



## La Renovación Urbana en la Ley de Planificación Urbana

<b>Rama del Derecho: Derecho Urbano.</b>	<b>Descriptor: Planificación Urbana.</b>
<b>Palabras Clave: Reglamento de Renovación Urbana, Alcance de la Potestad Pública Remodeladora, Competencia municipal en el control del desarrollo urbano.</b>	
<b>Fuentes: Doctrina, Normativa y Jurisprudencia.</b>	<b>Fecha de elaboración: 01/07/2014.</b>

El presente documento contiene doctrina, normativa y jurisprudencia sobre la renovación urbana en relación directa con la Ley de Planificación Urbana. Se cita doctrina nacional sobre el reglamento de renovación urbana, además se considera los supuestos del artículo 51 y siguientes de la LPU, explicando temas como: el reglamento de renovación urbana, los alcances de la potestad pública remodeladora, la renovación urbana, y la competencia municipal en el control del desarrollo urbano, entre otros.

### Contenido

DOCTRINA .....	2
Reglamento de Renovación Urbana .....	2
A. Contenido .....	2
B. Alcance de la Potestad Pública Remodeladora .....	2
C. La Renovación Urbana de la Ciudad Capital.....	3
NORMATIVA .....	4
Capítulo Sexto: Renovación Urbana .....	4
JURISPRUDENCIA .....	6
1. Municipalidad: Competencia en la ordenación y verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas.....	6
2. Alcances de la competencia municipal en el control del desarrollo urbano .....	17

## DOCTRINA

### Reglamento de Renovación Urbana

[Rojas Morales]<sup>i</sup>

La renovación urbana es de suma importancia en las ciudades, puesto que permite su ocupación y contribuye a eliminar la presión que, sobre las áreas periféricas va ejerciendo el crecimiento urbano, con el consecuente riesgo de contaminación de las recargas acuíferas, la eliminación de los corredores biológicos y de la contaminación de zonas protegidas, así como la disminución de otros usos como el agropecuario y forestal.

#### A. Contenido

La renovación urbana es un proceso de mejoramiento urbano dirigido a erradicar las zonas de tugurios y a rehabilitar las áreas urbanas en decadencia o en estado defectuoso. Forma parte de este proceso, la conservación de ciertas áreas urbanas y todo lo relacionado con la prevención de su deterioro.

La LPU señala que este reglamento contendrá las regulaciones que localmente se adopten para conservar, rehabilitar o remodelar las áreas urbanas defectuosas, deterioradas o en decadencia, estableciendo las edificaciones y parcelaciones que se estiman inconvenientes, los ser dos que son deficitarios, las facilidades comunales que deban establecerse a cargo de la hacienda local, así como toda otra disposición relacionada con la seguridad, salubridad y bienestar de la población que ocupe estas áreas.

#### B. Alcance de la Potestad Pública Remodeladora

Esta facultad permite a la municipalidad hacer mutaciones de dominio público. Con tal propósito, los gobiernos locales pueden convertir en calles lo que anteriormente fueron pasos peatonales, así como rectificar su trazado.

La función remodeladora permite aprovechar de mejor forma los espacios urbanos, quitando la presión urbanística sobre el área rural y las zonas protegidas por razones ecológicas.

Para ejecutar el plan de remodelación, la LPU faculta entes de gestión urbana para convenir la reubicación de propietarios dentro de la misma zona, trasladarles a otra diversa, o bien establecer compensaciones en dinero especie; todo ello sin perjuicio de la potestad expropiatoria por motivos de renovación urbana, en los casos en que no se concrete el arreglo.

La materia urbanística relacionada con la renovación urbana es un terreno fértil para la negociación entre los entes públicos municipales y los particulares, lo que tiende a evitar la lentitud y el costo de un procedimiento de expropiación haga nugatorio el proceso remodelador, en especial, ante la falta de recursos de los gobiernos locales.

### **C. La Renovación Urbana de la Ciudad Capital**

Mediante Decreto Ejecutivo N° 31730-MIDEPLAN- MIVAH dictado por el Ministerio de Planificación y Política Económica y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, se creó el programa denominado "Regeneración y Repoblamiento de San José" con los siguientes propósitos:

- a) procurar el repoblamiento y la renovación urbana de la capital a través de medidas que prevengan y controlen la contaminación, proporcionando un uso sostenible del suelo y protegiendo la calidad del aire;
- b) implementar políticas dirigidas a la inversión, a través de la banca privada y pública como instituciones financieras, en tal sentido se pretende que el Estado se convierta en un facilitador de crédito para proyectos urbanísticos que se inscriban dentro del proceso de renovación urbana;
- c) establecer políticas públicas concretas en relación con el transporte, la vialidad y la vivienda en el centro de San José;
- d) apoyar las políticas de regeneración y repoblamiento establecidas en el Plan Director Urbano del Cantón de San José, Se busca concretar una acción pública coordinada entre las distintas instituciones públicas de manera que se facilite la regeneración y el repoblamiento del centro de la ciudad capital.

En el referido Decreto se declara de interés público la implementación del programa, el cual comprende los Distritos de El Carmen, Merced, Hospital y Catedral del Cantón Central de San José. Para llevar adelante el programa, el Decreto crea una comisión especial a la que se le asigna la función de asesorar a la Municipalidad de San José, al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Urbanos y al INVU, en la formulación de políticas públicas destinadas a obtener la regeneración y el repoblamiento urbano de San José. La comisión deberá velar -a través del INVU como órgano consultivo del Plan Director Urbano- porque se mejore el entorno arquitectónico y paisajístico de la ciudad capital, buscando que el suelo urbano tenga una función social y económica equilibrada.

En el decreto se crea también un ente consultivo integrado por distintas instituciones públicas del sector urbano, la empresa privada asociada al sector inmobiliario presentada por cámaras y asociaciones, el sector académico público y privado el sector bancario y financiero, las organizaciones no gubernamentales ligadas al sector inmobiliario y los colegios profesionales.

La función de ese órgano consultivo es recomendar a la Comisión los posibles proyectos, dentro del área del proyecto, para la renovación y el repoblamiento.

También se creó la oficina para el programa de regeneración y repoblamiento de San José, que tiene su sede en la municipalidad de San José. Corresponderá a esta oficina la ejecución y gestión de lo acordado por la Comisión.

Para estimular la inversión pública y privada en el proyecto, el Concejo Municipal de San José acordó reducir significativamente el impuesto de construcción.

Uno de los problemas que enfrenta el proyecto, es el gran fraccionamiento del suelo que impide sacar provecho económico y arquitectónico a los proyectos, razón por la cual se busca la reunificación de los solares involucrando a los propietarios en una venta voluntaria a los proyectistas del programa.

Se pretende también que las áreas de estas nuevas edificaciones, al menos en su planta principal, se integren al centro cívico urbano, permitiendo una visión espacial más amplia y cómoda, desprovista de barreras físicas.

Aunado a lo anterior, la oficina de ambiente de la municipalidad de San José trabajará en la arborización de las áreas públicas, como mecanismo para mejorar la calidad del aire en la ciudad capital, cuya medición compete I al Ministerio de Salud.

La Municipalidad de San José busca apoyar el programa con la recuperación de los ríos de la capital y la creación de un corredor biológico entre el río María Aguilar y Torres. Hace parte de este programa de repoblamiento, el proyecto de bulevares y mejoramiento de parques en la capital y, en general, todos los proyectos relacionados con la ampliación de la estructura y el mobiliario urbano, para que contribuyan a una mejor calidad de vida urbana.

## **NORMATIVA**

### **Capítulo Sexto: Renovación Urbana**

[Ley de Planificación Urbana]<sup>ii</sup>

**Artículo 51.-** El Reglamento de Renovación Urbana contendrá las regulaciones que localmente se adopten para conservar, rehabilitar o remodelar las áreas urbanas defectuosas, deterioradas o en decadencia, tomando en cuenta la inconveniente parcelación o edificación, la carencia de servicios y facilidades comunales, o cualquier otra condición adversa a la seguridad, salubridad y bienestar generales.

**Artículo 52.-** Las zonas a mejorar indicadas anteriormente, serán incluidas en el Mapa de Zonificación, tan luego la municipalidad interesada en corregir sus deficiencias apruebe formalmente el correspondiente programa de renovación.

Desde entonces, y por el término de cinco años, pesarán sobre esas áreas restricciones para fraccionar o construir, en tanto no sean subsanadas sus deficiencias. Vencido dicho plazo, quedará por el mismo hecho insubsistente cualquier restricción debida a remodelamiento predial, y los permisos de construcción se ajustarán a los requisitos comunes.

**Artículo 53.-** En programa de renovación urbana, la facultad remodeladora permite a la municipalidad abrir y cerrar calles, así como rectificar su trazado.

La municipalidad o el instituto gestionarán con los propietarios de los inmuebles sujetos a remodelación, lo correspondiente a redistribución de lotes, para arreglar por convenio el modo de reubicarles dentro de la misma zona, trasladarles a otra y efectuar compensaciones en dinero o en especie. De no haber acuerdo, podrá estarse a lo dispuesto en el artículo 69.

**Artículo 54.-** La municipalidad y el Instituto podrán comprar, permutar y vender bienes inmuebles comprendidos dentro de un programa de renovación urbana y traspasarse entre sí esos mismos bienes, con solo que la Contraloría General de la República lo autorice previamente, sin perjuicio de la adjudicación de lotes y viviendas que el Instituto realiza en su tráfico ordinario. Quedan así adicionados en lo conducente el artículo 109 de la Ley de la Administración Financiera de la República y el inciso a), artículo 5º de la Ley Adicional de Organización Municipal, N° 11 de 10 de setiembre de 1925.

**Artículo 55.-** Los propietarios afectados por remodelación, estarán exentos de gastos referentes a otorgamiento e inscripción en el Registro Público de las escrituras de traspaso, canje o rectificación de fincas.

Cualquier gasto por esos conceptos, correrá por cuenta de la municipalidad, el Instituto o ambos, según corresponda.

## JURISPRUDENCIA

### 1. Municipalidad: Competencia en la ordenación y verificación del cumplimiento de las normas urbanísticas

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]<sup>iii</sup>

Voto de mayoría:

**“IV.- DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN LO ATINENTE A LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DEL CANTÓN. REGULACIÓN NORMATIVA DE LA QUE DIMANA.-** En atención a que el reclamo versa sobre *el dictado de certificado de un uso de suelo como no conforme*, estima conveniente este Tribunal hacer unas breves reflexiones en torno a la competencia de los gobiernos locales en la materia urbanística. Se aclara que dicha potestad tiene una doble vertiente, así, en primer lugar, en lo concerniente a la **definición de las regulaciones normativas** -promulgación de las respectivas regulaciones -planes reguladores y regulaciones conexas- y en segundo lugar, el concerniente al **control** -ejercicio del poder de policía- en la circunscripción territorial. En efecto, debe recordarse que ***la regulación urbanística ha sido encomendada tradicionalmente, y sin discusión alguna, a las municipalidades***, en tanto se ha estimado que: "(...) *la competencia urbanística ha sido una competencia municipal genuina, quizá la primera entre todas*" (GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano, Lecciones de Derecho Urbanístico. Editorial Civitas, Madrid, España, S.N.E., 1981. p. 116.); de manera que se ha configurado, como una tradición del Derecho Urbanístico, especialmente en aquellos momentos en que su contenido ha sido expresado por medio de las "*ordenanzas de construcción y policía urbana*", de competencia de los gobiernos locales, bajo el entendido de que la competencia pública urbanística es propia de la ciudad, y en consecuencia, de las municipalidades. Así, el urbanismo comienza siendo una competencia exclusivamente municipal. Posteriormente, a medida que va dejando de ser una función propia del ámbito urbano y pretende abarcar la ordenación de todo el territorio, se responsabilizan de él otras Administraciones superiores, modificándose de esa manera el nivel competencial de la materia urbanística, al incluir a otras instancias, en nuestro medio, tales como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo -ente descentralizado-, y los Ministerios de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, con la Secretaría Técnica Ambiental (órgano desconcentrado) y el Ministerio de Planificación Nacional. Pero en lo que respecta propiamente con la **planificación urbana local**, conviene recordar que es en la Ley de Construcciones, aprobada por Decreto-Ley número 833, del cuatro de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve -norma pre-constitucional, al ser promulgada por el Gobierno de Facto de la Junta Fundadora de la Segunda República, dirigida por José Figueres Ferrer-, donde se establece que ***las Municipalidades son las encargadas de que las ciudades y demás poblaciones reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, comodidad y belleza en sus vías públicas y en los edificios y construcciones que en terrenos de las mismas se levanten***, sin perjuicio de las facultades que las leyes conceden en estas materias a otros órganos administrativos (artículo 1º), así como que

ninguna edificación podrá hacerse en el país que contraríe sus disposiciones (artículo 74). Y no obstante que nuestra Constitución Política vigente –del siete de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve- es un poco parca en la definición de las funciones propias y esenciales de las municipalidades, la jurisprudencia constitucional -concretamente en las sentencias número 5097-93, 5303-93, 6706-93, 4205-96, y 2003-3656-, ha interpretado que a partir de lo dispuesto en sus artículos 169 y primer párrafo del artículo 170, **la titularidad primaria en materia de planificación urbana local corresponde a las municipalidades, con exclusión de cualquier otro ente público.** En este sentido, en el Código Municipal, número 4574, de cuatro de mayo de mil novecientos setenta, -vigente hasta mil novecientos noventa y ocho-, expresamente se reconoció como competencia municipal, la materia de urbanismo, en su artículo 4. En consonancia con la anterior disposición, y **como un derivado de las normas constitucionales, son concordantes los artículos 15 y 19 de la Ley de Planificación Urbana, número 4240, de quince de noviembre de mil novecientos sesenta y ocho**, en tanto disponen textualmente:

***"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."*** (El resaltado no es del original.)

***"Artículo 19.- Cada Municipalidad emitirá y promulgará las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del plan regulador y para la protección de los intereses de la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad."*** (El resaltado no es del original.)

**V.- DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS URBANÍSTICAS.-** En cuanto al segundo ámbito enunciado, es el atinente al control que ejercen las Autoridades municipales respecto del cumplimiento de la normativa urbanística local. En este sentido, como lo ha señalado este Tribunal en diversos pronunciamientos (entre ellos, los número 175-2009, de las quince horas cuarenta minutos 176-2009, de las quince horas cincuenta minutos, ambos, del treinta de enero del dos mil nueve), ***"los gobiernos locales deben actuar oportunamente en el ejercicio del poder de policía, utilizando las potestades que el ordenamiento jurídico les ha otorgado para alcanzar sus cometidos"*** (el subrayado no es del original); que en la materia de urbanismo, se concreta en el control de los procesos de urbanización y fraccionamiento, y que se concreta de manera taxativa en el artículo 1 de la Ley de Construcciones, en tanto dispone literalmente:

***"Las Municipalidades de la República son las encargadas de que las ciudades y demás poblaciones reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, comodidad, y belleza en sus vías públicas, en los edificios y construcciones que en terrenos de las mismas levanten sin perjuicio de las facultades que las leyes conceden en estas materia a otros órganos administrativos."***

Por su parter, el **"poder de policía"** es la competencia que se le reconoce a la Administración, para que, con fundamento en una ley, regule y reglamente una actividad, a fin de asegurar ***el orden público, la salubridad, la tranquilidad, la seguridad de las personas, así como la organización moral, política y económica de la sociedad;***

atribución, en virtud de la cual, la imposición de restricciones al goce de los derechos fundamentales, resulta razonable, en tanto su justificación se encuentra precisamente en la consideración de que los derechos fundamentales se encuentran limitados por los de las demás personas, toda vez que deben coexistir con todos y cada uno de los otros derechos fundamentales. Con lo cual, las medidas que el Estado adopte con la finalidad de proteger la seguridad, la salubridad y tranquilidad, son de interés público social, que se manifiestan por medio del poder de policía, entendida como la facultad reguladora del goce de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales. (En este sentido, se pueden consultar las sentencias número 401-91, de las catorce horas del veinte de febrero y 619-91, de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del veintidós de marzo, ambas, resoluciones de mil novecientos noventa y uno y 2003-2864, de las quince horas veinte minutos del nueve de abril del dos mil tres, de la Sala Constitucional.)

#### **VI.- DE LAS REGULACIONES URBANÍSTICAS EN GENERAL Y LAS MUNICIPALES.-**

Debe entonces, clarificarse el contenido de la normativa urbanística, en nuestro ordenamiento jurídico (costarricense) Primero que nada, se advierte que el vocablo "**regulaciones urbanísticas**" debe ser entendido en un sentido amplio y no restringido a las regulaciones que en esta materia emanan de un acuerdo municipal; en tanto está referido **a la generalidad de los instrumentos de planificación urbanísticas, que derivan de diversas instancias administrativas**, y que en doctrina ha sido conceptualizado como "[...] *un instrumento, aprobado por un acto del Poder Público, que ordena el territorio, estableciendo previsiones sobre el emplazamiento de los centros de producción y de residencia del modo conveniente para la mejor distribución de la población; regula la utilización del suelo para su destino público y privado y, en especial, su urbanización y edificación, y, al hacerlo, define el contenido del derecho de propiedad y programa el desarrollo de la gestión urbanística.*" (CARCELER FERNÁNDEZ, Antonio. Introducción al Derecho Urbanístico. Segunda Edición. Editorial Tecnos, S.A. Barcelona. España. 1992. p. 34.)

Así, en el ámbito nacional existen diversas regulaciones urbanísticas, en atención al órgano que le corresponde su adopción y, en consecuencia, al ámbito de cobertura del territorio nacional sobre el que ejerce su aplicación: sea, las de orden nacional y las regionales, de aprobación a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica e Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, que contienen las directrices generales de la planificación en esta materia, y finalmente, las locales, cantonales o municipales, que son los que elaboran, tramitan, aprueban y ejecutan las municipalidades. Cuando se utiliza el término "**plan regulador**", acepción que es adoptada por nuestra legislación nacional en el artículo 1º de la Ley de Planificación Urbana, que lo define como:

*"el Instrumento de planificación de planificación local que, define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para la distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas";* popularmente se hace referencia a las regulaciones urbanísticas emanadas de los gobiernos locales; sin embargo, debemos entender que también están comprendidas las regulaciones de los dos primeros órdenes, sea, las nacionales y regionales, en tanto tienen el mismo contenido y cumplen la misma función ordenadora del territorio, a nivel urbano y de determinación de los usos posibles del suelo. Estos cuerpos normativos tienen un contenido específico, sea, la ordenación y



planificación del uso del suelo, para la creación de centros urbanos –ciudades, urbanizaciones, proyectos o parques industriales, parques, vías públicas, servicios públicos, etc.- en el ámbito de una circunscripción territorial, sea el cantón o parte de éste; o también a nivel regional, caso del Plan Regional de Desarrollo Urbano, del Gran Área Metropolitana, aprobado mediante Decreto número 3332, del veintiséis de abril de mil novecientos ochenta y dos, y sus reformas; que al momento es la única regulación urbanística en nuestro país dictada a nivel regional; y sin que a este momento, se haya adoptado una regulación de esta índole, a nivel nacional. Consecuentemente, ello implica la *localización*, respecto de los edificios públicos, y la *zonificación*, respecto de la edificación particular. Así, no sólo determina el uso o destino de los lotes, sino también la configuración y extensión de los mismos; la densidad de población, porcentaje del terreno que pueda ser utilizado, el número de plantas, clase y el destino de las edificaciones; todo lo anterior, con sujeción a normas generales uniformes para cada especie de los mismos en toda la zona. Asimismo, orienta la composición arquitectónica de las edificaciones, y regula, en caso de ser necesario, sus características estéticas; competencia que no está de más en señalar, que no ha sido ejercida por el momento en nuestro país (salvo, quizás, en casos muy esporádicos). Están conformados tanto por normas escritas como por gráficos, planos y documentos anexos que ayudan a determinar su contenido, el cual es de carácter absolutamente normativo, lo cual tiene los siguientes efectos: **a)** regulan las facultades del ejercicio del derecho de propiedad, según la clasificación y calificación de los terrenos en ellos contenidos; **b)** tienen vigencia indefinida, pero susceptible de ser modificada por ulteriores revisiones; **c)** su eficacia es " *erga omnes*", aunque reducida a un determinado territorio o circunscripción territorial, según el grado del mismo (nacional, regional o local), en tanto vincula tanto a la Administración en general, como a los particulares; y **d)** no puede contener reservas de dispensa.

**VII.- DEL CONTENIDO DE LOS PLANES REGULADORES.-** Es razón de su amplio contenido que los planes reguladores la Ley de Planificación Urbana establece en su artículo 21 cuáles son los principales reglamentos que son instrumentos normativos complementarios de toda regulación urbanística, conocida como "Plan", ya sea nacional, regional o local, a saber:

**a.- el de ZONIFICACIÓN:** mediante el cual se establecen normas para el uso del territorio, debiéndose recordar que se trata de un concepto básico del urbanismo, consistente en reservar determinadas zonas de un territorio para necesidades o funciones concretas; y abarca desde la creación de zonas industriales hasta la fijación de zonas residenciales, político-administrativas, zonas deportivas, zonas verdes, de protección especial ambiental y otras (CALVO MURILLO, Virgilio, "Derecho Urbanístico: Fundamentos e Instituciones", Revista Judicial, Año II, No. 5, Poder Judicial de Costa Rica, Setiembre de 1977, p. 92.) Es el primero, y tal vez más importante reglamento que debe acompañar a todo plan urbanístico, de conformidad con el artículo 21 inciso 1) de la Ley de Planificación Urbana, toda vez que, como su nombre lo indica, ***le corresponde la ordenación y determinación del uso del suelo, con vistas a un uso racional de la tierra y para asegurar condiciones y calidades ambientales de vida satisfactoria, con lo cual, condiciona el uso de la propiedad inmobiliaria, mediante la delimitación de áreas, según la categorización adoptada.*** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Figuras jurídicas del planeamiento urbano en el Brasil. En: Derecho y Planeamiento Urbano. Editorial Universidad, Buenos Aires. Argentina. 1983. pp. 388 y 389.) De esta suerte, el ***régimen urbanístico del derecho***

*de propiedad no es uniforme por el mero hecho de quedar el suelo sujeto al planeamiento, sino que difiere según el tipo de suelo en que resulta clasificada la finca de que se trate; lo cual evidencia la importancia de la zonificación.*(CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. Instituciones de Derecho Urbanístico. Quinta edición. Editorial Montecorvo, S.A. Madrid, España. 1992. p. 333.) Así, a partir de esta regulación se establece la definición exacta de los usos posibles (permitidos) en cada zona, con la consecuente incidencia en el derecho de la propiedad; al condicionar dónde se puede y se debe residir, dónde se puede comerciar, dónde se han de prestar los servicios, dónde se ha de poder hacer la industria, y dónde se ha de poder recrear y entretener; lo cual nos lleva a considerar la seriedad con que debe ser formulada, que requiere, **no sólo criterios de oportunidad y conveniencia, sino sobre todo técnicos y objetivos**. Queda claro que **el contenido del estatuto del suelo determina el ámbito del dominio y condiciona su ejercicio, diversificándose en situaciones favorecedoras de la iniciativa privada, y asimismo, establece vinculaciones que restringen su ejercicio**. La función de clasificación del suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente incumbe al Plan General, del cual, el reglamento de zonificación forma parte; el cual, debe de contener la clasificación y calificación urbanística del suelo. Por clasificación debe entenderse la categoría o tipo de suelo (urbano, urbanizable, programado o no programado y no urbanizable, industrial, de reserva o para la protección ambiental, residencial, institucional, etc.) según su destino urbanístico básico; la calificación aplica para designar la subdivisión de esos tipos de suelo en zonas caracterizadas por específicos contenidos o aprovechamientos urbanísticos; y en este sentido, va ligada a la técnica de la zonificación, que nace cuando se tiende a separar la edificación destinada a residencia de las instalaciones industriales. Queda claro que **las regulaciones contenidas en el reglamento de zonificación vienen a coadyuvar en el delineamiento del contenido del derecho de propiedad, en tanto el contenido del mismo es el resultado del régimen constitucional y legal de la propiedad, en tanto no es un derecho absoluto, sino sujeto a regulaciones en virtud del reconocimiento del elemento fundamental de la función social de la propiedad, y de las contingencias de la convivencia urbana**. La legitimidad de las regulaciones o limitaciones contenidas en las normas de zonificación está condicionada a los siguientes principios: **a)** sólo componen la zonificación, las normas que tengan carácter general, sea, que abarquen una categoría de bienes, también calificados por su ubicación espacial, en tanto que tal ubicación no sea singularizadora, y **b)** las regulaciones de zonificación no pueden ser ilimitadas, en tanto debe de preservar el núcleo esencial del derecho de propiedad (de uso, disfrute, gozo y disposición, no en sentido irrestricto); caso contrario se estará ante una supresión del derecho, sea una expropiación. De manera que, la zonificación no puede conllevar la anulación o paralización de las manifestaciones del derecho de propiedad, que en modo alguno deben de confundirse con las expresiones o significado patrimonial de la propiedad. Sólo existe obligación de indemnizar por la imposición de estas medidas cuando alcancen el núcleo esencial de este derecho, definido por la jurisprudencia constitucional en la posibilidad de realizar algún tipo de explotación en el bien, tal vez, no el querido por su titular. De tal suerte, **serán legítimas las limitaciones que se impongan a la propiedad que permitan al propietario la posibilidad de explotar "normalmente" el bien, salvo, claro está, la parte o función afectada por la limitación impuesta por el Estado, con lo cual se respeta el uso natural del bien, al mantenerse su valor como medio de producción o valor económico en el mercado**. (En este sentido, entre otras, véanse las

sentencias número 0796-91, de las quince horas diez minutos del veintiséis de abril de mil novecientos noventa y uno; número 5893-95, de las nueve horas cuarenta y ocho minutos del veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y cinco, y número 2345-96, de las nueve horas veinticuatro minutos del diecisiete de mayo de mil novecientos noventa y seis.) Así lo señaló la Corte Plena en relación con las limitaciones a imponer a la propiedad cuando traspasan el límite señalado, en sesión extraordinaria del dieciséis de junio de mil novecientos ochenta y tres:

"[...] es decir «limitaciones» como las llama el artículo 45, pero no despojo de la propiedad privada ni privación de un atributo primario del dominio, porque impedir el goce de los bienes equivale, al menos en este caso, a una forma de expropiación sin el requisito de previa indemnización que ordena la Carta Política . "

En igual sentido se pronunció la Sala Constitucional en las citadas sentencias número 5097-93 y 2345-96; bajo las siguientes consideraciones:

" **IV.)** Para la Sala los límites razonables que el Estado puede imponer a la propiedad privada, de acuerdo con su naturaleza, **son constitucionalmente posibles en tanto no vacíen su contenido**. Cuando ello ocurre deja de ser ya una limitación razonable para convertirse en una privación del derecho mismo" (sentencia número 5097-93, supra citada);

"Es decir, pueden limitarse los atributos de la propiedad, en tanto el propietario reserve para sí la posibilidad de explotar normalmente el bien, excluida claro está, la parte o la función afectada por la limitación impuesta por el Estado. Fuera de estos parámetros, si el bienestar social exige sacrificios de uno o de algunos únicamente, debe ser indemnizado, lo mismo que ocurre cuando el sacrificio que se impone al propietario es de tal identidad, que lo hace perder en su totalidad el bien. Así, la limitación a la propiedad resiste el análisis constitucional, cuando la afectación a los atributos esenciales de la propiedad que son aquellos que permiten el uso natural de la cosa dentro de la realidad socio-económica actual, no hace desaparecer la naturaleza del bien o haga imposible el uso de la cosa, porque el Estado imponga requisitos de autorización o de aprobación tan complejos que impliquen de hecho, la imposibilidad de usufructuar el bien" (sentencia número 2345-96, supra citada).

Es así, el artículo 24 de la Ley de Planificación Urbana, determina el contenido de estos reglamentos de la siguiente manera: **a)** la determinación de los usos de la tierra; **b)** lo relativo a la localización, altura y área de construcción de las edificaciones; **c)** la superficie y dimensiones de los lotes, lo cual tiene directa incidencia en la determinación de la densidad de la tierra; **d)** el tamaño de los retiros, patios y demás espacios abiertos, y cobertura del lote por edificios y estructuras; **e)** la provisión de espacio para estacionamientos, carga y descarga de los vehículos fuera de las calles; **f)** tamaño, ubicación y características de los rótulos o anuncios publicitarios; y **g)** cualquier otro detalle arquitectónico o urbanístico relativo al uso del suelo, cuya regulación tenga interés para la comunidad local. Por tal motivo, resulta obligado reservar las zonas que tienen una especial afectación en razón de su uso, tales como las que están cerca de los aeropuertos, las que tienen una afectación por protección de los patrimonios forestal e histórico y arquitectónico, o patrimonio natural del Estado, que derivan de los artículos 50 y 89 de la Constitución Política, según lo ordena el artículo 25 de la Ley de Planificación Urbana;

**b.- de FRACCIONAMIENTO y URBANIZACIÓN:** que conforme al artículo 32 de la Ley de Planificación Urbana, pretende determinar bajo qué condiciones una municipalidad ha de permitir o regular el fraccionamiento y los proyectos de urbanizaciones en su jurisdicción, para lo cual se disponen requisitos correspondientes al acceso a la vía pública, cesión de

áreas para uso público, normas para construcción de calles y aceras, pavimentos, cañerías, drenajes pluviales y sanitarios, electrificación y alumbrado público, entre otros. En este sentido debe resaltarse la importancia para el Derecho Urbanístico del **control de las acciones de fraccionamiento**, lo cual no ofrece duda alguna. Al respecto, señala el Tribunal Superior Contencioso Administrativo:

*"IV.- De lo dicho, cabe insistir, que **el control del desarrollo urbano como competencia de las municipalidades, implica tanto la potestad de dictar planes reguladores, pero sobre todo, implica la competencia para "controlar" el fraccionamiento de terrenos por medio de los mismos planes reguladores y con el otorgamiento del correspondiente visado municipal al plano respectivo, tal y como lo expresa el numeral 33 de la citada Ley de Planificación Urbana.** En el mismo orden de cosas, según el artículo 10 inciso 2) de la Ley de Planificación Urbana, corresponde a la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, visar los planos correspondientes en cuanto a proyectos de urbanización o fraccionamiento para efectos de urbanización en forma previa a la aprobación municipal (artículo 33 ibídem). Se trata de una competencia que se traduce en una función de control por parte de la Dirección de Urbanismo en relación con la planificación y control urbanístico de las municipalidades (artículos 7, inciso 3) y 9 de la supra indicada ley. Se convierten en asesores o vigilantes pudiendo informar o bien hasta denunciar a las Municipalidades, respecto de una eventual infracción a la ley o al plan regulador local, pudiendo incluso emitir un acto de suspensión de determinada obra, en la que se hubiere comprobado la infracción a la ley en materia de urbanismo. Según el artículo 36, inciso b) ibídem, las municipalidades no pueden otorgar los respectivos visados a planos para proyectos urbanísticos en áreas sujetas a control cuando no cuenten con el permiso de rigor (visado de la Dirección de Urbanismo)." (Sección Tercera, Tribunal Superior Contencioso Administrativo, sentencia número 791-2002 de las diez horas diez minutos del veintisiete de setiembre del año dos mil dos.) (El resaltado no es del original.)*

Y es que, en efecto, **el omitir los controles (visados) para efectos de fraccionamiento es una de las formas más comunes y peligrosas de burlar los estándares urbanísticos y dar al traste con todos los instrumentos de regulación en la materia, lo que provoca serias consecuencias.** Entre éstas, podemos citar la imposibilidad de planificar y suministrar servicios básicos, **la construcción de conjuntos de vivienda en zonas de alto riesgo por emergencias naturales o la edificación en zonas que por sus características no deben ser destinadas a construcciones**, por ser de recarga acuífera o tener un alto valor desde el punto de vista ambiental; solo por citar algunos ejemplos;

**c.- el MAPA OFICIAL:** que conforme al artículo 1 de la Ley de Planificación Urbana, "es el plano o conjunto de planos en que se indica con exactitud la posición de los trazados de las vías públicas y áreas a reservar para usos y servicios comunales"; cuyo contenido se regula en los artículos 42 y 43 de la citada Ley:

*"Artículo 42.- El reglamento del Mapa Oficial establecerá las normas sobre reservas, adquisición, uso y conservación de las áreas necesarias para vías, parques, plazas, edificios y demás usos comunales, expresando la localización y el tamaño de las ya entregadas al servicio público y de las demarcadas solo preventivamente."*

*"Artículo 43.- El Mapa Oficial, junto con los planos o el catastro que lo complementa, constituirá registro especial fehaciente sobre propiedad y afectación a dominio público de los terrenos o espacios ya entregados a usos públicos";*

**d.- el de RENOVACIÓN URBANA:** cuyo contenido está determinado en los artículos 51 permite de la Ley de referencia, de la siguiente manera:

**"Artículo 51.-** *El Reglamento de Renovación Urbana contendrá las regulaciones que localmente se adopten para conservar, rehabilitar o remodelar las áreas urbanas defectuosas, deterioradas o en decadencia, tomando en cuenta la inconveniente parcelación o edificación, la carencia de servicios y facilidades comunales, o cualquier otra condición adversa a la seguridad, salubridad y bienestar generales";*

que resulta de trascendental importancia, sobre todo tratándose de la protección del patrimonio histórico arquitectónico, o para la salvaguarda de la seguridad de los habitantes de un barrio;

e.- y finalmente, el de **CONSTRUCCIONES**; que pretende regular técnicamente todos los requisitos que debe cumplir cualquier tipo de construcción conforme a la definición del concepto dada en el artículo 1 de la Ley de referencia, que la tiene como "*toda estructura que se fije o se incorpore a un terreno; incluye cualquier obra de edificación, reconstrucción, alteración o ampliación que implique permanencia.*" Así, su objetivo es fijar las normas para la planificación, diseño y construcción de edificios, calles, campos deportivos, instalaciones industriales y de maquinaria y todas aquellas obras adicionales a éstas, en todo lo relativo a la arquitectura, ingeniería civil, eléctrica, mecánica o sanitaria, con el fin de fomentar, asegurar y proteger la salud, economía, comodidad y bienestar común mediante requisitos que garanticen en tales obras su solidez, estabilidad, seguridad, salubridad, iluminación y ventilación adecuadas.

**VIII.- DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PLANES REGULADORES Y SU CONTENIDO.-** Las regulaciones urbanísticas, que según se indicó, comprenden un conjunto muy variados de normas; producto de la acción de las diversas entidades públicas que intervienen en esta materia; de donde encontramos, normas legales, normas de carácter reglamentario con valor ley (ley en sentido material), y por supuesto, normas reglamentarias. De tal suerte, que bien podemos concluir, que nuestro ordenamiento jurídico urbanístico está conformado por normas de distinta naturaleza, precisamente en virtud de dos factores importantes, en primer lugar, por el órgano o institución de la que dimana (sea, la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo o Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, o las municipalidades); y en segundo lugar, y como derivado del anterior, el ámbito de cobertura de la regulación, sea, de vinculación nacional, regional o local. Así, las regulaciones urbanísticas de orden legal no resultan un problema jurídico, ni en la doctrina, ni en la jurisprudencia, toda vez que las mismas son legítimas, siempre y cuando se aprueben mediante votación calificada, esto es, con el voto mínimo de treinta y ocho diputados, en razón de su contenido; en los términos previstos en el párrafo segundo del artículo 45 de la propia Constitución Política, en tanto de ellas, se imponen limitaciones de interés social. No está de más reiterar que este requisito de votación calificada no es meramente formal, sino sustancial, en cuanto implica el necesario consenso entre las diversas fracciones de los partidos políticos que integran la Asamblea Legislativa. Por ello, no hay mayor discusión acerca de la legitimidad y rango normativo de la Ley de Planificación Urbana, que cumple a cabalidad con el requisito constitucional, al haber sido aprobada en cumplimiento del requisito constitucional. Ahora bien, en tanto las regulaciones urbanísticas constituyen un conjunto de normas heterogéneas, precisamente por derivar de diversas instancias públicas, y en consecuencia, como manifestación de diversas instancias del poder público (Poder Legislativo, poder Administrativo y poder local). Es nuestro criterio, que el análisis de estas regulaciones debe partir del contenido del artículo 45 constitucional, cuyo párrafo segundo legitima el establecimiento de

limitaciones de interés social a la propiedad, siempre y cuando las mismas sean establecidas mediante ley calificada, requisito sustancial y no formal, al implicar el consenso legislativo para su adopción. En este sentido, tal y como lo ha considerado la Sala Constitucional en su jurisprudencia, las limitaciones y regulaciones de orden urbanístico son de interés social, en tanto se imponen precisamente para facilitar la convivencia en sociedad, y se traducen en impedimentos u obligaciones para el propietario, y que en su mayoría, tienen un origen bastante antiguo en nuestro ordenamiento jurídico, al derivar -muchas de ellas- de disposiciones del Código Civil, que data de mil ochocientos ochenta y ocho. La jurisprudencia constitucional ha reconocido dos tipos interés social que legitiman -o justifican- la imposición de limitaciones a la propiedad: estos son las relativos a la **protección del ambiente** y las de **orden urbanístico**, estas últimas, a partir del desarrollo que se hace en la sentencia número 4205-96, supra citada. De manera, que en sentido estricto, debiera de estimarse que los planes urbanísticos **-todos en general, sea los de ámbito nacional, regional y local-, en razón de su contenido, tienen el rango normativo de leyes en sentido material, toda vez que impone obligaciones, deberes y limitan derechos, en particular el ejercicio del derecho de propiedad**, tal y cual lo señala el jurista argentino Edgardo O. SCOTTI: "*Un plan para determinado núcleo urbano implica no sólo establecer políticas destinadas a la adecuada organización de las actividades en el espacio, sino significa orientar y condicionar las acciones de los sectores públicos y privados mediante la utilización de instrumentos jurídicos que, mediante estímulos, exigencias o prohibición es, delimitan el ejercicio del derecho de propiedad y las demás funciones y usos que pueden desarrollarse en el ámbito urbano.*" (Derecho y Planeamiento Urbano .Editorial Universidad, Buenos Aires. Argentina. 1983. p. 77.)

A este respecto, no queda duda de la directa incidencia de los planes urbanísticos sobre el ejercicio de los derechos fundamentales de la propiedad privada y de la libertad de empresa, en tanto del contenido de sus regulaciones, se infiere también el desarrollo de la industria y comercio (artículos 45 y 47 de la Constitución Política), así como la consiguiente tutela de otro derecho fundamental, sea, la de un ambiente ambiente y ecológicamente equilibrado (artículo 50 de la Constitución Política); tal y como lo consideró la Sala Constitucional en sentencia número 5303-93: "*... la limitación a la propiedad impuesta por un plan regulador es constitucionalmente posible, debido a que el derecho de propiedad no es ilimitado, antes bien, existe un marco general dentro del que puede actuar el propietario y que debe ser compatible con el contenido constitucional de ese derecho. Por lo expresado, a juicio de este Tribunal, la limitación impuesta, en tanto ajustada a un plan regulador vigente, no violenta como se sugiere en el recurso el artículo 45 de la Constitución Política, en tanto ese plan regulador no desconstitucionalice la propiedad privada que se vea afectada por ese instrumento. A contrario sensu, si las limitaciones exceden los parámetros mínimos de razonabilidad y proporcionalidad, resultarían contrarias a la Constitución Política.*"-

Así, **se ha estimado que el contenido que se impone en los diversos planes urbanísticos -en su completa dimensión, sea los nacionales, regionales y locales- es acorde con la exigencia constitucional, por derivar de una disposición legal -la Ley de Planificación Urbana-, que sí fue aprobada en cumplimiento del condicionante constitucional -dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa-, en virtud de lo cual, esa legitimación se transfiere a los mismos.** Y aunando a lo anterior, debe considerarse que, los planes regionales, en este caso, el Plan Regional de Desarrollo Urbano, del Gran Área

Metropolitana, tiene ese carácter en virtud de expreso mandato legal, conforme al artículo 64 de la Ley de Planificación Urbana, en tanto indican textualmente:

**"Artículo 64.-** *El Plan Regulador Metropolitano, sus reglamentos y las enmiendas respectivas, **adquirirán fuerza de ley para todas las municipalidades del circuito que haya acordado su adopción.**"* El resaltado no es del original.)

Finalmente, respecto de los planes reguladores municipalidades, podemos defender este valor **-de ley en sentido material-** con base en los siguientes motivos: **a) en razón de su contenido**, que impone obligaciones para los propietarios y limitaciones a la propiedad, según se indicó anteriormente; **b.) en razón de su procedimiento reforzado de aprobación**, que constituye una manifestación de la democracia directa; en tanto para la aprobación de estas regulaciones, **se requiere, como requisito esencial, la celebración de una audiencia oral y pública**, en los términos previstos en el artículo 19 de la Ley de Planificación Urbana; y asimismo, el plan se adopta e impone mediante acuerdo del Concejo municipal, órgano deliberativo de los municipios; y **c) por equiparación legal**, de lo dispuesto en el transcrito artículo 64 de la Ley de Planificación Urbana. Ergo, si una ordenación urbanística a nivel regional adquiere el rango de ley para la Municipalidad que lo adopta, y ello es por acuerdo del Concejo, lo propio es que también esa condición la adquiera el que ha sido gestado por el propio municipio y rige únicamente su circunscripción territorial. En todo caso, nuestro Tribunal Constitucional, ha señalado de manera clara y precisa, que los planes reguladores, no obstante ser regulaciones reglamentarias emanadas de las municipalidades, tienen el rango normativo de las leyes en sentido material. En tal sentido pueden consultarse las sentencias número 2006-13330, de las diecisiete horas treinta y tres minutos del seis de diciembre del dos mil seis; 2007-5575; de las quince horas veinticuatro minutos del veinticinco de abril del dos mil siete y 2008-18438, de las diecisiete horas cincuenta y seis minutos del once de diciembre del dos mil ocho.

**IX.- DEL OTORGAMIENTO Y EFECTOS DE LOS USOS DE SUELO.-** Habiéndose hecho referencia a la competencia de las municipalidades en el ámbito del urbanismo local y el contenido y trascendencia de las regulaciones urbanísticas; se procede a clarificar el **contenido y efectos de los usos de suelo**, en atención a que el contenido de la decisión impugnada, es precisamente la determinación de un uso no conforme, respecto de la actividad pretendida por la interesada. En efecto, los **certificados de uso del suelo son actos administrativos de naturaleza declarativa y no constitutiva**, en tanto acreditan hechos o circunstancias, de manera que **no crean ni modifican situaciones jurídicas** –tal y como lo señala la jurisprudencia administrativa, así por ejemplo Procuraduría General de la República en sus dictámenes número C-327-2001 y C-357-2003–, toda vez que se trata de un acto jurídico concreto por medio del cual la Administración (local o el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, según corresponda, esto es si se trata de un fraccionamiento, en el primero caso, o de una urbanización en el segundo), acredita la conformidad o no del uso del suelo con lo establecido en la zonificación respectiva; conforme lo dispone el artículo 28 de la Ley de Planificación Urbana. En este sentido es que debe tenerse en cuenta que **la doctrina y la jurisprudencia – tanto constitucional como contencioso-administrativa- ha señalado que los planes urbanísticos son disposiciones normativas en los cuales se disciplina el uso del suelo, de manera que inciden sobre los derechos privados (derecho de propiedad) predeterminando los modos de goce y de utilización del bien.** Así, se prohíbe el otorgamiento de visado cuando

el uso pretendido sea incompatible con el dispuesto en la respectiva regulación. En forma concordante, del Reglamento de Zonificación del Uso del Suelo de la GAM, se entiende que *todo inmueble tiene una vocación urbanística que está declarada en el plan director* y por lo mismo, en su artículo 12 se señala que *todo interesado debe obtener previamente el certificado correspondiente en el que se haga constar el uso permitido*, que tendrá una vigencia de un año natural desde el momento en que se expide, agregando el artículo 12.4 que en caso de no haber iniciado las obras en el año de vigencia, se deberá renovarse el permiso. Luego el artículo 13 señala en forma expresa:

***"El certificado indicará el uso y no se interpretará como un permiso definitivo para hacer uso, ocupación, ampliaciones, remodelaciones, construcción o fraccionamiento. El Alineamiento y el Certificado de Uso de suelo tendrán una vigencia de un año a partir de su emisión."*** (El subrayado no es del original.)

De tal suerte, que por medio de la certificación de uso del suelo ***no se decide cuál es el uso permitido***, en tanto éste ya ha sido previamente determinado en el reglamento de zonificación, que integra el plan regulador local; de manera ***que simplemente se acredita cuál es el uso debido según lo establecido reglamentariamente, además de hacer constar si el uso que se le está dando a un determinado terreno es o no conforme con dicha reglamentación***, con lo cual, es un acto meramente declarativo, *sin crear, modificar o extinguir ninguna situación jurídica*, como sí ocurre con los actos administrativos constitutivos. Por esta razón la expedición del certificado del uso del suelo no puede asimilarse a una licencia de construcción, en tanto no resulta legítimo alegar que se constituye en un acto declarativo de derechos. De manera que es precisamente por su naturaleza declarativa, ***que los certificados de uso del suelo no dan lugar, por sí mismos, a la adquisición de un derecho subjetivo ni consolidan, por sí mismos, situación jurídica alguna. La certificación de uso del suelo es meramente descriptiva respecto de una situación fáctica determinada en relación con lo dispuesto normativamente, en razón de lo cual, por su medio, no resulta posible consolidar ninguna situación jurídica preexistente al actocertificante.***

X.- Sin embargo, es importante tener en cuenta que el certificado de uso del suelo, como acto administrativo declarativo que es, sí se constituye en un acto de gran importancia, en tanto su contenido y función es acreditar hechos o situaciones jurídicas *que sirven de base para la adopción de actos administrativos por medio de los cuales sí se crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas*, tal es el caso, por ejemplo, de las autorizaciones para construir o para tramitar patentes municipales para ejercer determinadas actividades, para cuya adopción requiere *-sine qua non-* del correspondiente certificado de uso del suelo. En virtud de lo anterior, es que salta a la vista la importancia de que los mismos sean otorgados conforme al bloque de legalidad, esto es, a las regulaciones urbanísticas, sean éstas los planes reguladores urbanísticos propios de cada cantón o de los planes regionales (por ejemplo, el GAM) o de las dictadas por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, de aplicación supletoria en ausencia de las propias locales (Transitorio II de la Ley de Planificación Urbana y sentencias número 4205-96 y 2003-11397 de la Sala Constitucional)."



## 2. Alcances de la competencia municipal en el control del desarrollo urbano

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección II]<sup>iv</sup>

Voto de mayoría

**“V.- DE LA POTESTAD URBANÍSTICA A CARGO DE LAS MUNICIPALIDADES. REGULACIÓN NORMATIVA DE LA QUE DIMANA.-** *La regulación urbanística ha sido encomendada tradicionalmente, y sin discusión alguna a las municipalidades* , en tanto se ha estimado que: "(...) *la competencia urbanística ha sido una competencia municipal genuina, quizá la primera entre todas*" ( GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano, Lecciones de Derecho Urbanístico. Editorial Civitas, Madrid, España, S.N.E., 1981. p. 116. ); de manera que se ha configurado como una tradición del Derecho Urbanístico, especialmente durante los siglos en que su contenido ha sido expresado por medio de las Ordenanzas de construcción y policía urbana , bajo el entendido de que la competencia pública urbanística es propia de la ciudad, y en consecuencia, de las municipalidades. En efecto, el urbanismo comienza siendo una competencia exclusivamente municipal. Después, a medida que va dejando de ser una función propia del ámbito urbano y pretende abarcar la ordenación de todo el territorio, se responsabilizan de él otras Administraciones superiores, modificándose de esa manera el nivel competencial de la materia urbanística , al incluir a otras instancias, en nuestro ordenamiento, tales como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo -ente descentralizado-, y los Ministerios de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, con la Secretaría Técnica Ambiental (órgano desconcentrado) y el de Planificación Nacional. Pero en lo que respecta propiamente con la planificación urbana local, conviene recordar que es en la Ley de Construcciones, aprobada por decreto-ley número 833, cuatro de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve -norma pre-constitucional, al ser promulgada por el Gobierno de Facto de la Junta Fundadora de la Segunda República, dirigida por José Figueres Ferrer - , donde se establece que las Municipalidades son las encargadas de que las ciudades y demás poblaciones reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, comodidad y belleza en sus vías públicas y en los edificios y construcciones que en terrenos de las mismas se levanten sin perjuicio de las facultades que las leyes conceden en estas materias a otros órganos administrativos, así como que ninguna edificación podrá hacerse en el país que contraríe sus disposiciones. Y no obstante que nuestra Constitución Política vigente -del siete de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve - es un poco parca en la definición de las funciones propias y esenciales de las municipalidades, la jurisprudencia constitucional -concretamente en las número 5097-93, 5303-93, 6706-93, 4205-96, y 2003-3656 -, ha interpretado que a partir de lo dispuesto en sus artículos 169 y primer párrafo del artículo 170 , **la titularidad primaria en materia de planificación urbana local corresponde a las municipalidades, con exclusión de cualquier otro ente público** . En este sentido, en el Código Municipal, número 4574, de cuatro de mayo de mil novecientos setenta, -vigente hasta mil novecientos noventa y ocho-, expresamente se reconoció como competencia municipal, la materia de urbanismo , en su artículo 4. En consonancia con la anterior disposición, y **como un derivado de las normas constitucionales, son concordantes los artículos 15 y 19 de la Ley de Planificación**

**Urbana, número 4240, de quince de noviembre de mil novecientos sesenta y ocho**, en tanto disponen textualmente:

**"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.*" (El resaltado no es del original.)

**"Artículo 19.-** *Cada Municipalidad emitirá y promulgará las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del plan regulador y para la protección de los intereses de la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad.*" (El resaltado no es del original.)

De tal suerte, **las municipalidades deben asumir la planificación urbana local por medio de la promulgación de las respectivas regulaciones -planes reguladores y regulaciones conexas-, por estimarse que constituye una función eminentemente local.**

**V.- DE LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL EN TORNO A LA COMPETENCIA URBANO-LOCAL .-** Para el desarrollo de este tema, resulta resulta fundamental reseñar lo considerado por la Sala Constitucional en su jurisprudencia en torno a este punto. Desde sus comienzos reconoció la exclusividad de la competencia urbana local a las municipalidades, como derivado de un mandato constitucional –artículos 169 y 170-; de tal suerte que en sentencia número 5305-93, de las diez horas seis minutos del veintidós de octubre de mil novecientos noventa y tres , señaló:

**"IV).-** *Los artículos 15 y 19 de la Ley de Planificación Urbana por tanto no son inconstitucionales, ya que únicamente se limitan a reconocer la competencia de las municipalidades para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio mediante los reglamentos correspondientes, lo que no violenta los principios constitucionales invocados por el accionante: el de reserva de ley, pues siendo -como se dijo- la planificación urbana local una función inherente a las municipalidades en virtud de texto expreso de la Constitución, y estando fijados los límites del ejercicio de esa atribución en la Ley de Planificación Urbana, los Reglamentos o Planes Reguladores son desarrollo de esos principios; y los de propiedad y libre empresa, por cuanto no imponen en forma alguna restricciones a esos derechos, sino que simplemente otorgan la potestad de controlar la correcta utilización de los suelos y garantizar así un desarrollo racional y armónico tanto de los centros urbanos como de los comerciales, industriales, deportivos, etc.*" (El resaltado no es del original.)

Este criterio lo sostuvo en la sentencia número 6706-93, de las quince horas veintinueve minutos del veintiuno de diciembre siguiente , bajo las siguientes consideraciones:

**"II).-** *La Sala estima que la potestad atribuida a los gobiernos locales para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio sí integra el concepto constitucional de «intereses y servicios locales» a que hace referencia el artículo 169 de la Constitución, competencia que fue reconocida por la Ley de Planificación Urbana (# 4240 del 15 de noviembre de 1968, reformada por Leyes # 6575 de 27 de abril de 1981 y # 6595 de 6 de agosto de ese mismo año), específicamente en los artículos 15 y 19 aquí impugnados, (...)*

**III).- (...) 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 resaltado no es del original.)

Finalmente, en la sentencia número 4205-96, de las catorce horas treinta y tres minutos del veinte de agosto de mil novecientos noventa y seis , facultó la existencia de otras regulaciones distintas de las municipalidades -entendiéndose por tales, del Instituto de Vivienda y Urbanismo-, pero **condicionadas a dos supuestos fundamentales, que no existiera norma municipal al respecto, y que la Municipalidad la haga suya esa normativa a través de un acuerdo municipal expreso :**

"(...) se reitera la tesis de que sigue siendo atribución exclusiva de los gobiernos municipales la competencia de la ordenación urbanística, y **sólo de manera excepcional y residual**, en ausencia de regulación dictada al efecto por las municipalidades, es que el INVU tiene asignada la tarea de proponer planes reguladores, pero a reserva de que sean previamente aprobados por el ente local; de manera que las disposiciones que al efecto dicte esta institución autónoma en lo que se refiere a planificación urbana, deben siempre considerarse **transitorias, y en defecto del uso de las competencias municipales**"

Al tenor de lo cual, cabe concluir que la competencia municipal en materia de la planificación urbana local es exclusiva, y la de los órganos nacionales es supletoria , a fin de garantizar la autonomía municipal.

#### **VI.- DE LAS REGULACIONES URBANÍSTICAS EN GENERAL Y LAS MUNICIPALES.-**

Se debe clarificar que el vocablo "**regulaciones urbanísticas**" debe ser entendido en un sentido amplio y no restringido a las regulaciones que en esta materia emanan de un acuerdo municipal; en tanto está referido para referirse a la generalidad de los instrumentos de planificación urbanísticas, que derivan de diversas instancias administrativas, y que en doctrina ha sido conceptualizado como: "[...] un instrumento, aprobado por un acto del Poder Público, que ordena el territorio, estableciendo previsiones sobre el emplazamiento de los centros de producción y de residencia del modo conveniente para la mejor distribución de la población; regula la utilización del suelo para su destino público y privado y, en especial, su urbanización y edificación, y, al hacerlo, define el contenido del derecho de propiedad y programa el desarrollo de la gestión urbanística." ( CARCELER FERNÁNDEZ, Antonio. Introducción al Derecho Urbanístico. Segunda Edición. Editorial Tecnos, S.A. Barcelona. España. 1992. p. 34. )

Así, en el ámbito nacional existen diversas regulaciones urbanísticas, en atención al órgano que le corresponde su adopción y, en consecuencia, al ámbito de cobertura del territorio nacional sobre el que ejerce su aplicación: sea, las de orden nacionales y regionales, de aprobación a cargo del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica e Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, que contienen las directrices generales de la planificación en esta materia, y de último, los locales, cantonales o municipales, que son los que elaboran, tramitan, aprueban y ejecutan las municipalidades. Cuando se utiliza el término "**plan regulador**", acepción que es adoptada por nuestra legislación nacional en el artículo 1º de la Ley de Planificación Urbana, que lo define como:

"el Instrumento de planificación de planificación local que, define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para la distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y

*rehabilitación de áreas urbanas*"; se hace referencia a las regulaciones urbanísticas emanadas de los gobiernos locales. Estos cuerpos normativos tienen un contenido específico, sea, la ordenación y planificación del uso del suelo, para la creación de centros urbanos –ciudades, urbanizaciones, proyectos o parques industriales, parques, vías públicas, servicios públicos, etc.- en el ámbito de una circunscripción territorial, sea el cantón o parte de éste. Consecuentemente, ello implica la *localización*, respecto de los edificios públicos, y la *zonificación*, respecto de la edificación particular. Así, no sólo determina el uso o destino de los lotes, sino también la configuración y extensión de los mismos; la densidad de población, porcentaje del terreno que pueda ser utilizado, el número de plantas, clase y el destino de las edificaciones; todo lo anterior, con sujeción a normas generales uniformes para cada especie de los mismos en toda la zona. Asimismo, orienta la composición arquitectónica de las edificaciones, y regula, en caso de ser necesario, sus características estéticas; competencia que no está de más en señalar, que no ha sido ejercida por el momento en nuestro país (salvo, quizás, en casos muy esporádicos). Están conformados tanto por normas escritas como por gráficos, planos y documentos anexos que ayudan a determinar su contenido. Su contenido es absolutamente normativo, lo cual tiene los siguientes efectos: a) regulan las facultades del ejercicio del derecho de propiedad, según la clasificación y calificación de los terrenos en ellos contenidos; b) tienen vigencia indefinida, pero susceptible de ser modificada por ulteriores revisiones; c) su eficacia es "*erga omnes*", aunque reducida a un determinado territorio o circunscripción territorial, en tanto vincula tanto a la Administración en general, como a los particulares; y d) no puede contener reservas de dispensa. ( GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano. Op Cit. pp. 179 y ss. )

**VIII.- DEL CONTENIDO DE LOS PLANES REGULADORES.-** Es razón de su amplio contenido que los planes reguladores la Ley de Planificación Urbana establece en su artículo 21 cuáles son los principales reglamentos que son instrumentos normativos complementarios del Plan en sí, a saber:

**a.- el de ZONIFICACIÓN**: mediante el cual se establecen normas para el uso del territorio, debiéndose recordar que se trata de un concepto básico del urbanismo, consistente en reservar determinadas zonas de un territorio para necesidades o funciones concretas ; y a barca desde la creación de zonas industriales hasta la fijación de zonas residenciales, político-administrativas, zonas deportivas, zonas verdes y otras ( CALVO MURILLO, Virgilio, "Derecho Urbanístico: Fundamentos e Instituciones", Revista Judicial, Año II, No. 5, Poder Judicial de Costa Rica, Setiembre de 1977, p. 92 .) Es el primer o, y tal vez más importante reglamento que debe acompañar a los planes urbanísticos locales, de conformidad con el artículo 21 inciso 1) de la Ley de Planificación Urbana, toda vez que, como su nombre lo indica, ***le corresponde la ordenación y determinación del uso del suelo, con vistas a un uso racional de la tierra y para asegurar condiciones y calidades ambientales de vida satisfactoria, con lo cual, condiciona el uso de la propiedad inmobiliaria, mediante la delimitación de áreas, según la categorización adoptada.*** ( BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Figuras jurídicas del planeamiento urbano en el Brasil. En: Derecho y Planeamiento Urbano. Editorial Universidad, Buenos Aires. Argentina. 1983. pp. 388 y 389. ) De esta suerte, el ***régimen urbanístico del derecho de propiedad no es uniforme por el mero hecho de quedar el suelo sujeto al planeamiento, sino que difiere según el tipo de suelo en que resulta clasificada la finca de que se trate; lo cual evidencia la importancia de la zonificación.*** (CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. Instituciones de Derecho Urbanístico. Quinta edición. Editorial

Montecorvo, S.A. Madrid, España. 1992. p. 333.) Así, a partir de esta regulación se establece una presunción para la definición exacta de las funciones admitidas en cada zona, con la consecuente incidencia en el derecho de la propiedad; al condicionar dónde se puede y se debe residir, dónde se puede comerciar, dónde se han de prestar los servicios, dónde se ha de poder hacer la industria, y dónde se ha de poder recrear y entretener; lo cual nos lleva a considerar la seriedad con que debe ser formulada, que requiere, **no sólo criterios de oportunidad y conveniencia, sino sobre todo técnicos y objetivos**. Queda claro que **el contenido del estatuto del suelo determina el ámbito del dominio y condiciona su ejercicio, diversificándose en situaciones favorecedoras de la iniciativa privada, así como que establece vinculaciones que restringen su ejercicio**. La función de clasificación del suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente incumbe al Plan General local, del cual, el reglamento de zonificación forma parte; el cual, debe de contener la clasificación y calificación urbanística del suelo. Por clasificación debe entenderse la categoría o tipo de suelo (urbano, urbanizable, programado o no programado y no urbanizable, industrial, de reserva o para la protección ambiental, residencial, institucional, etc. ) según su destino urbanístico básico; la calificación aplica para designar la subdivisión de esos tipos de suelo en zonas caracterizadas por específicos contenidos o aprovechamientos urbanísticos; y en este sentido, va ligada a la técnica de la zonificación, que nace cuando se tiende a separar la edificación destinada a residencia de las instalaciones industriales. Queda claro que **las regulaciones contenidas en el reglamento de zonificación vienen a coadyuvar en el delineamiento del contenido del derecho de propiedad, en tanto el contenido del mismo es el resultado del régimen constitucional y legal de la propiedad, en tanto no es un derecho absoluto, sino sujeto a regulaciones en virtud del reconocimiento del elemento fundamental de la función social de la propiedad, y de las contingencias de la convivencia urbana**. La legitimidad de las regulaciones o limitaciones contenidas en las normas de zonificación está condicionada a los siguientes principios: a) sólo componen la zonificación, las normas que tengan carácter general, sea, que abarquen una categoría de bienes, también calificados por su ubicación espacial, en tanto que tal ubicación no sea singularizadora, y b) las regulaciones de zonificación no pueden ser ilimitadas, en tanto debe de preservar el núcleo esencial del derecho de propiedad (de uso, disfrute, gozo y disposición, no en sentido irrestricto); caso contrario se estará ante una supresión del derecho (expropiación). De manera que, la zonificación no puede conllevar la anulación o paralización de las manifestaciones del derecho de propiedad, que en modo alguno deben de confundirse con las expresiones o significado patrimonial de la propiedad. Sólo existe obligación de indemnizar por la imposición de estas medidas cuando alcancen el núcleo esencial de este derecho, definido por la jurisprudencia constitucional en la posibilidad de realizar algún tipo de explotación en el bien, tal vez, no el querido por su titular. De tal suerte, **serán legítimas las limitaciones que se impongan a la propiedad que permitan al propietario la posibilidad de explotar "normalmente" el bien, salvo, claro está, la parte o función afectada por la limitación impuesta por el Estado, con lo cual se respeta el uso natural del bien, al mantenerse su valor como medio de producción o valor económico en el mercado**. (En este sentido, entre otras, véanse las sentencias número 0796-91, de las quince horas diez minutos del veintiséis de abril de mil novecientos noventa y uno; número 5893-95, de las nueve horas cuarenta y ocho minutos del veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y cinco, y número 2345-96, de las nueve horas veinticuatro minutos del diecisiete de mayo de mil novecientos noventa y seis

. ) Así lo señaló la Corte Plena en relación con las limitaciones a imponer a la propiedad cuando traspasan el límite señalado, en sesión extraordinaria del dieciséis de junio de mil novecientos ochenta y tres:

"[...] es decir «limitaciones» como las llama el artículo 45, pero no despojo de la propiedad privada ni privación de un atributo primario del dominio, porque impedir el goce de los bienes equivale, al menos en este caso, a una forma de expropiación sin el requisito de previa indemnización que ordena la Carta Política . "

En igual sentido se pronunció la Sala Constitucional en las citadas sentencias número 5097-93 y 2345-96; bajo las siguientes consideraciones:

"**IV.) Para la Sala los límites razonables que el Estado puede imponer a la propiedad privada, de acuerdo con su naturaleza, son constitucionalmente posibles en tanto no vacíen su contenido. Cuando ello ocurre deja de ser ya una limitación razonable para convertirse en una privación del derecho mismo**" (sentencia número 5097-93, supra citada);

"**Es decir, pueden limitarse los atributos de la propiedad, en tanto el propietario reserve para sí la posibilidad de explotar normalmente el bien, excluida claro está, la parte o la función afectada por la limitación impuesta por el Estado. Fuera de estos parámetros, si el bienestar social exige sacrificios de uno o de algunos únicamente, debe ser indemnizado, lo mismo que ocurre cuando el sacrificio que se impone al propietario es de tal identidad, que lo hace perder en su totalidad el bien. Así, la limitación a la propiedad resiste el análisis constitucional, cuando la afectación a los atributos esenciales de la propiedad que son aquellos que permiten el uso natural de la cosa dentro de la realidad socio-económica actual, no hace desaparecer la naturaleza del bien o haga imposible el uso de la cosa, porque el Estado imponga requisitos de autorización o de aprobación tan complejos que impliquen de hecho, la imposibilidad de usufructuar el bien**" (sentencia número 2345-96, supra citada).

Es así, el artículo 24 de la Ley de Planificación Urbana, determina el contenido de estos reglamentos de la siguiente manera: a) la determinación de los usos de la tierra; b) lo relativo a la localización, altura y área de construcción de las edificaciones; c) la superficie y dimensiones de los lotes, lo cual tiene directa incidencia en la determinación de la densidad de la tierra; d) el tamaño de los retiros, patios y demás espacios abiertos, y cobertura del lote por edificios y estructuras; e) la provisión de espacio para estacionamientos, carga y descarga de los vehículos fuera de las calles; f) tamaño, ubicación y características de los rótulos o anuncios publicitarios; y g) cualquier otro detalle arquitectónico o urbanístico relativo al uso del suelo, cuya regulación tenga interés para la comunidad local. Por tal motivo, resulta obligado reservar las zonas que tienen una especial afectación en razón de su uso, tales como las que están cerca de los aeropuertos, las que tienen una afectación por protección de los patrimonios forestal e histórico y arquitectónico, que derivan de los artículos 50 y 89 de la Constitución Política, según lo ordena el artículo 25 de la Ley de Planificación Urbana;

**b.- el de FRACCIONAMIENTO y URBANIZACIÓN**: que conforme al artículo 32 de la Ley de Planificación Urbana, pretende determinar bajo qué condiciones una municipalidad ha de permitir fraccionamientos o urbanizaciones en su jurisdicción, para lo cual se disponen requisitos correspondientes al acceso a la vía pública, cesión de áreas para uso público, normas para construcción de calles y aceras, pavimentos, cañerías, drenajes pluviales y sanitarios, electrificación y alumbrado público, entre otros . En este sentido debe resaltarse la importancia para el Derecho Urbanístico del **control de las acciones de fraccionamiento**, lo cual no ofrece duda alguna. Al respecto, señala el Tribunal Superior Contencioso Administrativo:

*"IV.- De lo dicho, cabe insistir, que **el control del desarrollo urbano como competencia de las municipalidades, implica tanto la potestad de dictar planes reguladores, pero sobre todo, implica la competencia para "controlar" el fraccionamiento de terrenos por medio de los mismos planes reguladores y con el otorgamiento del correspondiente visado municipal al plano respectivo, tal y como lo expresa el numeral 33 de la citada Ley de Planificación Urbana.** En el mismo orden de cosas, según el artículo 10 inciso 2) de la Ley de Planificación Urbana, corresponde a la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, visar los planos correspondientes en cuanto a proyectos de urbanización o fraccionamiento para efectos de urbanización en forma previa a la aprobación municipal (artículo 33 ibídem). Se trata de una competencia que se traduce en una función de control por parte de la Dirección de Urbanismo en relación con la planificación y control urbanístico de las municipalidades (artículos 7, inciso 3) y 9 de la supra indicada ley. Se convierten en asesores o vigilantes pudiendo informar o bien hasta denunciar a las Municipalidades, respecto de una eventual infracción a la ley o al plan regulador local, pudiendo incluso emitir un acto de suspensión de determinada obra, en la que se hubiere comprobado la infracción a la ley en materia de urbanismo. Según el artículo 36, inciso b) ibídem, las municipalidades no pueden otorgar los respectivos visados a planos para proyectos urbanísticos en áreas sujetas a control cuando no cuenten con el permiso de rigor (visado de la Dirección de Urbanismo). " ( Sección Tercera, Tribunal Superior Contencioso Administrativo, sentencia número 791-2002 de las diez horas diez minutos del veintisiete de setiembre del año dos mil dos. ) (El resaltado no es del original.)*

Y es que, en efecto, ***el omitir los controles (visados) para efectos de fraccionamiento es una de las formas más comunes y peligrosas de burlar los estándares urbanísticos y dar al traste con todos los instrumentos de regulación en la materia, lo que provoca serias consecuencias.*** Entre éstas, podemos citar la imposibilidad de planificar y suministrar servicios básicos, ***la construcción de conjuntos de vivienda en zonas de alto riesgo por emergencias naturales o la edificación en zonas que por sus características no deben ser destinadas a construcciones,*** por ser de recarga acuífera o tener un alto valor desde el punto de vista ambiental; solo por citar algunos ejemplos;

**c.- el MAPA OFICIAL:** que conforme al artículo 1 de la Ley de Planificación Urbana , " *es el plano o conjunto de planos en que se indica con exactitud la posición de los trazados de las vías públicas y áreas a reservar para usos y servicios comunales* " ; cuyo contenido se regula en los artículos 42 y 43 de la citada Ley:

**"Artículo 42.-** *El reglamento del Mapa Oficial establecerá las normas sobre reservas, adquisición, uso y conservación de las áreas necesarias para vías, parques, plazas, edificios y demás usos comunales, expresando la localización y el tamaño de las ya entregadas al servicio público y de las demarcadas solo preventivamente.* "

" **Artículo 43.-** *El Mapa Oficial, junto con los planos o el catastro que lo complementa, constituirá registro especial fehaciente sobre propiedad y afectación a dominio público de los terrenos o espacios ya entregados a usos públicos* " ;

**d.- el de RENOVACIÓN URBANA:** cuyo contenido está determinado en los artículos 51 permite de la Ley de referencia, de la siguiente manera:

**"Artículo 51.-** *El Reglamento de Renovación Urbana contendrá las regulaciones que localmente se adopten para conservar, rehabilitar o remodelar las áreas urbanas defectuosas, deterioradas o en decadencia, tomando en cuenta la inconveniente parcelación o edificación, la carencia de servicios y facilidades comunales, o cualquier otra condición adversa a la seguridad, salubridad y bienestar generales* ";

que resulta de trascendental importancia, sobre todo tratándose de la protección del patrimonio histórico arquitectónico, o para la salvaguarda de la seguridad de los habitantes de un barrio;

e.- y finalmente, el **de CONSTRUCCIONES**: que pretenden regular técnicamente todos los requisitos que debe cumplir cualquier tipo de construcción conforme a la definición del concepto dada en el artículo 1 de la Ley de referencia, que la tiene como "*toda estructura que se fije o se incorpore a un terreno; incluye cualquier obra de edificación, reconstrucción, alteración o ampliación que implique permanencia* ." Así, su objetivo es fijar las normas para la planificación, diseño y construcción de edificios, calles, campos deportivos, instalaciones industriales y de maquinaria y todas aquellas obras adicionales a éstas, en todo lo relativo a la arquitectura, ingeniería civil, eléctrica, mecánica o sanitaria, con el fin de fomentar, asegurar y proteger la salud, economía, comodidad y bienestar común mediante requisitos que garanticen en tales obras su solidez, estabilidad, seguridad, salubridad, iluminación y ventilación adecuadas .

**VII.- DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PLANES REGULADORES Y SU CONTENIDO.-** Las regulaciones urbanísticas comprenden un conjunto muy variados de normas; producto de la acción de las diversas entidades públicas que intervienen en esta materia; de donde encontraremos, normas legales, normas con valor de ley (leyes en sentido material), y por supuesto, normas reglamentarias. De tal suerte, que bien podemos concluir, que nuestro ordenamiento jurídico urbanístico está conformado por normas de distinta naturaleza, precisamente en virtud de dos factores importantes, en primer lugar el órgano que lo promulga (sea, la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo o Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, o las municipalidades); y en segundo lugar, y como derivado del anterior, el ámbito de cobertura de la regulación, sea, de vinculación nacional, regional o local. Las regulaciones urbanísticas de orden legal no resultan un problema jurídico, ni en la doctrina, ni en la jurisprudencia, toda vez que las mismas son legítimas, siempre y cuando se aprueben mediante votación calificada, esto es, con el voto mínimo de treinta y ocho diputados, en razón de su contenido; en los términos previstos en el párrafo segundo del artículo 45 de la propia Constitución Política. No está de más reiterar que este requisito de votación no es meramente formal, sino sustancial, en cuanto implica el necesario consenso entre las diversas fracciones de los partidos políticos que integran la Asamblea Legislativa. Por ello, no hay mayor discusión acerca de la legitimidad y rango normativo de la Ley de Planificación Urbana, que cumple a cabalidad con el requisito constitucional, al haber sido aprobada en cumplimiento del requisito constitucional. Ahora bien, debe considerarse que las regulaciones urbanísticas constituyen un conjunto de normas heterogéneas, precisamente por derivar de diversas instancias públicas, y en consecuencia, como manifestación de diversas instancias del poder público (poder legislativo, poder administrativo, poder local). Y es nuestro criterio, que el análisis de estas regulaciones debe partir del contenido del artículo 45 constitucional, cuyo párrafo segundo legitima el establecimiento de limitaciones de interés social a la propiedad, siempre y cuando las mismas sean establecidas mediante ley calificada, requisito sustancial y no formal, al implicar el consenso legislativo para su adopción. En este sentido, tal y como lo ha considerado la Sala Constitucional en su jurisprudencia, las limitaciones y regulaciones de orden urbanístico son de interés social , en tanto se imponen precisamente para facilitar la convivencia en sociedad, y se traducen en impedimentos u obligaciones para el propietario, y que en su mayoría, tienen un origen



bastante antiguo en nuestro ordenamiento jurídico, al derivar -muchas de ellas- de disposiciones del Código Civil, que data de 1888. La jurisprudencia constitucional ha reconocido dos tipos de interés social que legitiman -o justifican- la imposición de limitaciones a la propiedad: estos son los relativos a la **protección del ambiente** y los de **orden urbanístico**, este último, a partir del desarrollo que se hace en la sentencia número 4205-96, supra citada. A este respecto, no queda duda de la directa incidencia de los planes urbanísticos sobre la propiedad privada, el ambiente, y el desarrollo de la industria y comercio; tal y como lo consideró la Sala Constitucional en sentencia número 5303-93:

*"... la limitación a la propiedad impuesta por un plan regulador es constitucionalmente posible, debido a que el derecho de propiedad no es ilimitado, antes bien, existe un marco general dentro del que puede actuar el propietario y que debe ser compatible con el contenido constitucional de ese derecho. Por lo expresado, a juicio de este Tribunal, la limitación impuesta, en tanto ajustada a un plan regulador vigente, no violenta como se sugiere en el recurso el artículo 45 de la Constitución Política, en tanto ese plan regulador no desconstitucionalice la propiedad privada que se vea afectada por ese instrumento. A contrario sensu, si las limitaciones exceden los parámetros mínimos de razonabilidad y proporcionalidad, resultarían contrarias a la Constitución Política."*

Así, **se ha estimado que el contenido que se impone en los diversos planes urbanísticos -en su completa dimensión, sea los nacionales, regionales y locales- es acorde con la exigencia constitucional, por derivar de una disposición legal -la Ley de Planificación Urbana- que sí fue aprobada en cumplimiento del condicionante constitucional -dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa-, en virtud de lo cual, esa legitimación se transfiere a los mismos.** En este sentido, conviene recordar en este sentido, que la Sala Constitucional los ha considerado como:

*"... mecanismos amplios de planificación por medio de los cuales, los gobiernos locales deciden acerca del mejor uso que debe ser dado a la tierra, así como al diseño de los servicios públicos, vías locales de comunicación, vivienda y renovación urbana, entre otros. En tal sentido, estos planes constituyen mecanismos de política municipal que permiten planificar el tipo de desarrollo que se desea para cada cantón, en atención de los derechos e intereses de sus habitantes y de los valores de rango constitucional que informan toda actuación pública (ver en ese sentido sentencia número 5097-93, de las diez horas veinticuatro minutos del quince de octubre de mil novecientos noventa y tres y sentencia número 2006-10971 de las dieciocho horas tres minutos del veintiséis de julio del dos mil seis)." (Sentencia número 2008-6304, de las doce horas y veintiséis minutos del dieciocho de abril del dos mil ocho).* Así, mediante estos planes, se concreta la potestad de planificación y ordenación urbanística que viene conferida como competencia primigenia a los entes locales. Finalmente, como se indicó en sentencia número 263-2008 de las quince horas veinte minutos del treinta de julio del dos mil ocho y resolución 177-2009-II, de las catorce horas cincuenta minutos del veintiocho de mayo del dos mil nueve, ambas de este Tribunal, conforme artículo 64 de la Ley de Planificación Urbana, los planes reguladores, son normas reglamentarias con *"fuerza de ley"*.

**ADVERTENCIA:** El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios, elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, de normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final del documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos, según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza las citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos (Nº 6683), reproduce libremente las leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de esta ley. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

---

<sup>i</sup> Rojas Morales, Iris Rocío. (2010). Derecho Urbanístico Costarricense. Investigaciones Jurídicas S.A. San José, Costa Rica. Páginas: 454-458.

<sup>ii</sup> Asamblea Legislativa. Ley 4240 del 15/11/1968. Ley de Planificación Urbana. Fecha de vigencia desde 15/11/1968. Versión de la norma 4 de 4 del 05/05/2010. Colección de leyes y decretos: Año: 1968. Semestre: 2. Tomo: 2. Página: 740.

<sup>iii</sup> Sentencia: 02412 Expediente: 10-000339-1027-CA Fecha: 24/06/2010 Hora: 03:05:00 p.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

<sup>iv</sup> Sentencia: 00425 Expediente: 07-000377-0161-CA Fecha: 22/10/2009 Hora: 10:40:00 a.m. Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección II.