

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

**LEY PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PLANES
REGULADORES**

**ANTONIO TREJOS MAZARIEGOS
Y OTROS SEÑORES DIPUTADOS
Y SEÑORAS DIPUTADAS**

EXPEDIENTE N°25.871

PROYECTO DE LEY

LEY PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PLANES REGULADORES

Expediente N.º25.871

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

El presente proyecto de ley pretende fortalecer la participación pública y comunitaria en los procesos de elaboración, revisión y modificación de los planes reguladores municipales, garantizando el derecho humano a la participación comunitaria y la consulta ciudadana, mediante una reforma a la Ley de Planificación Urbana, Ley N° 4240, del 15 de noviembre de 1968 y una adición al Código Municipal. Ley N.º 7794, del 30 de abril de 1998.

Los planes reguladores son un instrumento fundamental del ordenamiento local que contribuye a una adecuada gestión de los recursos, incidiendo directamente en el uso del suelo, la vivienda, la movilidad, la infraestructura, los espacios públicos, la protección de los recursos naturales y las oportunidades de desarrollo de las comunidades.

En consecuencia, las decisiones que se adoptan mediante los planes reguladores no constituyen asuntos exclusivamente técnicos o administrativos. Se trata de decisiones públicas que pueden transformar el territorio y afectar derechos, necesidades y aspiraciones de quienes lo habitan. Por esta razón, su elaboración debe contemplar mecanismos que permitan a las comunidades conocer oportunamente las propuestas, para intervenir de manera efectiva en las distintas etapas del proceso, aportando sus conocimientos sobre la realidad local.

Por ello, la participación debe comenzar desde el diagnóstico y mantenerse durante las diferentes etapas del proceso, conforme se consigna en la Constitución Política de Costa Rica en su artículo 9 de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 9º-El Gobierno de la República es popular, representativo,

participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial...”

Así mismo, el Artículo 30 de la Constitución Política de Costa Rica establece el libre acceso a información pública a todas las personas habitantes de la República:

“ARTÍCULO 30.- Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado.”

El acceso a la información constituye una condición indispensable para el ejercicio de una participación informada. Las personas requieren de esta información previa para formular observaciones o valorar las consecuencias de una propuesta de planificación, requieren su contenido, fundamentos técnicos, mapas, estudios ambientales y los efectos que podría generar sobre el territorio.

El artículo 6 de la Ley N° 7554 del 4 de octubre de 1995, *Ley Orgánica del Ambiente* establece en desarrollo de los principios constitucionales, lo siguiente en lo relativo a la participación en temas ambientales:

“Artículo 6.- Participación de los habitantes. El Estado y las municipalidades, fomentarán la participación activa y organizada de los habitantes de la República, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente.”

Esta disposición vincula directamente a los gobiernos locales con el deber de fomentar la participación activa en las decisiones que puedan repercutir sobre el ambiente. Los planes reguladores, por su naturaleza, pueden determinar las condiciones de ocupación y transformación del territorio y, por ello, deben elaborarse mediante procedimientos que permitan a las comunidades conocer y valorar sus posibles consecuencias ambientales.

En el caso de los planes de reguladores, la participación ciudadana se

encuentra normada mediante la Ley N° 4240 Ley de Planificación Urbana del 15 de noviembre de 1968. Esta ley otorga la responsabilidad de la formulación de los planes reguladores en las Municipalidades de cada cantón, y refiere al INVU y la Dirección Nacional de Urbanismo la Asesoría de las Municipalidades en temas de la formulación de los planes reguladores, en cuanto a la metodología para las audiencias públicas establece lo siguiente:

“Artículo 17.- Previamente a implantar un plan regulador o alguna de sus partes, deberá la municipalidad que lo intenta:

- 1) Convocar a una audiencia pública por medio del Diario Oficial y divulgación adicional necesaria con la indicación de local, fecha y hora para conocer del proyecto y de las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados. El señalamiento deberá hacerse con antelación no menor de quince días hábiles;*
- 2) Obtener la aprobación de la Dirección de Urbanismo, si el proyecto no se hubiere originado en dicha oficina o difiera del que aquélla hubiere propuesto, sin perjuicio de los recursos establecidos en el artículo 13;*
- 3) Acordar su adopción formal, por mayoría absoluta de votos; y*
- 4) Publicar en "La Gaceta" el aviso de la adopción acordada, con indicación de la fecha a partir de la cual se harán exigibles las correspondientes regulaciones.*

Igualmente serán observados los requisitos anteriores cuando se trate de modificar, suspender o derogar, total o parcialmente, el referido plan o cualquiera de sus reglamentos.”

Sobre las audiencias públicas y la participación ciudadana, la Sala Constitucional ha señalado que este proceso en la planificación urbana constituye una obligación jurídica de las municipalidades y no un simple trámite formal. En ese sentido, la audiencia pública prevista en el artículo 17 de la Ley de Planificación

Urbana debe garantizar que las personas conozcan oportunamente las propuestas, puedan formular observaciones y que las municipalidades procuren una divulgación adecuada mediante medios razonables.

Además, cuando los asuntos sometidos a consulta presentan una elevada complejidad técnica, la Sala indicó en la resolución N.º 2009-018358, del 2 de diciembre de 2009, que para garantizar una participación efectiva, *“la Corporación Municipal tiene la obligación de suministrar a los administrados resúmenes no técnicos que les permitan comprender la magnitud de la discusión”*¹

Este criterio resulta relevante para la presente iniciativa porque evidencia que la participación no se satisface únicamente con la convocatoria formal a una audiencia. Requiere que las personas cuenten con información suficiente y oportuna y que existan condiciones reales para intervenir en las decisiones públicas.

Ante esta necesidad de promover la participación ciudadana, se tiene como antecedente del expediente N.º 25.029, *“Reforma al artículo 17 de la Ley N.º 4240, Ley de Planificación Urbana, del 15 de noviembre de 1968 y sus reformas. Ley para garantizar la participación ciudadana en los planes de ordenamiento territorial”*. Esta iniciativa buscaba fortalecer la participación desde las etapas iniciales, precisar las obligaciones de publicidad, regular la respuesta a las observaciones y preservar las competencias técnicas del INVU. El expediente recibió un dictamen negativo de mayoría de la Comisión Permanente Ordinaria de Gobierno y Administración, el 8 de septiembre de 2026.

La presente iniciativa tiene la misma finalidad de garantizar una adecuada participación ciudadana, pero toma en consideración los cuestionamientos contenidos en el dictamen negativo, el informe de Servicios Técnicos y las consultas institucionales del anterior expediente, incorporando criterios dirigidos a mejorar la viabilidad del procedimiento. En particular, diferencia las etapas de participación

¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, voto N.º 2009-018358, del 2 de diciembre de 2009.

diagnóstica y audiencia pública; dispone que los mecanismos participativos se adapten a las características del territorio; contempla la viabilidad ambiental antes de la audiencia, y procura establecer reglas claras para la revisión técnica y la adopción formal del plan regulador.

En los meses de marzo y abril del 2024, en el marco de las discusiones sobre el Plan de Regulador de la Municipalidad de Pérez Zeledón, se llevaron a cabo movilizaciones populares en contra de la aprobación del Plan Regulador en el que las comunidades consideraron que les afectaba directa y lesivamente sus intereses al respecto de sus fincas y propiedades, es por esto que las comunidades se manifestaran ante el Concejo Municipal, por lo que no fue posible realizar la audiencia pública donde se generó un clima de inestabilidad y polarización social que podría haber sido prevenido con estrategias efectivas de participación ciudadana en las comunidades y los distritos afectados (Municipalidad de Pérez Zeledón, 2024)².

La queja mayoritaria de la población se debía a la poca difusión para la participación comunitaria, y quienes sí participaron reclamaban la no inclusión de sus observaciones durante el proceso, lo que contraviene el principio de participación ya referenciado anteriormente. (Méndez, Tony, 04 de abril de 2024)³

En esa misma dirección podemos señalar que, el Plan Regulador Costero de Talamanca evidencia la problemática de procesos de planes reguladores que se realizan sin contemplar las nociones de desarrollo de las comunidades, sino que imponiendo visiones desarrollistas. En este caso la Sala Constitucional anuló en la resolución N° 31756 - 2023⁴, la audiencia pública, al determinar que la Municipalidad

² Municipalidad de Pérez Zeledón. (04 de abril del 2024). Audiencia Pública Plan Ordenamiento Territorial Pérez Zeledón 04 – 04 – 24. [Archivo de video] https://www.youtube.com/watch?v=lZ-e_pbzDHk

³ Tonny Méndez Castro [Tonny Méndez Castro] (4 de abril del 2024). [Transmisión de Facebook Live] Facebook. <https://www.facebook.com/tonny.mendezcastro/videos/952193686605496>

⁴ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolución N.º 2023-031756, del 7 de diciembre de 2023.

de Talamanca y el INVU no tomaron en cuenta ni convocaron de forma efectiva a la Asociación de Desarrollo Integral del Territorio Indígena de Kéköldi (ADI Kéköldi), incumpliendo el Convenio 169 de la OIT.

Los planes reguladores inciden directamente en la relación entre las actividades humanas y el territorio. Sus disposiciones pueden repercutir en la conservación de ecosistemas, la protección de fuentes de agua, la gestión de riesgos, la ocupación de áreas ambientalmente sensibles y el desarrollo de infraestructura.

Por esta razón, la participación debe desarrollarse con información suficiente sobre las condiciones ambientales de la propuesta. Una audiencia celebrada sin que se disponga de los estudios y decisiones ambientales legalmente exigibles puede limitar la capacidad de las personas para valorar las consecuencias del plan y formular observaciones fundamentadas. La Procuraduría General de la República, mediante el oficio N.º PGR-OJ-167-2025, del 23 de octubre de 2025, señaló la necesidad de que la propuesta de plan regulador cuente con viabilidad ambiental antes de someterse a audiencia pública, conforme a la jurisprudencia constitucional, observación que fue integrada en la presente iniciativa.

En Costa Rica, a mayo de 2026, cuarenta de ochenta y cuatro cantones carecen de Plan Regulador, entre ellos se encuentran Puriscal, Tarrazú, Aserrí, Acosta, Tibás, Turrubares, Dota, León Cortes, San Ramón, San Mateo, Atenas, Naranjo, Palmares, Poás, Orotina, Zarcero, Upala, Los Chiles, Guatuso, Río Cuarto, Jiménez, Turrialba, Heredia, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, Sarapiquí, Bagaces, Carrillo, Abangares, Nandayure, La Cruz, Hojancha, Montes de Oro, Garabito, Monteverde, Puerto Jiménez, Talamanca, Matina y Guácimo.⁵

Estos cantones pasarán eventualmente por este proceso, en los que es

⁵ G. Granados, (15 de junio de 2026) “Cuarenta cantones carecen de un plan regulador en Costa Rica”, El Observador CR <https://observador.cr/cuarenta-cantones-carecen-de-un-plan-regulador-en-costa-rica/>

necesario garantizar mecanismos reales de participación ciudadana para que existan Planes Reguladores que respondan a las necesidades, aspiraciones e ideas de las comunidades que habitan estos territorios a planificar.

Para efectos de hacer efectivo el derecho ciudadano consagrado constitucional y legalmente de participación ciudadana, esta iniciativa propone establecer un procedimiento en el que la ciudadanía pueda participar desde el diagnóstico territorial, conocer el desarrollo de la propuesta, formular observaciones durante la audiencia pública y acceder posteriormente a la versión consolidada del instrumento. Además, establece la obligación municipal de analizar y responder motivadamente las observaciones recibidas.

Los Planes de Ordenamiento Territorial son un instrumento de planificación social que tienen la capacidad de promover la inclusión de grupos sociales vulnerables, el crecimiento ordenado que proteja la naturaleza, la promoción de espacios públicos para la colectividad de las comunidades que serán parte de este proceso de planificación social, por lo que la importancia de la participación ciudadana es fundamental para lograr construir un plan regulador que represente las necesidades y aspiraciones de las personas integrantes de las comunidades.

No existe planificación urbana ni ordenamiento territorial real sin participación comunitaria, la intención de este proyecto de ley es garantizar que existan los medios idóneos y necesarios para que los planes reguladores se construyan incorporando la visión de las comunidades desde el inicio del proceso, contrario a la forma como se integra la audiencia ciudadana en la actualidad y que ha provocado problemas de aceptación social de planes reguladores.

Es por las razones anteriormente expuestas que se presenta para estudio de esta Asamblea Legislativa la presente propuesta para garantizar la participación ciudadana de las poblaciones de cada cantón donde se pretenda realizar un plan regulador.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

**LEY PARA GARANTIZAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PLANES
REGULADORES.**

ARTÍCULO 1- Se reforman los artículos 17, 59 y 60 de la Ley N° 4240 Ley de Planificación Urbana del 15 de noviembre de 1968, para que se lea de la siguiente manera:

“Artículo 17- Para la elaboración, modificación y adopción de un Plan Regulador o alguna de sus partes, la Municipalidad correspondiente deberá cumplir con el siguiente procedimiento:

- 1) Corresponde al Concejo Municipal acordar el inicio del proceso de elaboración, actualización o modificación del Plan Regulador, delimitar su ámbito territorial y designar la unidad responsable de coordinarlo. Para tales efectos, podrá asignar la dirección técnica del proceso al organismo especializado de planificación constituido conforme a los artículos 59 y 60 de esta ley; de no existir, podrá crearlo mediante el mismo acuerdo. En ambos casos, dicho organismo deberá participar activamente durante todo el proceso, a fin de garantizar la participación ciudadana.
- 2) Se comunicará a la ciudadanía el inicio del proceso de elaboración, actualización o modificación. Esta comunicación se realizará mediante medios físicos y digitales institucionales como perifoneo, publicaciones, publicidad, vallas, entre otras, utilizando herramientas de comunicación eficientes para garantizar una divulgación adecuada en las comunidades comprendidas en el ámbito territorial del plan regulador. La información difundida incluirá el objeto y alcance del plan, las etapas, el cronograma, los canales para aportar observaciones, los documentos disponibles para consulta pública, la unidad responsable y los mecanismos para solicitar información.

La Administración habilitará espacios y mecanismos físicos y digitales de participación ciudadana que permitan a las personas del cantón participar de manera informada en la etapa de diagnóstico, previa a la aprobación técnica del Plan Regulador, a fin de incorporar su visión y necesidades sobre el desarrollo del cantón. Los mecanismos de participación podrán incluir talleres, reuniones, entrevistas, encuestas, grupos focales y otras metodologías adecuadas a las características del territorio; sin perjuicio de otros mecanismos participativos

complementarios, con el fin de integrar los criterios, propuestas y expectativas de las comunidades en el proyecto del Plan Regulador.

- 3) Una vez elaborada la propuesta cantonal o parcial, de actualización o modificación, con su viabilidad ambiental aprobada y en vigencia, la Administración convocar a una audiencia pública por medio del Diario Oficial La Gaceta y mediante medios físicos y digitales institucionales, con la indicación de local, fecha y hora para conocer del proyecto y en dicha audiencia conocer las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados. El señalamiento deberá hacerse con antelación no menor de treinta días hábiles.

Durante la audiencia pública, se debe garantizar la participación de las personas por medio de la recepción de observaciones y aportes, tanto verbales, como escritas. La administración municipal recopilara todas las observaciones formuladas por las personas vecinas o interesadas, así como aquellas planteadas por el Concejo Municipal, y procederá a su análisis bajo criterios técnicos, jurídicos, de oportunidad y conveniencia, y procederá con su aprobación, rechazo total o parcial, o su incorporación en la propuesta del Plan Regulador según corresponda. Se brindará una respuesta motivada, técnica y jurídica sobre las observaciones realizadas, dentro de un plazo de treinta días hábiles posterior a la realización de la audiencia.

- 4) Consolidada la propuesta del Plan Regulador con las consideraciones sugeridas del proceso de consulta, la administración municipal difundirá la propuesta mediante medios físicos y digitales institucionales que aseguren una divulgación adecuada en las comunidades comprendidas en el ámbito territorial del plan regulador.

Todos las propuestas preliminares, deberán estar en sitios digitales oficiales públicos, accesibles a la población, pero también deberá garantizarse ser de acceso público vía impresa en los departamentos de atención comunitaria de la Municipalidad.

- 5) Posteriormente, la Administración municipal presentará a la Dirección de Urbanismo del INVU la propuesta de Plan Regulador para su revisión técnica según lo dispuesto en los artículos 7º, 9º y 10 de la presente Ley, sin perjuicio de los recursos establecidos en el artículo 13, pudiendo el INVU recomendar a la municipalidad correcciones o adiciones por una única vez, las cuales deberán estar suficientemente motivadas y razonadas técnica y jurídicamente.

-
- 6) Si se cumplen todos los requisitos técnicos y legales, el Concejo Municipal podrá acordar su adopción formal, por mayoría absoluta de votos;
 - 7) Publicar en el Diario Oficial La Gaceta el aviso de la adopción acordada y el texto íntegro de los instrumentos legales del Plan Regulador y los mapas correspondientes anexos y reglamentos de desarrollo urbano a los que se refiere el artículo 19 de la misma ley; con indicación de la fecha a partir de la cual se harán exigibles las correspondientes regulaciones.

Igualmente serán observados los requisitos anteriores cuando se trate de modificar, suspender o derogar, total o parcialmente, el referido plan o cualquiera de sus reglamentos.

Si posterior a la audiencia, se introducen cambios sustanciales que alteren significativamente el alcance territorial o los impactos ambientales o sociales de la propuesta, deberá realizarse una nueva audiencia pública.

La Dirección de Urbanismo mantendrá un repositorio o plataforma pública oficial de los planes reguladores vigentes y garantizará su acceso público en formato físico y digital.”

“Artículo 59.- Para participar en la preparación y aplicación del Plan Regulador, la municipalidad del cantón deberá 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 para garantizar la participación ciudadana. En uno u otro caso, la corporación señalará la organización y cometido de la nueva oficina.”

“Artículo 60.- Las oficinas, juntas o comisiones locales de planificación, estarán integradas, eso sí, por no menos de tres ni más de nueve 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 por una única vez y desempeñarán sus cargos ad honórem.”

Para la designación de las personas vecinas la municipalidad realizará un reglamento que regule el procedimiento correspondiente, el nombramiento se realizará mediante acuerdo adoptado por mayoría simple del Concejo Municipal. Las personas designadas deberán atender el régimen jurídico que establece la Ley 8422, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, de 6 de octubre de 2004, y demás normativa nacional aplicable al efecto; asimismo, su designación debe respetar los principios de inclusión, paridad de género, publicidad y transparencia. ”

ARTÍCULO 2- Se adiciona un nuevo inciso al artículo 13 de la Ley N.º 7794, Código Municipal, de 30 de abril de 1998. El texto es el siguiente:

“Artículo 13- Son atribuciones del concejo:

(...)

(Inciso nuevo).- Nombrar, mediante acuerdo adoptado por mayoría simple, a las personas integrantes de la oficina, junta o comisión local de planificación reguladas en los artículos 59 y 60 de la Ley N.º 4240, Ley de Planificación Urbana, de 15 de noviembre de 1968. Estas estarán integradas por un mínimo de tres y un máximo de nueve personas, representantes de los siguientes sectores: regidores, personas funcionarias de la planta administrativa municipal y personas vecinas interesadas, procurando una representación proporcional de cada sector.

El nombramiento de las personas vecinas se realizará conforme al procedimiento establecido en el reglamento municipal correspondiente, el cual deberá garantizar la inclusión, la paridad de género, la publicidad y la transparencia. Las personas integrantes deberán cumplir con el régimen jurídico establecido en la Ley N.º 8422, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, y demás normativa nacional aplicable. Su período de nombramiento coincidirá con el de la corporación municipal que las designe, o con el plazo restante de este, podrán ser reelegidas por una única vez y ejercerán sus cargos ad honórem.”

Rige a partir de su publicación.

[illegible]