

INDICE

| | |
|--|----|
| <u>INTRODUCCIÓN</u> | 3 |
| <u>OBJETIVOS</u> | 5 |
| <u>Objetivo General</u> | 5 |
| <u>Objetivos Especificos</u> | 5 |
| ASPECTOS METODOLÓGICOS..... | 6 |
| <u>SITUACIÓN ACTUAL</u> | 7 |
| <u>MARCO LEGAL</u> | 9 |
| <u>Ordenamiento Territorial Nacional</u> | 9 |
| <u>Planificación Urbana Local, Cantonal y Nacional</u> | 10 |
| <u>Administración local y prestación de servicios básicos y sociales</u> | 10 |
| <u>Ordenamiento Urbano Complementario y Establecido</u> | 11 |
| <u>Sector de Vivienda y Asentamientos Humanos</u> | 11 |
| <u>Calidad Del Entorno Construido y del Ambiente Natural</u> | 12 |
| <u>LEGISLACIÓN URBANA</u> | 12 |
| <u>Los Problemas del Marco Legal y sus posibles soluciones</u> | 12 |
| <u>Respuestas hacia una coordinación efectiva entre Instituciones</u> | 14 |
| <u>Respuestas para combatir la debilidad de los Planes Reguladores</u> | 15 |
| <u>LAS ESCALAS DE LA PLANIFICACIÓN</u> | 16 |
| <u>AL NIVEL NACIONAL: UNA LEY MARCO</u> | 16 |
| <u>LA REGIONALIZACIÓN</u> | 18 |
| <u>EL NIVEL LOCAL</u> | 21 |
| <u>EL ENTE RECTOR DEL SECTOR URBANO</u> | 22 |
| <u>UN ENTE REGIONAL BASADO EN LO LOCAL</u> | 25 |
| <u>UN ENTE NACIONAL BASADO EN LA INSTITUCIONALIDAD EXISTENTE</u> | 26 |
| <u>UN ENTE SECTORIAL BASADO EN LO LOCAL</u> | 27 |
| <u>EL ENTE SECTORIAL BASADO EN LO NACIONAL</u> | 29 |
| <u>VISIÓN DE POLÍTICAS URBANAS</u> | 30 |
| <u>POLÍTICAS DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO DEL PNDU</u> | 31 |
| <u>Atención inmediata</u> | 31 |
| <u>Atención Mediata</u> | 31 |
| <u>Largo plazo</u> | 32 |
| <u>CONCEPTOS BÁSICOS</u> | 32 |
| <u>VISIÓN DE GRUPO</u> | 32 |
| <u>Visión Político/Institucional</u> | 32 |
| <u>Visión Legal</u> | 32 |
| <u>CONCEPTOS BÁSICOS DEL TEMA</u> | 33 |
| <u>Institucionalidad</u> | 33 |
| <u>Ordenamiento jurídico</u> | 34 |
| <u>Política</u> | 34 |

| | |
|--|-----------|
| <u>SOLUCIONES Y ESTRATEGIAS</u> | 35 |
| <u>DEFINICIÓN DE PRIORIDADES</u> | 38 |
| <u>PROYECTOS EXISTENTES</u> | 41 |
| <u>POLÍTICO-INSTITUCIONAL</u> | 41 |
| <u>Planificación Urbana</u> | 41 |
| <u>Descentralización</u> | 43 |
| <u>Ordenamiento Territorial</u> | 44 |
| <u>LEGAL</u> | 45 |
| <u>Proyectos de Ley</u> | 45 |
| <u>Planes Nacionales</u> | 48 |
| <u>ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL QUE DA FUNDAMENTO AL PNDU</u> | 49 |
| <u>AUTONOMÍA MUNICIPAL</u> | 52 |
| <u>Políticas nacionales dentro de la autonomía municipal</u> | 55 |
| <u>La ley general y la ley específica. Ambitos del Derecho Público</u> | 59 |
| <u>CONCLUSIÓN</u> | 64 |

INTRODUCCIÓN

El análisis de la situación del marco jurídico e institucional actual es fundamental para ubicar cualquier acción o recomendación técnica que se realiza en el sector público. El principio de legalidad, eje básico del derecho público, establece que las instituciones del sector público pueden hacer únicamente aquello que esté expresamente permitido en la normativa que lo rige. Por esta razón, el análisis del marco jurídico e institucional debe considerarse como la base de cualquier acto de planificación emanado del sector público.

Actualmente, el marco jurídico podría limitar las posibilidades de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), por cuanto no está diseñado expresamente para ello. Así por ejemplo las municipalidades tienen suma ingerencia en el ordenamiento territorial –a través de los Planes Reguladores- y no existe una definición legal o constitucional sobre el significado de “interés nacional o regional”. Este problema se recrudece en áreas metropolitanas, donde se plantean grandes proyectos que no siempre son de carácter cantonal, ya que su influencia se proyecta mucho más allá del territorio municipal. Adicionalmente, las instituciones como ICE o A y A tienen competencia sobre áreas que exigen, pero no siempre conllevan en la realidad una verdadera coordinación.

El marco jurídico requiere ser adaptado a una nueva realidad, que permita trabajar en las metas nacionales, reconocer los conflictos que provoca y adelantarse a los que vendrán, dentro de una situación que exige un nuevo modelo de planificación. En el presente estudio se pretende aclarar la coordinación requerida entre las instituciones mediante el establecimiento de una legislación marco, la consolidación del sector urbano y la incorporación de municipalidades al proceso de planificación nacional. Adicionalmente, se estudia el orden aproximado en que funcionan las instituciones vinculadas directa e indirectamente con el uso del suelo urbano, se clasifican las instituciones, y se proponen una serie de medidas de tipo político, institucional y legal que permita enfocar los problemas existentes bajo un nuevo punto de vista, buscando las soluciones reales al problema urbano.

La ausencia de planificación urbana o falta de racionalidad en el uso del suelo conduce a costos sociales inconmensurables por la complejidad de su cuantificación, lo que resulta de difícil percepción para los ciudadanos. Este faltante fue estudiado por la Contraloría General de la República en el informe 94-99¹ que dictamina, mediante recomendaciones y resoluciones vinculantes, la necesidad de determinar el ente u órgano rector de la actividad urbanística, las entidades bajo su rectoría, los recursos legalmente establecidos para tal labor, los mecanismos de coordinación existentes y los ajustes y cambios institucionales pertinentes.

La crisis del uso del suelo en los principales centros urbanos del país, estableció la necesidad de iniciar un proceso de elaboración y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, dentro del cual se pueda lograr una mejor coordinación entre los entes y órganos que están obligados legalmente a participar en la planificación urbana. Esta crisis se fundamenta, entre otras cosas, en el desentendimiento político del tema urbano, una legislación sin periódica renovación y la solución de los problemas a través de las ocurrencias y no de un esquema estudiado y fundamentado en los intereses nacionales.

El sector urbano ha sido mayormente regulado, en la práctica, a través de Decretos Ejecutivos. Esta práctica ha generado una enorme cantidad de normas de limitado conocimiento y proyección a la sociedad, que promueven la contradicción y la ocurrencia en materia urbana. Así véase por ejemplo que las últimas acciones relacionadas con el sector urbano (la creación del Consejo Nacional de Planificación Urbana y la apertura al desarrollo de las zonas especiales de protección del GAM) han sido emitidas por decreto y son contradictorias. Por un lado se pretende regular el crecimiento y por otro, se abre la posibilidad del desarrollo desenfrenado en zonas de contención urbana.

Por todo lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en su primera fase, se enfrenta a una *“legislación urbana costarricense (que) mantiene niveles de dispersión, falta de armonía y coordinación y todavía no se integra un sistema normativo lo suficientemente desarrollado que regule adecuadamente los problemas del crecimiento y modernidad urbana. Los*

¹ “Informe de un estudio sobre Planificación Urbana y Permisos de Construcción efectuado en la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)”. N° 94/99. Elaborado por el Departamento de Organismos Descentralizados de la Contraloría General de la República, en agosto de 1999.

problemas urbanos sobrepasan el carácter municipal e institucional-sectorial y alcanzan una magnitud y gravedad alarmante, que requieren de una estrategia integral y global nacional a través de tres dimensiones fundamentales, la dimensión política institucional y jurídica, la dimensión política-social y la dimensión territorial.” (Alfaro, 1999).

OBJETIVOS

Objetivo General

Estudiar los alcances, limitaciones, lagunas y fortalezas del marco legal general que rige el tema del desarrollo urbano para establecer a través de un primer diagnóstico la visión, estrategias, acciones y mecanismos de coordinación que permitan introducir, adaptar y enmarcar un Plan Nacional de Desarrollo Urbano dentro de la realidad nacional actual, y viceversa.

Objetivos Específicos

- Visualizar la función municipal y su papel en el desarrollo urbano
- Analizar criterios para la distribución y traslado de competencias urbanas del gobierno central a los gobiernos locales
- Analizar alternativas para la coordinación efectiva entre las instituciones del sector urbano
- Estudiar y proponer alternativas a los problemas de competencias concurrentes
- Determinar las fortalezas y debilidades legales de los planes reguladores
- Indagar sobre las escalas de planificación del territorio y su aplicabilidad
- Profundizar sobre los aspectos legales fundamentales del ordenamiento territorial en Costa Rica
- Visualizar las opciones de un posible ente encargado del sector urbano nacional
- Conocer y estudiar las políticas urbanas de nuestra realidad.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

Durante el transcurso de la primera fase del PNDU, se llevaron a cabo cinco talleres. Cada taller contó con la participación de invitados, de ambos géneros, y de diversas instituciones, municipalidades, sectores, y ámbitos que enriqueció el debate en cada uno de ellos.

Se contó con el apoyo de instituciones centralizadas como el MIDEPLAN, el INVU, el MIVAH, la Asamblea Legislativa, las universidades públicas, el IFAM, el PNUD, el MOPT, la CNE, Hábitat, asesores y consultores especializados, la Unión Nacional de Gobiernos Locales, la Fundación para el Desarrollo Urbano, el COCIM, y las municipalidades de Montes de Oca, Desamparados, Palmares, Escazú.

La definición de los talleres, en cuanto a cantidad, participantes y temas a tratar, se generó mediante la elaboración de un documento generador donde se buscó establecer la situación actual y presentar un panorama crítico de temas por tratar. Cada taller constó de una cesión de cuatro horas definidas de la siguiente manera:

- Se contó con una charla o exposición motivadora de diferentes especialistas,
- Se abrió una sesión abierta de comentarios donde siempre se buscó la generación de soluciones, más que la presentación de los problemas existentes,
- Se generó una hoja de preguntas dirigidas a los participantes donde se abordaron temas pertinentes al objetivo de cada taller
- Finalmente las opiniones presentadas por los participantes fueron transcritas y se presentaron como conclusiones de cada taller.

Los temas a tratar se basaron en la situación legal existente y en las acciones estratégicas que se deben iniciar para llegar a una visión de reforma. A partir de esto se vio la necesidad de establecer, entre otros, un mecanismo de coordinación interinstitucional, un sistema de planes metropolitanos, y un Consejo de Desarrollo Urbano Nacional. Para no encasillar la participación de los invitados, estos temas no fueron analizados a priori, sino que se dejaron abiertos para ser desarrollados en los talleres mismos. Así, se desarrollaron los siguientes temas divididos en 5 talleres temáticos:

1. Mejoramiento de la función municipal: reforma constitucional del Art. 170 para otorgar presupuesto a las municipalidades y traslado de competencias del gobierno central. Este tema analizó las modificaciones institucionales en virtud de la modernización del área institucional urbana: registro de bienes, catastro fiscal; función compartida del alcalde municipal; consolidación de la política ambiental en el entorno construido y natural; y la reforma al Artículo 170 de la Constitución de la República para presupuesto definitivo municipal y comunal, así como el traslado de competencias a las municipalidades o descentralización de competencias de gobierno central;
2. Legislación urbana: marco jurídico de la planificación urbana en Costa Rica. En este taller se analizaron temas como la aprobación y mejoramiento del enfoque del marco jurídico y constitucional de planificación urbana propuesto,
3. Escalas de la planificación territorial: nacional, regional y local;
4. La fusión y coordinación institucional en materia de planificación urbana: el sector institucional urbano. En este tema se analizó el ente de planificación urbana nacional, fusión de instituciones relacionadas, así como la constitución del sector urbano y futura ley marco como solución a las competencias concurrentes y falta de coordinación; y
5. Plan Nacional de Desarrollo Urbano: visión de la política del desarrollo urbano. Dentro de este tema se analizaron las políticas de planificación urbana en futuras administraciones: y la visión de los programas de gobierno.

SITUACIÓN ACTUAL

A nivel político-partidista, se presenta muy poco interés nacional o regional por el tema urbano. Existe una gran descoordinación entre instituciones y no se trabaja de manera sectorial, aún cuando la conciencia de los funcionarios de esas instituciones es clara en cuanto a la necesidad de unir esfuerzos. En nuestro país algunas experiencias sectoriales, como en el caso del sector agropecuario, han llegado a ser oficinas estatales más afines y efectivas. Por lo que en planificación urbana se evidencia falta de decisión política.

La descoordinación se fecunda en una legislación que establece competencias concurrentes y que tiene poca claridad no sólo en el ámbito institucional, sino entre el gobierno central y los gobiernos locales. Así, por ejemplo, la legislación autoriza al INVU a confeccionar los planes reguladores y aprobarlos, pero no le compete su implementación, inspección, seguimiento o apoyo interinstitucional. Igualmente se puede ilustrar en hechos como designar al INVU para determinar las áreas de protección de ríos, pero darle el mantenimiento y control a las municipalidades.

La disyuntiva institucional y legal se presenta entre varias oficinas. Por ejemplo, en el sector de vivienda y urbanismo mientras el Ministerio de la Presidencia y el MIVAH establecen un sector de vivienda y asentamientos humanos que asume funciones separadas de planificación urbana y coordinación municipal, mediante un Decreto Ejecutivo del 18 de setiembre 1998, la rectoría en materia de planificación urbana nacional le corresponde legalmente al INVU y en materia local a las municipalidades. Así, no existen responsabilidades claras para las instituciones vinculadas con el desarrollo urbano, ni para las municipalidades. Se destaca la ausencia de un mecanismo de trabajo o coordinación en la Ley de Planificación Urbana en cuanto a la redacción y mantenimiento del Plan Nacional de Desarrollo Urbano entre los entes responsables (INVU y MIDEPLAN), y falta de decisión para crear algún mecanismo de coordinación y establecer el financiamiento requerido. Se presentan obstáculos que impiden la operación adecuada de la planificación urbana desde los gobiernos locales, tales como: falta de asesoría, capacitación, financiamiento o interés político. La mayoría de los gobiernos locales trabajan por demanda, no por previsión; existen enormes diferencias entre las municipalidades urbanas y las predominantemente rurales en cuanto a sus posibilidades y capacidad de llevar a cabo una planificación; no existe una verdadera asesoría municipal para el desarrollo de los planes reguladores o del urbanismo y; el proceso de fortalecimiento municipal no recibe apoyo definitivo (como a la espera de que las demandas obliguen a la toma de decisiones). La intensificación y diversidad creciente en las actividades productivas y sociales imprimen cada vez mayores demandas de organización espacial y de servicios a los municipios. Se puede esperar por tanto, que los mayores problemas crezcan en municipios menos preparados en administración local y control del catastro fiscal y multifinanciado.

MARCO LEGAL

Existe un marco legal que no se ajusta a las exigencias constitucionales y que se aplica, en el mejor de los casos, parcialmente. Los cambios institucionales históricamente producidos no se han reflejado en modificaciones a las leyes vigentes, ni está claro el procedimiento legislativo para la evolución de esas leyes. El universo institucional del ordenamiento territorial urbano está constituido por un inventario de unas setenta leyes, decretos y reglamentos vigentes, que, de acuerdo a sus funciones, poseen diferente grado de vinculación con la planificación urbana. Por sus competencias y diferentes niveles de vínculo, estas leyes fueron agrupadas en seis conjuntos que comprenden el ordenamiento territorial, el ordenamiento urbano y el ordenamiento técnico, funcional o normativa operativa establecida:

Ordenamiento Territorial Nacional

| <i>FUNCIÓN</i> | <i>INSTITUCIÓN</i> | <i>LEGISLACIÓN</i> |
|------------------------|-----------------------|--|
| Políticas | MIDEPLAN | Ley de Planificación Nacional y su reglamento Decreto n° 16068-PLAN. Regionalización oficial Sistema Dirección y Planificación Sectorial, Sistema de Regionalización del Desarrollo. |
| | MINAE MAG | Ley Orgánica del Ambiente Decreto no. 23780-MAG-MIDEPLAN. Zonificación agropecuaria de costa rica. Ley de Conservación, Manejo y Uso del Suelo |
| | INVU | Ley Orgánica del INVU |
| | | Ley de Planificación Urbana |
| Soporte | Dirección de catastro | Decreto Interés Publica Proyecto Catastro Nacional Ley de Catastro Nacional |
| Ejecución Sectorial | MOPT | Creación Ministerio Obras Publicas y Transportes Ley General de Caminos Públicos |
| | ICE | Ley Orgánica del ICE |
| | ICT | Ley Orgánica del ICT |
| | MAG | Ministerio de Agric. y ganadería (Ley Fodea) |
| | IDA | Instituto de Desarrollo Agrario |

Planificación Urbana Local, Cantonal y Nacional

| <i>FUNCIÓN</i> | <i>INSTITUCIÓN</i> | <i>LEGISLACIÓN</i> |
|-----------------------------|------------------------|--|
| Políticas | MIDEPLAN | Ley de Planificación Nacional y su reglamento. |
| | INVU | Ley Orgánica del INVU |
| | | Ley de Planificación Urbana |
| Diseño Planes y Supervisión | Dirección de Urbanismo | Ley de Planificación Urbana |
| | | Reglamento de Control Fraccionamientos y Urbanizaciones |
| | | Ley de Construcciones y su Reglamento |
| | | Plan Regional de Desarrollo Urbano para la Gran Area Metropolitana (GAM) |
| Ejecución | Municipalidades | Constitución Política de la República Código Municipal |

Administración local y prestación de servicios básicos y sociales

| <i>FUNCIÓN</i> | <i>INSTITUCIÓN</i> | <i>LEGISLACIÓN</i> |
|---|--|--|
| Administración Local y Prestación de Servicios básicos y Sociales | Municipalidades | Código Municipal Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles |
| | IFAM | Instituto de Fomento y Asesoría Municipal |
| | Oficina de catastro IDA | Ley de Catastro Nacional Legislación sobre Titulación de Tierras y Ley de Informaciones Posesorias. |
| | AYA | Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados |
| | CNFL y otras empresas de distribución de electricidad | Ley Compañía Nacional de Fuerza y Luz |
| | MOPT | Ley General de Caminos Públicos |
| | Ministerio educación pública (zonas escolares) Ministerio de salud (zonas de salud) ICODER (zonas verdes y recreación) | Legislación MEP Legislación Ministerio de Salud relacionada Ley de Creación del ICODER |

Ordenamiento Urbano Complementario y Establecido

| <i>FUNCIÓN</i> | <i>INSTITUCIÓN</i> | <i>LEGISLACIÓN</i> |
|--|--|---|
| Ordenamiento Urbano, Complementario y Establecido: Ordenamiento Urbano Funcional, establecido e Indispensable | CFIA | Ley Orgánica del CFIA Reglamento de contratación de servicios de consultoría en Ingeniería y Arquitectura Código Antisísmico Reglamento para el trámite de visado de planos para la construcción Comisión Nacional de Regulación y Acreditación en construcción (CONARAC) |
| | Instituto Geográfico Nacional | Ley que crea el Instituto Geográfico Nacional Ley sobre la División Territorial Administrativa |
| | Dirección General de Aviación Civil | Ley General de Aviación Civil |
| | Sistema Nacional de Areas Conservación | Ley Forestal |
| | ICODER(zonas verdes y recreación) | Ley creación del ICODER |
| | ICT | Ley Zona Marítimo Terrestre y su Reglamento Ley de Concesión y Operación de Marinas Turísticas y su Reglamento |
| | MOPT | Ley de JAPDEVA |
| | Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias | Ley Nacional de Emergencias |

Sector de Vivienda y Asentamientos Humanos

| <i>FUNCIÓN</i> | <i>INSTITUCIÓN</i> | <i>LEGISLACIÓN</i> |
|---|---|--|
| Rectoría del Sector y Políticas sobre Asentamientos Humanos | Ministerio de Vivienda y Asentamiento Humanos | Ley de Presupuesto Nacional, programa del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. Sector de Vivienda y Asentamientos Humanos Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios Declaratoria de Emergencia la Construcción de Viviendas (derogada) |
| | MIDEPLAN | Ley de Planificación Nacional Sistema Dirección y Planificación Sectorial |
| | BANVHI | Ley del Sistema Financiero Nacional de la Vivienda |
| | INVU Ministerio de Salud | Ley Orgánica del INVU Ley de Condominios Ley de Erradicación de Tugurios y Defensa de sus Arrendatarios |
| | IMAS | Ley Orgánica del IMAS |

| | | |
|--------------------------------------|---|---|
| SopORTE del Sector | AyA ICE, IFAM, INS | Legislación correspondiente a estas instituciones vinculadas con el sector |
| Otras entidades que suplen viviendas | INFOCOOP IDA APSE Sistema Bancario Nacional Fundación Costa Rica- Canadá | Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del INFOCOOP Ley del IDA Reglamentación de asociación profesores Segunda Enseñanza, Leyes del Sistema Bancario Nacional Estatutos de Fundación Costa Rica- Canadá |

Calidad Del Entorno Construido y del Ambiente Natural

| <i>FUNCIÓN</i> | <i>INSTITUCIÓN</i> | <i>LEGISLACIÓN</i> |
|---------------------|---|---|
| Política y Rectoría | Ministerio de Ambiente y Energía | Ley Orgánica del Ambiente |
| | Ministerio de Salud | Ley General de Salud Ley de Aguas |
| Operativa | Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados | Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) |
| Servicios | Ice Setena | Legislación del Sobre Protección de Cuencas Hidrográficas: ICE, MINAE, Setena, Senara, Comisiones Coordinadoras de Cuencas, AyA |

Fuente: Proyectos Especiales/ MIDEPLAN

LEGISLACIÓN URBANA

Los Problemas del Marco Legal y sus posibles soluciones

Dentro del proceso que ha llevado a cabo el ciclo de talleres del área Político/Administrativo/Legal, se establecieron los principales problemas del marco legal actual. La legislación urbana está desactualizada debido principalmente a la inexistencia de políticas o interés político en el tema urbano y a la existencia de un exceso de normativa sin una sistematización adecuada que permita su fácil aplicación. En ese sentido, se pudo comprobar que la normativa existente segrega actividades y genera conflictos de competencia entre los entes responsables.

En adición a lo anterior, las reformas que se han dado han sido inconsultas a los municipios y

el documento final es poco conocido, cuando en realidad esa reforma debe ir encaminada a una verdadera codificación que lleve a un sistema ordenado y coherente.

En cuanto a los contenidos específicos del marco legal se observó que la asignación de responsabilidades generales se generan fácilmente sin el debido apoyo económico para ejercer esas responsabilidades. También se observó que, a pesar de la enorme cantidad de normativa existente, se da una ausencia de medidas sancionatorias efectivas en casos de incumplimiento y existen lagunas de aplicación y campos en los cuales la legislación es completamente omisa. Adicionalmente se pudo constatar que la normativa urbana existente adolece de una parte procedimental clara que permite actuar a la administración dentro de un ámbito muy amplio de discreción.²

En la práctica se observó una marcada carencia de planes reguladores, y en los casos en que se presentan, un desconocimiento generalizado sobre el peso legal de estos instrumentos en la regulación del uso del suelo local. Siempre en materia municipal se observaron limitaciones al establecimiento y descripción de procedimientos de ejecución, que den prevalencia al interés común sobre el privado en la aplicación de la normativa. Por esta razón es que se considera que, dentro de la legislación debe establecerse la transferencia presupuestaria a las municipalidades, incluirse el articulado necesario para establecer la obligatoriedad de iniciar y aprobar los planes reguladores faltantes, en un período determinado de tiempo, con sanciones específicas a las municipalidades que no cumplan con esta obligación.

Por lo anterior el grupo presentó una serie de propuestas que se inician con la sistematización coherente de la legislación, por medio de un código urbano verdadero, para así definir competencias de diferentes instituciones involucradas. Este código buscaría la unificación y no la derogación per se de la normativa existente, por lo que podría entenderse como ley marco del tema urbano. Este código incluiría un aspecto sancionatorio que podría incluso tipificar delitos urbanísticos en el Código Penal o imponer mayores sanciones a las conductas incompatibles sea que fueren realizadas por la persona privada o el funcionario público.

Ese código interpretaría de la futura ley marco de ordenamiento territorial (actual proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial Integral de Costa Rica) la jerarquía de planes territoriales y urbanos nacional, regionales, subregionales, cantonales, distritales y especiales. Establecería una definición sobre la rectoría y jerarquía de los instrumentos legales utilizados en materia urbana, así como la concurrencia de esos instrumentos. Finalmente establecería las competencias institucionales en el ámbito municipal y regional -se encargaría de la planificación urbana, la parte regional del ordenamiento territorial, del aprovechamiento del recurso hídrico, el manejo de las áreas de conservación y la ejecución local de las políticas nacionales- y el ámbito nacional –la administración y establecimiento de políticas sobre los recursos hídricos, el transporte e infraestructura nacional y regional, el ambiente, los procesos sociales, energía y la planificación del sistema nacional de ciudades.

Respuestas hacia una coordinación efectiva entre Instituciones

A lo largo de las actividades llevadas a cabo por el taller Político/Administrativo/Legal se estableció como principio de trabajo que las actividades del PNDU deben iniciarse con la institucionalidad existente, para luego establecer las modificaciones que se requieran.

Así, se recomienda que la coordinación surja de las propias instituciones y no como mandato del Estado, a través de una concertación institucional antes de establecer una verdadera coordinación. Para lograr esto debe existir una política gubernamental prioritaria que analice y actúe sobre el problema urbano y facilite en términos legales los instrumentos de coordinación para que se mantengan las interrelaciones institucionales.

Dentro de este esquema, como primer paso para lograr una coordinación efectiva entre instituciones, se propone la identificación del enlace de cada institución con las demás y señalarle responsabilidades legales al respecto. Igualmente debe definirse el proceso y objetivos de la coordinación y sus plazos de ejecución, de forma tal que exista un proceso de rendición de cuentas que permita fiscalizar las actividades realizadas. Esta fiscalización debe ser abierta al control ciudadano.

² Está por verse la aplicación de legislación muy reciente como el Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y 14

En una segunda etapa, una vez establecidos los beneficios y limitaciones de la coordinación interinstitucional, se recomienda crear un ente rector y fiscalizador general en materia de planificación urbana que sea el que establezca las líneas generales en el tema.

Asimismo, por medio de la revisión que se haga de la ley pueden solventarse los problemas de duplicidad de competencias. El ente rector debería ser coordinador y permanente de forma tal que permita vincular, dar seguimiento, sancionar y redireccionar todas las instancias de planificación, así como las instituciones relacionadas como: Dirección Urbanismo, Secretaría del PNDU, DINADECO, Triángulo Solidaridad, IFAM, COCIM, UNGL, CNFL, ICE y los Ministerios de Educación, Salud, Ambiente, Energía, Vivienda y Asentamientos Humanos, entre otros.

En ambos sistemas será fundamental la coordinación, la incorporación y vinculación de las municipalidades en la toma de decisiones y en el proceso de coordinación desde su inicio. Del mismo modo, se requiere de un interés político del tema que promueva este accionar y de una legislación común para la materia, donde las instituciones tengan clara sus funciones.

Respuestas para combatir la debilidad de los Planes Reguladores

El plan regulador es legalmente débil hoy en día, si no se ha dado el debido proceso de aprobación según lo regula la Ley de Planificación Urbana. Por esta razón es que debe fortalecerse el control de revisión bianual de esos planes y fortalecer el presupuesto de la oficina de ingeniería municipal que ejecuta ese plan regulador, así como la participación ciudadana dentro de todo el proceso de conformación del plan.

Una vez emitidos, los planes reguladores deben ser dotados de los mecanismos que permitan el financiamiento requerido para su actualización, así como para la fiscalización en la aplicación de los mismos. Para esto, las municipalidades deben establecer programas o calendarizaciones para su ejecución, tales como los planes operativos anuales, que pueden formar parte o ser previstos dentro de los presupuestos municipales.

Los planes reguladores deben concebirse como entes vivos y por lo tanto como normas dinámicas que deben actualizarse constantemente en razón del intercambio de acciones o de la interacción que tienen con su entorno. Por esta razón resulta básico para su aplicación que sean vinculados a planes regionales y nacionales, con seguimiento y asesoría técnica y amparados por los planes generales estructurales.

Se considera de vital importancia, fortalecer y complementar la Ley Planificación Urbana, poniendo énfasis en la parte procedimental y en los mecanismos de ejecución, regular la participación de la inversión privada dentro de la planificación, y fortalecer los gobiernos locales para que no haya debilidad administrativa en la ejecución de los planes reguladores. Dos aspectos finalmente recomendados en los talleres han sido el de facilitar la participación ciudadana antes, y durante la aplicación de los planes reguladores, así como diseñar un modelo de plan regulador más económico que establezca lo antes posible las áreas de vulnerabilidad y conservación como usos de suelo excluyentes del crecimiento de la mancha urbana.

LAS ESCALAS DE LA PLANIFICACIÓN

AL NIVEL NACIONAL: UNA LEY MARCO

Los temas de la planificación urbana y del ordenamiento territorial han sido históricamente abandonados por la legislación costarricense. Hoy en día se constata la existencia de un gran número de leyes que tocan temas relacionados con la materia, sin establecerle una regulación real, siendo evidente que la planificación urbana y el ordenamiento territorial rebasan el régimen puramente local.

Por estas razones es que se ha demostrado la necesidad de una ley marco de ordenamiento territorial, que sea conciliada con la Ley de Planificación Urbana.

Esta ley de ordenamiento territorial deberá buscar una política territorial que, en todos los campos establezca condiciones generales que permitan cierta flexibilidad, para así respetar las consideraciones étnicas y culturales de cada comunidad y de las personas a quien afecta.

Adicionalmente, debe buscar el fortalecimiento institucional, así como mecanismos de coordinación, control y aplicación de las políticas que esta ley defina.

Los fundamentos de dicha ley deben ser de carácter predominantemente públicos, debido a las mismas características del tema, fijando límites a la actividad privada en beneficio del interés colectivo, dentro del marco de una economía de libre mercado.

Lo anterior, redundará a mediano y largo en un beneficio para el tema y para toda la sociedad costarricense.

El proceso de creación de esta ley debe crear un marco sancionatorio fuerte y bien definido que garantice el cumplimiento de las normas establecidas al respecto, así como el ámbito disciplinario que regule y sancione las acciones de los funcionarios públicos y que complemente lo establecido al respecto en la Ley General de la Administración Pública.

Igualmente debe garantizarse que el proceso legislativo concuerde, y no derogue, la legislación existente antes de esta nueva ley marco, de forma tal que no sea necesario crear un nuevo marco jurídico, sino más bien concordar y unificar la legislación existente con los criterios establecidos en esta nueva ley marco.

En adición a todo lo anterior, la ley marco deberá establecer un ente rector que será analizado posteriormente de forma más detallada. Sin embargo, a forma de referencia, las funciones de este ente deberán incluir: la definición de mecanismos de coordinación, participación y responsabilidades de todos los participantes; debe crear políticas y reglamentos de seguimiento y gestión; debe buscar a corto y mediano plazo un acuerdo de síntesis entre el ordenamiento territorial y la planificación urbana; y establecer el proceso de gestión, ejecución y financiación, como el verdadero fin de los procesos de ordenamiento territorial y planificación urbana.

Finalmente, el ente deberá rescatar las experiencias que han tenido instituciones del país en relación con modelos de participación que han existido y que han dado buenos resultados.

LA REGIONALIZACIÓN

El tema de la regionalización resulta medular para el desarrollo urbano del país. Lo regional, que hoy se encuentra ausente en la planificación nacional, no resultó difícil de definir en cuanto a las potestades, delimitación geográfica y entes responsables del ordenamiento territorial y se ha aplicado en nuestro país a través de las instituciones del Estado. Sin embargo acciones de administraciones pasadas han frenado el proceso de madurez de esta política de descentralización.

Actualmente existen varias regionalizaciones establecidas por diferentes tipos de normas, a saber:

1. La división político/administrativa. Esta división territorial establece los distritos, cantones, y provincias. Por esta razón, las provincias pueden tomarse como el primer ejemplo de regionalización en nuestra legislación. Aún cuando es ampliamente utilizada para efectos políticos, esta división territorial está determinada por criterios que tienen poca o ninguna relación con las limitaciones reales que las teorías y prácticas más recientes han establecido para las regiones, como los aspectos geo-ambientales.
2. La región provincia de Heredia. Justificada por una reestructuración de MIDEPLAN mediante Decreto 21349-MIDEPLAN de 10 de junio de 1992, se cuestiona el esquema utilizado hasta la fecha de regiones y se introduce el criterio de provincia como región. El Decreto 22604-MIDEPLAN, publicado en La Gaceta 207 de 29 de octubre de 1993, sigue con esta tendencia al crear la región de la provincia de Cartago. Posteriormente, mediante Ley 7775 publicada en La Gaceta No. 97 de 21 de mayo de 1998, se consolida con rango legislativo esta tendencia a provincializar las regiones, con la conversión a rango de Ley de la Provincia de Heredia. Actualmente ninguno de estos esquemas subregionales son utilizados para el desarrollo regional, y todas las potestades y competencias establecidas están obsoletas. Funcionalmente Heredia, como ciudad, pertenece a la región central que es asimilada a la gran área metropolitana y también a la

cuenca del Río Grande de Tárcoles y es así como se estudia. No puede ni debe ser segregada de un espacio que posee cierta continuidad de región urbana.

3. La regionalización de otros ministerios como el Ministerio de Cultura, que regionaliza por provincias (Decreto 25692-C de 4 de diciembre de 1996), el Ministerio de Educación (Decreto 23490-MEP de 11 de julio de 1994), y el Ministerio de Salud el Decreto 24036-S-PLAN (La Gaceta 46 de 6 de marzo de 1995).
4. El Sistema Nacional de Áreas de Conservación del Ministerio de Ambiente y Energía, basado en el reglamento a la Ley Forestal N° 25721, que se basa en unidades ambientales.
5. La Regionalización Oficial, dictada por MIDEPLAN, que se estableció mediante el Decreto Ejecutivo 7944-P de 26 de enero de 1978. - Este Decreto creó la Región Central; la Región Chorotega; la Región Brunca y la Región Huetar dividida en Región Atlántica y Región Norte. Elaborada por el Dr. Helmut Nuhn a fines de los años 70. Esta regionalización tiene mucha relación con las vertientes de las mayores cuencas del país, así como alguna coincidencia con la división político-administrativa de las provincias de nuestro país; fue posteriormente modificada mediante el Decreto 10653-P de 5 de octubre de 1979, que oficializó la división de la Región Huetar en Región Huetar Atlántica y Región Huetar Norte. La composición de las Regiones fue finalmente modificada por el Decreto 16068-PLAN de 15 de febrero de 1985. Tal como se encuentra definida en este decreto es hoy utilizada por investigaciones importantes como la Encuesta Nacional de Hogares, sirve de marco para algunas subregiones institucionales como salud y educación, de base para la interpretación geográfica, climática, cultural y productiva del país. Se asimila a la división de grandes vertientes hidrográficas y podría facilitar la organización administrativa del recurso hídrico y de la planificación nacional por grandes cuencas hidrográficas.

Bajo un criterio estrictamente legal, en materia regional el desarrollo urbano nacional

debe respetar la regionalización oficial. Sin embargo, este marco carece de un carácter político, por lo que ha resultado difícil de aplicar en la realidad debido principalmente a la falta de conciencia nacional de las ventajas de a la aplicación del concepto de región.

No obstante lo anterior, la necesidad de establecer y fortalecer un ámbito regional ha sido consenso de los participantes en esta primera fase del PNDU. Se ha concluido que debe considerarse la regionalización como un campo intermedio en el cual el gobierno central y los gobiernos local pueden definir sus competencias y negociar una verdadera descentralización seria y programada.

Existen una serie de elementos que deben tomarse en cuenta a la hora de definir una regionalización para poder ser admitida por diferentes actores:

1. El artículo 168 de la Constitución Política dispone que para que una distribución territorial del país, diferente a las provincias, cantones y distritos, sea válida para efectos de la organización administrativa, deba tener rango de ley. Este aspecto puede considerarse una de las debilidades fundamentales del esquema actual de regionalización.
2. La regionalización debe ser vinculante para los entes que formen parte de cada región, de forma tal que se pueda dar una jerarquización de los planes a la hora de hacer ordenamiento territorial y planificación urbana regional. Para lograr esto, deben reforzarse, fomentarse y desarrollarse más a fondo los mecanismos legales que crea la ley para el establecimiento de federaciones o alianzas municipales como mecanismos de promoción para la conformación de regiones,
3. La planificación o el ordenamiento regional debe limitarse a analizar y establecer políticas generales sobre temas que sean de carácter puramente regional para respetar la autonomía municipal y el interés nacional,
4. Debe establecerse quién es el responsable regional que coordine la gestión de los planes

regionales. Esta responsabilidad debe ser de mutuo acuerdo entre los participantes, sean gobierno central o gobiernos locales,

5. De darse un plan regional antes de los planes locales, el primero debe tener prioridad en los temas regionales por encima de los planes locales o institucionales de quienes conforman dicha región. Así, los miembros de una región con planes locales o institucionales anteriores al plan regional deben adaptar sus planes locales o sus planes reguladores a los principios generales de la región (principios sobre los cuales opinaron anteriormente).

EL NIVEL LOCAL

De conformidad con los artículos 168, 169 y 170 de nuestra Constitución Política, los gobiernos locales tienen autonomía política y administrativa en su jurisdicción. Las potestades y funciones de los gobiernos locales, como entes autónomos, se establecen en el Código Municipal, conjuntamente con la Ley de Planificación Urbana, que se basan a su vez, en los mencionados artículos de la Constitución Política. La resolución de la Sala Constitucional N° 5445-99 de julio de 1999 refuerza aún más el concepto de autonomía municipal.

Dentro de lo dispuesto en el Código Municipal y en la Ley de Planificación Urbana, reforzado por la resolución referida de la Sala Constitucional, cada gobierno local goza de autonomía y capacidad de decisión en relación con el uso del suelo y la planificación urbana de su territorio. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano, no sólo debe ser consciente de esto, sino que debe fundamentar sus acciones en estos conceptos, de forma tal que se logren establecer políticas del gobierno central en conjunto y con respeto por las políticas locales para así lograr un entendimiento y aplicación efectiva de las políticas que se establezcan.

Las competencias y autoridad de los municipios en materia urbana se establecen en el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana que les confiere la potestad de *“planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional.”* En este marco legal, en función de la autonomía constitucionalmente establecida y de las competencias que le otorga la Ley de Planificación Urbana, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano debe buscar mecanismos de fortalecimiento municipal de forma tal que las

instituciones autónomas y demás entidades del gobierno central se comprometan a respetar los criterios y prioridades de estrategia y la política general que establece cada municipalidad en el uso del suelo de su cantón.

EL ENTE RECTOR DEL SECTOR URBANO

Los antecedentes de un ente urbano datan de la creación de redacción de la Ley de Planificación Urbana de 1968 y se le encomiendan al INVU. Posteriormente se crean la Oficina de Planificación y la Dirección de Urbanismo del INVU. En 1998 se creó por decreto el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, a cargo del MIVAH, dentro del cual se mantuvo la rectoría del INVU y su Dirección de Urbanismo en materia urbana. Hoy en día, existen por lo menos dos proyectos de ley que modifican el sector urbano: el proyecto de Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial Integral Costarricense y el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública. Este último, promovido por la vicepresidencia de la República (aún cuando en este proyecto el tema urbano es tocado en forma paralela).

La institucionalidad existente en materia urbana –dictada mediante ley- data de la década de 1960 y fue creada dentro de un régimen legal estatista y centralizado, con una realidad socio-económica diferente al actual. Históricamente, el tema del urbanismo ha sido dejado de lado, sustituyéndose por el tema vivienda, que sí ha sido actualizado periódicamente en nuestro país por motivos meramente políticos.

Paralelamente, los modelos de desarrollo que ha vivido nuestro país en los últimos años han generado un debilitamiento paulatino de las instituciones encargadas y relacionadas directamente con el sector urbano (INVU, MOPT y MIDEPLAN por mencionar algunos).

De conformidad con la Ley de Planificación Urbana N°4240 del 15 de noviembre de 1968, y los criterios de la Sala Constitucional (Votos otos 6706-93 de 21-12-93; 4205-96; 4857-96 y 5445-99) resulta claro que el ente rector de la planificación urbana es el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, por medio de la Dirección Nacional de Urbanismo, encargada de la elaboración del PNDU (conjuntamente con el Ministerio de Planificación Nacional y Política

Económica), con el cual se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas.

Asimismo, el PNDU tiene su fundamento en lo que dispone la Ley de Planificación Urbana que lo define en su artículo 1° como: *“el conjunto de mapas, gráficos y documentos, que describen la política general de distribución demográfica y usos de la tierra, fomento de la producción, prioridades de desarrollo físico, urbano - regional y coordinación de las inversiones públicas de interés nacional...”*.

El plan debe incluir, al menos, estudios técnicos sobre el factor de población con proyecciones de crecimiento a escala nacional, regional y urbano, sobre el uso de la tierra con planes sobre la extensión y formas de aprovechamiento de las porciones requeridas para el desarrollo urbano, el desarrollo industrial, vivienda y renovación urbana, servicios públicos y ubicación en general de los proyectos sobre transportes.

En relación con el papel municipal en el tema urbano, el artículo 169 de la Constitución Política, establece que la responsabilidad en cuanto a planificación urbana local corresponde a las municipalidades, ya que es competencia de los municipios la creación de los planes reguladores para cada cantón. En esta materia, la Sala Constitucional ha sido clara y prolifera en sus resoluciones (al respecto véase los Votos 6419-96, 4857-96) señalando como atribución de los gobiernos municipales la competencia de la ordenación urbanística.

La participación del INVU en materia local, según la Sala, sólo puede darse en ausencia de regulación por parte de las municipalidades. No obstante, la Sala mantiene el criterio de la obligatoriedad que tienen las municipalidades de respetar los lineamientos del PNDU, pues en el Voto 5445-99 señala: *“...no es posible pretender que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se elabore y se ponga en práctica íntegramente por el Gobierno Central, sin la intervención directa de las municipalidades en esa materia. (...)”*

Es a través del PNDU, que se deben establecer los mecanismos de coordinación que deben existir en materia de planificación urbana. Así lo ha señalado la Sala Constitucional en el

Voto N°5455-99 referido, en el que se señala: “...*En la materia de planificación urbana se debe dar una relación de coordinación entre las diversas dependencias públicas que tienen competencia respecto de ella en tanto, aún cuando por disposición constitucional y legal su desarrollo y aplicación corresponde a los gobiernos locales –según lo ha reconocido en forma reiterada la jurisprudencia constitucional -, la misma debe ordenarse según las directrices y lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, elaborado por el Poder Ejecutivo (Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica), aprobado por ley de la República, según quedó dicho y a la falta de tal requisito, por voluntaria adhesión que de él haga cada municipalidad...*”

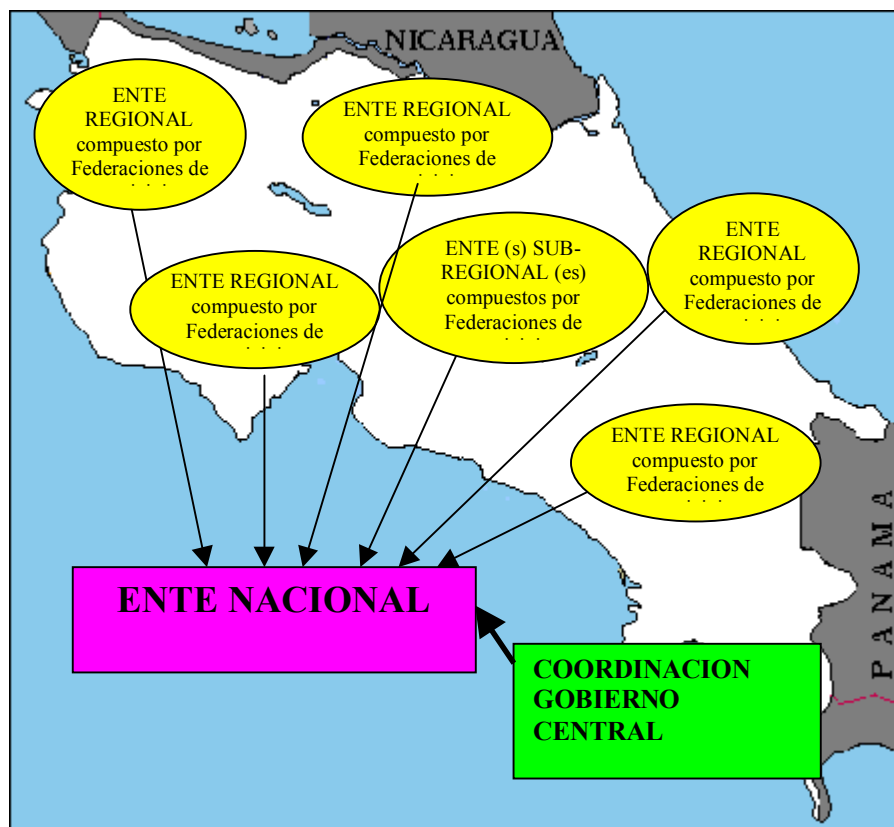
La planificación tal y como está legalmente establecida hoy en día conlleva serios problemas de centralización y no es vinculante para las instituciones y municipalidades participantes, quedando al libre albedrío de estas últimas adoptar o no las medidas nacionales de planificación debido a la potestad constitucional que las ampara.

Adicionalmente, existen serios problemas de coordinación y equilibrio entre los actores nacionales y locales. Por esta razón, el ordenamiento territorial y la planificación urbana, bajo cualquier esquema que vaya a aplicarse, debe basarse en las políticas de desconcentración, descentralización y representación de actores y usuarios en los procesos de toma de decisiones. Según lo establece el ordenamiento jurídico actual, el ordenamiento y uso del suelo es un deber del Estado, sea éste nacional o local. Por esta razón se requiere de un ente estatal, existente o inexistente, que establezca los deberes y derechos de los actores, que determine plazos de ejecución para los proyectos planificados, que incluya elementos de riesgo y vulnerabilidad en el uso del suelo así como la responsabilidad privada en el manejo de las amenazas, que utilice la cuenca como unidad de planificación del riesgo, que tome en cuenta el aspecto económico como generador del desarrollo y puede adaptarse a él, y que sea coordinador y contralor del sector (pudiendo además llegar a ser capacitador e investigador de políticas futuras). Por todas estas razones, se ha considerado que la sociedad costarricense debe basarse en la institucionalidad vigente para posteriormente llegar a un nuevo ente que

permita incluir todos los aspectos que componen el ordenamiento territorial y la planificación urbana hoy en día. Así, se han establecido una serie de posibilidades que se detallan a continuación.

UN ENTE REGIONAL BASADO EN LO LOCAL

Este ente estaría basado en un esquema o modelo institucional regional que se constituye a partir de la creación de federaciones en el ámbito municipal para que, en coordinación con las distintas instancias del gobierno central ubicadas en la región de estudio, construyan un diagnóstico del área y cuenten con los insumos para la planificación deseada. Estas federaciones podrán contar con la asesoría de la Dirección de Urbanismo y Ministerio de Planificación. Las diferentes regiones que se harán de acuerdo a similitud de características deberán conformar este ente regional, que deberá vigilar y fomentar el uso e implementación de las leyes y reglamentos que versen sobre la materia de planificación



Esta forma de organización permitiría conformar entes adaptados a la solución de las necesidades que se diagnostiquen en áreas específicas, y se podría determinar con mayor certeza y precisión la misión y visión institucional. Se incurriría a la creación de una serie de núcleos de planificación, cuya sumatoria se constituiría en el ente nacional. Finalmente, la implementación y puesta en marcha de estas políticas, leyes y reglamentos se hará por cada municipio –que desde un inicio forma parte del proceso- de acuerdo con lo generado por el ente nacional, y de acuerdo con lo establecido por los entes regionales.

UN ENTE NACIONAL BASADO EN LA INSTITUCIONALIDAD EXISTENTE

En una primera instancia el INVU y su Dirección de Urbanismo se fortalecerían con capacidad de ejecución y mejor coordinación sectorial para que sus recomendaciones tengan carácter vinculante y con perspectiva nacional, regional y local. Todo lo anterior con la consulta a los gobiernos locales y a otros actores sociales como sociedad civil y el sector privado

A partir de allí, daría inicio a un proceso de revisión de la institucionalidad de la planificación urbana con aspectos del ordenamiento territorial y la coordinación con los municipios, y cubriendo el tema de las regiones y lo nacional.

El PNDU sería la orientación para toda esta estructura del sector urbano, de forma tal que se configure una entidad, de decisión colegiada, coordinadora, basada en la legislación existente y que incorpore adecuadamente a los actores del proceso de planificación como gobierno central, gobiernos locales, sector privado y comunidad (quienes serían las agencias ejecutoras).

Sin perder su autoridad natural de gobernar, el mecanismo debe funcionar colegiadamente con participación de todos los sectores.



UN ENTE SECTORIAL BASADO EN LO LOCAL

Esta posibilidad se basa en una descentralización completa, donde el ente es creado, mantenido y financiado por las municipalidades con fines exclusivos de planificación urbana. Así, se crearía una Federación nacional de municipalidades que trabajaría por consenso con los gobiernos locales.

Dentro de las funciones de la Federación estaría la coordinación con las instituciones del gobierno central que estarían regionalizadas de forma tal que permita coordinar el trabajo dentro de cada región.

Las políticas locales de salud, ambiente, producción, también se harían en coordinación entre

la Federación, las instituciones del estado y los gobiernos locales. La ejecución de las políticas de la Federación nacional se daría por parte de los municipios.

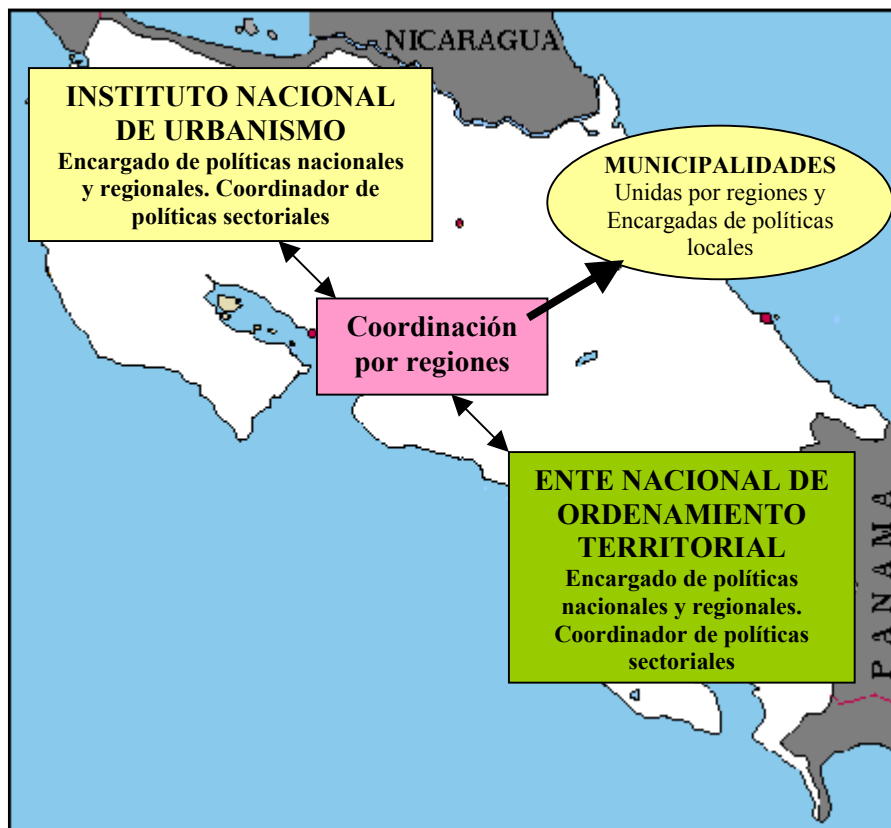
La política nacional de planificación se fundamentaría en la participación de los gobiernos locales bajo el sistema organizativo que ellos mismos determinen y que sería vinculante para todos como mecanismo de coordinación.

Quedaría al arbitrio de las municipalidades manejar, por ejemplo, el concepto de regiones con criterios de cuencas y con una región especial urbana (hoy GAM). Sin embargo, esa distribución interna deberá crear mecanismos de coordinación inter-municipales, a los que los planes reguladores deberían estar vinculados. El PNDU lo redactaría la Federación Nacional en coordinación con las instituciones, gobierno central, y sectores de la comunidad. La desagregación de la Federación –las municipalidades o grupos de ellas- serían los niveles operativos.



EL ENTE SECTORIAL BASADO EN LO NACIONAL

Se tendría que mantener la estructura actual de trabajo, dividiendo al INVU en dos institutos: Vivienda y Urbanismo. De esta forma nos aseguraremos que exista un instituto que enfoque totalmente sus esfuerzos en lograr una mejor planificación nacional. La rectoría del ordenamiento territorial quedaría en manos de un ente que tendría competencias en el ámbito nacional y regional. Ese ente de ordenamiento territorial devendría en ente coordinador de políticas sectoriales, y estructurales como transporte, salud, educación e infraestructura que debería contar con una institución investigadora y de capacitación que permita llevar a la práctica correctamente esas políticas. El PNDU funcionaría como fundamento de políticas para la coordinación de ambos temas con temas como conservación, riesgos, infraestructuras y áreas de oportunidad. El Instituto de Urbanismo operaría bajo criterios de regionalización con base en manejo de cuencas y a través de este sistema coordinaría sus labores con el ente de ordenamiento territorial (que trabajaría también por regiones) y con los gobiernos locales.



VISIÓN DE POLÍTICAS URBANAS

El artículo 3 de la Ley de Planificación Urbana, enumera una serie de elementos que deben tenerse en consideración como políticas urbanas. Así, dicha ley incluye como elementos de una política de desarrollo que tienda al crecimiento y desarrollo de áreas urbanas:

- El factor de la población, con sus proyecciones de su crecimiento y distribución para hacer recomendaciones sobre densidad.
- El uso del suelo y su aprovechamiento urbano.
- El desarrollo industrial y los sitios apropiados para efectuarlo.
- Los proyectos de vivienda y renovación urbana.
- Los servicios públicos que conlleva todo lo anterior y que debe incluir transportes, comunicaciones, electrificación, abastecimiento de agua, drenajes pluviales y sanitarios, instalaciones educativas y asistenciales.
- La recreación, la conservación y el disfrute racional de los recursos naturales.

La ausencia de estas políticas nacionales desde hace cerca de cuarenta años ha provocado graves faltantes en la organización del espacio urbano y de las áreas inmediatas a las ciudades, por lo que resulta más importante rescatar las posibilidades de solución que se vislumbran, que los efectos que conllevan. Así, el PNDU deberá buscar lograr lo siguiente para solventar la crisis política que padece el sector urbano:

- Involucrar con el apoyo del INVU como entidad rectora del sector, a los tomadores de decisión, específicamente los diputados en la Asamblea Legislativa, a definir una política urbana en comunión con las municipalidades, empezando por aquellas de la GAM.
- Debe desarrollarse una política de incentivos que sea capaz de impulsar el interés de parte de los diferentes sectores a implementar las políticas de repoblamiento y regeneración de los centros de ciudades.
- Promover un equilibrio entre lo técnico y lo político, conjuntando estos dos criterios con una participación ciudadana seria y responsable, de forma tal que el resultado sea compromiso real para todos los participantes.

- Fomentar una planificación multi-sectorial de forma tal que la política urbana no separe el orden o establecimiento de los sectores que la componen directa o indirectamente, como transporte, medio ambiente, salud, educación, y servicios de información.

POLÍTICAS DE CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

Las primeras acciones del PNDU no pueden tratar solamente los proyectos que “vendan la idea”. Esos proyectos deben contener un peso importante sobre los aspectos sociales rezagados y urgentes que se han ido acumulando por la falta de política urbana. Algunos términos pueden ser los siguientes:

Atención inmediata

1. Procurar que la planificación urbana nacional alcance un nivel de urgencia que, debido al tiempo perdido por falta de aplicación de la legislación y estrategias de planificación urbana, ha llevado al ente contralor y a muchos sectores técnicos y de opinión, a indicar que existe una “...*crisis en la planificación urbana nacional, que afecta el desarrollo proyectado y racionalizado del sector urbano a mediano y largo plazo...*”³
2. Aplicar un esquema de tipologías de municipalidades que permita ver el orden de prioridades y demanda proporcional de labores en materia de administración local y planificación urbana. Este instrumento aplicado a los entes con competencia en los intereses locales serviría de calibración para determinar entre otras cosas: la regulación concerniente a las características de cada municipio, nivel de avance de aplicación o indicadores locales, revisión del aprovechamiento que los entes locales están dando a las nuevas posibilidades que se les transfieren, actualización de otras transferencias en administración local urbana, otro.
3. Facilitar al Plan Nacional de Desarrollo Urbano la capacidad de instituciones y ministerios que tienen experiencia en coordinación con instituciones y programas involucrados en los niveles de urgencia definidos.

Atención Mediata

³ Estudio 94/99 de la Dirección de Auditoría de la CGR. Octubre de 1999. Página 31, sobre Recomendaciones al Consejo de Gobierno.

1. Promover dentro del ámbito político nacional las reformas legales mencionadas en este documento, de forma tal que se constituyan en ley.
2. Promover las reformas constitucionales también mencionadas para darle carácter constitucional a las políticas y normas urbanas.
3. Definir y en poner en práctica un esquema de regionalización que sirva a los intereses urbanos.
4. Promover las reformas institucionales de forma tal que se conforme el ente rector del sector urbano, con las funciones, metas y atribuciones que se consignan en este documento.

Largo plazo

Las grandes modificaciones espaciales que bajan a programas regionales, metropolitanos, homogeneidad costera (conjuntos de planes reguladores costeros), rutas nacionales y relocalización de aeropuertos con su impacto en el ámbito nacional, se encuentran en estas pretensiones.

CONCEPTOS BÁSICOS

VISIÓN DE GRUPO

Visión Político/Institucional

Basadas en una clara definición de las competencias y temas nacionales, las municipalidades guían el proceso urbano local y establecen federaciones por regiones que les permiten concertar sus esfuerzos con el gobierno central, para así lograr una mejor aplicación y conocimiento de procedimientos y leyes en materia urbana. En el ámbito nacional, se refuerzan las instituciones regentes de la materia urbana con una activa participación municipal, para posteriormente crear un único ente coordinador, de consenso con las instituciones, que da seguimiento a las políticas urbanas nacionales, facilitada por la regionalización oficial.

Visión Legal

En materia se crea un marco sancionatorio legal para los funcionarios públicos que incumplen sus funciones, así como a los propietarios privados que se burlan de las normas urbanas. Igualmente se crea un verdadero código urbano, acorde con la Constitución Política, que resume y sintetiza coherentemente leyes flexibles de fácil ajuste a la realidad. El código incluye una sección de procedimientos que faculta la verdadera aplicación de lo establecido en los planes reguladores, y de las normas de fondo. Del mismo modo existe una ley marco de ordenamiento territorial, conciliada con una Ley de Planificación Urbana reformada y actualizada, que establece pautas de coordinación, participación y responsabilidades institucionales, fortalece la participación e importancia del régimen municipal y regula eficientemente el uso del suelo en todo el país.

CONCEPTOS BÁSICOS DEL TEMA

Institucionalidad

- Las municipalidades ejercen una autonomía administrativa y económica constitucionalmente establecida dentro de su delimitación territorial. Esta autonomía debe ser respetada por las instituciones del gobierno central para lograr una eficiente planificación y uso del suelo.
- La mayoría de las municipalidades de nuestro país deben reforzar el uso responsable de la autonomía que constitucionalmente tienen, de forma tal que les permita introducir en el ámbito local los intereses nacionales y regionales. El gobierno central debe también fomentar esa interacción de políticas.
- La regionalización del país, debe ser un objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo Urbano o de cualquier otra iniciativa de ordenamiento territorial o planificación urbana. Dicha regionalización debe ser fundamentada en criterios científicos, geográficos, ambientales, sociales y de concentración de actividad económica y población, y no en criterios políticos.
- El manejo de las regiones debe estar a cargo de las municipalidades, a través de federaciones, con participación estatal en la toma de decisiones. En aquellos casos en que no exista la capacidad municipal de hacerlo, el gobierno central deberá encargarse de esas regiones hasta que las municipalidades no lo hagan.

- La institucionalidad estatal vinculada directamente a la materia urbana, específicamente la Dirección de Urbanismo del INVU y el IFAM, no ejercen un verdadero control sobre los temas nacionales y regionales. Por esta razón, deben renovarse y fortalecerse administrativa y financieramente de forma tal que pueda ejercer las funciones legales que le han sido encomendadas. En su defecto, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano debe buscar el establecimiento de un ente nacional que ejerza funciones de coordinación y contraloría de políticas urbanas nacionales, facilitada por la regionalización.

Ordenamiento jurídico

- En el campo legal debe crearse un verdadero marco sancionatorio que responsabilice a los funcionarios públicos que incumplen sus funciones, así como a los propietarios privados que se burlan de las normas urbanas.
- Debe crearse un Código Urbano que sea acorde con la Constitución Política, que resume y sintetiza coherentemente leyes flexibles de fácil ajuste a la realidad. El código incluye una sección de procedimientos que faculta la verdadera aplicación de lo establecido en los planes reguladores, y de las normas de fondo.
- Debe crearse una ley marco de ordenamiento territorial, conciliada con una Ley de Planificación Urbana reformada y actualizada, que establece pautas de coordinación, participación y responsabilidades institucionales, fortalece la participación e importancia del régimen municipal y regula eficientemente el uso del suelo en todo el país. En este aspecto, deberá analizarse más detenidamente en la segunda fase del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Proyecto de Ley N° 12648 que actualmente se encuentra en carrera legislativa denominado: Ley de Ordenamiento Territorial Integral Costarricense. Este análisis deberá determinar si dicho proyecto concuerda con lo aquí establecido.
- El plan regulador, como acto normativo que es, es de obligatorio acatamiento para los administrados y la administración. Como tal, las acciones que sean realizadas dentro de la jurisdicción municipal tienen respaldo en dicho plan, contra de las imposiciones de otras instituciones y contra las acciones privadas.

Política

- La política de descentralización y transferencia de competencias es básica para el

ordenamiento territorial y la planificación urbana, así como para el fortalecimiento del régimen municipal, pero este proceso debe hacerse a través de una agenda nacional definida por todos los participantes con plazos establecidos y rendimiento de cuentas.

- Promover la concepción y ejecución de políticas de desarrollo y regeneración urbana apoyado en la normativa que generen los planes reguladores urbanos, a través de la utilización de mecanismos de incentivos financieros. Para tal efecto, deberá ampliarse la autonomía municipal para poder crear y modificar impuestos, tasas y cualquier otros mecanismo financiero dentro de su territorio. Del mismo modo, deberán crearse medidas impositivas a los propietarios de inmuebles en mal estado y a las propiedades sin construcciones en centros urbanos y seleccionar los barrios o zonas de las ciudades que por su interés histórico, arquitectónico u otra razón sean viables de renovar o desarrollar.

- Debe continuarse con la política de apoyo y fortalecimiento del régimen municipal a través de la redacción de planes reguladores. La redacción de estos planes debe ser la base de una política de descentralización.

- El ordenamiento territorial debe ser una política de Estado y un instrumento de planificación del desarrollo, con perspectiva global, prospectiva, democrática y participativa de la sociedad.

SOLUCIONES Y ESTRATEGIAS

A efecto de recopilar la mayor parte de los problemas encontrados a lo largo del proceso, cada uno de los problemas encontrados fue agrupado en soluciones que se detallan a continuación:

| <u>PROBLEMAS</u> | <u>SOLUCIONES</u> |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Existe una descoordinación total entre instituciones y no se sabe realmente quién planifica. ➤ Falta un ente central coordinador/ contralor permanente. ➤ No existen manuales de procedimientos generales para municipalidades, con el apoyo del IFAM. | <p>Debe existir un ente coordinador y/o contralor permanente, establecido sectorialmente, que de seguimiento a las políticas urbanas y que junte los intereses nacionales con los municipales. La coordinación debe surgir de las instituciones y las municipalidades mismas, y no como mandato del Estado, a través de una concertación institucional. El ente coordinador deberá contar con manuales judiciales que permitan la implementación efectiva de la normativa urbana y de los planes reguladores.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ No hay falta de legislación, sino problemas del marco sancionatorio. La Legislación existente es dispersa. ➤ En la práctica, no hay control de los planes. ➤ Falta capacitación y respaldo quienes trabajan en las ciudades intermedias de mayor crecimiento que las ciudades de la GAM. | <p>Existe una necesidad de dotar de recursos y capacitar, en el ámbito municipal y judicial, en las diferentes materias urbanas para lograr una mejor aplicación y conocimiento de las leyes en materia urbana.</p> <p>Debe crearse un Capítulo de Delitos Urbanos en el Código Penal donde se enfoque en el castigo a los funcionarios públicos que incumplen sus funciones.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Hay una marcada carencia de planes reguladores y los que existen no se aplican cabalmente. ➤ Existen problemas de aplicación en la planificación urbana. ➤ Las soluciones urbanas no deben ser generalizadas, sino deben reconocerse las diferencias locales. ➤ Hay un irrespeto e imposición de políticas al ordenamiento establecido en los planes. ➤ El ordenamiento físico debe tener una base jurídica y social. ➤ Las reformas son inconsultas a los municipios y el documento final es poco conocido, cuando en realidad esa reforma debe ir encaminada a una verdadera codificación que lleve a un sistema ordenado y coherente. ➤ Se le ha dado prevalencia al interés común sobre el privado en la aplicación de las leyes. ➤ El proceso de gestión debe ser el fin de los procesos de ordenamiento territorial y planificación urbana. ➤ “Plan regulador” no es sinónimo de “plan de desarrollo”. ➤ Debe buscarse la confección de una | <p>El Plan regulador debe entenderse como un acto normativo, de largo plazo y obligatorio acatamiento por parte de los administrados y de la administración. Como tal, debe beneficiar el interés público, mediante un proceso de participación ciudadana con fuerza de ley. Debe ser fuente de derecho que respalde las actuaciones municipales en contra de las imposiciones de otras instituciones y en contra las acciones privadas. Igualmente debe fortalecerse el control de revisión bianual de esos planes. Sin embargo, estos Planes Reguladores no pueden verse aisladamente, por lo que deben vincularse a planes regionales y nacionales con seguimiento y asesoría técnica y amparado por los planes generales estructurales.</p> <p>Existen enormes diferencias en los niveles de desarrollo y capacidad de las municipalidades en nuestro país, por esta razón deben redireccionarse los esfuerzos del gobierno central en fomentar y respaldar los planes reguladores en cantones prioritarios en ordenamiento urbano y territorial. Lo anterior en dos sentidos: 1. abreviar los términos para obtener una documentación legal, más barata y dirigida a los principales reglamentos como la zonificación que de todas maneras es el requisito más utilizado de por la Dirección de Urbanismo y la Municipalidad para dar unos permisos, a fin de no detener ni errar en la localización adecuada de los desarrollos. 2. Incluir proyectos de renovación u otras estrategias espaciales no necesariamente constituyen normativa urbana.</p> |

| | |
|--|--|
| <p>metodología unificada y flexible para la redacción de planes reguladores locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Deben financiarse y capacitar las oficinas de control de desarrollo urbano (Departamentos de Ingeniería). | |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ El marco jurídico es débil en el control del crecimiento y contiene muchísimas lagunas. ➤ Debe ajustarse la Ley de Planificación Urbana a la Jurisdicción Constitucional. ➤ La legislación urbana está desactualizada, lejos de la realidad costarricense. ➤ La normativa adolece de una parte procedimental clara lo cual hace que existan muchas áreas en las cuales el ámbito de discreción de la Administración para actuar es muy amplio. ➤ La legislación en cuanto a expropiaciones limita el desarrollo de infraestructura, pues la fijación del justiprecio depende del criterio de un profesional que no tiene responsabilidad alguna en casos de sobrevaloración. | <p>Debe buscarse la creación de un verdadero Código Urbano de forma tal que se resuma y sintetice coherentemente las leyes existentes ajustándolas a la realidad actual, faculte la verdadera aplicación de lo establecido en los Planes Reguladores, establezca un procedimiento para la aplicación de las leyes de fondo y respete la Ley de Jurisdicción Constitucional.</p> <p>Debe incluirse dentro de la Ley de Expropiaciones un principio general que establezca que el pago por expropiaciones será limitado a un porcentaje (por determinar, pero no superior al 100%) por encima de lo declarado como valor tributario.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Revisar la normativa vigente para resolver problemas de competencias. ➤ El INVU no debería intervenir en la aprobación de los planes, al ir esto contra la autonomía municipal. ➤ El control del desarrollo urbano municipal se ve afectado por la legislación de servicios básicos. ➤ Falta definir la jerarquía legal de los planes. | <p>Las potestades complementarias entre los gobiernos locales y el gobierno central deben ser clarificadas para una mejor interacción entre ambos niveles, y que sirva además para la creación de un sector regional. Adicionalmente, debe fortalecerse los gobiernos locales para que no haya debilidad administrativa en el sector primario de la planificación urbana.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Falta comprensión de las comunidades en la aplicación de los planes reguladores, en pro de los intereses y derechos individuales. ➤ Se han dictado normas que no toman en cuenta parámetros de la realidad y que no hacen proyecciones. | <p>En las soluciones urbanas deben reconocerse las diferencias entre las localidades, así como la autonomía municipal de forma tal que las instituciones del gobierno respeten las decisiones sobre el uso del suelo y no se les permita la imposición de políticas que lo afecten.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ La Planificación rebasa el régimen municipal e implica una reforma del Estado. ➤ Los actos regionales pueden establecer límites y limitaciones a la propiedad, según repetidas fallos de la Sala Constitucional. | <p>Existe una necesidad sentida y generalizada de que exista una ley marco de Ordenamiento Territorial, conciliada con la Ley de Planificación Urbana, de pronta aprobación y que sea reglamentada posteriormente para garantizarse la existencia de políticas de seguimiento y operativización. Esta ley debe definir un ente rector y establecer pautas de coordinación,</p> |

| | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ Debe definirse el marco regional sin un carácter político. ➤ La ley marco debe fortalecer lo municipal. ➤ La multiplicidad de leyes existentes no deben derogarse para crear una única ley marco, sino que deben ser concordadas y unificadas mediante criterios generales de una ley marco. ➤ Debe buscarse a corto y mediano plazo un acuerdo de síntesis entre el ordenamiento territorial y la planificación urbana. ➤ Debe modificarse la concepción del suelo como negocio en sí mismo a uno de negocio como lugar de asentamiento de negocios y actividades económicas más productivas. | <p>participación y responsabilidades institucionales. Igualmente debe fortalecer la participación e importancia del régimen municipal. A este efecto debe analizarse el proyecto de la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial Integral de Costa Rica, para luego concordarse con la Ley de Planificación Urbana.</p> <p>Debe crearse una ley del suelo del suelo urbano que sea concordante con la legislación nacional y que establezca regulaciones que propicien el uso eficiente del suelo urbano, tales como limitaciones a la especulación de precios con lotes baldíos castigos a la subutilización de propiedades construidas o la inclusión de la función social de la propiedad urbana que homologue ese concepto, tan ampliamente aceptado en el tema agrario, a lo urbano.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ El esquema de libre mercado que predomina en el país atenta contra los procedimientos de ordenamiento territorial y planificación urbana. ➤ La política territorial, en todos sus campos, debe respetar las condiciones étnicas y culturales de las personas a quien afecta. | <p>El PNDU debe incluir dentro de sus recomendaciones retomar el modelo participativo a todo nivel que llevó a cabo el MIDEPLAN a inicios de los años 80, y que tocó temas de uso del suelo, aspectos socio-económicos y de auto-gestión.</p> |
| <ul style="list-style-type: none"> ➤ No debe dejarse que la descentralización se convierta en un paradigma. | <p>La planificación urbana y la política de uso del suelo rebasan el nivel municipal o local e implican la necesidad de una regionalización. El marco regional debe ser analizado por el PNDU, incluyendo elementos del esquema de regionalización oficial que presenta mucha relación con las vertientes de las mayores cuencas, así como alguna coincidencia con la división político-administrativa de las provincias</p> |

DEFINICIÓN DE PRIORIDADES

Basándose en las soluciones presentadas, se planteó la siguiente priorización:

- Debe existir un ente coordinador y/o contralor permanente, que de seguimiento a las políticas urbanas y que junte los intereses nacionales con los municipales. La coordinación debe ser un proceso natural y del común acuerdo de las instituciones y las municipalidades mismas.
- La planificación urbana y la política de uso del suelo rebasan el nivel municipal o local e implican la necesidad de una regionalización (que a su vez requiere algún tipo de reforma

del Estado). El marco regional debe ser analizado por el PNDU, incluyendo los conceptos fundamentales del esquema de regionalización oficial, preparado por el Dr. Helmut Nuhn, que presenta mucha relación con las vertientes de las mayores cuencas, así como alguna coincidencia con la división político-administrativa de las provincias.

- Redacción y promoción de un verdadero Código Urbano que resuma y sintetice coherentemente las leyes existentes ajustándolas a la realidad actual, faculte la verdadera aplicación de lo establecido en los planes reguladores, establezca un procedimiento para la aplicación de las leyes de fondo y respete la Ley de Jurisdicción Constitucional.
- Creación de una ley marco de ordenamiento territorial, conciliada con la Ley de Planificación Urbana, de pronta aprobación y que sea reglamentada posteriormente para garantizarse la existencia de políticas de seguimiento y operativización. Esta ley debe definir un ente rector y establecer pautas de coordinación, participación y responsabilidades institucionales. Igualmente debe fortalecer la participación e importancia del régimen municipal. A este efecto debe analizarse el proyecto de la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial Integral de Costa Rica, para luego concordarse con la Ley de Planificación Urbana.
- Debe crearse una ley del uso del suelo urbano que sea concordante con la legislación nacional y que establezca regulaciones que propicien el uso eficiente del suelo urbano, tales como limitaciones a la especulación de precios con lotes baldíos, o castigos a la subutilización de propiedades construidas. Un principio básico de esta ley sería la inclusión de la función social de la propiedad urbana que homologue ese concepto, tan ampliamente aceptado en el tema agrario, a lo urbano. El principio básico de la función social de la propiedad es el uso racional del recurso suelo, pues supone la posibilidad de obtener algún derecho de posesión sobre terrenos abandonados. A efecto de aplicarlo al ámbito urbano sería necesario crearle un marco legal aplicable a la realidad urbana, con casos específicos o generales que lo limiten y/o incentiven, y deberá establecerse las facultades que al respecto tengan los órganos locales, como municipalidades, organizaciones de desarrollo y otras similares en la disposición de las tierras. Finalmente

deberá determinarse con claridad cuándo una propiedad deberá ser considerada en uso deficiente del suelo, o por lo menos en estado de abandono y/o avanzado deterioro.

- Debe incluirse dentro de la Ley de Expropiaciones un principio general que establezca que el pago por expropiaciones será limitado a un porcentaje (por determinar, pero no superior al 100%) por encima de lo declarado como valor tributario. Este principio permitiría a las municipalidades percibir mayores impuestos por bienes inmuebles, al mismo tiempo que limitaría el pago por expropiaciones y le dejaría al propietario privado un margen de mercado que le permitiría negociar el valor de su propiedad en caso de hacerlo.
- El plan regulador debe entenderse como un acto normativo de largo plazo y de obligatorio acatamiento por parte de los administrados y de la administración. Como tal, debe buscar beneficiar el interés público, mediante un proceso de participación ciudadana con fuerza de ley. Debe ser fuente de derecho que respalde las actuaciones municipales en contra de las imposiciones de otras instituciones y en contra de las acciones privadas. Igualmente debe fortalecerse el control de revisión bianual de esos planes. Sin embargo, estos planes reguladores no pueden verse aisladamente, por lo que deben vincularse a planes regionales y nacionales con seguimiento y asesoría técnica y amparado por los planes generales estructurales.
- Existen enormes diferencias en los niveles de desarrollo y capacidad de las municipalidades en nuestro país, por esta razón deben redireccionarse los esfuerzos del gobierno central en fomentar y respaldar los planes reguladores en cantones prioritarios en ordenamiento urbano y territorial.
- En las soluciones urbanas deben reconocerse las diferencias entre las localidades, así como la autonomía municipal de forma tal que las instituciones del gobierno respeten las decisiones sobre el uso del suelo y no se les permita la imposición de políticas que lo afecten.
- Existe una necesidad de dotar de recursos y capacitar, en el ámbito municipal y judicial, en las diferentes materias urbanas para lograr una mejor aplicación y conocimiento de las leyes en materia urbana.

- Las potestades complementarias entre los gobiernos locales y el gobierno central deben ser clarificadas para una mejor interacción entre ambos niveles, y que sirva además para la creación de un sector regional. Adicionalmente, debe fortalecerse los gobiernos locales para que no haya debilidad administrativa en el sector primario de la planificación urbana.

PROYECTOS EXISTENTES

POLÍTICO-INSTITUCIONAL

Dentro del actual plan de gobierno, denominado Plan Nacional de Desarrollo Humano (PNDH), se incluye un programa de renovación urbana que contiene lineamientos de política en: planificación urbana, descentralización y ordenamiento territorial resumido a continuación.

Planificación Urbana

El PNDH propuso iniciar un proceso de revitalización de las zonas urbanas, en procura de fortalecer su rol como centros de actividad económica y de servicios a la población; con el propósito de aumentar la calidad de vida de sus habitantes y asegurar el bienestar humano, la belleza escénica, la seguridad ciudadana y disminuir la degradación ambiental.

Para realizar esto propuso la promoción de proyectos de desarrollo urbano apoyado en la normativa de los planes reguladores urbanos, la supervisión y control en la aplicación de esos planes, la promoción de mecanismos para el rescate de edificios con valor histórico, y un plan intensivo de reconstrucción vial, son parte de los esfuerzos fundamentales a emprender las tareas de renovación urbana. Adicionalmente se propuso recuperar el valor que las propiedades urbanas, construir nueva infraestructura y optimizar el uso de la infraestructura existente para descongestionar las ciudades y crear espacios recreacionales, disminuir la violencia, incrementar las oportunidades de empleo e ingreso, evitar la degradación de los recursos naturales y promover el embellecimiento urbano. A tal efecto planteó las siguientes políticas:

En cuanto a la renovación urbana:

1. Crear incentivos fiscales para favorecer la reconstrucción o remodelación de inmuebles deteriorados y los que tengan valor histórico.
2. Fomentar programas de rescate de áreas marginales y construcción de viviendas y edificaciones en las ciudades.
3. Agilizar la obtención de permisos de construcción mediante la apertura de ventanillas que integren la gestión de vivienda en todo el país.
4. Fortalecer la función de la Dirección de Urbanismo del INVU en términos de sus competencias y operatividad.
5. Proponer medidas impositivas a los propietarios de inmuebles en mal estado y a las propiedades sin construcciones en centros urbanos. Seleccionar barrios o zonas de las ciudades que por su interés histórico, arquitectónico u otra razón sean viables de renovar o desarrollar.

En relación con los planes reguladores:

1. Impulsar la realización de planes reguladores regionales.
2. Coordinar con municipios la implementación de planes reguladores urbanos que incorporen la calidad del ambiente como uno de los criterios de desarrollo.
3. Coordinar e identificar la asistencia técnica necesaria a las municipalidades para la elaboración de planes reguladores.
4. Diseñar y promover el desarrollo de asentamientos con acceso a servicios sociales (educativos, recreación, etc.) y de infraestructura básica.
5. Continuar con el levantamiento de la información cartográfica de los centros urbanos.
6. Impulsar acciones restrictivas de uso urbano de la tierra en zonas de alto riesgo.

En cuanto al ordenamiento del crecimiento y rescate de las ciudades

1. Plantear áreas de repoblamiento, promoviendo en el mediano plazo el diseño de planes maestros para revitalizar centros urbanos deprimidos.
2. Revitalizar zonas urbanas deterioradas de las principales ciudades del país en términos de soluciones a los asentamientos en precario, suplir servicios básicos, ordenamiento espacial y control de la contaminación ambiental.
3. Diseñar un sistema de transporte público coherente, moderno y eficaz para la Gran Área Metropolitana y otras zonas del país.
4. Impulsar el MOPT, con la colaboración de las municipalidades, un plan de rescate de la infraestructura vial.
5. Mejorar la seguridad ciudadana, promoviendo la creación o fortalecimiento de las policías municipales, y creando no menos de 500 nuevas plazas de policía en el Ministerio de Seguridad.⁴

Aún cuando son políticas expresamente establecidas en el PNDH, los resultados de todos y cada uno de los puntos mencionados todavía no se han observado.

Descentralización

La tendencia nacional de los últimos 50 años ha sido la concentración de las actividades productivas y sociales en el área metropolitana del país. En ella se concentra la mayor cantidad de infraestructura, servicios privados y estatales, parques industriales y servicios financieros. El mayor dinamismo del área metropolitana provoca un círculo vicioso que lleva al debilitamiento relativo de las regiones periféricas del país; con lo cual la desigualdad regional aumenta, así como las posibilidades de canalizar inversión pública y privada a las regiones deprimidas.

⁴ Plan Nacional de Desarrollo Humano 1998-2002. En www.mideplan.go.cr/plan/index.html

Para contrarrestar este crecimiento geográfico desigual, las entidades del Estado han planteado apoyar los procesos de descentralización institucional y el fortalecimiento de los Gobiernos Locales. El proceso de descentralización requiere un proceso permanente de modernización y fortalecimiento del régimen municipal y la aplicación de condiciones que permitan la prestación adecuada de los servicios y la incorporación de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Para lograr lo anterior, la Asamblea Legislativa ha iniciado un proceso de aprobación de leyes que tienden a estimular la descentralización. Aún cuando el proceso apenas ha comenzado, ello ha generado un mayor interés por el manejo y gestión territorial, demarcación de límites cantonales, formalización de catastros municipales y el diseño de planes reguladores urbanos y costeros. También en esta orientación destacan otros proyectos importantes recientemente aprobados en abril de 1998, como son: la Ley sobre Partidas Específicas, que plantea una distribución de acuerdo con la programación que realicen los Concejos Municipales de Distrito y el nuevo Código Municipal que establece la elección de los alcaldes por medio de la votación directa de los ciudadanos.

No obstante todo lo anterior, el proceso carece actualmente de una calendarización, planificación y orden. A tal efecto debe continuarse con la aprobación de la reforma constitucional al artículo 170 para posteriormente, mediante ley, organizarlo y ajustarlo a un esquema de interés nacional que permita una efectiva y eficiente redistribución del poder político.

Ordenamiento Territorial

El ordenamiento territorial debe ser una política de Estado y un instrumento de planificación del desarrollo, con perspectiva global, prospectiva, democrática y participativa de la sociedad que permita una apropiada organización política-administrativa de la nación, así como la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales.

El ordenamiento del territorio comprende la regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr el uso óptimo de la tierra. Dentro del ordenamiento territorial se plantea la necesidad de impulsar medidas y acciones nacionales como la descentralización local, la modernización de la legislación del ordenamiento territorial, la renovación urbana y la planificación integral de cuencas hidrográficas.

En materia de ordenamiento territorial han habido intentos de establecer políticas nacionales, especialmente en lo relacionado con la agricultura, las áreas protegidas y el desarrollo forestal del país. Estos esfuerzos han estado concentrados en el Ministerio del Ambiente y Energía y en el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Sin embargo, no se ha incursionado todavía en el ordenamiento territorial en el ámbito urbano, o de los asentamientos humanos.

LEGAL

Proyectos de Ley

Los siguientes proyectos de ley están en una mayoría en carrera legislativa. Todos y cada uno de ellos emite directrices legales relacionadas directa o indirectamente con el tema urbano, por lo que se detallan a continuación. Los alcances, fortalezas y debilidades de cada uno de ellos deberán ser analizadas en la segunda fase del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

1. Proyecto N° 13735. Reforma al artículo 170 de la Constitución Política. Refuerza el concepto de que las corporaciones municipales son autónomas administrativa y económicamente, y le asigna a los gobiernos locales no menos del 10% de ingresos ordinarios del presupuesto del poder ejecutivo para poder realizar las actividades que consideren pertinentes dentro de su jurisdicción. Fue aprobado en tres legislaturas por ser reforma constitucional, espera solamente el refrendo presidencial. Establece la confección de leyes para aplicar criterios sobre la transferencia de competencias de gobierno central. Así, el proyecto de ley de “Transferencia de Competencias y Fortalecimiento de los

Gobiernos Locales”. Expediente N° 14310 se encuentra en la Comisión Especial de Reforma Municipal y esta ligado a la reforma constitucional citada. Entre las potestades principales se encuentra el traslado de la función urbana como: “la planificación y control del desarrollo urbano, de acuerdo con el plan regulador cantonal y los reglamentos de desarrollo urbano conexos que deba aprobar y la legislación nacional aplicable sobre la materia”. Otras transferencias prometen condiciones adecuadas para la planificación nacional urbana como administración de acueductos, policía urbana, planificación, educación, transporte público y recaudación fiscal. Toda vez que la municipalidad sea ente rector del desarrollo y planificación del cantón coordinadamente con entes nacionales, que cuente con, consultoría, capacitación, dominio del ámbito local, regional y nacional. Y supere limitaciones de: financiamiento, legislación y centralismo.

2. Proyecto de Ley N° 12648. Ley de Ordenamiento Territorial Integral Costarricense. Publicado en la Gaceta N° 148 del 06 de Agosto de 1996. En la segunda fase del PNDU debe analizarse este proyecto más a fondo, para determinar su validez como marco de la planificación urbana. La finalidad del análisis debe ser la concordancia de las definiciones contenidas en la Ley de Planificación Urbana con las que contiene ese proyecto, de forma tal que no se limiten las actividades de la planificación urbana ni las del ordenamiento territorial a futuro, en el caso de convertirse este proyecto en ley de la República. Independientemente de que sea este proyecto o no, la necesidad de una ley de ordenamiento territorial ha sido ampliamente sentida.
3. Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública. Aún cuando se requiere un análisis más extenso (que se pretende hacer en la segunda etapa del PNDU), dentro de la presentación y exposición de motivos de este proyecto se tocan temas que son de especial importancia para el Plan Nacional de Desarrollo Urbano como lo son la descentralización, los problemas de sectorización y los enormes problemas de planificación que esto implica. No obstante, en el articulado se observa poco respaldo al sector urbano (que es casi inexistente). Igualmente se observa un limitado análisis del tema municipal que pareciera debe ser mejor tratado en versiones subsiguientes del texto, para definir una mejor cooperación y colaboración entre gobierno central y gobiernos locales y establecer de

mejor forma las limitaciones que tiene el gobierno central en relación con la autonomía municipal y las obligaciones que tiene el primero con los segundos, así como aclarar los posibles choques constitucionales que presenta el proyecto con la autonomía municipal.

4. Proyecto de Ley N° 13595 Reforma al Artículo 174 de la Constitución Política.
5. Proyecto de Ley N° 13596 Reforma al artículo 175 de la Constitución Política.
6. Proyecto de Ley N° 13527. Reforma a varios artículos del Código Municipal. Publicado en la Gaceta N° 111 del 9 de Noviembre de 1999
7. Proyecto N° 13705. Reforma Artículo 62 Código Municipal Proyecto N° 14056. Reforma a artículos 93 164,165 y 172 del Código Municipal. Publicado en la Gaceta N° 163 del 25 de Agosto de 2000.
8. Proyecto N° 13516. Redistribución al Impuesto Bananero. Publicado en la Gaceta N° 106, Alcance 44 del 2 de Junio de 1999
9. Proyecto N° 13662. Reforma varios artículos de la Ley de Zona Marítimo Terrestre. Publicado en la Gaceta N° 167, Alcance 62 del 27 de Agosto de 1999
10. Proyecto N° 13700 Reforma a los artículos 2, 4 inciso j) de la Ley de Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional. Publicado en la Gaceta N° 208 del 27 de Octubre de 1999
11. Proyecto N° 13733. Ley Seguridad en Parques Infantiles. Publicado en la Gaceta N° 205 del 22 de Octubre de 1999
12. Proyecto N° 13934. Reforma Ley Regulación de horarios de funcionamiento a expendios de bebidas alcohólicas. Publicado en la Gaceta N° 107 del 5 de Junio de 2000
13. Proyecto N° 13956. Ley de Impuesto para la policía. Publicado en la Gaceta N° 114 del 14 de Junio de 2000
14. Proyecto N° 13941. Deroga artículo 71, Reforma a Ley 7798 del 30 abril 1998 / Ley 7088 del 30 noviembre, 1987 / Ley 7331 del 13 abril, 1993. Ley N°10 del 7 de octubre de 1936 y Creación del Fondo Municipal. Publicado en la Gaceta N° 115 del 15 de Junio de 2000
15. Proyecto de Ley N°14169: Fortalecimiento a Competencias Municipales en Materia de Planificación Urbana. Publicado en la Gaceta N° 242 del 18 de Diciembre de 2000.

16. Proyecto de Ley N° 13422 Reforma a la Ley de Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Publicado en la Gaceta N° 247 del 21 de diciembre de 1998
17. Proyecto de Ley N° 13798 Fideicomisos sociales cantonales. Publicado en la Gaceta N° 238 del 8 de diciembre de 1999
18. Proyecto de Ley N° 13882 Transformación del IDA en el Instituto de Desarrollo Rural. Publicado en la Gaceta N° 24 del 03 de Febrero de 2000
19. Proyecto de Ley N° 13571 Reforma al inciso f) artículo 16 de la Ley N°4240. Publicado en la Gaceta N° 112 del 10 de Junio de 1998
20. Proyecto de Ley N° 13737 Reforma al Artículo N°39 de la Ley de Construcciones, Ley N°833 y derogatoria del artículo IV, inciso 6.4.3 del Reglamento a la Ley de Planificación Urbana.
21. Publicado en la Gaceta N° 206 del 25 de Octubre de 1999.
22. Proyecto de Ley N° 13258 Ley General de Participación Ciudadana y Descentralización. Publicado en la Gaceta N° 195 del 7 de Octubre de 1998

Planes Nacionales

La falta de coherencia sectorial que se presenta hoy en día afecta la instalación plena de cualquier política multisectorial como la planificación urbana.

Una de las posibilidades estudiadas es el conjunto de iniciativas de planificación realizadas en instituciones que perfilan actividades a mediano o largo plazo.

El siguiente listado incluye algunos Planes Nacionales que regulan diferentes actividades en Costa Rica. La lista detallada a continuación no es exhaustiva, pero incluye algunos temas que pueden ser importantes a la hora de estudiar las propuestas para un PNDU.

Los alcances, fortalezas, debilidades, vigencia y aplicabilidad de cada uno de ellos, así como de otros que hayan sido omitidos en la presente lista, deberán ser analizados en la segunda fase del PNDU.

PLANES NACIONALES EN COSTA RICA

| <i>INSTITUCION</i> | <i>PLAN</i> |
|--------------------|--|
| MIDEPLAN | Plan Nacional de Desarrollo Humano Sostenible (1998-2002) |
| MAG | Planes de Manejo, Recuperación y Conservación de Suelos |
| | Programa de Desarrollo Agrícola 1998-2002 |
| CNE | Plan Nacional de Emergencias |
| MINAE | Estrategia de Conservación y Uso Sostenible de la Biodiversidad |
| | Plan Nacional de Desarrollo Forestal. Publicado en 2001 |
| | Plan Nacional de Energía (2000-2005) |
| | Plan Nacional de Manejo de Desechos Sólidos |
| | Planes de Manejo de las Áreas de Conservación |
| | Plan Nacional de Cuencas Hidrográficas |
| M. EDUCACION | Plan Nacional de Educación Superior Universitaria Estatal |
| Secretaría PNDU | II Plan Nacional de Desarrollo Urbano. En fase I |
| | Plan Regional Gran Área Metropolitana (GAM) |
| INVU | Planes Maestros de los territorios Noreste y Sur del Anillo de Contención de la GAM. |
| | Planes Reguladores Cantonales |
| MUNICIPALIDADES | Plan Director Urbano de San José |
| | Gestión del Plan Metropolitano de San José (en proceso) |
| | Plan Quinquenal CONAVI |
| MOPT / CONAVI | Estrategia de Modernización del transporte público colectivo de la GAM |
| COMISION TERRA | Escenarios de Uso del Territorio para Costa Rica 2025. |
| ICODER | Plan Nacional de Desarrollo de Instalaciones Deportivas (1996) |
| M.SALUD | Plan Nacional de Salud |
| CONAI | Plan Nacional Indígena |
| MIVAH | Plan Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos (1998) |

ANÁLISIS DEL MARCO LEGAL QUE DA FUNDAMENTO AL PNDU

El Estado se entiende como la representación objetiva de la sociedad civil⁵. Es una estructura diseñada para y fundamentada en el servicio, a través de la redirección de la voluntad colectiva y en busca del bien común. Por esta razón, el Estado no puede tener fines propios,

⁵ Hegel, F.W. Principios de Filosofía del Derecho.

diferentes a los de la sociedad. Es a través de los poderes del Estado que se define y expresa el interés general, como un resultado conciliatorio de los intereses particulares. Debido a que constitucionalmente le corresponde al Estado la toma de decisiones estructurales, el constituyente le otorga en forma exclusiva los instrumentos para hacerlas cumplir, tales como el monopolio en la emisión de normas y del uso de la fuerza pública.

La forma del Estado costarricense es la de una República representativa, y democrática dividida para efectos político-administrativo-electoral en 81 cantones.- A esos 81 cantones se les da constitucionalmente una autonomía administrativa y financiera para dirigir las políticas locales; a diferencia de una república federal, compuesta de estados libres, soberanos y autónomos en todo lo concerniente a su régimen interior.

Costa Rica es un estado unitario que, a diferencia de otro tipo de organización política como la federal o la autonómica o regional, se basa en la unidad de acción y mando político que corresponde al gobierno central. *" El Estado unitario se caracteriza por el principio fundamental de unidad del poder del Estado, que implica al menos tres aspectos: unidad de reglas jurídicas que definen sus condiciones de ejercicio, el orden jurídico entero reposa sobre la Constitución del Estado, texto supremo del cual depende la validez de todas las otras normas; unidad de sus modalidades de aplicación, las normas estatales cubren la integralidad del territorio y se aplican al conjunto de los ciudadanos, más allá de la diversidad de su situación geográfica y social; unidad en fin del aparato encargado de poner en práctica el poder, las unidades locales se encuentra ubicadas bajo la dependencia del nivel central"*⁶.

En cuanto a su forma de gobierno, es de tipo presidencial, pues la constitución le otorga más facultades que a los otros dos poderes. El gobierno se divide para su ejercicio en tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) según lo establece nuestra carta fundamental en su artículo 9. El gobierno local se ejerce a través de un único poder local, *"a cargo del Gobierno*

Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley” (artículo 169 constitucional). Es un Poder Ejecutivo colegiado de elección popular directa con funciones meramente administrativas, cuyo poder está depositado no en un Presidente, sino en un Consejo, que tiene a su vez un funcionario ejecutor denominado Alcalde. Ese Consejo (integrado según lo prevea el Código Municipal), no depende jerárquicamente del Gobierno central, ni de ninguna institución del Estado.

La estructura del Estado costarricense responde a la problemática y las necesidades históricas de un país pequeño, con una tradición de asentamientos urbanos en el valle central por sobre las demás zonas del país. El artículo 2 de nuestra carta fundamental, reconoce que la soberanía reside en el pueblo, quien a su vez delega dicha soberanía en sus representantes gubernamentales (entiéndase Gobierno Central).

Las Municipalidades, aparecen posteriormente en nuestra Constitución como un ente descentralizado de poder político. Así, el Municipio es constitucionalmente libre pero no soberano, y la autonomía que se le otorga está limitada al aspecto financiero-administrativo. Esta designación de autonomía que hace el constituyente resulta fundamental al reconocerse que el municipio es el mejor conocedor de las necesidades locales y la manera de resolverlas.

Respecto a la soberanía estatal (artículo 2 constitucional) y la autonomía municipal (art. 170 constitucional), la carta magna no concede expresamente la calidad de autónomo en pleno sentido. Así, el municipio se convierte en un delegatario del poder soberano que el Gobierno Central ha recibido del pueblo y como tal, tiene la libertad de definir sus políticas locales, pero estas no pueden ir en contra de las políticas nacionales definidas por el Gobierno Central.

⁶ CHEVALLIER, Jacques, L'Etat, Dalloz, Paris, 1999, p. 61

En el aspecto político social, el municipio debe ser la cuna de formación ciudadana, siendo éste el nivel de gobierno de mayor acceso para los ciudadanos. Sin embargo, esta situación se ve limitada por el control que ejercen sobre los municipios las elites políticas estatales. Todo esto nos demuestra cómo la problemática que ahora sufre el municipio no solo se da en cuestión de recursos, sino que abarca una generalidad de temas.

Definiciones

Soberanía: Es la facultad concedida al Gobierno Central de Costa Rica para autoregularse con plena libertad, a través de leyes propias emanadas de una Constitución.

Autonomía municipal: Es la facultad que se le otorga a los gobiernos locales en virtud de una descentralización política y económica del gobierno central: la democracia, y la libertad, son el requisito básico para decidir y actuar con responsabilidad en la vida pública y privada.

Esta definición difiere de lo conceptuado en cuanto a soberanía estatal en un gobierno federal, puesto que no se refiere la autonomía del municipio a poder constituir sus leyes propias diferentes a las del Estado, aunque si puede establecer reglamentos a las leyes estatales especialmente formuladas en materia municipal. El municipio es autónomo pero no del todo; es constitucionalmente libre pero no tiene soberanía por sí mismo.

AUTONOMÍA MUNICIPAL

De conformidad con los artículos 168, 169 y 170 de nuestra Constitución Política, los gobiernos locales tienen autonomía política y administrativa su jurisdicción se da de acuerdo a su división política del país, formada por 81 cantones.

ARTÍCULO 168.- Para los efectos de la Administración Pública, el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales ...

ARTÍCULO 169.- *La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.*

ARTÍCULO 170.- *Las corporaciones municipales son autónomas.*

Las potestades y funciones de los gobiernos locales, como entes autónomos, se establecen en el Código Municipal, conjuntamente con la Ley de Planificación Urbana, que se basan a su vez, en los mencionado artículos de la Constitución Política. La resolución de la Sala Constitucional N° 5445-99 de julio de 1999 refuerza aún más el concepto de autonomía municipal.

Dentro de lo dispuesto en el Código Municipal y en la Ley de Planificación Urbana, reforzado por la resolución referida de la Sala Constitucional, cada gobierno local podría ir en contra de las políticas emanadas del gobierno central, en diversas competencias y recursos que deben ser locales. Aún más, bajo esa misma premisa, los gobiernos locales podrían emitir e imponer criterios y prioridades de estrategia, y de política general a todo lo que ministerios y entes autónomos nacionales hacen en su cantón.

La Municipalidad goza de autonomía para dictar su propia reglamentación, buscar su financiamiento, celebrar convenios con otros entes o personas, y convocar al pueblo a consultas populares. La Municipalidad tiene la obligación de establecer una política integral de planeamiento urbano dentro de los límites de su territorio.

La competencia y autoridad de los municipios sobre la materia urbana se establece en el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana que literalmente dice:

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.

Así, dentro de lo establecido por la Ley de Planificación Urbana, podemos concluir que en materia de *“planificar y controlar el desarrollo urbano”*, la normativa no puede ser más clara: la competencia de los gobiernos locales, siempre y cuando este desarrollo se dé *“dentro de los límites de su territorio jurisdiccional”*. Esta limitación concuerda con el concepto de autonomía administrativa que establece el artículo 170 de la Constitución Política.

El Código Municipal define a la municipalidad, en su artículo 2, como *“una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.”* A tal efecto el propio Código le asigna, dentro de su jurisdicción territorial, autonomía política, administrativa y financiera.

Para cumplir con sus obligaciones, las municipalidades podrán dictar reglamentos de organización y servicio; acordar sus presupuestos; y administrar y prestar los servicios públicos municipales; aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, y proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales; entre otras cosas.

En cuanto a las relaciones entre las municipalidades y los demás órganos y entes de la administración pública, el Código es claro en seguir el criterio de coordinación, analizado anteriormente, debido fundamentalmente a la inexistencia de una mayor jerarquía en los actos municipales por encima de los nacionales. Lo que es más, en reconocimiento de que existen intereses nacionales y regionales sin explotar en nuestro sistema político, el propio Código reconoce la importancia de las federaciones y confederaciones, y autoriza a las municipalidades a establecer estatutos, mecanismos de organización, administración y funcionamiento de estas entidades regionales, previa aprobación de cada Consejo.

Políticas nacionales dentro de la autonomía municipal

- Dentro del ámbito municipal existen una serie de normas que regulan actividades de interés nacional. Estas normas establecen competencias y funciones a instituciones y ministerios centralizadas para que realicen actividades dentro del ámbito municipal. El fundamento de estas competencias radica en la existencia de un interés nacional por sobre el interés local. En esos temas no se ha diferenciado específica y claramente los temas nacionales, de los regionales o de los locales, sin embargo en la práctica se aplican los principios generales del derecho a la hora de balancear las políticas nacionales y los intereses locales. Este balance le ha permitido al país mantener políticas nacionales de desarrollo, al mismo tiempo que se respetan los intereses particulares de cada municipalidad.
- En el tema del ambiente y los recursos naturales se identifican políticas y acciones en el ámbito nacional, regional y local, emanadas y emitidas por Ministerios e Instituciones relacionados con el tema. Así, el Ministerio del Ambiente y Energía puede disponer, dentro de los límites de las reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, refugios de vida silvestre o reservas biológicas, de los predios o partes de los predios que por su aptitud deben ser confiscados, expropiados o sometidos a un plan de manejo o crear servidumbres legales para la protección ambiental. Esta facultad legalmente establecida implica una disposición del uso del suelo. En el ámbito constitucional, el artículo 50 establece como competencia del Estado: *“el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza.”* Igualmente se establece que el Estado (entiéndase Gobierno Central) garantiza, defiende y preserva el derecho que tenemos todos los ciudadanos *“a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.”* Aquí el interés nacional se prefiere a los locales y se le establece esa competencia al Gobierno de la República.
- El Ministerio de Salud, de conformidad con la Ley No 5412, controla la calidad del agua, garantiza el suministro adecuado y seguro; establecer las políticas nacionales de salud; ejerce el control sobre productos tóxicos o peligrosos; y realiza todas las actividades y

acciones, y dicta las medidas necesarias para la conservación y mejoramiento del ambiente, con miras a la protección de la salud y de las personas. Igualmente tiene la facultad de autorizar a las Municipalidades para la ejecución de obras públicas de carácter sanitario como mataderos, hospitales, crematorios, o basureros.

- El Ministerio de Agricultura y Ganadería protege los suelos a efectos de controlar la erosión; clasifica y mapea los suelos nacionales, para determinar los usos; difunde y divulga conocimientos y técnicas adecuadas para mejorar el uso de los suelos, aguas y recursos naturales; y evita el deterioro de la productividad agrícola del país. Estas acciones, aunque son políticas de carácter general, se aplican en todos los municipios del país con o sin participación, sin implicar una violación a la autonomía municipal.
- El Instituto Costarricense de Electricidad, según la Ley No 499, tiene dentro de sus funciones el desarrollo nacional de las fuentes de energía, en especial las hidroenergéticas; y procurar la utilización racional de los recursos naturales. Para cumplir con sus funciones de interés nacional y suplir la electricidad del país, el ICE debe hacer un uso adecuado del suelo dentro del ámbito local. Estas atribuciones, por ese carácter de interés nacional que se le confiere a las actividades del ICE, tampoco pueden considerarse violatorias a la autonomía municipal.
- El Instituto de Desarrollo Agrario, según las Leyes No 2825 y 6734, ejecuta la política del Estado en materia agraria; administrar las reservas nacionales y las tierras; y efectúa planes de desarrollo regional, asentamientos campesinos, colonización, parcelamiento y adjudicación. Todas estas actividades se realizan dentro del ámbito municipal, sin embargo, no pueden considerarse violatorias a la autonomía municipal por ser de interés nacional.
- El Ministerio de Obras Públicas y Transportes es, de conformidad con la Ley General de Caminos Públicos, el órgano competente de administración de la red vial nacional, correspondiendo la definición de ser o no vía nacional al Poder Ejecutivo, por vía de decreto. No obstante, en dicha ley se mencionan como carreteras de la red vial nacional a las Carreteras primarias, las carreteras secundarias o intercantonales y las carreteras terciarias, regionales o interdistritales. La misma ley continúa definiendo la red vial

cantonal como aquella que no incluye lo así definido por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes dentro de la Red vial nacional, tal como los caminos vecinales, las calles locales y los caminos no clasificados. En esta materia, que conlleva todavía serias discusiones, el interés nacional por las vías priva por sobre el interés local, pudiendo incluso el MOPT planificar el desarrollo vial nacional por encima del interés de cada gobierno municipal.

- La Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos es otro claro ejemplo de un interés nacional manifestado legalmente por sobre los intereses locales de una municipalidad. Así en el artículo 2 de dicha ley se establecen como objetivos de la misma *“Impulsar el manejo, así como la conservación y recuperación de los suelos en forma sostenida e integrada con los demás recursos naturales”, y “Promover la planificación por medio de inventarios ambientales, para el aprovechamiento balanceado entre la capacidad de uso y el potencial productivo, mejorando con ello las condiciones de vida de la población.”* Ese interés nacional queda en evidencia al declararse de *“interés público la acción estatal y privada para el manejo, la conservación y recuperación de suelos”,* para luego asignarle al Ministerio de Agricultura y Ganadería, en coordinación con el Ministerio del Ambiente y Energía, las competencias sobre lo dispuesto por dicha ley. El MAG, junto con el MINAE, tienen de conformidad con estas facultades y competencias de ordenamiento territorial con carácter vinculante para las demás instituciones del sector agropecuario. En el ejercicio de sus funciones el MAG debe realizar un plan nacional de manejo y conservación de suelos para las tierras de uso agroecológico, que es de obligatorio acatamiento por las municipalidades y que contiene definición de usos del territorio. Aunque en la redacción del plan existe participación municipal, lo cierto del caso es que esta facultad, que podría considerarse en puntos extremos como violatoria a la autonomía municipal, es nuevamente otorgada en razón del interés nacional por sobre el interés local.
- La Ley de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca Alta del Río Reventazón regula la planificación, la ejecución y el control de las actividades que tienen relación con la conservación del agua y todos los usos que a ésta se le dan en la cuenca alta de dicho río. Esta ley surge de la necesidad e importancia que tiene dicha cuenca en el ámbito nacional.

De ahí se recolecta una buena cantidad del agua potable que se toma en el Área Metropolitana de San José, así como un porcentaje importante de la generación eléctrica del país. El carácter de interés nacional de esta ley se basa en el manejo y ejecución de acciones correctivas y preventivas que permitan el desarrollo de la zona sin deteriorar las condiciones naturales que le permiten brindar los servicios de los que disfruta el país. En esta ley se incluye la participación ciudadana, la participación municipal y las instituciones del Estado, especialmente el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). No obstante, lo que resulta de especial interés para el presente análisis, es el hecho de que la ejecución de lo establecido por esta Ley está a cargo de una entidad de máxima desconcentración del Ministerio de Ambiente y Energía. La participación de las municipalidades en esta ley es meramente consultiva. El objetivo general de este ente, conocido como COMCURE es definir, ejecutar y controlar el plan de ordenamiento y manejo de la cuenca alta del río Reventazón –facultades que serían normalmente violatorias a la autonomía municipal, pero que al tratarse de un tema de interés nacional, no resulta así.

- Finalmente existen otros dos ejemplos de preceptos legales donde el interés nacional supera el interés local, y están ubicados dentro del propio Código Municipal. Así, el artículo 25 de dicho Código le confiere al Tribunal Supremo de Elecciones vigilancia sobre la validez de las elecciones municipales y sobre cualquier otro aspecto del nombramiento de regidores. Igualmente el artículo 97 le confiere a la Contraloría General de la República la facultad de aprobar o desaprobado los presupuestos ordinarios y extraordinarios de las municipalidades. Lo anterior, en virtud del interés nacional de fiscalizar que los fondos municipales sean asignados y utilizados conforme a la ley y a las disposiciones mismas de las municipalidades.

A todos los presupuestos que se envíen a la Contraloría se les adjuntará copia de las actas de las sesiones en que fueron aprobados. En ellas, deberá estar transcrito íntegramente el respectivo presupuesto, estarán firmadas por el secretario y refrendadas por el alcalde

municipal: además, deberá incluirse el plan operativo anual, el plan de desarrollo municipal y la certificación del tesorero municipal referente al respaldo presupuestario correspondiente.

En vista de todo lo anterior podemos concluir que aún cuando existe una autonomía municipal definida, esta no implica la imposibilidad del gobierno central de establecer legalmente políticas generales o acciones específicas que se fundamenten en un interés general. Todo lo contrario, estos actos de interés general son un ejercicio de las facultades legislativas del pueblo y como tales tienen peso y respaldo de ley y son de obligatorio acatamiento para la administración y para los administrados.

La ley general y la ley específica. Ambitos del Derecho Público

En la aplicación de las leyes existen una serie de clasificaciones, dentro de la cual se enmarca la jerarquía. Por definición los preceptos que marcan un ordenamiento jurídico pueden ser de rangos iguales o distintos. En el primer caso, la aplicación del derecho se da por coordinación y en el segundo caso por subordinación.

En el proceso de aplicación de las leyes se da una larga cadena de normas generales decrecientes para llegar a la norma específica. El ordenamiento jurídico en sí mismo en una larga jerarquía de preceptos que se relacionan por coordinación o subordinación con los demás. Así el orden jerárquico establecido se compone de: normas constitucionales, normas ordinarias, normas reglamentarias y normas individualizadas. La Ley General de la Administración Pública, establece en su artículo 6 la jerarquía adoptada en nuestra legislación:

Artículo 6:-

1. La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden:

a) La Constitución Política;

b) Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana;

- c) *Las leyes y los demás actos con valor de ley;*
- d) *Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes y los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia;*
- e) *Los demás reglamentos del Poder ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y*
- f) *Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas.*

2. *Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia.*

3. *En lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos.*

Del mismo modo, la Ley General de la Administración Pública establece en su artículo 11 el principio de legalidad, sea que “ *La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.*” Es decir, los órganos e instituciones públicas del Estado sólo pueden realizar aquellos actos para los que están expresamente autorizados, a diferencia de las personas privadas que pueden realizar todos los actos que no le estén prohibidos. El artículo 12 de esa misma Ley establece que “*Se considerará autorizado un servicio público cuando se haya indicado el sujeto y el fin del mismo. En este caso el ente encargado podrá prestarlo de acuerdo con sus propios reglamentos sobre los demás aspectos de la actividad, bajo el imperio del Derecho.*”

Todas estas normas se traducen en la obligación del Estado, sus instituciones, y/o cualquier otro ente del sector público, de cumplir con las obligaciones que estén establecidas en las leyes, basándose siempre en los principios de coordinación y subordinación mencionados anteriormente. Así, las municipalidades están obligadas a coordinar las acciones legalmente

establecidas al gobierno central y viceversa. En este aspecto, el artículo 59 de la misma Ley General de la Administración Pública establece: “ *La competencia será regulada por ley siempre que contenga la atribución de potestades de imperio... Las relaciones entre órganos podrán ser reguladas mediante reglamento autónomo, que estará también subordinado a cualquier ley futura.* ”

Complementariamente con lo anterior, la aplicación de las normas, de conformidad con los principios generales del derecho, se debe hacer en apego a la especialización de éstas. Así, en caso de duda debe aplicarse la norma específica antes de la general, cuando ambas tengan injerencia en el asunto que se debe dirimir. En el presente caso, la ley específica son las leyes de Ley de Planificación Urbana y la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, por lo que cualquier análisis legal debe basarse en ella.

La Ley Orgánica del INVU le establece, entre otras, al Instituto las siguientes finalidades: “*b) Planear el desarrollo y el crecimiento de las ciudades y de los otros centros menores, con el fin de promover el mejor uso de la tierra, localizar las áreas públicas para servicios comunales, establecer sistemas funcionales de calles y formular planes de inversión en obras de uso público, para satisfacer las necesidades consiguientes; d) Desarrollar sus planes y programas debidamente coordinados en sus diferentes etapas de investigación socioeconómica, de planeamiento y de construcción, así como en las actividades educativas y asistenciales que exija la administración de los mismos; f) Adecuar sus planes y estudios a los programas nacionales de desarrollo económico y social, sometiéndolos a la aprobación del Ministerio de Salubridad Pública en sus aspectos sanitarios.* ”

Para lograr esos fines se le asignan al INVU las siguientes atribuciones esenciales: “*a) Preparar planes reguladores para todos los conglomerados urbanos de la nación que a juicio de la Institución lo ameriten, y redactar los reglamentos necesarios para su aplicación, la que se hará efectiva a través de las Corporaciones Municipales, previa la aprobación de una ley general de planeamiento de ciudades; ch) Eliminar gradualmente de las áreas urbanas las construcciones y viviendas insalubres o peligrosas, mediante planes adecuados de*

reconstrucción o de readaptación de la mismas, que el Instituto elaborará dentro de las mejores normas de seguridad para sus inversiones, tomando en cuenta, desde luego, el aspecto social que el problema presente; e) Ejecutar, dentro de sus programas de construcción de viviendas, las obras de urbanización y saneamiento urbano. Y construir los centros para los servicios comunales necesarios; f) Promover la coordinación de las actividades relativas a viviendas y urbanismo de todas las dependencias del Estado y sus Instituciones y Corporaciones autónomas que se ocupen de estos asuntos”.- Estas facultades que le otorga la Ley al INVU son todas de carácter nacional, basadas en los principios de sectorización del gobierno costarricense en la década de los años 50, década en la que se redactó esta Ley. Tan es así que se le otorga al INVU la facultad de la planificación urbana regional al establecer que es competencia del Instituto preparar los planes para los conglomerados urbanos –y no de los municipios.

La Ley de Planificación Urbana por su parte, en su artículo 1 define como Plan Nacional de Desarrollo Urbano *“el conjunto de mapas, gráficos y documentos, que describen la política general de distribución demográfica y usos de la tierra, fomento de la producción, prioridades de desarrollo físico, urbano-regional y coordinación de las inversiones públicas de interés nacional.”* Este plan es el acto administrativo de carácter nacional que define las políticas urbanas generales del país, por lo que en caso de existir, las regulaciones locales deben acoplarse a lo ahí establecido. Tan es así que el artículo 2 de esa misma ley establece que *“las funciones que requiere la planificación urbana, nacional o regional, serán cumplidas por la Oficina de Planificación y el Instituto, a fin de promover: 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; y d) La orientada inversión en mejoras públicas.*

El plan en sí debe hacerse con base en normas de interés nacional y para eso tiene establecidos, en el artículo 3 de la Ley de Planificación Urbana, elementos mínimos dentro

de su consideración como lo son: “a) *La política de desarrollo que tienda a cumplir las principales finalidades, requerimientos y recomendaciones, sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas;* b) *El factor de población, con las proyecciones de su crecimiento y distribución, en el ámbito nacional, regional y urbano, incluyendo normas recomendables sobre densidad;* c) *El uso de la tierra con planes sobre la extensión y forma de aprovechamiento de las porciones requeridas para el crecimiento urbano;* d) *El desarrollo industrial, con indicación de los sitios apropiados para efectuarlos en las áreas urbanas;* e) *La vivienda y la renovación urbana, con exposición de las necesidades, metas y programas para una y otra línea de operación;* f) *Los servicios públicos, para analizar y ubicar en forma general los proyectos sobre transportes, comunicaciones, electrificación, abastecimiento de agua, drenajes pluviales y sanitarios, instalaciones educativas y asistenciales, y todos los demás que por su función, tamaño, extensión, situación legal u otra causa, deban incluirse dentro del referido Plan;* y g) *La recreación física y cultural, que propicie la conservación y el disfrute racional de los recursos naturales, de las reservas forestales, de la vida silvestre y de los lugares escénicos y sitios o edificios de interés histórico o arqueológico.*”

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano le compete a la Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, quien debe proponerlo al Poder Ejecutivo, quién es el ente competente para aprobarlo y remitirlo a las municipalidades e instituciones autónomas y semiautónomas que juzgue conveniente. Es precisamente debido a su carácter general que las políticas ahí emitidas deberán ser orientadoras para el desarrollo local de las municipalidades del país.

Para realizar, renovar y mantener al día el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, se creó la Dirección de Urbanismo dentro del INVU. Esta dirección tiene como competencias, además de la redacción y revisión del plan, la promoción de los proyectos del plan, asesorar a las municipalidades en la aplicación de las políticas establecidas en el plan y ejercer la vigilancia y autoridad en el cumplimiento de esas normas de interés nacional.

Es en ejercicio de esas facultades que le otorga la ley específica, y en virtud del interés nacional que conlleva un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, que el legislador le otorga a la Dirección de Urbanismo, en el artículo 18 de la citada ley, la facultad de *“negar la aprobación de partes del plan (Regulador) o sus reglamentos, respaldada en principios legales o técnicos, cuya vigencia sea de absoluto interés nacional o regional.”* Aquí el legislador, al exigir criterios de absoluto interés nacional o regional hace explícita mención a los criterios y/o políticas que debe establecer por obligación legal, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Es por esta razón que se puede interpretar que lo establecido en dicho plan nacional, una vez entrado en vigencia, es vinculante para los planes reguladores municipales.

CONCLUSIÓN

Como hemos mencionado antes, las municipalidades deben tenerse como un ente descentralizado de poder político constitucionalmente establecido como un mecanismo de gobierno más cercano a las necesidades e intereses de una comunidad. Como gobierno local goza de una autonomía limitada, y no puede bajo ninguna circunstancia considerarse soberano dentro de su territorio. La autonomía municipal está limitada por lo tanto limitado al aspecto político y al financiero-administrativo.

También fue analizada la diferencia entre la soberanía estatal y su capacidad de auto-regularse mediante leyes y normas de carácter e interés nacional y la autonomía municipal y su limitado poder de autorregulación –únicamente establecido para el desarrollo urbano local- mediante los planes reguladores. El municipio debe tenerse actualmente como primera línea de acción y control político, sin ser delegatario directo del poder soberano que el pueblo le otorga al gobierno central. El sistema democrático no puede permitir que exista una doble delegación de la soberanía. De ahí que las políticas, proyectos o acciones de las municipales sean autónomas pero que no puedan ser contradictorias con las políticas nacionales definidas por el gobierno central. En el aspecto legal, el municipio y el gobierno central están en una jerarquía de competencias, bajo la cual las municipalidades deben coordinar sus acciones con el gobierno en algunos temas, pero acatar los establecidos del gobierno en la gran mayoría.

El Código Municipal le otorga a la municipalidad, personalidad jurídica, patrimonio propio, y capacidad jurídica, y le da autonomía política, administrativa y financiera dentro de su territorio. El Código Municipal, como ley específica regula directamente el tema municipal, en apego con la Ley de Planificación Urbana que regula el desarrollo urbano local. En estos dos puntos yace y se limita la verdadera autonomía municipal, tal y como se limita la autonomía de las universidades al aspecto académico o la autonomía de las instituciones públicas en cuanto al manejo de sus presupuestos. Este criterio es reforzado por el propio Código Municipal, que es claro en seguir el criterio legal de coordinación y no de jerarquía en las relaciones entre las municipalidades y los entes del sector público.

También se analizó que, aún cuando existe una autonomía municipal definida, ésta se limita a lo legalmente establecido y no implica la imposibilidad del gobierno central de establecer legalmente políticas generales o acciones específicas que se fundamenten en un interés general.

Todo lo contrario, estos actos de interés general son un ejercicio de las facultades legislativas del pueblo y como tales tienen peso y respaldo de ley, y son de obligatorio acatamiento para la administración y para los administrados. También analizamos que, en reconocimiento de que existen intereses nacionales y regionales sin explotar en nuestro sistema político, el Código Municipal reconoce la importancia de las federaciones y confederaciones como mecanismos de planificación de las entidades regionales. Finalmente, para aclarar este punto cabe citar lo que al efecto ha resuelto la Sala Constitucional en su Voto 5445-99 del 14 de julio de 1999: *“...únicamente es constitucional la Planificación Nacional de desarrollo que haya sido aprobada mediante ley, de manera que solamente pueden ser vinculantes para los gobiernos locales, aquellas directrices que se originen en una ley, no las originadas directamente de la Presidencia de la República, de Ministerios u organismos estatales...”*

“En la materia de planificación urbana se debe dar una relación de coordinación entre las diversas dependencias públicas que tienen competencia respecto de ella, en tanto, aún cuando por disposición constitucional y legal su desarrollo y aplicación corresponde a los gobiernos locales... , la misma debe ordenarse según las directrices y lineamientos generales

del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, elaborado por el Poder Ejecutivo (Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica...”

“La planificación urbana, sea la elaboración y puesta en marcha de los planes reguladores, es una función inherente a las municipalidades con exclusión de todo otro ente público, salvo lo dicho en cuanto a las potestades de dirección general atribuidas al Ministerio de Planificación y a la Dirección de Urbanismo”.

El análisis de todas estas normas, principios y establecidos nos permite concluir que existe una obligación del Estado, sus instituciones, y/o cualquier otro ente del sector público de cumplir con las obligaciones que estén establecidas en las leyes generales y específicas, basándose siempre en los principios de coordinación y subordinación legal.

Que en virtud de ello, de las facultades que le otorga la ley específica, así como del interés nacional que conlleva, el legislador le ha otorgado a la Dirección de Urbanismo no sólo la facultad de establecer políticas y directrices nacionales de desarrollo urbano que se materializan en un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, sino que a dichas políticas le ha conferido el carácter de vinculante para los Planes Reguladores municipales. Así las cosas, podemos concluir que una vez analizada la legislación aplicable y la jurisprudencia vinculante de la Sala Constitucional, existen fundamento legal suficiente para desarrollar y poner en práctica un plan de desarrollo urbano de obligatorio acatamiento para todo el país, que emita las directrices y políticas generales que orienten el tema urbano nacional.