urbano Metropolitano; 11 de mayo, 1981. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 13583-VAH-OFIPLAN: Plan Regional Desarrollo Urbano Gran Área Metropolitana (GAM) por INVU; 3 de mayo, 1982. *Sinalevi*.

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 15227-PLAN: Constitución del Subsistema de Dirección y Planificación Regional; 13 de febrero, 1984”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 18059-MIDEPLAN: Constitución del Subsistema de Dirección y Planificación Regional; 2 de marzo, 1988”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 20432-PLAN: Constitución Sistema Regionalización del Desarrollo como parte integrante del Sistema Nacional de Planificación; 21 de mayo, 1991”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 25902-MIVAH-MP-MINAE: Reforma Plan Regional Desarrollo Urbano Gran Área Metropolitana; 12 de febrero, 1997. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 29540-MINAE: Constituye el Centro Nacional de Información Geoambiental como un órgano de la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Ambiente y Energía; 11 de mayo, 2001. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 31628-MINAE: Reforma Reglamento General del Ministerio de Ambiente y Energía; 9 de octubre, 2003”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 32967-MINAE: Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (Manual de EIA)-Parte III; 20 de febrero, 2006”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 33273-P-PLAN: Deroga Sistema Regionalización del Desarrollo como parte integrante del Sistema Nacional de Planificación; 7 de agosto, 2006”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 34361-P: Reglamento a la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo; 21 de noviembre, 2007”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 34582-MP-PLAN: Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo; 4 de junio, 2008”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 35669-MINAET: Reglamento Orgánico del Ministerio de Ambiente y Energía; 4 de diciembre, 2009”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 35755-PLAN: Sistema Nacional de Evaluación (SINE); 13 de enero, 2010”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 36437-MINAET: Reforma Reglamento Orgánico del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones; 24 de enero, 2011. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 36646-MP-PLAN: Reforma al Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo; 14 de junio, 2011”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 36823-MINAET, Reglamento de creación y funcionamiento del Comité Técnico Interministerial de cambio climático; 26 de agosto, 2011”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 37623-PLAN-MINAET-MIVAH: Oficializa Política Nacional de Ordenamiento Territorial 2012 a 2040; 27 de noviembre, 2012”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 37735-PLAN: Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación; 6 de mayo, 2013”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 38071-MINAE: Crea Comisión de Gestión Integral de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles; 28 de enero, 2013”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 38145-PLAN-MINAE-MIVAH-MOPT-S-MAG: Oficializa el Plan Regional de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana GAM 2013-2030; 21 de enero, 2014”. *Sinalevi*.

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 38334-PLAN-MINAE-MIVAH-MOPT-S-MAG: Aprueba Plan GAM 2013-2030 Actualización del Plan Regional de la Gran Área Metropolitana; 10 de marzo, 2014”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 38536-MP-PLAN Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo; 25 de julio, 2017”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 38209-PLAN-MIVAH: Oficializa Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 y su Plan de Acción; 20 de enero, 2014”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 39114-MINAE: Oficializa Plan de Acción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC); 25 de julio, 2015”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 39220-MINAE: Reglamento generación distribuida para autoconsumo con fuentes renovables modelo de contratación medición neta sencilla; 14 de setiembre, 2015”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 39322-MP-MINAE-MIVAH: Política Nacional de Gestión de Riesgo 2016-2030; 15 de octubre, 2015”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 39453-MP-PLAN: Reglamento de Organización y funcionamiento de los Consejos Regionales de Desarrollo; 14 de octubre, 2015”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 40615-MINAE: Creación del Consejo Científico de Cambio Climático; 7 de agosto, 2017”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 40710-MP-MINAE-PLAN: Reglamento Operativo de la Secretaría de Planificación Sectorial de Ambiente, Energía, Mares y Ordenamiento Territorial (SEPLASA); 4 de agosto, 2017”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 41091-MINAE: Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2018-2030; 20 de abril, 2018”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 41136-MIVAH-PLAN-MINAE-MOPT: Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030 y el Plan de Acción 2018-2022; 10 de abril, 2018”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 41187-MP-MIDEPLAN: Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo; 20 de junio, 2018”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 41548-MGP: Declara oficial para efectos administrativos, la aprobación de la División Territorial Administrativa de la República; 28 de enero, 2019”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 41561-MP-MINAE: Declaratoria de interés público y nacional del ‘Plan de Descarbonización Compromiso del Gobierno del Bicentenario’; 7 de febrero, 2019”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 42582-S-MINAE: Reglamento de las Asociaciones administradoras de Sistemas de Acueductos y Alcantarillados comunales; 11 de agosto, 2020”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 41848-MIDEPLAN: Emisión Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública (PNDIP) del Bicentenario 2019- 2022; 18 de junio, 2019”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Decreto ejecutivo 42961-MINAE: Creación y Operación del Sistema Nacional de Métrica de Cambio Climático; 13 de abril, 2021”. *Sinalevi*.

Poder Ejecutivo. “Directriz General a considerar en la Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 001-MIDEPLAN; 1° de junio, 2010”. *Sinalevi*.

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

Ramsar. “Resolución VII.18: Lineamientos para integrar la conservación y el uso racional de los humedales en el manejo de las cuencas hidrográficas”. Consultado [https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/key\\_res\\_vii.18s.pdf](https://www.ramsar.org/sites/default/files/documents/library/key_res_vii.18s.pdf)

#### Jurisprudencia administrativa

Procuraduría General de la República. “Dictamen C-125-2003; 6 de mayo, 2003”. *Sinalevi*. Consultado [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=11814&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=11814&strTipM=T)

Procuraduría General de la República. “Dictamen C-018-2017; 25 de enero, 2017”. *Sinalevi*. Consultado [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro\\_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=19785&strTipM=T](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD&param6=1&nDictamen=19785&strTipM=T)

#### Jurisprudencia judicial

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Acción de inconstitucionalidad: voto 05445-99; 14 de julio, 1999 14:30 horas”. Expediente 94-000757-0007-CO. Consultado <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-158355>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Recurso de amparo: voto 2011-2913; 4 de marzo, 2011 12:00 horas”. Expediente 10-001442-0007-CO. Consultado <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-505881>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Acción de inconstitucionalidad: voto 2007-17552; 30 de noviembre, 2007 12:22 horas”. Expediente 07-003651-0007-CO. Consultado <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-397888>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Recurso de amparo: voto 8892-2012; 27 de junio, 2012 16:03 horas”. Expediente 09-011327-0007-CO. Consultado <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-608424>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Acción de inconstitucionalidad: voto 2004-5018; 12 de mayo, 2004 14:56 horas”. Expediente 02-007352-0007-CO. Consultado <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-282293>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. “Acción de inconstitucionalidad: voto 2020-23743; 9 de diciembre, 2020”. Expediente 14-019525-0007-CO. Consultado <https://salaconstitucional.poder-judicial.go.cr/index.php/component/content/article/72-comunicados/489-sala-constitucional-resuelve-accion-de-inconstitucionalidad>

Tribunal Agrario Segundo Circuito Judicial de San José. “Proceso ordinario: sentencia 192-2013; 28 de febrero, 2013 11:45 horas”. Expediente 06-000150-0419-AG. Consultado <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-587076>.

## Políticas públicas

Costa Rica Gobierno del Bicentenario 2018-2022, MIDEPLAN Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. “Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022”. Consultado <http://www.pgrweb.go.cr/DocsDescargar/Normas/NO%20DE-41848/Version1/CostaRicaPNDIP2019-2022.pdf>

Costa Rica Gobierno del Bicentenario 2018-2022. “Plan Nacional de Descarbonización.” <https://cambioclimatico.go.cr/wp-content/uploads/2019/02/PLAN.pdf>

Costa Rica Gobierno de la República, Consejo Nacional de Planificación Urbana. “Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030, Plan de Acción 2018-2022”. Consultado

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

[http://www.pgrweb.go.cr/DocsDescargar/Normas/No%20DE-41136/Version1/Politica\\_Nacional\\_Desarrollo\\_Urbano\\_2018\\_2030.pdf](http://www.pgrweb.go.cr/DocsDescargar/Normas/No%20DE-41136/Version1/Politica_Nacional_Desarrollo_Urbano_2018_2030.pdf)

Comisión de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. *Plan Nacional de Gestión del Riesgo 2016-2020*. San José, 2016. Consultado <https://www.cne.go.cr/rectoria/planngr/PLAN%20NACIONAL%20GESTION%20DEL%20RIESGO%202016-2020.pdf>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN. “Inicia la construcción del Plan Estratégico Nacional Costa Rica 2050; 2019”. Consultado <https://www.mideplan.go.cr/inicia-la-construccion-del-plan-estrategico-nacional-2050>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN. “Planes Regionales”. Consultado <https://www.mideplan.go.cr/planes-regionales>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN. “Informe anual 2019 balance de resultados del PNDIP del bicentenario 2019-2022”. Consultado <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/bqe-UTtESRmu6Uqsu1KgCA>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN. “Política Nacional de Evaluación 2018-2030; San José, 2018”. Consultado <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/Ymx1WmMJTOWe9YyjeCHKQ>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN. “Plan de Desarrollo 2030, Región Central; San José, 2014”. Consultado <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/IYWuj9BPQJehfcR4EuE1CA>

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. “Plan Nacional de Ordenamiento Territorial 2014 a 2020; Costa Rica, 2013”. Consultado [https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas\\_directrices\\_planes/pnot/PLANOT\\_2013-12-03.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/pnot/PLANOT_2013-12-03.pdf)

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. “Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030 y su Plan de Acción; Costa Rica, 2014”.

Consultado

[https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas\\_directrices\\_planes/PNVAH\\_2013-2030.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/politicas_directrices_planes/PNVAH_2013-2030.pdf)

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. “Memoria Institucional 2018-2019; 2019”.

Consultado

[https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA\\_2018-2019\\_MIVAH.pdf](https://www.mivah.go.cr/Documentos/transparencia/Despacho/memorias/MEMORIA_2018-2019_MIVAH.pdf)

Informes de auditoría

Contraloría General de la República. “Informe DFOE-AE-IF-06-2012: Informe acerca de la gestión del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo; 31 de julio, 2012”.

Contraloría General de la República. “Informe DFOE-AE-IF-12-2014: Informe de auditoría de carácter especial acerca de la razonabilidad de las acciones del Estado para poner en vigencia los planes reguladores que comprenda la Zona Marítimo Terrestre del país; 19 de noviembre, 2014”.

Contraloría General de la República. “Informe DFOE-AE-IF-08-2017: Informe de la auditoría operativa acerca de la eficacia y eficiencia del proceso de evaluación ambiental estratégica efectuado por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental; 14 de julio, 2017”.

Contraloría General de la República. “Informe DFOE-SOC-IF-01-2017: Auditoría de carácter especial sobre las acciones realizadas para la implementación del Sistema

Vanessa María Pacheco Acuña: Implementación del derecho a la ciudad en Costa Rica y retos para su desarrollo en el bicentenario

Nacional de Información y Registro Único de Beneficiarios del Estado; 21 de abril, 2017”.

Contraloría General de la República. “Informe DFOE-SAF-IF-00003-2020: Informe de auditoría de carácter especial sobre el cumplimiento del marco normativo, contenido, rendición de cuentas y calidad de la información reportada en el informe final sobre el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y su aporte al desarrollo económico-social del país; 30 de abril, 2020”.

#### Oficios

Contraloría General de la República. “Oficio DFOE-AE-852-2014; 11 de diciembre, 2014”.

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. “Oficio PE-029-2013; 01 de marzo, 2013”.

#### Otras fuentes

Banco Interamericano de Desarrollo y Red de Soluciones de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, Emma Torres-Becker y José Antonio Alonso. “Alianzas: un vehículo para lograr el desarrollo sostenible”. Curso módulo 1: Las alianzas y los ODS, 2021.

Sistema Nacional de Áreas de Conservación Costa Rica SINAC. “Ordenamiento Territorial y Cuencas Hidrográficas”. Consultado <http://www.sinac.go.cr/ES/ordeterrcue/Paginas/default.aspx>

Sistema Nacional de Áreas de Conservación Costa Rica SINAC. “Áreas de Conservación”- Consultado <http://www.sinac.go.cr/ES/ac/Paginas/default.aspx>