

Escaneado por Biblioteca Judicial "Fernando Coto Albán"



FORMACIÓN DEL PLAN REGULADOR GENERAL

DRA. OLGA NIDIA FALLAS

Análisis del artículo 12 y 15 de la Ley de Planificación Urbana N° 4240 de 15 de noviembre de 1968 y sus Reformas.

Art. 15 "Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad a 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 regimen contralor".

Art. 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 la divulgación adicional necesaria con la indicación de local fecha y hora para conocer el 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 aquella hubiere propuesto, sin perjuicio de los recursos establecidos en el art. 13.
3. Acordar su adopción formal, por mayoría absoluta de votos.
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 modificación, suspensión o derogación total o parcialmente del referido plan o cualquiera de sus reglamentos¹. La transcripción anterior nos permite afirmar, que la formación del plan regulador general en nuestra legislación viene encargada, por mandato constitucional y legal, a las Municipalidades.

Comenzaremos por precisar que la doctrina italiana, así como lo consagra la legisla-

1. Artículo 15 y artículo 17. Ley de Planificación urbana N° 4240 de 15 de noviembre de 1968 y sus reformas. Código Urbano. Dionisio Alfaro Rodríguez compilador, pp. 12 y 13.

ción costarricense ha interpretado que la función de la municipalidad no se limita exclusivamente a la elaboración o preparación del proyecto de dicho plan.

Sandulli² afirma que es perfectamente, explicable que la ley hable con relación a la función de la municipalidad de proyecto de plan regulador general, ya que mientras dicho plan no venga aprobado, no es otra cosa que un proyecto.

Es importante señalar sin embargo, que no se puede pensar, que la actividad municipal, en relación al plan regulador como lo han interpretado nuestras autoridades (Dirección de Urbanismo), sea meramente preparatorio y no determinante en orden a lo que será el definitivo contenido del plan regulador general.

En el procedimiento de formación del plan regulador, podemos distinguir las siguientes etapas.

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 Oficial³.

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 oficina⁴ 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.

2. A.M. Sandulli. "Appunti per uno studio suoi piani regolatori" In Riv. Giuridica Edil, 1958, II, p. 138.

3. Artículo 17 Ley de Planificación Urbana op. cit., p. 13.

4. Artículo 17 Ley de Planificación Urbana op. cit.

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 preparatorio⁵ 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

5. F. Cuccia. "In tema di Ammissibilità, di modifiche, di ufficio ai piani urbanistici in sede di approvazione. In Riv. Amm., 1953, p. 128.

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 trasfuerzo 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 italiana⁶.

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 transferencia 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 transferencia.

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,

6. A. Predieri. "Profili Costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici, nella opinione della dottrina e nelle decisioni giurisprudenziali. In Riv. Tim. Diritto Pubblico 1961.

cuando actos de imposición independiente de la forma, conduzcan tanto a un trasferimento total o parcial del derecho de propiedad, o cuando dejen sin contenido el mismo derecho.

Sobre la base de estas premisas, la Corte Constitucional⁷, 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 N° 4 de 6 de enero de 1994"⁸.

BIBLIOGRAFÍA

1. Artículo 15 y artículo 17. Ley de Planificación Urbana N° 4240 de 15 de noviembre de 1968 y sus reformas. opiniones della dottrina e nelle decisioni giuriprudenziali. In Riv Trim Diritto Pubblico 1961.
2. Código Urbano. Dionisio Alfaro Rodríguez compilador.
3. A.M. Sandulli. "Appunti per uno studio sui piani regolatori". In Riv. Giuridica Edil, 1958.
4. F. Cuccia. "In Tema di Ammissibilità, di modifiche, di ufficio ai piani urbanistici in sede di approvazione. In Riv Amm. 1953.
5. A. Predieri. "Profili Costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nella
6. Constitución Política de la República de Costa Rica. Concordada y anotada con resoluciones de la Sala Constitucional.
7. Stella Natura ed efficacia dei piani regolatori comunali. In Giust. Civile 1964.
8. Mazzarolli. I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione. Padova, 1976.

7. A. Predieri. "Profili costituzionali, natura ed effetti dei piani urbanistici nella opinioni della dottrina e nelle decisioni giuriprudenziali. In Riv. Trim Diritto Pubblico 1961.

8. Ley de Planificación Urbana, op. cit., p. 15.