



Herramientas para el Desarrollo Urbano Sostenible Municipalidad de Santa Ana

Estudiantes:

*Gerardo Celis – University of Florida
Meghan C. Gabriel – Fordham University
Gary W. Manca – University of Washington
Haydée Rodríguez – Universidad de Costa Rica*

*Profesores:: Tom Ankersen – University of Florida
Thomas Ruppert – University of Florida
Shirley Sánchez – Universidad de Costa Rica*

Julio, 2007



Introducción

La población costarricense está cambiando de una población rural a una urbana. El censo del año 2000 reportó que la gran área metropolitana (GAM) tenía una población de 2.100.000 habitantes, equivalente al 57% del total nacional. Se estima que para el 2030 existirán 3,5 millones de habitantes y el número de automóviles puede llegar a 2 millones de unidades. La falta de planificación urbana está poniendo en peligro la capacidad de proporcionar los servicios básicos a sus habitantes. El cantón de Santa Ana, el cual forma parte del GAM, no se escapa de esta realidad. En el periodo de 1991 al 2007 tuvo un crecimiento del 500% y actualmente tiene una población de 35.000 habitantes. Aun con este crecimiento, el cantón ha logrado mantener 60% de su territorio bajo protección ambiental, pero la presión del desarrollo cada día es más eminente.

La municipalidad de Santa Ana previendo la necesidad de enfrentar este desarrollo hizo un acuerdo municipal por el ambiente cuyos lineamientos incluyen: Manejo integral de cuencas, atención a la zonas de riesgo, atención al problema de tratamiento de aguas negras, plan integral sobre manejo de desechos, actualización del plan regulador, arborización urbana barrial y rescate del Centro de Conservación de Santa Ana.

Basado en la iniciativa de la municipalidad de Santa Ana y su estado actual de desarrollo es un cantón modelo para incorporar un plan de desarrollo urbano sostenible y abre la puerta para utilizar herramientas innovadoras.

Los objetivos de esta investigación se detallan a continuación:

- Analizar herramientas e incentivos usados para guiar el desarrollo urbano en Estados Unidos de América, para conocer la factibilidad legal de incorporarlos en el sistema costarricense. Aplicar este análisis para producir una guía para la municipalidad de Santa Ana.
- Establecer el primer paso para vincular la municipalidad de Santa Ana con el Consultorio Jurídico Ambiental UCR/UFL.



Competencias y límites de las Municipalidades en materia de Planificación Urbana

En esta sección se resumen los más importantes argumentos jurídicos que sirven de base para que las Municipalidades orienten sus acciones hacia una planificación urbana sostenible; desde dos perspectivas: su potestad de ordenar el territorio y de administrar recursos económicos.

- ↪ La Autonomía Municipal otorgada por los artículos 169 y 170 de la Constitución Política, permiten a la Municipalidad tomar decisiones con base en el interés público ambiental de la localidad.
- ↪ Potestad de otorgar permisos de construcción, fijar políticas y prioridades para el desarrollo del cantón. Aprobar el Plan Regulador Urbano, elaborar mapas de zonificación cantonal.
- ↪ Competencia para participar en el plan de manejo, conservación y recuperación de suelos, a través de su participación en el Comité de Área creado por la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos.
- ↪ Deber de conservar la belleza del paisaje (Art.72 Ley Orgánica del Ambiente)
- ↪ Deber de evitar la contaminación del suelo (Art. 53 y 68 Ley Orgánica del Ambiente)
- ↪ Deber de conservar y mantener el equilibrio del ecosistema hídrico, protegiendo las cuencas hidrográficas (Art. 51 y 52 Ley Orgánica del Ambiente)
- ↪ Deber de prevenir la contaminación visual (Art. 71 Ley Orgánica del Ambiente)
- ↪ Deber de aplicar el criterio preventivo, precautorio, el interés público ambiental y la integración para la protección del ambiente (Art. 11 Ley de Biodiversidad)
- ↪ Potestad de aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, y proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales. Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales (Art. 6 Código Municipal)
- ↪ Las donaciones de cualquier tipo de recursos o bienes inmuebles, así como la extensión de garantías en favor de otras personas, solo serán posibles cuando las autorice expresamente una ley especial. Podrán darse préstamos o arrendamientos de los recursos mencionados, siempre que exista el convenio o el contrato que respalde los intereses municipales (Art.62 Código Municipal)
- ↪ Competencia de fijar su respectivo presupuesto, proponer sus tributos a la Asamblea Legislativa y fijar las tasas y precios de los servicios municipales. Solo la municipalidad previa ley que la autorice, podrá dictar las exoneraciones de los tributos señalados (Art.68 Código Municipal)



- ↪ Los usuarios, habitantes del cantón deberán pagar por los servicios de alumbrado público, limpieza de vías públicas, recolección de basuras, mantenimiento de parques y zonas verdes, servicio de policía municipal y cualquier otro servicio municipal urbano o no urbano que se establezcan por ley, en el tanto se presten, aunque ellos no demuestren interés en tales servicios. Se cobrarán tasas por los servicios y mantenimiento de parques, zonas verdes y sus respectivos servicios (Art.73 Código Municipal)



Contenido de la guía

Para efectos de presentar algunas de las herramientas de planificación urbana sostenible que se utilizan en Estado Unidos, se clasificaron en dos grupos, las que representan herramientas de índole regulatorio y las que se constituyen en incentivos.

Sin embargo, es necesario aclarar que muchas de estas herramientas pueden utilizarse como incentivos al mismo tiempo que regulan conductas, y que manejadas en conjunto pueden significar un importante avance para la planificación integrada y sostenible del uso del suelo en la zona.

Cada una de las herramientas cuenta con una breve descripción, algunas de ellas se ilustran con ejemplos y casos concretos de aplicación, así como un comentario sobre la posibilidad legal y recomendaciones para su aplicación en el cantón de Santa Ana.



Herramientas para Regulación

Herramienta 1 Plan Regulador

Resulta útil conocer los elementos específicos incluidos en los planes reguladores de los Estados Unidos, tales como manejo de desechos, transporte, requisitos de espacios abiertos, entre otros. De esta forma, los planes reguladores son articulados como políticas que las cortes han considerado como auto-ejecutables. En otras palabras, las políticas dentro de un plan regulador no tienen que tener una norma de ejecución para ser jurídicamente vinculantes.

Un plan regulador debe indicar cómo, dónde y cuándo ocurrirá un desarrollo. Para cumplir con esto es necesario hacer una recopilación de datos y evaluación de las condiciones actuales, así como proyecciones del desarrollo futuro al que se aspira en el cantón.

Posibilidad legal en Costa Rica:

Todos estos aspectos acerca de los planes reguladores se aplican y son exigidos por la legislación costarricense, sin embargo, las Municipalidades deben cuidar de no cumplir con aspectos tan importantes como los índices de fragilidad ambiental, únicamente para efectuar un requisito.

Además, es necesario que la propia Municipalidad plantee en el Plan Regulador un mecanismo de seguimiento y monitoreo de políticas para medir los impactos (tanto positivos como negativos) generados por la planificación del uso de la tierra.

La propuesta en este sentido es que la Municipalidad cumpla con una evaluación de impactos cada 5 años, y una revisión completa del Plan Regulador. Para que este tipo de revisiones tengan sentido, es imprescindible que el Gobierno Local tenga claridad sobre el tipo de desarrollo urbano que desea alcanzar, sus alcances y límites.

La Procuraduría General de la República se ha expresado en distintas ocasiones haciendo énfasis en la necesidad de integrar políticas locales para alcanzar una adecuada planificación del territorio, en este sentido se ha afirmado que:

“...si la ordenación del territorio es un función pública, la planificación territorial, además de ser uno de sus principales instrumentos o medios para llevarla a cabo, o precisamente por ello es, en sí misma, el ejercicio de una potestad pública: la de planificar, pero en relación con el uso del suelo.”



Además de lo dicho, es importante tener presente que en esta relación entre ordenación del territorio y planificación territorial pueden haber dos acepciones básicas acerca de la planificación territorial: una según la cual la planificación relevante para el ordenamiento territorial es únicamente la planificación física; y otra, más amplia, de conformidad con la cual interesa toda planificación (la económica, por ejemplo) con incidencia territorial (ver, en tal sentido, PUJADAS, Romá y FONT, Jaume, Ordenación y planificación territorial, 1998, p.21).

En todo caso, cualquiera que sea la acepción asumida por un determinado derecho positivo, estos, por lo general, relacionan la planificación territorial con la planificación en otros ámbitos, principalmente el económico. Esto suele ser así porque la ordenación territorial como práctica política (o política pública) tiene como objetivo o fin propiciar el desarrollo regional sostenible y equilibrado.

El ordenamiento jurídico costarricense no tiene una ley general sobre ordenamiento territorial. Tiene leyes sectoriales en las que se establecen disposiciones sobre uso del suelo o se regula algún tipo específico de planificación territorial, así como algunas disposiciones generales sobre ordenamiento territorial, pero en leyes cuyo objeto no es este..." PGR. OJ-096-2005 de 14 de julio de 2005.



Herramienta 2 Revisión del Ambiente Local (Evaluaciones de Impacto Ambiental)

Naturaleza de las herramientas: En los Estados Unidos, la mayoría de los Estados tienen legislación de protección ambiental que requiere la realización de evaluaciones de impacto ambiental para aquellas acciones del gobierno que se anticipa que pueden causar un impacto significativo sobre el medio ambiente. Es notable que para el caso del planeamiento del uso de la tierra, la definición de “acción del gobierno” con frecuencia incluye los permisos otorgados por el gobierno municipal para la construcción residencial y comercial. No todas las construcciones nuevas se someten a la revisión ambiental. Por ejemplo, construcciones residenciales de menos de cuatro casas pueden estar exentas. Sin embargo toda nueva construcción que se realice cerca de áreas ambientalmente sensibles por lo general no están exentas.

El proceso de revisión es simple. Para determinar si un proyecto puede tener un impacto significativo sobre el medio ambiente, la municipalidad por lo general exige que el desarrollador privado incluya información sobre los efectos potenciales del proyecto junto con la solicitud de permiso. Si la municipalidad determina que los efectos pueden ser significativos, entonces puede pedir un estudio de impacto ambiental completo. A partir de ahí, las exigencias legales varían. Algunas leyes le permiten a la municipalidad autorizar que el proyecto siga adelante, siempre y cuando los efectos estén debidamente documentados. Otras leyes le imponen a la municipalidad la obligación de rechazar el permiso si existen alternativas factibles.

Ejemplos: Un gobierno estatal aprueba una ley de política ambiental que exige a las municipalidades llevar a cabo revisiones ambientales para los desarrollos privados de un tamaño mínimo, a la vez que les da a las municipalidades flexibilidad de establecer regulaciones más estrictas. La municipalidad entonces promulga una ordenanza bajo la autoridad de la ley ambiental del Estado.

La municipalidad exige que todos los desarrollos privados por encima de un umbral determinado pasen la revisión ambiental antes de que puedan recibir los permisos de construcción. el umbral se establece para desarrollos de 20 unidades habitacionales o más en áreas clasificadas como para densidades más bajas. Además, todos los desarrollos privados nuevos están sujetos a la revisión ambiental si están localizados cerca de áreas declaradas como sensibles, tales como humedales, quebradas o bosques protegidos. Para satisfacer los requerimientos de la revisión ambiental, el desarrollador debe incluir un listado de los aspectos que deben revisarse junto con la solicitud de permiso y un mapa acompañado de información sobre la topografía, la vegetación existente en el sitio, la vegetación que se piensa remover, la localización de los edificios planeados, y así sucesivamente. Antes de emitir el permiso, el departamento de planeación de la municipalidad debe revisar la información para asegurarse de que los planes del desarrollador se ajustan a la ley, antes de emitir el permiso.



Más información:

David Sive & Mark A. Chertok, "Little NEPAs" and their Environmental Impact Assessment Procedures (2005), available at http://www.sprlaw.com/pdf/spr_little_nepa_ali_aba_0605.pdf (última visita, Julio 17, 2007).

SEPA Environmental Review: Proposed Changes to the Environmental Review Process for Development in Seattle (Mar. 2007), available at http://www.seattle.gov/dpd/Planning/SEPA_Environmental_Review/Overview/ (follow "SEPA Environmental Review Brochure" hyperlink) (last visited July 25, 2007).

Posibilidad legal:

Esta herramienta se aplica por medio de las Evaluaciones de Impacto Ambiental de SETENA. Además, la Municipalidad en aplicación del principio preventivo y precautorio puede detener una construcción aunque tenga la viabilidad aprobada y exigir mejores medidas para corregir o minimizar el impacto negativo del desarrollo.

En el Caso Poás de Alajuela, la Sala Constitucional condenó a la Municipalidad por haber otorgado permisos para construir en zonas de importancia para la recarga acuífera; y exigió que en aplicación del principio precautorio, se detuviera la construcción aunque ésta ya contara con los permisos correspondientes y la viabilidad ambiental de SETENA.

Herramienta 3 Moratoria



Hay ocasiones en los que una Municipalidad o una región enfrentan un desarrollo desordenado o un crecimiento explosivo. Este caos puede ser legal bajo la legislación vigente y sin embargo estar en conflicto con los planes futuros del Gobierno, poner en peligro los recursos naturales de la zona y la capacidad para suministrar los servicios básicos del cantón.

El gobierno local puede entonces declarar una moratoria para detener nuevos desarrollos hasta tanto no revise sus políticas de uso de la tierra. La prohibición temporal a los nuevos desarrollos se levanta tan pronto como el gobierno adopte nuevas leyes y procedimientos, entonces las propuestas para nuevos desarrollos solo serán autorizadas si cumplen con la nuevas leyes.

La prohibición puede ser total; es decir, para todos los nuevos desarrollos; o puede ser parcial, es decir, aplicable a desarrollos nuevos de cierto tipo. Comúnmente los desarrolladores y la industria de la construcción se oponen a las moratorias.

Ejemplo: Una municipalidad impone una prohibición temporal de un año para la construcción de condominios residenciales de más de veinte unidades. La meta de la prohibición es evaluar todas las políticas municipales de uso de la tierra aplicables a condominios de ese tamaño.



Posibilidad legal:

La municipalidad de Santa Ana puede aplicar una moratoria en construcciones hasta que esté aprobado el nuevo plan regulador. Mientras esté vigente la moratoria, no otorgar ningún permiso nuevo de construcción o de remodelación/ ampliación.

La Municipalidad de Osa aplicó una moratoria para evitar construcciones alrededor de la carretera principal, debido a la incertidumbre que existe sobre los efectos de dichas construcciones en el ambiente. Hasta no evaluar sus políticas de desarrollo y medir los impactos generados, no darán más permisos de construcción en esta zona. El instrumento jurídico utilizado fue un Reglamento Municipal, publicado en la Gaceta.

La Municipalidad de Osa, en Gaceta publicada el 29 de marzo de 2007, decretó las siguientes limitaciones y estableció las características de la moratoria ordenada:

*Por todas las anteriores consideraciones **legales, ecológicas, sociales y ambientales** la Corporación Municipal de Osa acuerda aprobar el presente Reglamento para Controlar la Problemática Ambiental en el Cantón de Osa por la construcción masiva de Planteles o Terrazas y movimientos de tierra en la fila costeña:*

1. *La Municipalidad de Osa no otorgará a los particulares permisos para la construcción de planteles o terrazas, movimientos de tierras o apertura de caminos en el área geográfica que comprende la Fila Costeña del cantón de Osa desde la localidad de Palmar hasta Dominical, a saber entre las coordenadas 478-522 Latitud Norte y 357-324 Longitud Oeste Hojas Dominical, Repunta, Coronado y Chánguena del Instituto Geográfico Nacional según la Cartografía Lambert Escala 1:50000, **hasta tanto no se cuente con el Plan Regulador Cantonal debidamente aprobado y vigente conforme a la Ley de Planificación Urbana que establezca los usos de suelo y los requisitos técnicos y ambientales requeridos.***

*En aquellos casos en que los particulares presenten la respectiva Viabilidad Ambiental de la SETENA en cuanto a los proyectos que realicen **podrá ser autorizada** la realización de las obras constructivas respectivas, previo pago de la respectiva licencia municipal. La Administración realizará una supervisión y control de las obras constructivas por medio de los inspectores municipales.*

2. *No se permitirá la aprobación de los fraccionamientos y urbanizaciones de parcelas de aptitud agrícola con servidumbres agrícolas y con coberturas de construcción de hasta un 10% por parcela dentro del área geográfica señalada en el punto anterior.*

3. *Toda la maquinaria que permanezca y trabaje dentro del cantón de Osa deberá contar con una licencia municipal para realizar movimientos de tierra y demás obras constructivas, debiendo la Administración Municipal levantar un registro donde se consignen los datos generales de la respectiva maquinaria, debiendo aportar una fotocopia de la tarjeta de circulación vigente, fotocopia del título de propiedad registral y fotocopia de la cédula de identidad del propietario si es persona física o de la cédula jurídica y la personería en caso de personas jurídicas. Una vez cumplidos dichos requisitos y luego de cancelada la tasa correspondiente se extenderá el respectivo marchamo municipal conteniendo el número de Registro Municipal asignado y la fecha de vencimiento anual.*



4. El Alcalde Municipal de Osa queda autorizado para firmar y suscribir un convenio entre la Municipalidad de Osa y la Dirección General de Tránsito del Ministerio de Obras Públicas y Transportes para que se decomise y deposite por medio de los inspectores municipales toda la maquinaria que se detecte realizando obras constructivas dentro de la jurisdicción cantonal sin contar con la respectiva licencia municipal.” Ciudad Cortés, 22 de marzo del 2007. – Alberto Cole De León (El subrayado no es del original)

Está de más insistir en que este tipo de herramienta debe ser considerada como última alternativa, por las graves limitaciones que genera en la propiedad, pero que puede ser aplicada por la Municipalidad de Santa Ana en casos de emergencia cuando los recursos sean escasos y estén plenamente identificados. El principio precautorio debe ser bien desarrollado por la Municipalidad para justificar tal medida.

Más información:

New York State Department of State Division of Local Government Services, *Land Use Moratoria* (2007), <http://www.dos.state.ny.us/lgss/pdfs/moratoria.pdf> (última vez que se visitó: Julio 17, 2007)

Alec MacGillis, *3 Counties Attempt to Put Brakes On Growth*, Washington Post, Dec. 6, 2006, at A1

Ann E. Marimow y Miranda S. Spivack, *New Council President Seeks Freeze on Projects*, Washington Post, Dec. 6, 2006, at B2

Herramienta 4 **Límites al crecimiento urbano (LCU)**

Naturaleza de la herramienta: el propósito de los LCU es definir la tierra que puede desarrollarse y la tierra que debería apartarse con fines de conservación. De esta manera el desarrollo es confinado a ciertas áreas que protegen valiosos espacios abiertos, cuencas y tierra agrícola contra la usurpación para usos urbanos. Al mantener los nuevos desarrollos dentro de áreas que ya han sido urbanizadas, esta herramienta estimula a los desarrolladores a revitalizar la infraestructura existente y a prevenir que el desarrollo urbano desordenado devore recursos preciosos. . Los límites al crecimiento urbano se pueden crear durante periodos específicos para prevenir el crecimiento sin control.

Ejemplo: La Acta de 1973 del estado de Oregon para la conservación y desarrollo de la tierra requiere que todas las ciudades adopten límites al crecimiento urbano para prevenir el desarrollo descontrolado y para proteger las actividades agrícolas y forestales. Gracias a esta legislación la ciudad de Pórtland a logrado contener el desarrollo urbano.



Más información: Managing Maryland's Growth, Models and Guidelines
<www.mdp.state.md.us/smartgrowth/pdf/mmg12.PDF> 4-5

Posibilidad legal: El plan regulador debe establecer las zonas en las que es posible realizar un desarrollo acelerado y delimitar áreas más sensibles que deben ser protegidas. En el caso de Santa Ana, es importante que de cara al proceso del nuevo plan regulador, se establezca claramente cuál será el límite del crecimiento urbano y sus expectativas.

La Municipalidad de Aserrí por medio de un Acuerdo Municipal del año 2002, delimitó cuáles eran las áreas de recarga del cantón en las cuales no se permitiría un desarrollo explosivo, y se prohíben actividades que pueden generar daños al ciclo hidrológico.

“Artículo 2º – El Área de Recarga Acuífera, se denominará: la Reserva Hídrica del cantón de Aserrí, y comprende el territorio cuyo perímetro está definido por los vértices que se describirán infra, mediante sus coordenadas, según los mapas básicos del Instituto Geográfico Nacional, escala 1:50.000, hoja Abra 3345 I y hoja Caraigres 3345 II.

Artículo 3º – Con el fin de desarrollar un adecuado uso y manejo de los recursos naturales existentes y protección de los mismos, dentro del área considerada como de Reserva Hídrica en la Subcuenca, se subdivide ésta, en dos áreas separadas geográficamente cuya delimitación topográfica y cartográfica se describe seguidamente (...)

Artículo 4º – La Municipalidad del Cantón de Aserrí gestionará ante el MINAE para que los dueños de terrenos en estas áreas, reciban el pago de servicios ambientales a las tierras cubiertas con vegetación boscosa y donde su uso sea exclusivamente para la producción de agua para consumo de las comunidades.

Artículo 5º – Áreas de escurrimiento superficial de acueductos cantonales de Aserrí, se incorporarán a la Reserva Hídrica.

Artículo 6º – Este acuerdo municipal rige a partir de su publicación.” (Gaceta del 06 de febrero de 2003)



Herramienta 5 Concurrencia

Naturaleza de la herramienta: La concurrencia requiere que los desarrolladores incluyan dentro de sus planes provisiones para la construcción de infraestructura suficiente como para soportar desarrollos adicionales, antes de que se pueda realizar un desarrollo nuevo. Bajo este modelo, los planes nuevos de desarrollo no serán aprobados hasta el momento que no se apruebe los planes de los servicios e infraestructura que va ser influenciados por el desarrollo.

Más información: Barnett, Jonathan. "Sustainable Development: How to make it work." <http://www.smartcommunities.ncat.org/articles/sustdev.shtm>

Posibilidad legal: La Municipalidad debe evaluar el impacto de cada proyecto en específico, incluyendo el crecimiento de los servicios asociados a éste. La Municipalidad de Guadalupe en Coordinación con SETENA solicitó que al construir el Hipermás, la empresa desarrolladora creara facilidades para el acceso y de esta forma disminuir el congestionamiento vial, que ya de por sí era significativo antes de la construcción de este supermercado.

Esta herramienta debería quedar planteada claramente en el Plan Regulador, e insistir en la necesidad de crear servicios asociados con el crecimiento del desarrollo en una determinada zona.



Herramienta 6 Sobrezonificaciones

Naturaleza de la herramienta: Las sobrezonificaciones son capas adicionales de requerimientos de zonificación colocadas sobre las regulaciones para una zona dada. Estas regulaciones adicionales están diseñadas para las necesidades específicas del área de la ciudad a la cual se aplican. Puesto que una zona sencilla, tal como “Residencial Urbana”, puede no satisfacer todas las necesidades particulares de cada zona de la ciudad donde aplica, una sobrezonificación modifica la zona general para lograr objetivos más específicos.

Con frecuencia, las sobrezonificaciones regulan la estética de los edificios en un determinado vecindario. Por ejemplo, una sobrezonificación puede aplicarse a un distrito con edificios de valor histórico. La sobrezonificación requeriría que todas las construcciones nuevas y las renovaciones sean de ciertos materiales o estilo arquitectónico. Las sobrezonificaciones también pueden imponer requisitos adicionales sobre el diseño de los edificios en determinadas zonas, de tal forma que promuevan mayor actividad peatonal, por ejemplo, o que prohíban edificios comerciales con acceso motorizado, el cual interrumpiría el tráfico peatonal.

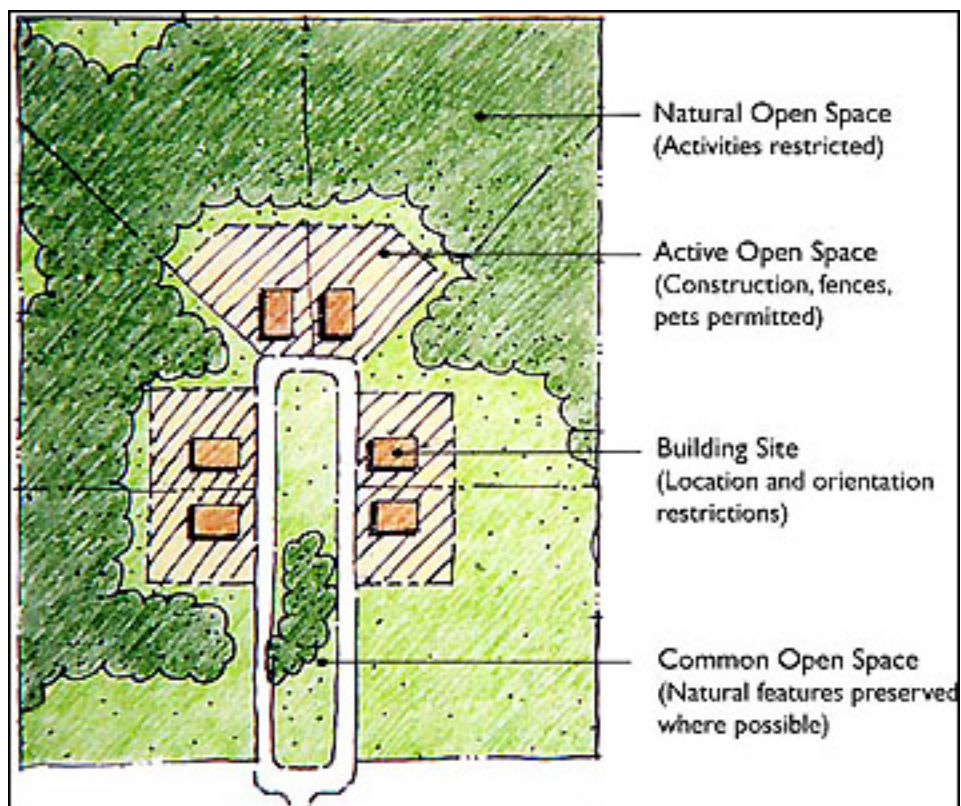
Ejemplo: Una municipalidad utiliza una sobrezonificación para tratar de lograr una meta clave: crear un centro de la ciudad, donde se concentrará el crecimiento, que sea amigable a los peatones. La municipalidad ya tiene una zona “urbana residencial,” la cual permite edificios de hasta tres pisos y una zona “media residencial,” la cual permite edificios de hasta dos pisos. En el centro de la ciudad se permiten ambas zonificaciones. Algunas de las zonas urbanas residenciales se encuentran en el centro de la ciudad, pero la mayoría se encuentran fuera del centro. En vez de crear un nuevo tipo de zona para todo el centro, la municipalidad adopta una sobrezonificación que aplique tanto a las zonas residenciales como a las zonas media residencial. La sobrezonificación impone requisitos adicionales: prohíbe paredes en la parte exterior de la propiedad, limita los retiros a partir de la acera a no más de un metro, prohíbe el uso de cierto tipo de materiales en el exterior del edificio y exige que las zonas de parqueo se construyan en la parte posterior del edificio. Estas medidas ayudan a promover un ambiente amigable a los peatones en el centro de la ciudad y al mismo tiempo permiten que las nuevas construcciones fuera del centro de la ciudad se mantengan iguales.

Fuentes:

Pace Law School, *Overlay Zoning, in Innovative Tools and Techniques* (Pace Law School, Local Leader's Guide, Series No. 3, Issue No. 2), available at <http://www.pace.edu/lawschool/landuse/boverlay.html> (last visited July 25, 2007).
Smart Growth Network, *Getting to Smart Growth: 100 Policies for Implementation* (2005).
District of Columbia Office of Zoning, *Summary of Overlay Districts*, <http://dcoz.dcgov.org/info/overlay.shtm> (last visited July 25, 2007).

Posibilidad legal: Esto se puede aplicar si se deja abierta la posibilidad dentro del plan regulador. Sin embargo, la Municipalidad debe justificar en cada caso particular que este tipo de sobrezonificación se aplica por un interés común; y por eso se están imponiendo los límites; para evitar inconstitucionalidades debido a limitaciones a la propiedad, o expropiaciones indirectas.

Herramienta 7 Zonificación por densidades en bloque Desarrollo por Unidades Planificadas



Naturaleza de la herramienta: : La “Zonificación por densidades en bloque” o “desarrollo por densidades en bloque” es una herramienta de regulación para mantener espacio abierto o tierra agrícola cuando el desarrollador quiere subdividir una propiedad grande para construir casas. Esta herramienta le da al desarrollador la opción o el incentivo de variar el tamaño del lote que exige la ley. La herramienta funciona de la siguiente manera: cuando el desarrollador solicita permiso para subdividir la propiedad y construir casas nuevas, la municipalidad le permite lotes más pequeños de lo que sería legal, siempre y cuando los lotes se coloquen juntos, dejando la mayor parte de la propiedad original como un área más grande que puede destinarse para un parque o



para uso agrícola. Por lo general esta tierra remanente será propiedad común de los propietarios de las casas y se manejará por medio de una asociación de propietarios, similar a un condominio. De esta manera el resultado final es que la municipalidad mantiene la misma densidad en la zona (el mismo número de casas por hectárea), pero al permitirle al desarrollador juntar las nuevas casas en un área más compacta, preserva más tierra contigua para espacio abierto o para uso agrícola.

Ejemplo: Una municipalidad ha designado un área como una zona “residencial de baja densidad,” en la cual el tamaño de los lotes para nuevas casas tienen que ser de por lo menos media hectárea. Un desarrollador que posee una propiedad de 20 hectáreas desea subdividirla para construir casas nuevas. La ley de zonificación por densidades en bloque le permitiría al desarrollador construir las 40 casas en lotes de 0.25 hectáreas, en vez de construirlas en lotes de media hectárea, dejando las 10 hectáreas remanentes para un parque o para una finca agrícola. Los 20 nuevos propietarios serían dueños y administrarían conjuntamente, a través de una asociación de propietarios, las 10 hectáreas de parque o de finca agrícola. Al final, la municipalidad logra dos metas en vez de sólo una: mantener una densidad promedio de solo una casa por cada media hectárea y conservar tierra para espacio abierto o para la agricultura.

Más información:

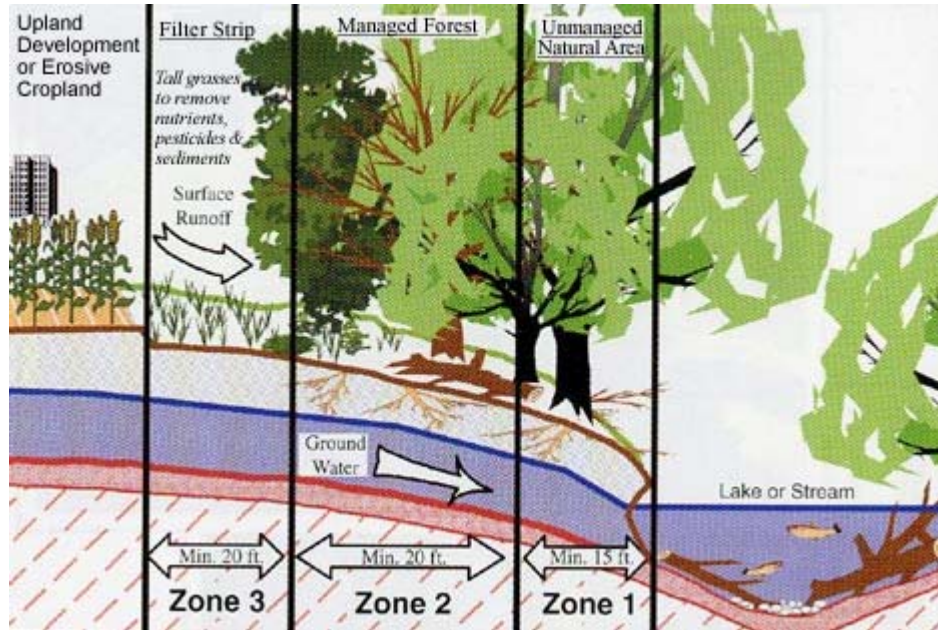
Smart Growth Network, *Getting to Smart Growth: 100 Policies for Implementation* (2005).

Pace Law School, *Cluster Development, in Innovative Tools and Techniques* (Pace Law School, *Local Leader's Guide*, Series No. 3, Issue No. 5), available at <http://www.pace.edu/lawschool/landuse/bcluster.html> (last visited July 25, 2007).

Getting to Smart Growth: 100 Policies for Implementation 48 (2002)

Posibilidad legal: Es posible que la Municipalidad lo aplique para dar permisos dentro de cada urbanización, sin embargo, si el objetivo es crear espacios abiertos que pueda disfrutar toda la comunidad, se debe solucionar primero el problema de seguridad que obliga a los desarrolladores a crear urbanizaciones amuralladas.

Herramienta 8 Zonas de amortiguamiento



Naturaleza de la herramienta: Este tipo de leyes locales, con frecuencia exigidas por el Estado o por la provincia, regulan el desarrollo en áreas naturales sensibles y en las zonas que las rodean.

Ejemplo: En el Estado de Washington, los cantones y las ciudades deben identificar las "áreas críticas," RCW 36.70A.170, y pasar edictos para regular el desarrollo en y alrededor de tales áreas. RCW 36.70A.60. Las áreas críticas son definidas como "(a) humedales; (b) áreas con efecto de recarga crítico sobre acuíferos utilizados para agua potable; (c) áreas para la conservación de peces y hábitats de vida silvestre; (d) áreas que se inundan frecuentemente; y (e) áreas geológicamente peligrosas." RCW 36.70A.30 (5). Las guías para identificar las áreas críticas son elaboradas por el Departamento de Comunidad, Comercio y Desarrollo Económico del Estado de Washington. RCW 36.70A.50.

Posibilidad Legal: En el plan regulador se deben incluir zonas de riesgo y es posible crear zonas de protección, además es deber de la Municipalidad ayudar al cumplimiento de la normativa relacionada con áreas de protección de ríos y nacientes contempladas en la Ley Forestal (Art. 33)

Herramienta 9 Ordenanzas de vías completas



Antes



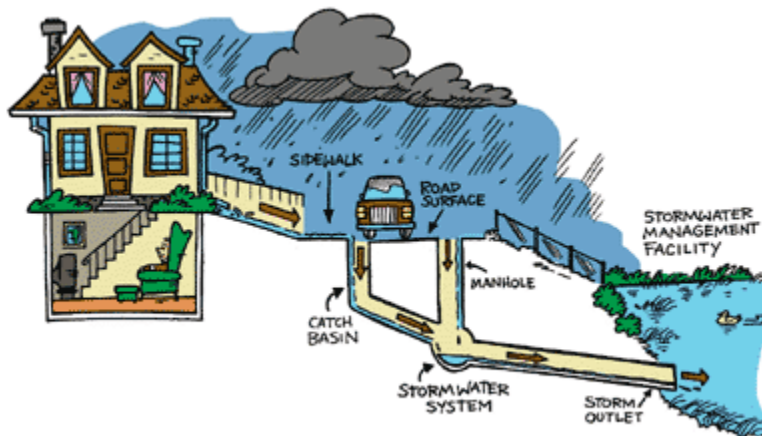
Después

Naturaleza de la herramienta: Estas leyes municipales orientan al departamento local de transporte para que diseñe proyectos de construcción de derechos públicos de vía que cubran todas las formas de transporte – automóvil, camión, bus, bicicleta y a pie. De esta manera, a las aceras y a los senderos para bicicletas se les da prioridad en el diseño de una vía nueva o repavimentada, en vez de ser omitidos o relegados para ser considerados con posterioridad. La meta es hacer las vías más amigables para los peatones y los ciclistas y así aumentar el uso de medios alternativos de transporte.

Ejemplo: La ordenanza 122386 de la ciudad de Seattle instruye al Departamento de Transporte para que adopte las ordenanzas de vías completas, a la vez que protege a las compañías de carga al afirmar la prioridad que debe darse a los camiones de carga en las “Rutas Principales de Camiones.”

Posibilidad legal: La Municipalidad como responsable de velar por el interés local, puede crear alianzas con organizaciones interesadas en construir mejores espacios, tal es el caso del Proyecto San José Posible, en el que un grupo de ingenieros y arquitectos, trabajan con el fin de repoblar la ciudad de San José y crear espacios para caminar y disfrutar del paisaje en la capital.

Herramienta 10 Manejo de Aguas de Lluvia



Naturaleza de la herramienta: Las prácticas de manejo de aguas servidas ayudan a controlar la contaminación mediante el uso de técnicas estructurales y no estructurales para interceptar la escorrentía proveniente de zonas desarrolladas, filtrarla y tratarla y luego descargarla en forma controlada.

Ejemplos de este tipo de manejo:

- La ciudad de San Jose, California ha implementado códigos de construcción que incorporan el manejo de aguas servidas en el diseño de la comunidad.
- La ciudad de San Francisco, California ha desarrollado nuevos lineamientos en zonas comerciales que reduce la cantidad de superficies impermeables tales como estacionamientos y calzadas.
- La ciudad de Emeryville requiere que todos aquellos proyectos que desarrollen más de un are de superficie impermeable deberán controlar la aguas servidas in situ.

Más información: "Urban Storm Water Management" published by Local Government Commission of Sacramento CA as found at <http://water.lgc.org/Members/tony/factsheets/urban-stormwater-management-fact-sheet/>

Posibilidad legal: Es posible aplicarla directamente como una medida de la Municipalidad, por ejemplo, en el caso de la construcción del Centro Comercial Paseo de las Flores en Heredia, en que la propia Municipalidad exigió que se construyera un almacenamiento artificial de agua que permitiera un manejo de las aguas de lluvia y disminuyera la escorrentía natural, de tal forma que se evitaran las posibles inundaciones.



Herramienta 11 Pago por impacto

Naturaleza de la herramienta: Los pagos por impacto son cancelados una sola vez por los nuevos desarrolladores para compensar por el impacto del nuevo desarrollo sobre la comunidad. Usualmente se cobran al momento de otorgar el permiso de construcción y se utilizan para financiar la infraestructura necesaria, como sistemas de acueductos y alcantarillados, carreteras, escuelas, bibliotecas y parques e instalaciones recreativas, los cuales contribuyen a aliviar la carga que recae sobre la infraestructura existente por el flujo de nuevos residentes. Los pagos por impacto se deben utilizar para financiar necesidades futuras asociadas con el desarrollo y no para solucionar problemas existentes. “Los costos son impuestos a los desarrolladores a cambio de las aprobaciones para poder continuar con el proyecto. Los gobiernos locales pueden negociar las exacciones con los desarrolladores proyecto por proyecto. Para evitar disputas legales, los gobiernos deben asegurarse que la exacción está ligada en contenido y en costo al impacto del desarrollo propuesto.”

Más información: <http://www.policylink.org/EDTK/Exactions/>

Posibilidad Legal: No es posible que la Municipalidad cobre un único rubro por este tipo de servicios, ni crear un impuesto por el desarrollo; sin embargo, la ley de ARESEP autoriza que se incluya en el cobro de servicios no sólo el costo de brindarlo sino también el impacto ambiental generado y que debe internalizarse por parte del desarrollador.

Propuesta: revisar los montos de tasas cobradas por los servicios que brinda la Municipalidad como el de recolección de basura.



Incentivos

Herramienta 1 Permisos Expeditos y Reducciones de Pagos

Naturaleza de la herramienta: Una vez que las regulaciones hayan sido establecidas, el gobierno puede usar sus poderes para relajarlas en ciertos casos, a cambio de que los reguladores cumplan con las demandas del gobierno. Dado que el proceso de obtención de permisos con frecuencia es largo y tiende a prolongarse demasiado, puede resultarle muy costoso a los desarrolladores. Al hacer más corto el proceso, los desarrolladores pueden comenzar a construir más rápido y así ahorrar dinero. El gobierno puede comprometerse a acelerar el proceso de aprobación de permisos si el desarrollador cumple con ciertas demandas, tales como la adopción de códigos de construcción verde.

Ejemplo: En Chicago, el departamento de construcción y permisos ha desarrollado un proceso expedito para los desarrolladores que cumplan con guías de construcción verde. Entre más elementos de construcción verde incluyan en el plan de desarrollo, más corto será el proceso para otorgarles el permiso. Si es aceptado dentro de este programa, un desarrollador puede recibir un permiso tan rápido como en 15 días y en no más de 30.

Más información: Chicago Department of Construction and Permits
www.aia.org/static/state_local_resources/adv_sustainability/Permitting%20and%20codes/GreenPermitBrochure.pdf -

Herramienta 2 Incentivos Fiscales (Reducciones al Impuesto sobre la Propiedad)

Naturaleza de la herramienta: Los incentivos fiscales pueden ser utilizados por el gobierno para estimular la inversión en iniciativas de desarrollo sostenibles. El gobierno puede expedir créditos que reducen la carga impositiva para individuos y sociedades que inviertan en proyectos tales como energía renovable.

Ejemplo: El Programa de Crédito Fiscal Construcción Verde del Estado de Nueva York ofrece un incentivo fiscal a los desarrollos comerciales que incorporen ciertas estrategias de construcción verde.

Más información: <http://www.dec.state.ny.us/website/ppu/grnbldg/index.html>
Bonos de Densidad



Los Bonos de Densidad son incentivos que los gobiernos locales pueden utilizar para estimular a los desarrolladores a vincularse al tipo de desarrollo que la municipalidad necesita. A cambio de cumplir con ciertos requisitos, a los desarrolladores se les permite construir más unidades por porción de tierra de lo que generalmente se permite bajo las ordenanzas normales de zonificación. Esta no es una herramienta aislada, pues debe utilizarse junto con leyes de zonificación y códigos de construcción. Algunos ejemplos de los objetivos que se pueden lograr a través de los bonos de densidad son el uso mixto del suelo, la conservación de recursos naturales o la preservación de espacios abiertos.

Posibilidad legal: El Código Municipal no permite que las Municipalidades declaren exenciones fiscales, esto únicamente se puede hacer por medio de ley.

Aunque existe un Proyecto de Ley en la Asamblea Legislativa que permitiría que las propias Municipalidades definan la base imponible en los impuestos que deben recolectar y administrar. El proyecto está a punto de ser archivado.

Herramienta 3 **Incentivar diseños compactos**

La elaboración de normas explícitas para el diseño, criterios claros para la edificación y una junta examinadora comprometida puede asegurar que las instalaciones sean de primera calidad. Como resultado del uso de bonos de densidad, los residentes se benefician no sólo del desarrollo de terreno más denso en las áreas seleccionadas para tales fines, sino también de las instalaciones complementarias que favorecen a una comunidad más compacta. El aprovechamiento de los bonos de densidad en todo el país ilustra la gran variedad de instalaciones que se pueden obtener.

La ciudad de Bellevue en el Estado de Washington usó bonos de densidad en el proyecto de redesarrollo de su centro urbano para asegurar contar con plazas públicas y locales comerciales en las planta bajas de los edificios. En Arlington, Virginia, se han utilizado los bonos para crear viviendas y locales comerciales en edificios localizados cerca de la estación Ballston Metro que, de otra manera, se hubiesen usado únicamente para espacios de oficina, lo que ha creado una vecindad llena de vida donde se puede estar las veinticuatro horas del día (twenty-four-hour neighborhood). En Montgomery County en Maryland, los bonos de densidad han aliviado los costos añadidos de una ordenanza de vivienda inclusiva (para más información véase Principio 3, Política 1).

EJEMPLO PRÁCTICO:

La Ciudad de Milwaukee en el Estado de Wisconsin revisó sus requerimientos de zonificación y encontró que habían convertido los edificios de sus calles más atractivas en estructuras ilegales debido a una serie de medidas de cambio de zonificación. Si estos vecindarios se hubiesen destruido a causa de los embates de un desastre, hubiese sido imposible reconstruirlos tal como eran antes. En el proceso de revisión del código de



zonificación, Milwaukee eliminó muchas de las modificaciones que se habían hecho al mismo. La versión final del código se parece mucho al código de zonificación promulgado hace más de 50 años.

Herramienta 4 Servidumbres de Conservación

Naturaleza de la herramienta: Una servidumbre de conservación es un tipo de servidumbre negativa, la cual es un interés no posesorio en finca raíz que restringe el uso de la parcela afectada. En el caso de las servidumbres de conservación, las restricciones limitan el desarrollo permisible dentro de la parcela. La meta es limitar los usos lo suficiente como para proteger áreas naturales sensibles y para mantener los servicios del ecosistema. Las servidumbres de conservación son “en bruto”, lo cual significa que el derecho de propiedad es mantenido por una persona o una sociedad, en vez de estar vinculado a una propiedad adyacente. A diferencia de la mayoría de las servidumbres en bruto, que de acuerdo con la ley común no son transferibles, las servidumbres de conservación son permitidas por estatutos que expresamente autorizan su transferencia.

Posibilidad legal: Aplicación de servidumbres ecológicas donde las Municipalidades pueden ser las beneficiarias, y cobrar pago por servicio ambiental.

Existe un proyecto de Ley en la Asamblea Legislativa para regular esta figura. El proyecto está siendo estudiado en la Comisión de Ambiente, en período de observaciones por parte de instituciones y organismos estatales.

Además, el Proyecto de Ley del Recurso Hídrico, Expediente 14585, también define este tipo de servidumbres:

“ARTÍCULO 129.- Servidumbres ecológicas

Se autoriza la constitución del derecho real de servidumbre ecológica sobre bienes inmuebles particulares, por parte de sus propietarios, sin la necesaria existencia de un fundo dominante, con el fin de conservar el potencial hidrológico y mantener los servicios ambientales que este brinda a la sociedad en general. En este caso, la servidumbre ecológica se constituirá a favor del Estado costarricense.

Los propietarios de bienes inmuebles que constituyan esta servidumbre tendrán prioridad en la asignación de recursos por pago de servicios ambientales. El Reglamento de esta Ley definirá los procedimientos y criterios para la constitución de esta servidumbre”

De esta forma, la posibilidad de aplicar este tipo de herramientas, está en manos de la Asamblea Legislativa que estudia los respectivos proyectos que les darían sustento legal.

Herramienta 5 Derechos de desarrollo transferibles



Naturaleza de la herramienta: Los derechos de desarrollo transferibles son un dispositivo legal que le permite al desarrollador comprar el derecho para construir un proyecto que exceda la altura y otras restricciones en áreas urbanas. El dinero es transferido luego a un propietario de tierra como compensación por participar en un acuerdo legalmente vinculante para restringir el desarrollo en una propiedad.

Dado que el desarrollo limitante es el resultado final, este dispositivo es similar a la servidumbre de conservación. Pero difiere en dos aspectos significativos: uno, el dinero para compensar a los propietarios rurales se obtiene de los de los desarrolladores de proyectos urbanos de vivienda y comerciales, en vez de los fondos generales del gobierno, incentivos fiscales o donantes privados; dos, el esquema promueve el desarrollo más intensivo en áreas urbanas, en consecuencia actúa en conjunción con la restricción de desarrollo para aliviar la presión sobre el desarrollo rural.

Más información: <http://dnr.metrokc.gov/wlr/tdr/>

Posibilidad legal: No existen casos desarrollados en el país que apliquen esta herramienta. Es posible su aplicación exitosa si se toma en cuenta los siguientes aspectos:

- ↳ Creación de un “banco” que se encargue del monitoreo y sea intermediario para las transferencias del derecho, regule los cobros por derecho, etc. La Municipalidad con un sistema fortalecido de información podría ser este intermediario y cobrar una comisión por el servicio brindado.



- ↪ Delimitación estratégica de las áreas en donde sería posible la transferencia de estos derechos, tomando en cuenta que lo ideal es establecer en el plan regulador densidades menores de las que se aspira a tener, en las áreas que recibirán los derechos, de tal forma que cuando se haga la transferencia no se sobrepase el límite y la capacidad del área para soportar el crecimiento.
- ↪ El programa BID- Catastro que concluirá en el año 2008, abre la posibilidad de hacer anotaciones en el Registro de la Propiedad, de este tipo de transferencia de Derechos, ayudando a optimizar y minimizar la corrupción y la especulación que un mercado como éste podría generar.
- ↪ Para la Municipalidad de Santa Ana, esta sería una buena oportunidad para frenar la presión por desarrollo en la zona de amortiguamiento. Para definir los límites y cómo aplicar esta herramienta en la zona específica se necesitan estudios y datos que la Municipalidad ya maneja.