

Abogado. Coordinador de la Maestría en Derecho Ambiental de la Universidad de Costa Rica. Procurador.

El ordenamiento territorial y los distintos niveles de la planificación urbana

Julio Jurado

unque hay varias definiciones del concepto ordenamiento del territorio, tomamos como punto de partida la contenida en la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, por estar ampliamente difundida y aceptada. Así, ese concepto hace referencia tanto a una disciplina científica, como a una técnico-administrativa, como a una política. Implica un enfoque interdisciplinario y global que persigue determinados objetivos pero que necesariamente organiza físicamente el espacio según un concepto rector (Pujadas y Font, 1998).

Los objetivos de la ordenación del territorio pueden ser diversos. Están en función de las políticas públicas -en el sentido más amplio del término- que los poderes públicos en una determinada sociedad establecen. En este sentido, y como lo señala la Carta Europea de Ordenación del Territorio, el ordenamiento territorial es "la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad" (Pujadas y Font, 1998).

La Ley Orgánica del Ambiente (número 7554 de 4 de octubre de 1995) establece lo que podría ser un objetivo o fin general del ordenamiento territorial y una serie de objeti-



vos o fines específicos que se desprenden de aguel. Así, en el artículo 28 establece como fin general "...lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente". En forma coincidente, pero en relación a la obligada consideración de la biodiversidad en los planes territoriales, es lo regulado por el artículo 52 de la Ley de Biodiversidad (LB) (número 7788 de 30 de abril de 1998). Se trata del desarrollo sostenible como idea rectora del ordenamiento del territorio, idea que debe estar en la base de las políticas públicas cuya expresión espacial es, precisamente, el ordenamiento del territorio.

El territorio se ordena fijando o determinando el uso del suelo. Por lo tanto, la expresión espacial de las políticas públicas consiste en una específica determinación de uso del suelo.

Las políticas públicas se formulan por sectores (ambiental, agropecuario, industrial, comercial, energía, telecomunicaciones, infraestructuras de comunicación vial, salud, etc.) y las ejecutan los distintos entes y órganos públicos de conformidad con las potestades y las competencias que el ordenamiento jurídico les atribuye. Estas políticas implican la determinación del uso del suelo. Muchas de las políticas públicas sectoriales requieren de la potestad para planificar el territorio con competencias específicas para determinar el uso del suelo.

Las políticas públicas en relación con la tutela del ambiente y el uso racional de los recursos naturales es un buen ejemplo de lo anterior.

El artículo 37 de la Ley Orgánica del Ambiente establece a favor del Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (Minaet) una competencia que es expresión típica de la potestad de planificación en el ámbito territorial: la competencia para establecer áreas silvestres protegidas por medio de decreto ejecutivo.

La creación de un área silvestre protegida en terrenos de propiedad pública implica, de por sí, la determinación de un uso específico del suelo: la conservación. Cuando se incluye propiedad privada al establecer una área silvestre protegida también se ordena el territorio, pues en los planes de manejo que dicta el Minaet se determina el uso del suelo sometido a dominio privado.

Por otra parte, la planificación urbana se concibe como un instrumento para el ordenamiento territorial de los espacios urbanos, lo que implica determinar el uso del suelo (González-Varas, 2006). Tanto los planes urbanos locales como los regionales contienen disposiciones específicas determinando el uso del suelo. En el caso de los planes reguladores locales, tal función la cumplen los respectivos reglamentos de zonificación.

* * * * *

La distribución de competencias en materia de planificación urbana está regulada en la Ley de Planificación Urbana (número 4240 de 15 de noviembre de 1968) y sus reformas. Se puede deducir de lo que dispone esta ley que en el ordenamiento jurídico costarricense se reconocen tres niveles o ámbitos en los que se lleva a cabo la planificación urbana: el local, el regional y el nacional.

Un cuarto ámbito, aunque se trate de un caso específico, es la planificación urbana del área metropolitana de San José, en los términos establecidos en los artículos 63 a 65 de la Ley de Planificación Urbana. El artículo 63 de esta establece una Oficina de Planeamiento del Área Metropolitana de San José, anexa a la Dirección de Urbanismo del Instituto de Vivienda y Urbanismo, cuyo funcionamiento lo regula el decreto número 18033 del 29 de febrero de 1988. Vale la pena considerar esta instancia de planificación urbana como un nivel supralocal específico para lo que podría denominarse un área metropolitana, como se estila en las ciudades que tienen procesos importantes de conurbación (Barrero, 1991).

Lo que no está claro en la ley es si se trata de un nivel subregional, intermedio entre el plan regional de la Gran Área Metropolitana y los planes locales de las municipalidades que integran el área metropolitana de San José o de un único plan metropolitano en el cual se planifica localmente para cada uno de los cantones (San José, Escazú, Desamparados, Goicoechea, Alajuelita, Coronado, Tibás, Moravia, Montes de Oca y Curridabat) que, según lo establece el artículo 65 de la Ley de Planificación Urbana, integran dicha área. Pareciera ser que esto es algo que

las mismas municipalidades deciden a la hora de tomar el acuerdo a que se refiere el artículo 64 ibídem.

En todo caso, el ámbito local es el correspondiente a los cantones. El ámbito regional incluye varios cantones y el nacional a todo el territorio de la República. El ámbito regional es un ámbito territorial intermedio entre el local y el nacional definido a partir de determinados parámetros o elementos que se consideren comunes a varios cantones. No coincide necesariamente con la división administrativa del territorio nacional, pues en tal caso la región siempre debería ser equivalente a la provincia. Pero no ocurre así, es decir, la planificación regional no se desenvuelve a nivel de las provincias, aunque podría eventualmente tomarse a algunas de estas como unidad territorial para la planificación urbana regional.

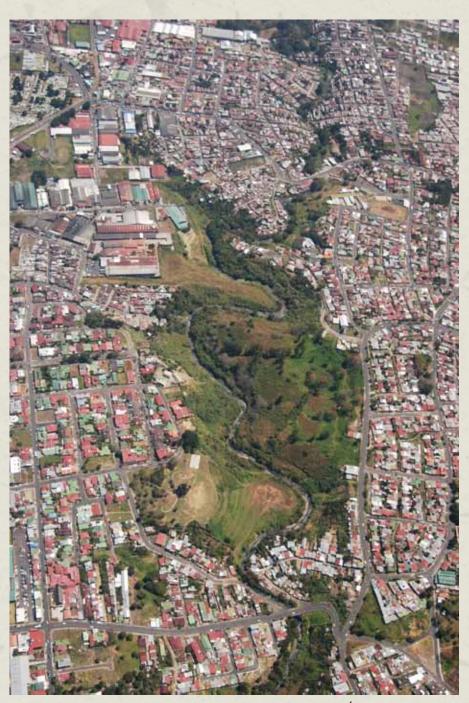
La Ley de Planificación Urbana, en su artículo 15, establece en forma expresa que la planificación urbana a nivel local corresponde a los gobiernos municipales, de conformidad con lo que señala el artículo 169 constitucional.

La Constitución garantiza un contenido mínimo de materias cuya gestión son potestad de las municipalidades. Estas materias se refieren a los llamados intereses y servicios locales, según lo señala el artículo 169 constitucional. Además, establece que la gestión de tales materias es autónoma (de gobierno y administrativa) tal y como lo establece el artículo 170 de la Constitución Política.

Por otra parte, el legislador define lo que se entiende por intereses y servicios locales. Del mismo modo, define los que se entiende por intereses y servicios nacionales y atribuye su gestión a los entes y órganos públicos cuyas competencias se ejercen en todo el territorio nacional. De igual forma podría hacerlo respecto de los intereses y servicios que se tengan por regionales y proceder a hacer la regionalización correspondiente.

Sin embargo, debe tenerse presente que hay materias que por su naturaleza son locales, según lo estableció la Sala Constitucional en su sentencia número 6469-97. Al respecto, la Sala Constitucional señaló: "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 (...)" (Sentencia número 6706-93).

Lo anterior define un límite a la discrecionalidad que tiene el legislador al momento



Francisco Rodríguez. Gran Área Metropolitana

de determinar qué son intereses y servicios locales, límite cuyo respeto corresponde al juez constitucional controlar. En esto consiste lo garantizado por la Constitución y lo que se entiende por garantía constitucional, según lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana respecto a la potestad para planificar el desarrollo urbano en el ámbito cantonal.

La Ley de Planificación Urbana establece en forma clara que la planificación nacional corresponde al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Invu), específicamente a la Dirección de Urbanismo en colaboración con la Oficina de Planificación, hoy en día Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan), y al Poder Ejecutivo que finalmente lo aprueba con las modificaciones que considere adecuado introducir.

En lo que tiene que ver con la planificación regional, y según lo que dispone el artículo 2° de la Ley de Planificación Urbana, se entiende que forma parte del proceso de elaboración del plan nacional de desarrollo urbano y que, al igual que este, es competencia del Invu y de Mideplan. Es decir, que la Dirección de Urbanismo del Invu y Mideplan son el órgano y el ente público competentes para la elaboración de los planes urbanos regionales

La potestad para planificar regionalmente no está específicamente definida en la Ley de Planificación Urbana. Es el artículo 2° de esta el que establece la potestad para planificar a nivel regional a favor de la Dirección de Urbanismo del Invu en coordinación con Mideplan, en tanto está contenida en la potestad para planificar a nivel nacional.

La coordinación entre los entes y órganos que planifican local y regionalmente se garantiza con la competencia otorgada a la Dirección de Urbanismo de aprobar los planes locales (artículo 10.1, y 18 de la Ley de Planificación Urbana) elaborados por los gobiernos municipales antes de que estos los adopten. Esta competencia está atribuida a la Dirección con el exclusivo propósito de controlar la conformidad de los planes locales con los lineamientos de los planes regionales y nacionales, ya que se trata de una competencia para ejercer un control de legalidad y técnico en procura de intereses nacionales o regionales, cuya vigencia sea de absoluta necesidad mantener, tal y como reza el artículo 18 de la Ley de Planificación Urbana. Por lo tanto, opera como un mecanismo para lograr la coordinación entre los entes y órganos que planifican el desarrollo urbano a los distintivos niveles (nacional, regional y local).

En sentencia número 5445-99, la Sala Constitucional estableció la coordinación como mecanismo de relación intersubjetiva entre los gobiernos municipales y los demás entes y órganos públicos con competencias en materia de planificación urbana y refrendó la legitimidad constitucional del mecanismo diseñado por el legislador. Señaló la Sala: "En virtud de lo anterior, es que el artículo 16 impugnado no es inconstitucional en cuanto sujeta el contenido de los planes reguladores

al Plan Nacional de Desarrollo Urbano; y, consecuentemente, los artículos 10 incisos 1) y 2), 17 inciso 2) y 18 tampoco son contrarios a la autonomía municipal en cuanto confieren a la Dirección de Urbanismo las atribuciones para revisar y aprobar los planes reguladores y para examinar y visar los planes correspondientes a proyectos de urbanización o de fraccionamiento para efectos de urbanización, previamente a su aprobación por las municipalidades correspondientes, en tanto se entienda que esa tarea debe darse en los términos señalados en el propio artículo 18 impugnado, sea, por motivos "legales o técnicos, cuya vigencia sea de absoluto interés nacional o regional", de conformidad con los lineamientos dados en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; motivo por el cual, también debe desestimarse la acción en relación con estas disposiciones".

El plan regional para el Gran Área Metropolitana, elaborado y aprobado en 1982, es un caso de planificación regional. El ente competente para elaborarlo es el Invu y, dentro de este, la Dirección de Urbanismo en colaboración con Mideplan. Correspondió al Poder Ejecutivo dictar el decreto que oficializó el Plan Gam.

Por su parte, el Prugam fue elaborado como Fase III-A del plan nacional de desarrollo urbano, con el apoyo de la Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en el marco de las políticas definidas por el Consejo Nacional de Planificación Urbana, ambos órganos creados por el Decreto Ejecutivo Nº 31062-Mopt-Mivah-Minae para colaborar y cooperar con el Invu y la Dirección de Urbanismo de dicho instituto en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Sin embargo, el Poder Ejecutivo no dictó el decreto que lo hubiese puesto en vigencia, pues finalmente la Dirección de Urbanismo no lo aprobó, sino que tomó parte de sus estudios para hacer una nueva propuesta: el Plan de Ordenamiento Territorial del Gran Área Metropolitana (Potgam).

Referencias bibliográficas

Barrero, M. (1991). Las Áreas Metropolitanas. Madrid: Civitas.

González-Varas, S. (2006). *Urbanismo y Ordenación del Territorio*. Navarra: Aranzadi.

Pujadas, R. y Font, J. (1998). Ordenación y Planificación Territorial. Madrid: Síntesis.