

DERECHO URBANISTICO: FUNDAMENTOS E INSTITUCIONES

Dr. Virgilio Calvo M.

A) FUNDAMENTOS:

El aumento de las relaciones humanas que acompaña el avance de la sociedad moderna, impone el mejoramiento de las condiciones de existencia de los individuos; esto, deberá llevarse a cabo mediante racionales directivas tendientes a organizar los ambientes naturales, en los cuales núcleos demográficos se han instalado o desenvuelven su actividad productiva. Tales ambientes se les conoce con el nombre de *"zonas de instalación"*.

Las modificaciones consideradas necesarias dentro de esos ambientes, deberán ser proyectadas y llevadas a cabo por los Poderes Públicos; porque, es ilusorio pensar que los individuos puedan proyectar y realizar de acuerdo a la solución más conveniente desde el punto de vista social. Por otra parte, es claro que determinados beneficios a la comunidad, sólo pueden ser conseguidos y asegurados imponiendo un sacrificio a las personas que forman parte.

El Estado y la autoridad local deben ser los encargados de tal iniciativa; de la misma forma, lograr una estrecha colaboración entre entes públicos y ciudadanos, para que efectivamente puedan tales zonas prosperar.

Este auge o prosperidad, mediante una disciplinada política de mejoramiento sanitario en la población, permitirá frenar la propagación de afecciones morbosas derivadas en muchas ocasiones, de la errada colocación de zonas destinadas a habitación, de la adopción de sistemas deficientes de conducción de desechos o, de la inconveniente ubicación de lugares de trabajo o alojamiento.

Un centro habitado no debe considerarse como un complejo arquitectónico tutelable a través de la armónica formación de calles, edificios o plazas, sino como una gran organización, donde cada cosa debe tener una colocación bien definida en relación a la actividad a desarrollar y a los fines a conseguir.

Una concepción diferente, implicaría la existencia de zonas que no corresponden a las necesidades de quienes deban vivir o trabajar en ellas.

Las zonas de instalación se componen de dos elementos esenciales: a) Unidades Edilicias, que son las que pertenecen a los particulares y, donde estos viven o desarrollan su actividad productiva, agrícola, comercial, industrial o intelectual, y b) Establecimientos Públicos, que han sido creados como complemento y ayuda de las unidades edilicias y están destinados a satisfacer necesidades que los particulares no

pueden resolver por su propia cuenta (vías, plazas, parques, jardines públicos, escuelas, iglesias, hospitales, mercados, oficinas públicas, instalaciones deportivas, etc.) (1).

Tal es la relación entre ambas y la interdependencia mutua, que no se concibe la existencia de uno sin la presencia del otro.

Cuando tal relación se obtenga, es posible entonces hablar de DISCIPLINA URBANISTICA capaz de obtener la mejor planificación y disposición del habitado, con la máxima ventaja para la población y sin sacrificio para los particulares.

Las zonas de instalación, igualmente, como unidades urbanísticas elementales no pueden estar disociadas entre ellas; representan partes esenciales de núcleos edilicios más o menos vastos y, pueden constituir agrupaciones orgánicas (barrios) con un grado de autosuficiencia variable según el barrio, en el campo administrativo, comercial, religioso, sanitario, deportivo, recreativo, etc. lo cual estará en relación a la posición y la importancia conseguida en el ámbito de la zona de instalación (2).

En síntesis, las zonas de instalación para que en forma efectiva sirvan las funciones que deben desarrollar, deberán velar: a) porque las unidades edilicias sean higiénicas, tengan aspecto decoroso, sean funcionales y, en fin, que respondan al uso al que deben ser destinadas; b) porque las diferentes unidades se agrupen con criterios orgánicos, esto es, racionalmente dispuestas; así, se contemplen las necesidades de tráfico y, en general se respeten las exigencias de la convivencia humana y el conjunto esté de acuerdo y satisfaga las necesidades; c) porque haya una efectiva coordinación de las construcciones de los edificios privados y la extensión de las instalaciones públicas, para así evitar grandes e inútiles gastos a la Administración y falta de asistencia a los particulares.

B) INSTITUCIONES:

El Derecho Urbanístico ha ido elaborando una serie de conceptos necesarios para su efectiva aplicación y la consecución de sus fines. La definición de esos conceptos no es más que una labor primaria o de base, en relación con el cúmulo de problemas que su aplicación produce.

Ensanche: simple agregación de nuevos barrios a los ya existentes. Debe darse articuladamente con el resto de la disciplina para que se enmarque dentro de las previsiones de esta.

Reforma Interior o Renovación Urbana: la legislación española se refiere en la primera forma y, la nuestra en la segunda. Es la destrucción de un determinado sector para hacer una nueva ordenación del mismo (3).

Zonificación: es uno de los conceptos básicos; consiste en reservar determinadas zonas de la ciudad para necesidades o funciones concretas. Abarca desde la idea más elemental, que es la de creación de zonas industriales en las que ha de concentrarse la industria de la localidad, hasta la fijación de zonas residenciales, zonas político-administrativas, zonas deportivas, zonas verdes, etc. En nuestro sistema positivo, se contempla en los artículos 24 a 31 de la Ley de Planificación Urbana.

Plan Urbanístico: en términos generales, son actos del poder público que disciplinan la coordinación y utilización del territorio.

La disciplina urbanística constituye un procedimiento de planificación (4). Los procedimientos de planificación pueden estudiarse desde dos puntos de vista: a) del procedimiento y, b) sustancial. El primero es el que hasta ahora ha constituido el centro de interés para los estudiosos del problema. La doctrina italiana, haciéndose eco del planteamiento del eminente profesor Massimo Severo Giannini ha considerado la planificación un "*procedimiento de procedimientos*", en el sentido que las directivas en

(1) TESTA, Disciplina Urbanistica, 6a. ed. Dott. A. Giuffrè-Edit. Milano 1972, pág. 6.

(2) LIBERA, Esperienze Urbanistiche in Italia, La Scala del Quartiere Residenziale, citado por Testa, op. cit. pág. 7.

(3) La Ley de Planificación Urbana, No. 4240 de 15 de noviembre de 1968, dispone en relación con el Reglamento de Renovación Urbana que procede su aplicación para "conservar, rehabilitar o remodelar áreas urbanas defectuosas, deterioradas y en decadencia". Arts. 51 a 55.

(4) GARCIA de Enterría, Apuntes de Cátedra de Derecho Administrativo, años 1972-73, t. III, Madrid, págs. 159 y sig.

ellos contenidas inician una acción de parte de los entes territoriales y de las administraciones públicas, tendientes a hacer efectivas tales directivas, según las correspondientes competencias.

Desde el punto de vista sustancial, es la incidencia sobre los derechos, como mecanismo de predeterminación del contenido de los mismos.

El procedimiento planificador urbanístico resulta típicamente compuesto en la siguiente forma: a) Situaciones jurídicas sujetas a planificación (Propiedad Edilicia); b) Actos del Poder Público que inciden en las situaciones sujetas, en forma escalonada, precisando lo que había sido dispuesto por la precedente según relaciones de mayor o menor jerarquía o bien, según relaciones generales a especiales. . . (Planos Urbanísticos) y, c) mecanismo por el que los actos del poder público inciden sobre las situaciones de sujeción; consiste en la predeterminación de los modos de goce, utilización o disposición y, de actos de control de la conformidad de la utilización, goce o disposición con las predeterminaciones establecidas (Licencia de Construcción o Edilicia).

Los planes urbanísticos pueden dividirse en dos grandes categorías: a) generales y, b) especiales. Los primeros se ocupan del territorio en general, considerándolo en todo su conjunto y disciplinando cada parte. La teoría jurídico-urbanística, considera dentro de este grupo, los siguientes:

1) Plan Territorial de Coordinación: dispone sobre los lineamientos en general (redes de carreteras, ferrocarriles, grandes obras de infraestructura, zonas nuevas para industria, habitación, etc.). No es un plan jurídicamente hablando, porque no incide sobre los derechos subjetivos o intereses legítimos de los particulares (5).

2) Plan Intermunicipal o Intercomunal: resulta del acuerdo de varias municipalidades (dos o más) las que, por tener sus territorios contiguos (hipótesis de área metropolitana), por depender recíprocamente unas de otras (p. ej. en una hay un proceso industrial y, en la otra un proceso de urbanización) y haber "áreas complementarias" o, por estar en las mismas condiciones, lo que hace necesario un desarrollo articulado y existir "áreas homogéneas", deban acordar un plan en conjunto (6).

3) Plan Regulador: el instrumento básico de la disciplina urbanística, porque condiciona la función urbanística a nivel municipal, la delimita y le da efectividad dentro del proceso planificador (7).

4) Plan Particularizado: se usa excepcionalmente, cuando es necesaria una particular atención al detalle (p. ej. un centro de interés histórico) o, donde se quiera obtener una diferencia en los tiempos de urbanización para las diversas zonas de expansión urbana. Se determina así, la disciplina del territorio con urbanización para las diversas zonas de expansión urbana. Se determina así, la disciplina del territorio con la máxima precisión al detalle. Si bien su aplicación en forma general no es posible en la práctica, sí lo es para casos particulares (8).

Planes Especiales: disponen sobre un punto específico u objetivo determinado. Son de citar los planes de zona industrial, de parques nacionales, etc. (9).

Los planes generales están en relación de supra y subordinación, con respecto al plan regulador. Así, el de categoría superior prevalece sobre el inferior y este no puede disponer en contra de lo que indica aquel.

Los planes especiales tienen entre ellos un criterio de temporalidad, sea, que prevalece el más reciente.

Entre planes generales y especiales rige un criterio de norma general — norma especial. Así, el precepto especial prevalece sobre el general en lo que es de su específica competencia pero, si va más allá de ésta y dispone de materia en que no tiene atribución, prevalece y rige el precepto general.

(5) En nuestro país, el Plan Nacional de Desarrollo es un ejemplo.

(6) En nuestro ordenamiento, los artículos 62 de la Ley de Planificación Urbana y, 14 del Código Municipal le dan entrada expresa.

(7) Los artículos 15 a 18 de la Ley de Planificación Urbana disponen lo relativo a este instrumento, señalando el procedimiento para su adopción y los elementos esenciales que debe tener. Los Reglamentos de Desarrollo Urbano son cuerpos de normas que adoptan las Municipalidades para hacer efectivo un plan regulador. Los principales son: de zonificación, de fraccionamiento y urbanización, de mapa oficial, de renovación urbana y de construcciones... (artículo 21 L.P.U.).

(8) No obstante que en Costa Rica no se prevé expresamente, puede interpretarse que cabe su uso en tanto se dé en concordancia con las previsiones del plan regulador.

(9) Tampoco dice nada la legislación en relación a ellos. Pareciera no haber dificultad en aceptar su uso si una ley especial autoriza una sustracción en la materia a regular por el plan regulador, ya que de no haberla, corresponderá a este hacerla.

Propiedad Edilicia: es el derecho del particular a usar la parte del territorio que le pertenece, según modalidades predeterminadas por el poder público. La disciplina urbanística es un todo orgánico, un complejo de normas dispuestas para asegurar la buena organización del territorio. Su interés primordial es el de lograr una "buena urbanización". Por tanto, las posiciones de los sujetos se derivan de tal concepto y, son posteriores a él (atribuciones, posiciones de poder de los sujetos públicos, intereses protegidos de los particulares). Así, el interés de los particulares está reconocido en cuanto sirve como instrumento en la realización de los fines de una buena urbanización (10).

Licencia de Construcción o Edilicia: es un poder técnico administrativo de dictar prescripciones en relación a la modalidad de las construcciones, las características de estructura del edificio, su decoro y la armonía arquitectónica. Este concepto está en íntima relación con el de "*área edificable*" (11), que es el terreno considerado como edificable en el plan regulador; contiene potencialmente el derecho a edificar. Por tanto, puede argumentarse que el reconocimiento de una determinada área como edificable, sea el presupuesto jurídico que hace obligatoria la concesión de la licencia de construcción.

En nuestro país se requiere la licencia de construcción como norma general, para iniciar una construcción sea esta permanente o provisional. Se exceptúa únicamente, la construcción de edificios que lleve a cabo el gobierno de la República u otras dependencias del Estado, ya que en este evento, la obra debe ser vigilada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y entonces, la licencia no es necesaria (12).

Intervención del Poder Público: en términos generales, son tres las formas de intervención de los poderes públicos en la actuación del derecho urbanístico: a) general, b) sectorial y, c) especial. Esta última da lugar a un sistema de dos grados: uno central y, otro local. En Costa Rica, en la Ley de Planificación Urbana, los artículos 2 a 12 disponen sobre la planificación a nivel nacional, encomendada a la Oficina de Planificación y al Instituto Nal. de Vivienda y Urbanismo por medio de la Dirección de Urbanismo. Los artículos 15 y siguientes regulan la planificación a nivel local encomendada a las municipalidades.

La planificación a nivel nacional (por medio de la Dirección de Urbanismo) prepara los planos y controla la actuación de la disciplina; la planificación local (municipalidad) tiene atribuciones definitivas e imputación de actos.

La colaboración entre ambas se articula mediante actos de concierto. Según la doctrina y jurisprudencia italianas, se da un acto complejo desigual, en el que hay dos deliberaciones situada cada una en un plano distinto: a) la que tutela los intereses del Estado, que como es obvio, se superponen a los locales (INVU—OFIPLAN) y, b) la que satisface exigencias propias, dentro del marco fijado por la primera (municipalidad).

La tutela se ejercita internamente dentro del mecanismo de la disciplina (derecho urbanístico) o, desde afuera con actos de competencia propios de cada sujeto que se suman a los actos de la disciplina urbanística y tienen efectos independientes.

Standards Urbanísticos: son límites de tipo objetivo a la utilización de la propiedad edilicia. Valen para todo el territorio y deben ser respetados por los planes que se elaboren y por los propietarios de los terrenos. Determinan relaciones y configuraciones de los modos de usar la propiedad.

Más que como límites externos, máximos o mínimos, jurídicamente se configuran como restricciones internas a la propiedad (13).

Obras de urbanización: primaria y secundaria: los actos de la disciplina particular de uso del territorio, disponen en relación a ambos tipos de obras de urbanización; su enucleación obedece a criterios directivos de acuerdo al tipo de urbanización; de la misma forma disponen sobre la división de gastos entre poderes públicos y particulares en lo relativo a su construcción.

Las obras de urbanización primaria son aquellas absolutamente indispensables a la creación de una urbanización en nuestras condiciones históricas (luz eléctrica, agua potable, red de cloacas, etc.). Deben existir o, por lo menos, ser construidas al mismo tiempo para que una propiedad pueda ser edificable. Su

(10) SPANTIGATI, Manuale di Diritto Urbanistico, Dott. A. Giuffrè-Edit. Milano, 1969, pág. 47.

(11) MASUCCI, Rocco di Torrepadula, Diritto Urbanistico, Jandi Sapi Edit. Roma, 1969, pág. 183.

(12) Ley de Construcciones, No. 833 de noviembre de 1949 y sus reformas, artículos 74 y 75.

(13) SPANTIGATI, op. cit. pág. 52.

construcción corresponde por entero a los propietarios de terrenos o al urbanizador y, definen el centro habitado, donde se hace necesaria la licencia de construcción.

Las obras de urbanización secundaria son los otros servicios que, aunque necesarios a la urbanización, no son preliminares ni indispensables (obras para ligar o unir la zona a servicios públicos); su construcción corre a cargo, por partes iguales, de los particulares y el Estado.

En Costa Rica, los artículos 32 a 41 de la Ley de Planificación Urbana, relativos al Reglamento de Fraccionamiento y Urbanización y, el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones aprobado por la Junta Directiva del Instituto Nal. de Vivienda y Urbanismo por artículo III de la sesión número 2408, celebrada el 5 de junio de 1973, disponen sobre puntos específicos y de importancia vital a considerar para urbanizar o fraccionar (14).

Sin embargo, de existir un Reglamento dictado por la Municipalidad, rige éste y, en su defecto el ya mencionado del INVU.

Dotación mínima por habitante: consiste en la obligatoriedad de dejar los espacios públicos o reservados a actividades colectivas (espacios, áreas verdes, parqueos). Para afinar aún más el concepto, desde un punto de vista técnico, se diferencia según sea el área para instrucción, para aprovechamiento común, para parque, para juego o deporte y, para parqueo o estacionamiento de vehículos.

No se comprende dentro del concepto los espacios verdes a lo largo de las carreteras y los dedicados a asentamientos varios.

Las áreas de parqueo se diferencian según sean para complejos industriales, para edificios comerciales o administrativos; así, en los primeros, la relación entre espacios públicos (parqueos en especial) y superficie cubierta, es más baja que en los últimos. (15).

Los artículos 24 inciso c) y 27 de la Ley de Planificación Urbana permiten la hipótesis indicada en el párrafo anterior; tal cosa no constituye violación al principio de igualdad, de que dispone la segunda norma citada, porque puede haber variación de requisitos pedidos respecto de una misma zona por el diferente uso que se diere al inmueble.

Medidas de Salvaguardia: son aquellas que permiten a la autoridad competente, suspender los trabajos de construcción o reconstrucción de edificios, si estos pudieran hacer más difícil u onerosa la aplicación de un plan que no está aprobado aún pero sí en vías de serlo. Son, pues, medidas que consienten y permiten el congelamiento de la situación urbanística, en momento en que un plan será aprobado (16).

Convenciones edilicias: acuerdos entre las municipalidades y los propietarios de terrenos, a fin de dar actuación a planes específicos o particularizados que las municipalidades hayan dispuesto pero, por falta de medios técnicos y financieros no habían podido aplicar; de tal modo, se acuerda la mejor disposición de un determinado territorio.

-
- (14) En el Cantón Central de San José, rige actualmente un Reglamento de Urbanización y Fraccionamiento publicado en La Gaceta No. 283 de 15 de diciembre de 1951. El INVU ha elaborado una "ordenanza Modelo de Urbanización y Fraccionamiento", la que debe ser adoptada por la Municipalidad correspondiente para poder aplicarse en la circunscripción cantonal.
- (15) Existe un Proyecto de Reglamento Modelo de Construcciones, elaborado por el INVU, que no rige todavía y, un Reglamento de Zonificación adoptado por la Municipalidad de Heredia, que disponen en lo referente a zona a dejar para estacionamiento, así: en vivienda, si el lote mide más de 280 metros cuadrados un espacio por cada vivienda; en edificios de apartamento uno por cada dos apartamentos; en hoteles un espacio por cada cuatro dormitorios o diez camas, etc. El Ministerio de Salud, como conoce de los planos de construcción, por atribución expresa de la Ley Gral. de Salud antes que la Municipalidad, aplica frecuentemente normas no escritas en este punto; algunas veces consulta al INVU sobre el particular, pero no como norma general. Esto hace ver un gran desorden y poco acuerdo institucional. Puede interpretarse, que procede aplicar una medida de salvaguardia y, por tanto congelar una situación, si se han cumplido los requisitos de que habla el art. 17 L.P.U.: audiencia con los vecinos acuerdo de adopción formal del plan y publicación en La Gaceta. Caso contrario, habría nulidad absoluta en el acto administrativo de congelamiento por falta de requisitos necesarios para la validez y consiguiente eficacia.

La Municipalidad podría aprobar y acoger los estudios técnicos hechos por los particulares, aceptar de estos las áreas necesarias para obras de urbanización y gastos específicos de urbanización.

En doctrina se acepta la posibilidad de planes de ordenación urbana de iniciativa particular (17).

Nuestra legislación positiva acepta tácitamente esta última posibilidad al decir: "*obtener la aprobación de la Dirección de Urbanismo si el proyecto no se hubiere originado en dicha oficina*" (18).

Sin embargo, en la práctica y por motivos obvios, siempre los planes son preparados por la Dirección de Urbanismo.

(17) GONZALEZ PEREZ, Los planes de ordenación urbana de iniciativa particular, Centro de Estudios Hipotecarios, Madrid, 1973.

(18) Artículo 17 inciso 2) Ley de Planificación Urbana.