

## **LA INSTITUCIONALIDAD DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.**

INTRODUCCION .....	1
EL PNDU Y SU INSTITUCIONALIDAD .....	2
INSTITUCIONALIDAD ACTUAL- EL INVU Y SU DIRECCION DE URBANISMO .....	4
INSTITUCIONALIDAD ACTUAL- LOS GOBIERNOS LOCALES .....	7
EL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION Y LA SECRETARIA TECNICA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.....	8
EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL INTEGRAL COSTARRICENSE .....	10
La institucionalidad dentro de la Ley Orgánico de Ordenamiento Territorial Integral Costarricense .....	11
INSTITUCIONALIDAD DE TRANSICIÓN .....	16
INSTITUCIONALIDAD ACTUAL REFORZADA.....	17

### ***INTRODUCCION***

Durante la primera fase del Plan Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), se llevó a cabo un ejercicio de visualización con la participación de más de 900 personas de todos los ámbitos de la sociedad costarricense. Como parte de dicho ejercicio se desarrollaron documentos temáticos en temas diferentes, uno de ellos fue lo político, institucional y legal.

En el documento legal, se establecieron como conceptos básicos del tema institucional los siguientes:

- Las municipalidades ejercen una autonomía administrativa y económica constitucionalmente establecida dentro de su delimitación territorial. Esta autonomía debe ser respetada por las instituciones del gobierno central para lograr una eficiente planificación y uso del suelo.
- La mayoría de las municipalidades de nuestro país deben reforzar el uso responsable de la autonomía que constitucionalmente tienen, de forma tal que les permita introducir en el ámbito local los intereses nacionales y regionales. El gobierno central debe también fomentar esa interacción de políticas.
- La regionalización del país, debe ser un objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo Urbano o de cualquier otra iniciativa de ordenamiento territorial o planificación urbana. Dicha regionalización debe ser fundamentada en criterios científicos, geográficos, ambientales, sociales y de concentración de actividad económica y población, y no en criterios políticos,
- El manejo de las regiones debe estar a cargo de las municipalidades, a través de federaciones, con participación estatal en la toma de decisiones. En aquellas casos en que no exista la capacidad municipal de hacerlo, el gobierno central deberá encargarse de esas regiones hasta que las municipalidades lo hagan,

- La institucionalidad estatal vinculada directamente a la materia urbana, específicamente la Dirección de Urbanismo del INVU y el IFAM, no ejercen un verdadero control sobre los temas nacionales y regionales. Por esta razón, deben renovarse y fortalecerse administrativa y financieramente de forma tal que pueda ejercer las funciones legales que le han sido encomendadas. En su defecto, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano debe buscar el establecimiento de un ente nacional que ejerza funciones de coordinación y contraloría de políticas urbanas nacionales, facilitada por la regionalización; tal como lo ha demandado el “Informe de un estudio sobre Planificación Urbana y Permisos de Construcción efectuado en la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU)”. N° 94/99. Elaborado por el Departamento de Organismos Descentralizados de la Contraloría General de la República, en agosto de 1999<sup>1</sup>, página 31 recomendaciones al Consejo de Gobierno.

El siguiente es un documento de seguimiento del proceso iniciado en la primera fase del PNDU. Su objetivo es analizar los diferentes tipos de institucionalidad presente y futura para la buena consecución del PNDU. Dentro de éstas se analizan: el Consejo Nacional de Planificación Urbana y la Secretaría Técnica del PNDU, la institucionalidad del INVU, la institucionalidad propuesta por el proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial Integral Costarricense, y dos propuestas adicionales. Agrega además un perfil de análisis de herramientas alternativas institucionales para la coordinación.

## **EL PNDU Y SU INSTITUCIONALIDAD**

El Plan Nacional de Desarrollo Urbano se ubica dentro del marco de la planificación nacional. Dicho Plan tiene su fundamento en lo dispuesto el artículo 1° de la Ley de Planificación Urbana que lo define como:

*“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...”*

En artículos posteriores esa misma Ley determina los requisitos mínimos que debe contener ese plan, los entes competentes, y el mecanismo de trabajo que debe tener un PNDU para poder realizarse. Así, el PNDU debe hacerse en conjunción con la Oficina de Planificación (hoy MIDEPLAN), quien se torna en órgano asociado y asesor en la realización y revisión periódica del plan. Igualmente se establece a la Junta Directiva del INVU como ente de promoción y divulgación del PNDU ante el Poder Ejecutivo y el país en general. Así, una vez conocido y aprobado por el Ejecutivo, se convierte en lineamiento de obligatorio acatamiento para

---

<sup>1</sup> Anexo 1, [Informe PNDU Contraloría](#)

instituciones autónomas y semiautónomas. Finalmente en cuanto a su contenido, la ley establece como mínimos los siguientes temas por tratar dentro del PNDU:

- a. La política de desarrollo que tienda a cumplir las principales finalidades, requerimientos y recomendaciones, sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas;*
- b. El factor de población, con las proyecciones de su crecimiento y distribución, a nivel nacional, regional y urbano, incluyendo normas recomendables sobre densidad;*
- c. El uso de la tierra con planes sobre la extensión y forma de aprovechamiento de las porciones requeridas para el crecimiento urbano;*
- d. El desarrollo industrial, con indicación de los sitios apropiados para efectuarlos en las áreas urbanas;*
- e. La vivienda y la renovación urbana, con exposición de las necesidades, metas y programas para una y otra línea de operación;*
- f. Los servicios públicos, para analizar y ubicar en forma general los proyectos sobre transportes, comunicaciones, electrificación, abastecimiento de agua, drenajes pluviales y sanitarios, instalaciones educativas y asistenciales, y todos los demás que por su función, tamaño, extensión, situación legal u otra causa, deban incluirse dentro del referido Plan; y*
- g. La recreación física y cultural, que propicie la conservación y el disfrute racional de los recursos naturales, de las reservas forestales, de la vida silvestre y de los lugares escénicos y sitios o edificios de interés histórico o arqueológico.”*

El acoplamiento del PNDU dentro de un sistema de planificación del desarrollo urbano en nuestro país nunca se ha dado. Lo anterior, principalmente debido a que, desde la promulgación de la ley que lo planteó nunca se ha puesto en práctica la figura. No obstante lo anterior, la Sala Constitucional ha establecido en repetidas ocasiones que la figura del PNDU debe ser aquella que determine los lineamientos y directrices generales de la planificación urbana, que permitan establecer los mecanismos de coordinación que deben existir en materia de planificación urbana. Así véase el Voto N° 5445-99 de la Sala que señala:

*“...En la materia de planificación urbana se debe dar una relación de coordinación entre las diversas dependencias públicas que tienen competencia respecto de ella en tanto, aún cuando por disposición constitucional y legal su desarrollo y aplicación corresponde a los gobiernos locales –según lo ha reconocido en forma reiterada la jurisprudencia constitucional -, la misma debe ordenarse según las directrices y lineamientos generales del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, elaborado por el Poder Ejecutivo (Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica), aprobado por ley de la República, según quedó dicho y a la falta de tal requisito, por voluntaria adhesión que de él haga cada municipalidad...”*

Para lograr un esquema de planificación más puntual, nuestra Constitución le otorga a las municipalidades la facultad de ordenar el uso del suelo de sus territorios. Así, el artículo 169 de la Constitución Política establece que la responsabilidad en cuanto a planificación urbana local corresponde a las municipalidades, ya que es competencia de los municipios la creación de los

planes reguladores para cada cantón. Esta competencia es posteriormente delimitada por la misma Ley de Planificación Urbana que establece en el artículo 15 lo siguiente:

*“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.”*

Con fundamento en el artículo constitucional citado en la norma específica que de él se deriva, la Sala Constitucional ha sido clara y prolifera en sus resoluciones señalando como atribución de los gobiernos municipales la competencia de la ordenación urbanística. Así, la Sala mantiene el criterio de la autonomía municipal en este tema, pero bajo el respeto de los lineamientos que debería plantear un PNDU:

*“...no es posible pretender que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se elabore y se ponga en práctica íntegramente por el Gobierno Central, sin la intervención directa de las municipalidades en esa materia.(...)” Voto 5445-99*

La jurisprudencia constitucional ha logrado mantener los establecidos del artículo 6 de la propia Ley de Planificación Urbana, en cuanto a que:

*“Las recomendaciones del Plan Nacional servirán para orientar a la Asamblea Legislativa y a todos los organismo rectores de la Administración Pública, nacionales o locales, respecto a la realización y prioridad de aquellos proyectos de su incumbencia que, como los de obras o mejoras, trascienden al desarrollo físico.*

## **INSTITUCIONALIDAD ACTUAL- EL INVU Y SU DIRECCION DE URBANISMO**

Los antecedentes de la institucionalidad en el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) en materia urbana –dictada mediante ley- data de la redacción de la Ley de Planificación Urbana de 1968, donde se reafirma la competencia del INVU en la materia. Bajo esta institucionalidad se consolida el papel de la Oficina de Planificación (MIDEPLAN) y se crea la Dirección de Urbanismo dentro del INVU. Posteriormente, en 1998 se creó por decreto el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, a cargo del MIVAH, dentro del cual se mantuvo la rectoría del INVU y su Dirección de Urbanismo en materia urbana.

No obstante lo anterior, históricamente, el tema del urbanismo ha sido dejado de lado, sustituyéndose por el tema vivienda, que sí ha sido revisado periódicamente en nuestro país por motivos políticos. Resultado de esta política, es que aparece el mencionado Sector Vivienda, donde una vez más se ubica al urbanismo en un papel secundario, desligado de la vivienda. A tal punto ha llegado esta separación entre el urbanismo y la vivienda, que la propia Sala Constitucional en su voto 00467-99 ha establecido, en relación con el urbanismo que: “La

*función que cumple el INVU en esta materia, nada tiene que ver con el ordenamiento urbano, según el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana, que es materia reservada exclusivamente a los Gobiernos Locales”.*

En contradicción parcial con lo anterior, repetidos criterios de la Sala Constitucional (Votos 6706-93; 4205-96; 4857-96 y 5445-99) han definido como el ente rector de la planificación urbana al INVU, por medio de la Dirección Nacional de Urbanismo, encargada de la elaboración del PNDU (conjuntamente con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica), con el cual se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas. Este esquema mantiene, por lo tanto, las competencias en relación con políticas y programas a nivel nacional en manos de la Dirección de Urbanismo del INVU y el ordenamiento urbano, como tal, a las municipalidades <sup>2</sup>. El papel de la Dirección de Urbanismo, bajo este esquema, es recomendar, revisar, dar el visto bueno y hacer valer –como órgano de revisión- lo que los gobiernos locales definan en torno a sus centros urbanos. La crisis institucional identificada en la primera fase del PNDU ha provocado el entramamiento de muchos planes reguladores en la oficina de los analistas quienes prefieren brindar asesoría privada que pública.

La Ley Orgánica del INVU, establece su naturaleza institucional como autónoma del Estado, con personería jurídica y patrimonio propio; Con independencia en su gestión administrativa y técnica. Las funciones del INVU en materia urbana se resumen legalmente, según el artículo 4º de dicha Ley, en:

- "b) Planear el desarrollo y el crecimiento de las ciudades y de los otros centros menores, con el fin de promover el mejor uso de la tierra, localizar las áreas públicas para servicios comunales, establecer sistemas funcionales de calles y formular planes de inversión en obras de uso público, para satisfacer las necesidades consiguientes;*
- ch) Promover y efectuar estudios e investigaciones sobre todos los aspectos de vivienda y urbanismo para los fines que persigue el Instituto ... a fin de señalar las orientaciones convenientes para el país en estos campos;*
- e) Asesorar a los organismos del Estado y demás Instituciones Públicas y coordinar las iniciativas públicas y privadas en asuntos de vivienda y urbanización, cuando así se solicite;*
- f) Adecuar sus planes y estudios a los programas nacionales de desarrollo económico y social, sometiéndolos a la aprobación del Ministerio de Salubridad Pública en sus aspectos sanitarios.”*

Todos las anteriores facultades las ha realizado el INVU a lo largo de su existencia en diferentes niveles. Sin embargo, por diversas razones que van desde las económico-financieras hasta las políticas, el resultado general puede señalarse como deficitario. Así, “el desarrollo y crecimiento de las ciudades y otros centros menores” se ha dado exclusivamente por la promoción del sector privado; “el mejor uso de la tierra” está todavía por desarrollarse según se constató en la primera fase del PNDU; lo relacionado con “áreas públicas” y “planes de inversión de obras de uso público” tampoco se ha dado, incluso la poca existencia de ambas se ha dado por motivos

---

<sup>2</sup> Anexo 2/ [Comisión de Ordenamiento Territorial](#)

generalmente ajenos al INVU; finalmente la funcionalidad de calles no debe siquiera analizarse bajo el actual caos vial de nuestras ciudades. La conclusión de lo anterior, unido a el incumplimiento de sus funciones restantes, demuestra el debilitamiento del INVU en materia urbana. Sin embargo en el siguiente aparte se verifica que no toda la responsabilidad recae en la Dirección de Urbanismo, el freno municipal contribuye al caos urbano más que la propia de las instituciones centrales.

Adicionalmente a las funciones dichas, el artículo 5° de su Ley Orgánica, le atribuye al INVU las siguientes obligaciones:

- a) Preparar planos reguladores para todos los conglomerados urbanos de la nación que a juicio de la Institución lo ameriten, y redactar los reglamentos necesarios para su aplicación, la que se hará efectiva a través de las Corporaciones Municipales, previa la aprobación de una ley general de planeamiento de ciudades;*
- b) Formular planes generales para la construcción e higienización de viviendas o de unidades vecinales; o para la formación de urbanizaciones, atendiendo a las necesidades, a la gravedad y a la urgencia que presente el problema de la vivienda rural o urbana, en los diversos lugares del país y a las exigencias del urbanismo ...*
- e) Ejecutar, dentro de sus programas de construcción de viviendas, las obras de urbanización y saneamiento urbano. Y construir los centros para los servicios comunales necesarios;*
- f) Promover la coordinación de las actividades relativas a viviendas y urbanismo de todas las dependencias del Estado y sus Instituciones y Corporaciones autónomas que se ocupen de estos asuntos;*
- g) Estimular el desarrollo de aquellas industrias cuya producción pueda contribuir directamente a solucionar los problemas de vivienda y urbanismo; procurar el adiestramiento del personal obrero especializado, así como propiciar por todos los medios, la capacitación técnica de sus empleados;*
- n) Adquirir, conforme al derecho común o mediante expropiación, de acuerdo con la ley correspondiente, bienes muebles o inmuebles. Las expropiaciones las decretará el Poder Ejecutivo ante gestión expresa y motivada del Instituto y determinando las necesidades y condiciones de las mismas.*

Las obligaciones descritas en el artículo 5° tampoco han sido efectivamente llevadas a cabo. La competencia sobre la elaboración de planes reguladores fue trasladada a las municipalidades mediante la Ley de Planificación Urbana de 1968, derogando tácitamente este inciso a). Salvo esfuerzos iniciales, cuando el INVU contó con asignación presupuestaria definida y se desarrollaron proyectos habitacionales completos, no se han realizado planes generales de construcción o higienización de viviendas o de urbanizaciones; esto se ha dado en nuestras ciudades por empuje privado, quizás controladas en última instancia por el código de ética del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) quien marca la pauta para que las municipalidades acepten el visado al profesional como pase al permiso de construcción. Igual suerte ha tenido la construcción de vivienda y obras de urbanización y el desarrollo de la industria constructiva. Cabe mencionar que la creación del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, el Banco Hipotecario para la Vivienda y el Ministerio de Vivienda y Asentamientos

Humanos, provocaron que las facultades establecidas al INVU quedaran sin contenido real y que la institución perdiera su papel en el sector.<sup>3</sup>

En forma similar al papel que ha cumplido el INVU y por las mismas razones que han debilitado a esa institución, la Dirección de Urbanismo ha cumplido un rol deficitario como ente encargado de elaborar el PNDU, promover la coordinación de los proyectos públicos y privados que interesen al Plan, asesorar y prestar asistencia a las municipalidades y a los demás organismos públicos dedicados a la planificación, y ejercer vigilancia y autoridad para el debido cumplimiento de las normas urbanísticas. Históricamente la Dirección de Urbanismo se ha limitado a la revisión de planes reguladores y, hasta hace poco tiempo, a la “permisología”<sup>4</sup>, dejando de lado todo lo relacionado con el PNDU. Es en vista de estas circunstancias que se crea el Consejo Nacional de Planificación y la Secretaría Técnica del PNDU que posteriormente se analizan.

### **INSTITUCIONALIDAD ACTUAL- LOS LIMITES DE LOS GOBIERNOS LOCALES**

La Sección Segunda de la Ley de Planificación Urbana regula todo lo relacionado con la planificación local, ampliando las funciones y competencias municipales establecidas en el artículo 169 de la Constitución Política. Es en esta sección donde se le confiere a las municipalidades las potestades para regular el uso del suelo en su jurisdicción y es aquí donde se delimitan las competencias de los órganos nacionales en materia de urbanismo.

El artículo 15 de la mencionada Ley, reconoce “la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional.” En virtud de lo anterior, cada municipalidad tiene facultad para disponer con autonomía lo procedente en relación con el uso del suelo de su cantón a través de un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos. Podría también usar muchas herramientas para ese propósito pero no las explota, tales como el uso de patentes y permisos que condicionen un determinado uso conveniente a los planes

En artículos posteriores al 15 de la Ley de Planificación Urbana se establecen requisitos para la elaboración de los planes reguladores. Estos requisitos, aún cuando se redactan a modo de ejemplo y “sin tener que limitarse a ello”, se han convertido en el índice obligatorio que todo plan regulador tiene que tener para lograr su aprobación en la Dirección de Urbanismo. Este esquema ha producido rigidez y estaticidad en los instrumentos de ese tipo que se desarrollan en nuestro país.

---

<sup>3</sup> Quedó abierta la posibilidad de afectar el sistema urbano de asentamientos y desarrollos residenciales al excluir controles y relaciones adecuadas al sector.

<sup>4</sup> En la Administración Rodríguez 1998-2002, mediante procesos de desregulación, se ha modificado sustancialmente los trámites de permisos de construcción hasta llegar a la Ley N° 8220 Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos, que procura mayor velocidad de respuesta institucional pero menor control sobre la vocación del territorio, como consecuencia de la falta tecnológica de las oficinas relacionadas y municipalidades. El CFIA procura solucionar este faltante.

No obstante lo anterior, aún dentro de los requisitos establecidos existen algunos que no se cumplen por parte de los Cantones a la hora de hacer sus planes reguladores, así por ejemplo no se plantea una política de desarrollo del área; no se realizan proyecciones de población; no se practican estudios de la circulación; no se incluye la destinación de áreas para servicios comunales o servicios públicos; no se practica regularmente un análisis de ubicación de actividades; y finalmente no se practican ejercicios de vivienda y renovación urbanas. En muchos de estos casos las materias por tratar simplemente se dejan a la libre, en otras –como el caso de la vivienda- se compromete la autonomía municipal a la imposición del gobierno central fundamentalmente por razones políticas.

Una vez hecha la demarcación de las facultades y competencias municipales en materia del uso del suelo jurisdicción, y habiendo definido los requisitos del Plan Regulador, la Ley de Planificación, establece la necesidad de la aprobación de este instrumento por parte de la Dirección de Urbanismo del INVU. Esta aprobación se da en términos técnicos y legales. Sin embargo, cabe aquí entender la voluntad del legislador que, al establecer este requisito, busca la concordancia de los planes reguladores con las otras funciones de la Dirección de Urbanismo, fundamentalmente el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Así, puede interpretarse este requisito como el mecanismo que crea el legislador para confrontar las políticas locales con los principios y políticas generales que, a nivel nacional, establece el PNDU. Al respecto, véase el voto 467-99, donde la Sala Constitucional explícitamente establece en relación con las funciones de la Dirección de Urbanismo en torno al PNDU:

*“... 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 PNDU se elabore y ponga en práctica íntegramente por el Gobierno Central, sin la intervención directa de las municipalidades en esa materia”*

### **EL CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION Y LA SECRETARIA TECNICA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO**

Mediante el Decreto Ejecutivo N° 28937-MOPT-MIVAH-MINAE, el Presidente de la República instauró el Consejo Nacional de Planificación Urbana y la Secretaría Técnica del PNDU como mecanismos de ejecución de dicho Plan. Este decreto se desarrolló con fundamento en los preceptos constitucionales que facultan al Poder Ejecutivo a velar por el cumplimiento de las leyes y expedir los actos normativos tendientes a la pronta ejecución de éstas. Y a las recomendaciones y resoluciones vinculantes del estudio 94-99, auditoría de la Contraloría General de la República, de agosto de 1999 a la Dirección de Urbanismo que solicita al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) realizar el Plan Nacional de Desarrollo de acuerdo a la Ley de Planificación Urbana, la cual involucra también al MIDEPLAN a fin de concretar dicho Plan Nacional; todo ello mediante la revisión del marco constitucional y legal vigentes, y



además sugerir las modificaciones necesarias para establecer, de manera efectiva, la planificación urbana institucional nacional<sup>5</sup>.

Al emitirse el Decreto en cuestión, el Poder Ejecutivo crea un ente colegiado compuesto por un grupo determinado de Ministros y Presidentes Ejecutivos, así como una Secretaría Técnica encargada de presentar y estudiar recomendaciones y directrices técnicas a dicho Consejo. Estas nuevas instancias institucionales se crean como respuestas a las deficiencias institucionales captadas en el sector, con el fin de reimpulsar el tema urbano y empezar un proceso de reversión de los problemas que aquejan a nuestras ciudades y regiones.

El Consejo y la Secretaría son creados con el fin de hacer cumplir lo establecido en el Capítulo Primero de la Ley de Planificación Urbana en relación con el “Plan Nacional de Desarrollo Urbano”. Así, al crearse un Consejo Nacional y una Secretaría Técnica, se reforman tácitamente las competencias que dicha ley le asigna a la Oficina de Planificación (hoy MIDEPLAN) y al INVU. A partir del Decreto, entonces, la Secretaría Técnica del PNDU asume, en detrimento de la Dirección de Urbanismo, las funciones de preparar, revisar y mantener al día un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, con todas las obligaciones legales que ello implica, como: el control del crecimiento y desarrollo urbano; el crecimiento y distribución de la población; los servicios públicos; y la conservación y el disfrute nacional de los recursos naturales, históricos o arqueológicos.

También se recarga tácitamente en el Consejo la competencia de la Junta Directiva del INVU, según el artículo 4° de la misma Ley de Planificación Urbana, que es la de promover el Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Igualmente asume, la coordinación de los distintos ministerios e instituciones autónomas del Estado en cuanto al planteamiento, programación y ejecución de las distintas infraestructuras y servicios para el desarrollo del país y elevar al Legislativo con la aprobación de la Junta Directiva del INVU el PNDU.

No obstante lo anterior, se mantiene el precepto constitucional de la autonomía municipal, en relación con las facultades legales que los gobiernos locales tiene en cuanto al ordenamiento y planificación del uso del suelo en sus respectivas jurisdicciones.

#### *Funcionamiento de la Secretaría del PNDU.*

La Secretaría, que está adscrita al INVU, es un ente técnico dedicado principalmente a preparar el PNDU, así como evaluar y recomendar las acciones que la Administración Pública deba emprender para lograr los objetivos fijados por el PNDU. Está conformada por un equipo técnico de funcionarios provenientes de las instituciones miembros del Consejo, de funcionarios municipalidades y asesores externos; todos liderados por un Secretario Ejecutivo cuyo nombramiento debe ser ratificado por la Junta Directiva del INVU.

---

<sup>5</sup> Recordar que el orden institucional de 1968 consideraba las competencias territoriales que la Ley 5525 de mayo de 1974, permite a MIDEPLAN encargarse del la organización del espacio regional y al INVU la planificación de las ciudades de esas regiones.

Las funciones más importantes de la Secretaría son: colaborar con el PNDU; colaborar en el Plan de Desarrollo Urbano de la GAM; coordinar con todos los sectores, públicos y privados, la elaboración de los dos anteriores; y ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos tomados por el Consejo. Para ello, el Secretario puede convocar a las reuniones de jefaturas de planificación a nivel institucional y municipal, elaborar y someter a consideración y aprobación del Consejo, el programa anual de trabajo, coordinar las actividades que corresponda desarrollar a los grupos de trabajo que al efecto decida constituir el Consejo y la Secretaría Ejecutiva, coordinar cuando corresponda, los proyectos, convenios o acciones con organismos gubernamentales y no gubernamentales, nacionales o extranjeros, que tiendan a fortalecer las acciones del Plan, promover y coordinar programas de investigación, desarrollo tecnológico, educación y capacitación, promover diferentes mecanismos para la obtención de recursos para el financiamiento de programas, proyectos, acciones y medidas que le encargue el Consejo, dar seguimiento técnico a los proyectos, consultorías, convenios y acciones que se den a través del Consejo y de sus instituciones miembros, compilar y administrar una base de datos, estudios e información general del país y de la Gran Área Metropolitana, entre otros.

#### *Funcionamiento del Consejo Nacional de Planificación*

El Consejo Nacional de Planificación Urbana se crea como organismo multisectorial de apoyo al PNDU. Esta integrado los Ministros del MOPT, MIDEPLAN, MINAE, VIVIENDA, EDUCACION y SALUD, así como los presidentes ejecutivos del INVU, AyA, ICE, IFAM, y la CNFL. Se prevé también la participación de las municipalidades a través de la figura de los alcaldes

Dentro de sus competencias, el Consejo debe: coordinar políticas, objetivos, prioridades en materia de planificación urbana a nivel nacional y regional; promover convenios con las Municipalidades para implementar proyectos que coadyuven al logro de los objetivos; aprobar y promover proyectos, acuerdos, decretos y resoluciones que sobre la planificación urbana a nivel nacional y regional deban ser sometidos al Poder Ejecutivo; y orientar las directrices de trabajo de la Secretaría Plan Nacional de Desarrollo Urbano, a través de su Secretario.

Para lograr el cumplimiento de sus objetivos, el Consejo funcionará a través de subcomisiones técnicas a lo interno de cada institución participante. Estas comisiones deberán recabar y transmitir la visión institucional a la Secretaría del PNDU para poder coordinar programas y políticas del sector. Así, el Consejo deberá coordinar la ejecución de los proyectos regionales y nacionales que ordene el Poder Ejecutivo, dentro de los procesos respectivos de cada institución.

### **EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL INTEGRAL COSTARRICENSE**

Hoy en día, existen dos proyectos de ley que modifican el sector urbano: el proyecto de Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial Integral Costarricense (OTIC), expediente N° 12648, y el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública. Este último no se analiza en el presente documento por cuanto en él el tema urbano es tocado en forma paralela, y en razón de su escaso

apoyo en el ámbito legislativo. El proyecto de Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial Integral Costarricense, sin embargo, sí ha contado con el apoyo legislativo necesario y se encuentra actualmente dictaminado en la sub-comisión de Agropecuarios, listo para ser presentado ante el plenario. De ahí que sí se analice en el presente documento.

El proyecto de ley del OTIC tiene por objeto promover el desarrollo balanceado del país, equilibrando aspectos que van desde lo ambiental hasta lo cultural a través del ordenamiento territorial, y el uso y manejo racional del espacio. Como instrumento de planificación del desarrollo, el artículo 2° del proyecto de ley concibe al ordenamiento territorial como:

*“la proyección espacial de las políticas sociales, económicas, ambientales y culturales de la sociedad, garantizando un nivel de vida adecuado para la población y la conservación del ambiente, tanto para las actuales generaciones, como las del futuro.”*

Para lograr su cometido, el proyecto de ley del OTIC incluye dentro del ordenamiento territorial los aspectos urbanos, rurales, de protección y de conservación. Todos estos elementos permiten, a su vez, mantener las oportunidades de un desarrollo equilibrado para las futuras generaciones, buscar el uso óptimo de la tierra, promover el desarrollo sostenible, hacer el mejor uso posible del suelo, y mantener a largo plazo las políticas de protección que han caracterizado a nuestro país. Igualmente promueve el citado proyecto de ley una mejor distribución espacial de las actividades económicas del país, controlar el crecimiento urbano protegiendo las áreas agrícolas, mitigar el impacto humano sobre los recursos naturales –en especial aquellos como el agua-, fomentar una verdadera descentralización territorial y económica del país, hacer un uso más eficiente de las distintas capacidades de suelo, y definir y delimitar los usos óptimos de la tierra en sus diferentes facetas.

### **La institucionalidad dentro de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Integral Costarricense.**

La organización propuesta por el proyecto de ley del OTIC se divide en tres niveles fundamentales de planificación: el nivel cantonal, el nivel regional y el nivel nacional. En el nivel nacional se modifica el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), para convertirse en el Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Asesoría Municipal (INOTAM). Esta institución se ubicaría dentro del sistema de Planificación Nacional que rige MIDEPLAN.

En el nivel nacional, al INOTAM se recargarían, además de las funciones y potestades que tiene el IFAM actualmente, lo siguiente:

*“la elaboración del Plan Nacional y de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial en consulta con las Municipalidades, así como de la coordinación con las entidades públicas en el ámbito nacional y regional en dicha materia, con el propósito de integrar y coordinar los componentes del Ordenamiento Territorial establecidos en el Art. 19 de la presente Ley.” (art. 18)*

El proyecto de ley analizado plantea al Plan Nacional de Ordenamiento Territorial como la base de un proceso de planificación integral del país. Bajo su cobija territorial deberán ubicarse las actividades económicas y financieras que requiere el país para su desarrollo. Por esta razón el proyecto estudiado declara como prioridad nacional de interés público la elaboración y actualización cada 10 años de dicho Plan, así como le confiere carácter de referencia geográfica para los Planes Nacionales de Desarrollo y los planes de desarrollo de las instituciones y sectores del gobierno.

Igualmente estaría a cargo del INOTAM la coordinación de los “... *grandes componentes del ordenamiento territorial, la planificación urbana, rural, el espacio aéreo, y de protección y conservación de los ecosistemas ... (art. 19)*”. En estas materiales el INOTAM deberá coordinar con el INVU, el MAG y el MINAE; coordinación que se haría de conformidad con los lineamientos del “... *Plan Nacional y Planes Regionales de Ordenamiento Territorial y de acuerdo con la entidad rectora, así como realizar la respectiva consulta a las Municipalidades...(art. 19)*”

Para cumplir con estas nuevas funciones y competencias asignadas, el INOTAM incluiría dentro de su Junta Directiva a representantes del Poder Ejecutivo, a seis representantes municipales designados regionalmente a uno por región, un representante del sector privado, y a un representante de las organizaciones comunales. Esta Junta Directiva tendría facultades como para hacer convenios o acuerdos de coordinación con todos los interesados.

Como mecanismo de ejecución el proyecto de ley del OTIC crea la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial. El artículo 22 de la citada proyecto de ley, le establece a esta dirección los siguientes objetivos:

- a) “ *Facilitar la formulación del Plan Nacional y de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial.*
- b) *Apoyar técnicamente al Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Asesoría Municipal en la supervisión para la ejecución de los Planes de Ordenamiento territorial.*
- c) *Apoyar a la Junta Directiva del Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Asesoría Municipal en la elaboración, formulación y aplicación de las políticas nacionales y regionales de ordenamiento territorial.*
- d) *Establecer una adecuada administración y supervisión de los recursos disponibles por el Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Asesoría Municipal, en el cumplimiento de las funciones establecidas.*
- e) *Cualquier otra que le asignará la Junta Directiva del Instituto Nacional de Ordenamiento Territorial y Asesoría Municipal .”*

La Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial debe buscar la creación de una visión integral nacional a través del Plan Nacional, vinculándola con los planes regionales y los planes locales. Así, estos tres niveles de planificación se convertirían en instrumentos de gestión del ordenamiento territorial, apoyados por el Catastro Nacional, los Catastros Municipales reforzados, la información del Sistema de Información del Instituto Nacional de Estadística y Censos, y un nuevo Sistema Nacional de Información Geográfica.

En el nivel regional el proyecto de ley del OTIC se basa en la división por cuencas. No obstante lo anterior, mantiene igualmente como unidades territoriales de estudio a las establecidas mediante el Decreto de regionalización oficial y sus posteriores reformas, sea: Huetar Atlántica, Huetar Norte, Chorotega, Pacífico Central, Brunca y Central; pudiendo establecerse sub-regiones o unidades especiales posteriormente. Dichas regiones, claro está, deberán ser estudiadas nuevamente por la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial y serán revisadas mediante una nueva propuesta de regionalización oficial que hará MIDEPLAN; Ministerio que deberá velar por la aplicación de esta división territorial regional en las instituciones autónomas y el Gobierno Central. Los planes y políticas regionales deberán ser elaboradas y consultadas en coordinación con las municipalidades de la región, las instituciones del Estado, las organizaciones no gubernamentales y aquellas de la sociedad civil. Lo establecido en dichos Planes Regionales deberá ser incorporado y ejecutado por parte de los gobiernos locales en sus Planes Cantonales.

El Plan regional se define en el proyecto de ley como: “... *el nivel de planificación en donde la variable espacial o territorial orienta los procesos de planificación global y sectorial y las adapta a las características físicas, socioeconómicas, políticas y culturales entre otros aspectos de una área territorial denominada como región, desagregando el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial en los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial...(art. 42)*”. Basándose en esa definición se le otorga a los planes regionales los siguientes objetivos:

- a) *“Integrar y adaptar las políticas, programas y proyectos nacionales y sectoriales a la realidad de una región determinada.*
- b) *Coadyuvar a la descentralización administrativa del Estado costarricense.*
- c) *Impulsar la participación regional y local en la formación de políticas, programas y proyectos; así como en el seguimiento de los mismos.*
- d) *Definir las prioridades regionales, económicas, sociales y ambientales, así como la gestión para la búsqueda de los recursos económicos y humanos que impulsa el desarrollo integral.*
- e) *Contribuir a solucionar el problema de las disparidades regionales con una distribución adecuada de la población y las actividades socioeconómicas.*
- f) *Establecer en el Plan Regional las estrategias, lineamientos y directrices, las cuales deben de considerarse para la formulación de los Planes Cantonales o Especiales de Ordenamiento Territorial.” (art. 43)*

Paralelamente, la región del Gran Área Metropolitana (GAM) se define legalmente como una subregión que contará con un órgano de coordinación “...*entre las instituciones públicas relacionadas con el ordenamiento territorial y las municipalidades, para la gestión y seguimiento del ordenamiento territorial del Gran Área Metropolitana.*” (art. 15). Dicho órgano de coordinación deberá ser, de conformidad con el artículo 18 del proyecto de ley en estudio, parte integral del INOTAM y ejercerá sus funciones dentro del esquema mismo de dicha institución.

Finalmente en el nivel cantonal, se mantienen las Municipalidades como las instancias del Estado responsables de administrar y velar por los intereses locales. Es a los municipios, a través de sus direcciones de ordenamiento territorial, sus catastros multifinalitarios, sus oficinas de

estadística y censos y sus oficinas de sistemas de información geográfica, a quienes la proyecto de ley les confiere la facultad de atender las actividades relativas a la planificación, ejecución y vigilancia del manejo integral y uso racional de sus espacios geográficos, en concordancia con las directrices y políticas de orden regional y nacional, formulados previa consulta a las municipalidades.

Igualmente le compete a los gobiernos locales, basándose en los principios y lineamientos del Plan Nacional y de los Planes Regionales, la elaboración de Planes Cantonales de Ordenamiento Territorial a través de *Juntas Cantonales de Ordenamiento Territorial*<sup>6</sup>. Para lograr su cometido, estas Juntas deberán coordinar con y solicitar la colaboración de las instituciones del Estado con representación local. Las funciones de las Juntas se establecen en el artículo 10 del proyecto de ley estudiado como:

- a) *“Promover la elaboración del Plan Cantonal de Ordenamiento Territorial y el Reglamento de aplicación, garantizando una activa participación de la población y de las instituciones públicas con competencia en dicho proceso.*
- b) *Vincular el plan cantonal de ordenamiento territorial a la comunidad a través del establecimiento de políticas de participación comunal*
- c) *Coordinar y recibir los dictámenes de las instituciones nacionales que tengan competencias relacionadas con los Planes Cantonales de Ordenamiento Territorial.*
- d) *Someter a la aprobación del Concejo Municipal el Plan Cantonal de Ordenamiento Territorial, previa consulta en audiencia pública a la población.*
- e) *Garantizar la organización y supervisión para un adecuado control en la aplicación del Plan Cantonal.*
- f) *Revisar las solicitudes de permisos de construcción y proyectos de construcción de infraestructura que considere de interés cantonal, con el fin único de hacer las recomendaciones que considere necesarias a los departamentos técnicos de cada municipalidad en relación con la integración de dichos proyectos con el plan cantonal de ordenamiento territorial respectivo. debido a las características especiales de la junta, las recomendaciones que haga serán de carácter de política municipal general y no de carácter técnico. no obstante lo anterior, los departamentos técnicos de cada municipalidad deberán hacer referencia obligatoria a dichas recomendaciones a la hora de emitir los criterios de aprobación o denegación de los proyectos analizados.*
- g) *Garantizar mecanismos de información y divulgación a la población sobre el seguimiento y ejecución de las actividades relativas al ordenamiento territorial.*
- h) *Coordinar y supervisar las actividades relacionadas con la elaboración, aprobación, participación ciudadana, ejecución y actualización de los Planes de Desarrollo Cantonal y cualquier otro plan específico que tienda a regular el espacio geográfico cantonal.”*

El proyecto estudiado define los planes cantones como aquellos instrumentos que, pudiendo ser parciales o totales en cuanto a su cobertura de la jurisdicción cantonal, promueven:

*“... el uso óptimo de la tierra, de carácter técnico, integrador de las acciones del Estado y concertado con la población, que norma la realidad biofísica, tecnológica, social,*

---

<sup>6</sup> Importante figura establecida en la Ley de Planificación Urbana N° 4240, artículos 59 y 60.

*económica y política del cantón respectivo, con el propósito de estimular el crecimiento de la calidad de vida de sus habitantes, mediante el aprovechamiento eficiente y racional de los recursos existentes, constituyéndose en un instrumento dinámico de planificación para el desarrollo en el corto plazo y con una visión de conjunto a largo plazo” (art.32)”*

Los planes se realizarán respetando los conceptos de microcuenca o cuenca como unidad territorial, “...conservando la integridad total del cantón (art36).” Esta condición establece la obligatoriedad de que cada plan sea contemplado en función de la unidad ecológica que contiene al cantón y no viceversa. Esto produciría una interrelación entre Planes Cantonales en función de su impacto ambiental y fomentaría el criterio de bio-regiones dentro del país. Estos planes deberán contener al menos la zonificación del uso del suelo en materia agrícola, industrial, y urbana, un plan de vialidad, procedimientos de reglamentación y principios generales en cuanto a los usos restringidos, de protección o conservación, usos agropecuarios, y usos urbanos regulados.

Bajo el esquema institucional de la Ley del OTIC, el INOTAM crearía un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, y sus correspondientes planes regionales. Estos últimos en consideración con los Planes Cantonales de Ordenamiento Territorial. Así las cosas, todas las materias incluidas dentro de la gama del ordenamiento territorial (planificación urbana, planificación rural, y los esquemas de protección y conservación) tendrían que operar por debajo de la sombrilla del INOTAM, de forma tal que puedan coordinarse eficiente y eficazmente en un ordenamiento territorial efectivo. Por esta razón, las competencias y la institucionalidad actual sería tácitamente reformada y perdería algún grado de autonomía en favor de una herramienta colectiva de más amplia gama de acción.

Del mismo modo, El INOTAM reforma tácitamente algunas de las funciones que ejercen actualmente la Dirección de Urbanismo del INVU, el Consejo Nacional de Planificación y la Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el MIDEPLAN y el MINAE.

La Dirección de Urbanismo vería sus funciones tácitamente reformadas en lo siguiente:

1. En relación con el conocimiento de los asuntos planteados en los Planes Cantonales de Ordenamiento Territorial.
2. En sus funciones con relación a la resolución de conflictos de uso de la tierra en los planes reguladores.
3. En su competencia como redactor y revisor del PNDU

El Consejo Nacional de Planificación y la Secretaría Técnica del PNDU verían sus competencias disminuidas en:

1. La redacción y revisión del PNDU al pasar a ser éste un componente más dentro del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial
2. En la competencia que otorga la redacción del PNDU en cuanto a la elaboración de directrices y políticas básicas para los planes reguladores.

3. En su capacidad de establecer políticas y estructuras de planeamiento regional a través del PNDU.

El Ministerio de Planificación y Política Económica tendría como reformadas tácitamente sus siguientes competencias:

1. En la integración de las estrategias del PNDU con los temas locales y regionales.
2. Parcialmente en cuanto al estudio y proposición de la regionalización oficial, que se tendría que hacer en conjunto con el INOTAM.

El Ministerio del Ambiente y Energía se vería enfrentado a una reforma tácita de sus competencias en cuanto a:

1. La planificación, protección y manejo de áreas de conservación; funciones que pasarían a ser competencia municipal, quedándose el MINAE con una función de supervisor.
2. La competencia para realizar planes de manejo en zonas de conservación y protección, que pasarían a ser función de las Juntas Cantonales, como parte de los Planes Cantonales de Ordenamiento Territorial, de conformidad con los principios establecidos en la Ley de Planificación Urbana.

## **LA INSTITUCIONALIDAD DE TRANSICIÓN**

Para lograr una verdadera transición hacia la descentralización política, tendría en primer lugar que crearse una verdadera voluntad política en torno a la reforma que se hiciera del artículo 174 de la Constitución para darle nuevas competencias a las municipalidades, cuya legislación aun en} motivo de discusión<sup>7</sup>. Bajo este esquema, esta figura se basaría en la aplicación y consecución de un verdadero proceso de descentralización. Así, se establecería un órgano de transición que permita ir sustituyendo las competencias nacionales y regionales que en materia de planificación y desarrollo urbano tiene el gobierno central, de forma tal que estas competencias sean trasladadas lo más correctamente posible a grupos o federaciones municipales organizadas regionalmente. Esta transición debería tener un plazo y una serie de obligaciones y compromisos definidos por ambas partes, de forma tal que sea un proceso serio y organizado.

Este ente estaría basado en un esquema o modelo regional que se constituye a partir de la creación de federaciones a nivel municipal para que, en coordinación con las distintas instancias del gobierno central ubicadas en la región de estudio, realicen labores de planificación regional. Las diferentes municipalidades que conformarían ese ente regional vigilaría el uso e implementación de las normas de planificación regionales adoptadas. Una vez que la institución creada logre la creación de una serie de núcleos de planificación regional que cubran todo el país, se desintegraría para dar paso a un ente municipal conformado por representantes de cada ente regional.

---

<sup>7</sup> Anexo 3, [Ley Transferencia Competencias](#)



Dentro de las funciones de este nuevo ente supra-municipal, estaría la coordinación con las instituciones del gobierno central y sus intereses regionales. Las políticas locales de salud, ambiente, producción, entre otros, también se harían en coordinación entre este nuevo ente, las instituciones del estado y los gobiernos locales, bajo un esquema preferiblemente regional. Así, todas aquellas políticas que dependan en cierto grado de la localización de los servicios y tengan impacto en el entorno urbano, tendrían que respetar el interés local. El Estado mantendría, sin embargo, el control sobre temas que se definan, a priori, como de interés nacional, tales como el Ambiente, o el Recurso Hídrico.

La política nacional de planificación se fundamentaría en la participación de los gobiernos locales bajo el sistema organizativo que ellos mismos determinen y que sería vinculante para todos como mecanismo de coordinación. Quedaría al arbitrio de las municipalidades manejar el concepto de regiones.

### **LA INSTITUCIONALIDAD ACTUAL REFORMADA**

Finalmente se propone el camino más corto para implementar un ente de planificación urbana nacional el que consiste en mejorar la injerencia de los entes actuales.

Las instituciones actuales adolecen de una serie de problemas como resultado de malas actuaciones políticas.

1. El país presenta en el campo legal la contradicción de que opera solamente el 50 por ciento de las funciones legalmente establecidas. Es usual que las instituciones sufren modificaciones históricas, y no realizan ciertas obligaciones y responsabilidades. No se adoptan los cambios en el texto vigente, ni está claro el procedimiento legislativo para que la evolución de la sociedad se refleje en sus leyes. Se dice que el Departamento de Estudios Técnicos del Congreso no es vinculante, recomienda cambios de forma y de derogatoria no siempre atendidos. La debida integración de leyes nuevas a los ámbitos de ley existentes puede frustrarse, y las competencias presentan intersecciones que producen ambigüedades y desacuerdos entre los responsables institucionales.
2. La mayoría de las instituciones no trabajan agrupadas en sectores. Por lo general, proceden de una forma de respuesta legislativa dispersa, ante la necesidad social y política.
3. Cuando observamos en los cantones errores de planificación, principalmente en asentamientos humanos y sus servicios, es porque no se adopta las disposiciones constitucional y legal referidas atrás. La legislación autoriza al INVU a confeccionar los planes y aprobarlos, pero no le compete la forma de implementación e inspección, entonces no sucede la administración local esperada. La autonomía municipal establecida constitucionalmente va en menoscabo de su capacidad de gobernar en los asuntos e intereses locales.
4. No se ha considerado a cabalidad, el derecho a un ambiente sano (Artículo Constitucional N° 50). La noción de ordenación urbana, de acuerdo a la doctrina general del derecho urbanístico, consiste en la localización racional, funcional, y equilibrada de las

actividades humanas, tales como el uso del suelo y la edificación, con incidencia en el medio físico, repercusión social o colectiva y coordinada con las exigencias del desarrollo económico y social, y al servicio del bienestar de la población, lo que no se cumple a cabalidad.

5. Con el afán de aplicar estas definiciones los legisladores han atribuido funciones consecuentes a las instituciones idóneas, pero con poca claridad acerca de la competencia exclusiva para llevar a cabo algunas funciones de planificación urbana. A la postre, es imposible acreditar la responsabilidad a uno u otro ente por lo que se requiere diferenciar las responsabilidades directas en la planificación urbana nacional.

Esta situación impulsa intervenir en coordinación institucional, por lo que se ha propuesto mejorar la participación de diversas oficinas en el PNDU <sup>8</sup>, y proponer la reforma legal siguiente.

Habiendo analizado la institucionalidad actual, revisando sus ventajas y limitaciones, se llega a establecer que el ente urbanístico a proponer debe ser por lo menos:

- Una unidad técnica especializada, dedicada exclusivamente al PNDU;
- Independiente de influencias pero con participación diaria en el quehacer nacional;
- Con una composición interdisciplinaria;
- Con buenas relaciones con el IFAM y las Municipalidades;
- Con respaldo político de alto nivel y capacidad de decisión;
- Con autonomía presupuestaria y administrativa;
- Preferiblemente con atribuciones legalmente establecidas; y
- Con presencia en el Consejo de Gobierno

En vista de lo anterior, tomando en consideración las ventajas y limitaciones analizadas así como los requisitos de la institucionalidad a proponer, se presentan tres opciones de revisión de institucionalidad para mejorar las condiciones del urbanismo en nuestro país:

### **La Gerencia de Urbanismo**

La Dirección de Urbanismo del INVU ha presentado, a lo largo de los años, una serie de propuestas técnicas de alto valor. Sin embargo, una y otra vez la puesta en práctica de estas propuestas no se ha dado por razones meramente políticas. La propuesta que se hace bajo esta modalidad implica el fortalecimiento de la institución competente en materia urbana, a través de la elevación del cargo de Director a Gerente de Urbanismo. Con esta alternativa se pretende aumentar la capacidad y peso político del urbanismo, a través de una figura directamente designada por el Presidente de la República, quien deberá tener una mayor capacidad negociadora a nivel político, a la hora de plantear las soluciones y/o proyectos que requiere el país.

---

<sup>8</sup> Anexo 4, [Perfiles institucionales](#)

Paralelamente se pretende desvincular, dentro de la propia institución, lo que es vivienda de lo que es urbanismo de forma tal que el Gerente de Urbanismo tenga autoridad de revisión, control y aplicación efectiva de la normativa urbanística. De esta forma la gerencia de urbanismo tendría competencias similares a las de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, de manera que le permita revisar la legalidad y cumplimiento de las normas urbanísticas antes de que se desarrollen los proyectos que afecten el contorno urbano.

### **El Viceministerio de Asentamientos Humanos**

La figura del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos ha venido siendo consolidada desde hace más de treinta años. Como herramienta política, sin embargo, este sector ha carecido de aplicabilidad y presencia en materia de urbanismo y condiciones comunes en asentamientos como tales.

Independientemente de sus limitaciones, en el Sector Vivienda y Asentamientos Humanos confluyen representantes de todas las instituciones y ministerios que tienen influencia en el sector principalmente de vivienda. Esta conjunción de tomadores de decisión en un tema de impacto directo sobre el urbanismo, puede considerarse como un mecanismo propicio para disparar la discusión política y técnica en torno al desarrollo urbano nacional. Por esta razón es que se propone la creación de un Viceministerio de Asentamientos Humanos que permita la vinculación y coordinación de los sectores gubernamentales y de las instituciones autónomas en torno al tema urbano. Así, el Viceministro de Asentamientos Humanos estaría a cargo de analizar, proponer y aplicar las medidas necesarias para mejorar todo aquello que sea externo a la vivienda en sí, incluyéndose así el mejoramiento de todos los elementos de la estructura funcional urbana como competencia de dicho Viceministerio.

La creación del Viceministro se daría como un mecanismo de coordinación y de unión entorno al cual deberían circular los entes competentes, tales como la Dirección de Urbanismo, o las Municipalidades (que tendrían que seguir las políticas urbanas nacionales en su jurisdicción). De esta forma, el Viceministro no entraría a competir por facultades legalmente establecidas ni con instituciones consolidadas actualmente, sino que fungiría como figura de liderazgo y consolidación del tema urbano.

### **La Secretaría del Plan Nacional de Desarrollo Urbano legalmente constituida.**

Las figuras de la Secretaría Técnica del PNDU y el Consejo Nacional de Planificación han iniciado un proceso nuevo, con participación masiva e interdisciplinaria, a través del cual han logrado reactivar vínculos institucionales en materia urbana. No obstante lo anterior, su creación por decreto ejecutivo es muy débil y requiere de una reforma legal a la Ley de Planificación Urbana, que es la que crea el Plan en sí, para su consolidación.

La pretensión de la legalización de la Secretaría y el Consejo debe encaminarse hacia la consolidación de un proceso multidisciplinario de coordinación y consenso, donde las decisiones sobre el tema urbano en nuestro país se tomen con la participación de la mayor cantidad de

interesados posible. La Secretaría como tal debería, por lo tanto, asumir funciones actualmente repartidas en varias leyes, reglamentos y decretos, de forma tal que le permita dedicarse principalmente a la elaboración, revisión, mantenimiento y gestión del PNDU. Sin importar lo anterior, la Secretaría debería también dedicarse, bajo un esquema distinto al que actualmente utiliza la Dirección de Urbanismo, a la revisión del cumplimiento de las normas urbanas en los proyectos públicos y privados que afectan positiva o negativamente al desarrollo urbano.

Claro está, que lo anterior encamina la reforma hacia la derogación de las funciones y competencias de la Dirección de Urbanismo del INVU, para traspasarlos a la Secretaría. Sin embargo, al crear esta institucionalidad nueva no deben desperdiciarse los recursos técnicos ni las propuestas existentes, sino todo lo contrario. La intencionalidad en este caso sería revitalizar el tema urbano y no desacreditar el trabajo realizado durante décadas por el INVU.

Igualmente debe incluirse un mecanismo de convocatoria más eficiente para el Consejo Nacional de Planificación, convirtiéndolo en un mecanismo de peso político directamente ligado a la Presidencia de la República. El Consejo debe reforzarse y replantearse como mecanismo político al más alto nivel que transfiera los conceptos técnicos desarrollados por la Secretaría directamente al Presidente de la República para su aplicación. Todo lo anterior para que, a través del Consejo, se pueda consolidar una política de Estado en relación con el urbanismo.

Cabe agregar en este punto que, al hacerse la reforma de la Ley de Planificación Urbana deberían revisarse otros elementos como el establecimiento de las penas por incumplimiento, la actualización del concepto de los planes reguladores, fortalecimiento de la función urbana municipal y urbana regional que se sugieren en los anexos ya no como acciones legales sino como iniciativas de coordinación administrativa desde el MIDEPLAN, pero que no se realizan en el presente trabajo por razones de tiempo y oportunidad.

## INSTITUCIONALIDAD REFORMADA

Figura Institucional	Ventajas	Limitaciones
<p>Consejo Nacional de Planificación Urbana y Secretaría Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ente técnico (Secretaría) legalmente creado exclusivamente para el PNDU</li> <li>- Soporte político de nivel ministerial (Consejo) con conexión directa con el Consejo de Gobierno</li> <li>- Fundamentado en un esquema tripartito de planificación: lo nacional, lo regional y lo local</li> <li>- Respeto y refuerzo de la autonomía municipal en el uso del suelo</li> <li>- Crea mecanismos de coordinación institucional creado por ley.</li> <li>- Crea mecanismos de planificación descentralizados</li> <li>- Con autonomía técnica, y con personería y presupuesto propios</li> <li>- Con relativa independencia de las instituciones y gobiernos estatales de turno.</li> <li>- Adjunto al Sector Vivienda y Asentamientos Humanos, que es de interés político nacional.</li> <li>- Con mecanismos de control interno sobre la aplicación de las leyes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ubicado dentro de un sector legalmente débil (creado por Decreto)</li> <li>- Posible indiferencia en el tema urbano por parte de los ministros miembros del Consejo.</li> </ul>
<p>Gerencia Nacional de Urbanismo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Presencia institucional del mayor nivel</li> <li>- Mayor poder político en sus decisiones</li> <li>- Posición de carácter nacional ubicada dentro de la institución autónoma legalmente competente</li> <li>- Seguimiento de las políticas de la Dirección de Urbanismo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Depende de la Institucionalidad del INVU, que está debilitada</li> <li>- Poco respaldo político</li> <li>- Contacto indirecto con el Ejecutivo</li> <li>- Poca influencia en las políticas urbanísticas de los gobiernos.</li> <li>- Percepción de ente político y centralizado entre los gobiernos locales</li> <li>- Posible percepción de urbanismo del INVU y no como ente nacional</li> </ul>
<p>Viceministerio de Asentamientos Humanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Puesto institucional de alto poder político</li> <li>- Ubicado en un sector político de alto interés para los gobiernos</li> <li>- Con mecanismos de control interno sobre la aplicación de las leyes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ubicado dentro de un sector legalmente débil (creado por Decreto), sin respaldo legal</li> <li>- Ente político y centralizado</li> <li>- Limitado a las competencias del Sector Vivienda y Asentamientos Humanos.</li> <li>- Poca inserción de los gobiernos locales dentro del Ministerio</li> </ul>



### *Consideraciones Finales.*

Cabe añadir que, aún cuando se logren las modificaciones institucionales planteadas en el presente documento, existe una limitación legal que impide la puesta en práctica de muchas de las propuestas urbanísticas. Así las cosas, aún cuando se logre instaurar un Plan Nacional de Desarrollo Urbano cuyas políticas sean respetadas en los Planes Reguladores y se consolide un sistema de planificación regional que permita encontrar un punto intermedio donde Gobierno Central, Instituciones Autónomas y Municipalidades puedan solventar sus diferendos, a la hora de aplicar las normas urbanísticas cualquier institucionalidad se topará con una gran limitación: el carácter casi inviolable de la propiedad privada.

En el presente documento, por razones que no cabe aquí ampliar, el tema de la reforma del artículo 45 de nuestra Constitución Política no se toca. No obstante, si debe ser un punto de referencia para futuros esfuerzos. Tal y como se vislumbra en la jurisprudencia constitucional, y está claro en nuestra Constitución Política, la propiedad privada goza de inmensa protección legal, lo que dificulta enormemente la aplicación de los límites y limitaciones que exigen los principios del derecho urbanístico. Hasta que en nuestro país no se hable de una propiedad urbana con función social y con límites y limitaciones similares a los actualmente aceptados para la propiedad agraria y por razones ambientales, en la cual sus propietarios estén limitados a construir en ella lo que esté expresamente autorizado por las normas de la planificación urbana – colectivamente adoptadas- estaremos enfrentándonos a un desbalance que perjudica a la colectividad urbana.

En la gran mayoría de los ordenamientos jurídicos mundiales donde existe una correcta aplicación de la planificación urbana existen formulaciones constitucionales que limitan el desarrollo de la propiedad a los usos del suelo adecuados. Al respecto tómese como ejemplo el artículo 76 de la Ley del Suelo de España que establece que "Las facultades del derecho de propiedad se ejercerán dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en esta ley o en virtud de la misma, por los planes de ordenación y con arreglo a la clasificación urbanística de los predios." Igualmente considérese la jurisprudencia constitucional italiana en torno a bienes privados pero en origen de interés público y a la propiedad conformada, así como la legislación estadounidense de los "takings" y de la división de los derechos de propiedad.