



**MUNICIPALIDAD DE ALAJUELA
PLAN REGULADOR CANTONAL DE ALAJUELA**

DIAGNÓSTICO TERRITORIAL

Capítulo 1

EJE METODOLÓGICOS

ENERO, 2024



1.1. INTRODUCCIÓN

En cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Planificación Urbana #4240 (1968) y en el ejercicio de las competencias establecidas por el Código Municipal (Ley #7794, 1998), se desarrollan a partir de este capítulo los estudios correspondientes al nuevo Plan Regulador para el cantón Central de Alajuela. La elaboración de este nuevo Plan se da como resultado de:

- a) *La necesidad de integrar la problemática territorial actual y sus propuestas de solución en el estudio y definición de la política de desarrollo cantonal.*
- b) *La necesidad de evaluar el estado de situación de los asentamientos existentes e identificar las propuestas para su optimización y mejoramiento urbano.*
- c) *La necesidad de actualizar el estudio de la población y sus proyecciones de crecimiento, como base para la planificación urbana de cada distrito.*
- d) *La necesidad de actualizar los estudios físico – ambientales del territorio, como base para la definición de un modelo de desarrollo territorial sostenible y ambientalmente responsable.*
- e) *La necesidad de identificar, caracterizar, rehabilitar y proteger los elementos que representan la historia, la cultura y la idiosincrasia del cantón Central de Alajuela, sean estos de tipo tangible (sitios, edificaciones) o intangible (celebraciones, costumbres, tradiciones).*
- f) *La necesidad de establecer una estructura de diseño territorial que permita maximizar el aprovechamiento del espacio urbano y alcanzar la mejor distribución de las zonas de uso dentro de un modelo sostenible.*
- g) *La necesidad de diseñar una estructura vial que permita el acceso y la fluida circulación vehicular según las jerarquías viales; la eficiencia en el servicio de transporte público; y la recuperación de los espacios de dominio peatonal en los centros urbanos.*
- h) *La necesidad de promover el desarrollo socioeconómico en las áreas peri-urbanas, rurales y de protección mediante actividades productivos compatibles con la base de los recursos naturales, su fragilidad y su capacidad de carga.*
- i) *La necesidad de establecer nuevas estrategias e instrumentos legales que permitan mantener el crecimiento urbano en las tierras con mayor potencial urbanístico y en relación de equilibrio entre la demanda de servicios públicos de primera necesidad y la capacidad de abastecimiento público (oferta).*
- j) *La necesidad de actualizar los instrumentos legales del Plan Regulador y de consolidar su debida armonización con las leyes y reglamentos nacionales.*



- k) *La necesidad de optimizar la estructura administrativa necesaria para implementar eficaz y eficientemente la política de desarrollo territorial, para aplicar los reglamentos de desarrollo y control urbano, para la investigación permanente del desarrollo urbano-rural y para la planificación – ejecución de los proyectos de desarrollo urbano.*

Asimismo, se suman como elementos que fundamentan la elaboración del nuevo Plan Regulador los aspectos señalados por el INVU en el Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial (INVU, 2017, apartado 5.2 inciso a):

- *La implementación de nueva cartografía integrando los datos oficiales del Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT), el sistema de coordenadas CRTM05 y el mosaico catastral actualizado de todo el territorio cantonal.*
- *La necesidad de corregir los límites político – administrativos, de conformidad con las leyes que regulan la creación del cantón y el establecimiento de los límites cantonales y distritales, así como las disposiciones del Instituto Geográfico Nacional.*
- *La integración del estudio hidrogeológico cantonal elaborado por el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento para el cantón Central.*
- *La integración de los estudios de fragilidad ambiental cantonales aprobados por SETENA en la elaboración de la política de desarrollo y del modelo de desarrollo territorial.*
- *La corrección de omisiones identificadas en el Plan Regulador vigente, tanto en el Mapa como en el Reglamento de Zonificación.*
- *La integración de los reglamentos de fraccionamiento y urbanización, de construcciones, del mapa oficial, de renovación urbana y de vialidad., específicos para el cantón de Alajuela.*
- *La modificación de las zonas de uso y las actividades permitidas según las necesidades actuales y la visión de desarrollo territorial definida por la Municipalidad.*
- *La integración de las zonas de administración especial, de zonas de no construcción, de zonas de riesgo o amenaza natural y de zonas de renovación urbana dentro del mapa de Zonificación.*
- *El establecimiento de nuevas acciones estratégicas para la implementación del plan regulador a nivel de control urbano (reglamentos) y desarrollo urbano (ejecución de programas y proyectos).*
- *La armonización de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales, regionales y sectoriales con el nuevo plan regulador (nuevo modelo de desarrollo territorial).*

La Dirección Técnica del estudio ha correspondido al Proceso de Planeamiento y Construcción de Infraestructura, con el apoyo de la Comisión Específica del Plan Regulador nombrada por el Concejo Municipal de Alajuela.



La estructura del estudio contempla diez capítulos:

- *Capítulo 1 de aspectos metodológicos.*
- *Capítulo 2 sobre la descripción de aspectos generales del estudio.*
- *Capítulo 3 que describen las características físico – espaciales del Cantón.*
- *Capítulo 4 en el cual se describen las condiciones sociales del Cantón.*
- *Capítulo 5 que describe las condiciones de desarrollo económico.*
- *Capítulo 6 que describe el marco jurídico del Plan Regulador.*
- *Capítulo 7 sobre las condiciones políticas e institucionales.*
- *Capítulo 8 sobre la caracterización ambiental del territorio.*
- *Capítulo 9 sobre la síntesis de los resultados obtenidos del diagnóstico.*
- *Capítulo 10 que describe el sistema de desarrollo territorial propuesto (políticas, estrategias, reglamentos, programas y proyectos).*

1.2. EL PLAN REGULADOR COMO INSTRUMENTO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Sobre el concepto de “*Ordenamiento Territorial*” la Carta Europea de Ordenación del Territorio lo explica como “...*la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad (Pujadas R., Font J, 1998, p. 11). “... se desenvuelve en un ámbito regional o nacional... “... se utiliza para planificar regiones o cualquier otro ámbito espacial más amplio que el municipal y que es distinto a la planificación sectorial y a la urbana (Pujadas R., Font J, 1998, p. 187). Por su parte, “... la planificación urbana se centra en la ciudad, es decir, en la regulación del desarrollo de los núcleos poblacionales (González-Varas, 2006, pp. 31-32).”*

El artículo 28 de la Ley Orgánica del Ambiente Nº7554 explica las políticas del ordenamiento territorial indicando que “*Es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.*”

Consecuentemente, el ordenamiento territorial es de carácter regional y solo establece lineamientos y directrices generales para guiar a los planes reguladores urbanísticos. En Costa Rica la competencia legal para planificar los territorios cantonales es exclusiva de cada Municipalidad a través de su Plan Regulador, por lo que hay una clara distinción teórica y práctica entre ordenamiento territorial y planificación urbana.

Así, a nivel nacional o regional corresponde establecer lo que la Sala Constitucional ha denominado como “*directrices y lineamientos generales*” (*Sentencias 4205-96 y 5546-99*), lo cual es conforme con la circunstancia de que la planificación nacional o regional está más cercana al ordenamiento territorial que a la planificación urbana. En este contexto, “*La Ley de Planificación Urbana establece, como formas específicas de planificación regional, aquella que se da en virtud de convenio suscrito entre municipalidades de territorios contiguos (artículo 62, LPU) y la del área metropolitana de San José, cuya competencia corresponde a la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana de San José (artículo 63, LPU).*” (*Dr. Julio Jurado Fernández, “LA POTESTAD PÚBLICA DE PLANIFICACIÓN URBANA Y LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL”*)



Por otro lado está el concepto “*Planificación Urbana*”, que según la Ley N°4240 es “... *el proceso continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano, tendiente a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad.*” A diferencia del ordenamiento territorial, donde la legislación no define un instrumento concreto para su implementación técnica, la planificación se “*instrumentaliza*” por medio del Plan Regulador, definido como “...*el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas.*”

Por lo tanto, lo que se desarrolla en el presente estudio no debe entenderse como un estudio o instrumento de ordenamiento territorial sino más bien como el instrumento propio de planificación urbana de alcance local (*Plan Regulador*) que se desarrolla a partir de los contenidos mínimos que indica el artículo 16 de la Ley N°4240:

- a) *La política de desarrollo, con enunciación de los principios y normas en que se fundamenta, y los objetivos que plantean las necesidades y el crecimiento del área a planificar;*
- b) *El estudio de la población, que incluirá proyecciones hacia el futuro crecimiento demográfico, su distribución y normas recomendables sobre densidad;*
- c) *El uso de la tierra que muestre la situación y distribución de terrenos respecto a vivienda, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos y cualquier otro destino pertinente;*
- d) *El estudio de la circulación, por medio del cual se señale, en forma general, la localización de las vías públicas principales y de las rutas y terminales del transporte;*
- e) *Los servicios comunales, para indicar ubicación y tamaño de las áreas requeridas para escuelas, colegios, parques, campos de juego, unidades sanitarias, hospitales, bibliotecas, museos, mercados públicos y cualquier otro similar;*
- f) *Los servicios públicos, con análisis y ubicación en forma general, de los sistemas e instalaciones principales de cañerías, alcantarillados sanitarios y pluviales, recolección, disposición de basuras, y cualquier otro de análoga importancia;*
- g) *La vivienda y renovación urbana con exposición de las necesidades y objetivos en vivienda, y referencia a las áreas que deben ser sometidas a conservación, rehabilitación y remodelación.*

Asimismo, por la situación actual del territorio (*problemática, necesidades, potencial y restricciones*) el Plan Regulador se elabora con miras a:

- *Identificar y mantener los patrones urbanísticos que representan la cultura y la idiosincrasia cantonal, en concordancia con las políticas, fines y criterios de ordenamiento territorial y el modelo de desarrollo urbanístico que establecen las leyes vigentes.*
- *Identificar la problemática actual del desarrollo territorial y proponer soluciones según su ámbito (físico, social, económico, jurídico, institucional y ambiental).*
- *Integrar de una mejor forma la eficiencia económica, la equidad social y la sostenibilidad ambiental; y con ello proteger los intereses de las futuras generaciones y de recursos ambientales.*



- *Establecer una visión, un diseño territorial y estrategias de desarrollo futuro, para el alcance de un nuevo modelo de desarrollo sostenible.*
- *Reducir el impacto de los asentamientos humanos sobre otras actividades humanas y los recursos ambientales en su área de influencia directa e indirecta.*

1.3. PRINCIPIOS DEL PLAN REGULADOR

Los siguientes principios orientan el proceso de elaboración del nuevo Plan Regulador de Alajuela tomando como punto de partida la definición de principios establecida por el INVU en el Manual de Planes Reguladores (2017) y ajustándolos al escenario situacional actual y la visión de desarrollo para el Cantón:

- *Principio de Coordinación Interinstitucional: El Plan integra las competencias de distintas instituciones asociadas al ordenamiento territorial y planificación urbana, de manera tal que las distintas políticas, programas y proyectos nacionales, regionales y sectoriales alcancen eficacia en materia de control del uso del suelo. Asimismo, la normativa del Plan (reglamentos) contempla procedimientos coordinados entre instituciones para optimizar la labor de control urbano y la ejecución de obras, actividades y proyectos.*
- *Principio de Integración: el proceso de elaboración del nuevo Plan Regulador para Alajuela integra y articula los distintos instrumentos de planificación sectorial como parte de los estudios de diagnóstico, propuestas, programas y/o proyectos del Plan, facilitando así y cuando corresponda la consolidación de los instrumentos de planificación sectorial en la definición de los usos del suelo que es propia del Plan Regulador, o bien en la planificación de programas y proyectos de desarrollo.*
- *Principio de Participación Ciudadana y Gobernanza: la elaboración del nuevo Plan Regulador comprende una participación activa y abierta de las fuerzas vivas del Cantón en las diferentes etapas del proceso (diagnóstico, propuestas preliminares, propuesta final y productos), con el fin de consolidar el principio democrático de participación y garantizar que las propuestas respondan a las necesidades y expectativas de la población local, dentro del ámbito que permitan la ciencia, la técnica y el marco legal. Este proceso se orienta además a la integración de las distintas fuerzas vivas en la gestión (implementación) del plan regulador, en la aplicación de sus reglamentos y en el desarrollo efectivo de sus programas y proyectos.*
- *Principio de Interés General: los estudios técnicos del diagnóstico territorial, el marco legal y la visión de desarrollo cantonal constituyen los elementos que delimitan el interés general al cual deberán responder el modelo de desarrollo territorial propuesto (zonificación), los reglamentos de desarrollo y los proyectos del Plan Regulador.*
- *Principio de Productividad e Innovación: el proceso de elaboración del nuevo Plan Regulador considera como principio la especialización de cada distrito según sus condiciones de productividad y competitividad, con base en el potencial del territorio.*



- *Principio de Desarrollo Urbano Sostenible: el plan regulador se desarrolla a partir de cuatro factores de igual importancia: Sociedad + Ambiente + Economía + Cultura. Así, el potencial y restricciones del medio físico-biológica y los patrones culturales históricamente adaptados a estas condiciones ambientales son determinantes para el diseño territorial, para la planificación ordenada de los asentamientos humanos, para la planificación de las áreas y actividades de desarrollo económico, para la rehabilitación de las áreas urbanas ya desarrolladas y para la planificación de las áreas de protección, de manera tal que el modelo preserve los patrones de la cultura y la idiosincrasia local y respete la capacidad de carga físico-ambiental del territorio, satisfaciendo así las necesidades de la generación presente sin comprometer las capacidades del territorio para satisfacer las necesidades de generaciones futuras.*

- *Principio de Calidad de Vida: en aras de mantener y optimizar la imagen y los indicadores de calidad de vida, el modelo de desarrollo que se deriva del nuevo Plan Regulador contempla el diseño de zonas urbanas que incluyan los espacios, servicios e infraestructura que determinan la calidad de vida y en condiciones de igualdad: vialidad, transporte, espacios públicos, facilidades comunales, empleo, educación, seguridad, emergencias, salud, cultura y recreación. Asimismo, se diseñan sistemas tecnológicos innovadores para una mejor administración de las distintas situaciones que afectan a cada uno de los factores de calidad de vida.*

1.4. LA COMISIÓN ESPECÍFICA DEL PLAN REGULADOR

La Comisión Específica del Plan Regulador (CEPR) es producto de lo dispuesto por la Ley de Planificación Urbana N°4240 en sus artículos 59 y 60:

“Artículo 59.- Para participar en la preparación y aplicación del Plan Regulador, la municipalidad del cantón podrá crear una oficina de la administración local, o una comisión o junta que habrá de formarse con regidores, funcionarios de la planta administrativa y vecinos interesados. En uno u otro caso, la corporación señalará la organización y cometido de la nueva oficina.”

“Artículo 60.- Las juntas o comisiones locales de planificación, estarán integradas, eso sí por no menos de tres ni más de siete miembros, cuyo período coincidirá con el de los miembros de la corporación que lo designe, o lo que reste de él. Sus integrantes pueden ser reelegidos y desempeñarán sus cargos ad-honores”.

A partir de estas disposiciones de Ley el Concejo Municipal de Alajuela ha constituido la CEPR con el siguiente objetivo:

“Revisar por su fondo y contenido los productos finales de la propuesta de nuevo Plan Regulador para el cantón Central de Alajuela y emitir las recomendaciones necesarias para garantizar que dichos productos cumplan con la normativa vigente y con las disposiciones cantonales aprobadas en materia de desarrollo urbano y territorial.”

Las labores de la CEPR se han desarrollado dentro de los siguientes alcances:



- a) Alcance Técnico: comprende la revisión de los instrumentos legales contenidos en la propuesta de nuevo Plan Regulador entregado por la Administración al Concejo Municipal de Alajuela y que incluye:
- *La Política de Desarrollo*
 - *Las Acciones Estratégicas*
 - *El Reglamento General*
 - *El Reglamento del Mapa Oficial*
 - *El Reglamento de Zonificación*
 - *El Reglamento de Fraccionamiento y Urbanización*
 - *El Reglamento de Renovación Urbana*
 - *El Reglamento de Construcciones*
 - *El Reglamento de Vialidad*

Las referencias técnicas para el análisis y comprensión de los instrumentos legales de la propuesta de plan regulador (*zonificación y reglamentos*) han sido:

- *Los estudios de diagnóstico desarrollados por PRODUS conforme con las especificaciones de su contratación y recibidos por la Municipalidad de Alajuela.*
- *Los estudios de fragilidad ambiental desarrollados también por PRODUS, recibidos por la Municipalidad de Alajuela y aprobados por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA).*
- *Los nuevos insumos e información aportada por los departamentos técnicos de la Municipalidad en materia de vialidad, catastro, espacios públicos y uso actual del suelo.*

- b) Alcance Jurídico: comprende la revisión de los instrumentos legales contenidos en la propuesta de nuevo Plan Regulador, con fundamento en las siguientes normas:
- *La Ley de Planificación Urbana N°4240.*
 - *La Ley Orgánica del Ambiente N°7554.*
 - *Los reglamentos, normativa urbanística y manuales técnicos cantonales vigentes.*
 - *El Reglamento de Fraccionamiento y Urbanización del INVU.*
 - *EL Reglamento de Construcciones del INVU.*
 - *El Reglamento de Renovación Urbana del INVU.*
 - *El Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial del INVU.*

Para la fecha de entrega de la versión final del Plan Regulador (sus Instrumentos Legales) por parte de la Administración al Concejo Municipal de Alajuela y para su presentación en Audiencia Pública, la integración de la CEPR fue la siguiente:

- *Sr. Gleen Andrés Rojas Morales.*
- *Ing. Roy Delgado Alpízar.*
- *Sra. Mercedes Gutiérrez Carvajal*
- *Licda. Katya Cubero Montoya.*
- *Licda. Karlina Guzmán Cortés.*
- *Arq. Salomón González Moreno*
- *Top. Ramón Enrique Segura López*



Acompañaron en sus labores a la CEPR los consultores responsables del proceso “*Contratación de Servicios Profesionales de Asesoría para el Proceso de Aprobación e Implementación del Nuevo Plan Regulador de Alajuela*”, en las áreas técnica y jurídica.

1.5. MARCO TÉCNICO

Los siguientes insumos constituyen el marco técnico a partir del cual se ha desarrollado el análisis del estado de situación territorial del cantón y se han elaborado los instrumentos legales del nuevo Plan Regulador:

- a) *Los estudios de diagnóstico desarrollados por PRODUS conforme con las especificaciones de su contratación y recibidos por la Municipalidad de Alajuela.*
- b) *Los estudios de fragilidad ambiental desarrollados también por PRODUS, recibidos por la Municipalidad de Alajuela y aprobados por la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA).*
- c) *Los nuevos insumos e información aportada por los departamentos técnicos de la Municipalidad en materia de vialidad, catastro, espacios públicos y uso actual del suelo.*
- d) *La información recibida por medio de los procesos de participación comunal desarrollados en todos los distritos y con sectores de interés específicos, coordinados por la Municipalidad de Alajuela.*

A partir de dichos estudios y procesos se derivan las siguientes consideraciones de base para el diseño de las propuestas finales del nuevo Plan Regulador:

- El análisis para el ordenamiento territorial no puede ser visualizado solamente como un modelo matemático, este involucra complejas variables humanas que son en algunas ocasiones difíciles de cuantificar. Para el proceso de zonificación se aplicaron principios de sostenibilidad que aseguraran una mejor utilización de los recursos del cantón: equidad social, bajos impactos al medio ambiente y desarrollo económico positivo.
- El desarrollo disperso de la actividad humana genera numerosos impactos negativos para la sociedad misma, tales como aumento en los costos de provisión de servicios públicos (*salud, educación, electricidad, agua potable y saneamiento*), aumento en costos de infraestructura y accesibilidad (*vías, transporte público*) y expansión de actividades humanas hacia suelos con otras vocaciones (*protección forestal, ambiental o protección debida a las amenazas naturales potenciales*). Por lo tanto, el concepto de planificación utilizado para el diseño de la zonificación y de las presentes reglamentaciones busca promover la consolidación y la conglomeración controlada de la actividad humana.
- Un efectivo ordenamiento territorial requiere de una identificación de las áreas que poseen características similares, para así establecer el uso humano posible más acorde a las mismas. De esta forma se delimitan cada una de las zonas aptas para las distintas actividades humanas, y se definen cada una de las subdivisiones en el rango de usos del suelo, desde los más intensivos hasta los más restrictivos.



- La influencia que ejerció la participación social sobre el producto final que ofrece este Plan Regulador fue un insumo importante para la toma de decisiones del equipo que elaboró el Plan.
- La selección de las áreas libres de reserva para el futuro desarrollo de las distintas actividades humanas llevadas a cabo en el cantón, se basó en proyecciones científicas sobre el comportamiento demográfico y económico. De esta manera, se espera que estas áreas definidas en cada una de las zonas, logren satisfacer de sobra el crecimiento del cantón proyectado para el año 2030.
- La actividad humana genera cada vez más una mayor presión sobre los ecosistemas naturales. Aquellas zonas no aptas para la actividad humana, no pueden ser usadas con ese fin, por lo tanto, la sostenibilidad de las mismas debe de promoverse con regulaciones que no excluyan la posibilidad de su utilización, pero que aseguren la casi nulidad de los posibles impactos negativos.
- Las actividades productivas de una zona, sean bienes o servicios, son esenciales para su desarrollo económico y social. Por esta razón, aunque el plan regulador no puede exigir que actividades deben desarrollar los propietarios de las tierras del cantón, si busca promover una diversidad de usos que permitan generar riqueza, siempre con equidad social, variedad, y sin explotación descontrolada de los recursos.
- En la mayoría de las zonas establecidas en el Plan Regulador se busca establecer usos mixtos complementarios con el uso predominante definido en dicha zona. Lo que se busca evitar con este fundamento, es que existan zonas aisladas que requieran de los usos ofrecidos en otras, y que los habitantes no se vean obligados a trasladarse grandes distancias para satisfacer sus necesidades. De esta manera, los nombres de las zonas no determinan usos exclusivos, solamente explican cuál es la “vocación” primaria del área.
- La ubicación de los distintos asentamientos dentro de la jerarquización definida para ellos depende principalmente de las posibilidades de crecimiento del núcleo, de sus capacidades productivas, y de su densidad poblacional. La posibilidad de crecimiento se encuentra íntimamente ligada al contexto geomorfológico del asentamiento, de manera que los denominados núcleos no consolidados (NNC), no podrán extender su área de desarrollo más allá de lo que existe actualmente, mientras que los núcleos con una alta densidad poblacional, alta capacidad productiva y aptitud urbana podrán ser catalogados como ciudades o núcleos consolidados (NC) que si pueden extender su actual área de cobertura.

1.6. ENFOQUE DEL PLAN REGULADOR

El plan regulador se desarrolla bajo un enfoque de diseño territorial sostenible donde se guarde un equilibrio entre los factores SOCIO CULTURALES, ECONÓMICOS y FÍSICO AMBIENTALES, abordados desde una perspectiva multidisciplinaria en la cual:

- *Se analizan integralmente las variables que inciden en el uso del suelo cantonal.*
- *Se propone un modelo de desarrollo que equilibre lo social, lo ambiental, lo cultural y lo*



económico.

- *Se estructura el Plan para atender en primera instancia la problemática cantonal territorial actual; y para planificar los futuros desarrollos con base en el modelo establecido.*
- *Se estructura un sistema de planificación territorial sólido, permanente, continuo y adaptable en el tiempo.*
- *El Plan Regulador no podrá aplicarse de forma retroactiva. Lo anterior implica que las construcciones existentes podrán mantener el uso y sus características.*
- *Las zonas ambientalmente frágiles ya urbanizadas tendrán menor restricción puesto que el Plan Regulador carece de la fuerza normativa para modificar retroactivamente el uso de suelo actual, aunque puede tomar las previsiones necesarias para evitar un aumento en la afectación ambiental.*

1.7. OBJETIVOS, ALCANCES Y LIMITANTES DEL PLAN REGULADOR

Como elementos orientadores del proceso para elaborar la propuesta del nuevo Plan Regulador cantonal se establecen los siguientes **objetivos**:

- a) **Objetivo General:** Consolidar una política de desarrollo territorial que oriente el uso adecuado del suelo conforme con su vocación y restricciones naturales y en concordancia con la visión de desarrollo cantonal.
- b) **Objetivos Específicos:**
 - i. Identificar y mantener los patrones urbanísticos que representan la cultura y la idiosincrasia de Alajuela, en concordancia con los fines y criterios de ordenamiento territorial y desarrollo urbanístico que establecen las leyes vigentes, como base para la definición de la imagen cantonal.
 - ii. Describir la problemática territorial del desarrollo cantonal en los ámbitos físico, social, económico, jurídico, institucional y ambiental.
 - iii. Identificar el potencial y restricciones físico – ambientales del Cantón, como elemento de base para la definición del modelo de desarrollo territorial.
 - iv. Establecer una visión, un diseño territorial y estrategias de desarrollo futuro, para el alcance de un nuevo modelo de desarrollo sostenible.
 - v. Establecer la reglamentación de control urbano que permita atender la problemática territorial actual (*corto plazo*) y que oriente la planificación de las inversiones público-privadas (*mediano y largo plazo*) para la consolidación del nuevo modelo urbano-rural propuesto.
 - vi. Establecer la política cantonal y las políticas sectoriales de desarrollo.



- vii. Proponer programas y proyectos de desarrollo cantonal por sectores y según su prioridad.
- viii. Establecer los mecanismos que faciliten la implementación del plan y la valoración de indicadores que miden la implementación eficiente y eficaz de las normas y proyectos del plan regulador.

En cuanto a los alcances del estudio, se determinan para tres ámbitos diferentes:

- *Físico - Espacial: comprende la totalidad de los terrenos que constituyen el cantón; dentro de este ámbito se realizan los estudios sociales, económicos, ambientales, políticos, de infraestructura y de planificación específicos, sin dejar de lado consideraciones y análisis de tipo general realizados en el entorno regional y sub-regional.*
- *Temporal: comprende un plazo de elaboración técnica que inició con el nombramiento de la Comisión Específica del Plan Regulador y la adjudicación de la contratación para elaborar el nuevo plan; dicho periodo finaliza en el año 2023 cuando la Administración Municipal hace entrega al Concejo Municipal del Informe Final con la propuesta de Plan Regulador que será presentado en Audiencia Pública y que será posteriormente sometido a revisión y aprobación por parte de la Dirección de Urbanismo del INVU.*
- *Técnico: el plan se ha desarrollado conforme lo establecido por la Ley de Planificación Urbana N° 4240 (1968) y por el Manual de Planes Reguladores como Instrumento de Ordenamiento Territorial del INVU (2017), tanto a nivel de estructura (Fases del Estudio) como de contenido (términos de referencia).*

En cuanto a las limitantes identificadas durante la elaboración del nuevo Plan Regulador, se tienen las siguientes:

- *Las divergencias identificadas entre los mapas oficiales del IGN a escala 1:10.000, el Mosaico Catastral y los datos del Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) y que afectan la debida precisión de la cartografía de base y los mapas oficiales del Plan Regulador. A partir de esta limitante se desarrolló cartografía de base específica para el Plan Regulador así como normas y procedimientos a nivel de reglamentos que faciliten la corrección y ajuste constante durante la implementación del plan regulador.*
- *La constante modificación del marco técnico y jurídico que regula los procesos de elaboración y los alcances del plan regulador y que se ha experimentado durante la construcción de la propuesta, principalmente a nivel de decretos, reglamentos, acuerdos de juntas directivas y jurisprudencia.*

Tales limitaciones han sido consideradas tanto para la definición de los alcances propios de la fase de diagnóstico territorial como para el establecimiento de programas y proyectos que permitan la obtención de datos para la posterior actualización o ajuste de las normas de control urbano. La carencia de datos o los factores de impresión no actúan en detrimento de la planificación del territorio con la información existente y del cumplimiento de las funciones de la planificación urbana tal y como lo establece la Ley N° 4240:



- a) *“La expansión ordenada de los centros urbanos;*
- b) *El equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y el rural, por medio de una adecuada distribución de la población y de las actividades económicas;*
- c) *El desarrollo eficiente de las áreas urbanas, con el objeto de contribuir al mejor uso de los recursos naturales y humanos;*
- d) *La orientada inversión en mejoras públicas.”*

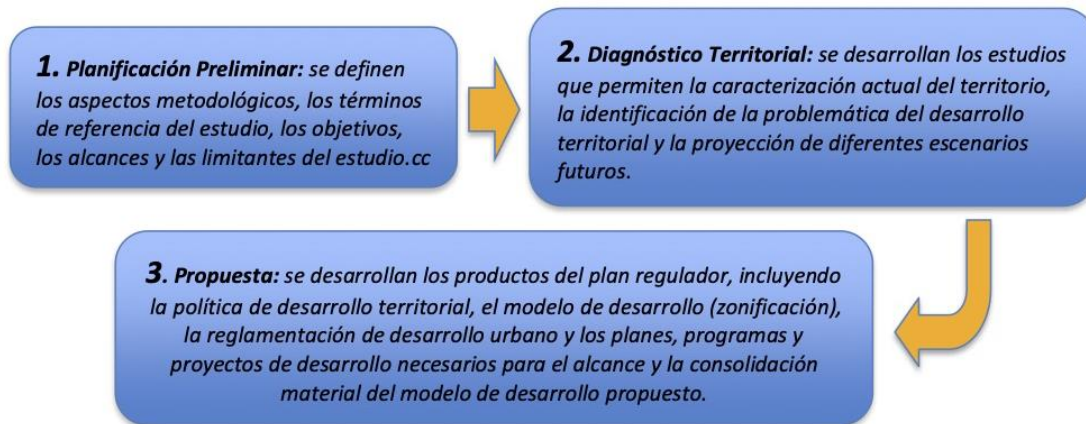
1.8. VISIÓN DE DESARROLLO CANTONAL

La visión de desarrollo cantonal se orienta hacia la población; se fundamenta en los valores y la idiosincrasia cantonal; y responde a un concepto de integración, que es adaptable a las diferentes realidades del territorio:

“Mejorar la calidad de vida de los habitantes del cantón de Alajuela y constituirse como el cantón más desarrollado de Costa Rica, aplicando los valores de Empoderamiento, Innovación, Transparencia, Cooperación, Competitividad y Pro – Actividad.”

1.9. MARCO METODOLÓGICO

El plan regulador constituye una investigación de tipo explicativo dirigida a analizar los eventos que han determinado el escenario situacional actual del desarrollo cantonal a partir del uso efectivo del suelo; para el caso particular constituye una investigación que metodológicamente se estructura a partir de tres fases:



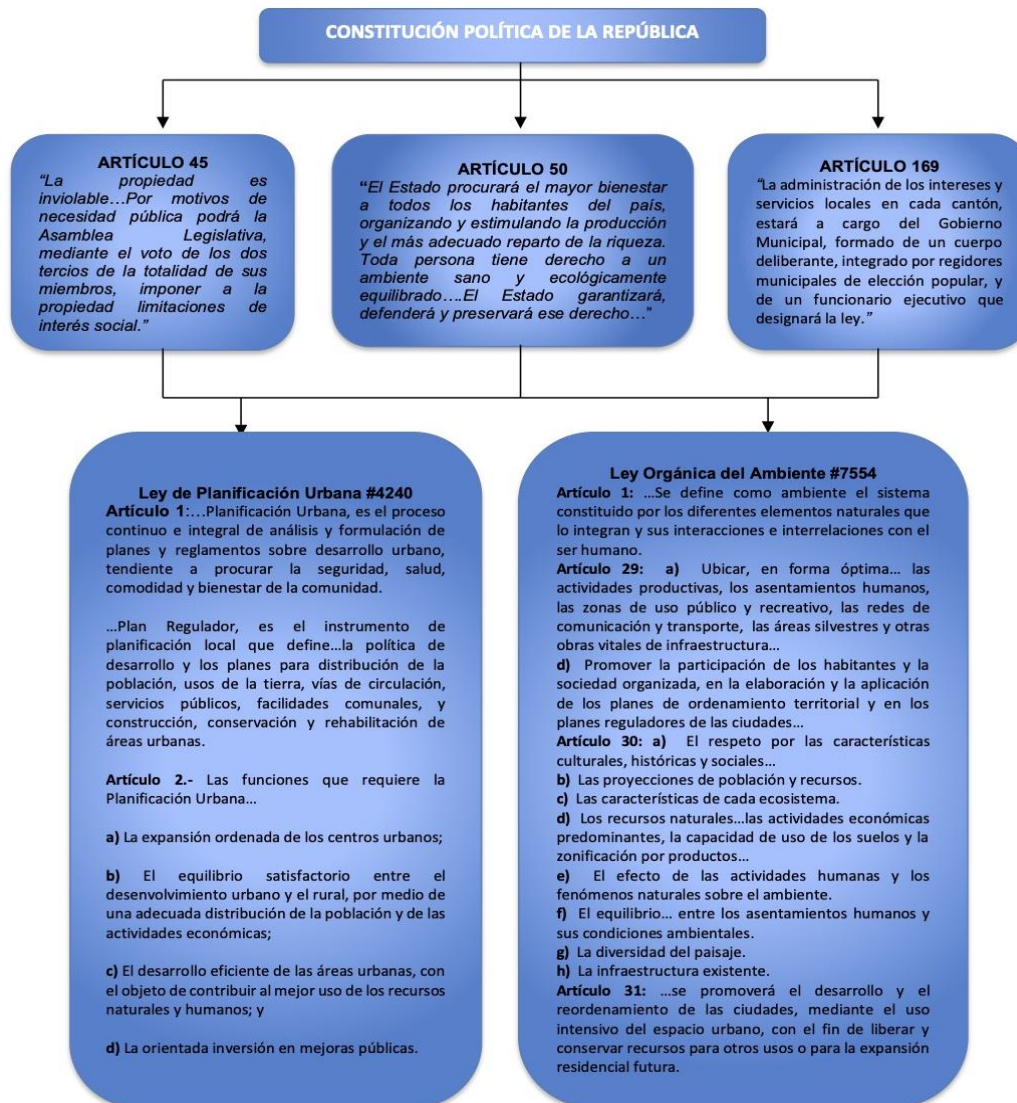
La construcción del modelo de desarrollo territorial parte de los conceptos de *“reordenamiento de ciudades”* y *“uso intensivo del espacio urbano”*, establecidos en el artículo 31 de la ley Orgánica del Ambiente N°7554 (Fase 1). Cada variable aporta datos para la definición del uso del suelo, de manera tal que el modelo sea congruente con el potencial y las limitaciones físico – ambientales del territorio, y con las necesidades socioeconómicas y culturales de los diferentes asentamientos (Fase 2).

Finalmente, los resultados del diagnóstico (*situación actual*) y pronóstico (*proyección futura*) son reflejados como productos del plan regulador, ya sea como zonas de uso, como normas de desarrollo o como programas-proyectos de desarrollo (Fase 3).



1.10. MARCO LEGAL

El Plan Regulador en su condición de ley material, se desarrolla a partir de las competencias dadas desde el rango constitucional a los Gobiernos Locales. La figura siguiente resume el marco legal:



Fuente: elaboración propia, 2019.

1.9. MARCO INSTITUCIONAL

El marco institucional asociado a la elaboración o modificación de los planes reguladores es producto de las competencias derivadas de las leyes constitutivas de las distintas instituciones relacionadas con el proceso. Las competencias asociadas a este nivel de planificación son dadas por la misma Ley #4240. Sobre el particular el Dr. Julio Jurado (2010), fundamentado en la jurisprudencia constitucional, indica:

"El punto de partida es la potestad atribuida a las municipalidades por el artículo 169 constitucional, precisamente porque constituye una garantía institucional a favor de estas. En la determinación de los intereses y servicios a gestionar por los entes y órganos públicos a partir del ámbito territorial en que se desenvuelven, los hay que son locales por naturaleza y, en ese tanto, propios de la gestión municipal.

Estas materias no pueden ser sustraídas por el legislador del ámbito



competencial del gobierno municipal. Es lo que quiso decir la Sala Constitucional en su sentencia número 6469-97, cuando señaló que hay materias que, por su naturaleza, son municipales. Al respecto, indicó la Sala:

“...lo local tiene tal connotación que definir sus alcances por el legislador o el Juez, debe conducir al mantenimiento de la integridad de los intereses y servicios locales, de manera que ni siquiera podría el legislador dictar normativa, que tienda a desmembrar el Municipio (elemento territorial) si no lo hace por los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política (...). En otro giro, habrá cometidos que por su naturaleza son municipales y no pueden ser abstraídos de lo local para convertirlos en servicios o intereses nacionales, porque hacerlo implicaría desarticular a la Municipalidad y por ello, no es posible de antemano dictar los límites infranqueables de lo local, sino que deberá ser examinado en cada caso concreto.”

Esto define un límite a la discrecionalidad que tiene el legislador al momento de determinar que son intereses y servicios locales, límite cuyo respeto corresponde al juez constitucional controlar. En esto consiste lo garantizado por la Constitución y lo que se entiende por garantía institucional. El legislador determinó (artículo 15, LPU) que la planificación del desarrollo de los centros urbanos en un determinado cantón es una potestad exclusiva de los gobiernos municipales porque integra el concepto de interés local de conformidad con lo que establece el artículo 169 constitucional. Esta determinación fue ratificada por la Sala Constitucional, en sentencias números 2153-93 y 5305-93, pero especialmente en sentencia número 6706-93, en la cual señaló:

“(II).- La Sala estima que la potestad atribuida a los gobiernos locales para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio sí integra el concepto constitucional de “intereses y servicios locales” a que hace referencia el artículo 169 de la Constitución, competencia que fue reconocida por la Ley de Planificación Urbana (...).” (SSC No 6706-93).

La LPU tiene una disposición transitoria, la número II, en principio contradictoria con lo dicho, pues en ella se señala que el INVU podrá “...confeccionar planes reguladores y delimitar distritos urbanos y demás áreas sujetas a control urbanístico, en tanto las municipalidades no hubieren promulgado en la respectiva materia, o parte de ella, sus propias disposiciones locales con ajuste a esta ley.”

Es claro que una disposición de este tipo violenta la garantía institucional de los artículos 169 y 170 constitucionales, desde el momento en que el legislador ordinario, en ese mismo cuerpo normativo, había señalado que la potestad para controlar el desarrollo urbano en el cantón tenía asidero en el numeral 169 constitucional. Una vez hecha esta atribución, la competencia para dictar un plan regulador local es exclusiva de los gobiernos municipales, frente a la cual no podría haber una competencia similar subsidiaria como la que propone el transitorio II a la LPU.

Es por lo dicho que, en la sentencia número 4205-96, la Sala Constitucional



interpreta esta disposición señalando que si bien el INVU puede proponer planes reguladores cuando no han sido elaborados por el respectivo ente municipal, este debe aprobarlos previamente, y que dichos planes deben ser considerados, en todo caso transitorios hasta que el gobierno municipal no ejerza plenamente sus competencias. Por ello es que la Sala, luego de citar la jurisprudencia donde se señala que la potestad de controlar el desarrollo urbano en el cantón es potestad exclusiva del gobierno local, aclara que:

“...sólo de manera excepcional y residual, en ausencia de regulación dictada al efecto por las municipalidades, es que el INVU tiene asignada la tarea de proponer planes reguladores, pero a reserva de que sean previamente aprobados por el ente local; de manera que las disposiciones que al efecto dicte esta institución autónoma en lo que se refiere a planificación urbana, deben siempre considerarse transitorias, y en defecto del uso de las competencias municipales.” (SSC No 4205-96).

En todo caso, es a partir del reconocimiento a favor de los gobiernos municipales de la potestad para planificar el desarrollo urbano, que se definen las relaciones entre estos y los demás entes u órganos con potestades similares a escala regional y nacional, así como para determinar y delimitar las competencias que dicha potestad contiene.

Lo anterior es consecuente con lo señalado por el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana #4240:

Artículo 15.- Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor.

Desde la lectura inicial de la Ley #4240 es posible observar que ambos procesos (*ordenamiento territorial y planificación urbana*) involucran el estudio de diferentes variables, algunas de las cuales constituyen materias competenciales asignadas por ley a instituciones específicas diferentes del INVU, MIDEPLAN, las Municipalidades o la OPAM.

Entre otros, los artículos 1, 2, 3, 10, 16, 24 y 25 señalan variables como la distribución demográfica, los usos de la tierra, la seguridad, salud, actividades económicas, recursos naturales, vivienda, infraestructura de servicios públicos, recreación, procesos de urbanización, políticas de desarrollo, transporte, herencia cultural arqueológica o arquitectónica, riesgos naturales y conservación de recursos, cuyo estudio es necesario para el adecuado diagnóstico y proyección de escenarios de desarrollo. La misma norma reitera el principio de coordinación que debe existir entre las Municipalidades y demás entes del Estado, de manera tal que la ejecución de las diferentes funciones se desarrolle dentro de cada ámbito competencial y sin relaciones de subordinación.



Por lo tanto, es clara la función de coordinación y consulta que debe existir entre los órganos responsables de la planificación y el ordenamiento, con las diferentes instituciones del Estado, sin que esto signifique la creación de procesos paralelos de revisión o aprobación que no sólo implican la duplicidad de procesos y el retraso en la implementación de los planes, sino que además atentan en contra de la naturaleza integral que es propia es intrínseca de los adecuados procesos de ordenamiento y planificación.

De acuerdo con lo anterior y de conformidad con las leyes constitutivas correspondientes, existen una serie de instituciones del Estado (*ministerios, instituciones descentralizadas*) que aportan insumos para el sustento técnico de variables específicas durante la elaboración del Plan Regulador. Asimismo, se identifican instituciones que por su materia competencial deben actuar de manera colegiada en la revisión de los planes, no sólo para cumplir con el principio de coordinación señalado por la Ley, sino para garantizar que el carácter integral de los planes de ordenamiento se cumpla tanto en su elaboración como en su revisión y aprobación. La figura siguiente sintetiza el marco institucional asociado a la elaboración del Plan Regulador:



1.10. FINANCIAMIENTO DEL ESTUDIO

La elaboración del nuevo Plan Regulador comprende una variedad amplia de estudios para los cuales se ha contado con el financiamiento de la Municipalidad de Alajuela:

- *La elaboración completa del nuevo plan regulador correspondió a una contratación ejecutada por la Municipalidad de Alajuela.*
- *Los estudios correspondientes a los aspectos ambientales, concretamente la aplicación del Decreto 32967-MINAE, correspondió a una contratación ejecutada por la Municipalidad de Alajuela.*
- *El estudio hidrogeológico elaborado por SENARA constituye una contratación y financiamiento de la Municipalidad de Alajuela.*
- *El proceso de revisión de informes, participación ciudadana, audiencia pública, revisión y edición final del estudio, fue desarrollado también por la Comisión Específica de Plan Regulador.*
- *La cartografía del plan regulador fue desarrollada a partir de la información de base suministrada por la Municipalidad.*
- *La asesoría externa de apoyo a la Municipalidad y a la Comisión Específica del Plan Regulador fue financiada por la Municipalidad.*

