

CDU-373-08-2026

20 de agosto de 2026

Señor

Juan José Vargas Fallas

Alcalde Municipal de Santa Ana

Señor

Dr. Gonzalo Rojas Rojas

Presidente del Concejo Municipal

Concejo Municipal de Santa Ana

Municipalidad de Santa Ana

Asunto: Aprobación Plan Regulador del cantón de Santa Ana

Estimados presentes:

Reciban un cordial saludo. En atención al proceso de revisión de la propuesta del Plan Regulador del cantón de Santa Ana y a la última documentación remitida por la Municipalidad mediante oficio MSA-ALC-03-559-2026, recibida el 19 de agosto de 2026, se toma como antecedente inmediato el oficio CDU-UCTOT-172-2026, de fecha 20 de agosto de 2026, emitido por la Unidad de Criterios Técnicos y Operativos de Ordenamiento Territorial (UCTOT). En dicho informe se señala que fueron subsanadas las observaciones de fondo previamente formuladas y que la propuesta cumple con lo necesario para su aprobación, manteniéndose dos reservas puntuales: a) la regulación de las servidumbres agrícolas en el Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones de la propuesta; y b) el tratamiento de las disposiciones aplicables a proyectos de interés social, particularmente en los artículos 171 y 180.

I. Valoración de la observación sobre proyectos de interés social

Esta Jefatura, una vez valorada la normativa aplicable, considera que no resulta jurídicamente procedente condicionar de manera exclusiva la localización o aplicación de disposiciones diferenciadas para proyectos de vivienda de interés social a las zonas calificadas como de renovación urbana. La razón es que ambos institutos responden a finalidades distintas dentro del sistema de planificación urbana y de la política pública de vivienda.

En primer término, el artículo 16 inciso g) de la Ley de Planificación Urbana, Ley N.º 4240, distingue dentro del propio contenido del plan regulador dos componentes relacionados, pero no equivalentes: por una parte, la exposición de las necesidades y objetivos en materia de vivienda y, por otra, la referencia a las áreas que deban ser sometidas a conservación, rehabilitación y remodelamiento. Esta separación normativa permite concluir que la política local de vivienda no queda absorbida ni territorialmente limitada por las áreas de renovación urbana.

Por su parte, el Capítulo Sexto de la misma Ley regula específicamente la renovación urbana. El artículo 51 dispone que el Reglamento de Renovación Urbana contendrá las regulaciones que localmente se adopten para conservar, rehabilitar o remodelar las áreas urbanas defectuosas, deterioradas o en decadencia, tomando en cuenta la inconveniente parcelación o edificación, la carencia de servicios y facilidades comunales, o cualquier otra condición adversa a la seguridad, salubridad y bienestar generales. Se trata, por tanto, de un instrumento de intervención territorial correctiva dirigido a áreas que presentan condiciones urbanas adversas concretas, no de una categoría general de elegibilidad para la vivienda de interés social.

Esta lectura es consistente con el Reglamento de Renovación Urbana del INVU, cuyo objeto es facilitar la intervención de espacios concretos defectuosos, deteriorados o en decadencia, sin sustituir las competencias municipales para determinar las áreas de renovación urbana dentro de los planes reguladores. En consecuencia, utilizar la condición de “zona de renovación urbana” como requisito territorial exclusivo para proyectos de interés social ampliaría el alcance de ese instrumento más allá de la finalidad que le asigna la Ley N.º 4240.

Adicionalmente, el Decreto Ejecutivo N.º 45094-MP-MIVAH, *“Lineamientos para la definición de territorios y población objetivo para el desarrollo de vivienda individual y proyectos habitacionales financiados con recursos del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda”*, establece un sistema propio de priorización territorial para los proyectos de vivienda de interés social. Su artículo 2 dispone que la prelación de cantones, distritos o comunidades se determina mediante criterios de priorización definidos por el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), y el propio decreto fundamenta la localización en criterios sociales, déficit habitacional y condiciones de la población objetivo. Por ello, la normativa nacional sí incorpora una dimensión territorial para estos proyectos, pero dicha dimensión no se encuentra jurídicamente limitada a las áreas de renovación urbana.

Asimismo, el artículo 4 del Decreto Ejecutivo N.º 45094-MP-MIVAH exige que los proyectos de vivienda de interés social se integren con los entornos urbanos, que se verifique el uso del suelo y que se acrediten la disponibilidad de servicios, permisos, aprobaciones y visados correspondientes. El artículo 5 establece, además, que las posibilidades de ampliación de las viviendas deben sujetarse a las disposiciones del plan regulador y que, únicamente en ausencia de dicho instrumento local, se acudirá al Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones y al Reglamento de Renovación Urbana del INVU. Esta disposición confirma que la renovación urbana no funciona como presupuesto geográfico exclusivo para la localización de vivienda de interés social.

En concordancia con lo anterior el propio INVU contempla dentro de los requisitos de revisión de anteproyectos y proyectos urbanísticos, la presentación de la Declaratoria de Interés Social cuando el plan regulador establezca una normativa diferente para tales casos o cuando el proyecto sea declarado de interés social. Esta práctica reglada reconoce la posibilidad de que los planes reguladores contemplen disposiciones diferenciadas para proyectos de interés social, sin que su aplicabilidad dependa, por sí sola, de su ubicación en una zona de renovación urbana.

No obstante, esta conclusión no debe interpretarse como una habilitación irrestricta para variar la zonificación o los parámetros urbanísticos de cualquier predio. La aplicación de disposiciones diferenciadas para proyectos de interés social debe quedar sujeta a la declaratoria correspondiente, a las zonas urbanas expresamente previstas por el plan regulador, al uso del suelo, a la normativa ambiental y de gestión del riesgo, a los planes regionales vigentes, a la disponibilidad de servicios e infraestructura y a los demás requisitos sectoriales aplicables. En particular, tales disposiciones no pueden utilizarse para introducir por vía de excepción un uso prohibido o para desplazar normas de superior jerarquía.

Conclusión sobre este punto. Esta Jefatura tiene por subsanada la reserva indicada por la UCTOT respecto del hecho de que los proyectos de interés social no se circunscriban exclusivamente a zonas de renovación urbana y no mantiene esta materia como objeción para efectos de la aprobación del Plan Regulador. La regulación contenida en los artículos 171 y 180 deberá aplicarse de manera sistemática con el resto del Plan Regulador y con el marco nacional antes señalado, de modo que la condición de interés social no opere como una facultad general para alterar indiscriminadamente la zonificación, sino como un régimen diferenciado sujeto a criterios objetivos, verificables y a la normativa superior aplicable.

II. Valoración y mantenimiento de la objeción sobre servidumbres agrícolas

Distinta es la valoración respecto de las servidumbres agrícolas. En este punto, esta Jefatura mantiene la observación técnica y legal formulada durante el proceso de revisión, por cuanto la regulación municipal propuesta debe guardar conformidad con la Sección Quinta del Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones del INVU vigente, denominada “*Fraccionamiento de parcelas con fines agrícolas, pecuarios, forestales o mixtos*”, artículos 29 al 36, así como con el marco regional aplicable a la Gran Área Metropolitana.

El artículo 29 del Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones define expresamente que los fraccionamientos de parcelas con fines agrícolas, pecuarios, forestales o mixtos regulados en esa sección son aquellos que tienen acceso mediante una servidumbre agrícola, pecuaria o forestal. El artículo 30 establece, como regla general, un área mínima de 5 000,00 m² para estas parcelas y cuando el predio se localiza dentro de la Gran Área Metropolitana, fija un área mínima de 7 000,00 m², remitiendo expresamente a la Reforma del Plan Regional de Desarrollo Urbano de la Gran Área Metropolitana, Decreto Ejecutivo N.º 25902-MIVAH-MP-MINAE, y al Decreto Ejecutivo N.º 38334-PLAN-MINAE-MIVAH-MOPT-S-MAG, Plan GAM 2013-2030, sus reformas o normativa que les sustituya.

La Sección Quinta corresponde al texto vigente del Reglamento y fue reformada por acuerdo de la Junta Directiva del INVU, Sesión Ordinaria N.º 003-2026, artículo III, inciso 5), del 22 de enero de 2026, publicado en La Gaceta N.º 25 del 6 de febrero de 2026, por ello la remisión del artículo 30 al marco regional de la GAM es actual y expresa.

La especialidad de este régimen queda reforzada por los siguientes artículos del Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones del INVU:

-El artículo 31 permite fraccionamientos para actividades agrícolas, pecuarias, forestales o mixtas frente a vía pública bajo condiciones específicas y señala que esos lotes no interesan para fines urbanos por su naturaleza y dimensiones.

-El artículo 32 limita la cobertura máxima al 25% y circunscribe las edificaciones admisibles a una vivienda unifamiliar de hasta 300,00 m², viviendas para trabajadores agrícolas, infraestructura agroturística asociada y demás infraestructura agropecuaria, dentro de los porcentajes establecidos por la norma.

-De especial relevancia resulta el artículo 33. Esta disposición exige que la servidumbre tenga conexión directa con una vía pública, un ancho mínimo de 7,00 m y constitución registral a favor de las parcelas fraccionadas; además, dispone que la municipalidad y las instituciones públicas no tienen obligación de dar mantenimiento ni de prestar servicios a esa servidumbre. El mismo artículo es enfático al establecer que este acceso no se categoriza como vía pública y que, por lo tanto, no pueden realizarse frente a él fraccionamientos de ningún otro tipo distintos de los regulados en esa Sección Quinta.

-El artículo 35 al exceptuar de la cesión de área pública los fraccionamientos agrícolas, pecuarios, forestales o mixtos, confirma que se trata de un régimen excepcional sustentado precisamente en su naturaleza no urbana.

-A su vez, el artículo 36 exige para el visado municipal, entre otros documentos, certificado de uso de suelo, plano georreferenciado del conjunto de parcelas y de la servidumbre, y planos individuales que respeten las dimensiones mínimas del artículo 30. Estas disposiciones forman un sistema normativo integral y no pueden aplicarse de forma fragmentada.

Por ello, la servidumbre agrícola no constituye un acceso general apto para soportar cualquier modalidad de fraccionamiento o desarrollo. Es una figura de acceso funcionalmente vinculada a parcelas cuyo destino es agrícola, pecuario, forestal o mixto. Permitir que este mecanismo opere como soporte de fraccionamientos de

naturaleza urbana, residencial o distinta a los fines expresamente autorizados implicaría desnaturalizar la excepción reglamentaria, convertir de hecho una servidumbre privada en sustituto de una vía pública y eludir exigencias propias de la urbanización, tales como condiciones viales, servicios y cesión de áreas públicas.

La objeción adquiere especial relevancia en Santa Ana por su localización dentro de la Gran Área Metropolitana. El Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones vigente incorpora expresamente, en su artículo 30, los parámetros regionales derivados del Decreto Ejecutivo N.º 25902-MIVAH-MP-MINAE y del Decreto Ejecutivo N.º 38334-PLAN-MINAE-MIVAH-MOPT-S-MAG, sus reformas o normativa sustitutiva. En consecuencia, la norma local no puede habilitar un régimen de fraccionamiento que, por sus efectos, contradiga la finalidad de control del desarrollo urbano y de preservación del régimen agrícola o de protección regional que sustenta esas disposiciones.

Desde el punto de vista de la función urbanística, la limitación del uso de la servidumbre agrícola no constituye una restricción aislada o carente de finalidad: es el elemento que delimita el alcance de la excepción. Si el acceso no es vía pública y la norma permite que el fraccionamiento quede exento de determinadas cargas urbanísticas precisamente por su destino productivo o no urbano, no resulta técnicamente compatible ampliar esa misma figura para generar derechos de fraccionamiento con finalidades distintas. Ello afectaría el principio de coherencia del sistema de planificación, la adecuada división del suelo, el acceso conveniente a vías públicas y la provisión de facilidades comunales y servicios, materias expresamente tuteladas por los artículos 20 y 21 de la Ley de Planificación Urbana.

Conclusión sobre este punto. Se mantiene la objeción respecto a la totalidad de las disposiciones contenidas en los artículos 28 y 29 del Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones correspondientes a la propuesta municipal, los cuales citan textualmente:

“Artículo 28. No se permite el fraccionamiento mediante servidumbre con fines agrícolas, pecuarios, forestal o mixto.

Artículo 29. No se permite el fraccionamiento por servidumbre en parcelas con cobertura Boscosa”.

Lo anterior en el entendido de que se autoricen, mantengan o produzcan efectos incompatibles con el régimen de servidumbres y fraccionamientos agrícolas, pecuarios, forestales o mixtos establecido en los artículos 29 al 36 del Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones del INVU vigente y con el marco regional de la GAM expresamente remitido por su artículo 30.

Se hace constar que esta situación fue advertida a la Municipalidad durante el proceso de revisión y que, según consta en el oficio CDU-UCTOT-172-2026, la Municipalidad optó por mantener lo dispuesto en los artículos 28 y 29 de su Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones, presentando su respectiva argumentación técnica y legal. Valorados esos argumentos, esta Jefatura considera que no resultan suficientes para desplazar las normas nacionales y regionales citadas, por lo que el reparo se mantiene.

III. Aprobación parcial del Plan Regulador del cantón de Santa Ana

El artículo 18 de la Ley de Planificación Urbana, Ley N.º 4240, faculta a la Dirección de Urbanismo para negar la aprobación de partes del plan o de sus reglamentos cuando la decisión esté respaldada en principios legales o técnicos cuya vigencia sea de absoluto interés nacional o regional. En el presente caso, la observación relativa a las servidumbres agrícolas se encuentra directamente sustentada en el Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones del INVU vigente y en el marco regional aplicable a la Gran Área Metropolitana.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 18 de la Ley N.º 4240, **SE APRUEBA PARCIALMENTE** la propuesta del Plan Regulador del cantón de Santa Ana, teniéndose por aprobados sus componentes y reglamentos, incluida la regulación de proyectos de interés social en los términos indicados en este oficio, con excepción de la parte objetada del Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones relativa a las servidumbres agrícolas señalada en el apartado II, la cual deberá ajustarse al marco normativo indicado.

“De no acogerse los reparos hechos por la Municipalidad, quedará en suspenso sólo la parte objetada, sin perjuicio de que la corporación inconforme haga uso de los recursos establecidos en el artículo 13 o se avenga a someter la controversia a la decisión de la comisión conciliadora que las partes convengan constituir para el caso.”

Por lo anterior, queda en suspenso únicamente la parte objetada relativa a las servidumbres agrícolas. Esta suspensión parcial no afecta la aprobación otorgada al resto de la propuesta, de conformidad con el propio artículo 18 de la Ley de Planificación Urbana.

Asimismo, se recuerda que el artículo 13 de la Ley N.º 4240 dispone que las municipalidades y las partes afectadas podrán pedir a la Junta Directiva del Instituto la revisión de las decisiones de la Dirección de Urbanismo. La misma norma señala que, respecto de lo que resuelva la Junta Directiva en las materias comprendidas en los incisos 1), 2) y 4) del artículo 10, podrá recurrirse dentro del plazo de quince días hábiles en los términos previstos por ese artículo.

Para las partes aprobadas, se insta a la Municipalidad de Santa Ana y al Concejo Municipal a continuar con el procedimiento dispuesto en el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana para la adopción formal del Plan Regulador por mayoría absoluta de votos y su correspondiente publicación en el Diario Oficial La Gaceta, dejando fuera de eficacia la parte que permanece objetada mientras no sea subsanada o resuelta por las vías previstas en los artículos 13 y 18 de la Ley N.º 4240.

Una vez concluido el proceso de adopción correspondiente, se solicita comunicar a este Departamento el acuerdo municipal y remitir los documentos finales, con el propósito de verificar la incorporación de lo aquí resuelto, proceder con las firmas que correspondan y dejar constancia del debido cumplimiento en los expedientes institucionales.

Sin otro particular, se despide cordialmente,

Licda. Hilda Carvajal Bonilla, Jefatura
Departamento de Urbanismo
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

CC:

Sr. Johnny Leiva Badilla, Presidente Ejecutivo, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.
Comisión Especial del Plan Regulador.
Dirección de Ordenamiento Territorial.
Secretaría del Concejo Municipal.
Archivo, Departamento de Urbanismo / UCTOT.