

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo  
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)  
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

## INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

**TEMA: PLANES REGULADORES**

### **Resumen**

El presente informe contiene un estudio del tema de los planes reguladores. El primer apartado contiene la normativa referente al tema. En el segundo punto se brinda doctrina, aspectos como, que es un plan regulador, los beneficios del plan regulador, la naturaleza entre otros. Por ultimo se brinda jurisprudencia sobre el tema en aspectos como medio ambiente y alcances y competencias de los gobiernos locales.

### **SUMARIO:**

## **Índice de contenido**

NORMATIVA.....	2
Ley de planificación urbana.....	2
Código Municipal.....	5
DOCTRINA.....	9
Que es un plan regulador.....	9
Beneficios del plan regulador.....	9
Naturaleza del plan regulador.....	10
Formación del plan regulador.....	13
a. Nómima del proyectista.....	13
b. Deliberación de la adopción del plan.....	14
c. Aprobación del proyecto de plan, por la Dirección de Urbanismo.....	14
d. Adopción formal.....	15
e. Publicación en la Gaceta Oficial.....	15
f. Obligación de respetar las prohibiciones.....	15
Tipos de planes.....	18
Deficiencias y escollos de los planes reguladores.....	19
JURISPRUDENCIA.....	22
Plan regulador- Protección ambiente.....	22
Alcances y competencias de los gobiernos locales.....	23
FUENTES UTILIZADAS.....	30

## DESARROLLO

### NORMATIVA

#### **Ley de planificación urbana<sup>1</sup>**

Artículo 1:Definiciones

Artículo 1º.- Para los fines de esta ley se entenderá que:

Plan Nacional de Desarrollo Urbano, es 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.

Planificación Urbana, es el proceso continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano, tendiente a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad.

Plan Regulador, es el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas.

Uso de la tierra, es la utilización de un terreno, de la estructura física asentada o incorporada a él, o de ambos casos, en cuanto a clase, forma o intensidad de su aprovechamiento.

Zonificación, es la división de una circunscripción territorial en zonas de uso, para efecto de su desarrollo racional.

Fraccionamiento, es la división de cualquier predio con el fin de vender, traspasar, negociar, repartir, explotar o utilizar en forma separada, las parcelas resultantes; incluye tanto particiones de adjudicación judicial o extrajudicial, localizaciones de derechos indivisos y meras segregaciones en cabeza del mismo dueño, como las situadas en urbanizaciones o construcciones nuevas que interesen al control de la formación y

uso urbano de los bienes inmuebles.

Urbanización, es el fraccionamiento y habilitación de un terreno para fines urbanos, mediante apertura de calles y provisión de servicios.

Mapa Oficial, 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.

Renovación Urbana, es el proceso de mejoramiento dirigido a erradicar las zonas de tugurios y rehabilitar las áreas urbanas en decadencia o en estado defectuoso y la conservación de áreas urbanas y la prevención de su deterioro.

Construcción, es toda estructura que se fije o se incorpore a un terreno; incluye cualquier obra de edificación, reconstrucción, alteración o ampliación que implique permanencia.

Reglamentos de Desarrollo Urbano, son cuerpos de normas que adoptan las municipalidades con el objeto de hacer efectivo el Plan Regulador.

Área Urbana, es el ámbito territorial de desenvolvimiento de un centro de población.

Distrito Urbano, es la circunscripción territorial administrativa cuya delimitación corresponda al radio de aplicación del respectivo Plan Regulador.

Área Metropolitana, es el conjunto de áreas urbanas correspondientes a distintas jurisdicciones municipales y que al desarrollarse en torno a un centro principal de población, funciona como una sola unidad urbana.

Intensidad de uso, es el grado de aprovechamiento de los terrenos o estructuras, tomando en cuenta: a) Tipo de actividad desarrollada; b) Porcentaje de cobertura y área de piso; c) Densidad de población; y d) Tránsito resultante.

Cobertura, es la proyección horizontal de una estructura o el área de terreno cubierta por tal estructura.

Área de Piso, es la superficie total de las plantas de una estructura.

Retiros, son los espacios abiertos no edificados comprendidos entre una estructura y los linderos del respectivo predio.

El Instituto, es la cita abreviada del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

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.

Artículo 16.- De acuerdo con los objetivos que definan los propios y diversos organismos de gobierno y administración del Estado, el plan regulador local contendrá los siguientes elementos, sin tener que limitarse a ellos:

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

de basuras, y cualquier otro de análoga importancia; y

g) La vivienda y renovación urbana con exposición de las necesidades y objetivos en vivienda, y referencia a las áreas que deben ser sometidas a conservación, rehabilitación y remodelamiento.

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

1) Convocar a una audiencia pública por medio del Diario Oficial y divulgación adicional necesaria con la indicación de local, fecha y hora para conocer del proyecto y de las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados. El señalamiento deberá hacerse con antelación no menor de quince días hábiles;

2) Obtener la aprobación de la Dirección de Urbanismo, si el proyecto no se hubiere originado en dicha oficina o difiera del que aquélla hubiere propuesto, sin perjuicio de los recursos establecidos en el artículo 13;

3) Acordar su adopción formal, por mayoría absoluta de votos; y

4) Publicar en "La Gaceta" el aviso de la adopción acordada, con indicación de la fecha a partir de la cual se harán exigibles las correspondientes regulaciones. Igualmente serán observados los requisitos anteriores cuando se trate de modificar, suspender o derogar, total o parcialmente, el referido plan o cualquiera de sus reglamentos.

Artículo 18.- La Dirección de Urbanismo podrá negar la aprobación de partes del plan o sus reglamentos, respaldada en principios legales o técnicos, cuya vigencia sea de absoluto interés nacional o regional. De no acogerse los reparos hechos por la Municipalidad, quedará en suspenso sólo la parte objetada, sin perjuicio de que la corporación inconforme haga uso de los recursos establecidos en el artículo 13 o se avenga a someter la controversia a la decisión de la comisión conciliadora que las partes convengan constituir para el caso.

### ***Código Municipal<sup>2</sup>***

Artículo 75. – De conformidad con el Plan Regulador Municipal, las personas físicas o jurídicas, propietarias o poseedoras, por cualquier título, de bienes inmuebles, deberán cumplir las

siguientes obligaciones:

- a) Limpiar la vegetación de sus predios ubicados a orillas de las vías públicas y recortar la que perjudique o dificulte el paso de las personas.
- b) Cercar y limpiar tanto los lotes donde no haya construcciones y como aquellos con viviendas deshabitadas o en estado de demolición.
- c) Separar, recolectar o acumular, para el transporte y la disposición final, los desechos sólidos provenientes de las actividades personales, familiares, públicas o comunales, o provenientes de operaciones agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales y turísticas, solo mediante los sistemas de disposición final aprobados por la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud.
- d) Construir las aceras frente a sus propiedades y darles mantenimiento.
- e) Remover objetos, materiales o similares de las aceras o los predios de su propiedad que contaminen el ambiente u obstaculicen el paso.
- f) Contar con un sistema de separación, recolección, acumulación y disposición final de desechos sólidos, aprobado por la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud, en las empresas agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales y turísticas, cuando el servicio público de disposición de desechos sólidos es insuficiente o inexistente, o si por la naturaleza o el volumen de desechos, este no es aceptable sanitariamente.
- g) Abstenerse de obstaculizar el paso por las aceras con gradas de acceso a viviendas, retenes, cadenas, rótulos, materiales de construcción o artefactos de seguridad en entradas de garajes. Cuando por urgencia o imposibilidad de espacio físico deben colocarse materiales de construcción en las aceras, deberá utilizarse equipos adecuados de depósito. La municipalidad podrá adquirirlos para arrendarlos a los munícipes.
- h) Instalar bajantes y canoas para recoger las aguas pluviales de las edificaciones, cuyas paredes externas colinden inmediatamente con la vía pública.
- i) Ejecutar las obras de conservación de las fachadas de casas o edificios visibles desde la vía pública cuando, por motivos de interés turístico, arqueológico o histórico, el municipio lo exija.
- j) Garantizar adecuadamente la seguridad, la limpieza y el mantenimiento de propiedades, cuando se afecten las vías o

propiedades públicas o a terceros relacionados con ellas.

Cuando en un lote exista una edificación inhabitable que arriesgue la vida, el patrimonio o la integridad física de terceros, o cuyo estado de abandono favorezca la comisión de actos delictivos, la municipalidad podrá formular la denuncia correspondiente ante las autoridades de salud y colaborar con ellas en el cumplimiento de la Ley General de Salud.

Salvo lo ordenado en la Ley General de Salud, cuando los munícipes incumplan las obligaciones anteriores, la municipalidad está facultada para suplir la omisión de esos deberes, realizando en forma directa las obras o prestando los servicios correspondientes. Por los trabajos ejecutados, la municipalidad cobrará, al propietario o poseedor del inmueble, el costo efectivo del servicio o la obra. El munícipe deberá reembolsar el costo efectivo en el plazo máximo de ocho días hábiles; de lo contrario, deberá cancelar por concepto de multa un cincuenta por ciento (50%) del valor de la obra o el servicio, sin perjuicio del cobro de los intereses moratorios.

Con base en un estudio técnico previo, el Concejo Municipal fijará los precios mediante acuerdo emanado de su seno, el cual deberá publicarse en La Gaceta para entrar en vigencia. Las municipalidades revisarán y actualizarán anualmente estos precios y serán publicados por reglamento.

Cuando se trate de las omisiones incluidas en el párrafo trasanterior de este artículo y la municipalidad haya conocido por cualquier medio la situación de peligro, la municipalidad está obligada a suplir la inacción del propietario, previa prevención al munícipe conforme al debido proceso y sin perjuicio de cobrar el precio indicado en el párrafo anterior. Si la municipalidad no la suple y por la omisión se causa daño a la salud, la integridad física o el patrimonio de terceros, el funcionario municipal omiso será responsable, solidariamente con el propietario o poseedor del inmueble, por los daños y perjuicios causados.

(Así reformado por el artículo 1 de la Ley N° 7898 del 11 de agosto de 1999)

Artículo 76. – Cuando se incumplan las obligaciones dispuestas en el artículo anterior, la municipalidad cobrará trimestralmente con carácter de multa:

- a) Por no limpiar la vegetación de sus predios situados a orillas de las vías públicas ni recortar la que perjudique el paso de las personas o lo dificulte, trescientos colones (¢300,00) por metro lineal del frente total de la propiedad.
- b) Por no cercar los lotes donde no haya construcciones o existan

construcciones en estado de demolición, cuatrocientos colones (¢400,00) por metro lineal del frente total de la propiedad.

c) Por no separar, recolectar ni acumular, para el transporte y la disposición final, los desechos sólidos provenientes de las actividades personales, familiares, públicas o comunales, o provenientes de operaciones agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales y turísticas solo mediante los sistemas de disposición final aprobados por la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud, cien colones (¢100,00) por metro cuadrado del área total de la propiedad.

d) Por no construir las aceras frente a las propiedades ni darles mantenimiento, quinientos colones (¢500,00) por metro cuadrado del frente total de la propiedad.

e) Por no remover los objetos, materiales o similares de las aceras o los predios de su propiedad, que contaminen el ambiente u obstaculicen el paso, doscientos colones (¢200,00) por metro lineal del frente total de la propiedad.

f) Por no contar con un sistema de separación, recolección, acumulación y disposición final de los desechos sólidos, aprobado por la Dirección de Protección al Ambiente Humano del Ministerio de Salud, en las empresas agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales y turísticas, doscientos colones (¢200,00) por metro lineal del frente total de la propiedad, cuando el servicio público de disposición de desechos sólidos es insuficiente o inexistente o si por la naturaleza o el volumen de los desechos, este no es aceptable sanitariamente.

g) Por obstaculizar el paso por las aceras con gradas de acceso aviviendas, retenes, cadenas, rótulos, materiales de construcción o artefactos de seguridad en entradas de garajes, quinientos colones (¢500,00) por metro lineal del frente total de la propiedad.

h) Por no instalar bajantes ni canoas para recoger las aguas pluviales de las edificaciones, cuyas paredes externas colinden inmediatamente con la vía pública, ochocientos colones (¢800,00) por metro lineal del frente total de la propiedad.

i) Por no ejecutar las obras de conservación de las fachadas de casas o edificios visibles desde la vía pública cuando, por motivos de interés turístico, arqueológico o patrimonial, lo exija la municipalidad, quinientos colones (¢500,00) por metro cuadrado del frente total de la propiedad.

## **DOCTRINA**

### ***Que es un plan regulador***<sup>3</sup>

Una de las principales competencias que poseen las municipalidades está referida a la planificación y control del desarrollo urbano dentro de los límites jurisdiccionales de su territorio.

El plan regulador ha sido el principal instrumento técnico y jurídico de que disponen las municipalidades para ejercer aquella competencia. Idealmente, toda municipalidad debería poseer su propio plan regulador; también, idealmente, estos deberían elaborarse teniendo en cuenta un marco regional y nacional que le sirva de referencia.

Estamos lejos de haber hecho un buen uso de los instrumentos que suministra la ley para la planificación urbana. Con frecuencia se crítica las deficiencias de la ley en esta materia; no obstante, las mayores deficiencias probablemente provienen del ámbito político, administrativo y hasta cultural. El sentido de la previsión y de la planificación no ha sido uno de los puntos fuertes de la cultura del costarricense.

Mal haríamos entonces en imputarles a las municipalidades falta de planificación en un sentido abstracto y descontextualizado. Las municipalidades, como representantes populares de los vecinos de un cantón, llegan en este aspecto hasta donde éstos deseen llegar. Es indispensable comprender que un plan regulador, más que un instrumento técnico y jurídico, es un instrumento político en el buen sentido de la palabra. Por medio de él se da un pacto entre la comunidad y el gobierno local sobre la forma en que se desea ordenar el territorio cantonal. Pero eso implica una participación activa, consciente y responsable del vecino en los asuntos de su territorio, cosa que aún no se ha logrado y que está aún en el ámbito de la aspiración, lo que indica que debe de trabajarse en este aspecto con más dedicación y esfuerzo de los que se han acometido hasta ahora.

### **Beneficios del plan regulador**

- Permite un mejor control por parte de las autoridades locales del territorio del cantón.
- Crea zonificación que disminuye los impactos negativos de muchas actividades.
- Permite un mejor equilibrio entre los intereses privados y

los de comunidad.

- Provee seguridad jurídica y confianza al inversionista.
- Relación armónica entre los diversos usos de la tierra.
- Conveniente acceso de las propiedades a las vías públicas.
- División adecuada de los terrenos.
- Reservas de espacios para uso público.
- Rehabilitación de áreas y prevención de su deterioro.
- Seguridad, ornato y salubridad en las construcciones

#### **Naturaleza del plan regulador<sup>4</sup>**

La naturaleza del plan regulador general, se ha convertido en una cuestión tan debatida y delicada, que la sola enunciación de algunas soluciones propuestas, da idea de la abundancia de opiniones al respecto.

Por casi medio siglo, el plan regulador en la legislación italiana, venía aprobado por ley, por lo que la naturaleza jurídica relativa a sus normas, no podía evidentemente ser puesta en discusión.

No fue sino a raíz de la promulgación de la ley número mil ciento cincuenta, que ha comenzado a examinarse por parte de la jurisprudencia y la doctrina su naturaleza.

Según Spantigati el problema de la naturaleza del plan regulador general, depende evidentemente del problema de teoría general del derecho, de la clasificación de los actos jurídicos y en particular del concepto que se tenga de las características de los actos normativos.

Las teorías al respecto hacen referencia, al carácter general o abstracto de las normas, al carácter innovativo y original con relación al derecho preexistente, o en su lugar, sobre el criterio positivo que cada sistema jurídico tiene, es decir, cuales son los actos a los cuales el ordenamiento jurídico atribuye carácter de norma, prescindiendo del hecho que sean actos generales abstractos, originales, innovativos, etc.

Con el propósito de dar una solución al problema planteado, se han presentado tres teorías fundamentales.

- La primera sostiene que se trata de un acto normativo.
- La segunda que se trata de un acto administrativo.

- La tercera que se trata de un acto en parte normativo y en parte administrativo (mixto).

Según Mazzarolli, las teorías anteriores pueden resumirse como sigue:

1. El plan regulador, es un acto del Estado, la participación de la Municipalidad, se agota con la simple preparación del proyecto.
2. El plan regulador general, es, por su contenido, un acto complejo del Estado y de la Municipalidad, al cual se le da eficacia normativa mediante el decreto de aprobación presidencial.
3. El plan regulador general es un acto, en el cual su contenido está determinado por la Municipalidad, pero sus efectos constitutivos son referibles a un acto del Estado.

La tesis primera se funda, prevalente-mente sobre el tenor literal del texto legislativo y sobre consideraciones de orden práctico.

A esta teoría se le ha objetado fundamentalmente que si así, se concibe la naturaleza del plan regulador, viene amenazarse la atribución constantemente afirmada en textos de ley, a la Municipalidad de proveer a la disciplina de la materia urbanística, en el ámbito del propio territorio.

La tesis segunda sostiene que el contenido del plan regulador viene determinado fundamentalmente, mediante dos deliberaciones, una de la Región y otra de la Municipalidad.

La deliberación de la Municipalidad, debería considerarse, como la primera deliberación, en el conjunto del procedimiento formativo del plan regulador, destinado a ser confirmado o modificado por la sucesiva deliberación regional, dando entre las dos, vida a un acto complejo, que bajo el aspecto formal, constituirá el objeto del sucesivo decreto presidencial de aprobación.

La tesis tercera, reconoce la deliberación Municipal como el único acto por el cual puede ser establecido el contenido del plan regulador general, pero afirmando que la constitutividad de los efectos, son referibles enteramente al decreto presidencial, y sostiene por consiguiente que el acto de adopción del plan regulador, de parte de la Municipalidad, entra en la fase preparatoria del procedimiento.

Una cuarta posición sostiene que la fase constitutiva del procedimiento se agota con la deliberación de la Municipalidad de

adopción del plan regulador general; el decreto de aprobación no sería otra cosa que una aprobación en sentido formal propio.

Según el gran jurista Massimo Severo Giannini, en un primer momento, el plan regulador general, era considerado acto normativo, en el sentido de que este plan debería contener normas productivas de derechos, obligaciones y deberes en relación al privado, titular del derecho real, dentro del perímetro del plan regulador general, en otras palabras establecer vínculos a la propiedad privada.

Posteriormente el mismo Giannini, prefiere considerar la naturaleza del plan regulador general, como acto administrativo general. Inmediatamente a esta concepción aparece la del profesor Sandulli, quien excluye la calificación de general, considerándolo un acto administrativo puntual, al respecto dice: "es cierto que el plan regulador general no es acto normativo, más bien un acto destinado a satisfacer intereses políticos concretos y puntuales, en cuanto se resuelven en la inmediata creación de vínculos reales sobre inmuebles, comprendidos dentro del plan. No son actos innovativos del ordenamiento jurídico en cuanto que lo que hacen es introducir modificaciones a situaciones subjetivas, producidas por el ejercicio de un poder concreto que el ordenamiento jurídico, reconoce a la Administración, no introducen innovaciones en el sentido que rige el cuerpo social. Por lo anterior sostiene, está fuera de toda duda que se trata de un procedimiento administrativo, es sin embargo un error encontrar el carácter de procedimiento general no teniendo el plan por destinatarios una generalidad no especificada de sujetos, pero teniendo como todos los actos que operan consecuencias en el campo del derecho real, la función de interesar algunas veces en modo peculiar bienes inmuebles específicamente determinados y los titulares presente o futuros de tales bienes.

Según Virgilio Testa podemos definir el plan regulador general como el acto administrativo, que determina cual será la futura configuración de una zona y establece los vínculos u obligaciones a los bienes privados necesarios para actuar, tomando en consideración, las condiciones peculiares del ambiente, clima, conformación del suelo, tradiciones, costumbres etc. y de las exigencias de la población, valorados según un régimen de vida progresivo.

Para Ítalo di Lorenzo el plan regulador general, es el acto administrativo general, que no contiene solo prescripciones de carácter programático, sino también prescripciones que determinan el surgimiento inmediato de vínculos sobre la propiedad,

limitaciones "alio jus aedificandi" que vienen subordinados a las superiores exigencias de interés público. Ortolani considera el plan regulador general, un acto administrativo normativo, por lo que precisa que el plan regulador general venía adscrito a la categoría de reglamentos delegados.

L. Alibrandi niega la naturaleza normativa del plan regulador general al sostener que el plan carece de generalidad y abstracción. Sandulli afirma que los actos a contenido normativo, son caracterizados por la generalidad y la abstracción de las propias disposiciones, las cuales por eso asumen el título de normas.

En el caso en cuestión, vienen a examinarse disposiciones destinadas a satisfacer un singular interés público concreto, que no es la función propia de los actos normativos, Fraga G. sostiene que el plan regulador general, no es producto solamente de la Autoridad Gubernativa por simple propuesta de la Municipalidad interesada, sino que es más bien un acto complejo, resultado del concurso de la voluntad de la Autoridad competente a la aprobación y de la Municipalidad, la cual no formula simples propuestas, sino que adopta verdaderas y propias deliberaciones.

Spadaccini manifiesta que el plan regulador general es un acto administrativo, que contiene no solamente prescripciones de carácter programático, realizables por medio del plan particularizado, sino que mediante la división del territorio en zonas, la indicación de las principales vías de comunicación y la individualización de las áreas destinadas a satisfacer exigencias de interés público, que contiene también disposiciones o prescripciones que determinan el surgimiento inmediato de vínculos a la propiedad privada.

## **Formación del plan regulador<sup>5</sup>**

### **a. Nómina del proyectista**

La misma puede recaer en una oficina técnica de la municipalidad, que sería lo más viable por el conocimiento que tiene de su competencia territorial, o en un profesional particular, ajeno o extraño a la Administración.

La razón de esta potestad discrecional, se debe a que se quiere evitar que las municipalidades en un determinado momento, se encuentren en dificultades para hacer la nómina, por carecer de personal capacitado.

En nuestro ordenamiento, según pudimos constatar, la preparación

del plan regulador de las municipalidades, viene encargada a una oficina de la Dirección de Urbanismo.

**b. Deliberación de la adopción del plan**

La Municipalidad debe proceder, a la adopción del proyecto del plan regulador general, y esto lo cumple nuestra legislación, al convocar a una audiencia pública, a los ciudadanos, o por medio del Diario Oficial

Es el momento, para que los particulares y las instituciones que se consideren afectadas, presenten sus consideraciones, en forma verbal o escrita.

**c. Aprobación del proyecto de plan, por la Dirección de Urbanismo**

Esta aprobación, viene realizada, en los casos en que el proyecto no se hubiera originada en dicha oficina toda vez que la disposición, no tendría sentido, que una misma instancia, apruebe lo que ella misma ha preparado

De los procesos de formación del plan regulador general, este es el que presenta los mayores problemas y los mayores inconvenientes, entre la Dirección de Urbanismo y las municipalidades, pues cada una quiere hacer valer única y exclusivamente sus consideraciones técnicas y legales.

La doctrina italiana, se inclina en este punto a manifestar, que deben ser más atendibles las consideraciones de las municipalidades, sobre la base de que son ellas, quien realmente, conocen los problemas los límites y otras variables de sus comunidades.

En nuestra legislación, lamentablemente sucede lo contrario. Las consideraciones anteriores, han dado lugar a que se sostenga que la adopción de parte de las municipalidades del plan regulador general, revisten carácter preparatorio<sup>5</sup> en relación al sucesivo desarrollo, hasta que se produzca su aprobación formal definitiva. Cuando la administración entiéndase la Dirección de Urbanismo, pretende modificar el proyecto del plan redactado y deliberado por la municipalidad, el procedimiento como es natural, sufre alteraciones. La doctrina italiana sostiene que el proyecto de plan regulador general no debe ser modificado o variado por la Administración, pues esto implica, una grave lesión a la esfera de la autonomía municipal urbanística.

La legislación costarricense, sostiene una posición contraria, al establecer en el art. 18 de la Ley de Planificación Urbana lo siguiente:

"La Dirección de Urbanismo podrá negar la aprobación de partes del plan o sus reglamentos, respaldado en principios legales o técnicos, cuya vigencia sea de absoluto interés nacional o regional. De no acogerse los reparos hechos, por la municipalidad, quedará en suspenso sólo la parte objetada, sin perjuicio de que la corporación inconforme haga uso de los recursos establecidos en el artículo 13 o se avenga a someter la controversia a la decisión de la comisión conciliadora que las partes convengan constituir para el caso".

**d. Adopción formal**

La que en nuestra legislación urbanística se produce, cuando se obtenga la mayoría absoluta de votos, por parte de la municipalidad.

**e. Publicación en la Gaceta Oficial**

La doctrina italiana, sostiene que la publicación del plan regulador, puede darse en forma completa o por extractos, como sucede en la mayoría de los casos, por razones prácticas.

Una vez cumplida la fase de publicación, el plan regulador se considera entrado en vigor, por lo que corresponde precisar cuales son los efectos jurídicos que se producen, con su aprobación.

En primer lugar se señala, la obligación de los particulares de solicitar el permiso de construcción, reconstrucción o modificación del territorio municipal.

Se considera el efecto jurídico más importante.

**f. Obligación de respetar las prohibiciones**

Los propietarios de los inmuebles tienen la obligación de observar en las construcciones, modificaciones o transformaciones, las líneas y las prescripciones señaladas en las zonas, por el plan regulador general.

Lo que nos permite afirmar, que el plan regulador general, constituye el principal instrumento de regulación, normación y control edilicio, así como el que permite un progresivo desarrollo

de la planificación urbanística.

La doctrina italiana manifiesta que las disposiciones del plan regulador, se pueden dividir en dos grandes grupos; imperativos, que son las que limitan derechos del particular y, programáticas, entendiéndose por ellas simples manifestaciones o indicaciones.

El problema de mayor relevancia, es sin lugar a dudas, el concerniente a la naturaleza de las obligaciones el cual ha sido discutido ampliamente en doctrina y jurisprudencia.

Al respecto existen dos teorías:

a.-Algunos autores sostienen que las obligaciones impuestas por el plan regulador general, no tienen carácter expropiatorio, por lo tanto la imposición de los mismos, no podría dar lugar a la indemnización a favor del propietario del inmueble, toda vez que las prescripciones del plan regulador general, aún cuando imponen prohibiciones de construir, total o parcial, no determinaban en ningún caso el trasferimento coactivo de la propiedad privada.

b.-Para otros, la obligación impuesta por el plan regulador general, contiene efectivamente contenido expropiatorio, por lo tanto cuando se impongan, deben dar al propietario el derecho a la indemnización.

Los sostenedores de esta teoría manifiestan que no es legal, sacrificar en base al interés público sin ninguna reparación, bienes de propiedad privada.

Agregar que si bien es cierto, las obligaciones impuestas por el plan regulador general, no determinan un transferencia coactivo de la propiedad privada lo cierto es que la comprimen, a tal punto, que la dejan sin contenido perdiendo por lo tanto, todo valor comercial.

Claro es que estas obligaciones que se derivan del plan regulador general no pueden encuadrar en el esquema de la disposición constitucional; crean más bien una situación de expropiación de hecho por lo tanto mucho más grave que la que se deriva de una expropiación legal; toda vez que la expropiación legal, determina el inmediato derecho a la indemnización mientras que las obligaciones del plan regulador general anulan de hecho, el derecho de propiedad, prorrogando en un tiempo indefinido el eventual derecho a la indemnización, ocasionando con esto una desigualdad jurídica, entre los particulares.

Es importante hacer alusión, para una mejor claridad a la

sentencia número 55 de 29 de marzo de 1968 de la Corte Constitucional italiana. Según la Corte Constitucional, la ley urbanística, prevé la indemnización, según el valor venal de la propiedad privada o del inmueble, cuando a los mismos venga impuesto un trasferimiento por finalidad urbanística.

Una vez, reconocido el derecho a la indemnización, éste debe racionalmente ser referido a un tiempo determinado de operatividad.

De ahí que el tiempo en que se debe llevar a cabo la expropiación, representa en el ordenamiento jurídico, una garantía esencial, y es sobre la base de ésta, que se debe estudiar el problema de constitucionalidad de las obligaciones a la propiedad privada o tiempo indeterminado sin derecho a una indemnización.

Los vínculos impuestos por la ley urbanística, comprimen la propiedad privada, de tal manera que pierde su contenido y no se estipula la indemnización, porque no se ha producido un trasferimiento.

La Corte insiste en que el instituto de la propiedad privada, está garantizado por la Constitución Política, correspondiendo a la ley, regular los modos de adquisición, disfrute, usos, así como establecer sus límites. La Corte Constitucional en esta sentencia, ha observado que tal garantía es disminuida, cuando actos de imposición independientemente de la forma, conduzcan tanto a un trasferimiento total o parcial del derecho de propiedad, o cuando dejen sin contenido el mismo derecho.

Sobre la base de estas premisas, la Corte Constitucional, ha declarado que es inconstitucional, la disposición de la ley de planificación urbanística con relación al artículo de la Constitución Política, en la parte en la cual no prevé, indemnización por la imposición de limitaciones operantes a tiempo indeterminado, a la propiedad privada, cuando las mismas tengan carácter expropiatorio en el sentido indicado por esta Corte en la sentencia.

Y para concluir, consideramos oportuno enumerar el art. 22 de la Ley de Planificación, de nuestra legislación que establece

"Ninguna de las limitaciones a la propiedad que esta ley establezca como cargas o servidumbre del régimen urbano que son, precisan de inscripción en el Registro Público, ni darán lugar a indemnización alguna, excepto en aquellos casos en que

expresamente lo disponga esta ley.

No fue sino hasta 1994 que nuestra Sala Constitucional declara inconstitucional el artículo antes mencionado al respecto manifiesta:

"Se anula por inconstitucional el artículo 22 de la Ley de Planificación Urbana número 4240 de 15 noviembre de 1968 y sus reformas. Esta sentencia es declarativa y sus efectos retroactivos a la fecha de promulgación de esa norma, salvo los derechos adquiridos de buena fe". Boletín Judicial Ns 4 de 6 de enero de G 1994".

### ***Tipos de planes<sup>6</sup>***

Como se indico, en España se contemplan tres tipos básicos de plan, a saber el Plan Nacional, los Planes Directores Territoriales de Coordinación y los Planes Generales municipales con las Normas Subsidiarias, los cuales se dan a nivel municipal.

Existen también los instrumentos de planeamiento establecidos por la legislación autonómica que puede sustituir los planes municipales de ordenación.

La ley del Suelo español es bastante minuciosa y regula con lujo de detalles la forma, tiempo, finalidades, y competencias tanto de las Comunidades Autónomas (C.C.Á.A.) como de los municipios para la realización de los planes urbanísticos.

Nuestra Ley de Planificación urbana es sumamente general contempla solamente dos tipos posibles de Planes: Nacional de Desarrollo (ya comentado) y el Plan Regulador. (1) Pese a que nuestra ley no contempla los planes regionales, se ha utilizado esta denominación en atención a la directriz gubernamental en Decreto Ejecutivo No 12590-P del 11 de mayo de 1981.

Única directriz conocida el momento en materia urbanística, de la cual se obtuvo la formulación del GAM el cual fue comentado en el Capítulo Del Régimen Jurídico del Suelo" Sección A <sup>n</sup> Concepto de Uso del Suelo.

Respecto de los planes reguladores nuestra Ley de Planificación Urbana conforme al contenido del artículo 169 Constitucional reconoce la competencia y autoridad de los municipios planificar y controlar el desarrollo urbano dentro de los límites de su jurisdicción territorial, sin perjuicio de poder extender los efectos del plan en todo o en parte sobre cantones colindantes,

basándose en calificadas para establecer un determinado contralor, sin que la ley llegue a definir razones calificacias.

Si bien omisiones en nuestra ley, ejemplo de ellos es la indefinición para el financiamiento de los planes reguladores también existe en su articulado normas imperativas como la transcrita, que al final de no logran su imperio, ya que, no existe sanción aplicable en caso de transgresión de esta norma o de la totalidad de la ley. Indica así mismo, la Ley de Planificación Urbana los mínimos requeridos para la formulación del plan regulador.

Dichos mínimos los entendemos como las finalidades que todo plan local debe para definir a través del mismo instrumento las políticas cantonales. Proyecciones de desarrollo, conocimiento de la población existente y las proyecciones para el crecimiento demográfico así como el establecimiento de la densidad poblacional que cada zona podrá soportar en relación de uso actividad implicando con ello la clasificación y calificación del suelo, la distribución espacial de las funciones de la ciudad, sean residenciales, industriales, comerciales, recreo, públicas etc., implicará el conocimiento y localización de las vías públicas, terminales de transporte, servicios y facilidades comunales: agua potable, alcantarillado sanitario, rellenos sanitarios para desechos sólidos, estableciendo en el documento las realidades existentes en el marco territorial que se abarca, las proyecciones a medio y largo plazo, así como las áreas de reserva.

### **Deficiencias y escollos de los planes reguladores'**

A pesar de que la ley de creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, de 1954, le atribuye a éste la enorme obligación institucional de "preparar planes reguladores para todos los conglomerados urbanos de la nación", muy pocos aportes se conocen de esos primeros años de la planificación territorial en Costa Rica. Fue a finales de la década de los sesenta que el país dio su primer gran paso -hasta hoy el mayor- en materia de planificación urbana con la promulgación de la Ley de Planificación Urbana, la cual, según algunos críticos, es atribuible al proceso de reformas producidas por el movimiento revolucionario de 1948 y, según otros, es consecuencia de la fuerte influencia de Cepal sobre los gobiernos latinoamericanos de esa época. Sin importar el motivo que le dio origen, esta ley, a

pesar de sus posibles deficiencias, se ha convertido en un ordenado y sistematizado cuerpo legal cuya finalidad es establecer las normas en el campo del ordenamiento territorial.

Debemos considerar la planificación urbana como un instrumento de información, orientación, coordinación y adaptación a circunstancias siempre en evolución, conformando un instrumento no rígido, pero la realidad local y la confrontación de fuerzas dentro de las municipalidades y, en general, del territorio nacional no le han permitido demostrar su eficiencia.

Este breve análisis de los planes reguladores debe iniciarse afirmando que muchos de ellos se han iniciado con base en un cartel de licitación que no contenía todos los aspectos que se debe abordar en un plan, por lo que se han dado casos en los cuales no se avanza más allá del diagnóstico; en otros, los profesionales contratados se niegan a presentarse a las audiencias públicas argumentando que el contrato no los obliga, no soportando algunos de ellos- las críticas y resultados de la audiencia y dejando relegado el plan.

Todo proceso de planificación, incluida la urbana, tiene una parte de *diagnóstico-pronóstico-propuesta* y otra conformada por los *mecanismos de control, evaluación e implementación periódica de los planes*. Es corriente que para la primera parte se contrate los servicios de un impresionante y altamente especializado grupo profesional multidisciplinario, pero -contrastante y discriminatoriamente- en la segunda no se invierte ni siquiera lo mínimo, desembocando esto en que la aplicación de los planes reguladores se le termina asignando a personal no calificado o no preparado para ello, el cual interpreta a su manera y muchas veces erróneamente las normas ahí contenidas, a lo que se suma la alta rotatividad de los pocos profesionales ligados a esta materia contratados por los entes ejecutores, o sea, las municipalidades. Mientras unos trabajan con sofisticados y modernos equipos de computación los otros lo hacen a punta de papel y lápiz.

Otro de los problemas de los planes reguladores es el irrespeto que las instancias políticas municipal y nacional tienen hacia ellos, muchas veces en aras de complacer apetencias de los variados grupos de presión -tanto económicos como sociales-, a lo que se añade que la planificación urbana no ha sido, ni hay expectativas de que lo sea, una prioridad del gobierno central salvo las contadas intervenciones en la promulgación de la Ley de Planificación Urbana y del Plan Regional Metropolitano GAM. Esto a pesar de que es bien sabido que los problemas urbanos actuales no han crecido más gracias a los instrumentos de planificación vigentes.

Debido a la materia que tratan, los estudios para implantar un plan regulador muchas veces pierden el sentido de oportunidad al sobrepasar el tiempo de los períodos administrativos de los concejos municipales que se interesaron en su adopción. Cuando éstos son sustituidos se pierde parcial o totalmente el interés en el trabajo realizado y en reiteradas oportunidades se deja de lado su puesta en vigencia. En la planificación, por ser un proceso socio-económico de profundo contenido político, es notorio el distanciamiento entre las formulaciones propuestas y los resultados alcanzados; así, por la desidia de los encargados por los municipios, y por la falta de recursos para complementar los planes reguladores, se deja sin efecto interesantes y vitales proyectos contenidos en éstos. Ejemplos hay muchos, pero baste citar dos que ni siquiera llegaron a la etapa de diseño: (1) un proyecto para construir una calle-dique (propuesta por el Plan de San Isidro de El General) con sentido norte-sur que, partiendo de la Carretera Interamericana a la altura del puente sobre el río San Isidro, llegara hasta la carretera a Dominical -esta propuesta, además de comunicar de forma directa ambas carreteras, pretendía proveer un acceso más expedito al hospital local y, a la vez, servir de dique de contención de las periódicas crecidas del río dicho-; y (2) un proyecto que pretendía eliminar los desbordamientos desviando las aguas de ese mismo río hacia una cuenca vecina.

Los planes reguladores no muestran una verdadera integración a causa de la eliminación de los mecanismos de integración contenidos originalmente en la Ley de Planificación Urbana (artículo 65). Y es que al eliminarse, mediante el anterior Código Municipal, los aportes municipales para el mantenimiento de la Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana, se debilitó totalmente la existencia de ese órgano especial intermunicipal, pasando a concebirse -por lo menos en la parte central del país- de forma aislada las regulaciones urbanas y tomándose únicamente en cuenta intereses muy parciales y localistas.

Parte del fracaso, o de los problemas, de los planes reguladores se debe a la idiosincrasia del costarricense, sobre todo en aspectos de participación comunal. La escasa presencia de los ciudadanos en audiencias públicas a las que se ha convocado insistentemente es notable -a algunas ni siquiera han llegado los regidores y síndicos municipales. La falta de participación ciudadana ha hecho que algunos planes reguladores lleven únicamente los aportes del grupo de profesionales que lo propuso y que no expresen las verdaderas aspiraciones de la población, la cual se ve obligada a aceptar lo que se podría calificar como imposiciones contenidas en el plan. Otro problema afrontado por

los planes reguladores es que sus enunciados son principalmente preventivos y no curativos, y es harto conocido que el ciudadano no le asigna un gran valor a la prevención.

Los planes tampoco han cumplido a cabalidad con los contenidos que obligatoriamente le impone la Ley de Planificación Urbana en sus artículos 16 y 20; hay ausencia de elementos tendientes a lograr -entre otros- la reserva de suficiente espacio para futuros usos públicos y la rehabilitación de áreas deterioradas en la ciudad, y se carece de estudios sobre circulación y vialidad.

Influye también negativamente en la vigencia y actualidad de un plan regulador la diversidad de entidades encargadas de la administración de los servicios públicos y la infraestructura; y es notoria la falta de coordinación entre éstas y las mezquinas actitudes de estricta separación de sus campos de acción.

La propuesta contenida en la Ley de Planificación Urbana (artículo 59) para conformar la oficina, comisión o junta de planificación para aplicar y administrar el plan regulador, sólo ha sido cumplida en pocos casos, pero estas juntas lamentablemente están supeditadas o tienen menos poder de decisión que las famosas comisiones municipales de obras.

Es evidente la deficiencia de los planes reguladores en cuanto a sanciones para los infractores de las normas contenidas en éstos, pero la misma no es atribuible a los planes mismos sino que tiene su origen en la Ley de Planificación Urbana. Ante esta carencia, y para poder sancionar, hay que recurrir a otros cuerpos jurídicos.

Pese a todos los problemas de origen técnico, metodológico o teórico-, lo cierto es que los planes reguladores han servido como mecanismo para controlar la desmedida y voraz usurpación del espacio natural y la inadecuada proliferación de desarrollos urbanísticos en zonas alejadas de los servicios más elementales o fácilmente calificadas como prematuras.

A pesar de todo lo señalado el panorama no es desalentador, ya que el actual cuerpo legal y reglamentario puede encausar y respaldar una planificación urbana en los niveles nacional y local. Lo que hace falta es que, para lograr los objetivos tendientes a beneficiar a toda la sociedad, se dote de recursos económicos a todos los mecanismos encargados.

## **JURISPRUDENCIA**

### **Plan regulador- Protección ambiente<sup>8</sup>**

En todo caso, la Sala debe señalar al abogado recurrente que, -

como debe ser de su conocimiento -, toda inconformidad del plan regulador de cita - *norma de alcance general que instrumentaliza la protección del ambiente* -, con el orden constitucional, podrá ventilarse a través de la acción de inconstitucionalidad, en los términos que lo regula la Ley de la Jurisdicción Constitucional, si se presentan los supuestos allí establecidos. Finalmente, y en torno a las objeciones que en los distintos amparos el recurrente también introduce contra el plan regulador, la Sala debe señalar que, los planes reguladores promovidos por los gobiernos locales pueden válidamente ampliar los estándares mínimos establecidos por los reglamentos aprobados por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo que solo rigen en *defecto* de aquellos, debiendo tenerse presente que, los planes reguladores son importantísimos instrumentos de planificación urbana y por ende, de protección del ambiente y de las zonas demaniales de la Nación - artículo 50 constitucional - y que, la amplia legitimación que el Derecho de la Constitución establece en materia ambiental es para su protección y, de manera alguna, para restringir aquella. En virtud de lo anterior, el amparo resulta improcedente y así debe declararse.

#### **Alcances y competencias de los gobiernos locales<sup>9</sup>.**

La planificación urbana, es una competencia esencialmente local, según se desprende de lo dispuesto en los numerales 169 de la Constitución Política y 15 de la Ley de Planificación Urbana, número 4240 de quince de noviembre de mil novecientos sesenta y ocho y sus reformas.- La jurisprudencia constitucional, invocada también en este asunto, es conteste con esa afirmación, y reconoce el papel preponderante de las Municipalidades para aprobar y poner en marcha planes reguladores, con el fin de ordenar el desarrollo urbano de cada Cantón (véanse, por todas, las sentencias de la Sala Constitucional números 6419-96, 4957-96, 6706-93, 5306-93 y 5097-93).- Por eso, la zonificación implantada en los reglamentos respectivos, vincula jurídicamente, tanto a la entidad que los emitió, como a los particulares, quienes están sujetos a sus disposiciones y limitaciones, pues éstas integran -en tanto resulten razonables-, el contenido esencial del derecho de propiedad privada.- Al respecto, los artículos 28, 29 y 30, de la Ley 4240, establecen: **"Artículo 28.- Prohíbese aprovechar o dedicar terrenos, edificios, estructuras, a cualquier uso que sea incompatible con la zonificación implantada. En adelante, los propietarios interesados deberán obtener un certificado municipal que acredite la conformidad de uso a los requerimientos de la**

**zonificación.** Los usos ya existentes no conformes, deberán hacerse constar también con certificado que exprese tal circunstancia. Cada Reglamento de Zonificación fijará la fecha a partir de la cual dichos certificados serán obligatorios (énfasis agregado).

**Artículo 29.** Sin el certificado de uso correspondiente, no se concederán patentes para establecimientos comerciales o industriales. En caso de contravención, se procederá a la clausura del local, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que se incurra. **Artículo 30.-** En uso no conforme, sólo podrá transformarse en otro compatible o concordante con la zonificación. El Reglamento precisará las condiciones y requisitos a que deberá sujetarse ese y cualquier otro cambio de uso, lo mismo que la admisión calificada de excepciones o variantes" De esas disposiciones, se desprenden en lo que aquí interesa, las siguientes conclusiones: en primer lugar, que cuando exista un Plan Regulador, cualquier utilización de los terrenos debe ser conforme con la zonificación instaurada; en segundo, que el certificado de uso debe emanar necesariamente de la Municipalidad del Cantón en donde se ubique el bien; en tercero, que sin ese documento, no es posible ejercer ninguna actividad comercial o industrial; y por último, que en caso de existir usos no conformes, de acuerdo con la ley, éstos sólo podrán transformarse en otros concordantes con el reparto por zonas existente.- En esa línea de pensamiento, en virtud de que el oficio UR-326 en que se apoya la inconforme, no emanó de la Municipalidad, sino del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), no se advierte cómo podría resultar ilegítimo o indebido, el rechazo de las modificaciones pretendidas, pues éstas no cumplen con los requisitos para ello.- Además, la compañía acepta sin ambages, que no cuenta con un certificado **municipal** de uso de suelo, y soslaya que en materia urbanística, la actividad desplegada por aquel Instituto, no puede sustituir la del ente local, cuando la ley otorga a este último, una atribución concreta y específica, como lo es la emisión de los certificados de uso de suelo.- Así lo señaló la Sala Constitucional, en la sentencia 6703-93, de las quince horas veintiún minutos del veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y tres: "Dentro de lo que puede denominarse la organización administrativa del urbanismo en nuestro país, la Dirección de Urbanismo -adscrita al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo-y la Oficina de Planificación (hoy día Ministerio de Planificación y Política Económica) son los órganos encargados de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, a través del cual, se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas.- Dicho Plan -que concretamente es elaborado por la Dirección y propuesto por la Junta Directiva del Instituto- debe incluir estudios técnicos sobre el factor de población con

proyecciones de crecimiento a nivel nacional, regional y urbano, sobre el uso de la tierra con planes sobre la extensión y formas de aprovechamiento de las porciones requeridas para desarrollo urbano, el desarrollo industrial, vivienda y renovación urbana, servicios públicos y ubicación en general de los proyectos sobre transportes, entre otros.- Además, la Dirección de Urbanismo funciona como órgano asesor de las municipalidades a los efectos de preparar, aplicar y modificar el Plan Regulador municipal o local y sus Reglamentos antes de su adopción definitiva.- Sin embargo, lo expuesto debe entenderse como el límite formal de los grandes lineamientos, normas técnicas o directrices generales conforme a las cuales deben los gobiernos locales elaborar sus respectivos planes reguladores y los reglamentos de desarrollo urbano correspondientes, pues no es posible pretender que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se elabore y ponga en práctica íntegramente por el Gobierno Central, sin la intervención directa de las municipalidades en esa materia.- Tal situación atenta no sólo contra los más elementales principios de la lógica y la conveniencia, habida cuenta de que se trata de los intereses particulares de cada cantón de la República, sino también contra los principios constitucionales del régimen municipal, establecido por nuestra Carta Fundamental en los artículos 168 a 175. 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" .- La recurrente, si desea realizar las obras que le interesan, debe gestionar el certificado de uso de suelo, lo que no ha hecho hasta ahora, y por allí, no es posible invocar la violación al artículo 2 de la Ley N° 8220, y pretender que éste se le expida oficiosamente. El "Reglamento sobre la Simplificación de Trámites para los Ciudadanos de Santa Ana, Según Ley 8220", publicado en el Diario Oficial La Gaceta, N° 178 del diecisiete de setiembre de dos mil tres, dispone en su artículo 19, que: " Para todo trámite previo a la solicitud de permisos de construcción para proyectos de urbanizaciones, conjuntos habitacionales, hoteles, proyectos comerciales, condominios, vivienda, etc., deberán los interesados de presentar los requisitos y/o documentos que a continuación se detallan: 1- Solicitar a la Dirección de Ingeniería el uso del suelo llenando el formulario acompañando de una copia del plano catastrado y un juego de timbres de ₡100.00 (ciento (sic) colones netos) ", lo que no se ha cumplido. La intención clara y expresa de la compañía, es evitar la realización de ese trámite, y ello no resulta posible.- Ese documento, no sobra decirlo, habrá de emitirlo el Ayuntamiento, con vista en lo que dispone la Ley de

Planificación Urbana, el Reglamento de Zonificación y el Plan Regulador del Cantón, que es la normativa aplicable, sin que se encuentre vinculado por el oficio UR-326 del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, pues se trata de una atribución exclusiva, no sujeta en modo alguno, al criterio de dicha institución, como erróneamente se alega en el recurso de apelación que se analiza.- Se reitera, esa comunicación, no constituye, ni sustituye, el certificado de uso de suelo que debe emitir la Municipalidad al amparo de los Reglamentos por ella emitidos, y tampoco puede entenderse que el hecho de que éste haya servido de base para la construcción inicial de las bodegas, autorice de forma expresa o implícita, y menos aún incondicional, para remodelarlas o ampliarlas, con independencia del tiempo transcurrido desde entonces, pues aún si se considerara -cosa que no se acepta desde ningún punto de vista-, que ese es un certificado de los previstos en el artículo 28 de la Ley 4240, éste tuvo efectos temporales limitados, y fenecidos a la fecha, pues se expidió hace trece años y fracción. La Sala Constitucional, en un caso análogo al presente, explicó: " IV.- Certificados de uso del suelo.- Se alegan en el amparo los efectos jurídicos, en el tiempo, del certificado de uso del suelo. Este requisito, surge de los llamados reglamentos de zonificación, concebidos en el artículo 21 y desarrollados en los artículos 24 y siguientes de la Ley de Planificación Urbana. Concretamente, el artículo 28 señala que es prohibido aprovechar o dedicar terrenos, edificios o estructuras a cualquier uso que sea incompatible con la zonificación vigente; por ello, los propietarios deben poseer un certificado municipal que acredite la conformidad de uso y no se concederán patentes para establecimientos comerciales o industriales, sin el certificado de uso correspondiente". La institución del certificado del uso del suelo, si bien no había sido usada en Costa Rica, no es innovación jurídica, sino un instrumento esencial en el Derecho Urbanístico. La doctrina ha señalado que los planes urbanísticos son actos de autoridad con los cuales se disciplina el suelo, de manera que inciden sobre los derechos privados (derecho de propiedad) predeterminando los modos de goce y de utilización del bien y así se infiere de lo que disponen los cinco primeros artículos del Reglamento de Zonificación del Uso del Suelo. La normativa supone, en función de la zonificación, que todo inmueble tiene una vocación urbanística que está declarada en el plan director y por lo mismo, el artículo 12 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, deberá renovarse el permiso. Luego el

artículo 13 señala: "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 sentido de las normas citadas es evidente: la expedición del certificado del uso del suelo no puede asimilarse a una licencia de construcción, puesto que su valor se constriñe a definir la vocación del inmueble dentro del plan general vigente; y en caso de no utilizarse un permiso de construcción expedido legítimamente, dentro del año siguiente, implica su caducidad y el deber de renovarlo" (Sentencia N° 4336-99, del cuatro de junio de mil novecientos noventa y nueve).- **VIII**).- Es evidente, por otra parte, que de la nota UR-326, no se deriva ningún derecho adquirido, a levantar obras con total prescindencia de lo que indique el Plan Regulador del Cantón, ni surge una situación jurídica consolidada, que obligue a la Municipalidad a aceptar, a contrapelo de lo que ese Plan dispone, cualquier gestión de la Corporación de Supermercados Unidos S.A., en relación con las instalaciones que levantó en el lugar, hace más de diez años.- El Gobierno local, al rechazar los planos para las remodelaciones, no está dejando sin efecto aquel acto, ni tampoco está impidiendo la actividad actual del Centro de Distribución. De hecho, este Tribunal entiende que ni siquiera está negando definitivamente la realización de las obras.- Lo que dijo el Departamento de Urbanismo, y está muy claro, es que no va a decidir hasta tanto no se cumpla con solicitar y presentar el certificado de uso de suelo, lo cual es lógico y normal, pues primero debe determinarse si esas obras se ajustan o no, a la zonificación aprobada para esa porción de su territorio.- No es posible, por ende, hablar de que existe violación del principio de intangibilidad de los actos propios, o de la aplicación retroactiva del Plan, pues éste data como se dijo al inicio, del año mil novecientos ochenta y siete, valga decir, que es de fecha anterior incluso, al levantamiento de las primeras bodegas en el lugar.- Con todo, es necesario recalcar, que ni el oficio UR-326 del INVU, ni el permiso de construcción original, son actos de efecto continuado, que se reproduzcan cada vez que ingresa un camión al lugar, como tampoco lo sería un certificado de uso de suelo, que tiene una vigencia determinada, según lo expuesto.- **IX**).- Tampoco encuentra este órgano colegiado, que la Municipalidad de Santa Ana pretenda impedir mediante los actos impugnados, como se sugiere, el funcionamiento normal del lugar, y menos aún que se esté atentando contra la existencia misma de la sociedad que apela, lo cual no sólo no ha sido probado, sino que saca de toda proporción el asunto.- En realidad, se repite una vez más, la Dirección de Desarrollo y Control Urbano, lo único que

hizo fue rechazar unos planos, lo que no significa en modo alguno, que las bodegas existentes deban cerrarse. Tampoco es de recibo, el alegato de que la negativa de aceptar las ampliaciones solicitadas constituya una expropiación velada o una disminución excesiva a los derechos de propiedad, industria y comercio que garantiza la Constitución, pues hasta ahora no se ha impuesto ninguna limitación para su aprovechamiento.- Ahora bien, a lo largo de sus profusos alegatos, la recurrente ha pedido que se diga, que el caso de su Centro de Distribución (CEDI), es "una excepción al Plan Regulador que fue otorgada por la Municipalidad de manera implícita pero efectiva", y que si el uso se considera "no conforme", sería contrario a lo resuelto hace más de una década; también ha indicado que no se pueden "congelar" las instalaciones, ni impedirse el crecimiento del Centro y por ende de la empresa, pues esa decisión los obligaría a trasladarse.- Esas objeciones no son de recibo, y para ello, baste con acudir a la sentencia 6703-93 de la Sala Constitucional ya citada, que sobre alegaciones similares a las expuestas, dijo: "En cuanto a las violaciones constitucionales apuntadas al artículo 29 de la Ley de Planificación Urbana, debe indicarse que si, como ya se estableció, es posible limitar la propiedad privada por motivos de interés social mediante la implantación y puesta en marcha de planes reguladores, sin violar los principios constitucionales inherentes al derecho de propiedad, libre empresa o al de reserva de ley, tampoco es contrario a éstos, exigir el certificado de uso correspondiente a los interesados, a los efectos de conceder patentes para establecimientos comerciales o industriales, como tampoco la potestad otorgada a la municipalidad correspondiente para ordenar, en caso de contravención de ese requisito, la clausura del local, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que se incurra.- Dicha autorización debe entenderse sin embargo, en el sentido de que a los establecimientos comerciales o industriales que funcionen normalmente al momento de entrada en vigencia del Plan, no se les puede imponer el certificado de uso, porque tienen un derecho adquirido a seguir funcionando como lo estaban antes; eso sí, siempre y cuando lo estén de acuerdo a la Ley, y no al margen de ella (...) **la Sala considera que la Municipalidad sí está facultada para congelar el crecimiento del negocio o la actividad dentro de la zona en que el uso resulta incompatible, e incluso para ordenar su cancelación e indemnizar la lesión causada, y si la distorsión que hace el plan regulador es de tal magnitud que lo justifica, proceder entonces a iniciar las diligencias de expropiación ...**" (énfasis agregado) En la especie, no hay elementos que indiquen que los actos impugnados estén dirigidos a cancelar la actividad que desarrolla la recurrente, como se alega, pero es lo cierto que ésta debe ceñirse

a lo dispuesto en el Plan Regulador y demás normativa, legal y reglamentaria.- No corresponde a este Tribunal determinar, por la vía de este recurso, si el uso del bien es o no conforme con aquél, pues eso le corresponde a la propia Municipalidad, si se lo solicita el interesado. Por lo pronto, el rechazo de los planos se ajusta a derecho, pues incumplen con un requisito esencial insoslayable -el certificado de uso de suelo-; tampoco ocasionan una lesión al patrimonio, que resulte indemnizable, pues en ninguna forma expresan que el Centro ya no pueda operar en Santa Ana, o que deba trasladarse.- Esas alegaciones están, en el campo de la mera especulación, y exceden, por eso, la competencia de este órgano como jerarca impropio del ente local.- Lo que sí es cierto, es que el artículo 57 de la Ley de Planificación Urbana, prohíbe, "... realizar obras de construcción contra lo prescrito en la ley, los reglamentos y el respectivo permiso municipal ", y el 58.1 ídem, establece que: " Las Municipalidades no permitirán obras de construcción: 1) Cuando ellas no guarden conformidad por razones de uso, ubicación, retiros, cobertura y demás condiciones de la zonificación...", de forma que, lo actuado hasta ahora por la Municipalidad, no tiene otra finalidad que dar cumplimiento a lo allí establecido ."

**FUENTES UTILIZADAS**

---

Dirección Web <http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/> Teléfono 207-56-98  
E-mail: [cijulenlinea@abogados.or.cr](mailto:cijulenlinea@abogados.or.cr)

- 1 LEY N° 4240 del 15 de noviembre de 1968
- 2 LEY N° 7794 del 30 de abril de 1998.
- 3 INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORIA MUNICIPAL. Los planes reguladores en Costa Rica: Cantonales y costeros. [ en línea] Consultado el 5 de febrero del 2007 en :  
[http://72.14.209.104/search?q=cache:9xrAN3kV1v0J:www.ifam.go.cr/Pagina\\_IFAM/docs/planreg-cantcost2.pdf+plan+regulador&hl=es&ct=clnk&cd=2&ql=cr](http://72.14.209.104/search?q=cache:9xrAN3kV1v0J:www.ifam.go.cr/Pagina_IFAM/docs/planreg-cantcost2.pdf+plan+regulador&hl=es&ct=clnk&cd=2&ql=cr)
- 4 FALLAS, Olga Nidia. Naturaleza del plan regulador general. Revista Judicial N° 72. 1998. pp 9-12
- 5 FALLAS, Olga Nidia. Naturaleza del plan regulador general. Revista Judicial N° 71. 1998. pp 10-13
- 6 CHACON CATALAN, Adriana. Uso del suelo y planes reguladores en Costa Rica y España. Tesis para optar por el titulo de licenciada en Derecho. San Jose, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho. 1996, pp, 145-149.
- 7 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COSTA RICA. Deficiencias y escollos de los planes reguladores. [en línea]. Consultado el 5 de febrero del 2007 en: <http://www.una.ac.cr/ambi/Ambien-Tico/99/mora.htm>
- 8 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolucion N° 011659 de las diez horas seis minutos del once de agosto del dos mil seis.
- 9 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION II. Resolucion N° 333 de las catorce horas con treinta minutos del 28 de julio del 2006.