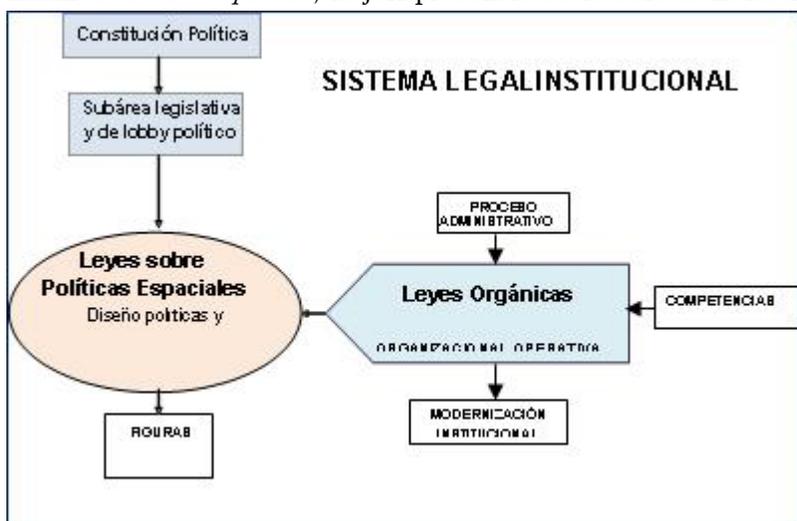


# Sistema legal institucional para la planificación regional urbana de la Gran Área Metropolitana

ROGELIO PALOMO

El sistema legal institucional del proyecto Planificación Regional Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam) comprende tres áreas íntimamente relacionadas: el nivel de definición superior constituido por la Constitución política, la jurisprudencia de la Sala Constitucional y la acción promulgadora de la Asamblea Legislativa; el conjunto de legislación orgánica que crea las oficinas del estado, su organización, operatividad o funcionalidad, y la legislación para políticas espaciales, que es un subconjunto diferenciable dentro de la legislación orgánica que puede denominarse legislación espacial, caracterizada por la existencia de normas que regulan el uso del suelo a escala comunal, local, regional y nacional. Este subconjunto de normas mantiene las políticas espaciales mediante el diseño y estrategia de su implementación, pero debido a su falta de aplicación cabal se hace necesario incursionar en la producción de figuras legales transables (entre instituciones centrales y locales, entre locales, y entre centrales). Hay dos conjuntos de



referencias principales del marco jurídico e institucional: el universo institucional del ordenamiento urbano, en el que las leyes se pueden agrupar en seis conjuntos a partir de tres competencias (ver diagrama), y otra serie de referencias tomadas del Plan Gam elaborado por Prugam (listadas después del diagrama):

DIAGRAMA GENERAL INSTITUCIONAL DEL ORDENAMIENTO URBANO

ORDENAMIENTO TERRITORIAL NACIONAL	PLANIFICACION URBANA LOCAL, CANTONAL Y NACIONAL	ORDENAMIENTO URBANO COMPLEMENTARIO Y ESTABLECIDO	ADMINISTRACION LOCAL Y PRESTACION DE SERVICIOS BASICOS Y SOCIALES	SECTOR DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS	CALIDAD DEL ENTORNO CONSTRUIDO Y NATURAL
MIDEPLAN MINAE INVU	MIDEPLAN INVU	COLEGIO FEDERADO DE INGENIEROS Y ARQUITECTOS INSTITUTO GEOGRAFICO NACIONAL DIRECCION GENERAL DE AVIACION CIVIL	MUNICIPALIDADES IFAM	MIVAH, MIDEPLAN BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA, INVU MINISTERIO DE SALUD INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL	MINISTERIO DEL AMBIENTE Y ENERGÍA MINISTERIO DE SALUD
CATASTRO MULTIFINALITARIO	DIRECCION DE URBANISMO (Área de Planificación Urbana)	SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION (SINAC) INSTITUTO DEL DEPORTE (ZONAS VERDES Y DE RECREACION) INSTITUTO COSTARRICENSE DE TURISMO	OFICINA DE CATASTRO	AyA, ICE, IFAM, INS	SISTEMA NACIONAL DE AREAS DE CONSERVACION (SINAC)
MOPT, ICE, ICT MAG, IDA	MUNICIPALIDADES	MOPT COMISION NACIONAL DE PREVENCIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS	AYA, CNFL, OTRAS EMPRESAS DE ELECTRICIDAD, MOPT MINISTERIO EDUC P (ZONAS ESCOLARES) MINISTERIO DE SALUD (ZONAS DE SALUD) INSTITUTO DEL DEPORTE (ZONAS VERDES Y DE RECREACION)	OFERENTES Y AUTORIZADAS DE VIVIENDA. INFOCOOP, IDA, APSE SISTEMA BANCARIO NACIONAL FUNDACION COSTARRICA CANADA, OTRAS	INSTITUTO COSTARRICENSE DE ACUEDUCTOS Y ALCANTARILLADOS ICE

POLITICAS  
 DISEÑO DE PLANES Y DE SU SUPERVISION, SOPORTE  
 TECNICO, APOYO Y EJECUCION

Fuente: Marco jurídico que sustenta la planificación urbana en Costa Rica (Mideplan 2000).

El autor, arquitecto y coordinador de la Comisión de Urbanismo del Colegio de Arquitectos de Costa Rica, es coordinador del sistema legal institucional del proyecto Planificación Regional Urbana de la Gran Área Metropolitana (Prugam).

Otras referencias tomadas del Plan Gam son las siguientes:

- El artículo 45 de la *Constitución política* establece que la propiedad privada es inviolable y que solamente puede ponerse limitaciones por motivos de interés social considerado en legislación aprobada por mayoría calificada. La planificación urbana, regulada en Costa Rica por la ley N° 4240, de 1968, consiste precisamente en la imposición considerada de tales limitaciones en beneficio de la mayoría.
- El párrafo segundo del artículo 50 constitucional (“toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado ... El estado garantizará defender y preservará ese derecho”) da sustento a las disposiciones normativas de ordenamiento territorial, dispersas en el ordenamiento y derivadas del mandato del artículo 28 de la *Ley orgánica del ambiente* de 1995.
- Los artículos 169 y 170 constitucionales establecen los “gobiernos municipales” para cada uno de los (81) cantones del país, como “entidades autónomas encargadas de la administración de los intereses y servicios locales”. El *Código municipal* de 1998 regula el régimen municipal y sus atribuciones (artículo 13, inciso o, “dictar las medidas de ordenamiento urbano”), competencia también establecida por el 15 de la *Ley de planificación urbana* (“reconózcase la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano”), debiendo las municipalidades “y los demás órganos y entes de la Administración Pública coordinar sus acciones”.
- La institucionalidad para el ejercicio de las funciones de planificación urbana y ordenamiento territorial radica en el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu), creado por ley en 1954, el Ministerio de Planificación y Política Económica y los gobiernos municipales del país.
- Con el objeto de apoyar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) y el Plan Urbano de la Gran Área Metropolitana, en 2002 se emitió el decreto N° 28937 Mopt-Mivah-Minae, revisado en 2003 por el decreto N° 31062 con las mismas siglas, creándose el Consejo Nacional de Planificación Urbana y la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, adscrito al Invu el primero y auxiliar del Departamento de Urbanismo de dicha institución la segunda.
- El Plan Nacional de Desarrollo Urbano arrancó en 2001 con la fase I (generación de una visión compartida), que fue complementada por la fase II, en la que se definió el encadenamiento de proyectos estatales con visión urbanística y la propuesta de varios planes regionales, en cuenta del Plan Regional y Urbano de la Gran Área Metropolitana del Valle Central de Costa Rica –Prugam-, que responde a la fase III-A del PNDU y se consolida como una revisión al Plan Gam de 1982 en el contexto del Convenio Marco entre Costa Rica y la Unión Europea, aprobado por ley, y la firma del convenio de financiación ALA/2002/001-068, “con el objeto de actualizar el Plan Gam de 1982 para mejorar las condiciones de vida de la población del valle Central y el valle del Guarco”.
- En consulta sobre la validez de asignación de competencias al Consejo Nacional de Planificación Urbana y a la Secretaría Técnica del PNDU, la Procuraduría General de la República en dictámenes C-001-2204 y C-047-2005 avaló la legalidad de dichas atribuciones.

**H**ay, además, una demanda de intervención en planificación urbana planteada por la Contraloría General de la República en cuatro informes:

(1) *Estudio planificación urbana y permisos de construcción efectuado en la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo*. Área de Servicios Municipales, Contraloría General de la República, 1999. En este documento se plantea que: No se ha puesto en práctica el PNDU, con todos los inconvenientes que ello significa. En materia de planificación urbana se ha asignado al Ministerio de Vivienda competencias y funciones que no le corresponden. La Dirección de Urbanismo del Invu no ha cumplido sus cometidos de vigilancia y control respecto de la planificación urbana local. La Opam, creada por la LPU como órgano anexo a la Dirección de Planificación del Invu, fue trasladada al Ministerio de Vivienda por decreto N° 18033 Plan-V de 1988, donde estuvo subordinada al ministro por un tiempo y luego dejó de operar. En virtud de las situaciones señaladas, el Órgano Contralor emitió recomendaciones al Consejo de Gobierno a fin de que se ordene la realización de un estudio sobre el marco jurídico en que se sustenta la planificación urbana nacional y, de proceder, se efectúen las modificaciones que correspondan y se establezcan los mecanismos de coordinación entre los órganos y entes que participan en la referida actividad de planificación, “además de disponer la obligatoriedad de que se cumpla con las obligaciones y funciones estipuladas por la LPU y otras normativas”.

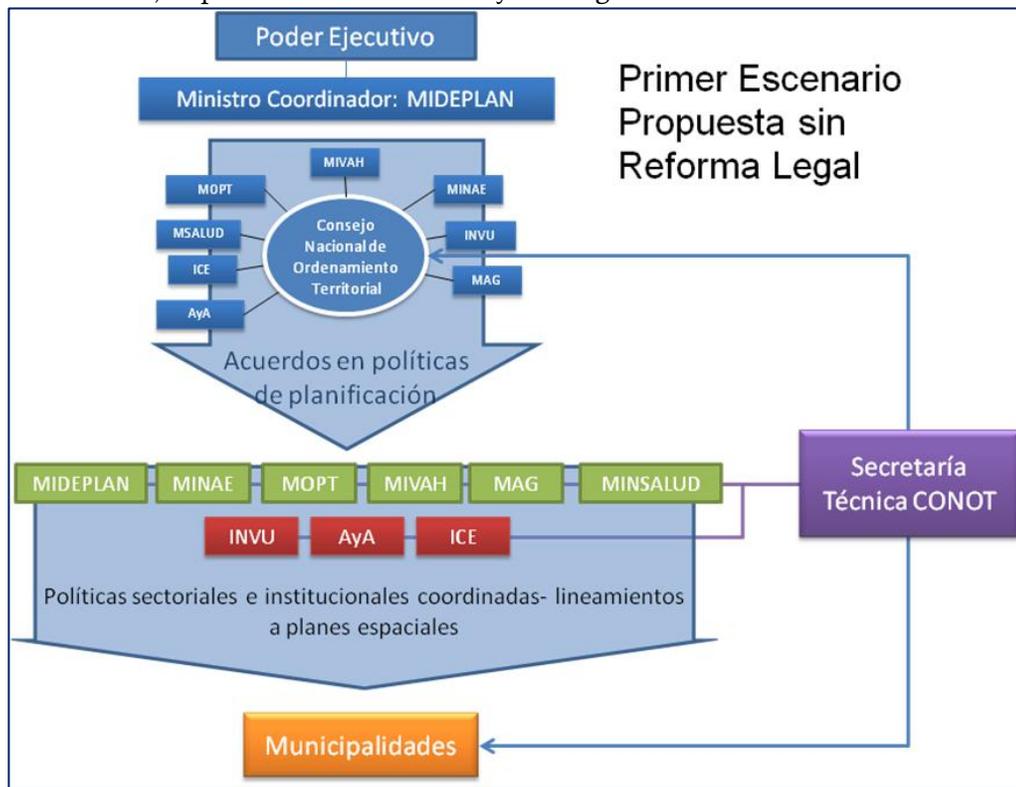
(2) *Evaluación sobre la gestión del desarrollo urbano en Costa Rica, N° DFOE-SM 11/2003*. Área de Servicios Municipales, Contraloría General de la República. En este documento se plantea que: Solo 14 planes reguladores cantonales de los 31 que conforman la Gam han sido elaborados, en unos casos obsoletos e inconsistentes, y en otros no se han puesto en práctica, lo que ha contribuido al deterioro de la calidad de vida de la población y a una creciente ineficiencia del sistema urbano de la Gam, y ello incide en la capacidad de gestión de su entorno,

generando programas desarticulados, sin mecanismos horizontales y verticales de coordinación, control y vigilancia que, al converger en el territorio, se confrontan y representan un elevado costo económico, social, ambiental y político. Esa ausencia de la planificación urbana, la gestión urbana y territorial en el ámbito nacional, regional y local, ha conducido al país a una crisis del desarrollo de los asentamientos humanos que impone el imperativo de replantearla, para pasar de una gestión física y regulatoria a un ordenamiento integral, con dimensiones social, económica y ambiental, que implica la formulación e implementación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el fortalecimiento o replanteamiento de la rectoría en desarrollo urbano y ordenamiento territorial, e impulsar la coordinación permanente con el Ministerio de Planificación para el cumplimiento de los objetivos señalados por la *Ley de planificación urbana* y el Plan Nacional de Desarrollo. Por lo anterior resulta pertinente que el Consejo de Gobierno tome las medidas necesarias a efecto de fortalecer la gestión del país en materia de desarrollo urbano y ordenamiento territorial, lo que hace necesario que se revise y analice el marco jurídico de la planificación urbana y el ordenamiento territorial en el ámbito nacional, regional y local, así como su concordancia con la estructura de la administración pública, incluyendo el cuestionamiento de las funciones y responsabilidades del Invu, en razón de su ineficacia demostrada, y si las mismas deben permanecer en el Invu o si más bien debe corresponder a otra institución pública con mayores recursos humanos, financieros y tecnológicos y con mayor poder político para la toma de decisiones; esto con el propósito de determinar y promulgar las reformas que sean necesarias y de que se active una participación ordenada de cada una de las entidades que tienen que ver con la materia y se consolide la participación ciudadana en los procesos respectivos. También resulta pertinente que el Poder Ejecutivo presente cada año a la Asamblea Legislativa el informe sobre el estado de aplicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, según lo dispone la *Ley de planificación urbana*, así como exigir la rendición de cuentas a los funcionarios públicos que tienen que ver con esta materia.

(3) *Análisis y opinión sobre la gestión de los gobiernos locales*. Área de Servicios Municipales, Contraloría General de la República. 2005.

(4) *Función rectora que ejerce el ministro del ramo en materia de vivienda, asentamientos humanos y urbanismo*. Área de Servicios Sociales, Contraloría General de la República. 2007.

Para implementar el Plan Gam en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el sistema legal institucional coordinó la elaboración de tres estudios técnicos que se basan en la constitución del sistema legal institucional, la problemática enunciada y las exigencias de la Contraloría citadas. Ellos son: el estudio del marco



institucional, la propuesta legal para implementar el Plan Gam y el marco reglamentario del Plan Gam y los planes reguladores. El estudio del marco institucional realizó un diagnóstico de la situación institucional y sintetizó la situación actual institucional.

La propuesta legal para implementar el Plan Gam sugiere tres escenarios caracterizados por su modificación evolutiva según se cumplan fases de avance. Así, el primer escenario propone una estructura institucional, a partir del diagnóstico institucional del estudio anterior, sin realizar cambios legales, donde se realizaría eventos de

coordinación. En un segundo escenario se modificarían las instituciones levemente, y en un tercer escenario se propone la realización de una ley de ordenamiento territorial.

