

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA  
MAESTRIA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

TESIS DE GRADUACIÓN

"LA REGULACIÓN DEL USO DE SUELO Y LA PLANIFICACIÓN URBANA  
EN EL CONTEXTO DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA  
CONSTITUCIONAL":

LUIS EDUARDO MESÉN GARCÍA

SAN JOSE, COSTA RICA , DICIEMBRE 2002.-

## INTRODUCCIÓN:

Costa Rica se ubica en lo que se ha denominado tercer mundo, clasificación derivada del nivel de desarrollo alcanzado por los diversos países. El nivel de desarrollo de un país guarda relación con la implementación de adecuadas políticas de planificación de la inversión de los recursos en diversas materias, dentro de las cuales destaca la ordenación del uso del suelo.

Según nuestro Derecho de la Constitución, la Planificación Urbana es una competencia de los gobiernos locales, aunque la formulación del Plan Nacional de Desarrollo se reserva normativamente al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y al Ministerio de Planificación y Política Económica.

Lamentablemente, a treinta y cuatro años de promulgada la Ley de Planificación Urbana y cuarenta y seis de la creación del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el desarrollo de la Planificación Urbana en el país ha sido muy reducido y se evidencia, cada vez más, la carencia de la misma; lo que se ha expresado en el incremento de la densidad poblacional en determinados sectores y la poca población que existe en otros, en el nivel de desarrollo alcanzado por unas determinadas áreas en detrimento de otras. También, lamentable, se ha manifestado en las emergencias por desastres naturales, que, a pesar de su origen en la naturaleza, guardan relación con hechos producidos por el hombre como la urbanización descontrolada y el desarrollo de construcciones en áreas de riesgo o de protección de ríos.

La ausencia de una regulación adecuada del uso de suelo, se expresa en la inexistencia, unas veces, de normativa local y, otras, en la existencia de disposiciones de carácter nacional elaboradas sin la participación deseable de los gobiernos locales.

El propósito de esta investigación es analizar los aspectos constitucionales y legales de la planificación urbana y establecer si, en alguna medida, la normativa existente ha constituido o

no obstáculo para el desarrollo de esa planificación y lo que la Sala Constitucional ha resuelto en la materia.

una de las interrogantes a plantearse será ¿si es coherente la Jurisprudencia de la Sala Constitucional en materia de regulación de uso de suelo y de limitaciones al derecho de propiedad privada?.

La hipótesis de trabajo indica que pese a que las sentencias de la Sala Constitucional han sentado una doctrina particular en materia de limitaciones al derecho de propiedad, derivándolas no sólo del artículo 45 -párrafo segundo- y 50 de la Constitución Política, se han presentado sensibles contradicciones en esa jurisprudencia. Esto ha supuesto un obstáculo para los operadores jurídicos en la materia (entendiéndose por estos en un primer plano a las autoridades públicas con competencias en la materia), pues los ha inhibido, en muchos casos, de ejercer sus funciones a cabalidad. También la falta de claridad afecta a otros como serían los desarrolladores privados, los profesionales de la rama de la ingeniería y la arquitectura y en general a todos los relacionados con la industria de la construcción.

El objetivo general resulta, entonces, en indagar lo que dice la jurisprudencia constitucional en materia de regulación del uso de suelo, en sus diversas manifestaciones.

De manera específica se pretende establecer que se entiende en doctrina sobre derecho de propiedad, precisar los conceptos desarrollados por la Sala sobre las limitaciones a este derecho, investigar el desarrollo del concepto de propiedad en la Jurisprudencia de la Sala Constitucional, indagar el trato dado en la Jurisprudencia de la Sala Constitucional a la regulación del uso de suelo, describir los lineamientos generales emanados de la Sala Constitucional en dicha materia, señalar la existencia de contradicciones en la Jurisprudencia de la Sala Constitucional sobre el tema de la relación del uso del suelo y la Planificación Urbana e intentar

describir, según el Tribunal Constitucional, la relación entre los intereses locales y los intereses nacionales en materia de Planificación Urbana.

A través del estudio de las sentencias más relevantes, según mi criterio, emanadas de la Sala Constitucional y de la doctrina existente en nuestro medio sobre la materia, se procura deducir las líneas generales seguidas por el Tribunal en sus resoluciones y poner de relieve las contradicciones y contrasentidos que se aprecien en las mismas.

Para tal efecto se ha recopilado la jurisprudencia relacionada y producida por la Sala a lo largo de sus años de existencia. También se acudirán a otras fuentes, como los pronunciamientos de la Procuraduría General de la República, importantes a todas luces, no sólo por la calificada elaboración de que son objeto, sino que también por el papel de asesoría a la Sala, que le otorga la Ley de Jurisdicción Constitucional.

La estructura de la presente investigación se divide en dos títulos. El primero aborda aspectos relacionados con la regulación del derecho de propiedad, desde el punto de vista doctrinal y jurisprudencial.

El primer capítulo de dicho título tendrá como cometido referir conceptos teóricos sobre propiedad y planificación urbana. El segundo capítulo, en cambio, entrará más en materia jurisprudencial abordando en este primer momento lo atinente a la regulación del uso de suelo en general, desde las limitaciones a los derechos fundamentales hasta la regulación referida o relacionada con varios de estos derechos como la salud, la libertad de comercio y el derecho al ambiente.

El segundo título se dedica al tema de la Planificación Urbana en la Jurisprudencia de la Sala, de manera más específica.

El primer capítulo de este segundo título emprenderá temas como la organización del urbanismo en Costa Rica, el papel de las municipalidades y del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo,

la propiedad, las limitaciones urbanísticas y los planes reguladores. A través de algunos casos muy particulares se tratará de poner de manifiesto los cambios de criterio jurisprudenciales derivados no tanto de la evolución de la jurisprudencia, como de la existencia de criterios encontrados y de la falta de claridad y sentido de coherencia para con sus antecedentes.

Se concluye en el último capítulo, con dos temas que la Sala ha tocado en su jurisprudencia de manera diversa. El primero se trata de la aplicación de la doctrina de la intangibilidad de los actos propios a la materia urbanística, donde ha sido muy profusa la producción de sentencias muy consecuentes en la dirección de la necesidad de la imposibilidad constitucional que tienen las autoridades públicas de ir contra sus propios actos. A contrario sensu, el segundo tema es más complicado y evoca posiciones más encontradas; se trata del acceso directo a la jurisdicción constitucional, para la tutela de los bienes y valores jurídicos propugnados por el Derecho Urbanístico, a través de la llave de acceso que supone el concepto de intereses difusos. Señalando desde ya, mi opinión favorable a una postura más abierta de la jurisdicción constitucional hacia la discusión en su sede de la tutela de los mismos.

Se aspira, a través de esta investigación, a aportar a la discusión de las personas interesadas en el Derecho Constitucional la recopilación jurisprudencial que hemos elaborado; y que las afirmaciones que se realicen y las conclusiones que se ofrezcan despierten interés en el auditorio que tenga acceso a las mismas, ojalá para desvirtuarlas y rebatirlas, con lo cual se propiciará la discusión de un tema pasado muchas veces por alto, como es el de la importancia de la planificación urbana.

**LA REGULACIÓN DEL USO DE SUELO Y LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL  
CONTEXTO DE LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL:**

**TITULO PRIMERO:**

**LA REGULACIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD.**

**PERSPECTIVAS DOCTRINALES Y JURISPRUDENCIALES.**

En el transcurso de estos trece años desde la creación de la Sala Constitucional, se han producido una gran cantidad de resoluciones que han sentado una serie de pautas forjadoras de una nueva interpretación de los principios constitucionales. Con sus resoluciones, la Sala Constitucional ha venido a recordarle a los costarricenses que la Constitución Política no es un texto muerto y lleno de frases retóricas, sino un conjunto normativo viviente que establecer los principios cardinales en los planos políticos, sociales y económicos.<sup>1</sup>

La interpretación que la Sala realiza de nuestra Carta Magna ha venido a convertirse en una fuente obligada de análisis y consulta, modificando la tradicional interpretación de que nuestro derecho es fundamentalmente escrito y no basado en la jurisprudencia como el derecho anglosajón. La jurisprudencia se ha convertido en fuente de derecho de carácter vinculante<sup>2</sup>.

En la doctrina se afirma que la interpretación y aplicación del orden constitucional sustantivo desde sí mismo, sin préstamos desde otras ramas jurídicas y en conjunción con el Estado social, se ha venido afianzando, dando base a una visión más activa del Derecho.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> HERNÁNDEZ VALLE (Rubén), "La Sala Constitucional", En Suplemento La Gaceta Año 1 Número 23, 19 de junio de 1991.

<sup>2</sup> De conformidad con el artículo de la Ley de Jurisdicción Constitucional, la Jurisprudencia de la Sala Constitucional es vinculante erga omnes, salvo para la misma Sala.

<sup>3</sup> Parejo Alfonso (Luciano), Derecho Urbanístico. Instituciones básicas. Ediciones Ciudad Argentina 1986

La Sala Constitucional ejerce un control de las normas y de los actos sujetos al Derecho Público.

En el Voto 3887-94<sup>4</sup> la Sala nos dice que:

“La labor del Tribunal Constitucional, como lo destaca la más calificada doctrina, es una defensa – dramática a veces - de los derechos humanos y en ocasiones el desarrollo y evolución de estos hacia formas más claras y definidas.

Este tema es retomado en el voto 139-94<sup>5</sup> donde la Sala afirma que:

“El objeto de la jurisprudencia constitucional es el de garantizar la supremacía de las normas y principios de la Constitución, especialmente de las libertades y derechos humanos en ella consagrados y hacerlas exigibles en si mismas con rango preferente a todas las demás. En esta difícil tarea es indispensable, al confrontar el texto de la norma cuestionada con la Constitución, extraer el sentido lógico o espíritu de la norma constitucional, en aquellos casos en que el texto gramatical poco aporta”

Respecto al tema de análisis, la pregunta que surge es: ¿existe un conflicto entre el derecho de propiedad, las garantías constitucionales y las regulaciones urbanísticas? Se nos garantiza el derecho de propiedad en el artículo 45 y por otro lado, el artículo 50 nos garantiza el derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. ¿Son ambos derechos excluyentes?, ¿Cómo los ha interpretado la Sala Constitucional?

Para orientar las respuestas a esas inquietudes, se realiza el análisis de algunos fallos que han venido a establecer pautas orientadoras del derecho en su nueva concepción, abocado a fortalecer el desarrollo sostenible, un nuevo modelo que busca adecuar nuestra vida con la de las otras personas, con el ambiente y con las futuras generaciones.

---

<sup>4</sup> Sala Constitucional, voto 3887 de las 15:03 hrs. del 3 de agosto de 1994. Recurso de amparo de G.E.A.V. contra Ministerio de Gobernación.

<sup>5</sup> Sala Constitucional, voto 139 de las 15:48 hrs. del 11 de enero de 1994. Consulta judicial de Constitucionalidad Tribunal Superior Tercero penal, Sección Segunda, sobre el artículo 165 del Código de procedimientos Penales.

La constante tensión entre los derechos individuales y las normas necesarias para una convivencia armonica entre los integrantes de la colectividad, asume una dimensión aún mayor cuando se trata de establecer los contornos constitucionales de las limitaciones al uso del suelo.

En la definición de estos linderos la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha jugado un papel de primer orden, y ha permitido, dentro de una tendencia de ajuste y precisiones, sentar algunas bases para la comprensión del régimen de limitaciones a la propiedad privada por motivos de interés público. Sin embargo, esa labor de delimitación jurisprudencial no aparece a la vista de los operadores jurídicos y el público en general como un proceso totalmente acabado o carente de imprecisiones o contradicciones.

En algunas ocasiones parece percibirse que el interés individual ha predominado sobre el interés general, so pretexto de la protección al derecho de propiedad privada. Ejemplo de esta actitud, adelantando uno de los temas que será abordado más adelante, es el de los antejardines, donde pese al interés urbanístico de la limitación, se llegó en algún momento a considerar inconstitucional la restricción al dominio e incluso ordenarse la indemnización por violación al derecho de propiedad.

En otros eventos, es notoria la sensación de desprotección en que se encuentran, en términos generales, los vecinos de cualquier comunidad ante el hecho de que las autoridades municipales y nacionales hagan valer, ejerciendo sus competencias adecuadamente, sus derechos a un ambiente sano, enfrentándose, esos vecinos, cotidianamente con violaciones a las más elementales reglas de convivencia, ya sea mediante el funcionamiento de actividades nocivas a la salud o mediante el crecimiento desordenado y anárquico de los núcleos urbanos.

Luego de estos años de jurisprudencia, ¿cual ha sido, entonces, la contribución de la Sala Constitucional en la dilucidación de esos delicados límites entre el interés individual y el interés

general que se reflejan en las limitaciones a la propiedad privada y específicamente en las limitaciones al uso del suelo?

Para obtener una respuesta a esa interrogante, se pretende analizar lo que se considera las más importantes resoluciones de ese Alto Tribunal en este campo, con el propósito de exponer la doctrina de ellas derivada en torno a las limitaciones a la propiedad contempladas por el segundo párrafo del artículo 45 del Texto Fundamental.

La primera dificultad que enfrenta todo trabajo de esta naturaleza, deriva del hecho de que la jurisprudencia de la Sala Constitucional no es un todo armónico y sistemático, contribuye a dicha situación, en primer término, el elevado volumen de casos que conoce y resuelve la Sala. Pero también incide su variada conformación en un cuerpo colegiado cuya integración ha sido objeto de sustanciales variaciones y en el que, producto del sistema de sustituciones temporales a cargo de magistrados suplentes, también se introducen lógicas variaciones de criterio que en algunos casos convierten una tesis minoritaria en mayoritaria.

Sin embargo, y a pesar de estas variantes en la jurisprudencia, se parte de la creencia de que la producción de misma da material suficiente para señalar tendencias y extraer algunas conclusiones, como se intentará desarrollar a lo largo de esta investigación.

Antes de entrar en el estudio de la doctrina desarrollada por la jurisprudencia a través de sus prolíferas resoluciones, se ofrece una somera exposición doctrinal que permitirá introducirse a los temas objetos de estudio.

El primer capítulo, entonces, se ocupa de los aspectos teóricos sobre la propiedad y la planificación urbana. Se describen los caracteres de los institutos jurídicos respectivos, sus antecedentes históricos y las precisiones conceptuales pertinentes.

El segundo capítulo se dedicará, ya entrando en el análisis de los proveídos constitucionales, a una descripción del desarrollo jurisprudencial de nuestra jurisdicción

constitucional sobre la regulación del uso del suelo. El alcance propuesto, abarca lo que ha dicho nuestro Tribunal Constitucional sobre la limitación a los derechos fundamentales, el derecho de propiedad, sus limitaciones y la relación de las afectaciones a dicho derecho en relación con otros derechos fundamentales previstos en nuestra Carta Magna.

## **CAPÍTULO PRIMERO: ASPECTOS TEÓRICOS SOBRE LA PROPIEDAD Y LA PLANIFICACIÓN URBANA:**

Sobre el derecho de propiedad y sus limitaciones se ha elaborado mucho pensamiento por parte de la doctrina. Existen diversas posturas según la posición ideológica que posea el autor. No es el afán de esta investigación, sin embargo, afirmar ni controvertir posiciones ideológicas o filosóficas, pues es una discusión que, sin restarle valor, excede los fines de este trabajo. Sencillamente, en aras de satisfacer el interés de una descripción previa que se estima útil y pertinente, se procederá a destacar los caracteres más relevantes de ambos institutos jurídicos.

### **SECCIÓN PRIMERA: NOCIONES GENERALES SOBRE PROPIEDAD Y PLANIFICACIÓN URBANA.**

#### **A) CONCEPTUALIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD:**

##### **1) LA PROPIEDAD COMO UN DERECHO SAGRADO, INVOLABLE Y ABSOLUTO. SU ORIGEN HISTÓRICO:**

Este concepto de Propiedad es derivado de la Revolución Francesa, que se constituyó en la reivindicación de los Derechos y Deberes Individuales por medio de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, cuyos principales ideales se resumen en “Libertad, Igualdad y Fraternidad”.

Aunque las causas que generaron la Revolución fueron diversas y complejas, éstas son algunas de las más influyentes: la incapacidad de las clases gobernantes —nobleza, clero y burguesía— para hacer frente a los problemas de Estado, la indecisión de la monarquía, los excesivos impuestos que recaían sobre el campesinado, el empobrecimiento de los trabajadores, la agitación intelectual alentada por el Siglo de las Luces y el ejemplo de la guerra de la Independencia estadounidense. Las teorías actuales tienden a minimizar la relevancia de la lucha de clases y a poner de relieve los factores políticos, culturales e ideológicos que intervinieron en el origen y desarrollo de este acontecimiento.<sup>6</sup>

El sistema monárquico como sistema de gobierno, era el principal impulsor del status quo, ya que, sin cambios en el sistema imperante se mantenía el mismo nivel de vida, los derechos de la aristocracia eran totales, en claro contraste con los escasos derechos de los burócratas y la clase desposeída de ese país.

La burguesía, la clase de mayor poder económico en Francia, estaba compuesta por los comerciantes y banqueros, quienes eran los que sostenían principalmente por medio del pago de impuestos a la aristocracia francesa, era la clase culta y letrada de Francia. La Aristocracia en ese tiempo ya había dejado de ser para el que ostentaba un puesto, un privilegio, para constituirse en la compra de un título real para acceder a los privilegios de dicha clase.

---

<sup>6</sup>" Revolución Francesa", Enciclopedia Microsoft® Encarta® 99. © 1993-1998 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

Por último, la clase pobre francesa era objeto de los abusos en el cobro de impuestos y además padecían de epidemias de enfermedades mortales, como la fiebre amarilla, la peste bubónica, entre otras consecuencias nocivas.

Todos estos antecedentes hicieron que el pueblo francés, liderado por algunos ilustrados, se revelara en contra de la clase monárquica francesa.

El resultado de la Revolución Francesa influyó grandemente en todo el mundo y en lo que nos interesa, degeneró en un Estado espectador. Bajo la premisa “Lasser faire, Lasser passer”, propia del Liberalismo, fue un Estado que solamente se encargaba de equilibrar las fuerzas en busca del Interés colectivo.

Una consecuencia directa de la Revolución fue la abolición de la monarquía absoluta en Francia. Asimismo, este proceso puso fin a los privilegios de la aristocracia y el clero,; la servidumbre, los derechos feudales y los diezmos fueron eliminados, las propiedades se disgregaron y se introdujo el principio de distribución equitativa en el pago de impuestos. Gracias a la redistribución de la riqueza y de la propiedad de la tierra, Francia pasó a ser el país europeo con mayor proporción de pequeños propietarios independientes. Otras de las transformaciones sociales y económicas iniciadas durante este período fueron la supresión de la pena de prisión por deudas, la introducción del sistema métrico y la abolición del carácter prevaleciente de la primogenitura en la herencia de la propiedad territorial.

La reforma y codificación de las diversas legislaciones provinciales y locales, que quedó plasmada en el Código Napoleónico, ponía de manifiesto muchos de los principios y cambios propugnados por la Revolución: la igualdad ante la ley, el derecho de habeas corpus y disposiciones para la celebración de juicios justos. El procedimiento judicial establecía la

existencia de un tribunal de jueces y un jurado en las causas penales, se respetaba la presunción de inocencia del acusado y éste recibía asistencia letrada.

Los ideales revolucionarios pasaron a integrar la plataforma de las reformas liberales de Francia y Europa en el siglo XIX, así como sirvieron de motor ideológico a las naciones latinoamericanas independizadas en ese mismo siglo, y continúan siendo hoy las claves de la democracia.<sup>7</sup>

Resultado de esta revolución fue que se reivindicaron los derechos individuales. Según avanzaba el proceso de transformación social, los objetivos y preocupaciones del liberalismo evolucionaron. Sobrevivió, sin embargo, una filosofía social humanista que buscaba el desarrollo de las oportunidades de los seres humanos, y así como también las alternativas sociales, políticas y económicas para la expresión personal a través de la eliminación de los obstáculos a la libertad individual.<sup>8</sup>

El Derecho de Propiedad se configura como un “Derecho Sagrado e Inviolable”, sin más límites que los otros derechos subjetivos, y el interés general. Pero en esos momentos se configuraba como el interés general más importante, el que el Estado resguardara la protección a la propiedad individual de la intervención y violación de cualquier persona.

Este concepto se vio fortalecido con el liberalismo económico desarrollado durante la Revolución Industrial, donde la Propiedad como derecho individual no era susceptible de límites, salvo las limitaciones establecidas por la ley, y los actos prohibidos expresamente al propietario. Era absoluto e inalienable.<sup>9</sup>

---

<sup>7</sup>"Revolución Francesa", Enciclopedia Microsoft® Encarta® 99. © 1993-1998 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

<sup>8</sup>"Liberalismo", Enciclopedia Microsoft® Encarta® 99. © 1993-1998 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

<sup>9</sup> CORNU (Gérard), Derecho Civil: Los Bienes, San José, Costa Rica, Editorial Juricentro. Traducción al español por Javier Solís Herrera. Primera edición, Volumen III, 1996.

Así, la Revolución Industrial tuvo como consecuencia una mayor urbanización y, por tanto, procesos migratorios desde las zonas rurales a las zonas urbanas. Se puede afirmar que los cambios más importantes afectaron a la organización del proceso productivo. Las fábricas aumentaron en tamaño y modificaron su estructura organizativa. En general, la producción empezó a realizarse en grandes empresas o fábricas en vez de pequeños talleres domésticos y artesanales, y aumentó la especialización laboral. Su desarrollo dependía de una utilización intensiva del capital, fábricas y maquinarias destinadas a aumentar la eficiencia productiva. La aparición de nuevas máquinas y herramientas de trabajo especializadas permitió que los trabajadores produjeran más bienes que antes y que la experiencia adquirida utilizando una máquina o herramienta aumentara la productividad y la tendencia hacia una mayor especialización en un proceso acumulativo.

El derecho de propiedad tiene su sustento legal en Costa Rica, en el artículo 264 del Código Civil <sup>10</sup> costarricense, el cual, adelantamos, tiene su límite en el artículo 45 constitucional. Este artículo tiene su inspiración en el apogeo del liberalismo costarricense en la década que va de 1880 a 1890, ya que fue en la misma cuando se redactó este cuerpo legal que actualmente nos rige.

Como se puede observar, de este artículo se extrae en forma expresa el carácter sagrado, inviolable y absoluto del Derecho de Propiedad, ya que solamente menciona cuáles son los derechos que le asisten al propietario de un bien, sin más limitaciones que la que establezcan las leyes, o los límites que el propio dueño le impongan.

---

<sup>10</sup> **ARTÍCULO 264.**- El dominio o propiedad **absoluta** sobre una cosa, comprende los derechos: 1°.- De posesión. 2°.- De usufructo. 3°.- De transformación y enajenación. 4°.- De defensa y exclusión; y 5°.- De restitución e indemnización."

En Costa Rica desde 1850, pero con mayor énfasis a partir del año 1880, y paralelo al desarrollo de la clase cafetalera, se desarrolla la política liberal. Dentro de sus intervenciones más importantes se encuentra la limitación a los poderes clericales, que en nuestro caso se reflejó con la expulsión del obispo Thiel y el embargo de todas las propiedades de la Iglesia. En el campo constitucional y legal se reflejó en la Constitución de 1871, y que prácticamente tenía la misma redacción del artículo 45 actual.

El liberalismo como teoría política y económica, estaba basada en la reivindicación del individualismo, en todo sentido. A nivel mundial la antítesis del liberalismo, se dio en Rusia por medio de la Revolución Bolchevique, que dio origen al Comunismo, con su máximo líder Stalin.

Debido a los excesos del liberalismos en los campos social y económico en Costa Rica, a finales del siglo anterior en nuestro país se habían asentado varias multinacionales extranjeras, que invirtieron capital en el establecimiento de los dos ferrocarriles portuarios, el desarrollo del cultivo del cacao, pero principalmente en la actividad bananera, la cual se convirtió junto con el café en las dos principales actividades económicas de Costa Rica.

A inicios del siglo pasado se constituyó en Costa Rica el Partido Comunista, liderado por el Dr. Manuel Mora Valverde, quien lideró movimientos de huelga a principios de siglo, la cual terminó con el cierre de la United Fruit Company de parte de sus actividades comerciales. Así como esto, desde finales del siglo XIX, hasta 1943, se dieron crisis económicas y sociales propias de la puesta en práctica del liberalismo en lo económico y lo social. Para ese entonces Costa Rica se encontraba inmersa dentro de un Estado de Derecho.<sup>11</sup>

Esto había creado un caos socioeconómico en Costa Rica, lo cual hizo que para las elecciones de 1943, el Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, apoyado por el Arzobispo Sanabria y el Dr. Manuel Mora, al ganar las elecciones de ese año, se estableciera el denominado ESTADO

<sup>11</sup> Definido como aquel Estado limitado por el principio de legalidad, con un estricto apego a la ley, y con escasa intervención en lo social y lo económico.

SOCIAL DE DERECHO. Dentro de las principales cosas que se instituyeron, fueron la Caja Costarricense del Seguro Social.

Sin abandonar las ideas liberales, se instauró una mayor intervención del Estado en el acontecer diario de la vida nacional y se dio una modificación al artículo 45 constitucional que influyó en el concepto de propiedad.

Desde 1943 el Derecho de Propiedad se concibe como un derecho que debe cumplir una función social, donde la propiedad puede ser limitada por razones de interés público, por medio de una ley, y ser expropiada previa indemnización, por los mismos motivos.

## 2. LA PROPIEDAD COMO DERECHO FUNDAMENTAL.

Según el pensamiento de Locke y de sus seguidores, el Estado no existe para la salvación espiritual de los seres humanos, sino para servir a los ciudadanos y garantizar sus vidas, su libertad y sus propiedades bajo una constitución.<sup>12</sup>

Es entonces la regulación del Derecho de Propiedad dentro de una Carta Magna o Constitución lo que hace de la Propiedad un Derecho Fundamental, pues se constituye para el desarrollo y estabilidad de la Paz Social y la Seguridad Jurídica. Pilares de la vida común en sociedad.

Como tal su regulación se circunscribe dentro del artículo 45 constitucional el cual, literalmente dice:

**Artículo 45.-** La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin

---

<sup>12</sup>"Liberalismo", Enciclopedia Microsoft® Encarta® 99. © 1993-1998 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia.

Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social.<sup>13</sup>

El Derecho de Propiedad como derecho fundamental, tiene matices del liberalismo, pero, a su vez, se encuentra limitado por razones de Interés Social que buscan la satisfacción del interés colectivo. Como lo expresa el Dr. Hugo Alfonso Muñoz Quesada: *“El liberalismo, con sus excesos, llegó a desconocer la legitimidad de los intereses colectivos. Ello provocó una reacción y promovió reglamentaciones a esos excesos, que ayudaron a modificar la concepción liberal.”*<sup>14</sup>

El desarrollo del Derecho de Propiedad en general, y el Urbanístico en especial, entendiendo la propiedad urbanística como una especie del derecho de propiedad, encuentran su punto de partida en el artículo 45 constitucional (a través de las limitaciones de “interés social”), y en la interpretación vinculante que le ha dado la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia Costarricense.

El Derecho de Propiedad se define, según la Sala Constitucional, en el voto 3617-94, de la siguiente forma: *“El derecho de propiedad se define como el derecho de poseer exclusivamente una cosa y gozar de ella, sin más limitaciones que las establecidas por la ley y el propietario, y conceptualizándose como facultades de uso, goce disfrute del bien, por lo que toda limitación que traspase el límite del contenido normal significa expropiación”*.<sup>15</sup>

Ese contenido normal es, según mi modo de ver, un concepto indeterminado que será necesario resolver en cada caso particular. Esta afirmación se formula como una derivación de lo

<sup>13</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica: Concordada, anotada y con resoluciones de la Sala Constitucional. Investigaciones Jurídicas S.A. Segunda Edición. San José, Costa Rica, Centro para la Democracia. 1996, p.320.

<sup>14</sup> MUÑOZ QUESADA (Hugo Alfonso), La Propiedad en el Derecho Constitucional Costarricense, La Propiedad. Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado. Editorial Juricentro, 1983, pp. 63-64.

<sup>15</sup> CÓRDOBA ORTEGA (Jorge) y otros; ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA, Constitución Política de la República de Costa Rica: Concordada, anotada y con resoluciones de la Sala Constitucional. Investigaciones Jurídicas S.A. Segunda Edición. San José, Costa Rica, Centro para la Democracia. 1996, p.320.

resuelto por la Sala sobre este tema, según se aprecia entre otros en el voto 4205-96<sup>16</sup>, del cual se sacan las siguientes líneas.

Sobre el tema de las restricciones a los derechos fundamentales, la Sala refiere al contenido propio o esencial del derecho -que ha sido definido como aquella parte del contenido sin el cual el derecho mismo pierde su peculiaridad, o lo que hace que sea reconocible como derecho perteneciente a determinado tipo-, de manera que no caben las restricciones o límites que hagan impracticable su ejercicio, lo dificulten más allá de lo razonable o lo despojen de la necesaria protección".

Ya en lo que se refiere al derecho de propiedad, nuestro Tribunal Constitucional ha expresado que la inviolabilidad de la propiedad privada es una garantía de rango constitucional recogida por el canon 45 de la Carta Política. Sin embargo este derecho, contrariamente a como se le concebía en otros tiempos, no es de naturaleza estática, sino que conforme a las exigencias de nuestro tiempo se le ha de considerar elástico y dinámico, esto es, que atribuye a sus titulares, tanto interna como externamente facultades, deberes y limitaciones. El poder del propietario sobre la propiedad está determinado por la función que ésta cumpla.

El objeto del derecho de propiedad ha sufrido transformaciones importantes. Actualmente, no sólo es tutelable el derecho de los propietarios, sino también diversos intereses generales o sociales que coexisten con aquél. El derecho objetivo enmarca el contenido de los derechos subjetivos. Cada objeto de derecho implica una peculiar forma de apropiación. Así por ejemplo, las facultades del dominio relativas a un fundo agrícola son muy distintas de las correspondientes a una finca ubicada en el sector urbano de intensa utilización.

Asimismo, se integra junto con este principio -de la función social de la propiedad- el de solidaridad social, del cual, como indicó este Tribunal Constitucional con anterioridad, "está

<sup>16</sup> Sala Constitucional, voto 4205 de las 14:33 hrs del 20 de agosto de 1996. Acción de inconstitucionalidad de J.V. L. contra Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones.

imbuida nuestra Constitución Política, permite el gravamen soportado por todos en favor de todos, o inclusive de unos pocos en favor de muchos, con el requisito de que **el uso natural del bien inmueble** no sea afectado al límite de su valor **como medio de producción, o de su valor en el mercado, esto es, que desaparezca como identidad productible**". (Sentencia número 2345-96, de las nueve horas veinticuatro minutos del diecisiete de mayo del año mil novecientos noventa y seis)

Las limitaciones legítimas, dice la Sala, que puedan imponerse a la propiedad privada encuentran su **frontera natural en el grado de afectación a la propiedad**; esto es, cuando la restricción al derecho de propiedad se convierte en una verdadera expropiación con la consecuente obligación de indemnizar, porque se hace desaparecer completamente el derecho de propiedad, o cuando no se afecte a la generalidad de la colectividad. Así lo señaló la Corte Plena en relación con las limitaciones a imponer a la propiedad cuando traspasan el límite señalado, en sesión extraordinaria del dieciséis de junio de mil novecientos ochenta y tres: "[...] es decir "limitaciones" como las llama el artículo 45, pero no despojo de la propiedad privada ni privación de un atributo primario del dominio, porque impedir el goce de los bienes equivale, al menos en este caso, a una forma de expropiación sin el requisito de previa indemnización que ordena la carta política los límites razonables que el Estado puede imponer a la propiedad privada, de acuerdo con su naturaleza, son constitucionalmente posibles en tanto no vacíen su contenido. Cuando ello ocurre deja de ser ya una limitación razonable para convertirse en una privación del derecho mismo" (Sentencia número 5097-93). Es decir, pueden limitarse los atributos de la propiedad, en tanto el propietario reserve para sí la posibilidad de explotar normalmente el bien, excluida claro está, la parte o la función afectada por la limitación impuesta por el Estado.

Fuera de estos parámetros, si el bienestar social exige sacrificios de uno o de algunos únicamente, debe ser indemnizado, lo mismo que ocurre cuando el sacrificio que se impone al propietario es de tal identidad, que lo hace perder en su totalidad el bien.

Así, la limitación a la propiedad resiste el análisis constitucional cuando la afectación a los atributos esenciales de la propiedad, que son aquellos que permiten el uso natural de la cosa dentro de la realidad socio-económica actual, hagan desaparecer la naturaleza del bien o hagan imposible el uso de la cosa, porque el Estado imponga requisitos de autorización o de aprobación tan complejos que impliquen de hecho, la imposibilidad de usufructuar el bien". (sentencia número 2345-96).

## **B. LA PLANIFICACIÓN URBANA:**

Pretende esta sección abordar el tema de la planificación urbana como derecho de fondo, cuyos valores y bienes jurídicos serían los que se busca tutelar mediante la interposición de las acciones judiciales previstas por el ordenamiento jurídicos costarricense para la protección de los derechos fundamentales.

### **1) ORIGENES Y PRECISION DE CONCEPTOS:**

La planificación urbana, desde la perspectiva jurídica, resulta interesante; en el campo legal se mezclan una serie de principios, tales como la libertad privada, las potestades públicas y las regulaciones sociales que requieren contar con precisiones determinadas a fin de lograr la mejor armonía y provecho de la planificación. Como bien afirma el español Luciano Parejo "La historia del urbanismo implica, desde el punto de vista jurídico, la historia de la evolución de la

institución capital en la ordenación del uso, disfrute y disposición de bienes inmuebles: la propiedad.<sup>17</sup> El urbanismo se plantea como la ordenación del territorio (urbano y no urbano) sobre la base de ámbitos regionales (culturales, económicos, históricos y geográficos)

El urbanismo conlleva el planteamiento del rescate, protección y preservación de áreas especiales, relacionadas con la protección del ambiente, de la historia, del patrimonio cultural o artístico. Estas preocupaciones se reflejan muy claramente en las disposiciones urbanas que determinan ciertas áreas de protección de mantos acuíferos, de zonas verdes para recreación, de protección de edificios históricos, de definición de zonas industriales, planeamiento vial, etc. En fin, incluye una gran variedad de aspectos orientados a que la vida en sociedad se ajuste a una calidad de vida en armonía con la naturaleza.

#### a) ANTECEDENTES HISTÓRICOS:

Se dice que el origen del Derecho Urbanístico se remonta a 1607 en Francia, "se refiere al Edicto de Enrique IV que introduce el Instituto del alineamiento. Si bien únicamente se demarca a través de dicho instituto la vía pública de la propiedad privada, es lo cierto que en tal regulación se encuentra el germen del futuro derecho."<sup>18</sup>

Con el devenir de la vida en la ciudad se va viendo la necesidad de determinar más regulaciones que delinee las actividades humanas dentro del espacio físico. Principalmente se plantea con el fortalecimiento de la revolución industrial, cuando se inician una serie de cambios en la vida de los seres humanos; uno de ellos la necesidad de definir áreas donde debían ubicarse las industrias. Tomar medidas para la disposición de los desechos, la localización de los

---

<sup>1716</sup> Parejo Alfonso, (Luciano), Derecho Urbanístico Instituciones Básicas, Ediciones Ciudad Argentina 1996

<sup>1817</sup> Calvo Murillo, (Virgilio) . Derecho de propiedad, derecho urbanístico. En la propiedad Editorial Juricentro, San José, 1983

asentamientos humanos, la infraestructura para la movilización de personas y bienes, etc. Poco a poco, la maraña se va complicando y enmarcando en regulaciones especiales.

De manera similar, en las declaraciones ambientales se plantea la necesidad de aplicar la planificación a los asentamientos humanos y la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y así obtener los máximos beneficios sociales, económicos, y ambientales para todos.<sup>19</sup> Igualmente, se indica que a fin de lograr la más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo, con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población.<sup>20</sup>

#### **b) CIUDAD Y CONTAMINACIÓN HUMANA, EL CASO DE LATINOAMERICA:**

En nuestros países latinoamericanos se han desarrollado las ciudades sin control, constituyendo la base de grandes problemas ambientales. Se ha visto como un proceso natural del desarrollo la formación de ciudades, la aparición de barrios espontáneos, la concentración de probaciones en ciertas partes. Sin embargo, la aparición de un grupo de viviendas en un lugar determinado conlleva aparejada una serie de necesidades que de no ser suplidas pueden conducir a deterioros en la calidad ambiental y por tanto de la vida humana.

En América Latina y la región del Caribe se ha enfatizado en la pobreza rural y los problemas alrededor de la deforestación, sin embargo, se han olvidado los problemas urbanos, que incluyen entre otros una evidente contaminación del aire y de los recursos hídricos, así

---

<sup>19</sup> Principio 15 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972.

<sup>20</sup> Principio 13 de la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidad sobre el Medio Humano de 1972

como un manejo y disposición inadecuados de los desechos sólidos y líquidos, la falta de ornato en las ciudades y los problemas derivados con el transporte y la seguridad ciudadana.

El setenta por ciento de las poblaciones latinoamericanas residen en las áreas urbanas. Esta concentración provoca un grado de contaminación que pone en serio peligro la salud y el bienestar de las poblaciones. Estos problemas se evidencian de manera clara cuando nos enfrentamos a enfermedades como el cólera o el dengue que muestran que el agua es un elemento fundamental. También cuando, en países como Costa Rica, las amenazas naturales, como los terremotos y deslizamientos, ponen en acción y evidencian las fallas técnicas y administrativas a la hora de tomar medidas preventivas para evitar este tipo de emergencias.

Joseph S. Tulchin,<sup>21</sup> en su obra *Derecho Municipal*, señala que la globalización de la economía, así y la brecha creciente entre los países desarrollados y los subdesarrollados, han tenido un impacto pronunciado sobre la ciudad latinoamericana, cuyo estudio califica de deprimente.

Las diferencias más notables con las ciudades del mundo desarrollado – expresadas en la degradación ambiental y en las migraciones producidas por la pobreza. Además estas ciudades no reaccionan adecuadamente ante la rapidez de los cambios producidos a nivel mundial. Al contrario, las ciudades del norte se han adaptado a los modernos adelantos en transporte, comunicación y tecnología industrial, y se transformaron de centros de producción y distribución de bienes en centros de información y provisión de servicios cada vez mayor.

Las claves para este proceso de cambio fueron: la disponibilidad de mano de obra y su nivel de ingresos, la calidad del capital humano o el sistema educativo existente y la estabilidad de la sociedad.

---

<sup>21</sup> TULCHIN citado por HERNÁNDEZ (Antonio María), *Derecho Municipal*, Buenos Aires, Editorial Depalma, volumen I, 2da. Edición actualizada y aumentada, 1997, pp. 86-87.

Profundizando el análisis de las diferencias, el autor indica que el colapso del Estado en América Latina ha acelerado el proceso de “informalidad” en sus ciudades (hay dos ciudades: una formal y otra informal con grandes problemas de marginación y extrema pobreza). Además indica que ninguna ciudad latinoamericana puede enfrentar las crisis de la educación y el empleo, tal como podría ocurrir e cualquier ciudad de los Estados Unidos.

Propone finalmente la integración a la economía global, la apertura a la tecnología moderna, la creación de nuevas fuentes de trabajo y, como especial responsabilidad del Estado, la educación para el futuro.

Antonio María Hernández<sup>22</sup> aborda algunas características actuales de la ciudad latinoamericana. Indica que la crisis económica de los años 80, llamada la década perdida para esta región, afectó la inversión tanto general como pública, y, en particular, los servicios de salud, educación y el mantenimiento de la infraestructura urbana. Se produjo el deterioro de las ciudades, además de la exclusión social y el aumento de la pobreza.

En cuanto a la provisión de servicios, cita a Pedro Pirez y Marcos Novaro<sup>23</sup>, para señalar que mientras en las zonas céntricas se prestan todos los servicios, en la zona periférica y pobre, la falta de agua potable afecta a la mayoría de la población.

Estos autores señalan las segregaciones que se producen en las ciudades, mediante la exclusión física y también política, han generado actos de violencia y complicado su gobernabilidad, pues avanzan hacia la informalidad y la ilegalidad profundizando la “dualidad” en estos grandes espacios urbanos.

Otra característica de la organización latinoamericana es la metropolización como producto de un complejo proceso por el que fue creciendo la concentración de población, de

---

<sup>22</sup> Ver HERNÁNDEZ, *op.cit.*, pp. 87-91.

<sup>23</sup> PIREZ (Pedro) y NOVARO (Marcos) citados por HERNÁNDEZ, *op.cit.*, p. 88.

recursos productivos, financieros, de poder político y económico en determinados centros urbanos. Este proceso ha sido arrollador, particularmente desde la mitad del siglo pasado en adelante.

Jorge Hardoy<sup>24</sup>, con relación al futuro de la ciudad latinoamericana, sostiene que el público en general, y aun las élites de poder, parecen ignorar los problemas del futuro proceso de urbanización y sus implicaciones políticas, económicas, sociales y ambientales para la región. A las situaciones conocidas: enorme crecimiento urbano, déficit de infraestructura y servicios, pobreza, falta de viviendas, aumento de la violencia, deterioro ambiental y segregación, entre otros, hay que sumar otros graves problemas posibles, como el aumento del nivel de los océanos que afectará a las ciudades costeras y provocarán migraciones, o de la temperatura que provocarán sequías y daños en la agricultura.

El autor considera que antes que insistir en estrategias de planificación que pongan el énfasis en una visión arquitectónica e ingenieril es preferible desarrollar estrategias sociales, económicas y de protección ambiental, bien coordinadas y con clara visión de las metas, de los recursos y del futuro. Dicha planificación, que es responsabilidad de los gobiernos locales, deberá contar con la participación de sectores privados, organizaciones comunitarias y no gubernamentales.

Hardoy también destaca especialmente la importancia de los programas sociales en salud y educación y agrega la tarea de la prensa, para fomentar la solidaridad y la confianza mutua en base a la libertad, el diálogo, la equidad y la democracia.

### **c) OBJETO DE LALA PLANIFICACIÓN URBANA:**

---

<sup>24</sup> Hardoy (Jorge) citado por HERNÁNDEZ, *op.cit.*, p. 90.

La planificación territorial, refiere Rosatti, en un sentido amplio, es entendida como un proceso que permite reducir racionalmente el número de alternativas de acción a aquellas más congruentes con la situación concreta y los medios disponibles. “La ciudad no es más que una parte del conjunto económico, social y político que constituye la región.”<sup>25</sup>

El planeamiento de localidades, regiones y territorios – agrega más adelante - debe sustentarse y afirmarse en una relación coordinada entre los gobiernos comunales y la autoridad nacional, mediante acuerdos y convenios interadministrativos. El planeamiento será eficaz si se formula y ejecuta con criterio dinámico y maleable de modo que permita la adaptación y los reajustes necesarios a las cambiantes situaciones sociales, asumiendo y utilizando el hecho técnico y el recurso informático para chequear serias alternativas simuladas ante cambios probables. “Como todo plan es finalmente una hipótesis de comportamiento, basada en una confrontación de certidumbre y supuestos”, a medida que se avanza en la implementación sobre un “horizonte deslizante”, se ajustan las premisas y acciones iniciales para prolongar su realidad en un proceso continuo que no pierde de vista el objetivo final.

La planificación urbana, según su decir, constituye una actividad interdisciplinaria en la cual deben intervenir sociólogos, arquitectos, economistas, ingenieros, ecologistas, hombres de empresa y políticos, sin olvidar la necesaria participación de los juristas y la intervención ciudadana a través de organizaciones de colaboración.

Una vivienda, al igual que un grupo de viviendas, requiere una serie de servicios básicos. Por ejemplo, el agua debe ser recibida en cantidad suficiente para que los habitantes puedan satisfacer sus necesidades, además, deberá tener una calidad apropiada para que no sea fuente de enfermedades. La recolección de los desechos familiares debe estar a cargo de un ente externo a los habitantes de la casa, que deberá recolectar esa basura y darle una adecuada disposición.

<sup>25</sup> ROSATTI (Horacio), Tratado de Derecho Municipal, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, segunda edición actualizada, T.II, 1998, pp.37-38.

Una vivienda en zona urbana requiere contar con electricidad, para ello se debe poseer una infraestructura necesaria, dentro y fuera de la vivienda, a fin de que la familia pueda disponer de este servicio. Previo a la construcción de la vivienda, se debe cumplir con una serie de requisitos mínimos establecidos en la legislación, para que esa casa de habitación no se convierta en una trampa o causa de peligro para sus moradores.

Igualmente, se debe contar con áreas que permitan disfrutar y recrear la mente, así como espacios definidos para instalar aceras y otros servicios comunales.

Se puede continuar analizando cada uno de los requisitos y necesidades que una vivienda o un barrio debe tener. Esta infraestructura se considera necesaria para que los seres humanos puedan desarrollarse en forma apropiada dentro de nuestro estilo y calidad de vida.

El ítem 77 de la Carta de Atenas de 1933 define las cuatro grandes funciones de la ciudad: habitar, trabajar, recrearse y circular.

A partir de esta premisa, indica Rosatti<sup>26</sup>, resumiendo la opinión de la doctrina y el texto de la legislación más avanzada en la materia, se podrían anotar los siguientes objetivos del planeamiento territorial:

- Creación de condiciones físico-espaciales que posibiliten satisfacer al menor costo económico y social, los requerimientos y necesidades de la comunidad en materia de vivienda, industria, comercio, recreación, infraestructura, equipamiento y servicios especiales, teniendo en cuenta los medios de vida, el clima y los recursos técnicos apropiados a la realidad local, regional y nacional.
- Preservación y mejoramiento del medio ambiente, mediante una adecuada organización de las actividades en el espacio; la proscripción de las acciones degradantes y la corrección de los efectos de las ya producidas.

---

<sup>26</sup> Ver ROSATTI , *op.cit.*, pp.49-50.

- Conservación de las áreas y sitios e interés natural, paisajístico, histórico o turístico, a los fines del uso racional y educativo de los mismos.
- Eliminación de los excesos especulativos a fin de asegurar que el proceso de ordenamiento y renovación urbana se lleve a cabo salvaguardando los intereses generales de la comunidad.

## **2) DERECHO Y LIMITACIONES URBANÍSTICAS:**

### **a) NOCIONES DE DERECHO URBANÍSTICO:**

Las limitaciones de carácter urbano son expresión de una disciplina particular del Derecho, el Derecho Urbanístico.

El autor Ramón Parada<sup>27</sup> en su obra *Orígenes y Primer modelo de Derecho Urbanístico*, hace el siguiente desarrollo sobre el Derecho Urbanístico:

Grosso modo, el Derecho Urbanístico es el conjunto de normas reguladoras, grosso modo, de los procesos de ordenación del territorio y su transformación física a través de la urbanización y la edificación. Son, por tanto, objeto de su regulación potestades públicas muy claras, como la de ordenar el conjunto de territorio, la urbanización y la intervención administrativa en el *ius aedificandi*, es decir, en el derecho del propietario de transformar el propio fundo mediante la construcción de edificaciones para vivienda, industria u otras finalidades.

Entre la planificación del territorio y la edificación se produce un proceso intermedio, el de urbanización, que podemos definir como el de creación o modificación de espacios comunes

---

<sup>27</sup> PARADA (Ramón), *Derecho Urbanístico*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1999, pp.2-3.

de comunicación (plazas, calles, carreteras, infraestructura en general), para la posterior erección de núcleos habitados, y que es el objeto central y esencial del Derecho Urbanístico.

Como conjunto de normas que regulan esos procesos de planificación del territorio, urbanización y edificación, capitaneadas por una ley sectorial (en nuestro caso la Ley de Planificación Urbana, número 4240) o un código de urbanismo, en el que se apoyan un sin número de reglamentos y planes de ordenación, también con contenido normativo, el Derecho Urbanístico es una realidad jurídica reciente y surgida sin duda para controlar y vigilar los procesos de urbanización y construcción que en épocas pretéritas, de escasos capitales y lentas técnicas constructivas, no parecían peligrosas de colisionar con el interés general. En nuestra época por el contrario, se aparece como una especie de “anticonceptivo” que trata de controlar y compensar, a través de las limitaciones legales o las impuestas por los planes de urbanismo, precisamente ese exceso de “fertilidad” constructiva.

Por su parte Ricardo Estévez Goytre<sup>28</sup> refiere sobre el tema lo siguiente:

Para el Tribunal Constitucional Español el urbanismo, como sector material de atribución competencial, tiene por objeto la ordenación de la ciudad esto es, las normas que en sentido amplio, regulan la actividad de urbanización y edificación en los terrenos para la creación de la ciudad; es una disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico se traduce en la “ordenación urbanística”, como objeto normativo de las leyes urbanísticas. El contenido del urbanismo se traduce en unas concretas potestades tales como las referidas al planeamiento, la gestión o la ejecución de los instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y la edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.

Para la doctrina, y concretamente para Carceller Fernández<sup>29</sup>, urbanismo, o más propiamente, legislación urbanística, es el conjunto de normas jurídicas que, por sí mismas o a través del planeamiento que regulan, establecen el régimen urbanístico de la propiedad del suelo

<sup>28</sup> ESTÉVEZ GOYTRE (Ricardo), *Manual de Derecho Urbanístico*, Granada, Editorial Comares, 1999, pp. 11-14.

<sup>29</sup> CARCELLER FERNÁNDEZ citado por ESTÉVEZ GOYTRE, *op.cit.*, pp. 12-13.

y la ordenación urbana y regulan la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación.

El Derecho Urbanístico es aquella parte del Derecho Administrativo que tiene por objeto la regulación del régimen jurídico aplicable a las distintas clases de suelo, haciendo compatible el derecho a la edificación con el cumplimiento de una serie de cargas establecidas e beneficio de la comunidad directamente por la legislación urbanística aplicable o, en su virtud, por el planeamiento urbanístico.

El contenido del Derecho Urbanístico, nos agrega más adelante, puede sistematizarse del siguiente modo:

1. El planeamiento urbanístico, que comprende los distintos Planes de urbanismo – generales y de desarrollo – donde se concreta el contenido del derecho de propiedad en cada clase de suelo.
2. La gestión urbanística. Consiste en el establecimiento de técnicas urbanísticas para hacer viable la distribución de los beneficios y cargas derivados de la legislación urbanística y/o del planeamiento de aplicación, así como la recuperación de parte de las plusvalías que la actuación urbanística genera para la comunidad.

#### **b) LIMITACIONES URBANÍSTICAS :**

Horacio D. Rosatti<sup>30</sup> nos dice sobre las limitaciones urbanísticas.

La tarea de planeamiento se traduce en un “actuar”; en algunos casos “corrigiendo” efectos o tendencias nocivas existentes en un plano territorial dado y en otros casos,

---

<sup>30</sup> Ver ROSATTI, *op. Cit.* p. 81.

implementando las mejores ideas para erigir centros ex novo. En todo caso, es un “actuar sobre algo” y “ese algo” sobre el que se actúa es, siempre “de alguien”.

Ese alguien puede ser el propio Estado-planificador, en sus instancias municipal o supramunicipal, o pueden ser los particulares. En el primer caso, la coordinación en los niveles de decisión municipal y supra municipal es la única alternativa legítima y eficaz para llevar adelante el planeamiento sin traumatismos, para garantizar la continuidad de los planes.

Cuando ese alguien afectado por la planificación estatal es un particular (o un grupo de ellos) queda manifiesto la tan mentada tensión dialéctica entre “autoridad” y libertad”. Para que el particular resigne el disfrute de su derecho en las condiciones en que venía haciéndolo (ya sea porque se le impongan molestas restricciones, servidumbres, o porque se le transforme el objeto de su dominio, convirtiéndole un bien de su propiedad en una suma de dinero) es imprescindible que el Estado justifique debidamente el motivo de su proceder. Las actitudes del “particular propietario” y del “Estado-planificador reflejan dos concepciones urbanísticas distintas y aún contrapuestas. Como dice Parejo Alfonso “mientras en un caso la organización espacial de la sociedad es el resultado de un proceso espontáneo, el determinado por la suma de los impulsos de tantos centros de intereses o conveniencias como propietarios o titulares de derecho, en el otro tal resultado es, teóricamente al menos, fruto y obra de la voluntad y decisión colectivas, de la conveniencia de la comunidad, en cuya consecución – no obstante – se reserva un papel principal al propietario”.

En la actual etapa del desarrollo económico y social de las comunidades no se concibe que este tipo de relaciones entre planificador y propietario queden libradas a las leyes del mercado, a las prácticas de “oferta y demandas jurídica” o al ejercicio de la autonomía de la voluntad que termine por legitimar la proposición del más fuerte o la insensatez de las dos partes.

El desarrollo del Derecho Urbanístico viene a incidir directamente sobre el derecho de propiedad al venir a establecer limitaciones sobre el contenido de este derecho. Al respecto es reveladora la disposición del artículo 76 de la Ley del Suelo de España, Ley que rebasa el ámbito de la ciudad para alcanzar una visión integrada. “El urbanismo en la Ley del Suelo no es la ordenación de la ciudad y su desarrollo, sino más bien equivale en lo que en doctrina se ha venido a llamar ordenación del territorio.<sup>31</sup>

Por ello, es importante transcribir el artículo citado de esta ley que incide en lo que nos interesa:

---

<sup>3121</sup> Ver Parejo, op.cit., p. 21.

“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”.

Nuestra legislación vigente, considera la vida humana inviolable ( artículo 21 de la Constitución), con base en este principio se ha dictado una normativa y creado toda una infraestructura administrativa que busca como objetivo principal proteger la salud humana. Dentro de estos objetivos, el Estado tiene como obligación constitucional procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país; por ello se ve como el Estado ha ampliado la esfera de sus actividades a extremos tales como la regulación y vigilancia desde aspectos como las condiciones que debe cumplir una construcción hasta como y donde debe ubicarse. También se ha reflejado en una participación más activa por parte del Estado en la formulación de la normativa y creación de entes encargados del manejo del ordenamiento urbano. Sin embargo, una visión sobre nuestras ciudades, la calidad de vida en estas y el futuro que nos espera, nos refleja un desfase evidente entre esa realidad y lo que la normativa dictada hasta el momento y las políticas gubernamentales han pretendido.

La planificación urbanística territorial crea un marco nuevo e importante dentro del cual se van a desenvolver las acciones de asentamientos humanos, con limitaciones y restricciones al tradicional libre ejercicio de la propiedad privada. Corresponde al Estado y a los entes locales desarrollar e implementar las regulaciones de los asentamientos humanos. Se requiere contar con la participación de las comunidades y de los habitantes de las diferentes localidades para poder lograr de manera real la aplicación de las normas y políticas que guían esta materia.

En el caso de la Propiedad Urbana, se define de la siguiente manera:

“... el derecho a construir o edificar que tienen los particulares, en otras palabras el derecho que tienen los privados a utilizar el territorio que les pertenece...”<sup>32</sup>

Conforme al Derecho Urbanístico, el propietario posee un haz de facultades que surgen de su derecho de propiedad y además, la propiedad urbanística aparece como una propiedad esencialmente limitada y cargada de múltiples deberes.

No se trata de una propiedad sujeta a simples restricciones, más o menos intrascendentes, sino una profunda incidencia. Al lado de los intereses del propietario, el Derecho tutela y regula intereses distintos al suyo. Junto al derecho subjetivo de propiedad, en forma inseparable, se va configurando una función social específica.

Los límites y deberes de la propiedad urbanística no se pueden entender únicamente a la luz de la legislación tradicional, que concibe al derecho de propiedad como absoluto e inviolable, máxime si se tiene en consideración que ni unos ni otros (límite y deberes urbanísticos) dan lugar a compensación pecuniaria (indemnización) alguna.

La propiedad urbanística es, por otra parte, una propiedad de volúmenes determinados y tiene, además, una función asignada. En estos aspectos difiere también de la propiedad del Código Civil.

Frente a una propiedad superficial, bidimensional, que pretendía extenderse indefinidamente en sentido vertical (usque ad coelum et usque ad inferos), lo que equivalía a la indeterminación en cuanto a alturas y profundidades, se ubica la propiedad urbanística, en la que tiene una importancia primordial la regulación de la intensidad del aprovechamiento de la tierra. De esta forma se determina la ubicación y dimensiones en que se permite edificar dentro de los lotes y parcelas y también la altura de las construcciones.

---

<sup>32</sup> FALLAS MADRIGAL (Olga Nidia), Derecho Urbanístico y Planificación. Libro PROPIEDAD, AMBIENTE Y URBANISMO, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad de Costa Rica. 1996, p.15.

Expresión lógica de la exclusiva tutela y regulación de los intereses del propietario – que se ha señalado - vendría a ser una opinión, según la cual los poderes públicos no pueden ordenar al propietario un cierto uso de la propiedad, ni determinar los medios que él debe emplear para conformarse a las disposiciones normativas.

Opuesto al planteamiento tradicionalista es el hecho de que el destino de la propiedad urbanística no es fijado libre o subjetivamente por su titular. Esa propiedad debe cumplir con una función señalada objetivamente por las normas urbanísticas, que se concreta en un destino específico: rústico, residencial, parques o vías públicas, industrial, comercial, futuro o destino público, etc.

La finca urbana ha sido transformada en una *finca funcional*. No es ya la mera separación superficial de un terreno, sino una finca con una función asignada: la función urbanística correspondiente. La finca llega a ser cualificada por su destino y por razón de utilidad pública, la cual se superpone y prevalece sobre los intereses particulares. Estos han dejado de tener carácter exclusivo y primordial para pasar a coexistir con los intereses generales o sociales.<sup>33</sup>

Las limitaciones impuestas sobre la propiedad privada en relación con el ordenamiento urbano tienen su base en conceptos que buscan:

- a) La expansión ordenada de los centros urbanos.
- b) El equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y el rural, por medio de una adecuada distribución de la población y de las actividades económicas.
- c) El desarrollo eficiente de las áreas urbanas, con el objeto de contribuir al mejor uso de los recursos naturales y humanos, y

---

<sup>33</sup> BAUDRIT CARRILLO (Luis), Algunas consideraciones sobre la propiedad urbanística, LA PROPIEDAD, Editorial Juricentro, Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado, 1983, pp.212, 213, 214. En el mismo sentido MONTEJO MORALES (Andrés), Sobre el Ordenamiento territorial. Revista Iustitia Notarial y Registral, Año 1, Número 1. 2001, pp15 y punto 6. p.21.

d) La orientada inversión en mejoras públicas.

El objetivo principal será la organización de los asentamientos, donde cada cosa tiene una ubicación apropiada, de acuerdo con regulaciones sobre la expansión de los centros urbanos, la búsqueda del equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y el rural, por medio de una adecuada distribución de la población y de las actividades económicas, al desarrollo eficiente de las áreas urbanas, con el objeto de contribuir al mejor uso de los recursos naturales y humanos y la orientada inversión en mejoras públicas.

### **c) LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LAS LIMITACIONES URBANÍSTICAS:**

Siguiendo a Rosatti<sup>34</sup>, se pueden señalar los siguiente principios como los rectores de la imposición de limitaciones urbanísticas al derecho de propiedad.

Los sistemas capitalistas y neocapitalistas tienden a encuadrar la problemática vinculada con el planeamiento territorial (clasificación del territorio, zonificación, uso y división de la tierra, loteos, urbanización, equipamiento, programación vial, etc.) y su relación con el dominio privado de los particulares (restricciones administrativas estricto sensu, obligaciones de “hacer”, “no hacer” o “dejar hacer”, servidumbres ocupación temporaria, expropiación) dentro de los siguientes principios rectores, todos ellos de arraigo constitucional: principio de razonabilidad, principio de igualdad y principio de inviolabilidad de la propiedad.

El principio de razonabilidad se traduce en la elección de la alternativa más racional (aspecto técnico) y más justa o equitativa (aspecto valorativo) de todas las posibles para obtener el fin deseado. No solo el legislador debe aplicar dicho principio, también debe hacerlo la administración y la justicia (por ello se descalifica a las sentencias arbitrarias, dado que “arbitrariedad “ es contrario de “racionabilidad”)

---

<sup>34</sup> Ver ROSATTI, *op.cit.*, pp.83-85.

El principio de igualdad ha sido concebido como la exigencia de que se trate del mismo modo a quienes se encuentran en iguales circunstancias y la prohibición de que se formulen o practiquen distinciones arbitrarias u hostiles entre los habitantes. El principio de igualdad no sólo debe aplicarse “ante la ley”, sino también ante la administración, ante la jurisdicción y entre los particulares.

Importa retener esta concepción práctica de la igualdad jurídica que no equivale a “uniformidad” o “igualitarismo” y que no impide la conformación de categorías o grupos entre la población, a efectos de que las restricciones sean soportadas del mismo modo por “todos” los que se encuentran en situaciones idénticas o similares (equivalencia). Importa también remarcar el rol asignado al Estado contemporáneo para el logro de una “igualdad efectiva” entre los habitantes, lo que supone una actitud referida, intencionada, activa, encaminada a remover los obstáculos económico-sociales que perturben o tornen ilusoria la igualdad declamada por el Derecho.

El principio de inviolabilidad de la propiedad garantiza la tutela efectiva de “todos los intereses apreciables que el hombre puede poseer fuera de sí mismo, de su vida y de su libertad”. El concepto constitucional de propiedad resulta mucho más amplio que el utilizado por la codificación civilista, vinculado estrechamente al ámbito de los derechos reales.

No obstante, aclara el autor, que la propiedad sea “inviolable” no significa que sea “absoluta”, al punto de que el propietario pueda degradarla o destruirla, porque la propiedad privada en el Estado Social de Derecho contemporáneo se reconoce sirviendo un fin social; inviolabilidad tampoco equivale a “perpetuidad”, en tanto le es posible al Estado expropiar bienes de los particulares; por fin, “inviolabilidad” no implica exclusividad” en el uso o goce, porque es posible restringir o desmembrar la propiedad para permitir el disfrute de terceros.

El contenido del derecho de propiedad sobre un inmueble no está determinado hoy, como antaño, por la relación de imperium, potestas, “señorío”, o como quiera llamársele, entre el dueño y la cosa, el derecho de propiedad sobre bienes inmuebles es hoy –cada vez más- un derecho de aprovechamiento sobre la cosa, y no cualquier aprovechamiento, sino sólo el rendimiento razonable, útil pero no egoísta. Este nuevo contenido no se deriva tanto del Código Civil como del planeamiento territorial del Estado. Los límites de su disfrute no provienen “desde afuera de la cosa” sino que son correlato de su propia definición.<sup>35</sup>

## **SECCIÓN SEGUNDA: LA PLANIFICACIÓN URBANA COMO UNA FUNCIÓN PÚBLICA:**

Señala Luciano Parejo que la potestad pública de ordenación urbanística tiene por objeto la delimitación del contenido del derecho de propiedad del suelo según su función social urbanística.<sup>36</sup>

En la ubicación de las poblaciones en relación con su ordenación y utilización del territorio, se requiere además poder brindar una serie de servicios comunales, para estas acciones la participación del Estado se convierte en prioritaria. La dimensión reguladora de la ciudad, fundamento original del Derecho Urbanístico, ha dado paso a la necesidad de regulación integral del territorio de un Estado a través de la determinación planificada de las diferentes zonas de uso. Con esto se pretende el armónico y racional desarrollo no solo de los centros urbanos, sino igualmente de los industriales, comerciales, deportivos, asistenciales, etc.

### **1. EL PAPEL DEL ESTADO Y DE SUS COMPONENTES:**

---

<sup>35</sup> Ver ROSATTI, *op.cit.*, pp.93.

<sup>36</sup> Ver PAREJO *op.cit.*, p. 19.

El papel del Estado consiste en definir los parámetros de la planificación urbana a través de los planes de desarrollo urbano, que establecen una zonificación, un fraccionamiento y urbanización, el mapa oficial, etc.

Los Planes Generales son, por tanto, un instrumento de ordenación integral del territorio. El carácter de instrumento de ordenación integral de su ámbito territorial lo tienen no sólo en su aspecto puramente territorial, sino también en el material. En sentido territorial porque han de abarcar al menos un término municipal completo, en cuánto ha de regular todos los aspectos de la ordenación urbanística de su territorio, es decir, que su objeto no es, sino, la ordenación del territorio globalmente, en su conjunto, si bien con las matizaciones pertinentes en función de cada clase de suelo. En su sentido material, el Plan ha de regular todos los aspectos de la ordenación urbanística de su ámbito territorial, con base fundamentalmente en la clasificación de la totalidad de su suelo.<sup>37</sup>

En cuánto al contenido de los planes se ha dicho:

“... los Planes Generales clasificarán el suelo para la aplicación del régimen jurídico correspondiente; definirán los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio; establecerán el programa para su desarrollo y ejecución; y señalarán el límite temporal al que hayan de entenderse referidas el conjunto de sus previsiones, a partir del cual, y según el grado de cumplimiento de éstas, deba procederse a su revisión.”<sup>38</sup>

Ahora bien, esta última precisión acerca del contenido nos permite insistir sobre un aspecto de los planes reguladores. Y es que el término “plan regulador” llama a confusión acerca de la esencia y el sentido de dicho instrumento, como lo señala Rosatti<sup>39</sup> *“circunscriptos a los ámbitos de los poblados de los municipios corresponde hablar de “planeamiento urbano” o “plan de desarrollo urbano”, y no sólo a plan regulador, en la medida en que aquel implica no sólo cantidades sino calidades, que conlleva el sentido de promoción y no de simple regulación y que asume el hecho urbano – y consecuentemente a su problemática y a sus soluciones- en la totalidad de sus dimensiones (sociales, económicas, físicas, políticas, etc.) Tampoco debe confundirse al “planeamiento urbano” con la “zonificación”, clásicamente concebida como*

<sup>37</sup> Ver ESTÉVEZ GOYTRE, *op.cit.*, p.88.

<sup>38</sup> Ver ESTÉVEZ GOYTRE, *op.cit.*, p.89.

<sup>39</sup> Ver ROSATTI, *op.cit.*, p. 48.

*una división mecánica y reduccionista de los espacios físicos según sus usos prevalentes. Los modernos criterios de elaboración de planes ordenadores incorporan variables funcionales que vivifican la concepción fragmentaria y esquematizante de la mera zonificación. De modo que esta compartimentación es – en todo caso – una y no la única de las tareas que debe asumir el planeamiento territorial”.*

Se busca cumplir con la mejor disposición de lo habitado, garantizando condiciones adecuadas para mejorar la calidad de vida integral de los ciudadanos.

En Costa Rica se otorga al gobierno local la iniciativa del ordenamiento urbano, buscando a su vez una estrecha coordinación y colaboración con los habitantes del municipio.

La Ley de Planificación Urbana<sup>40</sup> tiene como objetivo lograr la planificación urbana, nacional o regional, buscando la expansión ordenada de los centros urbanos, el equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y rural, el desarrollo eficiente de las áreas urbanas para lograr un mejor uso de los recursos naturales y humanos.

En lo que respecta a la planificación nacional la ley establece el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y 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.

Así como en el caso anterior, el artículo uno de la ley de referencia define el Plan Regulador como el instrumento de planificación local que define un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los

---

<sup>40</sup> Ley de Planificación Urbana, No 4240 de 15 de noviembre de 1968.

planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas<sup>41</sup>.

Con más detalle los artículos 3 y 16 detallan el contenido tanto del Plan Nacional de Desarrollo Urbano como el del Plan Regulador, para una mejor comprensión se ofrece el siguiente cuadro:

Artículo 3°.- Conforme a los objetivos antes indicados, el Instituto preparará, revisará y mantendrá al día un Plan Nacional de Desarrollo Urbano, en que estén representados los elementos necesarios, especialmente:	Artículo 16.- De acuerdo con los objetivos que definan los propios y diversos organismos de gobierno y administración del Estado, el plan regulador local contendrá los siguientes elementos, sin tener que limitarse a ellos:
a) La política de desarrollo que tienda a cumplir las principales finalidades, requerimientos y recomendaciones, sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas;	a) La política de desarrollo, con enunciación de los principios y normas en que se fundamente, y los objetivos que plantean las necesidades y el crecimiento del área a planificar;
b) El factor de población, con las proyecciones de su crecimiento y distribución, a nivel nacional, regional y urbano, incluyendo normas recomendables sobre densidad;	b) El estudio de la población, que incluirá proyecciones hacia el futuro crecimiento demográfico, su distribución y 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;	c) El uso de la tierra que muestre la situación y distribución de terrenos respecto a vivienda, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos y cualquier otro destino pertinente;
d) El desarrollo industrial, con indicación de los sitios apropiados para efectuarlos en las áreas urbanas;	d) El estudio de la circulación, por medio del cual se señale, en forma general, la localización de las vías pública principales y de las rutas y terminales del transporte;
e) La vivienda y la renovación urbana, con exposición de las necesidades, metas y programas para una y otra línea de operación;	e) Los servicios comunales, para indicar ubicación y tamaño de las áreas requeridas para escuelas, colegios, parques, campos de juego, unidades sanitarias, hospitales, bibliotecas, museos, mercados públicos y cualquier otro similar;
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,	f) Los servicios públicos, con análisis y ubicación en forma general, de los sistemas e instalaciones principales de cañerías, alcantarillados sanitarios y pluviales, recolección, disposición de basuras, y cualquier otro de

<sup>41</sup> El artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana otorga al gobierno municipal la competencia de planificar y controlar el desarrollo urbano dentro de sus límites territoriales. Para implantar un plan regulador contará con la ayuda de la Dirección de Urbanismo del INVU, que deberá revisar los planes reguladores y sus reglamentos antes de la aprobación por la Municipalidad. La Municipalidad convocará a un cabildo para que los habitantes de su jurisdicción se pronuncien sobre los términos del plan regulador, manifestando su oposición en caso de que la tengan.

tamaño, extensión, situación legal u otra causa, deban incluirse dentro del referido Plan; y	análoga importancia; 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.	g) La vivienda y renovación urbana con exposición de las necesidades y objetivos en vivienda, y referencia a las áreas que deben ser sometidas a conservación, rehabilitación y remodelamiento.

Como se ve, muchos de los contenidos de uno y otro plan se suceden en uno y otro caso, lo que hace diferencia es el ámbito de aplicación, pues mientras el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, abarca todo el territorio nacional y sus diversas regiones, el Plan Regulador tiene un alcance netamente local limitado a la competencia territorial del cantón respectivo. No obstante también se aprecia una diferencia de intensidad entre uno y otro muy relacionada con la diferencia de grado entre ambos, mientras el primero se estima más general, el segundo se establece más específico, por eso aspectos como la vialidad y los servicios comunales, para indicar ubicación y tamaño de las áreas requeridas para escuelas, colegios, parques, campos de juego, unidades sanitarias, hospitales, bibliotecas, museos, mercados públicos y cualquier otro similar, se reservan al segundo pues, obviamente, se trata de aspectos que mejor conoce el gobierno local.

Importante de destacar es que según dispone el artículo 16 el plan regulador local debe ajustarse a los objetivos que definan los propios y diversos organismos de gobierno y administración del Estado, lo que implica que debe haber una relación de coordinación entre ambas autoridades, sea el gobierno local y el órgano o entidad de la administración central respectiva, a la hora de formular la planificación respectiva.

Lo anterior lo asume la Sala Constitucional en su jurisprudencia cuando establece que el plan nacional de Desarrollo debe entenderse 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 correspondiente.<sup>42</sup>

En cuanto al plan regulador local, señala sobre este tema Rosatti<sup>43</sup> que: si la planificación “*es esencialmente un proceso de comprensión de las necesidades humanas y de determinación y formación de la futura política pública para atender aquellas necesidades como un máximo de efectividad, nadie mejor que el propio municipio para planificar el desarrollo territorial de sus actividades. Es el municipio el que mejor conoce las modalidades de la convivencia vecinal, las carencias y potencialidades de su territorio y los problemas infraestructurales y de equipamiento en materia de obras y servicios públicos.*”

Aunque lo anterior es cierto y no es menos cierto que la realidad suele mostrar un serio déficit en materia de recursos técnicos y de especialización el recurso humano en materia de planeamiento. La consecuencia más obvia que se desprende de esta inferioridad técnica del municipio es la avocación de esta competencia por parte de un ente dotado de mayor complejidad tecnológica y de mayor peso decisonal.

Por nuestra parte, señala el autor, *reivindicamos el planeamiento territorial como una de las competencias propias del municipio. Es más, todo municipio, cualquiera sea su tamaño o su instancia de desarrollo, debe asumir el planeamiento territorial como una atribución y como una obligación.*

Ese ente dotado de mayor complejidad tecnológica y de mayor peso decisonal, no puede regular la altura de los edificios, la zonificación de una ciudad ni el diagrama de su trama circulatoria.<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup> Sala Constitucional, voto 6706 de las 15:21 hrs del 21 de diciembre de 1993. Acción de inconstitucionalidad de F.J.U.V. contra Reglamento de Zonificación de Ciudad Quesada, Ley de Planificación urbana y acuerdo de la Municipalidad de San Carlos.

<sup>43</sup> Ver ROSATTI, op.cit., p. 43-47.

<sup>44</sup> Resulta interesante sobre este tópico traer a colación al autor BANDEIRA DE MELLO (Celso), citado por ROSATTI, op.cit. p. 45 y la introducción que realiza este último como sigue:

No se niega, nos agrega el autor, la intervención de instancias nacionales para regular el planeamiento supramunicipal; pero aún en este caso habrá de entenderse que lo regional puede asumirse como intermunicipal: En los casos que el planeamiento urbano, por su predominio y fuerza de expansión, origine la conveniencia del planeamiento regional y éste se realice con la intervención del Estado, es indispensable que en todas las escalas de su elaboración se verifique la participación efectiva de los municipios interesados.

El Estado puede (y debe) auxiliar a los municipios de menores recursos, sugiriendo (nunca imponiendo) programas indicativos que ofrezcan soluciones a los problemas-tipo; verbigracia: ensanches urbanos, protección del medio ambiente, mejoramiento de la vivienda sub-standard, etcétera. Pero, tal como afirmamos anteriormente, la legitimada y eficiencia del planeamiento supramunicipal dependerá directamente de la confluencia de la participación “inductiva” (generada a partir de lo local) con la visión globalizadora de las instancias nacionales.

El problema de las zonas de confluencia intermunicipal como la erección de vías circulatorias, la explotación por parte de varios municipios de recursos naturales imprescindibles para una vasta región, los espacios verdes circundantes a una urbe, la degradación progresiva el suelo o de un curso de agua de que aprovechan distintas ciudades, la erección de obras públicas que conectan municipios separados por un área geográfica determinada, etc., en suma, aquellas

---

Existe, además, una cuestión que es en gran medida previa a toda planificación y que tiene que ver con la concepción sociopolítica imperante y con el ejercicio del poder. Bandeira de Mello ha sintetizado este problema: “No creo que los enemigos del planeamiento sean los pequeños propietarios. No creo que sea el que tiene en la ciudad uno o dos lotes o la clase media que para enfrentar a la inflación tiene que comprar un terreno. El peligro está en otros, en grandes propietarios, en grandes especuladores, en grandes grupos que quieren construir. Estos tienen poder, y los pequeños propietarios no tienen ningún poder, y ante una nueva ley de zonificación o de planeamiento en lo que dependiera de ellos se aplicaría totalmente porque no tiene como enfrentarla generalmente. En cambio, los que tienen poder real si pueden influir en los planes, en alterar las zonas, en alterar los indicadores. Es por eso que cuando hablo de los planes futuros tengo mucho miedo de dar excesivo poder al poder. Hay que saber a quien se da el poder. Me parece que la competencia municipal es la menos peligrosa de todas. El municipio es la entidad más cercana al hombre. Por otra parte, es quien tiene menos poder e todas partes. Por eso prefiero más poder para el municipio que está más cerca al ciudadano, que tiene que responder a él; incluso jurídicamente, es más responsable que aquellos que están tan lejos y tan inaccesibles.

cuestiones “mixtas” (municipales y supramunicipales a la vez) deben ser asumidas conjunta y **coordinadamente** por todos los entes territoriales involucrados, a través de los canales institucionales normales o por vía de organismos especiales creados al efecto.

Concluimos esta amplia pero ilustrativa cita del autor trayendo a colación sus siguientes afirmaciones:

Si tuviéramos que sintetizar, siguiendo a la buena doctrina, algunas sugerencias vinculadas con la incidencia de las “condiciones regionales” – fundamentalmente en los países subdesarrollados – sobre la lógica del planeamiento en la escala municipal, remarcaríamos las siguientes pautas:

1) Propiciar mayores niveles y tipos de participación vecinal espontánea o institucionalizada, en la formulación, ejecución y control de los planes. Ello así por tres motivos:

- a) Por una cuestión de legitimidad consensual en el proceso de planeamiento;
- b) Por una cuestión de eficiencia, en términos de viabilidad operativa y de desaliento de eventuales impugnaciones masivas, y
- c) Por una cuestión política, en tanto la participación se concibe como una técnica de movilización que opera como antídoto para el surgimiento y 7 o acrecentamiento de actitudes autoritarias.

La participación debe promoverse y ejercitarse en todas las etapas del proceso de planeamiento, traduciéndose en:

- Derecho de iniciativa, de trámite similar al de “iniciativa legislativa” aunque referido a la autoridad del planeamiento.
- Derecho de información, para cuyo ejercicio es imprescindible la divulgación de los planes por medios de difusión efectivos y no meramente formales. La publicidad informativa que comentamos tiende a implementar la participación de los administrados en el proceso de planeamiento, posibilitando reclamaciones de los propietarios o afectados por el plan, como a recepcionar propuestas o soluciones alternativas.
- Derecho de oposición (similar al existente para el caso de la proyectada construcción de obras públicas que generan mejoras, fundado en razones técnicas o de oportunidad).
- Derecho de proposición de alternativa técnica, diferenciado del derecho de iniciativa por referirse a un programa en curso, y el derecho de oposición por su finalidad técnico supletoria.

Sólo el ejercicio continuado de la participación permitirá superar, por una parte, el reglamentarismo burocrático-autoritario de una administración pública acostumbrada al solipsismo y, por otra parte, al reclamo epiléptico de los defensores de intereses particulares afectados que suelen invocar a la “falta de participación” como argumento demagógico para mantener el status quo urbano.

En países subdesarrollados deviene imprescindible correlacionar las estructuras sociales, económicas e institucionales con los dictados de la realidad. Se trata de tener permanentemente en cuenta que una ciudad no esta hecha de una vez y para siempre, sino que se va haciendo constantemente, incorporando las novedades que la impactan, tales como el recambio generacional, el avance o retroceso económicos, la modificación del contexto político, etcétera.

En cuanto al papel que debe asumir el gobierno local, abunda el autor:

El municipio de hoy debe ampliar su clásico rol de garante de infraestructuras mínimas para pasar a ser conductor de políticas de desarrollo, que se articulen con aquellas que definen en otros ámbitos de decisión. Para ello se necesita revertir la desproporción existente entre las escalas de decisión municipal, provincial y nacional, en términos de poder efectivo.

2) Orientar el planeamiento en el sentido de vigorizar los asentamientos humanos de escala municipal, fomentar el crecimiento de los centros premunicipales y desalentar la expansión de las urbes posmunicipales.

3) Propiciar y controlar el estricto respeto del principio de “justificación urbanística”, para que la transformación del uso de la tierra de lo “rural” a “urbano” no responda a una decisión unilateral del propietario de la tierra o de un intermediario. “La necesidad de mantener y mejorar las condiciones funcionales y –asimismo- de reducir los costos de tendido de redes de infraestructura, que demandan estos asentamientos, impone el más estricto control de cualquier tendencia de ampliación injustificada de nuevos amanzamientos.

4) Incorporar a los asentamientos humanos los elementos naturales de interés ecológico, funcional y paisajístico, a efectos de “retener relaciones directas de índole operativa y ambiental con el contexto natural englobante” En urbanismo, tal y como ha dicho Miguel Fisac, “lo que tiene y contiene la región naturalmente y que no puede ser creado por los hombres, es un robo social eliminarlo”.

5) Conectado con lo anterior, resulta recomendable propender a la utilización de los recursos naturales del lugar en todas las instancias operativas de la planificación territorial, fundamentalmente en materia de edificación.

6) Prever áreas de reserva urbana, protegiendo de ocupaciones “arbitrarias” a las fracciones vacantes internas y circundantes a la planta urbana existente.

7) En materia de uso del suelo, deben preverse mecanismos jurídicos eficientes para desalentar la especulación inmobiliaria, de modo que se garantice la efectiva movilización del suelo urbano, castigándose la manutención de parcelas baldías o con edificación derruida o paralizada, a través de gravámenes específicos, obligación de edificar u otras medidas de similar carácter.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Ver ROSATTI, *op.cit.*, pp-76-78.

## **2. DESARROLLO NORMATIVO COSTARRICENSE EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN URBANA:**

A continuación señalamos las principales, si bien no las únicas, disposiciones normativas desarrolladas por el legislador en materia de regulación urbanística del suelo. No se pretende agotar el contenido de la norma, sencillamente rescatamos los caracteres más sobresalientes de dichas disposiciones, para ilustrar sus alcances.

### **LEY ORGANICA DEL INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO:**

Mediante ley 1788 de 24 de agosto de 1954, se crea al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo como Institución Autónoma del Estado, para cumplir los fines que se señalan en dicha ley.

Dentro de las finalidades señaladas se le confiere el carácter de ente rector y promotor del desarrollo habitacional del país, tanto en lo que atañe a la vivienda de interés social, como en la

vivienda para sectores de mayores ingresos, a través de los sistemas de Ahorro y Préstamo<sup>46</sup>. En lo urbanístico el artículo 4 encomienda al instituto:

- 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;
- Promover y efectuar estudios e investigaciones sobre todos los aspectos de vivienda y urbanismo para los fines que persigue el Instituto, procurando la mayor divulgación de sus resultados, a fin de señalar las orientaciones convenientes para el país en estos campos;
- Asesorar a los organismos del Estado y demás Instituciones Públicas y coordinar las iniciativas públicas en asuntos de vivienda y urbanización, cuando así se solicite.

También dentro de las atribuciones que se le confieren, figura: preparar planos reguladores para todos los conglomerados urbanos de la nación que a juicio de la Institución lo ameriten, y

---

<sup>46</sup> Es interesante detenerse en el modelo aplicado en Costa Rica, de asociar el urbanismo con los programas de vivienda, este expediente, que evidentemente, no es una invención nuestra, es una experiencia derivada del derecho urbanístico comparado, derivada del carácter de función pública del desarrollo urbano.

Según reza el autor BASSOLS COMA (martín), en su artículo: Las Claves históricas y constitucionales del Derecho Urbanístico en España (incorporado en PEMAN (Juan), OLIVAN (Javier), El Nuevo Derecho Urbanístico, Barcelona, Cedecs, Editorial, 1999, pp. 55-57:

“la evolución del urbanismo cambia de rumbo desde el momento que asume como uno de los objetivos claves contribuir a la solución o satisfacción del problema de vivienda. Constituyó una experiencia internacional que todas las ciudades europeas y americanas del siglo pasado presentaban alarmantes índices de hacinamiento, insalubridad y escasez de viviendas para obreros y clases modestas. Como reacción frente a este estado de cosas surgió la preocupación por la problemática de la vivienda; es decir una edificación cualificada por su destino o interés social. Esta inserción de la política de la vivienda en el urbanismo en sentido tradicional va a comportar transformaciones decisivas que podemos resumir en las siguientes: 1) El Estado aparecerá en primer lugar, como instrumento de fomento y ayuda a la edificación de las viviendas, a través de distintas técnicas financieras y fiscales. 2) El suelo y su carestía van a convertirse en el centro de la gravedad y del Derecho urbanístico. La ordenación de los usos se funcionalizará para combatir la especulación y los incrementos de plusvalías a efectos de facilitar la protección a la vivienda. 3) Los municipios van a erigirse en protagonistas de esta política. 4) Por último, la realidad de los hechos evidenció que no era suficiente la protección individualizada de la vivienda, sino que su inserción colectiva en un espacio determinado exigía la toma en consideración de un modelo urbanístico que le diera solución, puesto que en definitiva se está generando o ampliando la ciudad y ello requería una respuesta racional que la simple consideración de la urbanización como obra pública era incapaz de suministrar.

De toda suerte, podemos concluir, cómo a través de la preocupación por el problema de la vivienda se incorpora el tema de la ordenación jurídica y económica del suelo como elemento determinante del urbanismo”.

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 las ciudades; así como 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.

## **b) LEY DE PLANIFICACIÓN URBANA**

De esta normativa adelantamos bastante en los acápites anteriores, baste decir que esta ley tiene como sentido especial y destacado dentro de la Propiedad Urbanística, la ordenación urbana.

Primeramente tomemos en cuenta que la Propiedad Urbana tiene su aplicación en todo el territorio nacional, incluso en las zonas rurales, y en la Zona Marítimo Terrestre en general.

Al respecto, es oportuno aclarar que la planificación urbana, título utilizado por el legislador, implica el planeamiento territorial como un todo, más allá que el planeamiento urbano en sentido estricto; señala Rosatti: “... las tareas de ordenamiento del espacio geográfico municipal (y nacional agregamos nosotros) no deben circunscribirse a los ámbitos estrictamente “urbanos”, al punto tal que una de las claves de la bondad intrínseca de la planificación radica en la “correcta regulación de la transición del suelo urbano al suelo rural”, tan desordenada en Argentina.” (fenómeno que se repite indudablemente en Costa Rica)<sup>47</sup>

Volviendo a la ley, ésta regula la imposición a nivel nacional del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, de cuyo cumplimiento se encarga el Instituto Nacional de Vivienda y

---

<sup>47</sup> Ver ROSATTI, op.cit., p.48.

Urbanismo (INVU), por medio de la Dirección de Urbanismo<sup>48</sup>, tema ya desarrollado anteriormente.

El Plan Nacional tiene su especie en los Planes Reguladores Urbanos (abordados también en la sección anterior) encargado a las municipalidades, y cuya vigilancia y aprobación corresponde al INVU. Dentro de estos planes corresponde a las municipalidades la reglamentación, zonificación, regulación del fraccionamiento urbano y capacidad urbanística, la determinación de los mapas oficiales de cada cantón, la determinación de la capacidad de renovación urbana, posibilidad, cantidad, y características de las construcciones, la regulación del uso y actividad del suelo de cada cantón costarricense.

El artículo 20 de la Ley establece que los reglamentos de desarrollo urbano que deben emitir las municipalidades al aprobar su plan regulador contendrán normas y medidas para ofrecer seguridad, salubridad, comodidad y ornato en las construcciones.

De manera similar en el artículo 24 sobre la zonificación establece que se dividirán las áreas en zonas de uso, regulando el uso de terrenos, edificios y estructuras para fines agrícolas, industriales, comerciales, residenciales, públicos y cualquier otro que sea del caso.

### **c) CÓDIGO MUNICIPAL<sup>49</sup>**

---

<sup>48</sup> Dependencia creada por esta ley y adscrita al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. En cuanto a su cometido, se señala en el artículo 7:

Artículo 7º.- Créase la Dirección de Urbanismo, adscrita al Departamento de Urbanismo del Instituto, encargada de: 1) Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, revisarlo para mantenerlo al día e informar sobre su estado de aplicación; 2) Promover la coordinación de los proyectos públicos y privados que por su función, magnitud, extensión o cualquier otro motivo, interesen a la vigencia del mismo Plan; 3) Asesorar y prestar asistencia a las municipalidades y a los demás organismos públicos dedicados a la planificación, en todo cuanto convenga al establecimiento o fomento de esa disciplina; y 4) Ejercer vigilancia y autoridad para el debido cumplimiento de las normas de interés nacional comprendidas en esta ley y en los reglamentos de desarrollo urbano.

<sup>49</sup> Código Municipal. Ley 7794 de 30 de abril 1998 Publicada en Gaceta 94 de 18 mayo 1998.

Dentro del inciso a) del artículo 4 de este Código se establece la obligación de todos los municipios nacionales de dictar los reglamentos autónomos de organización de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.

De esta primera norma del Código Municipal se revela la obligación de cada Municipalidad<sup>50</sup> de dictar el correspondiente Plan Regulador Urbano del Cantón; sin embargo, en la actualidad aún son muchas las municipalidades que no cuentan con el respectivo plan. En ausencia de este se rigen por medio del Plan Nacional Urbano del INVU, por medio de la Dirección de Urbanismo.

En el artículo 6 establece la obligación de las Municipalidades de coordinar acciones con todos los entes de la Administración Central y Descentralizada en cuanto a las acciones que hayan de ejecutar. Un ejemplo del incumplimiento de esta norma lo constituye el caso de los recarpeteos de carreteras, en donde el MOPT las arregla y detrás viene el ICE o AYA abriendo las carreteras y tapando con lastre las calles recién asfaltadas. Acciones que se encuentra reflejadas dentro del un Plan Regulador Urbano.

Según los artículos 12 y 13 inciso o) corresponde al Consejo Municipal dictar las medidas de ordenamiento urbano. Sin embargo, corresponde al Alcalde Municipal la representación judicial y extrajudicial del municipio.

#### **d) LEY DE CONSTRUCCIONES<sup>51</sup>**

Esta ley regula las limitaciones más comunes que se conocen dentro de la propiedad urbana.

---

<sup>50</sup> Con fundamento, además, el artículo 169 constitucional y el 15 de la Ley de Planificación Urbana en especial.

<sup>51</sup> Ley de Construcciones. Ley 833 de 02 de noviembre de 1949. Colección de Leyes y Decretos: Año: 1949, Semestre: 2, Tomo: 2, Página: 637.

Cualquier ampliación, remodelación o construcción nueva esta regida por lo que establece esta ley; regula vías públicas en cuanto a la construcción y colocación de rótulos de Publicidad; Fraccionamiento y Urbanizaciones en cuanto a las segregaciones de lotes y loteados para urbanizar; Alineamientos en cuanto a los retiros de calles públicas, colindancias, de otras construcciones o remodelaciones; colocación de cercas, limitación a la altura de las construcciones, anuncios, la ocupación de la vía pública con edificaciones particulares, construcción de Parques y Jardines que, como se dijo antes, constituyen franjas de terreno que el Urbanizador está obligado a donarle a la municipalidad, Instalaciones mínimas en los edificios, regula como deben ejecutarse las construcciones, regula las demoliciones, regula las excavaciones, regulaciones sobre lugares de reunión, uso peligroso de las construcciones, establecimientos molestos, establecimientos malsanos, sobre las licencias de construcción, ingenieros responsables, inspecciones del ingeniero responsable.

#### **e) LEY DE REGULADORA DE LA PROPIEDAD EN CONDOMINIO<sup>52</sup>**

Esta ley establece la formación y regulación de los condominios.

Su ámbito de aplicación esta regulado en el artículo 1, mientras en el artículo 2 se establece el medio de afectación de un bien a este régimen, lo cual es mediante escritura pública, inscribible en la sección correspondiente del Registro Nacional.

Este es uno de los tipos de propiedad urbana sujeta a las limitaciones propias de este régimen. Su aprobación o rechazo depende de su viabilidad en el plan regulador correspondiente, de la presentación del plano de sitio, de zonas comunes, de fincas filiales, de la finca matriz, áreas privadas (privativas) y las tablas de áreas y distribución.

<sup>52</sup> Ley Reguladora de la Propiedad en Condominio, Ley 7933 de 28 octubre 1999, publicada en **Gaceta** 229 de 25 noviembre 1999.

El artículo 35 contiene una serie de limitaciones estructurales de importancia a considerar, las cuales menciono a continuación: a) Toda la estructura principal, las paredes maestras y divisorias así como las separaciones entre pisos, deberán construirse con materiales no inflamables; b) Estar provisto de un conducto, a través de todos los pisos, que permita el paso de las instalaciones de agua potable, aguas servidas, aguas pluviales y aguas negras, electricidad y otras. Este conducto será parte de las áreas comunes; c) Estar provisto de un conducto, a través de todos los pisos, que permita desalojar la basura y desechos, los cuales se recogerán en la planta baja para ser incinerados o sometidos a algún otro tratamiento. Este conducto será parte de las áreas comunes; d) Todas las edificaciones, ya sea de desarrollo horizontal o vertical, deberán constituirse según las normas que exijan las leyes respectivas.

Lo anterior reafirma que este tipo en especial de propiedad urbana tiene límites propios de este tipo de instituto jurídico.

#### **f) LEY DE CATASTRO NACIONAL<sup>53</sup>**

El Código Notarial, ley número 7764, por medio de su artículo 174, reformó el artículo 30 de esta ley, en la cual se impone la obligación de citar un plano de agrimensura en todo movimiento registral, con las excepciones que especifica este mismo artículo reformado.

Anteriormente tal obligación sólo era necesaria cuando se trataba de una segregación, mismo que debía contar con el correspondiente visado municipal.

---

<sup>53</sup> Ley de Catastro Nacional, Ley 6545 de 25 de marzo de 1991, publicada en Gaceta 229 de 25 noviembre 1999. Colección de Leyes y Decretos: Año: 1981, Semestre: 1, Tomo: 1, Página: 32.

Esta ley regula la delimitación de las zonas catastrales y de las zonas catastradas<sup>54</sup> conforme a su composición de parcelas, predios, fincas y fincas catastrales.

Establece los procedimientos para inscribir un predio, segregar una parcela. Para cada uno de los procedimientos establecidos en esta ley se requiere lo siguiente: 1- Que un Topógrafo incorporado y activo del respectivo colegio profesional levante el plano de agrimensura correspondiente, el cual contendrá todos los datos mínimos requeridos en esta ley y su reglamento; 2- Si es necesario debe solicitar el visado municipal al o los planos (son varios como en el caso de los condominios); 3- Se cancelan los derechos correspondientes; 4- Se pegan al plano por inscribir 300 colones en timbres del Registro Nacional, y dependiendo de la cabida, se pegan al plano los timbres de topografía y un timbre de 5 colones del Archivo Nacional; 5- Dentro del procedimiento establecido se le debe comunicar por medio de telegrama o publicación en el Boletín Judicial, para oír oposiciones en caso de que alguno de los colindantes tenga alguna objeción al plano por inscribir; 6- Una vez terminadas las oposiciones, o no existiendo estas, o se niega la inscripción del plano o se inscribe este tomando en cuenta un “silencio positivo” el cual se entiende a favor de la persona que inscribe.

El uso de un plano catastrado se ha convertido en una limitación real para muchas personas con aspiraciones a solucionar su problema de vivienda, ya que, gracias a las limitaciones del Gran Área Metropolitana en materia de Urbanismo, existen zonas no catastrables y por lo tanto intransmisibles, o sencillamente por que los costos que implica su inscripción en el catastro se convierte en una erogación imposible de hacer para muchas personas.

---

<sup>54</sup> Artículo 4: Zona Catastral es aquella parte del territorio nacional, en el cual el levantamiento catastral está en proceso. Artículo 5: Zona Catastrada es la parte del territorio nacional, donde el levantamiento catastral ha sido concluido y oficializado.

## **CAPÍTULO SEGUNDO: EVOLUCIÓN JURISPRUDENCIAL DE LA SALA CONSTITUCIONAL EN RELACIÓN CON LA REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO:**

Interesa en este capítulo evidenciar el tratamiento otorgado por los diversos proveídos del Tribunal Constitucional Costarricense al tema del derecho de propiedad, a sus limitaciones y en particular a las condiciones en que las mismas son lícitamente factibles. Dentro de este tópico nos detendremos en torno al principio de reserva legal y de cómo debe expresarse la mayoría calificada exigida por el párrafo segundo del artículo 45 constitucional, para la imposición de limitaciones.

También merecerá atención el desarrollo doctrinal y jurisprudencial efectuado en torno a la función social de la propiedad y la relación de este derecho con otros derechos fundamentales como la libertad de comercio, el derecho a la salud y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado; siendo este último uno de los que más atención ha acaparado por parte de la Sala, de lo que se ha derivado un desarrollo muy importante, particularmente en lo que atañe a la regulación del uso del suelo.

### **SECCIÓN PRIMERA: DESARROLLO JURISPRUDENCIAL SOBRE LAS LIMITACIONES A LA PROPIEDAD.**

#### **A. LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.**

Las limitaciones al derecho de propiedad deben analizarse dentro del marco general de las restricciones a los derechos fundamentales. Según señala la Sala Constitucional: *El ordenamiento jurídico debe contener normas, conceptos y estipulaciones orientados a favorecer y fortalecer*

*los intereses generales de los ciudadanos, y entre ellas, las de utilidad pública, y al Estado le corresponde utilizar el Derecho como un mecanismo modulador de la vida en sociedad, dirimiendo la contraposición y colisión de los intereses privados*<sup>55</sup>. Como bien lo dice García de Enterría<sup>56</sup> el sistema de derechos es un sistema de derechos con límites. Antes que constreñir o restringir derechos hay necesariamente que delimitarlos; la restricción opera precisamente sobre el ámbito del contenido normal y ordinario de un derecho, que es marcado por sus límites o fronteras”. Continúa don Eduardo indicando que “delimitar es configurar los límites dentro de los cuales se produce el contenido normal de los derechos, limitar es restringir, producir una restricción o ablación de las facultades que entran en el ámbito delimitado o definido previamente como propio de ese contenido normal”.

Dentro de este cometido, en resolución de la Corte Plena, actuando como Tribunal Constitucional en 1984, señaló los parámetros bajo los que el Estado debía actuar, al decir:

“El Estado debe asegurar y respetar los derechos del hombre, en cuanto éste es un ser libre y capaz de decidir sus propias acciones y de escoger sus propios fines, y este principio es necesario para que el hombre pueda obrar como sujeto naturalmente investido de libertad, responsabilidad y dignidad, y parte de esa libertad se encuentra garantizada en el artículo 28 constitucional. Pero cuando su conducta choca con otros intereses de supremo contenido, el legislador debe optar por lo de más allá valía y restringir el marco de libertad del individuo”<sup>57</sup>.

La Sala Constitucional se ha ocupado de establecer una serie de principios generales en esta materia, claramente resumidos en la Sentencia número 3550-92<sup>58</sup>, de acuerdo con la cual, el

---

<sup>55</sup> Sala Constitucional, Voto 4205-95 de las 14:33 hrs. del 20 de agosto de 1996. Acción de inconstitucionalidad de J.V.L. contra el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamiento y Urbanizaciones.

<sup>56</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, (Eduardo). “Actuación pública y actuación privada en el Derecho Urbanístico”. Revista Cívitas Revista Española. Derecho Administrativo, Número 1.-

<sup>57</sup> Corte Suprema de Justicia, Sentencia dictada en sesión extraordinaria del 17 de mayo de 1984.

<sup>58</sup> Sala Constitucional, Voto 3550 de las 16 hrs del 24 de noviembre de 1992. Acciones de inconstitucionalidad acumuladas (expedientes #266-91 y #451-91) interpuestas por ANADEC contra Decreto Ejecutivo #20108-MEP.

legislador cuando establece límites a las libertades y derechos de los ciudadanos, estos deben enmarcarse en ciertos parámetros:

“1.- deben estar llamadas a satisfacer un interés público imperativo: 2.-para alcanzar sentido de que nacen limitados; en primer lugar, en razón de que se desarrollan dentro del marco de las reglas que regulan la convivencia social, y en segundo, en razón de que su ejercicio está sujeto a límites intrínsecos a su propia naturaleza. Estos límites se refieren al derecho en sí, es decir, a su contenido específico, de manera tal que la Constitución al consagrar una libertad pública y remitirla a la ley para su definición, lo hace para que determine sus alcances. No se trata de restringir la libertad cuyo contenido ya se encuentra definido por la propia Constitución, sino únicamente de precisar, con normas técnicas, el contenido de la libertad en cuestión. Las limitaciones se refieren al ejercicio de las libertades públicas, es decir, implican por sí mismas una disminución en la esfera jurídica del sujeto, bajo ciertas condiciones y en determinadas circunstancias. Por esta razón constituyen las fronteras del derecho, más allá de las cuales no se está ante el legítimo ejercicio del mismo. Para que sean válidas las limitaciones a los derechos fundamentales deben estar contenidas en la propia Constitución, o en su defecto, la misma debe autorizar al legislador para imponerlas, en determinadas condiciones.

I. Los derechos fundamentales de cada persona deben coexistir con todos y cada uno de los derechos fundamentales de los demás, por lo que en aras de la convivencia se hace necesario muchas veces un recorte en el ejercicio de esos derechos y libertades, aunque sea únicamente en la medida precisa para que las otras personas los disfruten en iguales condiciones. Sin embargo, el principio de la coexistencia de las libertades públicas – el derecho de terceros – no es la única fuente justa para imponer limitaciones a éstas; los conceptos “moral”, concebida como el conjunto de principios y de creencias fundamentales vigentes en la sociedad, cuya violación ofenda gravemente a la generalidad de sus miembros, y “orden público” también actúan como factores justificantes de las limitaciones de los derechos fundamentales. Se trata de conceptos jurídicos indeterminados, cuya definición es en extremo difícil”

Dentro de ese concepto de libertad con responsabilidad, el ejercicio de la libertad de adquirir y disfrutar bienes materiales (ya sea muebles o inmuebles) bajo el concepto de propiedad privada, puede generar conflictos de intereses entre los particulares y entre los particulares y el Estado, cuya solución no queda sujeta al libre albedrío, sino que debe dirimirse conforme los parámetros fijados en las normas constitucionales, como la disposición del artículo 45 de la Constitución Política, que es una norma que consagra el derecho de la propiedad, con una definición precisa dentro del cual se actúa. Un complemento importante a esta posición lo

constituye la resolución emitida por la Sala la número 4856-96<sup>59</sup> en donde encontramos nuevas orientaciones de gran interés:

“...no obstante que los derechos fundamentales pueden estar sujetos a determinadas restricciones, éstas resultan legítimas únicamente cuando son necesarias para hacer posible la vigencia de los valores democráticos y constitucionales, por lo que además de “necesaria”, “útil”, “razonable” u “oportuna”, la restricción debe implicar la existencia de una necesidad social imperiosa que la sustente. En este orden de ideas, debe distinguirse entre el ámbito interno que se refiere al contenido propio o esencial del derecho que ha sido definido como aquella parte del contenido sin el cual el derecho mismo pierde su peculiaridad, o lo que hace que sea reconocible como derecho perteneciente a determinado tipo, de manera que no caben las restricciones o límites que hagan impracticable su ejercicio, lo dificulten más allá de lo razonable o lo despojen de la necesaria protección, y el ámbito externo, en el cual cobra relevancia la actuación de las autoridades públicas y de terceros”.<sup>60</sup>

En términos generales, se puede afirmar siguiendo las resoluciones emanadas por la Sala Constitucional y por la doctrina ya apuntada, que el derecho de propiedad ilimitado y absoluto no existe.

Dentro de este punto de partida encontramos diferentes regulaciones según el tipo de propiedad de que se trate. En nuestro ordenamiento jurídico se ve una evolución del derecho de propiedad que se regulaba principalmente de acuerdo con normas jurídicas del Código Civil y posteriormente en legislación especial que se ha emitido para regir determinadas funciones, entre ellas la legislación urbanística.

Esta evolución del concepto de propiedad, se dice que ha sufrido una relativización, “no tanto porque la propiedad deje de ser privada sino porque el ordenamiento jurídico, junto a los intereses del propietario, tutela intereses generales o sociales. Se trata de un proceso de socialización de la propiedad, entendido no como una sustitución de los intereses particulares por

---

<sup>59</sup> Sala Constitucional, Voto 4856 de las 15:39 hrs. del diecisiete de setiembre de mil novecientos noventa y seis. Acción de Inconstitucionalidad de H.J.S. c/ Reglamento de Construcciones.

<sup>60</sup> En igual sentido: Sala Constitucional, Voto 7973-98 de las 15:18 hrs. del 11 de noviembre de 1998. Acción de Inconstitucionalidad de MGVB, contra artículo 4 y 5 de la Ley Reguladora de Estacionamientos Públicos.

los intereses públicos, sino de la actualización del ámbito de responsabilidad social existente en el derecho de propiedad.<sup>61</sup>

De acuerdo con la doctrina del Derecho Urbanístico, los principios del *ius aedificandi* han dejado de ser una facultad emanada del dominio para convertirse en una verdadera concesión administrativa, de ahí la importancia que adquieren los fallos constitucionales, para enmarcar las obligaciones legales que la ley específica define para el derecho de propiedad. Especialmente debe tenerse presente la base conceptual de que las limitaciones a la propiedad no se configuren como restricciones a ese derecho, sino como una adecuación de ese derecho a los intereses sociales y colectivos.

## **B. LAS LIMITACIONES A LA PROPIEDAD.**

De acuerdo con el texto constitucional ¿cuáles serían las limitaciones que se pueden establecer?. En Costa Rica de acuerdo con el texto del artículo 45, existen tres límites a la potestad legislativa de imponer limitaciones. El primer límite que el artículo establece es que se requiere de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa para imponer limitaciones. El otro requisito es el interés social, esto es que toda limitación debe justificarse en el interés social. El tercer límite es que el derecho no puede suprimirse a través de limitaciones. Si las limitaciones suprimen el derecho, la ley que así lo determine es inconstitucional.

Sobre el contenido del artículo 45 constitucional y su origen histórico, el voto 479-90 de la Sala nos ilustra:

---

<sup>61</sup> Baudrit Carrillo (Luis). Algunas consideraciones sobre la propiedad urbanística.. En la Propiedad Ensayos. San José, Editorial Juricentro, 1983.

“... Dispone el artículo 45 de la Constitución Política que: "La propiedad es inviolable; a nadie puede privarse de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, previa indemnización conforme a la ley. En caso de guerra o conmoción interior, no es indispensable que la indemnización sea previa. Sin embargo, el pago correspondiente se hará a más tardar dos años después de concluido el estado de emergencia. Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social."

Tales dos párrafos responden a orígenes históricos y concepciones ideológicas radicalmente diferenciados, al punto de que podría sostenerse de que se trata de afirmaciones contradictorias: por la primera, la propiedad es inviolable en todo caso, pues en rigor la expropiación no es una limitación sino una condición de perecimiento del derecho real sobre la cosa por extinción de la cosa misma, que sale del tráfico jurídico, al paso que conforme al segundo mandato, caben limitaciones siempre y cuando sean de "interés social" y las haya decretado la Asamblea "por motivos de necesidad pública" con el voto de por lo menos dos tercios de sus miembros. El primer párrafo proviene de la concepción de que la propiedad es un derecho "natural" indiscutible, inherente a toda persona por el hecho de ser persona, y en nuestra historia constitucional aparece desde el "Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica" o "Pacto de Concordia" del 1 de diciembre de 1821 (artículo 2), se repite con ligeras variantes en la "Ley de Bases y Garantías" del 8 de marzo de 1841, y en las Constituciones del 9 de abril de 1844 (artículos 1, 13 y 14), del 10 de febrero de 1847 (artículo 7), del 27 de diciembre de 1859 (artículo 25), del 15 de abril de 1869 (artículo 24) y del 7 de diciembre de 1871 (artículo 29) que estuvo en vigencia hasta 1943, salvo el breve interregno que significó la aplicación de la Constitución del 8 de junio de 1917, derogada el 3 de setiembre de 1919. El párrafo segundo del actual artículo 45 es el mismo párrafo segundo que se introdujo en los años 1942 y 1943 al artículo 29 de la Constitución de 1871, y se asienta en el social cristianismo del Código Social de Malinas proveniente del sociologismo funcionalista de León Duguít, de principios de este siglo. Se consideró necesario ese segundo párrafo para armonizar el texto anterior sobre propiedad, que predicaba el carácter inviolable de ésta y por tanto era un valladar infranqueable a la intervención del Estado en los mecanismos económicos, con las nuevas corrientes encaminadas a favorecer a las mayorías desposeídas, que a su vez generaron la legislación tutelar propia de esos años, como las llamadas "garantías sociales" y la legislación inquilinaria, principalmente. No sobra agregar que tal reforma constitucional al texto de 1871, que pasó sin alteraciones a la Constitución vigente del 7 de noviembre de 1949, se dictó en época de suspensión de garantías constitucionales, a raíz del cierre de los mercados de exportación por la Segunda Guerra Mundial, y con el apoyo de grandes sectores de la población. Todo para concluir que, en punto a la disciplina constitucional del patrimonio, sólo son admisibles las limitaciones "de interés social" dictadas por motivos de necesidad pública con el voto de por lo menos dos tercios del total de diputados, sea por treinta y ocho votos. La exigencia de esa votación calificada se debe a que en la Constitución subyacen y coexisten el orden público político (organización esencial del Estado, de la propiedad y de la familia), el orden público social (intervención del Estado para salvaguardar los intereses de grandes sectores de la población), y más tenuemente, también el orden público económico (la actividad del Estado encaminada a fomentar el sistema económico prevaleciente). De ahí que sea necesario que las leyes de uno u otro carácter deban adoptarse por una mayoría suficientemente representativa de los diversos sectores que integran la Asamblea, pero sin que la mayoría sea de tal magnitud que produzca un derecho de veto en favor de las minorías parlamentarias.

### **C. RESERVA DE LEY PARA LAS LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD:**

El tema de las limitaciones a la propiedad privada y la reserva de ley ha contado con sentencias constitucionales, dando lugar a importantes precisiones por parte de la Sala, que han permitido interpretar que las previsiones legales en esta materia pueden ser complementadas con disposiciones reglamentarias siempre y cuando el legislador haya establecido los elementos esenciales de la limitación. Lo que se llama reserva de ley es entendida en el sentido de una potestad exclusiva de la Asamblea Legislativa para regular una materia, por ejemplo, las limitaciones de interés social de la propiedad privada, las penas, los tributos, etc.

Puede ser relativa, es decir; que la prohibición puede no ser absoluta, y en ciertas condiciones, el Poder Ejecutivo puede dictar reglamentos válidos en la materia, porque así lo permite la Constitución, nuestra Corte Suprema así lo ha establecido en materia de fijación de impuestos, a condición de que lo haga con base en una autorización de la ley y siempre y cuando ésta le fija límites, base y directrices al reglamento que habrá de dictarse en la materia.<sup>62</sup>

Esta posición ha sido mantenida por parte de la Sala Constitucional, por lo que conviene destacar lo expresado en el Voto 5893-95<sup>63</sup>, que dice:

“La reserva de ley en materia de imposición de limitaciones a la propiedad privada se refiere a la creación de las limitaciones en sí, es decir, que si bien las limitaciones genéricas y abstractas a la propiedad privada solo pueden ser impuestas por medio de ley aprobada por mayoría calificada, la determinación de cuáles predios, en concreto, se verán sometidos a aquellas limitaciones no está reservada a la ley y bien puede dejarse al Poder Ejecutivo dicha labor, lo que, por lo demás, resulta acorde con el principio de razonabilidad constitucional, pues, de otro modo, el Estado no podría brindar una adecuada protección a los recursos forestales y se tomaría nugatorio el fin propio de la Ley Forestal establecido en su artículo 1. No hay, entonces, creación de limitación alguna a la propiedad privada por parte del Poder Ejecutivo, pues éste lo único que hace,

---

<sup>62</sup> Ortíz Ortíz, (Eduardo). Expropiación, limitación de interés social y sacrificio indemnizable de la propiedad privada. En La Propiedad. Ensayos. San José. Editorial Juricentro, 1983.

<sup>63</sup> Sala Constitucional, Voto 5893 de las 9:48 hrs. del 27 de octubre de 1995. Acción de Inconstitucionalidad de G. C. D. Y otro contra el Decreto 19971-MIRENEM.

a través de sus órganos especializados es determinar cuales áreas geográficas se ven afectadas por las limitaciones establecidas en la Ley Forestal”.

#### **D. RESERVA DE LEY Y MAYORÍA LEGISLATIVA CALIFICADA:**

Como se apreció opera en materia constitucional costarricense el principio de que el derecho de propiedad sólo puede ser limitado por ley (principio de reserva de ley) y además esta debe ser sancionada mediante un procedimiento agravado (38 votos); en torno a la aplicación de dicho procedimiento y como se debe reflejar en el expediente legislativo la Sala ha manifestado dos posiciones muy distintas.

#### **1. LA MAYORÍA CALIFICADA DEBE CONSTAR EXPRESAMENTE EN EL EXPEDIENTE LEGISLATIVO:**

En un primer momento, la Sala Constitucional prohijó la tesis de que la mayoría calificada de las leyes que constituían limitaciones al derecho de propiedad debía constar en el expediente legislativo, el fundamento de dicha postura lo apreciamos de seguido.

“La tesis esbozada por la Procuraduría General de la República de que debe presumirse que la aprobación legislativa de normas que impongan limitaciones a la propiedad se dio con la mayoría exigida por la Constitución Política, no es de recibo, pues en este caso consta expresamente, en el expediente legislativo, que la ley no fue aprobada con el número de votos exigidos por la Constitución, por lo que la infracción al segundo párrafo del artículo 45 constitucional es evidente. Se trata en la especie, no solamente de un requisito formal, sino de la exigencia de una expresa voluntad de una mayoría calificada que exige la Constitución para imponer limitaciones al derecho de propiedad no puede presumirse, por el contrario debe constar expresamente en las actas de aprobación de la ley”.(Voto144-96)<sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> Sala Constitucional, Voto 144 de las 16:51 hrs. del 9 de enero de 1996. Acción de inconstitucionalidad de A.R.B contra la Ley Forestal 7174.

## **2. LA MAYORÍA CALIFICADA NO REQUIERE CONSTAR EXPRESAMENTE EN EL EXPEDIENTE LEGISLATIVO:**

La Sala Constitucional revirtió la tesis según la cual la aprobación legislativa de limitaciones a la propiedad, requería de que se hiciera constar expresamente en el acta el haber sido aprobadas por mayoría calificada. Conviene indicar que la tesis esbozada en la resolución 144-96, no había sido utilizada directamente para declarar la inconstitucionalidad de alguna ley, pero gravitaba como una amenaza sobre la totalidad de regulaciones legislativas que establecían limitaciones a la propiedad, ya que tal constancia expresa no era una práctica parlamentaria.

Con un gran sentido de responsabilidad, la Sala Constitucional revirtió esta posición mediante las consideraciones incluidas en la resolución 2902-96<sup>65</sup>, en la que en forma expresa se cambia de posición:

“Contrario a lo sostenido por el accionante en el libelo de interposición de la acción, la comprobación de que una ley haya sido aprobada por mayoría calificada no requiere necesariamente que así se haya consignado en el Acta de la Sesión Legislativa respectiva. En efecto, si de los elementos objetivos que se desprenden del expediente legislativo es posible deducir o presumir razonablemente que la ley en cuestión fue aprobada por la mayoría calificada que se requería y en tanto no existan otros que demuestren lo contrario, puede válidamente concluirse a favor de la constitucionalidad del cuerpo normativo. No se trata, entonces, de una comprobación formalista – como se pretende - sino de establecer, a través de circunstancias objetivas que consten en el expediente, cual fue el ambiente legislativo que rodeó la aprobación de la ley en cuestión y determinar si a partir de dichas circunstancias se puede, razonablemente, concluir que fue aprobada por la mayoría calificada que requería, aún cuando expresamente no se haya consignado la votación que en tercer debate recibiera. Ahora bien, no obstante que en otras ocasiones, según lo afirma el accionante, esta Sala se pronunció en el sentido de que para la validez de una ley que requería para su aprobación de una mayoría calificada era necesario que hubiese quedado constancia de la votación efectuada, a fin de comprobar el cumplimiento de tal requisito, debe tenerse en cuenta que la Sala actualmente tiene otra conformación y que, en cuanto a este punto específico, ha variado su jurisprudencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional”.

---

<sup>65</sup> Sala Constitucional, Voto 2902 de las 9:54 hrs. del 14 de junio de 1996. Acción de Inconstitucionalidad de F.E.S. contra Ley 4465.

En el voto 2345-96<sup>66</sup> la Sala complementa lo expresado del siguiente modo:

“V.- EL REQUISITO DE LA MAYORÍA CALIFICADA PARA LA APROBACION DE LA LEY: La Sala estima, al considerar que las normas legales no son inconstitucionales, que se debe analizar, también, el alegato en torno al supuesto vicio en la tramitación del proyecto de ley, por no haberse obtenido la aprobación por mayoría calificada. En este aspecto concreto la Sala, siguiendo las opiniones expresadas por la Procuraduría General de la República en su informe, reconsidera su propia jurisprudencia según lo afirmado en sus sentencias número 546-90 de 22 de mayo de 1990 y 479-90 del 11 de mayo de 1990, al expresar que la mayoría calificada, cuando es exigida, no puede presumirse, sino que debe constar en el expediente legislativo expresamente; y al aclarar su criterio, la Sala resuelve que existiendo elementos probatorios fehacientes que logren demostrar que la mayoría calificada no se dio, en tal caso se conformaría un vicio en el procedimiento constitucional de aprobación de la ley, pero ello como excepción al principio de estabilidad del acto, en el que se presume que el acto legislativo por antonomasia, surgió a la vida jurídica con el cumplimiento de todos los requisitos formales exigidos; en otro giro, que la mayoría calificada se presume, sobre todo si como en el caso concreto se anunció en las diferentes etapas legislativas, que se requería tal requisito. En síntesis, declara la Sala que el requisito de aprobación de una ley de la República, por mayoría calificada se presume siempre, sin perjuicio que pueda ser demostrado fehacientemente, que tal mayoría no se obtuvo y con fundamento en esta conclusión, se rechaza por improcedente el alegato de la acción.”

Este cambio jurisprudencial resulta de invaluable trascendencia en el mantenimiento de prácticamente la mayoría de las disposiciones relacionadas con limitaciones a la propiedad privada.

## **SECCIÓN SEGUNDA: DESARROLLO JURISPRUDENCIAL SOBRE LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y EL EJERCICIO ABUSIVO DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA.**

### **A. FUNCIÓN SOCIAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD:**

---

<sup>66</sup> Sala Constitucional, Voto 2345 de las 9:24 hrs. del 17 de mayo de 1996. Acción de Inconstitucionalidad de F. S. J. contra la Ley N 5397 y el Decreto 20614-C.

Como se vio antes, según dispone el párrafo segundo del artículo 45 de nuestra carta magna, por motivos de necesidad pública puede la Asamblea Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social. En relación con este carácter social, como se vio anteriormente en la cita incorporada del voto 479-90<sup>67</sup>, “... el párrafo segundo del actual artículo 45 es el mismo párrafo segundo que se introdujo en los años 1942 y 1943 al artículo 29 de la Constitución de 1871, y se asienta en el social cristianismo del Código Social de Malinas proveniente del sociologismo funcionalista de León Duguit, de principios de este siglo. Se consideró necesario ese segundo párrafo para armonizar el texto anterior sobre propiedad, que predicaba el carácter inviolable de ésta y por tanto era un valladar infranqueable a la intervención del Estado en los mecanismos económicos, con las nuevas corrientes encaminadas a favorecer a las mayorías desposeídas, que a su vez generaron la legislación tutelar propia de esos años, como las llamadas "garantías sociales" y la legislación inquilinaria, principalmente.”

La Sala sobre este tema también ofrece un conjunto de resoluciones, no siempre coincidentes, que reflejan posiciones diversas sobre este tema, que van desde una posición más rígida hacia una posición más flexible, de esa evolución da cuenta la siguiente sentencia:

“...Tradicionalmente se ha dicho que el derecho de propiedad, pertenece a la categoría de derechos de la persona, en cuanto forma parte de una comunidad socio-económica. Esta categoría, otorga a los particulares una serie de derechos que les permite desarrollarse, por una parte, como empresarios y, por la otra, como beneficiarios de una serie de prestaciones que le brinda el Estado, con el fin de buscar un equilibrio social adecuado. Pero ese derecho, está integrado por una serie de regulaciones normativas, cuya característica esencial es el establecimiento de prohibiciones o la imposición de deberes a sus titulares, sobre todo en relación con el ejercicio de facultades o poderes que integran ese derecho (uso, transformación, usufructo, disposición, etc.). Por lo tanto, tales regulaciones integrativas del derecho de propiedad, pueden válidamente imponer a los propietarios obligaciones de dar, hacer o no hacer, sin que ello implique necesariamente el deber correlativo de indemnización por parte del Estado. Ello es así pues no implican mayor sacrificio para el propietario, quien entonces no sufre agravio en su derecho. Ligado íntimamente con lo anterior está el tema de la inviolabilidad de la propiedad, concepto que ha ido sufriendo una metamorfosis; empezó como un derecho de la primera

---

<sup>67</sup> Sala Constitucional, Voto 479, de a las 17 hrs del 11 de mayo de 1990. Acción de inconstitucionalidad de LFAA y otro contra la Ley de Inquilinato No. 7101.

generación y como tal, un derecho absoluto. Sin embargo, como en tantos otros campos del derecho, las necesidades socio-económicas han hecho que estos conceptos, que alguna vez fueron rígidos e inflexibles, evolucionen hacia una perspectiva mucho más amplia. El derecho de propiedad no escapó a tal situación..."<sup>68</sup>

## **1. PREPONDERANCIA DEL CARÁCTER ABSOLUTO Y UNIVERSAL DEL DERECHO DE PROPIEDAD EN RELACION CON EL CONCEPTO DE "INTERES SOCIAL".**

Una primera posición en torno al carácter del derecho de propiedad en relación con las limitaciones de que puede ser objeto, a la cual me atrevo denominar conservadora, en cuanto defiende el carácter absoluto del derecho de propiedad como concepto y el aspecto restrictivo de las limitaciones posibles, es la que destacamos a continuación.

"En la Constitución de 1949 no se llegó a declarar la llamada "función social" de la propiedad, pero si se mantuvo el mismo concepto de "interés social" de la propiedad, y tanto por la época en que esa regla fue incorporada al derecho constitucional patrio, junto con las garantías sociales, como por los motivos que impulsaron la reforma y por el sentido que desde años anteriores se daba a esa expresión de la literatura jurídica, no ha duda de que aquel concepto se identifica con los problemas de las clases sociales, acentuadamente las de menores recursos, y con las medidas que deben adoptarse para mejorar las condiciones económicas de esas clases y lograr que la convivencia humana se oriente hacia la consecución de un bien común y de justicia social...". Sesión extraordinaria de Corte Plena del 25 de marzo de 1983.

Como se ve, el concepto de interés social es empleado en la Constitución con un sentido diferente al de interés público, y así debe entenderse porque la norma se introdujo como artículo 29 de la Constitución de 1871, junto con la reforma que adicionó en 1943 a la Constitución, el capítulo de garantías sociales, que es hoy el artículo 45 de la Constitución.

III.- Como se vio, ya la Corte Plena había definido la diferencia entre las limitaciones a la propiedad autorizadas por la Constitución y las que constituyen una expropiación velada. Véase esta otra sentencia:

"Las limitaciones -o límites- que es posible imponer a la propiedad... son las de "interés social" que autoriza el párrafo segundo del artículo 45 de la Constitución y que están dirigidas a proteger intereses de ese género, en beneficio de la sociedad entera o de algunas de sus comunidades: es decir, "limitaciones" como las llama el artículo 45, pero

<sup>68</sup> Sala Constitucional, Voto 5893 de las 9:48 hrs. del 27 de octubre de 1995. Acción de inconstitucionalidad de GCD y otro contra la Ley Forestal 7174.

no despojo de la propiedad ni privación de un atributo primario del dominio, porque impedir el goce de los bienes equivale, al menos en este caso, a una forma de expropiación sin el requisito de previa indemnización que ordena la Carta Política". Sesión extraordinaria de Corte Plena del 16 de junio de 1983.

IV.- Desarrollando este concepto de "privación de un atributo primario del dominio" que impide el goce de los bienes, podemos decir que la limitación es un método para definir el contenido del o el ejercicio del derecho de propiedad, que califica y afecta el derecho en sí mismo. En consecuencia la afectación es válida y no genera la obligación estatal de indemnizar en tanto afecte a todos en forma general. Sin embargo, cuando la limitación solamente afecta a una persona en particular, se produce una expropiación. Véase como puede existir disposiciones limitativas del derecho de propiedad de tipo general en relación con ciertas categorías de bienes, como por ejemplo la propiedad forestal, tema que nos ocupa en este recurso de amparo, la zona marítimo terrestre, etc., o puede tratarse de categorías de propietarios, como lo serían extranjeros que no pueden comprar cierto tipo de tierras en ciertas áreas del país. Pero lo cierto es que el elemento que definiría la situación sería el grado de sacrificio que debe sufrir el propietario. Si este es atípico o de especial gravedad y lo coloca en situación de desigualdad o de superioridad frente al resto de los propietarios, la limitación pasa de ser constitucionalmente válida a ser una expropiación necesariamente sujeta a indemnización.<sup>69</sup>

También refleja esta posición conservadora el voto 3300-96, que a lo expuesto agrega:

“...La Sala admite que el principio de solidaridad social, del que está imbuida nuestra Constitución, permite el gravamen soportado por todos en favor de todos, o inclusive de unos pocos en favor de muchos, pero como se ha descrito, con el requisito de que el uso natural del bien inmueble no sea afectado al límite de su valor como medio de producción, o de su valor en el mercado. Es decir pueden limitarse los atributos de la propiedad, en tanto el propietario reserve para sí la posibilidad de explotar normalmente el bien, excluida claro esta, la parte o la función afectada por la limitación impuesta por el Estado. Fuera de estos parámetros, si el bienestar social exige sacrificios de uno o de algunos únicamente, debe ser indemnizado. Nótese que la limitación a la propiedad, resistirá el análisis constitucional, dependiendo de la afectación a los atributos esenciales de la propiedad que son aquellos que permiten el uso natural de la cosa, dentro de la realidad socioeconómica actual. De allí que la Constitución admita un sistema flexible de coexistencia de la propiedad privada y de la pública. Así visto, el daño puede ser general, inutilizando gran parte de la finca o que afecte la menor parte del bien. También podría tratarse de una limitación que haga imposible el uso de la cosa, porque el Estado imponga requisitos de autorización o de aprobación tan complejos que impliquen de hecho, la imposibilidad de usufructuar el bien. En conclusión, en estos casos de especial severidad, la limitación produce tres efectos identificables: a) Produce un daño especial, pues afecta a un determinado número de fincas; b) Es anormal, en tanto la afectación es tan grave en relación con el goce pleno del derecho y opera desigualmente frente a otros propietarios fuera de la zona afectada, y c) el daño es evaluable económicamente. En consecuencia, si la limitación es de tal grado que detrae el bien de su valor económico y lo detrae del comercio de bienes inmuebles, el Estado debe indemnizar el perjuicio causado.

...

---

<sup>69</sup> Sala Constitucional, Voto 796 de las 15:10 hrs el 26 de abril de 1991. Recurso de amparo de AMR contra ICE, SENARA y otros.

II.- En la misma línea de razonamiento, debe insistirse en una distinción esencial, consistente en que cuando se reformó el artículo 29 de la Constitución Política de 1871, que garantizaba irrestrictamente la inviolabilidad del derecho de propiedad, y se introdujo el concepto de limitaciones de interés social, se desarrolló su significado diferenciando aquellas limitaciones que no tenían carácter expropiatorio, para afirmar que su imposición no traía aparejado un resarcimiento. Sin embargo, a partir de la promulgación de la Ley General de la Administración Pública se estableció, con carácter universal, el derecho del particular a percibir una indemnización también frente a la actividad lícita o funcionamiento normal de la Administración Pública, con sólo que el daño fuera "...especial, por la pequeña proporción de afectados o por la intensidad excepcional de la lesión" (artículo 194.1), extendiéndose incluso al resarcimiento de los daños y perjuicios causados directamente por una ley (artículo 194.3). Lo anterior significó la recepción, en el ordenamiento jurídico costarricense, de un principio del Derecho de los Derechos Humanos, según el cual el daño se indemniza, no por la ilicitud de la conducta lesiva, sino porque la víctima no tiene el deber jurídico de soportarlo, en este caso aunado al principio fundamental de "igualdad ante las cargas públicas", conforme al cual todos deben recibir por igual los beneficios y soportar por igual los perjuicios de la vida social.<sup>7071</sup>

## **2. CARÁCTER TEMPORAL Y DINÁMICO DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD EN RELACIÓN CON LAS LIMITACIONES SEGÚN SU “FUNCION SOCIAL”**

Frente a ese carácter absoluto, universal y natural del derecho de propiedad surge otra posición que relativiza el concepto de propiedad.

Ejemplo de esta nueva postura los ponemos de manifiesto a continuación:

### **IV. EVOLUCION DEL CONCEPTO DE LIMITACION A LA PROPIEDAD PRIVADA.**

... Así, la posición del carácter absoluto de la propiedad, como derecho ilimitado y exclusivo, sólo afectado por motivos de expropiación para construir obras públicas -única limitación admitida en el siglo pasado-, ha sido sustituida por una nueva visión de la propiedad, que sin dejar de estar regulada como un derecho subjetivo, prevé que sus poderes son limitados y que además, está sujeta a deberes y obligaciones. Tales limitaciones al derecho de propiedad son producto del hecho mismo de formar parte de una colectividad, la misma que garantiza ese

<sup>70</sup> Sala Constitucional, voto 3300 de las 10:06 hrs. del 3 de julio de 1996. Recurso de amparo de JLWA y otra contra MÍRENEM y otros.

<sup>71</sup> En el mismo sentido que los votos 796-91 y 3300-96 se puede ver: Sala Constitucional, voto 7418 de las 9:57 hrs del 16 de diciembre de 1994. Recurso de amparo de SRA y otros contra el ICE, MÍRENEM, y otro.-

derecho, pero que lo somete a ciertas regulaciones con la finalidad de alcanzar un disfrute óptimo y armónico de los derechos de todos los individuos y que se caracterizan, como tesis de principio, por no ser indemnizables. En el caso específico del derecho de propiedad, el sistema de limitaciones intrínsecas o internas se refiere al contenido propio o esencial del derecho de propiedad, contenido mínimo que ha sido definido como la facultad de disfrutar y usar el bien para provecho personal en el caso de la propiedad privada, o para utilidad social en el caso de la propiedad pública; y el sistema de limitaciones externas de la propiedad lo conforman las limitaciones de interés social, que son de origen legislativo y de máxima importancia institucional, al requerir para su imposición la aprobación legislativa con mayoría reforzada. Como queda dicho, en principio, por sí mismas y por definición, las limitaciones de interés social impuestas a la propiedad no son indemnizables, por no implicar expropiación, es decir, cuando la propiedad no sufre desmembraciones que hagan desaparecer el derecho. Desde luego que sí implican una carga o deber jurídico -en sentido estricto-, de no hacer, o a lo sumo, de soportar la intromisión del Estado en la propiedad con fines públicos, deber que se agrega a los poderes o facultades del propietario, pero sin desnaturalizarlos o destruirlos. Estas limitaciones deben ser de carácter general, lo que implica no solamente su destinatario, sino también el supuesto de hecho de aplicación de la misma, ya que cuando se convierten en singulares o concretas podrían equipararse a verdaderas expropiaciones...

#### **V. DE LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y SU RELACION CON LAS LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD DEL PARRAFO SEGUNDO DEL ARTICULO**

##### **45 DE LA CONSTITUCION POLITICA.**

Una concepción del derecho de propiedad privada en términos absolutos y prácticamente ilimitados, pasó a constituir el punto de apoyo básico sobre el cual se estableció el sistema occidental, consagrándose como centro básico del ordenamiento jurídico la completa intangibilidad del derecho de propiedad, por cuanto la misma implicaba el completo señorío sobre el bien, de manera absoluta, general, independiente, plena, universal, ilimitada y exclusiva. Sin embargo, tal concepto ha evolucionado, hasta llegar a proponerse la defensa de una propiedad basada en la armonía social, y por un sentido social de la propiedad de la tierra. Se modifica así la base jurídica sobre la que descansa la protección de la propiedad y de ser un derecho exclusivo para el individuo, pasa a corresponderle una obligación en favor de la armónica convivencia de la sociedad. Surgió la idea de la “función social” de la propiedad, en la que todo individuo tiene la obligación de cumplir ciertas obligaciones comunales, en razón directa del lugar que ocupa y de los intereses del grupo social que lo representa. El contenido de esta “propiedad-función”, consiste en que el propietario tiene el poder de emplear el bien objeto del dominio en la satisfacción de sus propias necesidades, pero

correspondiéndole el deber de ponerla también al servicio de las necesidades sociales cuando tal comportamiento sea imprescindible. Con este nuevo concepto se ensanchan las atribuciones del legislador para determinar el contenido del derecho de propiedad, lo que se logra por medio de los límites y obligaciones de interés social que pueda crear, poniendo fin a su sentido exclusivo, sagrado e inviolable. Esta tesis ha sido reconocida por este Tribunal con anterioridad; así, en sentencia de amparo número 5097-93, indicó:

“I.) La inviolabilidad de la propiedad privada es una garantía de rango constitucional recogida por el canon 45 de la Carta Política. Este derecho contrariamente a como se le concebía en otros tiempos, no es de naturaleza estática, sino que conforme a las exigencias de nuestro tiempo se le ha de considerar elástico y dinámico<sup>72</sup>, esto es, que atribuye a sus titulares, tanto interna como externamente las facultades, deberes y limitaciones. El poder del propietario sobre la propiedad está determinado por la función que ésta cumpla. El objeto del derecho de propiedad ha sufrido transformaciones importantes. Actualmente, no sólo es tutelable el derecho de los propietarios, sino también diversos intereses generales o sociales que coexisten con aquél. El derecho objetivo enmarca del contenido de los derechos subjetivos. Cada objeto de derecho implica una peculiar forma de apropiación. Así por ejemplo las facultades del dominio relativas a un fundo agrícola son muy distintas de las correspondientes a una finca ubicada en el sector urbano de intensa utilización”.<sup>73</sup>

Incluso, para el caso de las limitaciones urbanísticas sobre las que volveremos más adelante la Sala reconoce el carácter temporal del derecho de propiedad cuando afirma:

El derecho de propiedad se enmarca entonces, dentro de ciertos límites razonables, dentro de los deberes que de él se derivan. La propiedad desempeña un rol particular, inclusive de carácter temporal, por cuanto se mueve dentro de la vigencia de un plan regulador, por lo que siendo el plan modificable por la autoridad, los usos de la propiedad podrían también ser cambiados; en este sentido, las limitaciones impuestas a la propiedad por un plan regulador deben entenderse como limitaciones lícitas.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> Sobre este carácter dinámico y la cita de la sentencia 5097-93 también insiste el proveído: Sala Constitucional, Voto 1217 de las 9:36 hrs del 15 de marzo de 1996. Recurso de amparo de GAB contra MOPT y otro.

<sup>73</sup> Sala Constitucional, Voto 4205 de las 14:33 hrs del 20 de agosto de 1996. Acción de Inconstitucionalidad de JVL contra Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones.

<sup>74</sup> Sala Constitucional, Voto 1810 de las 9:19 hrs del 25 de febrero del 2000. Recurso de amparo de AIQB y otro contra Municipalidad de Escazú.

## **B. EL VACIAMIENTO DEL CONTENIDO DEL DERECHO DE PROPIEDAD COMO FRONTERA A LAS LIMITACIONES DE INTERES SOCIAL**

En torno a las limitaciones a la propiedad, uno de los aspectos más relevantes a destacar, dado el carácter subjetivo que mantiene dicho derecho es:

“Para la Sala los límites razonables que el Estado puede imponer a la propiedad privada de acuerdo con su naturaleza, son constitucionalmente posibles en tanto no vacíen su contenido. Cuando ello ocurre deja de ser ya una limitación razonable para convertirse en una privación del derecho mismo”. ( Sentencia No.5097-93<sup>75</sup>).

“Es decir, pueden limitarse los atributos de la propiedad en tanto el propietario reserva para sí la posibilidad de explotar normalmente el bien, excluida claro está, la parte o la función afectada por la limitación impuesta por el Estado. Fuera de estos parámetros si el bienestar social exige sacrificios de uno o de algunos únicamente, debe ser indemnizado lo mismo que ocurre cuando el sacrificio que se impone el propietario es de tal identidad que lo hace perder en su totalidad el bien. Así la limitación a la propiedad resiste el análisis constitucional, cuando la afectación a los atributos esenciales de la propiedad que son aquellos que permiten el uso natural de la cosa dentro de la realidad socioeconómica actual, no hace desaparecer la naturaleza del bien o haga imposible el uso de la cosa, porque el Estado imponga requisitos de autorización o de aprobación tan complejos que impliquen de hecho la imposibilidad de usufructuar el bien” ( Voto número 2345-96<sup>76</sup>)

## **C. EJERCICIO ABUSIVO DE LA POTESTAD EXPROPIATORIA:**

Abarcado el tema de las limitaciones al derecho de propiedad admitidas por el párrafo segundo del artículo 45 de la Constitución Política, resta hacer una pequeña mención a la otra posibilidad que admite ese numeral de afectación al derecho de propiedad, la cual es la expropiación, afectación máxima, pues implica el despojo absoluto del bien, cuando media un interés público debidamente acreditado.

---

<sup>75</sup> Sala Constitucional, Voto 5097 de las 10:24 hrs del 15 de octubre de 1993. Recurso de amparo de D.C.M. contra Aviación Civil y otro.

<sup>76</sup> Sala Constitucional, Voto 2345 de las 9:24 hrs del 17 de mayo de 1996. Acción de Inconstitucionalidad de F.S.J. contra Ley 5397 y decreto 20614-C.

Mas sin embargo, no abundaremos sobre el ejercicio de dicha facultad, por no ser esa la afectación interés de esta investigación, sino que tocaremos algunas resoluciones puntuales de la Sala en torno al ejercicio abusivo de este instituto.

En el voto 798 del año 1993, la Sala declara ilegítimo, desde el punto de vista constitucional, el congelamiento al que somete el MOPT los inmuebles destinados para construcción de carreteras, veamos:

Como ya lo ha afirmado reiteradamente esta Sala, no puede el Estado, so pretexto de construir obras de interés general, imponer a la propiedad privada más limitaciones que las que la misma Constitución Política, o las leyes aprobadas conforme a ella, contemplan. El ejercicio de las facultades de imperio por parte del Estado, para expropiar los bienes de los particulares, no permite, ni nunca ha permitido, que pueda la autoridad pública “congelar” esas propiedades indefinidamente, en perjuicio de los particulares. A juicio de los recurridos, estaríamos frente a una limitación a la propiedad privada que no produce consecuencias jurídicas, porque en su oportunidad, cuando las finanzas públicas lo permitan, se procede a expropiar el bien del particular. Esta forma de argumentar, a la luz de lo que dispone el artículo 45 de la Constitución Política resulta inadmisibles, porque ello implicaría un acto de confiscación temporal en favor del Estado y desde luego, un enriquecimiento ilícito de éste, en perjuicio del patrimonio del particular. La previa indemnización a que alude el artículo 45 citado, es una plena garantía de protección de la propiedad privada y en tanto el Estado no pruebe el interés público legal y no satisfaga los requisitos que hagan efectiva la indemnización previa, no puede privar del libre disfrute de la propiedad inmobiliaria, con todos sus atributos.<sup>77 y 78</sup>

Mas el expediente de congelar inmuebles para expropiarlos a futuro no sólo se utilizó para futuras construcciones del carreteras, sino que también se empleó para la eventual construcción de una parque ferial.

“En el caso que nos ocupa el proyecto de Campo Ferial en el cual se basa la Municipalidad recurrida para afectar los terrenos a propietarios privados es evidente que tiene un contenido de interés social y por ende el vivo reflejo de una necesidad general. Pero no se puede concebir una limitación a una propiedad privada que exista únicamente en el plano teórico e ideal, sin que tal medida quebrante flagrantemente el contenido del derecho que se desarrolla en el artículo 45 de la Constitución Política, pues en el caso que nos ocupa y según se desprende de las propias manifestaciones del ente recurrido vertidas en el informe que rinde a este tribunal es obvio que eso es lo que existe, toda vez que "habiendo existido algunas quejas de los vecinos de San Sebastián y Sagrada Familia, y ante todo por existir

---

<sup>77</sup> Sala Constitucional, voto 798 de las 15 hrs del 17 de febrero de 1993. Recurso de amparo de FOS contra el MOPT.

<sup>78</sup> En igual sentido: Sala Constitucional, voto 3293 de las 11:39 hrs del 1 de julio de 1994. Recurso de amparo de AMM contra el MOPT.

problemas presupuestarios en la Institución para afrontar un gasto tan elevado como este proyecto, se determinó suspender los trámites hasta tanto se toma una resolución al respecto...”<sup>79</sup>

## **SECCION TERCERA: DESARROLLO JURISPRUDENCIAL SOBRE LA REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO EN RELACION CON OTROS DERECHOS FUNDAMENTALES**

### **A. LAS LIMITACIONES AL SUELO Y LA LIBERTAD DE COMERCIO.**

La libertad de comercio o de empresa definida en el artículo 46 de nuestra Constitución Política<sup>80</sup> no es un derecho absoluto, sino que esta sujeto a restricciones. Dentro de estas restricciones figuran las limitaciones al uso de suelo.

En el voto 7973-98<sup>81</sup>, la Sala Constitucional define el contexto en el cual se pueden imponer dichas restricciones a la libertad de comercio.

II.- DE LA NORMATIVA IMPUGNADA Y LAS RESTRICCIONES LEGÍTIMAS A LIBERTAD DE COMERCIO. No obstante lo anterior, debe señalarse que las normas impugnadas tampoco infringen el principio de la autonomía de la voluntad, al invadir el ámbito de la propiedad privada, toda vez que se trata de limitaciones legítimas al ejercicio de una actividad comercial, en los términos en que ha sido comentado ya por este Tribunal en anteriores ocasiones; en tanto ha señalado que es constitucionalmente válido que los derechos fundamentales sean regulados en su ejercicio (como se indicó en sentencias

<sup>79</sup> Sala Constitucional, voto 386 de las 15:03 hrs del 19 de enero de 1995. Recurso de amparo de MEV contra la Municipalidad de San José.

<sup>80</sup> Dice el artículo 46 de la Constitución Política:

“Artículo 46: Son prohibidos los monopolios de carácter particular, y cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria. Es de interés público la acción del Estado encaminada a impedir toda práctica o tendencia monopolizadora.

Las empresas constituidas en monopolios de hecho deben ser sometidas a una legislación especial.

Para establecer nuevos monopolios en favor del Estado o de las Municipalidades se requerirá la aprobación de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Los consumidores y usuarios tienen derecho a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos; a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo. El Estado apoyará los organismos que ellos constituyan para la defensa de sus derechos. La ley regulará esas materias.”

(Así reformado por ley No.7607 de 29 de mayo de 1996)

<sup>81</sup> Sala Constitucional, voto 7973 de las 15:18 hrs del 11 de noviembre de 1998. Acción de inconstitucionalidad de MGVB contra Ley Reguladora de Estacionamientos Públicos.

número 03173-93, de las catorce horas cincuenta y siete del seis de julio de mil novecientos noventa y tres; 04205-96, de las catorce horas treinta y tres minutos del veinte de agosto de mil novecientos noventa y seis; 06066-98, de las dieciséis horas treinta minutos del veinticinco de agosto del año en curso), siempre y cuando se cumplan los siguientes presupuestos:

"Sin embargo, no obstante que los derechos fundamentales pueden estar sujetos a determinadas restricciones, éstas resultan legítimas únicamente cuando son necesarias para hacer posible la vigencia de los valores democráticos y constitucionales, por lo que además de "necesaria", "útil", "razonable" u "oportuna", la restricción debe implicar la existencia de una necesidad social imperiosa que la sustente. En este orden de ideas, debe distinguirse entre el ámbito interno, que se refiere al contenido propio o esencial del derecho -que ha sido definido como aquella parte del contenido sin el cual el derecho mismo pierde su peculiaridad, o lo que hace que sea reconocible como derecho perteneciente a determinado tipo-, de manera que no caben las restricciones o límites que hagan impracticable su ejercicio, lo dificulten más allá de lo razonable o lo despojen de la necesaria protección; y el ámbito externo, en el cual cobra relevancia la actuación de las autoridades públicas y de terceros. Asimismo, la legitimidad de las restricciones a los derechos fundamentales está ordenada a una serie de principios que este Tribunal ha señalado con anterioridad -sentencia número 3550-92-, así por ejemplo: 1.- deben estar llamadas a satisfacer un interés público imperativo; 2.- para alcanzar ese interés público, debe escogerse entre varias opciones aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido; 3.- la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrictamente al logro de ese objetivo; 4.- la restricción debe ser imperiosa socialmente, y por ende excepcional." (Sentencia número 04205-96, supra citada).

En el voto 4856-96<sup>82</sup> la Sala Constitucional analiza la inconstitucionalidad del Reglamento de Construcciones; a partir de que impone limitaciones vía reglamentaria a la propiedad privada y lesiona la autonomía municipal contenida en el artículo 170 constitucional, afectando intereses individuales, específicamente la libertad de comercio, además del derecho de igualdad, el derecho de propiedad - artículos 33, 45 y 46 de la Constitución Política-.

En la resolución la Sala realiza un análisis sobre el tema de las limitaciones a la propiedad privada, indicando que:

"Efectivamente el Reglamento de Construcciones impone limitaciones al derecho de propiedad y a la libertad de comercio en las secciones impugnadas, pero dicho reglamento resulta conforme a los lineamientos dados por la Ley de Planificación Urbana, número 4240, de quince de noviembre de mil novecientos sesenta y ocho, y sus reformas, que fue aprobada mediante votación calificada, en la que se remite al reglamento para la determinación de las "reglas locales que interesen a la seguridad, salubridad y ornato de las estructuras o edificaciones, sin detrimento de

<sup>82</sup> Sala Constitucional, Voto 4856 de las 15:39 hrs del 17 de setiembre de 1996. Acción de inconstitucionalidad de H.J.S. contra Reglamento de Construcciones.

las pertinentes de esta ley y de las demás vigentes o aplicables a este ramo", según se especifica en el artículo 56 y faculta a las municipalidades a no permitir obras de construcción: " 1) Cuando ellas no guarden conformidad por razones de uso, ubicación, retiros, coberturas y demás condiciones de la zonificación"( artículo 58 inciso primero de la misma ley). De esta manera si la municipalidad no puede otorgar un permiso de construcción contrario al uso y destino dado por el Plan Regulador de la zona, tampoco podrá otorgar patente para variar el destino dado por el Plan Regulador a esa zona determinada. Sin embargo el Reglamento de Construcciones otorga una posibilidad al administrado, de manera tal que facilita que el cambio de destino pueda realizarse, de conformidad con los procedimientos establecidos en la normativa impugnada, siempre y cuando se cuente con la anuencia de los vecinos y de la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo - artículo IV.6.5 y se sujete el otorgamiento de un permiso municipal al cumplimiento de una serie de requisitos, lo cual no conlleva a la violación de algún derecho fundamental por cuanto ha indicado esta Sala en reiteradas ocasiones, la libertad de comercio no es un derecho ilimitado.

Respecto al punto de que estas regulaciones atentan contra garantías fundamentales, sobre todo la libertad de comercio, la Sala retoma la posición que había expresado en el voto 143-94<sup>83</sup>, donde en forma clara afirma que la libertad de comercio no es una libertad ilimitada:

"I. Alega el accionante que las normas impugnadas resultan contrarias a las disposiciones constitucionales, específicamente el artículo 46, por cuanto es prohibido cualquier acto que amenace o restrinja la libertad de comercio, aunque fuere originado en una ley. De este modo, se crea un haz intangible de libertades y atributos del empresario para el manejo de su negocio o actividad comercial, y prohíbe el legislador dar potestades a la Administración, que sean incompatibles con un núcleo irreductible de derechos y facultades del ciudadano, cuando quiera emprender o trabajar en una determinada actividad, núcleo que no solo debe existir o darse, sino que, a su vez, no puede ser disminuido so pena de que produzca la cesación o inexistencia de dicha garantía constitucional. Además, las normas impugnadas restringen, de alguna manera la propiedad privada, siendo que tales no fueron aprobadas mediante votación calificada, como se comprueba con vista del expediente legislativo correspondiente. Sin embargo, como lo ha expresado esta Sala en reiteradas ocasiones, la libertad empresarial no es absoluta ni ilimitada, y tal garantía debe someterse a las regulaciones legales que necesariamente deben cumplirse previamente, máxime cuando como en el presente caso, existe normativa al respecto - precisamente la que está siendo impugnada en esta acción de inconstitucionalidad - que impone una carga tributaria para colaborar con los gastos públicos tal como lo disponen los artículos 20 de la Ley número 6826, 29 y 30 del Reglamento de dicha ley, aquí impugnados, por ello, el cierre de los negocios comerciales dispuesto en ellas no resulta inconstitucional, ya que cualquier persona puede desarrollar su comercio libremente, siempre y cuando reúna los requisitos previamente establecidos por ley, y lo haga cumpliendo con las exigencias establecidas para el comercio de que trate ( Ver entre otras en este sentido, resolución número 1042-90, de las quince horas veinticinco minutos, del treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa, y resolución número 611-91 de las catorce horas cinco minutos del veintidós de marzo de mil novecientos noventa y uno). Este criterio fue sustentado de antemano por la Corte Plena,

<sup>83</sup> Sala Constitucional, Voto 143 de las 16:00 hrs del 11 de enero de 1994. Acción de inconstitucionalidad de G.A.G. contra Ley y Reglamento General al Impuesto de las Ventas.

que en sesión ordinaria de nueve de julio de mil novecientos setenta y nueve al conocer del voto del proyecto legislativo número 5098 consideró: " La libertad de comercio que existe como garantía constitucional, es el derecho que cualquier persona tiene de escoger, sin más restricciones, la actividad comercial legalmente permitida que más convenga a sus intereses. Pero ya en ejercicio de esa actividad, la persona debe someterse a las regulaciones que la ley establece, como sería la fijación de precios al consumidor, la de pagar determinados salarios a los trabajadores y eventualmente la limitación de ganancias que se estime conveniente. De modo que el ejercicio del comercio no conlleva el derecho a una libertad irrestricta, máxime cuando como en el caso se está en presencia de una regulación que se considera de interés general". Asimismo cabe recordar que nuestro ordenamiento jurídico reconoce la potestad tributaria del Estado a nivel constitucional, de manera que corresponde a la Asamblea Legislativa la facultad de "Establecer los impuestos y contribuciones nacionales..." (artículo 121 inciso 13) de la Constitución Política), constituyéndose así la obligación para los costarricenses de pagar las cargas establecidas por el Estado para contribuir con los gastos públicos, obligación que tiene rango constitucional en los términos del artículo 18 de la constitución política, y que en virtud del principio de igualdad consagrado en el artículo 33 ejusdem, no cabe hacer excepciones ni establecer situaciones de privilegio por que se establezcan exenciones de pago de los impuestos establecidos y correspondiente al Poder Ejecutivo disponer la recaudación de las rentas nacionales ( artículo 140 inciso 7) de nuestra Carta Magna). II. De modo que, en virtud de las citadas normas, no existe menoscabo de la libertad comercial contemplada en el artículo 46 Constitucional, ni tampoco roce constitucional alguno, por cuanto el Estado está legitimado para regular el desarrollo de toda actividad comercial lícita, o inclusive, de imponerte cargas tributarias en los términos de las disposiciones constitucionales comentadas. Por lo anterior, de conformidad con el artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, procede rechazar por el fondo esta acción. ( Sentencia número 0143-94, de las 16:00 horas del 11 de enero de 1994) (subrayados de mi aporte).

En la resolución 6579-94<sup>84</sup>, confirmada por la sentencia 6469-97<sup>85</sup>, la Sala Constitucional acepta la posibilidad de imponer restricciones a la libertad de comercio, específicamente mediante la definición reglamentaria de distancias mínimas para los expendios de licor, con fundamento en motivos de orden público.

"las medidas que el Estado adopta para proteger en la sociedad su organización moral, política, social y económica, son de interés público social, y se manifiesta por medio del llamado "Poder de Policía", entendido como la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales, o mejor aún, como "el derecho incontrovertible de toda sociedad jurídicamente organizada, esencial a su propia conservación y defensa, y pertenece a todo gobierno constituido para asegurar el logro de

<sup>84</sup> Sala Constitucional, Voto 6579 de las 15:12 hrs del 8 de noviembre de 1994. Acción de inconstitucionalidad de S.R.CH. y otros contra Ley de Licores y decreto 17757-G.

<sup>85</sup> Sala Constitucional, Voto 6469 de las 16:20 hrs del 8 de octubre de 1997. Acción de inconstitucionalidad de R.C.A. contra Ley de Licores y otros.

los fines sociales mediante el uso de los medios que a ese efecto sean adecuados", como lo define la doctrina del Derecho Administrativo. En su sentido más amplio, el Poder de Policía comprende las medidas tendientes a proteger la seguridad, moralidad y salubridad públicas, así como la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad y al bienestar general de la misma. Se manifiesta, en principio, como una potestad atribuida al Poder Legislativo y por ello es indelegable. Sin embargo, si se puede crear en la ley ordinaria, una imputación de funciones, asignándole al Poder Ejecutivo, por ejemplo, la atribución de estatuir sobre determinadas materias, dentro de ciertos límites preestablecidos en la ley. Tal es lo que ocurre en el presente caso, en virtud de lo expresado en el artículo 42 de la Ley de Licores antes citado"...

"En lo que atañe a la limitación de la libertad de comercio, en razón de la imputación de funciones que hace el artículo 42 de la Ley de Licores para la protección de los valores superiores de la nacionalidad (moral, buenas costumbres, protección de la niñez, sentimientos religiosos), la Sala no encuentra que la restricción definida por una distancia de iglesias, de instalaciones deportivas y centros de salud de todo tipo, centros infantiles de nutrición y de juegos, guarderías infantiles, escuelas, colegios, y otros establecimientos educativos similares sean públicos o privados, de enseñanza preescolar, primaria, secundaria, universitaria, técnica y parauniversitaria y clubes políticos, resulte desproporcionada o irrazonable. Es tan evidente que lo que se quiere es evitar es el contacto de los usuarios de las actividades señaladas, en especial los niños y estudiantes de todos los niveles, con el consumo de licor, que los alcances de la regulación se explican por sí solos. Es decir, se está frente a un caso típico de regulación de una actividad para proteger, sobre todo, el orden público representado, básicamente, por los niños y estudiantes del país. La Sala no tiene por acreditada la violación alegada contra la libertad de comercio y consecuentemente, tampoco la del artículo 9 constitucional y la acción, con fundamento en lo que dispone el artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, con fundamento en los antecedentes jurisdiccionales citados..."

## **B. LA REGULACIÓN DEL USO DE SUELO Y EL DERECHO A LA SALUD.**

El Derecho a la Salud, en tanto derecho fundamental, es reconocido por la Sala Constitucional desde sus primeras resoluciones. Este reconocimiento permitió que la Sala incursionara en la relación salud - derecho a la vista y la protección ambiental-. Así se fue emitiendo una jurisprudencia orientada a la protección de la vida como derecho fundamental. Se afirmó que era un derecho irrenunciable y por lo tanto sujeto a la protección especial que el Estado debe brindar. Estos fallos se emitieron cuando comunidades organizadas empezaron a reclamar porque en sus vecindades existían actividades contaminadoras, como por ejemplo,

granjas porcinas o avícolas, que lanzaban sus desechos sin ningún tratamiento a las aguas superficiales, provocando grandes impactos a la salud humana ambiental.

En la sentencia No.56-90<sup>86</sup> la Sala declaró el derecho a la salud como irrenunciable y en la sentencia No.1755-90<sup>87</sup> declaró:

“En el presente caso, está de por medio del derecho a la Salud, derecho fundamental del ser humano – en la medida en que la vida depende en gran parte de su respecto – de tal forma que conforme a nuestra Constitución Política, artículos 10 y 48, y la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la materia objeto del presente recurso... si se constituye en objeto de obligado conocimiento de esta instancia, en la medida en que involucra la presunta violación de un derecho constitucional...”

La resolución 3260-92<sup>88</sup>, es otro ejemplo que confirma la consolidación de esta posición de la Sala Constitucional:

“Ya esta Sala ha reconocido que la protección a la Salud, o del derecho de atención a la salud – como internacionalmente se le conoce - requiere para su protección, de la existencia de medidas preventivas y de promoción a la salud, porque no basta con tratar y rehabilitar al individuo ya enfermo. La prevención pues, es tanto o más importante que el tratamiento en sí. Obviamente que cuando hablamos de la protección de la salud pública ante la amenaza de una epidemia – o de la existencia de ésta - se produce una colisión de intereses entre el interés de la mayoría para que se proteja del mal y el interés individual de cada ciudadano de no ser limitado en ciertos aspectos de su vida. El caso en estudio, es un ejemplo típico de esta colisión de intereses y si bien la Sala ha sido clara en afirmar que debe protegerse el interés de la mayoría, por ser el interés preponderante, no puede ello hacerse en detrimento de la dignidad humana, de tal forma que el Estado tiene ese parámetro como límite en la protección de la Salud Pública. No obstante, las medidas preventivas adoptadas por el Ministerio de Salud – que se impugnan en este amparo - son racionales, legítimas y no atentan contra la dignidad humana de la recurrente, aunque constituyan en sí una limitación a los intereses del recurrente. Por otra parte, lleva razón el Ministro, al señalar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 218 de la Ley General de Salud, no se pueden otorgar patentes comerciales ni industriales sin el

<sup>86</sup> Sala Constitucional, Voto 56 de las 16:45 hrs del 12 de enero de 1990- Recurso de Amparo de D.G.D. contra Municipalidad de Cartago y otros.

<sup>87</sup> Sala Constitucional, Voto 1755 de las 16:30 horas del 30 de noviembre de mil 1990. Recurso de Amparo promovido por M. E. S. H. contra M. G. Q.

<sup>88</sup> Sala Constitucional, Voto 3260 de las 11:25 hrs del 30 de octubre de 1992. Recurso de Amparo de M.H.H. y otros contra Ministerio de Salud.

respectivo permiso sanitario, por lo que, aquellas patentes otorgadas sin ese requisito fueron mal otorgadas, y no pueden quienes las poseen, trabajar al margen de la ley, amparados en ellas”. (sentencia 3263-92)

Esta unión inseparable entre derecho a la vida y derecho a la salud aparece confirmada en la sentencia 131-94<sup>89</sup>, en términos muy claros:

“De manera que es claro que ya no existe duda sobre la protección constitucional del derecho a la salud jalonado del derecho a la vida y por allí de un derecho al ambiente sano. A manera de ilustración podemos citar las sentencias 1580-90, 1833-91, 2362-91, 2728-91, 1297-92, 2233-93, 4894-93, que han reconocido el derecho a la salud y a un ambiente sano, como un derecho individual constitucionalmente protegido”

En otra resolución, la sentencia número 4423-93<sup>90</sup>, en relación con el tema vida-salud-ambiente, se enfatiza en esta intrínseca relación indicando que:

“Se debe tomar en consideración que la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo económico no son desafíos independientes. El desarrollo no puede subsistir en un ambiente de deterioro de la base de recursos y no se puede proteger cuando los planes de crecimiento constantemente hacen caso omiso de ello. Es preciso optar por el desarrollo sostenible, el cual satisface las necesidades del presente sin comprometer nuestra capacidad para hacer frente a las del futuro. Se trata, en consecuencia, de una política cuyo núcleo es una planificación a largo plazo a través de políticas estatales, las cuales deben cumplir con todos los requisitos exigidos por las normas existentes y que, lógicamente, en este campo deben ser vistos con criterios restringidos, pues si se destruyen o se dañan los recursos naturales por una decisión precipitada o bien cuando las condiciones requeridas no son cumplidas, el desarrollo económico, social y político se afectará y decaerá, trayendo como consecuencia lógica la pérdida de la calidad de vida del ciudadano y, por ende, la pérdida de una riqueza invaluable que bondadosamente la Naturaleza nos ha regalado. Este desarrollo significa reconocer que si deseamos tener acceso continuo a los recursos que posibilitan la vida y si hacemos expandir los beneficios del progreso industrial, tenemos que estar conscientes de las implicaciones y limitaciones que supone tomar ese derrotero.

- Si bien es cierto, el fundamento del potencial humano es la salud física, debemos recordar que la salud y, en consecuencia, la preservación de las especies vivas sólo es posible en solidaridad. En términos generales, la salud es, innegablemente, importante ya que es la base para establecer una sociedad justa y productiva, y es la piedra angular para que se puedan desarrollar las potencialidades que tienen las personas de realizarse a plenitud, individual y socialmente.

<sup>89</sup> Sala Constitucional, Voto 131 de las 12 hrs del 7 de enero de 1994. Recurso de Amparo de E.B.L. y otros contra Municipalidad de Desamparados y otros.

<sup>90</sup> Sala Constitucional, Voto 4423 de las 12 hrs del 7 de setiembre de 1993. Recurso de Amparo de V.V.S. y otro contra Presidente de la República y otros.

Una población enferma no puede aprender, trabajar, ni desarrollarse; salud es, pues, un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.

Asimismo, la búsqueda de soluciones efectivas a los complejos problemas de salud debe extenderse más allá del intento de reducir el riesgo de enfermedad y muerte. Las condiciones que es preciso mejorar para que las personas puedan realizarse al máximo, tanto física como intelectualmente, comprenden desde la protección del ambiente, salud ocupacional y vivienda decente hasta la atención materno infantil, protección a los alimentos, buenas prácticas nutricionales y educación sanitaria. Por tanto, la salud se convierte en una categoría social de naturaleza global y el sector salud es un macrosector social. La salud se considera, entonces, como el resultado del desarrollo orientado hacia las necesidades de la población y, como tal, es indispensable para mejorar los indicadores básicos del desarrollo propiamente dicho. La convicción de que el derecho a la salud es un derecho humano digno de reconocimiento, ya sea en el plano nacional o en el internacional, se encuentra estrechamente vinculada a la idea de que todo ser humano es sujeto de derechos fundamentales civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y que es deber de todos los gobiernos proveer al goce de los mismos. De lo dicho hasta ahora se desprende que la preservación de la salud debe ser enfocado en beneficio de la colectividad nacional y no desde un punto de vista estrictamente regional, ya que en cuanto a estos temas se refiere, los problemas que de ello se derivan dejan de tener perspectivas meramente locales, porque los mismos trascienden dicha esfera y van incluso más allá de las fronteras nacionales.

No obstante que nuestra Constitución Política no menciona el derecho de la salud en forma expresa, éste se deriva del artículo 21 constitucional que dice:

"La vida humana es inviolable."

...

La conexión del derecho a la vida con el derecho a la salud está claramente en la relación jerárquica existente entre ambos, puesto que el segundo tiene el propósito de hacer efectivo el primero. Todas estas expresiones del derecho a la vida pueden igualmente considerarse como manifestaciones directas del derecho a la salud mostrando, por ello, la íntima relación que hay entre ambos conceptos.

La salud como condición positiva es un concepto relativamente moderno, pues durante mucho tiempo la salud se definió como la ausencia de enfermedad, es decir, en forma negativa. La definición moderna más aceptada de la salud es la que figura en el preámbulo de la Organización Mundial de la Salud (OMS), que literalmente dice:

"La Salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades"

Las diversas expresiones internacionales del derecho a la salud buscan resolver tanto la dificultad conceptual de definirla, como atender a la necesidad de enunciar el derecho en términos jurídicos. El enunciado jurídico requiere, primero, un claro entendimiento de la expresión derecho; segundo, el reconocimiento de la desigual dotación de salud de las personas; y, tercero una directriz normativa que defina con precisión la responsabilidad del Estado por la protección ese derecho. Es importante analizar el derecho a la vida, ya que, sin duda alguna, la vida es el fundamento, la condición necesaria y determinante de la existencia de la persona humana; es inherente a la persona humana. De ello se deriva el principio de la inviolabilidad de la vida humana, de modo que es deber de la sociedad y el Estado su protección. Es el más elemental y fundamental de los derechos humanos y del cual se despliegan todos los demás.

El más inmediato derecho vinculado al derecho a la vida es el derecho a la integridad física y psíquica. El derecho a la vida demanda condiciones de salud en su más amplio sentido, de forma que el derecho a la salud, sin perder su autonomía, casi viene a presentarse como un aspecto del derecho a la vida. Así, la relación vida-salud está en la vida misma y en el

tratamiento que cada sociedad dé a la persona, según la prioridad que asigne a su protección. El anterior análisis nos permite concluir que es necesario que se tome conciencia, a nivel gubernamental y colectivo, acerca de la importancia del ambiente para la salud humana y animal en la economía nacional, regional y mundial, por medio de la conservación de la naturaleza y de la vida misma en su más amplia acepción.

## **1. LAS LIMITACIONES AL USO DE SUELO COMO CONSECUENCIA DEL DERECHO A LA SALUD:**

El reconocimiento del derecho a la salud como una garantía fundamental tiene consecuencias específicas en cuanto a las limitaciones del suelo, en la medida que ningún particular puede ejercer el dominio con desconocimiento de los derechos de sus vecinos. Es más, el Estado, a través de sus autoridades, se encuentra obligado a velar porque el ejercicio abusivo del derecho de propiedad no lesione el derecho a la salud de terceros.

En este sentido podemos ver la resolución 5663-95<sup>91</sup>, que obliga al Ministerio de Salud a actuar en resguardo del derecho a la salud de los recurrentes:

“En este caso el recurrente alega la inactividad por parte de las autoridades sanitarias del Ministerio de Salud, ante una queja que interpuso desde principios del año 1994, contra la fábrica Palacio del Roble, y que a pesar de existir informes de una Técnica en Saneamiento Ambiental en el sentido de que si hay contaminación, las autoridades no han llevado a cabo ninguna labor para solucionar el problema. Por su parte el recurrido informa que el informe de la Técnica fue hecho a simple vista, y que es necesario realizar estudios mediante la utilización de medios técnicos que permitan comprobar la cantidad de partículas que quedan en el aire para poder determinar si cumple o no con la normativa establecida a este efecto. Señala también el recurrido que se está haciendo el traslado a nivel central del Ministerio de Salud para que se realicen los estudios técnicos del caso, para determinar si existen o no molestias que deban ser controladas. Del informe del recurrido - que se tiene dado bajo juramento - se desprende que, a pesar de la queja interpuesta por el recurrente, y el informe dado por la Técnica de Saneamiento Ambiental donde indica la contaminación existente en la zona ( informe que fue rendido desde el 7 de marzo de 1994, según consta a folio 5) el Ministerio no ha completado los

---

<sup>91</sup> Sala Constitucional, Voto 5663 de las 15:18 horas del 17 de octubre de 1995. Recurso de amparo interpuesto por M.A.M.R..

estudios técnicos necesarios para poder determinar si existen o no molestias que deban ser tratadas por la fábrica, lo que demuestra una evidente omisión que puede ir en detrimento de la salud de los vecinos de la fábrica, y del ambiente en general. La Sala considera que en este caso se han configurado violaciones a los artículos 21 y 50 de la Constitución Política de donde se desprenden el derecho a la salud y el derecho a un ambiente sano y equilibrado, siendo el Estado el encargado de defender aquella garantía. Por lo expuesto anteriormente, es que el recurso debe ser declarado con lugar, ordenando al Ministerio a que complete los estudios sobre la fábrica Palacio del Roble”.

La incidencia del derecho a la salud sobre el ejercicio del derecho de propiedad de terceros es tan relevante que ha llevado a la Sala a considerar que la Administración no puede excusarse en falta de recursos para cumplir con ese mandato:

“La Administración justifica su inacción en la falta de personal técnico para atender la gran cantidad de denuncias, argumento que para la Sala no es de recibo. En efecto es deber primordial del Estado la protección de la salud de la población y la conducta omisiva que motiva este recurso, no puede justificarse en la escasez de personal debiendo los recurridos haber tomado las medidas necesarias, traslados temporales de personal, planificación adecuada a las vacaciones de sus técnicos, e incluso la declaratoria de emergencia nacional, para cumplir con propiedad con los fines encomendados por el mandato constitucional y legal. En el presente caso, la escasez de personal que exponen las autoridades recurridas, en tanto va aparejada de su omisión por solucionar el problema que se presenta, imposibilitan a la Sala a aceptar el motivo expuesto como una justificación válida para explicar la vulneración del derecho esencial de todo ser humano a la protección de su salud, máxime cuando existe grave riesgo epidemiológico en el país” (1293-92).

## **2. LAS LIMITACIONES AL SUELO Y LOS PERMISOS SANITARIOS DE FUNCIONAMIENTO.**

El tema del permiso sanitario de funcionamiento ha sido analizado en diversas ocasiones por parte de la Sala Constitucional. Lo retomamos porque en el dominio ambiental el ejercicio de actividades contaminadoras, con permiso sanitario de funcionamiento, ha contado con resoluciones que no favorecen especialmente al ambiente.

La Sala afirma que el Estado debe respetar el derecho al trabajo y a la empresa privada, y también el bienestar de la comunidad y que:

“...Cualquier persona puede dedicarse a la cría de animales como negocio, siempre y cuando no amenace con ello la salud o la seguridad de la personas, debiendo evitar que la explotación empresarial se constituya un foco de infección y ocasiones contaminación ambiental. La Salud

Pública y la protección del medio ambiente son principios tutelados tanto a nivel constitucional (artículos 21, 73 y 89 de la Carta Magna), como a través de la normativa internacional " (Voto 741-92)<sup>92</sup>.

Continúa analizando el punto, indicando que:

"... de los documentos aportados por el Ministro y por la propia interesada se desprende que la orden de cierre de las instalaciones, se debió al incumplimiento por parte de ella, de las órdenes sanitarias giradas con anticipación y que le fueron debidamente notificadas. En ningún momento se violentó el derecho de defensa, pues se informó adecuadamente del procedimiento administrativo seguido en contra de la empresa recurrente e incluso apeló de la orden de cierre, gestión que se resolvió en su momento, por ello en cuanto a este extremo se refiere, el recurso debe ser declarado sin lugar".

Hasta este punto el fallo no presenta mayores complicaciones, sin embargo, la interpretación que incluimos a continuación, es la que a mi parecer genera un problema serio.

"...el hecho de que en un principio se autorizara a la recurrente a ejercer actividades de porcicultura y avicultura en el lugar en que se ubica actualmente, implicó para ella una inversión considerable y la adquisición de derechos que **no pueden ser eliminados por la Administración en forma unilateral y sin previa indemnización**. Esto significa que si bien el Ministerio puede ordenar el cierre de las porquerizas propiedad de la empresa Gavisa. Sociedad Anónima y mantener tal cierre durante todo el tiempo en que no se cumpla con las disposiciones sanitarias correspondientes, en el momento en que tales disposiciones se cumplan a cabalidad, el Ministerio deberá otorgar nuevamente el permiso de funcionamiento. **Caso contrario, si se considera indispensable el cierre definitivo o el traslado de la porqueriza por razones de salud, contaminación ambiental u otra, deberá indemnizarse previamente al recurrente.** La actuación legítima de la Administración lo es únicamente en cuanto hace prevenciones racionales de índole sanitaria y ordena el cierre de las instalaciones en razón de que en el plazo otorgado para cumplir, no se satisfizo plenamente el requerimiento, pero no en cuanto ordena el cierre definitivo de las instalaciones y su traslado, sin indemnización previa, pues ello atenta directamente contra lo dispuesto en los artículos 11 y 45 constitucionales, así como disminuir la población porcina en un cincuenta por ciento y parar de inmediato la carga de cerdos, pues esto último solo constituye un medio diferente para lograr el cierre de las instalaciones a mediano plazo, dado que la explotación porcina tiene como base fundamental la carga de las cerdas y el mantenimiento de la población ". ( subrayados no son del original).

---

<sup>92</sup> Sala Constitucional, Voto 741 de las 10:55 hrs. del 13 de marzo de 1992. Recurso de amparo de J.V.B. contra Ministro de Salud y otro.

En el caso indicado, la Sala informa que si el cierre es definitivo o si se ordena el traslado de la porqueriza por razones de salud, contaminación ambiental u otra, entonces la Administración deberá indemnizar al contaminador. En este punto se estima que la Sala ha tendido al fortalecimiento de actos individuales, que parecieran estar viciados de ilegalidad, ya que el recurrente no cumple con el marco jurídico, al realizar actividades que lesionan la garantía constitucional del artículo 50. Sin embargo, la resolución pareciera que permite que se sigan presentando este tipo de irregularidades.

Respecto al tema del permiso sanitario de funcionamiento, en resoluciones posteriores a las comentadas, la Sala ha expresado una posición más ajustada a la verdadera protección ambiental. En el amparo de un propietario de la granja porcina ubicada en San Rafael de Alajuela, que al momento de su instalación se encontraba alejada del casco urbano, siendo posteriormente en que se han ido construyendo urbanizaciones, por lo que se ha producido tal casco urbano. Por orden sanitaria del Ministerio de Salud se le indica que debe proceder a la clausura y traslado de dicha granja porcina a un lugar compatible con la actividad, debidamente aprobado por el Departamento de Seguridad e Higiene Industrial, en un plazo de cuatro meses, con el propósito de proteger la contaminación del medio ambiente y la salud de las personas.

La Sala resuelve sin lugar el amparo planteado por el propietario de una granja que aducía violación a sus derechos individuales. La Sala resuelve mediante voto 5716-96<sup>93</sup>, indicando que:

" Ha habido entonces, una clara transgresión a las normas de salud cuyo cumplimiento toca verificar al Ministerio recurrido, pues tanto a la Salud, como el Derecho a disfrutar de un ambiente sano, que se recogen en los artículos 21 y 50 constitucionales, representan una obligación para el Estado, el cual debe velar porque los ciudadanos puedan disfrutar de ellos y tomar las medidas correspondientes a fin de evitar que cualquier administrado infrinja las leyes de salud y perjudique a los demás. Como en este caso, la grave situación que para la salud de las personas, representa la porqueriza del recurrente que ha pesar de las prevenciones de que fue objeto, su granja de cerdos no llenaba las condiciones que para el debido funcionamiento

---

<sup>93</sup> Sala Constitucional, Voto 5716 de las 15:54 hrs del 24 de octubre de 1996. Recurso de amparo de J.M.R.C. Ministro de Salud y otro.

establece la Ley General de Salud y demás leyes conexas, su cierre no violenta derecho constitucional alguno. Así las cosas lo procedente es declara sin lugar recurso.

En otro caso una granja en Ciudad Colón, funciona con base en un croquis, que fue aprobado por la municipalidad del cantón. La granja se instala incurriendo en una serie de irregularidades respecto a lo que determina la legislación sobre el funcionamiento de granjas (Voto 1147-96<sup>94</sup>).

Según el Ministerio de Salud, se incumplieron varios aspectos:

- a) "El propietario no cumplió con los trámites correctos que se tenían que seguir antes de construir la edificación, tanto con respecto a retiros y linderos de las propiedades colindantes como a la calle pública.
- b) Que la edificación se construyó con base en un criterio del técnico en saneamiento del nivel local (Cantón de Mora) y con base en un croquis aprobado por la Municipalidad de ese Cantón, no siendo este el trámite correcto.
- c) Que el propietario de la Granja ha tratado de legalizar la situación ante la Comisión Revisora de Planos, sin la aprobación por parte de este Ministerio en vista de que no se cumplen las normas mínimas establecidas para retiros tanto a la calle como respecto a los linderos de las propiedades colindantes", que en oficio DSHI-1260-95 del 1 de setiembre de 1995, del Departamento de Seguridad e Higiene Industrial se indica que "... en vista de que el permiso sanitario de funcionamiento de la granja venció el 24 de agosto de ese año, de que cumplido con los requisitos que estipula la ley con relación a los planos de construcción, debe girarse una orden sanitaria para que en el plazo de un mes, el interesado presente la solicitud de renovación del permiso acompañada por los planos debidamente aprobados por la Comisión Revisora de Permisos de Construcción".

---

<sup>94</sup> Sala Constitucional, Voto 1147 de las 15:39 hrs del 6 de marzo de 1996. Recurso de amparo de J.L.B.M. contra Ministerio de Salud.

El fallo emitido por la Sala declara con lugar el amparo presentado por el propietario de la granja, indicando que:

"... del informe del accionado se desprende que el Ministerio rechazó los planos, aduciendo que la edificación tiene problemas de ubicación respecto de los linderos. Es decir, si como lo expone la Administración"... sin dichos planos es imposible de visualizar cuáles son las mejoras que esta Granja requiere para confinar las molestias", también resulta imposible para el administrado saberlo, si el propio Ministerio que autorizó el funcionamiento - por error - según lo afirma, dispone ese rechazo sin ninguna otra alternativa.

En consecuencia, con observancia de los derechos fundamentales del accionante y en especial de las garantías de defensa y debido proceso, así como con la participación de quienes tengan interés legítimo en el asunto, la Cartera accionada deberá resolver definitivamente dentro del término de dos meses que se contarán a partir de la notificación de esta sentencia, si es posible - legal y técnicamente - que la granja del recurrente, a la cual ya había otorgado el permiso correspondiente, pueda continuar funcionando, o si debe ser cerrada definitivamente, caso este último en el que deberá proceder de conformidad con lo que ya se ha resuelto en otras ocasiones.

Este tipo de fallos han generado algunas inquietudes respecto al fortalecimiento de actividades que en contra de las regulaciones vigentes (que se exigen a otros administrados) se establecen y pueden continuar funcionando, por haber sido cómplice a la Administración Pública. Sin embargo, se estima que con una correcta aplicación de la doctrina general de las limitaciones a la propiedad privada, la Administración dispone de criterios suficientes para ejercer sus competencias respetando los parámetros señalados por la Sala Constitucional. Asimismo es importante recordar la posición que la Sala ha mantenido respecto a temas parecidos a este. En el amparo planteado por vendedores ambulantes contra el acto que les impedía vender sus productos en la vía pública, la Sala consideró que cuando se habla de protección de la salud pública, la amenaza de una epidemia o la existencia de una, produce una colisión de intereses entre el interés de la mayoría de que se le proteja del mal y el interés individual de cada ciudadano, de no ser limitado en ciertos aspectos de su vida. En el caso concreto, es un caso típico de una colisión de intereses por lo que la Sala estima que:

"... la Sala ha sido clara en afirmar que debe protegerse el interés de la mayoría por ser el interés preponderante, no puede ello hacerse en detrimento de la dignidad humana de tal forma que el Estado tiene ese parámetro como límite en la protección de la salud pública. No obstante, estima la Sala que las medidas preventivas adoptadas por el Ministerio de salud que se discuten en este amparo, son racionales y no atentan contra la dignidad humana de los vendedores ambulantes, aunque si constituyen una limitación a sus intereses. Pero como se explicó, ese es el mal menor entre los dos que entran en colisión, pues si la salud de la mayoría está de por medio, ella resulta preponderante en relación con el derecho al comercio " (Voto 3260-92<sup>95</sup>)

### **C. LA REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO Y LA PROTECCIÓN DEL AMBIENTE.**

El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado como un derecho fundamental que fundamenta la aplicación de limitaciones al derecho de propiedad, había sido desarrollado por la Sala Constitucional desde antes de que la Asamblea Legislativa lo incorporara expresamente a través del artículo 50 constitucional.

A continuación mostramos algunos ejemplos de la evolución jurisprudencial constitucional sobre dicho tópico.

#### **1. EL DERECHO A UN AMBIENTE SANO Y ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL**

En el campo de protección ambiental, la Sala Constitucional ha desempeñado un papel muy importante que procedió incluso la reforma del artículo 50 de la Constitución, incorporó la legitimación a cargo de cualquier persona para ejercer la defensa del ambiente. Antes de este cambio a la Carta Fundamental, ya la Sala había emitido resoluciones en que afirmaba que cuando de la protección jurídica del ambiente se trata, la legitimación de los particulares para

---

<sup>95</sup> Sala Constitucional, Voto 3260 de las 11:25 hrs del 30 de octubre de 1992. Recurso de amparo de M.H.H. y otros contra Ministerio de Salud.

actuar judicialmente y lograr la aplicación de las normas que tienen esa finalidad o bien, debe reconocerse. (Voto 3705-93<sup>96</sup>). Asimismo en la resolución 2233-93<sup>97</sup> indicaba que la preservación y protección del ambiente es un derecho fundamental, que daba cabida a la legitimación para acudir a la vía de amparo.

Esta preocupación se hace evidente en la resolución 6240-93<sup>98</sup>, en donde al pronunciarse sobre la consulta legislativa previa a la aprobación del Proyecto de Hidrocarburos, la Sala Constitucional se pronuncia expresamente sobre la obligación del legislador de contemplar normas relacionadas con la protección del ambiente.

“El artículo 26 del Proyecto, no exige a la Administración Pública estudios técnicos en materia ambiental que garanticen a los costarricenses que su derecho a un ambiente sano no será perturbado o conculcado por la actividad de exploración y explotación de los recursos naturales hidrocarburos, de previo a otorgar la concesión a una persona física o jurídica privada. En su lugar el Proyecto escoge la vía inversa, otorgar la concesión y luego exigir los estudios sobre el efecto que esas actividades producirán en el ambiente. Pero lo más grave es que no se prevé una consecuencia directa del incumplimiento de esas exigencias, dejando a merced del libre arbitrio de los funcionarios competentes, la decisión sobre el punto. Estima la Sala que el tema debe ser analizado desde la perspectiva constitucional en aras de garantizar la protección del derecho a un ambiente sano ampliamente reconocido y protegido por esta jurisdicción y expresamente contemplado por el artículo 89 de la Constitución que establece:

“Entre los fines culturales de la República están proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico de la Nación y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico”

El término “bellezas naturales”, era el empleado al momento de promulgarse la Constitución (7 de noviembre de 1949) que hoy se ha desarrollado como una especialidad del derecho, el derecho ambiental que reconoce la necesidad de preservar el entorno no como un fin cultural únicamente, sino como una necesidad vital de todo ser humano. En este sentido, el concepto de un derecho al ambiente sano supera los intereses recreativos o culturales, que

<sup>96</sup> Sala Constitucional, Voto 3705 de las 15 hrs del 30 de julio de 1993. Recurso de amparo de C.R.M.CH. contra Ministerio de Salud y la Municipalidad de Santa Ana.

<sup>97</sup> Sala Constitucional, Voto 2233 de las 9:36 hrs del 28 de mayo de 1993. Recurso de amparo de O.H.R. contra MIRENEM y otro.

<sup>98</sup> Sala Constitucional, Voto 6240 de las 14 hrs del 26 de noviembre de 1993. Consulta legislativa de constitucionalidad formulada por la Asamblea Legislativa al Proyecto de Ley de Hidrocarburos.

también son aspectos importantes de la vida en sociedad, sino que además constituye un requisito capital para la vida misma. De esta segunda visión del tema ambiental, se hace posible revestir a los derechos individuales clásicos de las condiciones necesarias para su pleno disfrute y ejercicio, en especial del derecho a la vida particularmente reforzado por nuestro artículo 21 constitucional, que la declara inviolable. Así, de la necesidad de disfrutar plenamente de los derechos humanos, surgen normas directamente derivadas de las fundamentales - entendidas como las ya consagradas en el texto Constitucional – que operan como condiciones instrumentales para su preservación y ejercicio. Por ello las condiciones necesarias para la protección de los derechos fundamentales, se constituyen en verdaderos derechos independientes y exigibles con autonomía de aquellos.

Por ello podemos afirmar que del derecho a la vida y de la obligación estatal de “proteger las bellezas naturales” contenidas en los artículos 21 y 89 de la Constitución, surgen otros derechos de obligada protección e igual rango como son los de la salud y a un ambiente sano, en ausencia de los cuales o no sería posible el ejercicio de los primeros o su disfrute se vería severamente limitado”<sup>99</sup>.

Podemos observar en esta resolución como a partir de una disposición constitucional de alcance muy limitado, la del artículo 89, se efectúa una interpretación sistemática que lo asocia con el derecho a la vida, contemplado en el artículo 21, teniendo como resultado un acabado concepto de protección del ambiente.

Como puede verse, a nivel de control normativo, ya sea por la vía de la acción directa de inconstitucionalidad o la vía preventiva de la consulta, la Sala ha mantenido una posición muy

---

<sup>99</sup> En esta dirección los votos: Sala Constitucional, voto 6240 de las 14 hrs del 26 de noviembre de o de 1993. Consulta legislativa facultativa de constitucionalidad en torno al proyecto de Ley de Hidrocarburos y Sala Constitucional, voto 131 de las 12 hrs del 7 de enero de 1994. Recurso de amparo de EBL contra el Concejo Municipal de Desamparados y otros.

clara en defensa del derecho al ambiente como lo podemos analizar en la resolución 1394-94<sup>100</sup>, dictada en el trámite de consulta de constitucionalidad de la reforma al artículo 50 de la Constitución. En este voto la Sala indica que:

“En cuanto al fondo del asunto, la Sala dada la importancia que sin duda tiene la reforma, considera oportuno reiterar algunas consideraciones ya externadas en diferentes sentencias, reconociendo el derecho que tiene todo ser humano a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”.

En el mismo voto la Sala también expresó:

“Al lado del conjunto de principios que la Constitución dedica a las relaciones económicas, debe situarse una serie de disposiciones de no menos trascendencia encaminadas a asegurar una protección básica a la vida humana considerada como valor en sí, al margen que se haga de los recursos humanos en atención a fines políticos o económicos. Se da así entrada a una nueva dimensión de las garantías constitucionales, cuyo núcleo esencial se haya en la protección de la libertad personal, y de los demás derechos fundamentales vinculados de diversas maneras a esa libertad y que se manifiesta, ante todo, en un conjunto de reglas generales tendientes a crear una situación ambiental que facilite, lo más posible, el ejercicio de las libertades y el goce de los derechos fundamentales. Al lado del conjunto de principios que la Constitución dedica a las relaciones económicas, debe situarse una serie de disposiciones de no menos trascendencias encaminadas a asegurar una protección básica a la vida humana considerada como valor en sí, al margen que se haga de los recursos humanos en atención a fines políticos o económicos. Se da así entrada a una nueva dimensión de las garantías constitucionales, cuyo núcleo esencial se haya en la protección de la libertad personal y de los demás derechos fundamentales vinculados de diversas maneras a esa libertad y que se manifiesta, ante todo, en un conjunto de reglas generales tendientes a crear una situación ambiental que facilite, lo más posible, el ejercicio de las libertades y el goce de los derechos fundamentales”.

Unida a esta perspectiva individual se aprecia una visión social del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, veamos:

Se debe tomar en consideración que la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo económico no son desafíos independientes. El desarrollo no puede subsistir en un ambiente de deterioro de la base de recursos y no se puede proteger cuando los planes de crecimiento constantemente hacen caso omiso de ello. Es preciso optar por el desarrollo sostenible, el cual satisface las necesidades del presente sin comprometer nuestra capacidad para hacer frente a las del futuro. Se trata, en consecuencia, de una

---

<sup>100</sup> Sala Constitucional, Voto 1394 de las 15:21 hrs del 16 de marzo de 1994. Consulta Preceptiva de Constitucionalidad del Directorio de la Asamblea Legislativa sobre el proyecto de Reforma al artículo 50 de la Constitución Política.

política cuyo núcleo es una planificación a largo plazo a través de políticas estatales, las cuales deben cumplir con todos los requisitos exigidos por las normas existentes y que, lógicamente, en este campo deben ser vistos con criterios restringidos, pues si se destruyen o se dañan los recursos naturales por una decisión precipitada o bien cuando las condiciones requeridas no son cumplidas, el desarrollo económico, social y político se afectará y decaerá, trayendo como consecuencia lógica la pérdida de la calidad de vida del ciudadano y, por ende, la pérdida de una riqueza invaluable que bondadosamente la Naturaleza nos ha regalado. Este desarrollo significa reconocer que si deseamos tener acceso continuo a los recursos que posibilitan la vida y si hacemos expandir los beneficios del progreso industrial, tenemos que estar conscientes de las implicaciones y limitaciones que supone tomar ese derrotero.

- Si bien es cierto, el fundamento del potencial humano es la salud física, debemos recordar que la salud y, en consecuencia, la preservación de las especies vivas sólo es posible en solidaridad. En términos generales, la salud es, innegablemente, importante ya que es la base para establecer una sociedad justa y productiva, y es la piedra angular para que se puedan desarrollar las potencialidades que tienen las personas de realizarse a plenitud, individual y socialmente.

Una población enferma no puede aprender, trabajar, ni desarrollarse; salud es, pues, un estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.

Asimismo, la búsqueda de soluciones efectivas a los complejos problemas de salud debe extenderse más allá del intento de reducir el riesgo de enfermedad y muerte. Las condiciones que es preciso mejorar para que las personas puedan realizarse al máximo, tanto física como intelectualmente, comprenden desde la protección del ambiente, salud ocupacional y vivienda decente hasta la atención materno infantil, protección a los alimentos, buenas prácticas nutricionales y educación sanitaria. Por tanto, la salud se convierte en una categoría social de naturaleza global y el sector salud es un macrosector social. La salud se considera, entonces, como el resultado del desarrollo orientado hacia las necesidades de la población y, como tal, es indispensable para mejorar los indicadores básicos del desarrollo propiamente dicho. La convicción de que el derecho a la salud es un derecho humano digno de reconocimiento, ya sea en el plano nacional o en el internacional, se encuentra estrechamente vinculada a la idea de que todo ser humano es sujeto de derechos fundamentales civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y que es deber de todos los gobiernos proveer al goce de los mismos. De lo dicho hasta ahora se desprende que la preservación de la salud debe ser enfocado en beneficio de la colectividad nacional y no desde un punto de vista estrictamente regional, ya que en cuanto a estos temas se refiere, los problemas que de ello se derivan dejan de tener perspectivas meramente locales, porque los mismos trascienden dicha esfera y van incluso más allá de las fronteras nacionales.<sup>101</sup>

También en el voto 5906 de 1999 la Sala se ocupa de hacer una relación del derecho al ambiente con los derechos al trabajo y a la libertad de empresa.

---

<sup>101</sup> Sala Constitucional, Voto 4423 de las 12 hrs del 7 de setiembre de 1993. Recurso de amparo de VVS y otro contra Presidente de la República y otros.

IV.- Debe considerarse que los derechos a la vida y a la salud, así como el derecho a gozar de un ambiente sano, están todos garantizados a nivel fundamental en la Carta Magna, de modo que cualquier criterio económico que se quiera aplicar en un caso concreto debe ceder en importancia ante los primeros. Desde esa perspectiva, el ejercicio de los derechos al trabajo y a desarrollar una actividad productiva, necesariamente debe enmarcarse dentro del respecto a otros derechos fundamentales como lo el derecho a un ambiente sano y el derecho a la salud. El artículo 50 de la Constitución Política señala claramente que el Estado debe garantizar, defender y preservar el derecho de los habitantes del país a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. La acción garantizadora que debe llevar adelante el Estado implica velar por la existencia de condiciones que permitan el surgimiento de espacios vitales ambientalmente puros; la acción preservadora conlleva el impedir que las actividades que habitual y normalmente se desarrollan en esos espacios vitales desmejoren las condiciones ambientales de los mismos; la acción defensora implica impedir toda actividad que, realizada más allá de los parámetros de normalidad de la vida cotidiana, afecte decididamente la calidad del ambiente. La acción que la Constitución Política impone al Estado frente a los focos de contaminación ambiental es multidireccional y definitivamente activa, absolutamente intolerante frente a situaciones que amenazan o afectan las condiciones ambientales óptimas que están garantizadas por ella misma a los habitantes. Desde esta perspectiva no es permitido a la autoridades públicas hacer concesiones o conceder prórrogas para que se continúe afectando el medio ambiente, aún y cuando ello se haga con miras a traer beneficios económicos a una zona geográfica determinada. En el caso concreto está fuera de toda duda el hecho de que la empresa Aquacorporación Internacional se ha constituido en un foco importante de desarrollo en el cantón de Cañas, generando más de cuatrocientos empleos directos y constituyéndose en fuente importante de ingresos por concepto de impuestos tanto a la administración central como al gobierno municipal del cantón. Así ha sido reconocido expresamente por la Municipalidad de Cañas la que ha manifestado su apoyo a la operación de la citada empresa, considerando especialmente la significación económica que esta tiene para la región. Es evidente también que en atención posiblemente a esa característica de la empresa, tanto la Municipalidad de Cañas, como el Ministerio de Salud y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados han actuado de forma pasiva frente a la problemática ambiental producida por el funcionamiento de la planta procesadora de tilapia, pues no han actuado de forma decidida y enérgica para que se suspendan las causas contaminantes que se generan de ese proceso productivo. En lo que respecta a la Municipalidad de Cañas, por consideración a criterios de beneficio económico y social para los habitantes del cantón, se ha manifestado decididamente en favor de que se autorice la continuación de las actividades de la empresa Aquacorporación Internacional S.A., sin tomar en cuenta que esas operaciones en las condiciones en que se habían venido dando constituyeron un foco importante de contaminación ambiental, pues se vertían las aguas residuales con materias sólidas en lagunas de oxidación que no pudieron asimilar eficientemente tales descargas, provocando un deficiente funcionamiento del sistema de tratamientos de aguas residuales domésticas de esa localidad. Como señala el numeral quinto de la Ley de Construcciones vigente, las Municipalidades son las encargadas de que las ciudades y poblaciones reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad en sus vías públicas, edificios y construcciones: tal encargo deviene en una obligación de ineludible cumplimiento cuando se relaciona con el numeral 50 de la Constitución Política antes citado. No pueden en consecuencia las corporaciones municipales desatender el bienestar de los habitantes de su cantón, en aquellos aspectos que como el ambiente afectan la calidad de vida de las personas. Tampoco es atendible el criterio de contraponer, dándole mayor valor, cuestiones puramente económicas como es el ingreso per cápita de los habitantes al derecho de éstos a gozar de un ambiente sano: carece de sentido dirigir la

actividad estatal hacia la obtención de altos niveles de empleo sacrificando con ello la pureza del ambiente, pues sin lo segundo lo primero carece de valor. De allí que la Sala estime que la Municipalidad de Cañas ha actuado permisivamente, tolerando, y aún fomentando con sus declaraciones públicas, la operación de una empresa industrial cuyos residuos contaminan el ambiente, en especial el recurso hídrico, en aras de mantener un supuesto bienestar social que se limita al aspecto económico y deja lado cuestiones aún más fundamentales. ...

La Sala Constitucional también ha hecho eco de diversas declaraciones de principios sobre el tema ambiental formuladas en el ámbito internacional, que sientan pautas orientadas sobre las políticas que deberán emitirse en los Estados. En este sentido la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 1992, es un elemento importante de consulta ya que contiene una serie de principios básicos para orientar el desarrollo sostenible. Es importante indicar que en el fallo 5893-95<sup>102</sup>, la Sala reafirma los principios que contiene la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y el Desarrollo de decir que en esta Declaración:

“...entre otras cosas, quedó establecido el derecho soberano de los estados a definir sus políticas de desarrollo. Se enuncia también, el principio precautorio ( principio 15 de la Declaración de Río), según el cual, “con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados Unidos deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”. De modo que, en la protección de nuestros recursos naturales, debe existir una actitud preventiva, es decir, si la degradación y el deterioro deben ser minimizados, es necesario que la precaución y la prevención sean los principios dominantes, lo cual nos lleva a la necesidad de plantear el principio “in dubio pro natura” que puede extraerse, analógicamente, de otras ramas del Derecho y que es, en un todo, acorde con la naturaleza”.

...No debe perderse de vista que el suelo, el agua, el aire, los recursos marinos, costeros y minerales, los bosques, la diversidad biológica y el paisaje conforman el marco ambiental sin el cual las demandas básicas como espacio vital, alimentación, energía, vivienda, sanidad y recreación serían imposibles. De igual modo, nuestra economía también esta íntimamente ligada al estado del ambiente y de los recursos naturales, así, por ejemplo, tanto la generación de divisas por explotación agrícola y turística, como el éxito de importantes inversiones e infraestructuras dependen, en última instancia, de la conservación de aquellos. Por lo anterior, el Derecho Ambiental no debe asociarse solo con la naturaleza, pues ésta es únicamente parte del ambiente. La política de protección a la naturaleza se vierte también sobre otros aspectos como la protección de la caza, de los bosques, de los parques naturales y de los recursos naturales. Se trata, entonces, de un concepto macroambiental, para no dejar conceptos importantes por fuera y así lograr unificar el conjunto jurídico que denominamos Derecho Ambiental”.

---

<sup>102</sup> Sala Constitucional, Voto 5893 de las 9:48 hrs del 27 de octubre de 1995. Acción de Inconstitucionalidad de G.C.D. y otro contra Ley 7174 decreto 19971-MIRENEM.

### **a) EL DERECHO A UN AMBIENTE SANO Y LAS LIMITACIONES AL CONCEPTO DE DERECHO ABSOLUTO DE LA PROPIEDAD EN ARAS DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL**

El derecho a un ambiente sano ha sido respetado como un derecho fundamental, que ha contado con protección, a punto de que se pueden determinar limitaciones al concepto de derecho absoluto de la propiedad en aras de la protección ambiental.

Estas interpretaciones de bienes privados en origen de interés público y propiedad conformada en el caso del tema ambiental adquieren gran relevancia principalmente a la ley de la necesidad de tomar medidas de protección de ciertos recursos naturales, que se convierten en necesarios para garantizar la supervivencia de las especies. A esta visión se ha sumado gran cantidad de acuerdos internacionales que establecen regulaciones generales de protección de recursos naturales, al ambiente natural y cultural. Se pretende proteger y conservar paisajes de incomparable belleza, regiones y objetos naturales de interés estético o valor histórico o científico que eventualmente sirvan al ser humano. Se busca delimitar zonas de gran riqueza natural, que se destinen únicamente a la investigación, el solaz o la educación del público, sin que medie explotación comercial. Igualmente se persigue salvar de la destrucción nuestro pasado cultural y arqueológico.

### **b) FUNCIÓN ECOLÓGICA DEL DERECHO DE PROPIEDAD**

La Sala reconoce en el voto 5893-95 que el derecho de propiedad ha debido evolucionar para ajustarse a las necesidades socioeconómicas y también ambientales, como sucede con las

regulaciones que se han establecido para la protección del recurso forestal, que vienen a limitar el derecho a la propiedad, para actuar dentro de determinadas condiciones, como por ejemplo el manejo del bosque bajo los lineamientos de un plan de manejo. Esto se ha reflejado muy claramente en algunas resoluciones del Tribunal Constitucional, por ejemplo cuando afirma:

“Modernamente, en tratándose del recurso forestal, se habla de la función ecológica de la propiedad, es decir, que este instituto jurídico debe orientarse al cumplimiento de una función de protección ecológica que, lógicamente, impone limitaciones a ese derecho, toda vez que esa función de protección no puede ser efectiva si no se admite una serie de limitaciones a la propiedad, las que pueden entenderse como aquellas limitaciones o regulaciones que no pueden ir más allá de cierto límite, ya que, de lo contrario, harían nugatorio el ejercicio del derecho de propiedad. A contrario sensu, si se pueden establecer limitaciones en el tanto y en el cuanto el administrado pueda ejercer los atributos esenciales del derecho de propiedad, dentro de determinadas condiciones”.

“Por otro lado, conviene advertir que, a nivel mundial existe, la tendencia a considerar que el ambiente y la ecología, no son un interés de una región, de un país o de un continente en particular, sino que son intereses universales en la medida en que lo que se haga a favor o en contra de la naturaleza en un país o región, afecta también al resto de la tierra. Esto es lo que justifica básicamente algún tipo de limitación a la propiedad privada en aras de la defensa del ambiente, principio éste - que contienen los artículos 45 y 50 de la Constitución Política - con el que se pretende un equilibrio entre conservación y producción, ambos intereses sociales. Por tales razones, se incluyen, dentro del criterio de propiedad del referido numeral 46, en relación con el 60, ambos constitucionales, la propiedad forestal, la propiedad agraria, la propiedad ecológica, la propiedad ambiental, etc, todas con asidero constitucional en los citados artículos y con una específica regulación y naturaleza jurídica”.

## **2. LAS LIMITACIONES AL SUELO Y LA PROPIEDAD FORESTAL.**

En el ámbito de la protección del recurso forestal la legislación ha venido a establecer una serie de limitaciones que, como era de esperarse, han generado cuestionamientos por parte de los particulares. En reiteradas ocasiones se ha cuestionado las disposiciones de la Ley Forestal por estimarse contrarias al principio de inviolabilidad del derecho de propiedad que otorga el artículo 45 de la Constitución Política ya que se le imponen limitaciones a la propiedad,

reduciendo su legítimo atributo y derecho de propietario, impidiéndole decidir sobre la misma ya que está afectada al Régimen Forestal.

Al respecto la Sala Constitucional ha mantenido una posición que se ha reiterado, en que se establece que el recurso forestal se protege para garantizar la integridad del ambiente natural.

En la sentencia 2902-96<sup>103</sup>, sobre las regulaciones de la Ley Forestal la Sala indica que existen dos tipos de limitaciones:

“...las de tipo general, que afectan a todos los propietarios de bosques y terrenos de aptitud forestal y las que afectan a los propietarios sometidos a los planos de manejo establecidos por la Dirección General Forestal.

En cuanto a las limitaciones generales, debe tenerse en cuenta, ante todo, que el bien jurídico que protegen es el “recurso forestal”, término que significa “... la protección y preservación de la integridad del medio ambiente natural”, de conformidad con lo dicho por esta Sala en sentencia número 2233-93... bien jurídico que existe en las zonas afectadas por la ley impugnadas, y que es reconocido en la legislación internacional, en las leyes especiales dictadas al efecto – tratados internacionales de la materia – como en los textos de las cartas políticas. En este sentido, el artículo 68 de la Constitución Política se refiere a la “explotación racional de la tierra”, constituyendo un principio fundamental su protección en virtud de lo establecido en el artículo 50 constitucional, que dice:” El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes”.

La Sala ha mantenido una posición activa en lo tocante a la protección de los recursos naturales, llegando incluso a exigir la Administración Pública el cumplimiento de medidas previas a la disposición de bienes con vocación forestal. Por ejemplo en el amparo con el voto 367-96<sup>104</sup>. Encontramos que los recurrentes interponen el recurso contra el Instituto de Desarrollo Agrario y el Ministerio del Ambiente y Energía porque estiman que con la

---

<sup>103</sup> Sala Constitucional, Voto 2902 de las 9:54 hrs .del 14 de junio de 1996. Acción de inconstitucionalidad de F.E.S. contra Ley 4465.

<sup>104</sup> Sala Constitucional, Voto 367 de las 11:21 hrs del 19 de enero de 1996. Recurso de Amparo de A.M.S. contra Instituto de Desarrollo Agrario y otro.

parcelación de la finca Sábalo ubicada en las márgenes del Río Savegre, para la explotación agrícola, pone en peligro los recursos naturales y arqueológicos de la zona. Reclaman que ambas Instituciones en este caso se han abstenido de proveer a la necesaria protección del ambiente. El Ministerio del Ambiente y Energía manifestó que en un estudio realizado por uno de sus funcionarios se afirma el valor ecológico de la finca Sábalo, por lo que sus esfuerzos se han dirigido a intentar traspasar el inmueble al Ministerio para que la finca pase formalmente a ser patrimonio forestal del Estado.

En este fallo, la Sala Constitucional expresa:

"Es importante indicar que en relación con la existencia de una amenaza real y cierta a los recursos naturales y arqueológicos de la zona donde se ubica la finca Sábalo, la Sala cuenta con elementos suficientes para considerar, en primer término que efectivamente existen tales recursos, los cuales no han sido adecuadamente ubicados y clasificados (...), que el Instituto de Desarrollo Agrario ha procedido a la parcelación del inmueble sin tomar las medidas necesarias para proteger de manera efectiva y eficiente los recursos ecológicos y culturales del lugar. En ese sentido, se tiene por demostrado que el Instituto ignoró lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley Forestal que obliga a todo organismo público, exceptuando los bancos estatales a someter a consideración de la Dirección General Forestal, los terrenos de su propiedad que vayan a ceder o enajenar por cualquier título, con el fin de que la Dirección establezca si cuentan con aptitud forestal, caso en el cual quedarán automáticamente incorporados al patrimonio forestal del Estado. Asimismo se observa que a pesar de que en el informe que el Instituto suministra a la Sala manifiesta que no se cuenta con un inventario de los recursos naturales (flora y fauna) de la zona (...) y que otro estudio revela que existen bienes culturales pero tampoco se ha determinado exactamente su ubicación (...) se procedió sin contar con información suficientes para la adecuada protección de esos recursos, a parcelar la finca sin que se hubiesen previsto las medidas necesarias para evitar que con la actividad de explotación agrícola que se pretende desarrollar, se degrade el ambiente y se extingan los recursos existentes. En ese sentido, considera la Sala que el parcelar el inmueble con fundamento únicamente en un estudio preliminar de suelos, sin que a ese momento se contara con los correspondientes estudios, especializados sobre la situación del recurso forestal y arqueológico del lugar, constituye una amenaza cierta y actual a la conservación del ambiente, que infringe por ese motivo lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución. **Debe recordarse que todo organismo público está obligado a velar por los bienes naturales y culturales del país, en ese sentido se tiene que deben proveer a su conservación y desarrollo con medidas que efectivamente garanticen esos fines, todo lo cual deben realizarlo, sin dejar de cumplir las funciones para las que fueron creados. En virtud de que el Instituto de Desarrollo Agrario ha puesto en peligro los recursos naturales y culturales de la finca Sábalo, sin haber determinado**

**previamente por medio de los estudios que sean necesarios la ubicación precisa de esos bienes y la importancia biológica y arqueológica de la zona, procede declarar con lugar el recurso con las consecuencias que se dirán** "(subrayado no es del original)

En el Voto 5893-95<sup>105</sup> se reafirma que las limitaciones a la propiedad privada en aras de la protección del ambiente y " en específico, del recurso forestal no solo son, de por sí, razonables, sino que son constitucionalmente viables, además de constituir una obligación para el Estado su protección y explotación racional. De allí debe examinarse si la Ley Forestal contiene limitaciones a la propiedad privada y si ésa fueron acordadas con cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 45 constitucional. Tanto el artículo 45 de última cita como el 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos admiten la posibilidad de limitar la propiedad privada por motivos de interés público... De la simple lectura de la Ley Forestal No.7174 se desprende que éste, efectivamente, impone una serie de limitaciones a la propiedad privada".

La resolución 7020-95<sup>106</sup> es de gran importancia ya que viene a establecer la posibilidad de que mediante Decreto se precisen los alcances de las limitaciones en materia forestal establecidas previamente por el legislador. Retomando la posición ya analizada anteriormente sobre la relatividad de la reserva de ley. La Sala rechaza la tesis de que constituyen delegación de poderes:

"... las limitaciones que la Ley Forestal establece en relación a la propiedad privada lo son mediante el procedimiento establecido en la propia Constitución Política, es decir, mediante votación calificada, y en este caso, no solo en el tercer debate, sino en el primero y segundo - según consta en el expediente legislativo que se tuvo a la vista para resolver esta acción, por lo que no puede alegarse que las mismas son establecidas mediante decreto por la Dirección General Forestal, como alega el accionante, sino que la competencia de esta Instituto únicamente se refiere a la determinación de las zonas geográficas que tienen aptitud forestal y la concesión de los permisos de utilización de las zonas protegidas entre los que se incluyen los permisos de tala de árboles, es decir se trata de funciones que pretenden concretizar lo dispuesto en la ley impugnada, las cuales son propias de una entidad administrativa, por lo que resultan conformes con las competencias encomendadas al Poder Ejecutivo por la propia Constitución Política. La

<sup>105</sup> Sala Constitucional, Voto 5893 de las 9:48 hrs del 26 de octubre de 1995. Acción de Inconstitucionalidad de G.C.D. contra Ley 7174 y decreto 19971.

<sup>106</sup> Sala Constitucional, Voto 7020 de las 18 hrs del 21 de diciembre de 1995. Acción de Inconstitucionalidad de A.R.B. contra Ley 7174.

delegación de funciones que correspondan a la competencia legislativa, por cuanto no se trata de la aprobación de normas con carácter de ley, sino de actos administrativos propios de la Administración Pública, para hacer efectivo el contenido de una legislación emitida, conforme se señaló de acuerdo a la aprobación legislativa reforzada que exige en la materia la Constitución Política".

Resulta interesante destacar además que en esta materia la Sala Constitucional ha mantenido una interposición particular sobre la figura del silencio positivo, llegando a descartar la aplicación de ese instituto cuanto se trata de la obtención de permisos forestales. En este sentido el voto 6836-93<sup>107</sup>:

"Si sobre la finca cuya explotación forestal pretenden los recurrentes existe un conflicto sobre el mejor derecho de propiedad, según se desprende del informe rendido bajo juramento y del expediente administrativo a él acompañado, no puede entenderse, como lo aducen los interesados, que haya operado el silencio positivo en cuanto a la solicitud de renovación del permiso de explotación a ello concedido, ya que las compañías recurrentes no contaban con todos los requisitos necesarios para su otorgamiento, al haber surgido conflicto sobre la titularidad del inmueble, y aquel solo puede surgir ante la inercia de la Administración, si el petente ha cumplido con todos los requisitos para su otorgamiento, lo que no sucede en este caso. Por lo demás, ya está Sala.... Dijo que la protección y preservación de la integridad del medio ambiente natural, dentro del cual se encuentra la riqueza forestal, es un derecho fundamental, de modo que no puede entenderse que el silencio positivo opere simplemente por el transcurso del plazo dentro del cual la Administración debió pronunciarse sobre el permiso de explotación forestal, sin que lo hiciera, pues ello implicaría poner en inminente peligro el patrimonio forestal de país al permitirse, por esa vía, su explotación irracional e indiscriminada. Asimismo, aún cuando la riqueza forestal que las empresas gestionantes pretenden aprovechar se encuentre dentro de un inmueble cuya titularidad les pertenezca, en su caso, a quella tiene una serie de limitaciones impuestas por la Ley Forestal vigente... por lo que aprovechamiento no queda a la libre disposición del propietario ni constituye un derecho adquirido o una situación jurídica consolidada, sino que debe hacer de conformidad con las regulaciones legales y reglamentarias aplicables l caso. Así las cosas, no estima esta Sala que la negativa de la Administración recurrida a prorrogar el contrato de explotación forestal otorgado con anterioridad a las recurrentes sea arbitrario o violatorio de los derechos fundamentales de éstas y cualquier disconformidad con lo resuelto es un asunto de mera legalidad que, como tal, debe ser discutido, no en esta vía, sino ante la legal correspondiente. En consecuencia el recurso resulta improcedente y así debe declararse".

---

<sup>107</sup> Sala Constitucional, Voto 6836 a las 8:54 hrs del 24 de diciembre de 1993. Recurso de amparo interpuesto por PORTICO S.A. y TECNOFOREST del NORTE contra el Ministro de Recursos Naturales, Energía y Minas.

Esta posición de la Sala parece reflejada en la redacción del artículo 4 de la Ley Forestal,<sup>108</sup> donde expresamente se indica que: En materia de recursos naturales no operará el silencio positivo contemplado en los artículos 330 y 331 de la Ley de Administración Pública<sup>109 y 110</sup>.

## TITULO SEGUNDO:

### LA PLANIFICACIÓN URBANA EN LAS SENTENCIAS DE LA SALA CONSTITUCIONAL:

Como se hizo ver en el primer capítulo del título anterior. El tema de la planificación urbana reúne varios puntos de interés; en el campo legal se mezclan una serie de principios, entre los que están la libertad privada, en relación con las potestades públicas y las regulaciones sociales que requieren contar con precisiones determinadas a fin de lograr la mejor armonía y provecho de la planificación. Como afirma el autor español Luciano Parejo "La historia del

<sup>108</sup> Ley Forestal No. 7575 de 5 de febrero de 1996, reformada por leyes Nos. 7609 de 11 de junio de 1996, 7761 de 2 de abril de 1988 y 7788 de 30 de abril de 1998.

<sup>109</sup> Ley General de la Administración Pública, No. 6227, **Colección de Leyes y Decretos: Año: 1978 Semestre: 1 Tomo: 4 Página: 1403:**

Artículo 330: 1.El silencio de la Administración se entenderá positivo cuando así se establezca expresamente o cuando se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela. 2. También se entenderá positivo el silencio cuando se trate de solicitudes de permisos, licencias y autorizaciones.

Artículo 331: 1. El plazo para que surja el silencio positivo será de un mes, a partir de que el órgano reciba la solicitud de aprobación, autorización o licencia con los requisitos legales. 2. Acaecido el silencio positivo no podrá la administración dictar un acto denegatorio de la instancia, ni extinguir el acto sino en aquellos casos y en la forma previstos en la ley.

<sup>110</sup> No obstante, la posición de la Sala y el texto expreso del artículo 4 de la Ley Forestal en torno a la no procedencia de la aplicación de la figura del silencio positivo en materia de recursos naturales, corre peligro con la promulgación reciente de la ley 8220, denominada Ley de **Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos**, que en su artículo 7 regula el silencio positivo sin hacer excepción alguna, ni siquiera en materia ambiental. Reza dicho artículo: "Artículo 7º **Procedimiento para aplicar el silencio positivo**. Cuando se trate de solicitudes para el otorgamiento de permisos, licencias o autorizaciones, vencido el plazo de resolución otorgado por el ordenamiento jurídico a la Administración, sin que esta se haya pronunciado, se tendrán por aprobadas. Producida esta situación, el interesado podrá: a) Presentar una nota a la Administración donde conste que la solicitud fue presentada en forma completa y que la Administración no la resolvió en tiempo. La Administración deberá emitir, al día hábil siguiente, una nota que declare que, efectivamente, el plazo transcurrió y la solicitud no fue aprobada, por lo que aplicó el silencio positivo o bien b) Acudir ante un notario público para que certifique, mediante acta notarial, que la solicitud fue presentada en forma completa y que la Administración no la resolvió en tiempo."

urbanismo implica, desde el punto de vista jurídico, la historia de la evolución de la institución capital en la ordenación del uso, disfrute y disposición de bienes inmuebles, la propiedad. El urbanismo se plantea como la ordenación del territorio (urbano y no urbano) sobre la base de ámbitos regionales (culturales, económicos, históricos y geográficos)<sup>111</sup>

La planificación urbana conlleva al planteamiento del rescate, protección y preservación de áreas especiales, relacionadas con la protección del ambiente, de la historia, del patrimonio cultural o artístico. Estas preocupaciones se reflejan muy claramente en las disposiciones urbanas que determinan ciertas áreas de protección de mantos acuíferos, de zonas verdes para recreación, de protección de edificios históricos, de definición de zonas industriales, planeamiento vial, etc. En fin, incluye una gran variedad de aspectos orientados a que la vida en sociedad se ajuste a una calidad de vida en armonía con la naturaleza.

El papel del Estado consiste en definir los parámetros de la planificación urbana a través de un Plan Regulador, que establece una zonificación, un fraccionamiento y urbanización, el mapa oficial, etc. Se busca cumplir con la mejor disposición de lo habitado, garantizando condiciones adecuadas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En Costa Rica se otorga al gobierno local la iniciativa del ordenamiento urbano, buscando a su vez una estrecha coordinación y colaboración con los habitantes del municipio.

Teniendo en cuenta estas ideas básicas, se propone este título destacar los alcances de la jurisprudencia constitucional en materia de planificación urbana.

Así el primer capítulo se ocupa del estudio del trato otorgado por la Sala en sus resoluciones al tema de la propiedad urbanística, de las limitaciones urbanísticas a la propiedad y a los planes reguladores como expresión legal de la planificación urbana. Dentro del cometido de

---

<sup>111</sup>110 Ver PAREJO, *op cit.*, P.21..

este capítulo figura el tema de los bienes demaniales urbanísticos, uno de los bienes jurídicos más relevantes dentro de los tutelados por el derecho urbanístico.

Complementa este planteamiento de las líneas jurisprudenciales rescatadas, y de las precisiones e imprecisiones detectadas, el tema del debido proceso urbanístico, expresado en la realización del principio constitucional de la intangibilidad de los actos propios y el de los intereses difusos como llave de acceso a la jurisdicción constitucional para la protección de los bienes jurídicos preservados por el derecho urbano.

## **CAPITULO PRIMERO: DESARROLLO JURISPRUDENCIAL EN RELACION CON LA PROPIEDAD URBANA.**

Pretende este capítulo abarcar las principales sentencias de la Sala Constitucional acerca de la propiedad urbanística como especie del derecho de propiedad, de las limitaciones urbanísticas a la propiedad -que lo definen como derecho- y a los planes reguladores como expresión legal de la planificación urbana e instrumento por excelencia para su desarrollo.

El tema de los bienes demaniales urbanísticos también será objeto de nuestra atención en este apartado. Atendiendo a que son parte de las limitaciones propias del derecho urbanístico y a que el desarrollo jurisprudencial de la Sala ha sido prolífero.

### **SECCION PRIMERA: LA REGULACIÓN DEL USO DE SUELO Y LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN URBANA.**

#### **A. ORGANIZACIÓN DEL URBANISMO EN COSTA RICA:**

La Sala ha abordado en su jurisprudencia el tema de la organización del urbanismo en Costa Rica, señalando las principales competencias existentes en este campo.

Las autoridades administrativas a cargo de la planificación urbana territorial en Costa Rica son las municipalidades, la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Ministerio de Planificación y Política Económica..

La Sala Constitucional interpretando la legislación sobre el derecho Urbanístico ha precisado que la organización administrativa del urbanismo en Costa Rica, está a cargo de la Dirección de Urbanismo - adscrita al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo - y del Ministerio de Planificación y Política Económica. Estos son los órganos encargados de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y de determinar las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas. Esto sería a nivel general, o de políticas.

La Dirección de Urbanismo funciona, a su vez, como órgano asesor de las municipalidades a los efectos de preparar, aplicar y modificar el Plan Regulador municipal o local y sus Reglamentos antes de su adopción definitiva.

En el voto 6706-93<sup>112</sup> la Sala informa al respecto:

III).- Dentro de lo que puede denominarse la organización administrativa del urbanismo en nuestro país, la Dirección de Urbanismo -adscrita al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo- y la Oficina de Planificación (hoy día Ministerio de Planificación y Política Económica) son los órganos encargados de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, a través del cual, se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas.- Dicho Plan -que concretamente es elaborado por la Dirección y propuesto por la Junta Directiva del Instituto- debe incluir estudios técnicos sobre el factor de población con proyecciones de crecimiento a nivel nacional, regional y urbano, sobre el uso de la tierra con planes sobre la extensión y formas de aprovechamiento de las porciones requeridas para desarrollo urbano, el desarrollo industrial, vivienda y renovación urbana, servicios públicos y ubicación en general de los proyectos sobre transportes, entre otros.- Además, la Dirección de Urbanismo funciona como órgano asesor de las municipalidades a los efectos de preparar, aplicar y modificar el Plan Regulador municipal o local y sus Reglamentos antes de su adopción definitiva.- Sin

---

<sup>112</sup> Sala Constitucional, Voto 6706 de las 15:21 hrs del 21 de diciembre de 1993. Acción de inconstitucionalidad de F.J.U.V. contra Reglamento de Zonificación de Ciudad Quesada, Ley de Planificación urbana y acuerdo de la Municipalidad de San Carlos.

embargo, lo expuesto debe entenderse 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 Plan Nacional de Desarrollo Urbano se elabore y ponga en práctica íntegramente por el Gobierno Central, sin la intervención directa de las municipalidades en esa materia.- Tal situación atenta no sólo contra los más elementales principios de la lógica y la conveniencia, habida cuenta de que se trata de los intereses particulares de cada cantón de la República, sino también contra los principios constitucionales del régimen municipal, establecido por nuestra Carta Fundamental en los artículos 168 a 175.-

## **B. LOS GOBIERNOS LOCALES Y LA PLANIFICACIÓN URBANA.**

### **1. LAS MUNICIPALIDADES COMO PRIMERAS RESPONSABLES DE LA PLANIFICACIÓN URBANA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.**

La Municipalidad es el ente administrativo encargado de las ciudades y demás poblaciones, de modo que reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, comodidad y belleza en sus vías públicas y en los edificios y construcciones que en terrenos de las mismas se levanten, sin perjuicio de las facultades que otras leyes conceden. El ente municipal tiene un papel muy importante en relación con la planificación urbana, ya que cada Municipalidad debe contar con un plan regulador y ejercer todos los controles sobre su jurisdicción.

Las Municipalidades, de acuerdo con la Ley, deben planificar y controlar el desarrollo urbano dentro de los límites de su jurisdicción. Esta competencia que se otorga a las Municipalidades debemos analizarla en punto a su complejidad. El ordenamiento urbano deviene en una actividad sumamente técnica y compleja. El planeamiento requiere contar con estudios sobre los suelos, las pendientes, etc. El control debe ser realizado en forma constante, ya que de otra manera existen violaciones a las disposiciones.

Surge la duda de si el ente Municipal es capaz de realizar estas labores encomendadas por la Ley, y que como veremos, es reafirmada por la Sala Constitucional como una garantía de su autonomía frente al poder central. Ante esta interrogante se ha planteado en la búsqueda de mecanismos que permitan fortalecer tanto al INVU, en su oficina de ordenamiento urbano - o a otro ente de competencia nacional - y a las Municipalidades para que se puedan alcanzar los objetivos de la Ley de manera que beneficie a la calidad de vida de las comunidades.

El artículo 15<sup>113</sup> de la Ley de Planificación Urbana otorga al gobierno municipal la competencia de planificar y controlar el desarrollo urbano dentro de sus límites territoriales. Para implantar un plan regulador contará con la ayuda de la Dirección de Urbanismo del INVU, que deberá revisar los planes reguladores y sus reglamentos antes de la aprobación por la Municipalidad.

La Sala Constitucional ha propugnado la prioridad del gobierno local respecto del ordenamiento territorial, pues en consonancia con lo dispuesto en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política y la Ley de Planificación Urbana la titularidad primaria en materia de planificación urbana corresponde a las municipalidades.

En el voto 6706-93<sup>114</sup> señaló en esa dirección:

II).- La Sala estima que la potestad atribuida a los gobiernos locales para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio sí integra el concepto constitucional de "intereses y servicios locales" a que hace referencia el artículo 169 de la Constitución, competencia que fue reconocida por la Ley de Planificación Urbana...

---

<sup>113</sup> "Artículo 15: 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 procederá 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."

<sup>114</sup> Sala Constitucional, Voto 6706 de las 15:21 hrs del 21 de diciembre de 1993. Acción de inconstitucionalidad de F.J.U.V. contra Reglamento de Zonificación de Ciudad Quesada, Ley de Planificación urbana y acuerdo de la Municipalidad de San Carlos.

El voto 5757<sup>115</sup> de 1994 agrega:

La planificación urbana, sea la elaboración y puesta en marcha de los planes reguladores, es una función inherente a las municipalidades con exclusión de todo otro ente público, salvo lo dicho en cuanto a las potestades de dirección general atribuidas al Ministerio de Planificación y a la Dirección de Urbanismo.-

...

IV).- Los artículos 15 y 19 de la Ley de Planificación Urbana por tanto no son inconstitucionales, ya que únicamente se limitan a reconocer la competencia de las municipalidades para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio mediante los reglamentos correspondientes, lo que no violenta los principios constitucionales invocados por el accionante: el de reserva de ley, pues siendo -como se dijo- la planificación urbana local una función inherente a las municipalidades en virtud de texto expreso de la Constitución, y estando fijados los límites del ejercicio de esa atribución en la Ley de Planificación Urbana, los Reglamentos o Planes Reguladores son desarrollo de esos principios; y los de propiedad y libre empresa, por cuanto no imponen en forma alguna restricciones a esos derechos, sino que simplemente otorgan la potestad de controlar la correcta utilización de los suelos y garantizar así un desarrollo racional y armónico tanto de los centros urbanos como de los comerciales, industriales, deportivos, etc. (ver además en el mismo sentido, las sentencias número 2153-93, de las nueve horas veintiún minutos del veintiuno de mayo y número 5305-93, de las diez horas seis minutos del veintidós de octubre, ambas de este año).-"

De manera que, como se afirmó anteriormente, las facultades que ostentan las Municipalidades, de planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio, devienen no únicamente de la ley y los reglamentos, sino de un precepto constitucional -artículo 169-, por lo cual dejó de ser una función delegada y por lo tanto una atribución desmedida.

En el voto 2378<sup>116</sup> de 1998, consta la siguiente afirmación:

De lo transcrito se desprende que es a las Municipalidades, en primera instancia, a quienes les corresponde la aprobación y fiscalización en relación con la potestad de controlar la correcta utilización de los suelos y garantizar así un desarrollo racional y armónico tanto de los centros urbanos como de los comerciales, industriales, deportivos, etc., todo dentro del marco de la razonabilidad, a fin de imponer las limitaciones a la propiedad que garanticen el correcto devenir de la convivencia social... En el caso sub examine, se observa que la actuación municipal lo fue al amparo del Plan Regulador de Belén, el cual si bien es cierto entró a regir posteriormente a que los recurrentes adquirieran la propiedad en su jurisdicción, lo cierto del caso es que la tramitación de los respectivos permisos se dio cuando éste estaba vigente, de manera que el hecho de que el Instituto Nacional de Urbanismo en aquella oportunidad no hubiera puesto reparo al proyecto que ahora interesa a los accionantes, no constituye un derecho que ahora pueda reclamar ante un ente autónomo como lo es la Corporación Municipal, lo contrario significaría que se estaría violando lo expresamente dispuesto en una normativa reguladora urbana y por ello fuera de su competencia funcional.

<sup>115</sup> Sala Constitucional, Voto 5757 de las 15:03 hrs del 4 de octubre de 1994. Acción de inconstitucionalidad de G., C. M. contra Plan Regulador de Montes de Oca.

<sup>116</sup> Sala Constitucional, Voto 2378 de las 16 hrs del 1 de abril de 1998. Recurso de amparo de J.A.A. contra Municipalidad de Belén.

En el voto 467<sup>117</sup> de enero de 1999, la Sala se ocupa de analizar la constitucionalidad de una disposición que no sólo eximía al Instituto Mixto de Ayuda Social del pago de tributos municipales, sino que le eximía del visado municipal de sus segregaciones.

VII.- DEL ARTICULO 6 DE LA LEY DE AUTORIZACION AL INSTITUTO MIXTO DE AYUDA SOCIAL PARA TRASPASAR TERRENOS DE SU PROPIEDAD (LEY 7151): La norma cuestionada exime al Instituto Mixto de Ayuda Social del pago de todo impuesto municipal de la construcción, así como de la aplicación de las reglas sobre el ordenamiento urbano, cuando se trate de autorizar segregaciones y traspasos de bienes inmuebles de su propiedad. A juicio de la Sala, esta disposición, evidentemente, lesiona la autonomía política y administrativa municipal ... porque se excluye toda intervención municipal en el tema y se suplanta la naturaleza del gobierno local de origen constitucional, para hacer regir por sobre sus competencias la voluntad de una institución descentralizada de origen legal. La infracción se visualiza desde el punto de vista del poder municipal para ordenar su propio territorio, regla esencial que se hace desaparecer en beneficio de un ente menor, con lo que se puede afirmar que van a coexistir, en una misma jurisdicción territorial, dos órdenes distintos : uno sujeto al poder del gobierno municipal, es decir, con sujeción a lo que manda la Constitución Política; y un segundo, que se estructura a partir de una norma legal, para concederle iguales atributos y derechos que los que le corresponden a la Municipalidad, substituyéndola en todo lo que concierne a la aprobación, construcción y ejecución de un plan parcial de ordenamiento urbano, no solo desde el punto de vista de la ocupación del suelo, sino, también, desde la perspectiva de la seguridad en las construcciones, la planificación y coordinación para la prestación de los servicios públicos municipales que son esenciales y el favorecimiento de los que son complementarios, como la construcción adecuada de vías de acceso, parques, alamedas y centros comunitarios.

Por su parte en el voto 431<sup>118</sup> del año 2000, la Sala nos ofrece una amplia explicación sobre los alcances de la competencia municipal en esta materia, veamos:

**II.- Sobre el fondo.-** Esta Sede ha tratado de diferenciar las competencias municipales, acudiendo en primer lugar al uso del concepto de "lo local"; resultan ilustrativos en tal sentido los siguientes extractos de la sentencia número 05445-99 de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve:

"II.- DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS MUNICIPALIDADES EN RAZÓN DE LA MATERIA (CONCEPTO DE "LO LOCAL"). Por disposición constitucional expresa -artículo 169-, hay una asignación de funciones o atribuciones en favor de

<sup>117</sup> Sala Constitucional, Voto 467 de las 14:39 hrs del 26 de enero de 1999. Acción de inconstitucionalidad de municipalidad de Alajuelita contra Ley 7208 y ley 7151.

<sup>118</sup> Sala Constitucional, Voto 431 de las 16:12 hrs del 12 de enero del 2000. Acción de inconstitucionalidad de R.M.M. contra Reglamento de Zonificación Parcial de Areas Industriales de la Gran Area Metropolitana.

los gobiernos locales en razón de la materia a "**lo local**", sea, "*la administración de los servicios e intereses*" de la localidad a la que está circunscrita, para lo cual se la dota de autonomía (de la que hemos hecho referencia en los Considerandos anteriores), aunque sujeta al control fiscal, financiero, contable y de legalidad de la Contraloría General de la República. De manera que sus potestades son genéricas, en tanto no hay una enumeración detallada de sus cometidos propios, sino una simple enunciación del ámbito de su competencia; pero no por ello no determinable, a lo que hizo referencia este Tribunal en sentencia número 6469-97, de las dieciséis horas veinte minutos del ocho de octubre de mil novecientos noventa y siete, en los siguientes términos:

*"IV.- LAS FUNCIONES MUNICIPALES EN MATERIA DE LICENCIAS.- (...) El examen de la Procuraduría General de la República conduce a señalar, sin embargo, que la descentralización territorial del régimen municipal, no implica una restricción o eliminación de las competencias asignadas constitucionalmente a otros órganos del Estado (id. folio 81), de manera que existen intereses locales cuya custodia corresponde a las Municipalidades y junto a ellos, coexisten otros cuya protección constitucional y legal es atribuida a otros entes públicos, lo que ha sido objeto de un trato legislativo muy claro en el artículo 5 del Código Municipal, al indicar que la competencia municipal genérica no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública, y esa afirmación debe entenderse, desde luego, como conclusión constitucionalmente posible, pero únicamente como tesis de principio. Y es así, porque al haber incluido el constituyente un concepto jurídico indeterminado en el artículo 169, al señalar que le corresponde a la Municipalidad de cada cantón administrar los servicios e intereses «locales», se requiere, para precisar este concepto, estar en contacto con la realidad a la que va destinado de manera que la única forma de definir o de distinguir lo local de lo que no lo es, es por medio de un texto legal, es decir, que es la ley la que debe hacerlo, o en su defecto, y según sea el caso, deberá hacerse por medio de la interpretación jurisprudencial que de esos contenidos haga el control jurisdiccional. Y puede decirse que el empleo de conceptos indeterminados por la Constitución significa, ante todo, un mandato dirigido al Juez para que él -no el legislador- los determine, como bien lo afirma la mejor doctrina nacional sobre el tema. Es a partir de estas conclusiones resultantes de la labor de interpretación legal, que se concluye, como expresamente se dirá más adelante, que todo lo atinente a las licencias comerciales es materia que está inmersa dentro de lo local, síntesis que es complementada con la naturaleza misma de lo que es gobierno comunal. O lo que es lo mismo, lo local tiene tal connotación que definir sus alcances por el legislador o el juez, debe conducir al mantenimiento de la integridad de los intereses y servicios locales, de manera que ni siquiera podría el legislador dictar normativa que tienda a desmembrar el Municipio (elemento territorial), si no lo hace observando los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política; ni tampoco promulgar aquella que **coloque a sus habitantes (población) en claras condiciones de inferioridad con relación al resto del país; ni la que afecte la esencia misma de lo local (gobierno), de manera que se convierta a la Corporación en un simple contenedor vacío del que subsista solo la nominación, pero desactivando todo el régimen tal y como fue concebido por la Asamblea Nacional Constituyente. En otro giro, habrá cometidos que por su naturaleza son municipales -locales- y no pueden ser substraídos de ese ámbito de competencia para convertirlos en servicios o intereses nacionales, porque***

***hacerlo implicaría desarticular a la Municipalidad, o mejor aún, vaciarla de contenido constitucional, y por ello, no es posible de antemano dictar los límites infranqueables de lo local, sino que para desentrañar lo que corresponde o no al gobierno comunal, deberá extraerse del examen que se haga en cada caso concreto [...] Consecuentemente, no sólo por norma legal expresa (el Código Municipal, la Ley de Licores), sino, y esto es lo más importante, por contenido constitucional expreso (artículo 169), no pueden subsistir funciones de ningún ente público, que disputen su primacía con las municipalidades, cuando se trata de materia que integra lo local."***

De lo anterior, resalta el hecho de que, por voluntad expresa de nuestra Carta Fundamental, se asigna una competencia específica a los gobiernos locales, atribución que además es exclusiva de éstos; es decir, se trata de una competencia originaria de la municipalidad y sólo mediante una ley de nacionalización o de regionalización es que puede ser desplazada, total o parcialmente. En este orden de ideas, no debe dejarse de lado la problemática institucional, en tanto debe determinarse para que la transferencia del caso proceda, si la municipalidad está o no en capacidad real y técnica para cumplir con los servicios públicos que le competen, prefiriéndose el traslado del servicio a instituciones de carácter regional o nacional; y asimismo, cuando el problema desborda la circunscripción territorial a la que están supeditados los gobiernos locales, es que puede trasladarse esa competencia a las instituciones del Estado nacionales o regionales correspondientes; en ambos supuestos, se insiste, se requiere de una ley de nacionalización o de regionalización, según sea el caso. (...)

III.- DESCENTRALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN POLÍTICA EN MATERIA LOCAL. El otro parámetro constitucional para determinar la competencia de las municipalidades es dable afirmar, junto con la doctrina costarricense más calificada, que lo territorial del ente (municipio) es, en realidad, lo territorial de sus potestades para dictar actos de imperio y de sus facultades para prestar servicios públicos y consiste en que tanto el sujeto que lo hace, como la atribución de competencia para hacerlo y la legalidad de esa conducta, vienen determinados por el propio territorio. Pero el poder público del ente territorial no es ilimitado ni exclusivo; su definición la recibe del Estado, generalmente por vía constitucional y lo tiene junto a otros entes de igual naturaleza y de mayor o menor radio espacial, respecto de los cuales se armoniza mediante la distribución de competencias. Por ello se dice que la municipal es una verdadera descentralización de la función política en materia local, que incluye la capacidad de dictar normas con valor reglamentario, que resultan superiores en el campo reservado, o sea, en la administración de los intereses y servicios locales. En otras palabras, en lo atinente a lo local no caben regulaciones de ningún otro ente público, salvo que la ley disponga lo contrario, lo que implica un fundado motivo para dictar la regulación; o lo que es lo mismo, el municipio no está coordinado con la política del Estado y solo por la vía de la ley se puede regular materia que pueda estar vinculada con lo local, pero a reserva que esa norma jurídica resulte razonable, según los fines que se persiguen. Es por ello que las normas y la conjugación de cada una de ellas, sean los artículos 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del anterior Código Municipal, no resultan contrarias a la autonomía municipal, porque en todo caso, lo que debe privar por jerarquía de las disposiciones, es, en primer lugar, la supremacía de la norma constitucional y de seguro que lo local prima sobre los objetos de los entes descentralizados, que son creación de la ley cuando se trata de definir lo que es local."

## 2. LIMITES JURISPRUDENCIALES AL EJERCICIO DE LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN URBANA:

En algunos casos la Sala Constitucional se ha encargado de señalarle límites a las municipalidades en el ejercicio de tan amplias facultades en esta materia, lo cual desde el punto de vista negativo (de que es lo que no puede hacer), nos ofrece mayor claridad sobre los alcances de dicha competencia.

II).- Las facultades para dictar normas de carácter general, de ordenamiento y desarrollo del proceso urbanístico, por Constitución, pertenece a los Gobiernos Locales, los que pueden dictar los reglamentos respectivos, llamados "planes de desarrollo urbano", según las disposiciones contenidas en la Ley de Planificación Urbana. Pero a falta de esos instrumentos de planificación del espacio urbano, no pueden las Municipalidades crear limitaciones a la propiedad privada que sean contrarias al artículo 45 constitucional, lo que queda reservado a la ley que deberá aprobarse en votación calificada y únicamente en los casos que se cumplan los presupuestos de esa norma. Por ello las actuaciones de la Municipalidad de Flores, al conceder el permiso de construcción de la urbanización, que necesariamente debió obtener los demás permisos y autorizaciones que señalan las reglas jurídicas que regulan la materia, lo que hace es respetar el derecho a transformar la propiedad, ejercicio legítimo del atributo del dominio, plenamente garantizado por nuestra Constitución Política. Es por ello, evidentemente, que no se cuestiona en esta vía el permiso de construcción otorgado.<sup>119</sup>

Aparte de ese necesario ajuste al ordenamiento jurídico, en el voto 4657<sup>120</sup> de 1996, la Sala define la necesidad de aplicar criterios objetivos con fundamentos técnicos a la hora de aplicar restricciones al ius aedificandi.

Esta Sala no desconoce la competencia que tienen los Gobiernos Locales en materia de urbanismo. Así, las municipalidades son competentes y están autorizadas para planificar y controlar el desarrollo urbano dentro del límite de su territorio jurisdiccional. En atención a ello, pueden imponer ciertas restricciones a las edificaciones que se pretendan construir,

<sup>119</sup> Sala Constitucional, Voto 4486 de las 16:42 hrs del 8 de setiembre de 1993. Recurso de amparo de A.A.A. y otros contra Municipalidad de Flores.

<sup>120</sup> Sala Constitucional, Voto 4657 de las 10 hrs del 6 de setiembre de 1996. Recurso de amparo de J.T.R. contra Municipalidad de Escazú.

como lo sería lo relativo a la altura. Ahora bien, para que esa potestad no resulte lesiva de derechos fundamentales, debe ejercerse en forma racional, evitando la arbitrariedad, lo que no sucede en el caso bajo examen. En efecto, el ente corporativo acordó prohibir la construcción de edificios de más de cuatro pisos y se reservó la potestad de hacer excepciones y otorgar permisos para construir edificios de mayor tamaño, lo que implica que, sin ningún criterio objetivo que sirva de parámetro, se dejó al arbitrio subjetivo del Concejo Municipal la decisión de otorgar, o no, un determinado permiso de construcción, lo que significa un ejercicio arbitrario de las competencias municipales.

Para que las restricciones sean razonables, deben basarse en un estudio técnico en donde se determine en cuáles zonas una construcción que pase de un cierto tamaño puede afectar la belleza escénica y el disfrute del patrimonio natural del lugar y en cuáles no, lo que se echa de menos en este asunto. El Concejo Municipal de Escazú tomó el acuerdo de no permitir la construcción de edificios de más de cuatro pisos en ese Cantón, sin que conste que se haya realizado, al menos, un estudio técnico elemental, a fin de contar con datos objetivos...

El proveído de la Sala en ese caso, como vimos antes, es conforme con lo que la doctrina reconoce como principios rectores de la aplicación de limitaciones urbanísticas; a saber principio de razonabilidad, igualdad e inviolabilidad de la ley.

Por su parte, en el voto 4913<sup>121</sup> del 2000 la Sala descalifica la aplicación de criterios ad hoc, por parte de las municipalidades para resolver casos particulares.

**III.-** En el presente caso, el Ministerio de Justicia y Gracia manifiesta haberse subordinado a los requisitos municipales usuales para que se le otorgue el permiso de construcción y ha manifestado satisfacerlos en el caso de que se encuentren incompletos. Por ello, la denegación basada en criterios diversos de los anteriores, verdaderos criterios ad hoc, como son específicamente los esgrimidos por la recurrida, a saber: que no se ofrece garantías de seguridad para evitar fugas o tráfico de drogas en una zona urbano de tipo residencial y que el uso del suelo fue declarado por el Concejo Municipal como molesto, en opinión de este tribunal lo que pretende es impedir de forma concluyente y arbitraria la adecuación del Centro de Atención Institucional El Buen Pastor a condiciones compatibles con los mencionados derechos de las reclusas. Adviértase, que en el cantón de Desamparados no se ha demostrado que se encuentre vigente un plan regulador que establezca que el uso del suelo, en el que de por si ha permanecido por más de cincuenta años el centro penal, sea molesto. De otro lado, carece de fundamento la denegación basada en las eventuales dificultades que puede padecer el centro penitenciario en materia de contención y disciplina interior, porque esta predicción, aunque pudiera ser razonable, serviría siempre para impedir el establecimiento o permanencia de cualquier otro centro de esta naturaleza en cualquier lugar del país. En realidad, la denegación municipal apoyada en estos criterios ad hoc produce como resultado objetivo la persistencia o pervivencia de las condiciones lesivas de las reclusas de El Buen Pastor, puesto que obstaculiza ilegitimamente el

---

<sup>121</sup> Sala Constitucional, Voto 4913 de las 15:59 hrs. del 27 de julio del 2000. Recurso de amparo de L.D.V. y otras contra Municipalidad de Desamparados.

mejoramiento de esas condiciones. Por consiguiente, el recurso ha de ser estimado de manera tal que allane la oposición municipal a la actividad emprendida por el Ministerio de Justicia y Gracia.

Por último, la Sala ha recordado a las municipales que como sujetos de derecho público, de conformidad con el derecho administrativo y en particular según los artículos 11 de la Constitución Política, 11 y 13 de la Ley General de la Administración Pública, están cubiertas por el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos. En el voto 162-I-98<sup>122</sup>, la Sala estipula:

... Ahora bien, como lo que se impugna en forma concreta en este amparo, es lo resuelto por el Departamento de Visado de Planos del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, oficio No. UR-1396 del 31 de julio de 1997, en el que se indica que la Municipalidad de Alajuela no puede modificar la restricción sobre el uso del suelo, si no se observan los procedimientos que se establecen en el artículo 17 antes citado, la Sala llega a la conclusión que esa resolución es la correcta. Es decir, si está vigente el plan de desarrollo urbano conocido como GAM-OESTE aprobado por la Municipalidad de Alajuela, solo ésta podrá modificarlo, interpretarlo, eliminarlo o sustituirlo, pero para ello debe seguir el procedimiento establecido en la Ley. Proceder como se hizo, a modificar el uso del suelo para las propiedades del recurrente, en este caso concreto, implica una violación directa al principio de inderogabilidad singular de las normas reglamentarias y desde luego en un infracción al principio constitucional de la administración de los intereses y servicios locales, derivado del artículo 169 constitucional. ... Desde luego, que lo que ahora se resuelve no implica que no se pueda cambiar el uso del suelo de una propiedad determinada o de un grupo de inmuebles afines y conceder los permisos constructivos, pero deberá hacerse por la vía jurídica que según la Ley mencionada ha puesto a disposición de las municipalidades.

### **C. EL PAPEL DEL INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN URBANA.**

En el voto 6706-93<sup>123</sup> se apreció como, dentro de lo que la Sala Constitucional define como la organización administrativa del urbanismo en Costa Rica, corresponde a la Dirección

<sup>122</sup> Sala Constitucional, Voto 162 - I de las 14:32 hrs. del 10 de marzo de 1998. Recurso de amparo de J. M. C. C. contra INVU.

<sup>123</sup> Sala Constitucional, Voto 6706 de las 15:21 hrs del 21 de diciembre de 1993. Acción de inconstitucionalidad de F.J.U.V. contra Reglamento de Zonificación de Ciudad Quesada, Ley de Planificación urbana y acuerdo de la Municipalidad de San Carlos.

de Urbanismo -adscrita al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo- en consuno con el Ministerio de Planificación y Política Económica, la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, a través del cual, se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas.

Dicho Plan -que concretamente es elaborado por la Dirección y propuesto por la Junta Directiva del Instituto al Poder Ejecutivo- debe incluir estudios técnicos sobre el factor de población con proyecciones de crecimiento a nivel nacional, regional y urbano, sobre el uso de la tierra con planes sobre la extensión y formas de aprovechamiento de las porciones requeridas para desarrollo urbano, el desarrollo industrial, vivienda y renovación urbana, servicios públicos y ubicación en general de los proyectos sobre transportes, entre otros.- Además, la Dirección de Urbanismo funciona como órgano asesor de las municipalidades a los efectos de preparar, aplicar y modificar el Plan Regulador municipal o local y sus reglamentos antes de su adopción definitiva.

Por su parte el voto 4205-96<sup>124</sup> se reconoce otra competencia:

De todo lo señalado, queda claro que la competencia del INVU en materia urbanística, en primer término se dirige a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, instrumento a través del cual, se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas, y que es elaborado por la Dirección de Urbanismo y es propuesto por la Junta Directiva del Instituto; y en segundo lugar, como competencia residual, la facultad de dictar las normas urbanísticas - reglamentos y planes reguladores- en ausencia de normas urbanísticas dictadas por las respectivas municipalidades. Lo anterior encuentra su fundamento en el hecho de que negarle esta competencia a esta institución autónoma, implica crear un vacío en el ordenamiento jurídico que provoca un serio perjuicio en la seguridad jurídica nacional. Es el artículo 21 de la citada ley, la que define los reglamentos que el INVU puede dictar en materia

---

<sup>124</sup> Sala Constitucional, Voto 4205 de las 14:33 hrs del 20 de agosto de 1996. Acción de inconstitucionalidad de J.V. L. contra Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones.

urbanística, siempre en ausencia de los dictados por los gobiernos locales; éstos son:

- “1.) El de Zonificación, para usos de la tierra;
- 2.) El de Fraccionamiento y Urbanización, sobre división y habilitación urbana de terrenos;
- 3.) El de Mapa Oficial, que ha de tratar de la provisión y conservación de los espacios para vías públicas y áreas comunales;
- 4.) El de Renovación Urbana, relativo al mejoramiento o rehabilitación de áreas en proceso o en estado de deterioro; y
- 5.) El de Construcciones, en lo que concierne a las obras de edificación”.

Pero también, la Sala le ha reconocido al Instituto facultades de fiscalización a la labor de las Municipalidades en materia de planificación urbana, lo cual no considera lesione la autonomía municipal. El voto 162-I-98 al respecto ilustra del siguiente modo:

Ahora bien, como lo que se impugna en forma concreta en este amparo, es lo resuelto por el Departamento de Visado de Planos del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, oficio No. UR-1396 del 31 de julio de 1997, en el que se indica que la Municipalidad de Alajuela no puede modificar la restricción sobre el uso del suelo, si no se observan los procedimientos que se establecen en el artículo 17 antes citado, la Sala llega a la conclusión que esa resolución es la correcta. Es decir, si está vigente el plan de desarrollo urbano conocido como GAM-OESTE aprobado por la Municipalidad de Alajuela, solo ésta podrá modificarlo, interpretarlo, eliminarlo o sustituirlo, pero para ello debe seguir el procedimiento establecido en la Ley. Proceder como se hizo, a modificar el uso del suelo para las propiedades del recurrente, en este caso concreto, implica una violación directa al principio de inderogabilidad singular de las normas reglamentarias y desde luego en un infracción al principio constitucional de la administración de los intereses y servicios locales, derivado del artículo 169 constitucional. Recuérdese que si bien la competencia sobre la materia urbanística es municipal, ello no excluye el control que el INVU ejerce para vigilar por el cumplimiento de la ordenación urbana, según el elenco de competencias que se atribuyen en el artículo 10 de la Ley de Planificación Urbana y por ello, no puede afirmarse como se pretende, que en el caso ha existido una invasión de las competencias municipales.

En torno a la potestad reglamentaria del INVU y en relación con el Reglamento para el Control de Fraccionamientos y Urbanizaciones, dictado por el INVU, la Sala indicó en ese voto:

C. DE LAS LIMITACIONES IMPUESTAS EN EL REGLAMENTO PARA EL CONTROL DEL FRACCIONAMIENTO Y URBANIZACIONES DICTADO POR EL INVU.  
XVII. AMBITO DE APLICACION DEL REGLAMENTO PARA EL CONTROL DEL

## FRACCIONAMIENTO Y URBANIZACIONES DICTADO POR EL INVU.

En cuanto a la normativa impugnada específicamente en esta acción, “Reglamento para el Control Nacional para el Fraccionamientos y Urbanizaciones”, aprobado por la Junta Directiva del INVU en sesión número 3391 del trece de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en primer término debe indicarse que **éste resulta jurídicamente válido y de aplicación únicamente en el tanto ésta normativa haya sido aprobada expresamente por la Municipalidad, mediante el procedimiento establecido al efecto en el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana, y no exista un reglamento dictado por la respectiva municipalidad donde se pretenda aplicar.** ..(destacado no es del original)

Relacionado con el Reglamento de Construcciones, también dictado por el INVU, la Sala en el voto 4856-96<sup>125</sup>, señaló:

## III. DEL REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES DICTADO POR EL INVU.

En atención de lo anterior, puede concluirse que el Reglamento de Construcciones impugnado, fue dictado dentro de la competencia otorgada al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo – como institución creada para planear el desarrollo y crecimiento de las ciudades y de los otros centros menores, con el fin de promover el mejor uso de la tierra, localizar el área pública para servicios comunales, establecer sistemas funcionales de calles y formular planes de inversión en obras de uso público, para satisfacer las necesidades consiguientes (inciso b) del artículo 4 de la Ley Orgánica del INVU, número 1788 de veinticinco de agosto de 1954 y sus reformas)-, para dictar normas de carácter general y eminentemente supletoria que tiene encomendada en materia de planificación urbana, es decir, en ausencia de normativa dictada al efecto por las respectivas municipalidades, de conformidad con lo dispuesto en el transitorio II de la Ley de Planificación Urbana número 4240. En razón de lo anterior es que este Reglamento **resulta jurídicamente válido y de aplicación únicamente en el tanto ésta normativa haya sido aprobada expresamente por la Municipalidad, mediante el procedimiento establecido al efecto en el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana, y no exista un reglamento con este contenido dictado por el respectivo gobierno municipal .** ..(destacado no es del original)

<sup>125</sup> Sala Constitucional, Voto 4856 de las 15:39 hrs del 17 de setiembre de 1996. Acción de inconstitucionalidad de H.J.S. contra Reglamento de Construcciones.

No obstante, ya para el voto 431<sup>126</sup> del 2000, la Sala no hace hincapié en la necesidad de que el reglamento respectivo deba ser, previamente, aprobado por la Municipalidad respectiva para que resulte de aplicación.

Una hipótesis que nos atrevemos a formular para esta situación es que, quizás, la Sala ha caído en la cuenta que de no aplicarse la normativa elaborada por el INVU, pese a no haberse aprobado por la Municipalidad respectiva, se crea un vacío normativo que resulta contrario a los fines del Ordenamiento Jurídico Urbanístico.

**IV.-** Al analizar la normativa cuestionada en esta acción de inconstitucionalidad, deben destacarse dos características relevantes en ella. En primer lugar, se trata del establecimiento de un régimen para el uso de suelos a nivel regional, dentro de la llamada Gran Area Metropolitana que incluye áreas pertenecientes a varios cantones. Indudablemente, una regulación como ésta, sobre uso de suelos, no podría nunca desligarse totalmente del aspecto territorial, porque su objeto lo constituyen precisamente zonas de territorio a las cuales la Constitución Política ha asignado también una competencia municipal; no sirve entonces acudir a una noción simple de "lo local" porque una regulación general sobre suelos siempre tiene como fin legítimo el de ser aplicada "a nivel local" en el sentido de que serán los municipales de los cantones integrantes de la región (o del país) quienes en definitiva se verán obligados a su acatamiento. La distinción entonces debe buscarse más bien en el nivel de generalidad de la regulación, en el sentido de que corresponde a la institución estatal ordenar el territorio regional o nacional emitiendo lineamientos que respondan a una política diseñada a nivel supra cantonal; así, no sería correcto que el Instituto de Vivienda y Urbanismo ordenara el uso del suelo en el cantón central de Cartago, pero sí resulta válido que distribuya zonas industriales dentro de una amplia región llamada "Gran Area Metropolitana" compuesta por un grupo de cantones, y ordene geográficamente cuando se admitiera que la regulación analizada entra a regular una temática específicamente local, de los elementos del expediente no se deriva infracción de reglas establecidas por la esta Sala en cuanto al carácter subsidiario que este tipo de normativa, emitida por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo debe tener, esto por cuanto del texto de las normas no se extrae ninguna orden tendente a que las autoridades dejen de aplicar alguna regulación local a favor de las reglas emitidas por la institución autónoma. Dicho de otra forma, no existe ningún elemento de juicio que permita entender que el Reglamento pretende imponerse por sobre las disposiciones que eventualmente haya dictado la Municipalidad de Cartago, y cuya existencia no se ha demostrado en el expediente.

---

<sup>126</sup> Sala Constitucional, Voto 431 de las 16:12 hrs del 12 de enero del 2000. Acción de inconstitucionalidad de R.M.M. contra Reglamento de Zonificación Parcial de Areas Industriales de la Gran Area Metropolitana.

#### **D. REFLEXIONES SOBRE EL DESARROLLO JURISPRUDENCIAL EN TORNO A LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN URBANA:**

Es evidente que la Sala Constitucional ha rescatado para las municipalidades la competencia preponderante en materia de planificación urbana, al considerarla como una competencia típica de los gobiernos locales. Lo anterior a pesar de que el concepto local, tal y como la misma Sala señaló, es un concepto indeterminado como varios otros, que ofrece el texto constitucional.

Lo anterior es conforme a lo que la doctrina desarrolla y a lo que el derecho comparado establece al menos en los casos de Argentina y España, que fue la normativa a la cual se tuvo acceso.

Como se ve, ello encuentra lógica en la inmediatez que posee el gobierno local para conocer los problemas comunales, las necesidades y las probables soluciones.

En la dirección indicada, la Sala delimitó, claramente, las competencias de cada una de las instituciones u órganos públicos involucrados. Precisó que al INVU y al Ministerio de Planificación les compete la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y que a las municipalidades, por su parte, les asiste la planificación urbana local.

Al INVU le señaló en materia de planificación local, una competencia supletoria y residual, pues muchas veces, con su actuación, sustituía la voluntad municipal a la hora de conocer gestiones relacionadas con este tópico.

En esencia, la línea jurisprudencial ha reproducido la experiencia desarrollada por el Derecho Urbanístico, la cual admite la coexistencia territorial de una competencia nacional y otra local en materia de planificación urbana. Competencias que en aquellos casos en que se entrelacen deben resolverse por la coordinación y no por la superposición de una sobre otra.

La competencia que se otorga a los gobiernos locales debe analizarse en punto a su complejidad. El ordenamiento urbano deviene en una actividad sumamente técnica y compleja. El planeamiento requiere contar con estudios sobre los suelos, las pendientes, etc. El control debe ser realizado en forma constante, ya que de otra manera existen violaciones a las disposiciones.

Surge la duda de si el ente Municipal es capaz de realizar estas labores encomendadas por la Ley, y que como veremos es reafirmada por la Sala Constitucional como una garantía de su autonomía frente al poder central.

Ante esta interrogante se ha planteado la búsqueda de mecanismos que permitan fortalecer a los gobiernos locales, y la labor de asistencia que debe desarrollar el INVU, a través de su oficina de ordenamiento urbano. para que se puedan alcanzar los objetivos de la Ley de manera que beneficie a la calidad de vida de las comunidades.

La Sala, ha ido reconociendo mayores competencias al INVU, principalmente, en lo que atañe a la materia reglamentaria, pues; de exigir la aprobación previa de la Municipalidad para la aplicación de una disposición reglamentaria emanada de dicha institución autónoma, pasó a reconocer la existencia de un interés nacional o regional que prevalece sobre lo estrictamente local, que respalda la emisión de la norma y le ofrece vigencia, independiente al hecho de que la municipalidad la incorpore o no como propia.

Ello encuentra sentido, según mi opinión, en primer lugar a una verdad de Perogrullo, Costa Rica como no es una República compuesta por la federación de cantones, sino un Estado unitario dividido territorialmente en provincias y éstas, a su vez, en cantones.

También resulta evidente que muchas veces lo que se haga en un cantón repercute en otras poblaciones o regiones, de lo que se deriva la necesidad de que también se pondere la existencia de intereses regionales o nacionales que deben tutelarse.

Piénsese por ejemplo en un plan regulador de Coronado que no pondere el impacto que sus medidas en densidades urbanísticas implica para cantones como Moravia o Goicoechea. O bien que municipalidades que tienen territorios en áreas hasta ahora protegidas como San Pablo de Heredia emitan un reglamento que permita urbanizar las faldas de montañas, lo cual genera evidentes perjuicios para las poblaciones de la región en sus fuentes de abastecimiento de agua. Por último, se estima que el nivel de desarrollo de nuestros gobiernos locales y de la planificación por ellos desarrollada resulta particularmente insuficiente, lo que amerita la intervención de un organismo nacional que supla esas carencias, aun en detrimento de su autonomía y únicamente en el tanto esa normativa no sea emitida por la Municipalidad respectiva. Suponer lo contrario equivale a crear vacíos normativos totalmente contrarios a los fines del ordenamiento jurídico como tal y a los fines del urbanismo en especial, según mi opinión.

## **SECCION SEGUNDA: LA PROPIEDAD URBANÍSTICA EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL:**

### **A. LA PROPIEDAD URBANÍSTICA:**

El voto 4205-96<sup>127</sup> señala particulares características que definen a la propiedad urbanística, veamos:

**IX. DE LA PROPIEDAD URBANISTICA.** El concepto de propiedad en el derecho urbanístico ha sido considerado en la doctrina no como una unidad estática o un único tipo, sino que se habla de tipos, como por ejemplo la propiedad urbana, propiedad rural y de una propiedad industrial, es decir, dependiendo de la función que el bien tiene encomendado y realiza en la vida en sociedad. En esta evolución del concepto de la propiedad -y consecuentemente del derecho de propiedad-, han colaborado en gran medida el fenómeno urbano y la ordenación del urbanismo, determinándole un nuevo contenido, distinto del tradicional. Así, la propiedad urbana está sujeta a una serie de características, por ejemplo : 1.- es una propiedad delimitada (linderos, medianería, propiedad volumétrica tercera dimensión-); 2.- está sometida a un destino determinado, definido en un plan regulador o reglamento de zonificación, fin que no es cambiable por el propietario, sino que es limitable y regulado por las autoridades respectivas -gobiernos locales, en primera instancia-; 3.- el uso de la propiedad es restrictivo y a veces obligatorio; 4.- la propiedad desempeña un rol particular, inclusive de carácter temporal, por cuanto se mueve dentro de la vigencia de un plan regulador, por lo que siendo el plan

<sup>127</sup> Sala Constitucional, Voto 4205 de las 14:33 hrs del 20 de agosto de 1996. Acción de inconstitucionalidad de J.V. L. contra Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones. Este voto no sólo por la recopilación que realiza de la jurisprudencia previa sino de la elaboración doctrinal que formula constituye el referente jurisprudencial, en materia de planificación urbana. Su línea jurisprudencial estará presente en la mayoría de los votos posteriores de la Sala en esta materia. Veamos algunas de las resoluciones que asumen su contenido: Sala Constitucional, Voto 4545 de las 16:54 hrs. del 3 de setiembre de 1996. Recurso de amparo de ACQ contra Municipalidad de Paraíso. Sala Constitucional, Voto 4856 de las 15:39 hrs. del 17 de setiembre de 1996. Acción de inconstitucionalidad de H.J.S. contra el Reglamento de Construcciones. Sala Constitucional, Voto 1247 de las 17:51 hrs del 26 de febrero de 1997. Recurso de amparo de JCHB contra Municipalidad de Curridabat. Sala Constitucional, Voto1928-M de las 18:12 hrs del 17 de mayo de 1998. Acción de inconstitucionalidad de B.M.B. contra Ley de Informaciones Posesorias Sala Constitucional, Voto 2378 de las 17 hrs del 1 de abril de 1998. Recurso de amparo de JAA contra Municipalidad de Belén. Sala Constitucional, Voto 7377 de las 18:15 hrs del 14 de octubre de 1998. Recurso de amparo de LMJC contra INVU y Municipalidad de Santa Ana. Sala Constitucional, Voto 8510 de las 09:54 hrs del 27 de noviembre de 1998. Recurso de amparo de GMC contra Municipalidad de Montes de Oca. Sala Constitucional, Voto 1258 de las 11:48 hrs del 19 de febrero de 1999. Recurso de amparo de CMZ contra Municipalidad de San José. Sala Constitucional, Voto 431 de las 16:12 hrs del 12 de enero del 2000. Acción de inconstitucionalidad de R.M.M.. contra Reglamento de Zonificación Parcial de Areas Industriales de la Gran Area Metropolitana. Sala Constitucional, Voto2404 de las 13:21 hrs del 17 de marzo de 2000. Recurso de amparo de VVAA contra Municipalidad de Curridabat. Sala Constitucional, Voto 3738 de las 10:30 hrs del 5 de mayo del 2000. Recurso de amparo de FRV contra M.O.P.T.. Sala Constitucional, Voto 4204 de las 16:07 hrs del 16 de mayo del 2000. Recurso de amparo de ELC contra Municipalidad de Alajuela. Sala Constitucional, Voto 9038 de las 10:05 hrs del 13 de octubre del 2000. Recurso de amparo de RMV contra Municipalidad de La Unión. Sala Constitucional, Voto 159 de las 16:22 hrs del 16 de mayo del 2000. Recurso de amparo de CRM contra Municipalidad de San José. Sala Constitucional, Voto 6863 de las 15:08 hrs del 08 de agosto del 2000. Recurso de amparo de LAO contra Municipalidad de Curridabat. Sala Constitucional, Voto 11439 de las 15:46 hrs del 20 de diciembre del 2000. Recurso de amparo de GCR contra Municipalidad de Goicoechea. Sala Constitucional, Voto 1931 de las 11 hrs del 22 de febrero del 2002. Recurso de amparo de S.E.G.E. contra Municipalidad de Alajuelita.

modificable por la autoridad, los usos de la propiedad podrían también ser cambiados; 5.- en este sentido, las limitaciones impuestas a la propiedad por un plan regulador deben entenderse como limitaciones lícitas; 6.- la afectación a la propiedad tiene el carácter de “limitación”, es decir, la propiedad sometida a una serie de restricciones y obligaciones (parcelar, reparcelar, vender, edificar, conservar, cercar, permisos de construcción, altura de fachadas, retiros, estacionamiento de vehículos, permisos de habitabilidad, áreas de parcelas, etc.), cuyo fin es el de contribuir al bienestar colectivo, y por ende, a su propio provecho; entiéndase que las mismas no pueden ser de tal naturaleza que impliquen la extinción o limitación insoportable que vacíe de contenido el derecho de propiedad, por cuanto implicarían una expropiación encubierta, debiendo en consecuencia ser indemnizada; 7.- en caso de hacer prácticamente nulo el derecho de propiedad, convierte al caso particular en una situación de expropiación y de esta forma, la expropiación se convierte en una figura consustancial al régimen de propiedad urbana, debido a que es uno de los medios de ejecución del urbanismo por los entes públicos; además, es posible la “cesión gratuita” de parte de la propiedad por razones de urbanismo con motivo de desarrollos urbanísticos para vías de comunicación, áreas verdes y zonas educativas; y 8.- es de carácter formal, ya que no basta el título de propiedad para ejercer los atributos del derecho, sino que es necesario que su contenido se precise, según el uso permitido en un plan regulador o de zonificación. Es importante señalar que en virtud del proceso urbanístico, la urbanización debe ser conceptualizada como un plan parcial de planificación urbana, porque afecta únicamente al sector que se urbaniza. Frente al proceso de desarrollo urbanístico, conviven dos tipos de propiedad: la que nace con el programa particular de desarrollo urbano (construcción de una urbanización, por ejemplo), a la que le son consustanciales las limitaciones y cargas que los actos de control, expresados en la autorización que da la administración municipal da para la construcción misma del desarrollo, como por ejemplo el tamaño de los lotes, áreas de retiro, ancho de aceras, altura de las edificaciones, de manera que las mismas no son indemnizables; y la propiedad que es anterior al plan urbanizador, en relación a la cual, serán indemnizables las limitaciones y cargas que la autoridad tenga interés de implantar, dependiendo de su naturaleza y grado de afectación del derecho, por cuanto según se anotó en el Considerando V de este aparte, lo serán aquellas que impliquen una A. desmembración del derecho de propiedad en sí.

...

XI. En virtud del proceso urbanístico y la planificación urbana, la ordenación urbana ha de traducirse en un régimen regulador del derecho de propiedad, en cuanto el contenido propio del derecho de propiedad es definido a través de las diversas disposiciones que componen el derecho urbanístico, esto es, los planes reguladores y los reglamentos dictados por los gobiernos

municipales, y en su defecto -como se verá luego-, por las normas dictadas por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. De esta manera, las limitaciones y deberes que se imponen a la propiedad privada son las que definen el contenido normal de la propiedad; y la ordenación urbana establece los límites de las facultades del derecho de propiedad, pero no constriñe o reduce o condiciona el ejercicio del derecho, sino que más bien define el contenido normal de la propiedad en la función que cumple.

## **B. LAS LIMITACIONES URBANÍSTICAS:**

### **1. DEFINICIÓN:**

También el voto 4205<sup>128</sup> de 1996 se encarga del tema y nos señala al respecto:

#### **XII. DE LAS LIMITACIONES IMPUESTAS EN MATERIA DE PLANIFICACION URBANA.**

La imposición de limitaciones a la propiedad con fines urbanísticos resulta imprescindible para la convivencia en sociedad, no tratándose de una actividad expropiatoria que requiera de indemnización previa, según los términos fijados -y en los considerandos anteriores analizado- en el párrafo segundo del artículo 45 de la Constitución Política. Tales limitaciones al derecho de propiedad son producto del hecho mismo de formar parte de una colectividad, la misma que garantiza ese derecho, pero que lo somete a ciertas regulaciones con la finalidad de alcanzar un disfrute óptimo y armónico de los derechos de todos los individuos. En este sentido, esta Sala se ha manifestado sobre el carácter “relativo” del derecho de propiedad, en cuanto está sujeto a límites y restricciones de uno o varios de los atributos de la propiedad por razones urbanísticas; y en diversas sentencias ha confirmado la naturaleza de “interés social” de las reglas de urbanismo, impuestas conforme a lo ordenado por la propia Constitución Política. Así, en sentencia de constitucionalidad número 1167-92, señaló:

“Si bien nuestra Constitución Política reconoce la propiedad privada como un derecho fundamental de los ciudadanos, el disfrute de tal derecho no es irrestricto y el mismo artículo 45 constitucional permite a la Asamblea Legislativa imponerle

<sup>128</sup> Sala Constitucional, Voto 4205 de las 14:33 hrs. del 20 de agosto de 1996. Acción de inconstitucionalidad de J.V. L. contra Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones.

limitaciones de interés social. La Ley de Planificación Urbana es una de esas limitaciones y por ello, la negativa de otorgar una patente no constituye una violación a los derechos fundamentales de los recurrentes [...]”;

tesis ésta que fue reforzada por sentencia de amparo número 5303-93, en que se dijo:

“La legislación costarricense establece la posibilidad de limitar la propiedad privada por motivos de interés social. Como se indicó en el primer Considerando, la limitación a la propiedad impuesta por un plan regulador es constitucionalmente posible, debido a que el derecho de propiedad no es ilimitado, antes bien, existe un marco general dentro del que puede actuar el propietario y que debe ser compatible con el contenido constitucional de ese derecho. Por lo expresado, a juicio de este Tribunal, la limitación impuesta, en tanto ajustada a un plan regulador vigente, no violenta como se sugiere en el recurso, el artículo 45 de la Constitución Política, en tanto ese plan regulador no desconstitucionalice la propiedad privada que se vea afectada por ese instrumento. A contrario sensu, si las limitaciones exceden los parámetros mínimos de razonabilidad y proporcionalidad, resultarían contrarias a la Constitución Política”,

y, finalmente, en sentencia número 6706-93, declaró la constitucionalidad de la Ley de Planificación Urbana.

XIII. En consonancia con lo señalado en el Considerando VIII., las ordenaciones urbanísticas podrán fundamentar una pretensión de indemnización económica por parte de los propietarios del suelo afectado únicamente cuando éstas impliquen una desmembración del derecho de propiedad, por cuanto, la indemnización en los términos señalados en el párrafo primero del artículo 45 de la Constitución Política, procede solo cuando estas ordenaciones no tengan carácter general o hagan nugatorio el derecho de propiedad, convirtiéndose en verdaderas expropiaciones, según se indicó anteriormente. No son susceptibles de indemnización alguna en el tanto las mismas no impliquen reducción en el contenido de la propiedad, como sucede con la fijación del antejardín, que constituye una típica servidumbre urbana, ya que el propietario mantiene la posesión de su propiedad, pero en forma disminuida, puesto que únicamente se reduce su facultad de disposición. Estas últimas, son las limitaciones y deberes que deben tenerse como integrantes del contenido del derecho de propiedad, ya que no hay reducción del contenido de la propiedad.

En el voto 4856-96<sup>129</sup> se brindan una serie de apreciaciones que coadyuban a delinear las limitaciones en aras del ordenamiento urbano.

---

<sup>129</sup> Sala Constitucional, Voto 4856 de las 15:39 hrs. del 17 de setiembre de 1996. Acción de inconstitucionalidad de H.J.S. contra Reglamento de Construcciones.

"Como lo señala la doctrina, la "ciudad", como tal, es un hecho colectivo que condiciona la vida de sus habitantes, por lo que carece de justificación confiar las decisiones capitales sobre ese hecho colectivo ( surgimiento, extensión, carácter, densidad, destino, etc) a la simple "conveniencia" de unos cuantos propietarios privados de terreno y que se determinan o reflejan generalmente en razones de lucro o por motivos de utilidad económica. La autoridad reguladora del desarrollo urbano no puede permitir el agotamiento de los suelos, ni la sobredensidad en las poblaciones, la liquidación del sistema de jardines y zonas verdes, etc, sin atender a las necesidades y exigencias de servicios colectivos que la propia actividad urbanizadora crea, como lo son las calles, alcantarillados, agua, luz, teléfono, transportes, centros educativos, zonas verdes, etc. Situaciones como las señaladas son las que pretende solucionar la ordenación urbanística en virtud de la cual, el uso de la propiedad dimana de una autoridad pública. XI. En virtud del proceso urbanístico y la planificación urbana, la ordenación urbana ha de traducirse en un régimen regulador del derecho de propiedad, en cuanto el contenido propio del derecho de propiedad es definido a través de las diversas disposiciones que componen el derecho urbanístico, esto es, los planes reguladores y los reglamentos dictados por los gobiernos municipales, y en su defecto - como se verá luego - por las normas dictadas por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. De esta manera, las limitaciones y deberes que se imponen a la propiedad privada son las que definen el contenido normal de la propiedad, y la ordenación urbana establece los límites de las facultades del derecho de propiedad, pero no constriñe o reduce o condiciona el ejercicio del derecho sino que más bien define el contenido normal de la propiedad en la función que cumple".

En el voto 1179<sup>130</sup> de 3 de marzo de 1999, la Sala abunda sobre este tema:

III.- Sobre el derecho. La propiedad no es hoy, si es que algún día lo fue, un derecho absoluto, sagrado e inviolable. Por el contrario, admite la imposición de limitaciones en su ejercicio con base en un triple condicionamiento social, económico y ecológico en busca de la satisfacción de intereses superiores a los de su titular. Las distintas funciones que debe cumplir el derecho de propiedad como institución, ha producido un rompimiento de la unidad conceptual de este derecho, constituyendo una serie de propiedades especiales en razón de las distintas limitaciones impuestas a bienes con funciones distintas. La propiedad urbana es uno de estos tipos especiales de propiedad y en razón de la función que está llamada a cumplir admite una serie de limitaciones en su ejercicio que no implican necesariamente un desconocimiento del derecho de su titular. En este caso no se está negando al propietario el ejercicio del derecho que le corresponde, ni se está constituyendo una limitación absoluta al ius aedificandi que pudiera ser considerado como una expropiación que requiera una indemnización por parte de la Administración Pública. La regulación de las construcciones, la forma en que deben ser realizadas y el respeto a las líneas de construcción buscan el aseguramiento de un ambiente sano y agradable en el que se pueda desarrollar la comunidad, atendiendo a necesidades sociales que deben prevalecer sobre los intereses individuales del propietario.

---

<sup>130</sup> Sala Constitucional, voto 1179 de las 19:18 hrs del 3 de marzo de 1999. Recurso de amparo de E.G.CH. contra el Alcalde Municipal de Heredia.

El voto 2000-244<sup>131</sup> sirve de complemento para ilustrar este apartado.

**II.- SOBRE EL DERECHO DE PROPIEDAD.** La delimitación del derecho de propiedad privada se puede dar, desde el punto de vista jurídico, de dos formas: La primera, por medio de regulaciones propiamente normativas, ley o reglamento; La segunda, mediante actos administrativos individualizados, que pueden ser discrecionales en cuanto a motivo o contenido. En cuanto a las regulaciones normativas, se debe decir que en estos casos, la Administración, en principio, solo puede cuidar la conducta de los particulares, ya sea para prohibirla o para sancionarla, cuando sea transgresora de la regulación en cuestión. La Constitución Política en su artículo 45, exige una mayoría calificada de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa para imponerle limitaciones a la propiedad. Sin embargo, en cuanto a su delimitación, la norma constitucional guarda silencio, por lo que en aplicación de los principios generales que rigen la materia, la reglamentación originaria de todo derecho fundamental tiene que hacerse por medio de ley formal, según se desprende del numeral 28 de nuestra Carta Magna. Ello, en el caso de marras se materializa en la Ley de Planificación Urbana. **La característica primordial de esas regulaciones normativas que configuran el derecho de propiedad, es el establecimiento de prohibiciones o la imposición de deberes a sus titulares, sobre todo, en cuanto al ejercicio de facultades o poderes que integran ese derecho –uso, transformación, usufructo, disposición, etcétera-. Así las cosas, dichas regulaciones integrativas del referido derecho pueden válidamente imponer obligaciones de dar, hacer y no hacer, sin que dichas imposiciones impliquen el deber correlativo de indemnización para el Estado. De ello es posible afirmar que son constitucionales todas las delimitaciones que imponen al propietario obligaciones de no hacer, como por ejemplo la prohibición de construir a cierta distancia de las vías públicas; de hacer, como la exigencia de construcción de escaleras de emergencias en edificios públicos; de dar, como el destino exigido al propietario, en las urbanizaciones, de determinada área del terreno para uso comunal; y en fin, todas aquellas que se desprenden de la LEY DE PLANIFICACION URBANA N° 4240 de 15 de noviembre de 1968 y sus reformas, cuales son el cumplimiento de los planes reguladores, los usos de la tierra, la zonificación, el fraccionamiento, la urbanización y otros más, que juntos establecen las reglas mínimas para la convivencia en zonas urbanas, y que han dado una nueva concepción al "ius aedificandi", dejando de ser éste un simple atributo de la propiedad, para convertirse en un derecho complejo derivado tanto del derecho enunciado en el artículo 45 de la Carta Fundamental, como de las obligaciones contenidas en las respectivas regulaciones normativas.** Por último, es necesario señalar que el contenido principal del derecho de propiedad se resume en la prohibición para el legislador de restringir de manera arbitraria y sin apego a los principios constitucionales de la razonabilidad y de la proporcionalidad, el contenido de todo el derecho de propiedad o de algunos de los poderes jurídicos que lo integran, lo mismo que en la posibilidad de conformarlo o limitarlo mediante actos administrativos no autorizados por normas legales de rango legal y, desde luego, en la prohibición absoluta de eliminar tales poderes. En el sublittem, si el derecho de propiedad que el recurrente ostenta sobre los inmuebles supraindicados se encuentra delimitado o afectado por la Ley de Planificación Urbana, ello por si solo no violenta el numeral 45 de la Constitución Política, según lo

---

<sup>131</sup> Sala Constitucional, Voto 244 de las 12:36 hrs del 7 de enero del 2000. Recurso de amparo interpuesto por L.C.R., contra la Municipalidad de Alajuela.

antes señalado, razón por la que, en ese tanto, no se puede hablar de violación del derecho de propiedad. (destacado es de parte del original)

Mas la Sala al analizar la cesión de áreas públicas, no sólo situó el fundamento de las limitaciones urbanísticas en el párrafo segundo del artículo 45 constitucional, sino que también lo ha ubicado en el artículo 50 de nuestra constitución Política:

Ahora bien, debe entenderse que esta obligación se encuentra justificada únicamente con la dotación de terreno, la cual no puede ser sustituida por dinero, en razón de que se trata de otorgar los servicios necesarios al complejo urbanístico que se crea y porque por definirlo la ley expresamente, las áreas de parque y las vías públicas, son patrimonio comunal y por ello, están fuera del comercio de los hombres. Debe advertirse que mediante un pago en dinero no se cumple la función social de la propiedad y no da solución al problema que se pretende solventar. Se trata de atender un problema de justicia tributaria, derivado de la recuperación de enriquecimientos generados por la acción pública, el de elaborar planes urbanísticos que sean capaces por sus dotaciones, de espacios libres, vías, servicios sociales, etc., que aseguren a sus habitantes de una vida digna. En este orden de ideas, es que toda la ordenación urbanística encuentra su fundamento en lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución Política, que dice: “El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza” En este sentido es que, al no cumplir con la función social encomendada a la propiedad y que detalla la obligación de ceder un porcentaje de terreno a la municipalidad para cubrir las necesidades del desarrollo urbanístico que se crea con la urbanización o fraccionamiento a realizar, es que resulta inconstitucional el artículo 41 de la Ley de Planificación Urbana...”<sup>132</sup>

## 2. EL CASO DE LOS LOTES EN URBANIZACIÓN:

<sup>132</sup> Sala Constitucional, Voto 4205 de las 14:33 hrs. del 20 de agosto de 1996. Acción de inconstitucionalidad de J.V. L. contra Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones.

A lo largo de su existencia la Sala se ha ocupado en no pocas oportunidades de analizar varias restricciones de carácter normativo impuestas al derecho de propiedad. El trato otorgado sin embargo no ha sido uniforme y ha dejado en evidencia diversas contradicciones. En algunos casos pareciera no precisarse el sentido propio de las limitaciones urbanísticas.

Pretendemos a lo largo de esta investigación poder comprobar dichas afirmaciones. El primer caso que analizaremos es el de los lotes en urbanización, donde la Sala ha manifestado dos posiciones contradictorias que mostramos de seguido.

En el voto 2153-93 la Sala analiza la posición del Instituto Nacional de Vivienda en cuanto a los planos de una urbanización constituyen una especial zonificación que regula los usos pertinentes dentro de sus límites.

La planificación urbana local corresponde por disposición constitucional a las Municipalidades. La disposición transcrita autoriza al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo a confeccionar esos planes en caso de que aquellas no los haya adoptado. Según consta en el oficio que como prueba para mejor resolver ordenó la Sala y que corre agregado a folio 103 del recurso, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo no registra de manera oficial la adopción de ningún plan regulador en la zona en cuestión. El Presidente Ejecutivo de esa Institución indicó a la Sala, que las disposiciones del Reglamento de Construcciones les han permitido concluir que el plano de una urbanización constituye por sí, una zonificación con usos claramente definidos, ya que, tiene la finalidad de proteger a los pobladores del entorno de usos molestos o no compatibles con las residencias. Indicó además que en la planoteca de la Institución existe un juego de planos de la urbanización a nombre de Inversiones Nicoya S.A., por lo que de conformidad con lo establecido en el artículo IV.6.5 del Reglamento de Construcciones el cambio de uso estaría sujeto al consentimiento -que conste por escrito- de los vecinos comprendidos dentro de un radio de cincuenta metros y a la aprobación de la Dirección de Urbanismo del INVU.

II) En opinión de la Sala, lo dispuesto por el Reglamento de Construcciones no autoriza al INVU a obviar el procedimiento establecido en el transitorio II de la Ley de Planificación

...

La norma anteriormente transcrita establece con toda claridad, que las disposiciones -por el procedimiento ahí indicado- que en forma temporal adopte el INVU en esta materia, no afectan a terceros sino desde la adopción y publicación de las mismas en el diario oficial, siendo insuficiente la afectación de la propiedad privada con apoyo únicamente de planos

constructivos aprobados y registrados en la planoteca del INVU como lo sugiere el Presidente Ejecutivo de esa Institución.<sup>133</sup>

Como se ve la posición rigurosa y formalista de dicho voto no concibe ni acepta la tesis del INVU, derivada del Reglamento de Construcciones, de que la zonificación constituida por el conjunto de planos de una urbanización defina los usos correspondientes.

Otra posición es la que se presentan los votos 1994-986, 1996-4205, 2000-8421 y 2001-5554, como pasamos a mostrar.

II. Los dos lotes originales, motivo de este recurso fueron formados en una urbanización (Urbanización La Antigua), en cuyo proyecto quedaron establecidos la medida y forma de cada lote, y su destino. Si se admite la segregación ahora propuesta, uniendo dos lotes y dividiéndolos en tres, se estaría modificando aquél proyecto original, con base en el cual se estableció la cantidad, ubicación y diseño de las casas y lotes existentes, y los servicios necesarios para atender las necesidades de esa urbanización. Permitir la disgregación de los lotes antes autorizados para formar lotes más pequeños significa modificar el proyecto original ocasionando problemas a nivel estructural y económico.

A nivel estructural dividir los lotes implica obviar la capacidad instalada de los servicios que fueron previstos, sobrecargando la infraestructura con más casas que requieren más servicios los cuales no están previstos.

A nivel económico se está variando el tamaño de ciertos lotes de la urbanización, con lo que automáticamente se están cambiando las características que la Urbanización como conjunto ofreció originalmente, violentando con ello el derecho de propiedad de todos y cada uno de los dueños de los restantes lotes, que compraron en una Urbanización de determinadas características, y si esta urbanización resulta modificada con lotes más pequeños, indirectamente se está reduciendo el valor de los demás lotes que forman parte del conjunto, causando un daño a los otros propietarios, por verse variadas las características y el valor de la urbanización en que compraron. Las limitaciones establecidas en los inmuebles surgen de las regulaciones de la urbanización misma tal cual se apruebe, de manera que los nuevos propietarios de los lotes, adquieren con esa limitación implícita que tiene cada lote de la urbanización.<sup>134</sup>

Al razonamiento indicado el voto 2000-8421 le agrega:

<sup>133</sup> Sala Constitucional, Voto 2153 de las 9:21 hrs. del 21 de mayo de 1993. Recurso de amparo de R. D. H. Y otros contra la municipalidad de Nicoya y otra.

<sup>134</sup> Sala Constitucional, Voto 986 de las 17:51 hrs del 16 de febrero de 1994. Recurso de amparo de Urbanizaciones Especiales S. A. Contra el Concejo Municipal de la Unión.

Del razonamiento expuesto en esa sentencia se desprende con toda claridad que este Tribunal no estima inconstitucional la limitación que las municipalidades pueden acordar en materia urbanística, en el sentido de no autorizar la segregación en propiedades que forman parte de una urbanización cuyo plano fue debidamente tramitado y aprobado en su oportunidad por la firma urbanizadora, con fundamento en las consideraciones que sustentan la resolución antes transcrita, de manera que el recurso debe desestimarse en este extremo.<sup>135</sup>

También el voto 2001-5554 repite la argumentación de la resolución 986-94 y le incorpora las siguientes consideraciones:

Lo anteriormente citado, resulta aplicable al caso del recurrente. En efecto esta urbanización es producto de un anteproyecto que fue debidamente aprobado por las instituciones competentes. El recurrente no puede alegar violación al principio de igualdad por el hecho de que la sociedad recurrida haya segregado otros lotes en menor medida y que a él se le impida, toda vez que ello fue posible por una modificación aprobada a dicho anteproyecto, que no incluía los primeros cinco lotes de la urbanización, y el lote adquirido por el recurrente es precisamente el número cinco, encontrándose éste en un supuesto totalmente diferente. Por otro lado, como bien se indica en la sentencia de cita, las Municipalidades como entes competentes para aplicar la Ley de Planificación Urbana y con el fin de organizar el cantón de mejor manera, tienen la potestad de exigir que el proyecto de urbanización que ya hubiese sido aprobado se mantenga incólume, a menos que por la misma vía se solicite su modificación; ello con el fin de no variar el diseño de ésta, que va a estar constituida por el número de lotes y el tamaño preestablecido, aunado a un aspecto esencial, como lo es también la capacidad de los servicios públicos instalados para los lotes que fueron previstos por la entidad encargada de brindarlos. Aunado a lo anterior, el Reglamento de Zonificación Sub Regional-NO conocido como GAM-NO en el artículo 1.6 punto IV.6 estipula: *"Los planos construidos aprobados por una urbanización constituyen un mapa oficial en lo referente a vías y áreas públicas e indican una zonificación preestablecida..."* Por consiguiente, no lleva razón el recurrente en señalar que por el simple hecho de haber adquirido una propiedad aunque sea en este residencial, pueda realizarle todas las modificaciones que pretenda, toda vez que como ya fue indicado, se encuentra sujeto a las limitaciones que establece el ordenamiento jurídico como en este caso lo es, el acogerse al diseño aprobado y preestablecido por esta Urbanización. Incluso en lo que se refiere a los servicios públicos, pues pretender modificar el diseño segregando un solo lote en cuatro más, podría exceder la capacidad de los mismos prevista por los recurridos, que al fin y al cabo, fueron los que a través de un Convenio con la Municipalidad adquirieron el compromiso de brindar los servicios de agua potable, cloacas, evacuación de aguas pluviales, alumbrado público, mantenimiento de calles, limpieza y ornato de las zonas públicas, recolección de basura y todo otro servicio comunal en dicha urbanización, ya que la Municipalidad no se encontraba en capacidad de darlos. Así las cosas, a criterio de la Sala, no se evidencia vulneración constitucional alguna (folios 156 y 157). En todo caso, si el recurrente estima que lo establecido en los contratos y convenios descritos de alguna forma resulta ilegal, ello es un asunto que por su naturaleza, deberá ser

---

<sup>135</sup> Sala Constitucional, Voto 8421 de las 10:17 hrs del 22 de setiembre del 2000. Recurso de amparo de D. C. Ch. contra Municipalidad de Alajuela.

sometido a discusión en la vía de legalidad correspondiente. No obstante, por todo lo anteriormente considerado, el recurso merece ser desestimado.<sup>136</sup>

Todo lo cual resulta consecuente, además con lo que la Sala ya había resuelto desde 1996 en el tan traído voto 4205, que al respecto había establecido.

... Es importante señalar que en virtud del proceso urbanístico, la urbanización debe ser conceptualizada como un plan parcial de planificación urbana, porque afecta únicamente al sector que se urbaniza. Frente al proceso de desarrollo urbanístico, conviven dos tipo de propiedad: la que nace con el programa particular de desarrollo urbano (construcción de una urbanización, por ejemplo), a la que le son consustanciales las limitaciones y cargas que los actos de control, expresados en la autorización que la administración municipal da para la construcción misma del desarrollo, como por ejemplo el tamaño de los lotes, áreas de retiro, ancho de aceras, altura de las edificaciones, de manera que las mismas no son indemnizables...<sup>137</sup>

Como se ve el trato otorgado a hipótesis similares encontró soluciones diferentes. Sin duda la segunda se ajusta más a los fines que tutela y prohíja el derecho urbanístico relacionado con un disfrute del derecho de propiedad definido por las limitaciones que lo afectan.

### **C. LIMITACIONES URBANÍSTICAS E INDEMNIZACIÓN:**

De conformidad con la Constitución Política la indemnización procede en los eventos de expropiación, sea cuando el bien sale del dominio del particular titular del mismo para pasar al demanio público. Como declaración de principio, las limitaciones a la propiedad por motivos urbanísticos no son indemnizables, pues constituyen restricciones al dominio que definen el

<sup>136</sup> Sala Constitucional, Voto 5554 de las 10:42 hrs del 22 de junio del 2001. Recurso de amparo de P. M. D. M. contra Ciudad Hacienda Los Reyes S. A..

<sup>137</sup> Sala Constitucional, Voto 4205 de las 14:33 hrs. del 20 de agosto de 1996. Acción de inconstitucionalidad de J.V. L. contra Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones.

carácter de la propiedad respectiva. Sin embargo, tal y como se verá más adelante, la Sala ha considerado expropiatorias y por ende indemnizables algunas limitaciones de carácter urbanístico.

## **1. LAS LIMITACIONES A LA PROPIEDAD POR MOTIVOS URBANÍSTICOS NO SON INDEMNIZABLES.**

El carácter indemnizable o no de las limitaciones a la propiedad por motivos urbanísticos es probablemente uno de los temas en que la jurisprudencia de la Sala Constitucional ha generado más polémica. Como se ve, existe claridad sobre las limitaciones de interés social como elemento básico para aprobar legislaciones que, aunque limiten el derecho de propiedad, son necesarias para las relaciones de la vida en sociedad.

La tesis general que ha sostenido la Sala Constitucional es la de no indemnización de este tipo de limitaciones, así con toda claridad en la resolución 4857-94.-

"La imposición de limitaciones a la propiedad con fines urbanísticos resulta imprescindible para la convivencia en sociedad, no tratándose de una actividad expropiatoria que requiera de indemnización previa, según los términos fijados - y en los considerandos anteriores analizado - en el párrafo segundo del artículo 45 de la Constitución Política. Tales limitaciones al derecho de propiedad son producto del hecho mismo de formar parte de una colectividad, la misma que garantiza ese derecho, pero que lo somete a ciertas regulaciones con la finalidad de alcanzar un disfrute óptimo y armónico de los derechos de todos los individuos. En este sentido, esta Sala se ha manifestado sobre el carácter "relativo" del derecho de propiedad, en cuanto está sujeto a límites y restricciones de uno o varios de los atributos de la propiedad por razones urbanísticas; y en diversas sentencias ha confirmado la naturaleza de "interés social" de las reglas de urbanismo impuestas conforme a lo ordenado por la propia Constitución Política. Así en sentencia de constitucionalidad número 1167-92, señaló: "Si bien nuestra Constitución Política reconoce la propiedad privada como un derecho fundamental de los ciudadanos, el disfrute de tal derecho no es irrestricto y el mismo artículo 45 constitucional permite a la Asamblea Legislativa imponerle limitaciones de interés social. La Ley de Planificación Urbana es una de esas limitaciones y por ello, la negativa de otorgar una patente no constituye una violación a los derechos fundamentales de los recurrentes (...)". (subrayados no incluidos en el original).

Esta tesis ya había sido sostenida en la resolución 5097-93<sup>138</sup>:

"I) La inviolabilidad de la propiedad privada es una garantía de rango constitucional recogida por el canon 45 de la Carta Política. Este derecho contrariamente a como se le concebía en otros tiempos, no es de naturaleza estática, sino que conforme a las exigencias de nuestro tiempo se le ha de considerar elástico y dinámico, esto es, que atribuye a sus titulares, tanto interna como externamente las facultades, deberes y limitaciones. El poder del propietario sobre la propiedad está determinado por la función que esta cumpla. El objeto del derecho de propiedad ha sufrido transformaciones importantes. Actualmente no solo es tutelable el derecho de los propietarios, sino también diversos intereses generales o sociales que coexisten con aquel. El derecho objetivo enmarca el contenido de los derechos subjetivos. Cada objeto de derecho implica una peculiar forma de apropiación. Así por ejemplo, las facultades del dominio relativas a un fundo agrícola son muy distintas a las correspondientes a una finca ubicada en el sector urbano de intensa utilización".

...

"El derecho de propiedad se enmarca entonces, dentro de ciertos límites razonables, dentro de los deberes que de él se derivan. Precisamente por ello, no es necesaria la indemnización de los límites y deberes urbanísticos que resulten razonables (...). Se aclara, que las limitaciones o restricciones a la propiedad son de carácter general, y tienen la virtud de dotar al individuo de los instrumentos necesarios para paliar los efectos de la actividad perjudicial de sus congéneres. Cabe señalar que tienen como finalidad u objetivo principal el uso racional de la propiedad, con lo que se benefician los vecinos, en general, toda la sociedad "

Estas pautas respecto a las limitaciones a la propiedad y respecto a la propiedad urbanística. Son analizadas en detalle en el voto 4205-96<sup>139</sup> donde se reafirma que la propiedad privada, como derecho fundamental no es absoluto, y que los derechos no son ilimitados.

"Dentro de ese concepto de libertad con responsabilidad, el ejercicio de la libertad de adquirir y disfrutar bienes materiales ( muebles o inmuebles ) bajo el concepto de propiedad privada, genera también conflictos de interés entre los particulares y entre los particulares y el Estado, cuya solución no se deja al libre albedrío, sino que debe dirimirse conforme los parámetros fijados en el artículo 45 de la Constitución Política, norma que consagra el derecho de la propiedad...

<sup>138</sup> Sala Constitucional, Voto 5097 de las 10:24 hrs. del 15 de octubre de 1993. Recurso de amparo de DCM contra Aviación Civil y otro.

<sup>139</sup> Sala Constitucional, Voto 4205 de las 14:33 hrs. del 20 de agosto de 1996. Acción de inconstitucionalidad de J.V.L. contra Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones.

"...no hay posibilidad meramente lógico, de que existan derechos ilimitados, puesto que es la esencia misma del orden jurídico articular un sistema de límites entre las posiciones de todos los sujetos, y un derecho subjetivo ilimitado podría ser causa de la destrucción del orden jurídico, es decir, podría ser incompatible con él. La misión de la Ley no es hacer excepciones a la supuesta limitación previa de los derechos fundamentales, sino precisamente diseñarlos y definirlos a efecto de su articulación dentro del concierto social. Esto no es una excepción en el caso de la regulación del derecho de propiedad, creación indiscutible y directa del ordenamiento jurídico. Así, la posición del carácter absoluto de la propiedad, como derecho ilimitado y exclusivo, solo afectado por motivos de expropiación para construir obras públicas - única limitación admitida en el siglo pasado, ha sido sustituida por una nueva visión de la propiedad, que sin dejar de estar regulada como un derecho subjetivo, prevé que sus poderes son limitados y que además, está sujeta a deberes y obligaciones. Tales limitaciones al derecho de propiedad son producto del hecho mismo de formar parte de una colectividad, la misma que garantiza ese derecho, pero que lo somete a ciertas regulaciones con la finalidad de alcanzar un disfrute óptimo y armónico de los derechos de todos los individuos y que se caracterizan, como tesis de principio, por no ser indemnizables.

Como queda dicho, en principio, por si mismas y por definición, las limitaciones de interés social impuestas a la propiedad no son indemnizables, por no implicar expropiación, es decir, cuando la propiedad no sufre desmembraciones que hagan desaparecer el derecho. Desde luego que si implican una carga o deber jurídico - sentido estricto -, de no hacer, a lo sumo, de soportar la intromisión del Estado en la propiedad con fines públicos, deber que se agrega a los poderes o facultades del propietario, pero sin desnaturalizarlos o destruirlos. Estas limitaciones deben ser de carácter general, lo que implica no solamente su destinatario, sino también el supuesto de hecho de aplicación de la misma, ya que cuando se convierten en singulares o concretas podrían equipararse a verdaderas expropiaciones. En este sentido, y como más adelante se explicará, la imposición de limitaciones a la propiedad con fines urbanísticos resulta imprescindible, para la convivencia en sociedad, no tratándose de una actividad expropiatoria que requiera de indemnización previa, según los términos exigidos y previstos en el párrafo segundo del artículo 45 de la Constitución Política"(subrayados nuestros)

## **2. EVENTOS EN QUE SE HA CONSIDERADO INDEMNIZABLE UNA LIMITACIÓN URBANA.**

Pese a que de las resoluciones analizadas en los puntos anteriores pareciera derivarse una doctrina muy clara sobre las limitaciones a la propiedad por motivos urbanísticos, existen otras

resoluciones que podrían dar lugar a interpretar, que el principio del carácter absoluto del derecho de propiedad es el que rige con el consecuente derecho de indemnización.

Destaca sobre este punto el voto 6706-93<sup>140</sup> que resuelve la acción de inconstitucionalidad promovida contra el artículo 22 de la Ley de Planificación Urbana, que propugnaba el carácter no indemnizable de las limitaciones urbanísticas.

Dispuso la Sala:

“Sostener que las limitaciones a la propiedad permitidas por el artículo 45 de la Constitución no son indemnizables, equivale a invertir totalmente los conceptos constitucionales sobre el derecho de propiedad, lo que la Constitución hace es hacerlas posibles excepcionalmente, porque la regla es que no lo son en virtud de la inviolabilidad de la propiedad, pero de ahí a afirmar que por ser posibles ninguna es indemnizable equivale a violar todos los principios ya no solo del derecho de propiedad, sino de la equidad y la justicia, entre ellos el principio de igualdad ante las cargas públicas, en virtud del cual lo que interesa a la comunidad en general es la comunidad quien debe soportarlo, indemnizando todos los miembros de ésta, a través de los impuestos que pagan a quien sufra un perjuicio tanto por causa de lo que interesa a toda la comunidad positivamente como de los infortunios, que pasivamente deben ser soportados por todos. En virtud de este mismo principio – igualdad ante las cargas públicas - las ventajas colectivas o los infortunios que perjudican a todos en general no son indemnizables pero no porque no lo sean sino porque individualmente equivale prácticamente a dejar las cosas como están (verbigracia el caso de los impuestos) ya que en esos casos se trata de un daño general, y lo que hay es entonces una verdadera compensación de débitos y créditos. Debe quedar claro que, como ya se ha establecido en anteriores oportunidades, no todas las cargas urbanísticas son indemnizables, sino solamente aquellas que vacíen el contenido del derecho fundamental de que se trate, sea en su totalidad o en alguno o algunos de sus atributos esenciales, de acuerdo a su naturaleza: vaciar el contenido del derecho no es una limitación razonable, sino una privación absoluta de éste ( ver en este sentido la sentencia No.5097-93 de las 10:24 horas del 15 de octubre pasado).

VI.- En cuanto a las violaciones constitucionales apuntadas al artículo 29 de la Ley de Planificación Urbana, debe indicarse que si, como ya se estableció, es posible limitar la propiedad privada por motivos de interés social mediante la implantación y puesta en marcha de planes reguladores, sin violar los principios constitucionales inherentes, al derecho de propiedad, libre empresa o al de reserva de ley, tampoco es contrario a éstos, exigir el certificado de uso correspondiente a los interesados, a los efectos de conceder patentes para establecimientos comerciales o industriales, como tampoco la potestad otorgada a la municipalidad correspondiente para ordenar, en caso de contravención de ese requisito, la clausura del local, sin perjuicio de la responsabilidad penal en que se incurra. Dicha autorización debe entenderse sin embargo, en el sentido de que a los establecimientos comerciales o industriales que funcionen normalmente al momento de entrada en vigencia del Plan, no se les puede imponer el certificado de uso, porque

<sup>140</sup> Sala Constitucional, Voto 6706 de las 15:21 hrs del 21 de diciembre de 1993. Acción de inconstitucionalidad de J. U. V. contra Reglamento de Zonificación de San Carlos, ley de Planificación Urbana y acuerdo municipal.

tienen un derecho adquirido a seguir funcionando como lo estaban antes, eso sí, siempre y cuando lo estén de acuerdo a la Ley, y no al margen de ella.

#### **a) EL CASO DE LAS LIMITACIONES DEL AEROPUERTO JUAN SANTAMARÍA:**

El caso de las limitaciones establecidas en las zonas aledañas al aeropuerto Juan Santamaría es uno de los que más ha motivado resoluciones de la Sala Constitucional.

En el voto 5097-93<sup>141</sup> la Sala se pronuncia señalando como de carácter expropiatorio los límites establecidos en dicha zona.

II) La legislación costarricense establece la posibilidad de que mediante planes reguladores, por interés social la propiedad privada puede ser limitada y el Derecho Urbanístico puede a su vez, desarrollarlas. El derecho de propiedad se enmarca entonces, dentro de ciertos límites razonables, dentro de los cuales podrá exigirse al propietario el cumplimiento de los deberes que de él se derivan. Precisamente por ello, no es necesaria la indemnización de los límites y deberes urbanísticos que resulten razonables.

III) En el caso que nos ocupa las autoridades recurridas indicaron que tal y como lo señaló la accionante en su recurso, la zona donde se ubica su propiedad, es una área destinada a la protección del Aeropuerto Juan Santamaría, a la que de acuerdo con lo establecido por el plan regulador de ese Cantón, no podrá darle más uso que el agrícola. En criterio de los informantes, el límite impuesto a la propiedad de la quejosa, debe ser soportado por ésta, sin que medie indemnización, ya que no se le está expropiando ni confiscando el inmueble. Únicamente se le está imponiendo una limitación de uso.

IV) Para la Sala los límites razonables que el Estado puede imponer a la propiedad privada, de acuerdo con su naturaleza, son constitucionalmente posibles en tanto no vacíen su contenido. Cuando ello ocurre deja de ser ya una limitación razonable para convertirse en una privación del derecho mismo. Esto es precisamente lo que ocurre el caso que nos ocupa, en el que ningún provecho económico, puede la accionante, obtener de su inmueble. Inclusive, según los elementos de convicción que corren agregados al expediente, la actividad agrícola que permite el Plan Regulador, representa un serio riesgo para la salud de las personas, que se dediquen al cultivo de la tierra, ya que, según se informó, el ruido proveniente del aeropuerto resulta peligroso, en razón de localizarse el terreno de la accionante a 125 metros de la línea de centro de pista.

V) Ningún reparo hace la Sala a los motivos de seguridad y de salud que llevaron al establecimiento de una zona de protección para el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. Sin embargo, las limitaciones introducidas por estos motivos en tanto vacían totalmente los atributos que deriva la accionante de su propiedad y la hacen inutilizable, obligan a la Sala a acoger el recurso por responsabilidad objetiva de la Administración. En consecuencia, proceda el Ministerio de Obras Públicas y Transportes- al que pertenece la

<sup>141</sup> Sala Constitucional, Voto 5097 de las 10:24 hrs del 15 de octubre de 1993. Recurso de amparo de D. C. M. contra contra Aviación Civil y el INVU.

Dirección General de Aviación Civil- a iniciar, dentro del plazo de seis meses, a partir de la adopción del acuerdo correspondiente, los trámites de expropiación.<sup>142</sup>

Sin embargo y a pesar de que parece una línea jurisprudencial definida la aquí aplicada, no dejaron de haber votos disidentes, veamos.

La recurrente acude a la vía del amparo por estimar que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes por intermedio de la Dirección General de Aviación Civil, actúa arbitrariamente en su perjuicio, al impedir que ella, como propietaria de un inmueble ubicado en las inmediaciones del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría en Alajuela, pueda construir, vender o cambiar el terreno. Sin embargo, cabe señalar que desde el año mil novecientos ochenta y tres, mediante el Plan Regional Metropolitano para la Gran Area Metropolitana, se delimitó una zona de protección al Aeropuerto en cuestión, por medio de la zonificación y restricción a las segregaciones, construcciones y urbanizaciones, siendo dicha protección recogida posteriormente en el Reglamento de la Municipalidad de Alajuela, en el que se avala el acuerdo tomado por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (artículo único, inciso 122 del acta de sesión extraordinaria número 4369 del seis de diciembre de mil novecientos noventa y tres), creado con la finalidad de definir el área de seguridad alrededor del citado aeropuerto, que sirva para proteger el funcionamiento adecuado del mismo y evitar que las poblaciones cercanas lo envuelvan, con peligro para ambos usos. De lo anterior se desprende, **que la Dirección General de Aviación Civil lejos de ahuyentar a los posibles compradores de la propiedad de marras -como afirma la recurrente-, actúa de conformidad con la normativa aplicable al caso y en defensa del interés público que media en este asunto. En consecuencia, el recurso es improcedente y así debe declararse. (destacado es de nuestro aporte)**<sup>143</sup>

También resulta curioso el contenido del proveído 4998-96<sup>144</sup>:

UNICO: El recurrente plantea formal solicitud de desistimiento del recurso de amparo porque, estima que el terreno afectado por el “Segmento A” (Zona de máxima seguridad) de “Eliminación de Obstáculos y Restricciones al uso del suelo en las zonas de Influencia del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría” puede ser efectivamente aprovechado para la agricultura. De esta manera, aún cuando el recurrente en un momento anterior estimó quebrantado su derecho a la propiedad, al día de hoy se ha ajustado a la limitación a que está sujeto su terreno dado su “marcado interés” en el giro agrícola. **Esta situación, estima**

<sup>142</sup> En la misma dirección los votos: Sala Constitucional, Voto 6056 de las 08:51 hrs del 19 de noviembre de 1993. Recurso de amparo de L.A.R.V. contra Aviación Civil. Sala Constitucional, Voto 5820 de las 17:55 hrs del 30 de octubre de 1996. Recurso de amparo de Transporte Internacional TIKAL S.A. contra Aviación Civil. : Sala Constitucional, Voto 6055 de las 10:27 hrs. del 8 de noviembre de 1996. Recurso de amparo de F. G. M. contra Aviación Civil.

<sup>143</sup> Sala Constitucional, Voto 1680 de las 10:54 hrs. del 25 de marzo de 1995. Recurso de amparo de B. E. D. V. contra Dirección General de Aviación Civil.

<sup>144</sup> Sala Constitucional, Voto 4998 de las 11 hrs. del 20 de setiembre de 1996. Recurso de amparo de C. E. Ch. C. contra Dirección General de Aviación Civil.

**la Sala, es legítima y forma parte de los atributos de la propiedad privada, de manera que no habría en ese sentido, objeción a lo solicitado.**

Si bien incide, evidentemente, en la solución final la posición del recurrente de desistir del recurso, resulta interesante que la Sala estima que el uso agrícola es parte de los atributos de la propiedad por lo que resulta legítima la situación planteada, lo cual dista mucho de la línea que se había desarrollado.

Como se ve, en los dos últimos votos la posición es muy distinta a la línea jurisprudencial que habíamos destacado.

Conviene indicar que la doctrina considera dicha limitación como indemnizable, al respecto nos dice Rosatti:

“Non altius tollendi: consiste en la limitación de edificar a cierta altura. No indemnizable cuando está determinada en forma general, porque en este caso constituye una restricción administrativa stricto sensu (vgr.: cuando es correlato de la zonificación). “En cambio, si la dispone por razones especiales de seguridad, como acaece en las inmediaciones de un aeródromo, su caracterización como servidumbre no puede cuestionarse, siendo fácil percibir la existencia de un fundo dominante y otro sirviente””.<sup>145</sup>

## **b) EL CASO DE LOS ANTEJARDINES:**

Preliminarmente el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones<sup>146</sup> y posteriormente los planes reguladores han establecido un retiro de la línea de propiedad, ya sea en el frente y / o en los costados de los inmuebles, dentro de la cual no se pueden elaborar construcciones, o bien sólo determinadas construcciones de particulares características.

<sup>145</sup> Ver Rosatti, op.cit., p. 101.

<sup>146</sup> Reglamento del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo: Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, emitido con base en la facultad otorgada por la disposición del Artículo transitorio II de la Ley de Planificación Urbana, la Junta Directiva de este instituto aprobó en sesión No. 3391 del 13 de diciembre de 1982 dicho reglamento.

La doctrina ha aceptado la limitación de antejardín o retiro frontal como una limitación legítima y por ende no indemnizable al ius aedificandi.

En dicho sentido Miguel Angel Bercaitz refiere:

Restricciones administrativas impuestas por el urbanismo, no sujeta a indemnización. Suscribimos las palabras de Miguel Angel Bercaitz que determina las restricciones para el derecho de propiedad:  
Establecimiento de radios o zonas industriales, comerciales y residenciales, número de pisos, **superficie libre de construcción a dejar en el fondo o frente, servicios obligatorios como garajes o cocheras**, medidas mínimas de lotes, suspensión temporaria de construcciones, etcétera, siempre que tales disposiciones se ajusten a standards de razonabilidad, sean generales no aparezcan dictadas con ánimo persecutorio y no afecten o lesionen en proporción confiscatoria, con relación a cada inmueble, su destino natural.(negrita no es del original)<sup>147</sup>

Más adelante Rosatti abunda sobre las limitaciones a la posibilidad de edificar, como transcribimos a continuación:

Limitaciones a la posibilidad de edificar

Non aedificandi: consiste en la prohibición de edificar en una fracción de un inmueble como consecuencia de normas urbanísticas (nueva línea de edificación, patios interiores obligatorios, fracciones laterales, etc.), no incorporándose al dominio municipal la fracción no edificable.

Coincidimos con Bercaitz respecto a la naturaleza jurídica de esta limitación y a su consecuente proyección patrimonial: “En contra de la opinión de Bielsa, no muy clara, de Villegas Basavilbaso, que habla de una restricción-servidumbre, y de Marienhoff, categórica en el último sentido, sostenemos que nos hallamos frente a una restricción al dominio, no frente a una servidumbre, siempre que presente caracteres de generalidad para una zona o calle, y en tanto la prohibición de edificar no aniquile o lesione en proporción confiscatoria, en el caso concreto, el derecho de propiedad. Si así fuere, la norma prohibitiva sería inválida, debiendo acudirse a la expropiación, si desea hacerla efectiva, previa declaración de utilidad pública”.<sup>148</sup>

Cuando se sometió a discusión de la Sala la regularidad constitucional de dicha limitación también produjeron diversas posiciones de la Sala, como describimos de seguido.

<sup>147</sup> BERCAITZ citado por ROSATTI, *op.cit.*, p. 95.

<sup>148</sup> Ver ROSATTI, *op.cit.*, pp.100-101.

### **i) EL ANTEJARDÍN ES INCONSTITUCIONAL:**

El primer caso que interesa señalar, es el resuelto mediante voto 6419-93, el cual se origina en el reclamo de un propietario quien al solicitar un permiso de construcción para realizar una ampliación, recibe instrucciones de la Municipalidad en cuanto al antejardín que debe respetar. El propietario plantea el amparo pues considera irrazonable la disposición en que la Municipalidad le indica el alineamiento. La Sala falla a su favor, indicando que ese alineamiento constituía una limitación indemnizable, y que por tanto la municipalidad debía indemnizar al propietario. Este fallo plantea una serie de inquietudes ya que el criterio de la sala es que no es una limitación absoluta al ius aedificandi, sino que es una situación en que se sustrae al propietario del dominio pleno sobre esa parte de su propiedad y por tanto es indemnizable, en la medida que ese acto lícito de la administración causa una lesión especial.

Similar consideración fue tomada en el voto 4957-96<sup>149</sup>, donde se indica que el recurrente solicitó a la Municipalidad recurrida la fijación de la línea de construcción o alineamiento del inmueble de su propiedad, recibiendo por su propiedad, recibiendo por respuesta que debía dejar un espacio de 2 metros después de construida la acera de 1 metros, para "antejardín".

En ambos casos la Sala considera que:

"El artículo 169 de la Constitución Política otorgó a las municipalidades atribuciones para administrar los intereses y servicios locales y en desarrollo de ese precepto, los artículos 15 de la Ley de Planificación Urbana y 44 del Código Municipal, reconocen la competencia de los gobiernos locales para dirigir la planificación urbana dentro de los límites de su territorio, a través de la promulgación e imposición coactiva de un plan regulador y de los reglamentos de desarrollo urbano respectivos, tendientes a la plena ejecución del primero. En virtud de esa potestad de planificación local, resulta posible imponer restricciones al ejercicio de uno de los atributos del dominio, en tanto - claro está - éstos resulten razonables y no vacíen el contenido del derecho de propiedad o limiten en forma absoluta sus atributos esenciales (Ver en este sentido las sentencias No.5305-93

<sup>149</sup> Sala Constitucional, Voto 4957 de las 18:27 hrs del 18 de setiembre de 1996. Recurso de amparo de G.G.R.CH. contra Municipalidad de Montes de Oca.

de las 10:06 hrs del 22 de octubre de 1993 y No.5097-93 de las 10:24 hrs del 15 de octubre de 1993).- Para el caso que nos ocupa, la Sala estima que efectivamente, resulta contrario al artículo 45 de la Constitución la decisión de los funcionarios del Concejo y el ingeniero municipal de Montes de Oca, por la que ordenaron a la accionante, a los efectos de realizar una ampliación de su casa de habitación, a retirarse dos metros de la línea de la acera – franja que se constituirá en antejardín de conformidad con el artículo VI.3.6.1 del Reglamento de Construcciones, sin proceder al pago de la indemnización correspondiente, pues se trata de la imposición de una limitación absoluta al ius aedificandi sobre esa porción de su propiedad; y que ésta continuará en menos de su propiedad, correspondiéndole dar mantenimiento a esa franja de terreno por cuenta propia, en beneficio del ornato y aseo de su comunidad, pero sin poder ejercer ese atributo, que además de esencial es inherente al dominio. En criterio de la Sala, tal situación es que sustrae del propietario el dominio pleno sobre esa parte de su propiedad y que por lo tanto, es indemnizable, en la medida en que lo son los actos lícitos o el funcionamiento normal de la administración en tanto causen una lesión especial en la forma en que los tiene definidos por ejemplo el artículo 194.1 de la Ley General de la Administración Pública ( por el pequeño número de afectados o por la intensidad excepcional de la lesión); lo contrario implicaría invertir totalmente los conceptos constitucionales sobre el derecho de propiedad y además, el de igualdad entre las cargas públicas, como integrante de los principios de igualdad y equidad, según el cual es la comunidad entera la que debe indemnizar, a través de los impuestos que pagan todos sus miembros, a quien sufra un perjuicio, por causa de lo que a todos interesa, que en el presente caso resulta ser la ordenación del desarrollo urbano del Cantón de Montes de Oca“

## ii) EL ANTEJARDÍN ES CONSTITUCIONAL:

A diferencia de la postura anterior surgen otros votos que establecen la regularidad constitucional de la limitación de antejardín.

El voto 423-97:

... No es posible aceptar las argumentaciones de la parte recurrente en cuanto a que se violenta en su perjuicio el derecho de propiedad, al comunicarle la Municipalidad que debe de retirarse cuatro metros del cordón del caño para fijar la línea de construcción, pues tal situación se encuentra de los límites establecidos en la Ley de Construcciones y su Reglamento, que se refieren a limitaciones de orden urbanístico, las cuales resultan imprescindibles para la convivencia en sociedad, y no se trata de una actividad expropiatoria por parte de la Municipalidad recurrida que requiera de indemnización...<sup>150</sup>

Voto 1246-97:

<sup>150</sup> Sala Constitucional, Voto 423 de las 15:42 hrs. del 21 de enero de 1997. Recurso de amparo de E. M. B. Contra la Municipalidad de Heredia.

Así las cosas, si la legislación costarricense establece la posibilidad de limitar la propiedad privada por motivos de interés social, la limitación a la propiedad impuesta por un plan regulador es constitucionalmente posible, debido a que el derecho de propiedad no es ilimitado, antes bien, existe un marco general dentro del que puede actuar el propietario y que debe ser compatible con el contenido constitucional de ese derecho. Por lo expresado, a juicio de este Tribunal, la denegatoria del permiso solicitado por la recurrente se basa en la limitación impuesta en una regulación de planificación urbana que se estima legítima y que fue dictada dentro de la esfera de acción permitida al INVU, de conformidad con lo dispuesto en el Transitorio II de la Ley de Planificación Urbana y 21 de la misma Ley.<sup>151</sup>

Voto 3318-97:

III.- Del estudio del expediente se tiene que el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, rechazó la gestión realizada por la sociedad Inversiones Turrialba, debido a que la casa que pretende construir el recurrente, está en una zona catalogada en el plan regulador del Cantón de Curridabat como de baja densidad, que contiene una serie de limitaciones en cuanto a los retiros laterales, frontal y posterior de las construcciones, con relación al límite total de la propiedad. Esta Sala ha señalado las limitaciones impuestas al derecho de propiedad por un plan regulador no violentan tal derecho, siempre que sean razonables y proporcionales, de conformidad con el destino asignado al terreno en particular, dentro de un plan que tiene por objetivo regular y ordenar la convivencia, dando una mejor utilización a los suelos y logrando un desarrollo armónico del área que se planifica, por ello tal limitación no requiere indemnización. Efectivamente el terreno de la entidad representada por el recurrente debe dejar dos metros de retiro desde el límite de la propiedad hasta la zona de construcción, según el plano de folio 33, el que permite la construcción de una casa de once metros cuatro centímetros de frente, y de veintiocho metros, cincuenta y cinco centímetros de fondo, rodeada de jardines, lo que no encuentra esta Sala desmedido o desproporcionado.<sup>152</sup>

Por su parte el voto 1551-98 nos dice:

III.- De la especie fáctica aquí analizada en armonía con la jurisprudencia citada se concluye, que efectivamente la fijación del antejardín y por consiguiente, los límites de altura de vallas en la línea de propiedad, son límites razonables que constituyen una servidumbre urbana en la que el propietario únicamente ve reducida y no eliminada, su facultad de disposición del inmueble, que en el caso subexámine, se refiere únicamente a la construcción en la porción de antejardín que se reduce, pues el propietario puede disponer libremente de esa zona e incluso puede construir algunos elementos tales como gradas, terrazas, casetas para guarda, jardín, cochera, u otros elementos ornamentales, siendo que lo único que no puede construir son piezas habitables en dicha zona. Visto lo anterior y al no existir motivos como para variar lo ya resuelto, procede en consecuencia denegar el recurso interpuesto<sup>153</sup>

<sup>151</sup> Sala Constitucional, Voto 1246 de las 17:51 hrs. del 26 de febrero del 2000. Recurso de amparo de J. Ch. B. contra la Municipalidad de Curridabat.

<sup>152</sup> Sala Constitucional, Voto 3318 de las 15:54 hrs. del 17 de junio de 1997. Recurso de amparo de D. G. C. contra la Municipalidad de Curridabat y el INVU.

<sup>153</sup> En similar sentido: Sala Constitucional, Voto 4465 de las 10:21 hrs. del 11 de junio de 1999. Recurso de amparo de J. F. S. R. Contra la Municipalidad de San Rafael de Heredia.

Voto 1617-99:

III.- Sobre el derecho. La propiedad no es hoy, si es que algún día lo fue, un derecho absoluto, sagrado e inviolable. Por el contrario, admite la imposición de limitaciones en su ejercicio con base en un triple condicionamiento social, económico y ecológico en busca de la satisfacción de intereses superiores a los de su titular. Las distintas funciones que debe cumplir el derecho de propiedad como institución, ha producido un rompimiento de la unidad conceptual de este derecho, constituyendo una serie de propiedades especiales en razón de las distintas limitaciones impuestas a bienes con funciones distintas. La propiedad urbana es uno de estos tipos especiales de propiedad y en razón de la función que está llamada a cumplir admite una serie de limitaciones en su ejercicio que no implican necesariamente un desconocimiento del derecho de su titular. En este caso no se está negando al propietario el ejercicio del derecho que le corresponde, ni se está constituyendo una limitación absoluta al ius aedificandi que pudiera ser considerado como una expropiación que requiera una indemnización por parte de la Administración Pública. La regulación de las construcciones, la forma en que deben ser realizadas y el respeto a las líneas de construcción buscan el aseguramiento de un ambiente sano y agradable en el que se pueda desarrollar la comunidad, atendiendo a necesidades sociales que deben prevalecer sobre los intereses individuales del propietario.<sup>154</sup>

Finalmente, el voto 2000-11439<sup>155</sup> nos hace una amplia reseña de la evolución jurisprudencial de la Sala sobre este tema y reconoce el cambio de criterio suscitado:

**I.- Sobre el Fondo.** La Sala Constitucional ha mostrado dos periodos distintos en la forma de enfrentar el problema que aquí interesa. Así, como bien lo señala la recurrente, la posición más temprana de este Tribunal con relación a las limitaciones derivadas de las zonas de "antejardín", y que se evidencia en las sentencias N° 5305-93 de las diez horas y seis minutos del veintidós de octubre de mil novecientos noventa y tres, N° 5097-93 de las diez horas y veinticuatro minutos del quince de octubre de mil novecientos noventa y tres, y N° 6419-93 de las diez horas veintiún minutos del tres de diciembre de ese mismo año, era la de considerar que dicha exigencia constituía una limitación absoluta al ius aedificandi sobre esa porción de su propiedad y era, por lo tanto, indemnizable. Tal línea jurisprudencial puede ejemplificarse con el Voto N° 4957-96 (en el primer sentido ya expuesto) ...

**II.-** No obstante, a raíz del amplio análisis del contenido de Derecho de Propiedad que la Sala efectuó en sentencias como la Número 4205-96, la posición jurisprudencial fue variando, de tal manera que los casos similares al que nos ocupa que se ventilaron en mil novecientos noventa y siete y posteriormente, recibieron un tratamiento diferente. De este modo, en Voto N°0423-97 (ya reseñado)<sup>156</sup>

<sup>154</sup> Sala Constitucional, Voto 1617 de las 19:18 hrs. del 3 de marzo de 1999. Recurso de amparo de E. G. Ch. Contra la Municipalidad de Heredia.

<sup>155</sup> Sala Constitucional, Voto 11439 de las 15:46 hrs. Del 20 de diciembre del 2000. Recurso de amparo de G. C. R. Contra la Municipalidad de Goicoechea.

<sup>156</sup> También confirma la constitucionalidad del antejardín el voto: Sala Constitucional, Voto 1931 de las 11:16 hrs. del 22 de febrero del 2002. Recurso de amparo de S. E. G. E. Contra la Municipalidad de Alajuelita.

**iii) LA DISCUSIÓN SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL ANTEJARDÍN ES UN ASUNTO DE MERA LEGALIDAD:**

También existen votos que se dirigen a señalar que la discusión sobre la procedencia o no de la aplicación de la limitación es un asunto de mera legalidad y cuya discusión corresponde a la vía ordinaria. Ejemplos de esta posición son los siguientes votos:

... Las facultades para dictar normas de carácter general en el desarrollo urbanístico por disposición de la Constitución pertenece a las Municipalidades, quienes pueden dictar los reglamentos llamados planes de desarrollo urbano que deben estar acorde con la Ley de Planificación Urbana. En el presente caso, si en el proceso de obtención de permisos de construcción el recurrente no cumplen con las medidas de control y fiscalización del Plan de Desarrollo Urbano en que se encuentra su construcción, la Municipalidad puede negarse a otorgar permisos de construcción si los solicitantes no llenan aquel requisito... En todo caso, la discusión sobre el alineamiento en la construcción que realiza la empresa amparada es un asunto que corresponde a las instancias administrativas u ordinarias y no a esta Sala. No resulta entonces que se haya lesionado el derecho de propiedad a que se refiere el artículo 45 de la Constitución Política.<sup>157</sup>

El voto 2000-6563 señala la vía ordinaria como la idónea para ventilar la disputa:

**I.-** El recurrente acusa lesión al derecho de propiedad por cuanto, la Municipalidad de Curridabat no otorgó el permiso de construcción solicitado alegando que se deben respetar los retiros indicados. También acusa violación al principio de igualdad toda vez que otras personas sí han construido en circunstancias idénticas a la suya, sin que la Municipalidad se haya opuesto. Por su parte los representantes de la Corporación Municipal señalan que el retiro solicitado al recurrente para el inicio de su obra se debe a las disposiciones del Plan Regulador del Cantón; en relación con el principio de igualdad afirman que, con excepción del caso de Fernández Vaglio a quien se le exigió un retiro de dos metros en el permiso de construcción otorgado, la Municipalidad no ha emitido permiso alguno para construcción de obras hasta el límite de la propiedad.

**II.-** En relación con la constitucionalidad de los Planes Reguladores Municipales, la Sala en la sentencia número 4205-96, de las catorce horas treinta y tres minutos del veinte de agosto de mil novecientos noventa y seis, estableció ...

... La Sala aprecia que tal negativa tuvo su fundamento en la Ley de Planificación Urbana y el Plan Regulador de Curridabat los cuales, según lo expresado en el considerando anterior, pueden imponer límites a la propiedad. Por lo anterior la Sala estima que no se ha producido la alegada lesión al derecho de propiedad del recurrente. Asimismo cabe indicarle que la Sala no es un contralor de la legalidad de los actos de la administración,

<sup>157</sup> Sala Constitucional, Voto 4195 de las 10:57 hrs. Del 18 de julio de 1997. Recurso de amparo de O. E. H. Contra la Municipalidad de Curridabat.

motivo por el cual la discusión en torno a la procedencia o no del acuerdo, de su legitimidad y derecho para ser aplicado, no es resorte de esta Sala el conocerlo, discutirlo y resolverlo, ya que ello se encuentra reservado a la vía administrativa y, una vez agotada ésta, a la contencioso administrativa. En consecuencia el recurso debe ser declarado sin lugar en cuanto a este extremo.

#### **D. REFLEXIONES SOBRE EL DESARROLLO JURISPRUDENCIAL EN TORNO A LA PROPIEDAD Y LAS LIMITACIONES URBANÍSTICAS:**

A partir del voto 4205-96 se desarrolla por parte de la Sala Constitucional toda una doctrina que establece la propiedad urbanística definida por las limitaciones de dicha índole que establecen su alcance. Se entiende como su fundamento no sólo el párrafo segundo del artículo 45 constitucional, sino en el artículo 50 en cuanto prescribe el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Si bien ese voto no fue el primero, ni mucho menos, en abordar el tema como hemos visto, si recopiló de manera sistemática sus antecedentes y expuso con bastante claridad los principios propios del derecho urbanístico.

Esta línea jurisprudencial derivada de dicho voto establece como tesis de principio que las limitaciones urbanísticas no son indemnizables, una afirmación que aparecía en el artículo 22 de la Ley de Planificación Urbana. Sin embargo, en el voto 6706-93 la Sala lo había considerado inconstitucional, lo que supone una evolución en la línea de pensamiento de la Sala.

No obstante, las contradicciones no han faltado y para ponerlas en evidencia hemos señalado varios ejemplos.

Preliminarmente, referimos el caso de los lotes en urbanización donde, en principio, se defendió la tesis de que las limitaciones de interés social sólo podían establecer mediante ley o en su caso mediante la publicación de un reglamento por parte del INVU, descalificando al respecto

el argumento del instituto de que los planos de la urbanización implicaban una zonificación particular. Con todo, en otros votos se abandona dicha postura para hacer prevalecer el sentido de las limitaciones urbanísticas para una urbanización, desarrollando con detalle la justificación de las mismas y señalando expresamente que en virtud del proceso urbanístico la urbanización debe ser conceptualizada como un plan parcial de planificación urbana.

También se observó como en relación con el carácter indemnizable de algunas limitaciones urbanísticas, también se presentaron diferencias de criterio, como en el caso de las limitaciones del aeropuerto Juan Santamaría, las cuales por un lado se consideran expropiatorias y por otro lado se estiman garantes del interés público, por un lado se considera que implican hacer nugatorio el derecho de propiedad y por otro se estima que el uso agrícola es uno de los atributos legítimos del derecho de propiedad. En el caso de los antejardines pasamos de considerarlos expropiatorios a considerarlos constitucionales para, por último, remitir su discusión a la vía ordinaria.

Lo expuesto pone en evidencia que el tema de las limitaciones urbanísticas y aún el de la propiedad urbanística, no son temas acabados ni mucho menos en la Sala Constitucional y que las líneas que se pueden derivar de sus votos no son definitivas, aunque sí debemos advertir una posición más proclive a la protección de los fines que persiguen las limitaciones urbanísticas en los últimos votos recabados.

## **SECCION TERCERA: LOS PLANES REGULADORES COMO EXPRESIÓN DE LA PLANIFICACIÓN URBANA EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL:**

### **A. LOS PLANES REGULADORES Y LAS LIMITACIONES A LA PROPIEDAD.**

El Plan Regulador es el instrumento por excelencia de planificación local, es un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, que establece la política de usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas. De acuerdo con los lineamientos de la Sala Constitucional el plan indicado debe entenderse 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 correspondiente.

Las limitaciones a la propiedad por motivos urbanísticos se establecen esencialmente a través del instrumento denominado Plan Regulador. En la aprobación de estos instrumentos intervienen diversas instancias, pero la Sala Constitucional ha destacado el papel preponderante que los gobiernos locales asumen en su promulgación.

La Sala Constitucional ha aceptado expresamente que a través de instrumentos reguladores, como el Plan Regulador, se puede limitar la propiedad privada. Un ejemplo lo tenemos en la resolución 5305-93<sup>158</sup> en lo referente a la potestad municipal para planificar el desarrollo urbano local y la imposición de limitaciones a la propiedad con base en un plan regulador afirmó que:

"... la limitación a la propiedad impuesta por un plan regulador es constitucionalmente posible debido a que el derecho de propiedad no es ilimitado antes bien, existe un marco general dentro del que puede actuar el propietario y que debe ser compatible con el contenido constitucional de ese derecho. Por lo expresado, a juicio de este Tribunal, la limitación impuesta en tanto ajustada a un plan regulador vigente, no violenta como se sugiere en el recurso el artículo 45 de la Constitución Política, en tanto ese plan regulador no desconstitucionalice la propiedad privada que se vea afectada por ese instrumento. A contrario sensu, si las limitaciones exceden los parámetros mínimos de razonabilidad y proporcionalidad, resultarían contrarias a la Constitución Política.

---

<sup>158</sup> Sala Constitucional. Voto 5305 de las 10:06 hrs del 22 de octubre de 1993. Recurso de amparo de J.A.S. contra el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento y la Municipalidad del Cantón de Alajuela.

También reconoce la necesaria aplicación de estos instrumentos el voto 2000-9004, del cual sobresale lo siguiente:

Con respecto, a la aplicación del Plan regulador, de lo dicho la autoridad recurrida bajo la fe de juramento con las consecuencias de ley, se desprende, que el lote donde el recurrente estaciona los furgones se encuentra ubicado en una zona residencial media baja densidad, esta actividad es incompatible con la zonificación impuesta por la Municipalidad de San José mediante el Reglamento de Uso de suelo del Plan Director Urbano del Cantón Central de San José. **De conformidad con lo establecido en la Ley de Planificación Urbana N° 4240 de 15 de noviembre de 1968 y sus reformas, la planificación es un proceso tendiente a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad que involucra los planes reguladores, los usos de la tierra, la zonificación, el fraccionamiento, la urbanización y otros elementos más, que conjuntamente establecen las reglas mínimas para la convivencia humana en zonas urbanas.** Sustentado en este marco normativo el hecho de que la Municipalidad de San José le prohibió al accionante aparcar los vehículos de carga pesada en un lote ubicado en una zona residencial, por no contar los permisos para ello, en virtud que está variando el uso de suelo, no es arbitrario, en razón **que la Municipalidad no puede otorgar permisos de uso de suelo contrario al uso y destino dado por el Plan Regulador de la Zona, cuyo fin es contribuir al bienestar colectivo. De manera que, si la prohibición cuestionada obedece a una sanción por el uso que se le esté dando a la propiedad que interesa, la Sala estima que no es ilegítimo, ni violatoria al derecho de propiedad privada pues está de por medio el interés público y las corporaciones municipales se encuentran facultadas a impedir el ejercicio de actividades que no cuenten con los respectivos permisos.** Además, la Sala Constitucional ha entendido que se trata de la mera constatación por parte de la autoridad administrativa de la no existencia del permiso correspondiente, para que quepa la prohibición en cuestión, sin que sea necesario llevar a cabo un procedimiento ad-hoc. (ver Sentencia 2230-96 de 14:30 horas del 14 de mayo de 1996). (destacados son de nuestra parte) <sup>159</sup>

Sobre las condiciones que debe reunir el plan regulador, se someten al requisito de la proporcionalidad y la razonabilidad, parámetros que pueden ser valorados eventualmente por la misma Sala Constitucional:

"El plan urbanizador o fraccionador deberá contemplar previamente todas las previsiones de los servicios comunales - vías, conexiones de agua y alumbrado eléctrico, zonas verdes, parques infantiles, etc, antes de iniciar la construcción y aprovechamiento individual de los lotes, ejecución que recae en el propietario. Esta medida no resulta inconstitucional por desproporcionada o irrazonable al no implicar un sacrificio para la empresa urbanizadora o fraccionada, por cuanto lo que en

<sup>159</sup> Sala Constitucional, Voto 9004 de las 9:31 hrs del 13 de octubre del 2000. Recurso de amparo promovido por J. H. M. Contra la Municipalidad de San José.

realidad sucede es que el costo de estas obras quedará incluido en el precio de los lotes, y se irá recuperando a medida que estos se vendan, y serán los nuevos propietarios los que en definitiva se verán beneficiados por las áreas verdes e instalaciones a que se refiere el artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana. XXII. Las áreas verdes destinadas al uso público, en virtud de su uso y naturaleza, es parte del patrimonio de la comunidad y deben quedar bajo la jurisdicción de los entes municipales para que los administre como bienes de dominio público, con lo cual participan del régimen jurídico de estos bienes, que los hace inalienables, imprescriptibles e inembargables, es decir, no pueden ser objeto de propiedad privada del urbanizador o fraccionador, tal y como lo dispone el artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana. Para que opere la cesión obligatoria debe tratarse de una urbanización o fraccionamiento aprobado por la municipalidad respectiva, de conformidad con las directrices del plan regulador, además que se hubiere concluido la construcción de la urbanización, que se trate de bienes destinados al uso público y que el traslado se dé mediante título registrado, esto último, como tesis de principio"(subrayados nuestros).

Ahora, por otra parte si bien en esta última cita, en este capítulo y en general en este trabajo hemos hecho énfasis en la regulación del uso de suelo, particularmente relacionado con el derecho de propiedad y otros derechos constitucionales no menos importantes, es oportuno recordar tal y como hicimos ver anteriormente que los fines del Plan Nacional de Desarrollo ni de los planes regionales o locales, se agotan con la regulación del uso de suelo, este es tan sólo uno de los aspectos cubiertos por el reglamento de zonificación.

El plan regulador es mucho más; es un plan de desarrollo que entre muchos objetos contempla definir las inversiones públicas que marcarán el desarrollo de obras públicas, desde vialidad, acueductos, alcantarillados, plantas hidroeléctricas, programas de renovación urbana, entre otros. Lamentablemente, quizás por una cuestión cultural, o bien por un problema de recursos, se ha destacado más el aspecto de la zonificación, cuando el plan regulador es y debiera ser más, en aras de mejorar la calidad de vida de los habitantes.

Retomando el tema de la regulación del uso de suelo por parte de los planes reguladores, destacamos el siguiente aporte de la Sala, sobre este tema, particularmente relacionado con el Instituto de Derecho Urbanístico del certificado de uso de suelo.

IV.- Certificados de uso del suelo.- Se alegan en el amparo los efectos jurídicos, en el tiempo, del certificado de uso del suelo. Este requisito, surge de los llamados reglamentos de zonificación, concebidos en el artículo 21 y desarrollados en los artículos 24 y siguientes de la Ley de Planificación Urbana. Concretamente, el artículo 28 señala que es prohibido aprovechar o dedicar terrenos, edificios o estructuras a cualquier uso que sea incompatible con la zonificación vigente; por ello, los propietarios deben poseer un certificado municipal que acredite la conformidad de uso y no se concederán patentes para establecimientos comerciales o industriales, sin el certificado de uso correspondiente. La institución del certificado del uso del suelo, si bien no había sido usada en Costa Rica, no es innovación jurídica, sino un instrumento esencial en el Derecho Urbanístico. La doctrina ha señalado que los planes urbanísticos son actos de autoridad con los cuales se disciplina el suelo, de manera que inciden sobre los derechos privados (derecho de propiedad) predeterminando los modos de goce y de utilización del bien y así se infiere de lo que disponen los cinco primeros artículos del Reglamento de Zonificación del Uso del Suelo. La normativa supone, en función de la zonificación, que todo inmueble tiene una vocación urbanística que está declarada en el plan director y por lo mismo, el artículo 12 señala que todo interesado debe obtener previamente el certificado correspondiente en el que se haga constar el uso permitido, que tendrá una vigencia de un año natural desde el momento en que se expide, agregando el artículo 12.4 que en caso de no haber iniciado las obras en el año de vigencia, deberá renovarse el permiso. Luego el artículo 13 señala: "El certificado indicará el uso y no se interpretará como un permiso definitivo para hacer uso, ocupación, ampliaciones, remodelaciones, construcción o fraccionamiento. El Alineamiento y el Certificado de Uso de suelo tendrán una vigencia de un año a partir de su emisión". El sentido de las normas citadas es evidente: la expedición del certificado del uso del suelo no puede asimilarse a una licencia de construcción, puesto que su valor se constriñe a definir la vocación del inmueble dentro del plan general vigente; y en caso de no utilizarse un permiso de construcción expedido legítimamente, dentro del año siguiente, implica su caducidad y el deber de renovarlo. Empero estas normas no tienen más valor, para el caso que ahora se conoce, que el señalado. En cambio sí es de trascendencia el párrafo transcrito del artículo 13, en relación con la respuesta de la Municipalidad de San José en su informe, la que ha afirmado que al no haberse renovado el certificado del uso del suelo, no se podía expedir la licencia comercial, como lo explica el artículo 15 del mismo Reglamento de Zonificación. A juicio de la Sala existe una errónea aplicación de las instituciones jurídicas en juego. El certificado de uso del suelo que se expide válidamente, no está sometido a validez temporal, mientras el Plan Director no sea modificado; es decir, un terreno con vocación residencial, la mantiene por todo el plazo que esté vigente el plan general de desarrollo urbano; el que puede ser comercial, igualmente, puesto que la zonificación no cesa en sus efectos anualmente. Si así fuera, se estaría afirmando que todo propietario en el Cantón, está obligado a obtener un certificado de uso del suelo cada año, para que se le notifique cuál es el uso que se le permite durante el año siguiente y así consecutivamente, pudiendo la Municipalidad variar ese uso del suelo, anualmente. Esta interpretación no solo atenta contra la esencia misma del Derecho Urbanístico, sino que elimina del todo el valor seguridad jurídica y deja en manos de la administración municipal, el definir, discrecionalmente, cuál es la vocación urbanística de cada inmueble. Por ello, estima la Sala, no es posible admitir el criterio de que solo el vencimiento del certificado del uso del suelo por el transcurso de un año, implique que una actividad autorizada se transforme, el año siguiente, en prohibida. Además, de elemental lógica, dos presupuestos: a) todas las propiedades construidas y ubicadas en el Cantón de San José, a la puesta en vigencia del Plan Director Urbano, tenían a esa fecha, el uso del suelo definido y confirmado por la sola existencia y por la expedición de las licencias de construcción, de manera que sus

situaciones no pueden ser modificadas con la entrada en vigencia de esa normativa, si no media una compensación a cargo de la Municipalidad, por la lesión que implica darle efecto retroactivo al Plan Director; y b), en igual plano se encuentran todos los negocios comerciales que obtuvieron, en su oportunidad, las licencias para el ejercicio de actividades comerciales (patentes), salvo lo que luego se dirá.<sup>160</sup>

## **B. LA VALIDEZ DE LOS PLANES REGULADORES EN LA JURISPRUDENCIA DE LA SALA:**

A través del artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana<sup>161</sup>, se norma todo un procedimiento previo para la implantación de un plan regulador por parte de una municipalidad.

Sobresale al respecto la necesidad de elaborar un estudio técnico, someterlo a audiencia a toda la comunidad y una vez aprobado darle la debida publicación.

Sí ese procedimiento no se cumple a cabalidad, como un todo, o alguno de los pasos no es satisfecho a plenitud, la consecuencia directa implica la nulidad del acto y por ende del plan regulador y su contenido.

---

<sup>160</sup> Sala Constitucional, Voto 4336 de las 14:24 hrs. del 4 de junio de 1999. Recurso de amparo promovido por G. C. P. Contra la Municipalidad de San José.

<sup>161</sup> "Artículo 17.- Previamente a implantar un plan regulador o alguna de sus partes, deberá la municipalidad que lo intenta:

1 ) Convocar a una audiencia pública por medio del Diario Oficial y la divulgación adicional necesaria con la indicación de local, fecha y hora para conocer el proyecto y de las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados. El señalamiento deberá hacerse con antelación no menor de quince días hábiles.

2 ) Obtener la aprobación de la Dirección de Urbanismo, si el proyecto no se hubiere originado en dicha oficina o difiera del que aquélla hubiere propuesto, sin perjuicio de los recursos establecidos en el artículo 13;

3 ) Acordar su adopción formal, por mayoría absoluta de votos; y

4 ) Publicar en " La Gaceta " el aviso de la adopción acordada, con indicación de la fecha a partir de la cual se harán exigibles las correspondientes regulaciones."

Igualmente serán observados los requisitos anteriores cuando se trate de modificar, suspender o derogar, total o parcialmente, el referido plan o cualquiera de sus reglamentos."

No en pocas ocasiones se ha puesto a conocimiento de la Sala la discusión sobre la validez de los planes reguladores por el incumplimiento de algunos de estos pasos o bien el incumplimiento irregular de los mismos.

Como se verá, la jurisprudencia de la Sala no ha sido uniforme y se han presentado contradicciones que no permiten tener claridad absoluta sobre los temas resueltos.

En primer término la alternativa se ha planteado entre admitir o no la discusión de la validez de los planes reguladores en sede constitucional.

Existen diversas sentencias que consideran la discusión como una cuestión de mera legalidad y que por tanto no considera su discusión en sede constitucional. Por otra parte, cuando se ha admitido su conocimiento en sede constitucional han existido criterios distintos a la hora de dilucidar la validez del plan según el requisito procedimental respectivo.

La controversia más significativa se ha ubicado alrededor de si la publicación del plan regulador, una vez aprobado por las instancias previas, es suficiente con sólo publicar el acto de adopción, o si para cumplir adecuadamente con dicho requerimiento es menester publicar integralmente el plan, incluyendo los planos, los mapas, etc.

De esas discusiones nos ocupamos de seguido.

## **1. LA VALIDEZ DE LOS PLANES REGULADORES ES UN ASUNTO DE MERA LEGALIDAD:**

En esta dirección apreciamos los siguientes votos:

... Dado que la negativa cuestionada en el amparo, según se colige del propio libelo de interposición y de la documentación a él acompañada, encuentra sustento, en parte, en lo establecido por el "Plan Regulador" puesto en vigencia -dentro del ámbito de su

competencia- por la Corporación recurrida, el amparo, en cuanto a ello, resulta improcedente y así debe declararse, sin que corresponda declarar en esta sede la nulidad del mismo, en su caso, por ser tal pretensión ajena a esta jurisdicción. Consecuentemente con lo que se apuntó, de igual forma cabe pronunciarse en cuanto con el amparo se pretende discutir sobre la validez del mencionado plan regulador -para el cantón de Santa Ana-, dado que los reparos formulados en tal sentido constituyen un conflicto de mera legalidad que por su naturaleza debe ser planteado, discutido y resuelto en la vía que corresponda.<sup>162</sup>

Dicha postura se reitera, también relacionado con el Plan Regulador de Santa Ana, en el voto 5553-98:

I.- Alega el recurrente que el 19 de febrero de 1997 la Municipalidad de Santa Ana rechazó la solicitud de su representada para que le fuese otorgada una licencia comercial, a pesar de haber cumplido con todos los requisitos que establece la ley. Para realizar tal rechazo, la Municipalidad aplicó las disposiciones esgrimidas en un Plan Regulador que adolece de la publicación de los mapas.

...

Si a juicio de esta Sala hubiere errónea interpretación de una norma, ésta podría ser declarada en tanto lesionare un derecho fundamental, requisito que no se produce en el caso sub examine, al existir únicamente -según se desprende del recurso- expectativas de la obtención de una licencia comercial para la instalación de un relleno sanitario, expectativas de derecho que debe cumplir para su aprobación con los requisitos establecidos en las leyes y los reglamentos pertinentes, no susceptibles de ser protegidas en esta instancia, por lo que esta no sería la vía adecuada para discutir razones de legalidad, de existir estas, es una situación que lo determinará la Autoridad Judicial que corresponde, por consiguiente, debe declararse sin lugar el recurso.<sup>163</sup>

Por último citamos el voto 2001-1225:

III.- Bajo esa tesitura, en el caso bajo estudio se observa que la Municipalidad de Alajuela, no está actuando contrario al derecho de propiedad del recurrente, pues no está vaciando su contenido mínimo. Del memorial inicial se desprende que el recurrente lo que pretende es que ésta Sala ordene la aprobación del Proyecto de Urbanización solicitado y dado el carácter eminentemente sumario del proceso de amparo, cuya tramitación no se aviene bien con la práctica de diligencias probatorias lentas y complejas, o con la necesidad de entrar previamente a examinar -con carácter declarativo- si existen en realidad o no derechos de rango infra constitucional que las partes citen como parte del elenco fáctico del recurso de amparo o del informe de ley, según sea el caso. Es evidente que esa es una competencia de la que esta Sala carece. De esta suerte, no resulta procedente que la Sala vierta

<sup>162</sup> Sala Constitucional, Voto 1927 de las 14:45 hrs. del 04 de abril de 1997. Recurso de amparo de G. G. M. Contra la Municipalidad de Santa Ana.

<sup>163</sup> Sala Constitucional, Voto 5553 de las 12:09 hrs. del 31 de julio de 1998. Recurso de amparo interpuesto por F. M. C. Contra Municipalidad de Santa y Tribunal Superior de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda actuando como superior jerárquico impropio.

pronunciamiento alguno (positivo o negativo) sobre el caso, porque para dilucidar si ha habido infracción o no de derechos fundamentales, primero se debe resolver la situación jurídica de la parte demandante en el plano de la legalidad. Esta atribución no es de la Sala Constitucional y, más bien, hacerlo podría interferir indebidamente en lo que es competencia de los tribunales ordinarios.<sup>164</sup>

## **2. LA VALIDEZ DE LOS PLANES REGULADORES COMO PARTE DE LA COMPETENCIA DE LA SALA CONSTITUCIONAL:**

En otros casos la Sala si ha entrado a resolver acerca de la validez y aplicación de los planes reguladores.

Destaca el análisis que se hace de la validez de dos pasos previos y necesarios a la instauración de un plan regulador. El primero guarda relación con la interpretación correspondiente del requisito de la audiencia previa a la adopción del plan regulador, aquí no se aprecia discrepancia en los votos de la Sala.

Donde la situación no se aprecia tan feliz es en relación con el otro requerimiento contemplado como parte del debido proceso estipulado en el artículo 17 de referencia, sea la publicación del plan regulador. Aquí si se aprecian dos posiciones distintas las que pondremos en evidencia más adelante.

### **a) LA AUDIENCIA DE LOS PLANES REGULADORES Y EL DERECHO DE PETICIÓN:**

---

<sup>164</sup> Sala Constitucional, Voto 1225 de las 12:13 hrs. del 9 de febrero del 2001. Recurso de amparo interpuesto por J. C. R. contra la Municipalidad de Alajuela.

En los votos 249-99<sup>165</sup> y 448-00<sup>166</sup>, la Sala se pronuncia acerca del trato debido por la Autoridad Municipal a las objeciones que en relación con el Plan Regulador formulen los interesados.

En el caso bajo examen, se tiene que la Municipalidad de Golfito inicio los trámites para aprobar el Plan Regulador Parcial De La Zona De Pavones, específicamente entre las quebradas "El Macho y El Higo". Por tal motivo, como parte del trámite administrativo, el Concejo Municipal dispuso otorgar audiencia a las personas interesadas, para que se refirieran al contenido del plan elaborado por una empresa privada. De tal forma, el señor William Clayton como representante de la empresa amparada, ubicada en la zona comprendida dentro del proyecto del Plan Regulador, el 31 de julio de 1998 presentó su oposición formal a la aprobación del mencionado proyecto, exponiendo sus criterios. En el líbello, el señor Clayton sustenta su alegato en que el Ayuntamiento debió contestar su oposición antes de aprobar el plan, situación que no comparte la Sala, toda vez que, el documento presentado no es una petición pura y simple, sino que, se trata de una audiencia otorgada por el órgano que deberá decidir, esto con el fin de que la administración contemple las posiciones de todas aquellas personas que desean referirse al punto en cuestión. Pero, esto no conlleva a que la contestación a la audiencia conferida, sea considerada un acto individual del cual la administración deba contestar antes de decidir por el fondo. Ahora bien, en la especie, la Comisión Permanente de Zona Marítimo Terrestre de la Municipalidad recurrida, rindió su informe respecto del Plan Regulador mencionado, en el cual se toma en cuenta las oposiciones planteadas, entre ellas la del señor Clayton. Además, el Concejo Municipal en sesión ordinaria N° 22 celebrada el día 5 de setiembre de 1998, discutió el contenido del informe de la comisión y en ese mismo acto, incluyendo el análisis de la oposición del aquí recurrente, aprobó el Plan Regulador Parcial de Pavones. Así las cosas, la Sala considera que el cometido de la audiencia conferida dentro del trámite administrativo se cumplió, sin que en la actuación impugnada se contemple violación al derecho fundamental consagrado en el artículo 27 de la Constitución Política .

Lo dicho en ambos votos, en la resolución 2000-6653<sup>167</sup> parece alterarse, cuando la Sala refiere:

El inciso 1 establece la obligación de divulgar por medio del Diario Oficial la celebración de una audiencia pública con el fin de conocer la opinión e inquietudes de los vecinos respecto al Proyecto de Plan Regulador. Hace hincapié en que, además, debe dársele la divulgación necesaria mediante otros medios más accesibles a la generalidad de la población, en el entendido de que es un grupo reducido de ciudadanos el que acostumbra leer el Diario Oficial, además de que se exige que la convocatoria se haga con una

<sup>165</sup> Sala Constitucional, Voto 242 de las 17:45 hrs. del 13 de enero de 1999. Recurso de amparo interpuesto por W. L. C contra la Municipalidad de Golfito.

<sup>166</sup> Sala Constitucional, Voto 448 de las 8:39 hrs. del 14 de enero del 2000. Recurso de amparo interpuesto por W. L. C contra la Municipalidad de Golfito..

<sup>167</sup> Sala Constitucional, Voto 6653 de las 09:29 hrs. del 28 de julio del 2002. Recurso de amparo promovido por R. P. L. Y otra contra la Municipalidad de Santa Cruz..

antelación prudente, de manera que los miembros de la comunidad tengan la posibilidad de estudiar el proyecto y preparar sus objeciones.

**IV.-** En el presente caso, los recurrentes, quienes tienen interés directo en el Plan Regulador porque les afecta en su condición de solicitantes de una concesión en la zona marítimo terrestre de Playa Honda, Santa Cruz Guanacaste, en uso de su derecho de participación en la administración de los intereses de su comunidad, plantearon una serie de objeciones en la audiencia pública celebrada el 4 de diciembre de 1999 y las reiteraron mediante escritos formalmente presentados ante la Municipalidad el 10 de diciembre siguiente y el 7 de enero del 2000, en los que solicitaron expresamente que la Municipalidad se pronunciara al respecto. El inciso 1 del artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana tiene sentido únicamente si se entiende que las objeciones y propuestas de los vecinos serán tomados en cuenta por la municipalidad antes de la aprobación del Plan Regulador. En el caso en estudio la Sala aprecia que no fue sino hasta el 17 de mayo del año en curso, cuando el recurrente se presentó a la Municipalidad a averiguar el destino de sus gestiones, que se enteró de que el Plan Regulador había sido aprobado por el Concejo Municipal el 28 de marzo del año en curso y que sus objeciones fueron consideradas "modificaciones" al plan regulador y sus propuestas, por ser eminentemente técnicas, debían ser remitidas al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y al Instituto Costarricense de Turismo para lo de "su competencia" (folio 147). Lo anterior a juicio de la Sala constituye una infracción al derecho al debido proceso y al derecho de participación de los recurrentes en los asuntos de la comunidad, pues no podía la Municipalidad recurrida aprobar el Plan Regulador sin haber dado el estudio pertinente a las objeciones oportunamente planteadas, si era del caso, remitiéndolas a las autoridades involucradas como el INVU y el ICT. Calificar las objeciones planteadas con ocasión de la audiencia pública de modificaciones al plan regulador es improcedente pues es claro que cuando éstas se plantearon el plan no estaba aprobado ni era un conjunto de disposiciones capaz de afectar las situaciones jurídicas de sus destinatarios. Resulta claro que el artículo 17 establece que los requisitos del artículo 17 deben observarse cuando se trate de modificar, suspender o derogar, total o parcialmente, el referido plan o cualquiera de sus reglamentos, sin embargo, se repite, no es el caso de los recurrentes quienes objetaron la Propuesta del Plan Regulador antes de su aprobación por parte del Concejo Municipal. Es preciso recordar a los recurridos que la garantía contenida en el artículo 39 de la Constitución Política, no depende, para su ejecución diaria por parte de las autoridades públicas, de la emisión de leyes u otro tipo de normas. Es decir, el derecho al debido proceso no es una norma programática que será desarrollada paulatinamente por normas comunes posteriores, sino que es una garantía procesal de aplicación universal e inmediata, pues no pueden confundirse las normas procedimentales con las sustantivas.

Sin embargo, la contradicción se considera sólo aparente, pues en el segundo caso lo que reprocha la Sala es la conducta omisiva de la Municipalidad en resolver las oposiciones de los interesados. No entendemos que el voto exija la comunicación mediante un acto individual que resuelva sobre las oposiciones. Sencillamente lo que requiere es que se conozcan y se resuelvan, pues de lo contrario no tendría sentido alguno realizar la audiencia. En este sentido lo resuelto por

la Sala en este caso complementa lo expresado en los votos anteriores, en cuánto cual debe ser la interpretación idónea de la audiencia contemplada en el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana.

Se debe tener presente que el objeto de la audiencia no sólo es respetar sino propiciar el derecho de participación de los habitantes de la comunidad, al respecto, Rosatti<sup>168</sup> nos indica que es deber de las municipalidades:

Propiciar mayores niveles y tipos de participación vecinal espontánea o institucionalizada, en la formulación, ejecución y control de los planes. Ello así por tres motivos:

- a) Por una cuestión de legitimidad consensual en el proceso de planeamiento;
- b) Por una cuestión de eficiencia, en términos de viabilidad operativa y de desaliento de eventuales impugnaciones masivas, y
- c) Por una cuestión política, en tanto la participación se concibe como una técnica de movilización que opera como antídoto para el surgimiento y o acrecentamiento de actitudes autoritarias.

La participación debe promoverse y ejercitarse en todas las etapas del proceso de planeamiento, traducándose en:

- Derecho de iniciativa, de trámite similar al de “iniciativa legislativa” aunque referido a la autoridad del planeamiento.
- Derecho de información, para cuyo ejercicio es imprescindible la divulgación de los planes por medios de difusión efectivos y no meramente formales. La publicidad informativa que comentamos tiende a implementar la participación de los administrados en el proceso de planeamiento, posibilitando reclamaciones de los propietarios o afectados por el plan, como a recepcionar propuestas o soluciones alternativas.
- Derecho de oposición (similar al existente para el caso de la proyectada construcción de obras públicas que generan mejoras, fundado en razones técnicas o de oportunidad).
- Derecho de proposición de alternativa técnica, diferenciado del derecho de iniciativa por referirse a un programa en curso, y el derecho de oposición por su finalidad técnico supletoria.

Sólo el ejercicio continuado de la participación, concluye el autor, permitirá superar, por una parte, el reglamentarismo burocrático-autoritario de una administración pública acostumbrada al solipsismo y, por otra parte, al reclamo epiléptico de los defensores de intereses

<sup>168</sup> Ver ROSATTI, op.cit., pp. 76-78.

particulares afectados que suelen invocar a la “falta de participación” como argumento demagógico para mantener el status quo urbano.

En función de dichas ideas la exigencia de la Sala de que las oposiciones formuladas en la audiencia sean conocidas y resueltas de previo a la aprobación definitiva del plan resulta ajustada al espíritu con que se concibe la audiencia.

**b) LA PUBLICIDAD DEL PLAN REGULADOR: ¿QUÉ ES LO QUE SE DEBE PUBLICAR?**

Como señalamos uno de los temas donde hemos encontrado falta de claridad en los proveídos de la Sala, es en relación con el requerimiento contemplado en el artículo 17 de la publicación del plan regulador. Se aprecian al respecto, dos posiciones distintas las que señalamos de seguido:

**i) LA PUBLICIDAD DE LA ADOPCIÓN DEL PLAN REGULADOR OBLIGA LA PUBLICACIÓN INTEGRAL DEL MISMO:**

Una vez elaborado el Plan Regulador, sometido a audiencia pública, resueltas las objeciones y aprobado tanto por la Municipalidad como por la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, resta para su puesta en vigencia la publicación en el Diario Oficial.

En los votos que se detallan de seguido, la Sala ha exigido como menester para considerar la legitimidad de los planes la publicación integral de los mismos.

**I.-** En el presente caso, reclaman los amparados que la municipalidad ha impuesto limitaciones a su propiedad, al denegar el permiso para urbanizar su propiedad, con fundamento en restricciones que se encuentran contempladas en el Plan Regulador adoptado por esa municipalidad para efectos de la planificación urbana en el cantón. ..., como reconoce la autoridad recurrida, si bien el plan en cuestión fue adoptado desde el año 1982 de conformidad con lo establecido en el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana, lo publicado en el Diario Oficial fue únicamente el aviso de adopción, y no el plan completo con sus respectivos mapas. Aún más, el propio aviso aparecido en La Gaceta N° 177 de fecha 14 de setiembre de 1992 (véase folio 76), autoriza la publicación del plan y los mapas correspondientes en ese mismo diario, "para su oficialización y aplicación". Como acto administrativo de carácter general, para ser eficaz con relación a la imposición de limitaciones al derecho de propiedad de los habitantes de cada municipio, estima esta Sala que sí debe ser publicado en su integridad, como alegan los recurrentes, en respeto de los principios de legalidad y seguridad jurídica y el derecho de propiedad tutelados con rango constitucional, de modo que la denegatoria de los permisos de construcción con base en este tipo de disposiciones puede imponerse únicamente a partir de esa publicación completa, lo que no ha ocurrido en el caso de los amparados, y ello confiere mérito para la estimación del recurso.<sup>169</sup>

En el voto 2000-6653<sup>170</sup> la Sala reitera su posición cuando señala:

**V.-** Finalmente cabe mencionar que en la Gaceta N°105 del jueves 1 de junio del 2000 se publicó el aviso de aprobación del Plan Regulador de Playa Honda y Playa el Roble, y se indicó que el Reglamento de Zonificación, los planos correspondientes y demás información podían ser consultados en la Municipalidad de Santa Cruz. Debe tener en cuenta la Municipalidad que el Plan Regulador en general y el Reglamento de Zonificación, son actos administrativos de carácter general, que para ser eficaces deben ser publicados íntegramente. Así lo ha reconocido esta Sala en su abundante jurisprudencia al considerar que las limitaciones a la propiedad contenidas por estos actos normativos no pueden afectar los derechos de los administrados si no se ha cumplido el requisito de publicidad. Lo anterior se indica para que en el momento oportuno, la Municipalidad de la publicidad requerida a estas normas de manera que sean eficaces.

También referido al Plan Regulador de La Unión la Sala en el voto 1912 del 2001, indicó:

Si bien es cierto, el recurrente acusa que la Municipalidad recurrida no ha publicado la modificación respectiva del Plan Regulador, lo cual le trae perjuicios porque inclusive el Instituto recurrido le deniega el visado de los planos, la Sala constata, que si bien lleva razón la empresa amparada en lo acusado, también la tiene, cuando acusó que el Plan Regulador que las autoridades estiman vigente, carece de eficacia por su falta de publicación integral. En el caso de estudio, al igual que el de la sentencia recién transcrita,

<sup>169</sup> Sala Constitucional, Voto 9035 de las 10:05 hrs. del 13 de octubre del 2000. Recurso de amparo promovido por R. M. V. Contra la Municipalidad de la Unión.

<sup>170</sup> Sala Constitucional, Voto 6653 de las 09:29 hrs. del 28 de julio del 2002. Recurso de amparo promovido por R. P. L. Y otra contra la Municipalidad de Santa Cruz.

aún persiste la falta de publicación total del Plan Regulador que los recurridos imponen como obstáculo a la empresa amparada para desarrollar el proyecto urbanístico que pretende, pues a pesar de que han sido publicadas dos modificaciones más posteriormente, según Las Gacetas No. 64 del 4 de abril de 1994 y No. 5 del 6 de enero de 1995, éstas tampoco han sido debidamente publicadas, lo cual bien conoce la Municipalidad recurrida, precisamente porque este Tribunal ya se lo había señalado y la Contraloría General de la República según consta en oficio C-178-99 (a folio 38), en razón de que deben publicarse los planos, mapas, reglamentos, etc. del Plan Regulador y ello no consta así en las publicaciones de cita. Así las cosas, lleva razón el amparado en señalar, que las actuaciones de los recurridos no se ajustan a derecho, toda vez que imponen ilegítimamente limitaciones a la propiedad que pretende urbanizar la empresa recurrente, amparándose en un Plan Regulador que a la fecha no tiene eficacia por la falta de publicación integral, como lo indicaron los mismos recurridos cuando le denegaron el visado de los planos y demás requisitos, por la cuestionada falta de publicación de la modificación del Plan Regulador. Sin embargo, lo anterior es una situación achacable únicamente a la Municipalidad recurrida que era la institución responsable de cumplir con tal deber, sin que pudiera tener conocimiento el Instituto recurrido de la ineficacia de dicho Plan Regulador, sino es por esta vía, por lo que contra éste último, el recurso debe desestimarse. Por consiguiente, el recurso debe declararse con lugar únicamente contra la Municipalidad recurrida. No obstante lo anterior, en razón de que el Instituto le deniega el visado de los planos al recurrente con base en un Plan Regulador que tampoco fue debidamente publicado, debe proceder al visado de los mismos sin oponer como obstáculo dicho Plan Regulador.<sup>171</sup>

## **ii) LA PUBLICACIÓN DEL ACUERDO MUNICIPAL DE LA ADOPCIÓN DEL PLAN REGULADOR SATISFACE EL REQUISITO DE LA PUBLICIDAD :**

En los votos 162-I-98<sup>172</sup> y 162-99<sup>173</sup> se analiza la legitimidad del Plan Regulador de la Alajuela conocido como GAM-NO.

Expresa la Sala:

### **V.- NORMATIVA URBANISTICA VIGENTE EN EL CANTON DE ALAJUELA.**

El tema principal del amparo gira alrededor de cual es la normativa aplicable al caso concreto, partiendo de dos afirmaciones que se hacen, una del INVU y otra del recurrente: el primero señala que el GAM-NO se encuentra vigente, por haber sido aprobado por la Municipalidad del Cantón de Alajuela, lo que impide conceder el permiso de construcción de la urbanización; y por otro lado, el recurrente indica que la

<sup>171</sup> Sala Constitucional, Voto 1912 de las 09:54 hrs. del 9 de marzo del 2001. Recurso de J. A. M. B. contra la Municipalidad de la Unión y el INVU.

<sup>172</sup> Sala Constitucional, Voto 162 –I de las 14:32 hrs. del 10 de marzo de 1998. Recurso de amparo J. M. C. C. contra el INVU.

<sup>173</sup> Sala Constitucional, Voto 162I de las 12 hrs. del 19 de febrero de 1999. Recurso de amparo de G. R. G. contra el INVU.

Municipalidad modificó el uso del suelo para esa zona y que por ello, es posible construir el fraccionamiento que se pretende. Como toda la jurisprudencia citada en los considerandos que preceden este análisis, se refiere a casos que esta Sala resolvió antes del 30 de marzo de 1994, con excepción de la sentencia No.1217-96 pero que no tiene, ésta, la virtud de modificar lo que se dirá, entonces se debe concluir en lo siguiente: en la Gaceta No. 63 publicada el miércoles 30 de marzo de 1994, a partir de la página 14, aparece el Reglamento aprobado por la Municipalidad de Alajuela, que en la parte considerativa señala textualmente en lo que interesa:

"El Concejo Municipal del Cantón Central de Alajuela mediante el artículo VI, capítulo IV, de la sesión ordinaria No.2-94, celebrada el 5 de enero de 1994, acordó avalar el acuerdo tomado por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, según consta en el artículo único, inc.122 del acta de la sesión extraordinaria No.4369 del 06 de diciembre del año 1993..."

Y como lo establece el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana, esta aprobación implica poner en vigencia el contenido de sus disposiciones reglamentarias con el carácter de plan regulador de desarrollo urbano del Cantón, entonces esta es la normativa que está vigente, como lo ha señalado el INVU en su informe a esta Sala.

Todavía más clara, en la dirección dicha, figura la sentencia 2593-98, donde la Sala analiza la validez del Plan Regulador de Montes de Oca.

IV. Por otro lado, el incumplimiento del artículo 47 del Código Municipal, y por ende la inaplicabilidad del plan regulador por no estar éste debidamente publicado. De la lectura de la publicación, visible a folio 18 de este expediente, se tiene que el Concejo Municipal de Montes de Oca avisa que ha aprobado el plan regulador de Montes de Oca, que contiene un plan vial, zonificación, facilidades comunales, servicios públicos, vivienda y renovación urbana, reglamento para el control del desarrollo urbano, y plan de acción inmediata, rigiendo a partir de su publicación. Si bien el artículo 47 del Código Municipal establece que toda disposición reglamentaria debe ser publicada en el Diario Oficial, el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana señala que previamente a implantar un plan regulador, o alguna de sus partes, la Municipalidad que lo intenta, deberá entre otras cosas: "...4) Publicar en "La Gaceta" el aviso de la adopción acordada, con indicación de la fecha a partir de la cual se harán exigibles las correspondientes regulaciones."

El aviso publicado por la Municipalidad de Montes de Oca, el 18 de abril de 1972, cumple con esta disposición, por lo que el plan regulador es eficaz, no presentando vicios de validez o eficacia, y siendo en consecuencia las limitaciones establecidas legítimas...

Como se ve la Sala considera satisfecho el requisito de la publicación con la sola divulgación de la adopción y no menciona, como si lo hace en los otros votos, la necesidad de la publicación integral, que como se apreció involucra la reproducción gráfica de los mapas, planos, reglamentos, etc.

### iii) EL CASO DEL DISTRITO DE RIEGO DE ITIQUIS, PLAN REGULADOR GAM-NO.

Resulta ineluctable señalar este caso, por cuánto pone de manifiesto la ambivalencia de la Sala en lo relacionado con la validez y eficacia de los planes reguladores.

En el voto 5305-93 la Sala, sobre las limitaciones impuestas en la zona respectiva por el desarrollo del Distrito de Riego de Itiquis, señala:

**V )- En cuanto a la naturaleza de la supuesta limitación que se ha impuesto sobre el inmueble de la recurrente, se evidencia una grave descoordinación entre los entes públicos involucrados y no menos profunda la indeterminación de los alcances de la afectación. En tanto el órgano especializado en riego y avenamiento, el SENARA, afirma por un lado, que no existe la posibilidad real de producir riego por gravedad y por el otro, que no se tiene contemplada la de construir un canal artificial, ni existe la disponibilidad de agua suficiente para hacer una obra de riego. Entonces el Proyecto de Riego del Río Itiquis carece de fundamento técnico, jurídico y lógico, como para mantener afectas las propiedades privadas ahí ubicadas y amarradas a un proyecto público que no se tiene en mente instrumentar. **El contenido del plan regulador sobre el uso del suelo, al igual que toda otra medida de tipo jurídico, debe ser viable, es decir, real y estar contenido en un nexo de causalidad tal, que el concepto del proyecto de interés social, sea el vivo reflejo de una necesidad general. Pero no se puede concebir una limitación a la propiedad privada que exista únicamente en el plano teórico, ideal, sin que tal medida viole flagrantemente el contenido del derecho que se desarrolla en el artículo 45 de la Constitución Política; y en este caso, la existencia de limitaciones impuestas por el GAM al ejercicio de atributos del derecho a la propiedad, según se deduce de las respuestas dadas bajo juramento por el SENARA y la Municipalidad de Alajuela, conforman verdaderos excesos por sobre los límites de razonabilidad y proporcionalidad en tanto parámetros de constitucionalidad, para justificar la adopción de esas cargas urbanísticas.** De lo dicho se concluye en que resulta abusivo y contrario al derecho a la transformación del predio, invocar un proyecto de obra pública que no es viable, en tanto impone una carga al propietario, sin ninguna responsabilidad para el Estado, lo que impone declarar con lugar el recurso. (énfasis no es del principal)<sup>174</sup>**

Como se ve la Sala Constitucional establece con claridad que la limitaciones del distrito de Riego Itiquis son inconstitucionales por violación del principio de razonabilidad y lo desaplica para el caso concreto.

<sup>174</sup> Sala Constitucional, Voto 5305 de las 10:06 hrs. del 22 de octubre de 1993. Recurso de amparo de J. A. S. S. contra INVU, SENARA y Municipalidad de Alajuela.

No obstante, en el voto 162-I-98<sup>175</sup> <sup>176</sup> la solución es distinta:

**IV.- ELENCO FACTICO DEL RECURSO.-** Resumidos así los antecedentes jurisprudenciales, tenemos que en el caso subexamine el recurrente alega que solicitó a la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el visto bueno para urbanizar propiedades en el Cantón Central de Alajuela y con base en la recomendación del ingeniero de la Municipalidad de dicho Cantón, el Concejo avaló en sesión número 40-97 una solicitud de cambio de uso de suelo, sin embargo, el Jefe del Departamento de Visado de Planos del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo le respondió que de acuerdo al Plan sub-regional en esa zona, no se permitía la construcción de urbanizaciones. Considera que esto resulta violatorio de la autonomía Municipal y de su derecho de propiedad, porque de acuerdo a lo dicho por esta Sala la titularidad primaria en materia de planificación urbana corresponde a las municipalidades, siendo que el plan elaborado por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo fija políticas generales, pero la Dirección de Urbanismo funciona solo como órgano asesor de las municipalidades, pues los gobiernos locales deben elaborar conforme esas directrices sus respectivos planes, es decir, que es atribución exclusiva de los gobiernos municipales la competencia de la ordenación urbanística y solo de manera excepcional, en ausencia de regulación de la municipalidad, es que el INVU tiene asignada la tarea de proponer planes reguladores, pero a reserva de que sean previamente aprobados por el ente local, de manera que las disposiciones aprobadas por el ente local, de manera que las disposiciones de esa institución son transitorias y excepcionales. Se alega que el Reglamento para el Control Nacional para el Fraccionamiento de Urbanizaciones es de aplicación únicamente en tanto haya sido aprobado por la municipalidad mediante el procedimiento del artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana y no exista reglamento dictado por la respectiva municipalidad, por lo que en consecuencia, le corresponde en exclusiva al as municipalidades otorgar los permisos para construir urbanizaciones y realizar fraccionamientos y no al INVU. Alega el recurrente que si bien es cierto el proyecto de Plan Sub-regional fue publicado en La Gaceta, éste no fue aprobado con los requisitos del artículo 17 mencionado, por lo que no existe un reglamento específico dictado por la Municipalidad y en todo caso, la Municipalidad de Alajuela le está autorizando la realización del proyecto y el recurrido es quien lo impide. Por su parte las autoridades recurridas indican que el oficio OPE-097-96 de SENARA se refiere a aspectos técnicos referidos al caso consultado, por cuanto esas propiedades no tienen infraestructura de riego ni las mismas están bajo régimen de riego, lo que se solicitó fue información a nivel técnico sobre la factibilidad del proyecto, más no una solicitud tendiente a otorgar algún tipo de visado o autorización de uso de suelo para dicho proyecto, ya que esto último no es de su competencia. Afirma el INVU, con relación a la nota del Concejo Municipal de Alajuela, que la misma no es de recibo por cuanto existe un Plan Regulador de los usos de suelo que está vigente, y de acuerdo con el Plan Sub-regional GAM-NO. publicado en la Gaceta número 63 de 30 de marzo de 1994, se estableció que no se permite en dicha zona la construcción de urbanizaciones, además, entratándose de cualquier tipo de modificaciones a un plan regulador vigente, se debe cumplir con todo el procedimiento

<sup>175</sup> Sala Constitucional, Voto 162 –I de las 14:32 hrs. del 10 de marzo de 1998. Recurso de amparo J. M. C. C. contra el INVU.

<sup>176</sup> En el mismo sentido: Sala Constitucional, Voto 162I de las 12 hrs. del 19 de febrero de 1999. Recurso de amparo de G. R. G. contra el INVU.

que establece el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana. De tal suerte que la nota municipal en la cual mediante acuerdo del Concejo se varía el uso de suelo establecido en el Plan Regulador es improcedente, de conformidad con las potestades que les otorga la Ley de Planificación Urbana, pues solo mediante el procedimiento establecido en ese artículo citado puede variarse en forma parcial o total lo referente a la zonificación y usos del suelo establecidos en dicho plan. Los recursos afirman que emitir un acto de estas características por parte del Concejo Municipal, conlleva en forma directa a la violación del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos.

**V.- NORMATIVA URBANISTICA VIGENTE EN EL CANTON DE ALAJUELA.**

El tema principal del amparo gira alrededor de cual es la normativa aplicable al caso concreto, partiendo de dos afirmaciones que se hacen, una del INVU y otra del recurrente: el primero señala que el GAM-NO se encuentra vigente, por haber sido aprobado por la Municipalidad del Cantón de Alajuela, lo que impide conceder el permiso de construcción de la urbanización; y por otro lado, el recurrente indica que la Municipalidad modificó el uso del suelo para esa zona y que por ello, es posible construir el fraccionamiento que se pretende. Como toda la jurisprudencia citada en los considerandos que preceden este análisis, se refiere a casos que esta Sala resolvió antes del 30 de marzo de 1994, con excepción de la sentencia No.1217-96 pero que no tiene, ésta, la virtud de modificar lo que se dirá, entonces se debe concluir en lo siguiente: en la Gaceta No. 63 publicada el miércoles 30 de marzo de 1994, a partir de la página 14, aparece el Reglamento aprobado por la Municipalidad de Alajuela, que en la parte considerativa señala textualmente en lo que interesa:

**"El Concejo Municipal del Cantón Central de Alajuela mediante el artículo VI, capítulo IV, de la sesión ordinaria No.2-94, celebrada el 5 de enero de 1994, acordó avalar el acuerdo tomado por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, según consta en el artículo único, inc.122 del acta de la sesión extraordinaria No.4369 del 06 de diciembre del año 1993..."**

**Y como lo establece el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana, esta aprobación implica poner en vigencia el contenido de sus disposiciones reglamentarias con el carácter de plan regulador de desarrollo urbano del Cantón, entonces esta es la normativa que está vigente, como lo ha señalado el INVU en su informe a esta Sala.** Ahora bien, como lo que se impugna en forma concreta en este amparo, es lo resuelto por el Departamento de Visado de Planos del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, oficio No. UR-1396 del 31 de julio de 1997, en el que se indica que la Municipalidad de Alajuela no puede modificar la restricción sobre el uso del suelo, si no se observan los procedimientos que se establecen en el artículo 17 antes citado, la Sala llega a la conclusión que esa resolución es la correcta. Es decir, si está vigente el plan de desarrollo urbano conocido como GAM-OESTE aprobado por la Municipalidad de Alajuela, solo ésta podrá modificarlo, interpretarlo, eliminarlo o sustituirlo, pero para ello debe seguir el procedimiento establecido en la Ley. **(destacado es de nuestro aporte)**

Como se ve, la Sala, cinco años después y de manera tácita, cambia de criterio en relación con la vigencia de las limitaciones del Distrito de Riego de Itiquis del Plan Regulador GAM-NO, el cual considera plenamente vigente.

En el voto 2000-3864<sup>177</sup>, la Sala se vuelve a referir al tema, como sigue:

**I.-** La pretensión principal del recurrente es, como él mismo lo hace ver (a folio 4 de su escrito inicial), que esta Sala ordene a la Municipalidad de Alajuela que apruebe el anteproyecto urbanístico de su interés. No obstante, los órganos de ese municipio que comparecen ante la Sala exponen que el fundamento para denegar lo pedido es el hecho de que el desarrollo urbanístico promovido por la amparada se ubicaría en una zona en la que, reglamentariamente, esa actividad no es permitida, porque afectaría el Proyecto de Riego de Río Itiquis y su área de influencia. Este hecho no es admitido por la compañía accionante. Carece la Sala, sin embargo, de elementos para controvertir lo dicho bajo juramento por los órganos municipales, de manera que la denegación de lo pedido por la amparada, con ese fundamento, no cabe tenerla por ilegítima o arbitraria. En consecuencia, el recurso ha de ser desestimado.

Según se aprecia, la Sala hace caso omiso del antecedente de 1993 en torno al Distrito de Riego de Itiquis y prescindiendo de cualquier discusión asume el criterio de la Municipalidad.

Otra posición distinta a las tres anteriores se aprecia en los votos 2000-4190<sup>178</sup> y 2001-1225<sup>179</sup>:

El voto 2000-4190:

Con respecto a que las limitaciones de distrito de Riego de Itiquis fueron derogadas mediante decreto ejecutivo 28342 y aún se encuentran contempladas en el Reglamento GAM-NO y por ende aplicadas por las autoridades recurridas, esta Sala dispone que no es procedente lo solicitado por cuanto a esta sede no le corresponde discutir el derecho legal aplicable, pues el recurrente no está alegando acerca de un derecho fundamental que considere violado sino una discusión sobre la aplicación e interpretación de la norma. Consecuentemente, es en sede jurisdiccional común donde el accionante puede defender su derecho impugnando la resolución tomada por las autoridades recurridas. Por lo anterior, debe declararse sin lugar este recurso.

<sup>177</sup> Sala Constitucional, Voto 3864 de las 10:49 hrs. del 9 de marzo del 2000. Recurso de amparo de C. M. V. L. Contra la Municipalidad de Alajuela.

<sup>178</sup> Sala Constitucional, Voto 4190 de las 16:53 hrs. del 16 de mayo del 2000. Recurso de amparo de L. S. R. contra la Municipalidad de Alajuela y otro.

<sup>179</sup> Sala Constitucional, Voto 1225 de las 12:03 hrs. del 9 de febrero del 2001. Recurso de amparo de J. L. C. R. contra la Municipalidad de Alajuela.

El voto 2001-1225:

**II.- Sobre el fondo.** En el caso concreto el recurrente acusa que la decisión de rechazo a su gestión por parte de las autoridades municipales carece de fundamento alguno. Lo anterior en razón de que la zona de protección del Proyecto de Río Itiquís fue derogado mediante Decreto número 28342-MAG y el Reglamento de Zonificación GAM-NO no le es aplicable en virtud de que al momento de presentación de los requisitos, tal reglamentación fue publicada en el diario oficial La Gaceta en calidad de proyecto. Por su parte, las autoridades de la Municipalidad recurrida establecen que a la fecha en que el señor Cascante Retana, cumplió los requisitos el Reglamento GAM-NO sólo había sido publicado como proyecto, sin embargo para la fecha en que se sometió a aprobación el anteproyecto dicho el proyecto de reglamento ya había sido publicado por segunda vez, con lo que obtuvo vigencia. Que aun cuando existe un Decreto Ejecutivo que derogó el denominado Proyecto de Riego del Río Itiquís, lo cierto es que con igual nombre el GAM-NO incluyó un área de protección agrícola. Asimismo se indica que para efectos de eliminar la incongruencia entre dicha norma y el decreto ejecutivo derogado servía de sustento técnico, actualmente se han iniciado gestiones para definir el uso del suelo que debe imperar en esa zona de acuerdo con las potestades legales y constitucionales otorgadas a las municipalidades en esa materia.

**III.-** Bajo esa tesitura, en el caso bajo estudio se observa que la Municipalidad de Alajuela, no está actuando contrario al derecho de propiedad del recurrente, pues no está vaciando su contenido mínimo. Del memorial inicial se desprende que el recurrente lo que pretende que ésta Sala ordene la aprobación del Proyecto de Urbanización solicitado y dado el carácter eminentemente sumario del proceso de amparo, cuya tramitación no se aviene bien con la práctica de diligencias probatorias lentas y complejas, o con la necesidad de entrar previamente a examinar –con carácter declarativo– si existen en realidad o no derechos de rango infra constitucional que las partes citen como parte del elenco fáctico del recurso de amparo o del informe de ley, según sea el caso. Es evidente que esa es una competencia de la que esta Sala carece. De esta suerte, no resulta procedente que la Sala vierta pronunciamiento alguno (positivo o negativo) sobre el caso, porque para dilucidar si ha habido infracción o no de derechos fundamentales, primero se debe resolver la situación jurídica de la parte demandante en el plano de la legalidad. Esta atribución no es de la Sala Constitucional y, más bien, hacerlo podría interferir indebidamente en lo que es competencia de los tribunales ordinarios.

En estos casos, la Sala remite a la vía ordinaria la discusión del objeto de los amparos y omite pronunciarse acerca de la vigencia o constitucionalidad de las limitaciones establecidas en el Distrito de Riego de Itiquis del Plan Regulador de Alajuela GAM-NO.

El Distrito de Riego de Itiquis refleja como indicamos supra la aplicación de soluciones distintas a la hora de resolver casos similares. En un primer término se considera inconstitucional por la limitación al derecho fundamental por violación al principio de razonabilidad, en un segundo momento se hace caso omiso de lo así resuelto y se considera plenamente vigente el plan

regulador, por último se estima que debe ser la sede común la que conozca los conflictos. Esta diferencia de criterio afecta evidentemente el principio de seguridad que permea el ordenamiento jurídico.

### **C. PLANES REGULADORES Y REGLAMENTOS DE DESARROLLO URBANO:**

De conformidad con la Ley de Planificación Urbana<sup>180</sup> cada Municipalidad debe emitir y promulgar las reglas necesarias para el acatamiento del Plan Regulador y para la protección de los intereses de la Salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad. Por consiguiente esos reglamentos deben contener normas y condiciones para promover la protección de la propiedad contra la proximidad de usos prediales molestos o peligrosos; una relación armónica entre los diversos usos de la tierra; conveniente acceso de las propiedades a las vías públicas; división adecuada de los terrenos; facilidades comunales y servicios públicos satisfactorios; reserva de suficientes espacios para usos públicos; rehabilitación de áreas y prevención para su deterioro; seguridad, salubridad, comodidad y ornato de las construcciones; y en general cualquier otro interés comunitario que convenga al éxito del Plan Regulador.

#### **1. EL REGLAMENTO DE MAPA OFICIAL:**

Uno de los principales reglamentos de desarrollo urbano es el de Mapa oficial *que “ha de tratar de la provisión y conservación de los espacios para vías públicas y áreas comunales”*.

El Mapa Oficial es el conjunto de planos que en forma clara indica los trazados de vías públicas y áreas a reserva para usos y servicios comunales, sea aquellas áreas de calles,

---

<sup>180</sup> Ley de Planificación Urbana, No 4240, de 15 de noviembre de 1968. Capítulo Segundo: Reglamentos de Desarrollo Urbano. Artículos del 19 al 23.

plazas, jardines, parques u otros espacios abiertos de uso público y general, en fin bienes demaniales. Áreas que el legislador ha estipulado deben dejarse para el uso común, con la finalidad de favorecer y fortalecer los intereses generales de los ciudadanos, cumpliéndose así con el principio de la función social de la propiedad privada y también el derecho constitucional de disfrute de un medio ambiente sano y equilibrado.

Al respecto, la Procuraduría ha señalado:

*“ (...) Su finalidad está directamente ligada al esparcimiento y recreación general, sobre todo de los futuros habitantes de la urbanización. Por tratarse de complejos constructivos que abarcan extensas áreas, requieren de espacios abiertos en los que las personas puedan retirarse a descansar, practicar deportes, jugar con sus hijos, y en fin, disfrutar de un ambiente adecuado para sus ratos de ocio.” (Dictamen C-259-95, del 15 de diciembre de 1995).<sup>181</sup>*

La ley de planificación Urbana en el capítulo quinto (artículos del 42 al 50) regula dicha figura del derecho urbanístico. De dichos numerales rescatamos los siguientes:

Artículo 42.- El reglamento del Mapa Oficial establecerá las normas sobre reservas, adquisición, uso y conservación de las áreas necesarias para vías, parques, plazas, edificios y demás usos comunales, expresando la localización y el tamaño de las ya entregadas al servicio público y de las demarcadas sólo preventivamente.

Artículo 43.- El Mapa Oficial, junto con los planos o el catastro que lo complementa, constituirá registro especial fehaciente sobre propiedad y afectación a dominio público de los terrenos o espacios ya entregados a usos públicos.

Artículo 44.- El dominio municipal sobre las áreas de calles, plazas, jardines, parques u otros espacios abiertos de uso público general, se constituye por ese mismo uso y puede prescindirse de su inscripción en el Registro de la Propiedad, si consta en el Mapa Oficial. El Registro citado pondrá último asiento a aquellas fincas, restos o lotes que el propietario, en concepto de fraccionador, ceda al municipio por mandato de esta ley, si en el documento inscribible consta el destino público que se le da al inmueble y el Notario da fe del acuerdo municipal en que aprueba la cesión y se dispone entregar dicho bien a ese mismo destino.

Artículo 45.- Los inmuebles a que se refiere el artículo anterior, podrán ser transferidos a otro uso público, conforme a las determinaciones del Plan Regulador; más si tuvieren destino señalado en la ley, el cambio deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa.

#### **a) LOS BIENES DEMANIALES:**

---

<sup>181</sup> Procuraduría General de la República. Oficio No. C-059-2002 dirigido al Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Vivienda y urbanismo el 25 de febrero del 2002.

En el sistema jurídico se distingue entre bienes del dominio público y bienes del dominio privado. Los primeros se han definido como cosas públicas, destinadas por ley, de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, incluyen aquellas cosas que todos pueden aprovechar por estar entregadas al uso público. Según el Código Civil todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular. Respecto a los bienes públicos existen una serie de características que las ubican en un plano de regulación especial, por ejemplo están fuera del comercio y no podrán entrar en él mientras legalmente no se disponga así, separándolas del uso público a que estaban destinadas. Se caracterizan además por estar fuera del comercio de los hombres y ser inalienables, imprescriptibles e inembargables.

La Sala Constitucional ha mantenido una posición clara respecto a la titularidad de los bienes demaniales. En la sentencia número 5976-93<sup>182</sup> se precisa la diferencia entre el régimen de la propiedad privada y el de la propiedad pública o del Estado, haciendo énfasis en la precariedad de cualquier título sobre estas últimas:

“...por cuanto la primera es regulada de conformidad con el artículo 45 Constitucional y la normativa del Código Civil pertinente de manera que se protege la inviolabilidad de la misma, introduciéndose el concepto de función social, de manera que no se puede privar a nadie de la suya si no es motivado en un interés social y mediante ley aprobada por la Asamblea Legislativa con el voto de dos terceras partes de sus miembros. Por su parte, la regulación de la propiedad demanial se fundamenta en el inciso 14) del artículo 121 constitucional, como ya lo indicó esta Sala por resolución número 2306-91, de las catorce horas cuarenta y cinco minutos del seis de noviembre, de modo que su naturaleza jurídica es virtualmente diferente, la cual indicó que:

“El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por su voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinadas a un uso público sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de estos bienes, es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos de Derecho Civil y la acción administrativa

---

<sup>182</sup> Sala Constitucional, Voto 5976 de las 15:42 hrs del 17 de noviembre de 1993. Acción de Inconstitucionalidad de Marbella Agropecuaria S.A. contra decreto ejecutivo 16531-MAG y acuerdo municipalidad de Nicoya.

sustituye a los interdictos a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad. El permiso de uso es un acto jurídico unilateral que lo dicta la Administración, en el uso de sus funciones y lo que se pone en manos del particular, es el dominio útil del bien, reservándose siempre el Estado, el dominio directo sobre la cosa. La precariedad de todo derecho o permiso de uso, es consustancial a la figura y alude a la posibilidad que la administración, en cualquier momento lo revoque, ya sea por la necesidad del Estado de ocupar plenamente el bien, por la construcción de una obra pública al igual que por razones de seguridad, higiene, estética, todo ello en la medida que si llega a existir una contraposición de intereses entre el fin del bien y el permiso otorgado, debe prevalecer el uso natural de la cosa pública. En consecuencia, el régimen patrio de los bienes de dominio público... los coloca fuera del comercio de los hombres, y por ello los permisos que se otorguen serán siempre a título precario y revocables por la Administración, unilateralmente, cuando razones de necesidad o de interés general así lo señalan”.<sup>183</sup>

## **b) PRESUNCIÓN DEL CARÁCTER DEMANIAL DE LOS BIENES PÚBLICOS:**

En el voto 3145-96, la Sala resuelve una acción de inconstitucionalidad contra varias normas que establecen la presunción del carácter demanial de los caminos públicos, dentro de las cuales figura el artículo 44 que como se observó establece que el dominio municipal sobre las áreas de calles, plazas, jardines, parques u otros espacios abiertos de uso público general, se constituye por ese mismo uso. Al respecto precisa la Sala:

IV.- LA PRESUNCION DE LA NATURALEZA DEMANIAL DE LOS BIENES.- La especial categoría de los bienes demaniales, hace que sean excluidos del ordenamiento jurídico común de la propiedad ordinaria, como ha quedado dicho en los considerandos anteriores, lo que implica la existencia de un régimen jurídico propio, singular y privativo, regulado por el Derecho administrativo y dentro de ese contenido se desarrolla el principio del privilegio de la recuperación posesoria de oficio del bien afectado, en virtud del cual, la Administración puede recobrar la posesión perturbada de sus bienes sin necesidad de acudir al juez y sin perjuicio de que el mejor derecho se discuta en la vía jurisdiccional. A este principio pertenecen las figuras jurídicas que se encuentran en los

<sup>183</sup> Reiteran lo expuesto los votos: Sala Constitucional, Voto 555 de las 09:24 hrs. del 2 de febrero de 1996. Recurso de amparo de ALC contra Funeraria Polini y Municipalidad de San José. Sala Constitucional, Voto 3145 de las 09:27 hrs. del 28 de junio de 1996. Acción de inconstitucionalidad de CAM contra Ley de Construcciones y otras. Sala Constitucional, Voto 4916 de las 17:06 hrs. del 23 de junio de 1999. Recurso de amparo de SDM y otros contra Municipalidad de El Guarco. Sala Constitucional, Voto 1347 de las 09:51 hrs. del 10 de marzo de 1995. Acción de inconstitucionalidad de JOC contra Ley de Zona Marítimo Terrestre. Sala Constitucional, Voto 6192 de las 16:42 hrs. del 14 de noviembre de 1995. Acción de inconstitucionalidad de ABA y otros acuerdos de la Municipalidad de Santa Cruz y otros Sala Constitucional, Voto 4916 de las 17:06 hrs del 23 de junio de 1999. Recurso de amparo de SDM y otros contra Municipalidad de El Guarco.

artículos que se cuestionan en esta acción; es decir, la presunta afectación e incorporación del bien al servicio público, que implica también la presunción de la demanialidad del bien, y como consecuencia de ello, la posibilidad de la exclusión del deber de registrar esos bienes y todo ello, como parte del derecho-deber del Estado de la tutela o protección del dominio público. El ejercicio efectivo de la tutela debe tener como fin hacer cesar cualquier avance indebido de los particulares contra el dominio público, pudiendo la Administración utilizar la fuerza -poder de policía sobre el dominio público- en su defensa. Pero este principio general, por lo extraordinario y privilegiado que es, y por tener que convivir con el enunciado fundamental de la inviolabilidad de la propiedad (artículo 45 constitucional), supone, cuando menos, o que el derecho de propiedad sobre el bien sea manifiesto o que el carácter público del bien sea indubitable, de tal modo que no es posible utilizar el privilegio cuando existan cuestiones patrimoniales razonables sobre el bien, sea que se estén debatiendo en la vía administrativa o en la jurisdiccional. Es decir, la presunción de la dominialidad del bien tiene íntima relación con los modos que tiene la Administración disponibles para adquirir bienes y derechos, que en términos muy generales, son los mismos medios que tiene el particular para hacerlo con relación a la propiedad común, salvo lo ya dicho sobre la necesidad de una ley ordinaria para crear la categoría de que se trate y de la necesaria voluntad para dictar la afectación al uso público. Todo esto conduce al examen particular del régimen de privilegio que está inmerso en los textos de las normas cuestionadas. Lo que se ha dicho hasta ahora, está dirigido a señalar que, a juicio de la Sala, el privilegio que protege la demanialidad, puede y debe ser utilizado por la Administración cuando no existe ninguna duda sobre el carácter público del bien involucrado. Esto significa que ese mecanismo de exclusión, debe ser razonable y proporcionado : razonable en el uso que debe hacer la Administración de él, para que no sea excesivo, arbitrario o que resulte en un instrumento que ampare el abuso del poder; proporcionado entre los fines que cumple el bien que se pretende sea demanial y los medios utilizados por la Administración para incorporarlo a ese régimen. En otras palabras, en el uso del privilegio de exclusión en favor de la Administración, también está incorporado el principio de la interdicción de la arbitrariedad. Debe la Sala, en consecuencia, entrar a conocer de los textos de las normas que interesan a la acción, para encontrar su verdadero sentido constitucional...

VI.- LEY DE PLANIFICACION URBANA.- Otro tanto ocurre con el contenido del artículo 44 de la Ley de Planificación Urbana, con la ligera distinción que la norma de la Ley de Construcciones se refiere a toda vía pública, en tanto ésta otra, como está insertada en la normativa propia de las regulaciones del urbanismo, también abarca a los jardines, plazas, parques o cualesquiera otros espacios de uso general, que como resultado del proceso de urbanización o fraccionamiento comercial, deben cederse al patrimonio comunal. En el artículo 32 de esta Ley de Planificación Urbana, se da una idea muy apretada de lo que significa el proceso de urbanización y fraccionamiento, entendiéndose como la división de un inmueble en fincas o lotes urbanos, hábiles para la construcción según el uso que se defina en el proyecto, que debe ser compatible con los planes de desarrollo urbano municipales; y como consecuencia de ello, surge la necesidad de construir la infraestructura urbana, integrada por calles públicas, aceras, cañerías, drenajes pluviales y sanitarios, acometidas de agua potable y electrificación, alumbrado público, parques, zonas de juego de niños y otras áreas comunales y demás obras públicas. Y a todas estas áreas se refiere el artículo 44, pero a condición, desde luego, que existan actos administrativos del gobierno municipal que, primero, aprueben los planos y proyectos y autoricen la construcción de la urbanización o fraccionamiento; y luego, manifiesta voluntad del recibo de las obras en general, de habilitación de la urbanización para el comercio de los lotes o fincas, de manera que lo que el segundo párrafo del artículo contempla, es que con motivo de una subdivisión del inmueble original (finca

madre), los restos que queden en los últimos asientos registrales como áreas destinadas a usos públicos, bastará que el registro de la propiedad inmueble así lo consigne, para que se den ambos efectos demaniales, la constancia de la propiedad pública y la afectación del bien al fin público predeterminado. En consecuencia, estima la Sala que la norma no podrá entenderse si no lo es dentro de un proceso de urbanización y fraccionamiento, por lo que no podrá extenderse sus efectos a restos de propiedades que no provengan de uno de los mecanismos del desarrollo urbano a que se refiere la Ley de Planificación Urbana.

VIII.- CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA.- Dicho todo lo expuesto en los considerandos anteriores, estima la Sala que los artículos impugnados no son inconstitucionales, pero entendiéndose, desde luego, que el privilegio para la protección de la presunción de que los bienes son de dominio público, es lógica consecuencia de la incorporación de esos inmuebles a los fines públicos de que se trata, lo que debe constar indubitadamente y la Sala entiende que la presunción puede ejercerla la Administración con el carácter de incidente privilegiado, frente a los supuestos actos de defensa del propietario, inclusive cuando la defensa se fundamenta en la exclusión oponible a terceros derivada de la fe registral, cuando los actos de tolerancia o de aceptación voluntaria de incorporar los bienes al servicio, hayan conestado fehacientemente y se trate de dejar sin efecto un acto legítimo de constitución del demanio. Y la Sala afirma esto último porque pareciera que lo que se acusa en la acción es una costumbre administrativa en el sentido contrario de lo que aquí se afirma; así por ejemplo la Municipalidad de San José en su informe, a folio 80, señala literalmente :

"En suma, el sistema jurídico se orienta a establecer una presunción, salvo plena prueba en contrario, de dominio municipal sobre las áreas registradas documentalmente como calles públicas y a prescribir que toda calle pública, de hecho, debe mantenerse como tal, salvo orden judicial en contrario. Todo ello independientemente de lo que conste en el Registro Público de la Propiedad inmueble".-

La cita nos conduce a la conclusión de que para la Administración, toda área incorporada como calle pública, debe conservar esa vocación, aunque en el Registro de la Propiedad se diga lo contrario; y como tesis de principio, tal proceder es constitucionalmente aceptable, a condición de que en el ejercicio de la aplicación de estos principios propios del régimen demanial, se encuentre incluido el de la interdicción de la arbitrariedad como ya se dijo. En otro sentido, que la aplicación del régimen privilegiado de defensa de la demanialidad, no conlleve ampliar sus alcances hasta niveles superiores a la protección constitucional de la propiedad. Por ello se entiende que no todo alegato en favor de la dominialidad de un bien encuentra amparo en ese régimen privilegiado, sino aquéllos en los que existe esa prueba fehaciente de que la vía pública existe, se usa y está integrada al dominio estatal o municipal. En resumen: la naturaleza demanial de las vías públicas se presume y excluye cualquier otra posesión que se pretenda, siempre y cuando la titularidad sobre el inmueble esté respaldada en prueba fehaciente y sin perjuicio de que en vía ordinaria jurisdiccional se pueda discutir el mejor derecho que se pretenda.<sup>184</sup>

### c) LA CESIÓN DE ÁREAS PÚBLICAS:

<sup>184</sup> Sala Constitucional, Voto 3145 de las 09:27 hrs. del 28 de junio de 1996. Acción de inconstitucionalidad de CAM contra Ley de Construcciones y otras.

La cesión de los terrenos en que se establecerán las dotaciones públicas tiene su fundamento – nos dice José Antonio Ramos Medrano<sup>185</sup> – en la necesidad de configurar la ciudad con un nivel de servicios y zonas libres que permitan una calidad ambiental de sus habitantes, ya que el medio ambiente digno no se limita únicamente al suelo no urbanizable, sino que también se extiende a los restantes tipos de suelo, que por cierto, es donde pasamos la mayor parte de nuestra vida.

El fundamento de dicha disposición también se cifra en la función social de la propiedad, señala la Corte Suprema de Justicia argentina, citada por Rosatti:

“Si un propietario pretende autorización administrativa municipal para subdividir, con fines de urbanización, una fracción de tierra, la exigencia de “cesión gratuitas” de una parte de ella con destino a calles u otro uso público constituye una carga u obligación legal impuesta por el Estado como condición necesaria para la efectivización del negocio del loteo. Ello es aplicación concreta de la función social de la propiedad y de las obligaciones que de ella derivan con fines de interés público” (C.S.J.N., fallos: 289:67)<sup>186</sup>

En el artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana se establece la obligación de todo fraccionador de terrenos y todo urbanizador de ceder gratuitamente al uso público, tanto las áreas destinadas a vías como las correspondientes a parques y facilidades comunales. En el mismo artículo se indica que al menos una tercera parte del área representada por el porcentaje que se determine para cada sitio será dedicada al uso de parque. Este artículo fue cuestionado sobre su constitucionalidad.

En el Voto 4205-96<sup>187</sup> la Sala analiza con detalle este tema considerando que:

---

<sup>185</sup> ROJAS MEDRANO (José Antonio), Los deberes urbanísticos de los propietarios de suelo, Madrid, Editorial Dykinson, 1996, p.61.

<sup>186</sup> Ver ROSATTI, op.cit., p. 97.

<sup>187</sup>

Sala Constitucional, Voto 4205 de las 14:33 hrs. del 20 de agosto de 1996. Acción de inconstitucionalidad de J.V.L. contra Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones.

"XX. La cesión gratuita a las municipalidades de terrenos a fraccionar o urbanizar, se hace para destinar en ellos ciertos servicios para la comunidad, como lo son las vías públicas y las zonas verdes, éstas últimas - que son las que nos interesan - se utilizarán para construir parques, jardines, centros educativos, zonas deportivas y de recreo. El fundamento de esta obligación debe situarse en una especie de contrapartida debida por el urbanizador por el mayor valor que el proceso de urbanización o parcelamiento dará al suelo urbanizado, es decir, se trata en definitiva de una contribución en especie en el derecho urbanístico, como mecanismo para hacer que la plusvalía que adquieran los inmuebles con motivo de la urbanización o fraccionamiento revierta a la comunidad. Antes de esta regulación se presentaba una grave situación social, derivada del hecho de que los propietarios de suelo percibían como beneficio neto los precios íntegros obtenidos de sus terrenos, mientras que los nuevos barrios quedaban sin dotaciones de servicios, carencia que se intentaba hacer responsable a la Administración municipal, incapaz de cubrir ese déficit en forma eficaz. Uno de los principios del derecho urbanístico consiente precisamente en que las considerables plusvalías generadas por el proceso del desarrollo urbano deben ser las primeras fuente para sufragar los costos en servicios que ese mismo desarrollo hacer surgir. La obligación impugnada - de ceder gratuitamente un porcentaje de terreno a la municipalidad - pretende justamente hacer efectivo el principio de compensación económica y retribución en servicio de las necesidades de la comunidad que se crea, como correlato del enriquecimiento que del desarrollo urbanístico se percibe. XXI. De esta manera se configura el contenido de la propiedad, desde el criterio de su función social, se trata de una tecnificación de esa función que deja de ser una simple admonición moral a las conciencias de los propietarios para convertirse en una sistema de deberes positivos jurídicamente exigibles. Así, los propietarios podrán ejercitar como propias todas las facultades de utilización urbana de los fundos que resulten, solo que simultáneamente, deben asumir también los deberes positivos con que el ordenamiento intenta compensar la ganancia económica. El plan urbanizador o fraccionador deberá contemplar previamente todas las provisiones de los servicios comunales - vías, conexiones de agua y alumbrado eléctrico, zonas verdes, parques infantiles, etc, antes de iniciar la construcción y aprovechamiento individual de los lotes, ejecución que recae en el propietario. Esta medida no resulta inconstitucional por desproporcional o irrazonable al no implicar un sacrificio para la empresa urbanizadora o fraccionadora, por cuanto lo que en realidad sucede es que el costo de estas obras quedará incluido en el precio de los lotes, y se irá recuperando a medida que éstos se vendan, y serán los nuevos propietarios los que en definitiva se verán beneficiados por las áreas verdes e instalaciones a que se refiere el artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana". (subrayados nuestros)

También la Sala se ha referido a la improcedencia de que la Municipalidad proceda a variar el uso previsto para las áreas públicas reservadas de conformidad con el artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana.

En el voto 5720 de 1997 la Sala se ocupa de analizar un caso donde la Municipalidad autoriza la construcción de un Centro de Atención Integral (CEN-CINAI) en un área de parque.

Destaca en este caso que la finalidad de uso también es pública, sin embargo la Sala, se pronuncia contraria al cambio de destino, como sigue:

IV.- Por otra parte y, no obstante que el artículo 67 del mismo cuerpo legal establece la posibilidad de que los entes municipales donen bienes de su propiedad a instituciones estatales, previa aprobación de la Contraloría General de la República, debe tener en cuenta el recurrido que el artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana indica que todo urbanizador cederá gratuitamente al uso público tanto las áreas destinadas a vías como las correspondientes a parques y facilidades comunales; lo que cederá por el concepto anterior se determinará en el respectivo reglamento, mediante la fijación de porcentajes del área total a fraccionar o urbanizar, que podrán fluctuar entre un cinco por ciento a un veinte por ciento, según el tamaño promedio de los lotes, el uso que se pretenda dar al terreno y las normas que al respecto dicte el INVU. Establece dicho numeral de igual forma la directriz de que no menos de una tercera parte del área representada por el porcentaje fijado por el mecanismo supra citado, será aplicada indefectiblemente al uso de parque, pero reservando en primer término de ese tercio el o los espacios necesarios para campo o campos de juegos infantiles, en proporción que no sea inferior a diez metros cuadrados por cada familia; las áreas para juegos infantiles no podrán ser aceptadas si el fraccionador o urbanizador no las ha acondicionado debidamente, incluyendo su enzacatado e instalación del equipo requerido. Indica el mismo artículo que los dos tercios restantes del referido porcentaje o el remanente que de ellos quedase disponible después de cubiertas las necesidades de parque, servirán para instalar facilidades comunales que en principio proponga el fraccionador o urbanizador, o luego, en su defecto, los adquirentes de lotes, pero que en todo caso han de definir la Municipalidad y el INVU. Las áreas aprovechables en facilidades comunales sólo podrá eliminarse o reducirse a cambio de alguna mejora y otra facilidad compensatoria, cuando de ello se obtenga un mayor beneficio para la comunidad, previa consulta al INVU.

... Así, a pesar de que la administración de las zonas reservadas a parques dentro de las urbanizaciones corresponde a los gobiernos locales y que éstos pueden disponer de dichos terrenos en favor de otras instituciones estatales, lo cierto del caso es que por disposición expresa de la ley -la cual viene a regular una materia específica referida a la conservación de áreas de recreación dentro de las urbanizaciones- la Municipalidad no puede cambiar el destino de las áreas reservadas para ese fin sin previa consulta y aprobación de la comunidad, no bastando para ello la aprobación o autorización de la Contraloría o del INVU. En el presente caso la oposición de la comunidad es manifiesta, y así quedó patente ante los recurridos, los cuales -no obstante ello- tomaron el acuerdo de donar el terreno destinado a un uso específico y de imposible distracción por parte del gobierno local para la obra comunal de construcción de un CEN-CINAI.<sup>188</sup>

---

<sup>188</sup> Sala Constitucional, Voto 5720 de las 18:12 hrs. del 17 de setiembre de 1997. Recurso de amparo de JBA contra Municipalidad de Montes de Oca.

En el voto 4916-99<sup>189</sup> la Sala se ocupa de analizar el caso de un área de parque en el cual la Municipalidad autoriza su uso por una entidad privada, la Municipalidad aduce no haber recibido la urbanización, lo cual no es considerado por la Sala.

V.- Si bien no consta en forma expresa la particular finalidad en cuyo carácter la Municipalidad de El Guarco recibió de Ernestina S.A. el lote cedido, pues el cedente apenas indicó "para uso comunal", lo cierto es que el artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana, número 4240, de quince de noviembre de mil novecientos setenta y ocho, establece que en todo fraccionamiento, el urbanizador deberá reservar un área de por lo menos diez metros cuadrados por familia para juegos infantiles. En la especie, la Municipalidad de El Guarco permitió que se realizara una construcción en su cantón, a pesar de no contar con un permiso para ello, en clara violación de sus deberes. No puede ahora el ente corporativo alegar que la Urbanización La Loma nunca fue aprobada, y por ello no debe aplicársele las exigencias urbanísticas vigentes. Si la construcción de dicha urbanización llegó a término fue por una evidente negligencia de parte de la Municipalidad, que debió hacer cumplir la Ley de Planificación Urbana y su Plan Regulador, incluso mediante el empleo de los mecanismos que el ordenamiento administrativo le brinda para la ejecución forzosa de sus actos. La falta a sus deberes cometida por la Municipalidad no puede producir efectos válidos en perjuicio de los derechos fundamentales de las personas, y por esta razón procede declarar con lugar el presente recurso, como en efecto se hace. Debe por ende anularse el acuerdo adoptado por el Concejo Municipal de El Guarco en sesión 343-93, artículo 1º inciso f), mediante el cual dio en administración de la Asociación Ecológica Nido de Halcón el inmueble número 105469-000 del Partido de Cartago.

En el voto 2000-5059<sup>190</sup> la Sala vuelve a hacer hincapié en el necesario respeto de la finalidad de las áreas públicas, cuando se ocupa de analizar el cambio de destino de un área de parque para la construcción de una biblioteca pública. Interesante es la relación que hace del derecho al ambiente, el derecho a la salud, la planificación urbana y las áreas de parque.

**II.- Sobre el fondo.** El sentido del artículo 50 de la Constitución Política, en lo que se refiere al derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, ha sido ampliamente desarrollado por la jurisprudencia de este Tribunal. Interesa aquí destacar que se ha entendido como un corolario inevitable del derecho a la salud, que, a su vez, deviene del principio de inviolabilidad de la vida (véase resolución N° 5691-98). Ahora bien, ese equilibrio ecológico, en el desarrollo más avanzado de los derechos fundamentales a que aspira un Estado de Derecho, tiende a la realización de un mejoramiento en la calidad de vida, lo que implica ya no sólo salud física —a la que sin

<sup>189</sup> Sala Constitucional, Voto 4916 de las 17:06 hrs. del 23 de junio de 1999. Recurso de amparo de SDM y otros contra Municipalidad de El Guarco.

<sup>190</sup> Sala Constitucional, Voto 5059 de las 16:07 hrs. del 28 de junio del 2000. Recurso de amparo de JAJR contra MINAE y Municipalidad de San Rafael de Heredia

duda contribuye un ambiente libre de contaminación de cualquier tipo- sino también a la salud mental, como protección integral de la vida del ser humano. No puede perderse de vista que el postulado contenido en el artículo 50 de comentario exige del Estado una actitud vigilante y activa en relación con el medio ambiente, al señalar expresamente que "garantizará, defenderá y preservará ese derecho". No cabe duda entonces de que la Constitución le impone a las autoridades administrativas la obligación de velar por la conservación de ese ambiente sano, lo que a su vez abre las posibilidades de recreación y esparcimiento de las personas, derechos todos cubiertos por el principio constitucional bajo análisis. En el presente caso, las autoridades recurridas admiten como cierto el dicho del recurrente en el sentido de que el terreno respecto del cual se extendió la autorización para la corta de árboles de ciprés, es propiedad municipal en razón del traspaso que hizo la urbanizadora al construir el residencial "El Castillo" y que ahí se encuentra una plantación de árboles de ciprés que es utilizada como zona de recreo tanto por vecinos del lugar como por los visitantes que acuden principalmente en fines de semana. Las condiciones que muestra hoy ese parque son resultado de un esfuerzo de la comunidad, que ha puesto en práctica el sentido de las disposiciones de la Ley de Planificación Urbana que obligan a todo aquel que realice un proyecto urbanizador a destinar un área para parque y recreación de los vecinos del lugar. Si el terreno registralmente se traspasa a la Municipalidad del lugar, es precisamente para que el gobierno local, como garante de los derechos de los habitantes del cantón respectivo, vele porque las propiedades sometidas a esta régimen cumplan con ese cometido. Es decir, como bien alega el recurrente, la titularidad que el gobierno local posee sobre esos terrenos no puede desvincularse de la finalidad específica establecida por ley. Aún cuando, como alegan las autoridades competentes del Ministerio del Ambiente, técnicamente la plantación de árboles de ciprés que existe en la zona no califica como bosque, y por ende ni siquiera requería de permiso de corta, es lo cierto que la Municipalidad del lugar, al gestionar la corta de los árboles aduciendo que con ello persigue colaborar con la construcción de la Biblioteca Pública, ha descuidado abiertamente no sólo la obligación del artículo 50 constitucional en los términos expuestos, sino además ha utilizado la titularidad adquirida en virtud de la Ley de Planificación Urbana para fines distintos a los de la norma, como si se tratara de cualquier otro terreno municipal, lo que adicionalmente entraña una violación al artículo 11 constitucional. Esta Sala no pone en duda el interés público y comunal que media en la construcción de la Biblioteca Pública, pero los medios utilizados no han sido apropiados al fin, pues con ello se han menoscabado valores superiores, que no pueden desconocerse bajo un razonamiento de esta naturaleza. La actuación de la Municipalidad pone en evidencia su infracción al deber de preservar, defender y conservar las condiciones del ambiente sano y equilibrado que benefician a las personas. Lo anterior, con el agravante de que admite que se limitó única y exclusivamente a autorizar y gestionar ante la Administración Forestal la obtención del permiso correspondiente, desentendiéndose así de la utilización que finalmente se llegara a dar a los árboles extraídos del lugar, todo lo cual impone acoger el recurso planteado, como en efecto se dispone.

Siempre en la dirección apuntada se aprecia el voto 2000-4332<sup>191</sup>, que considera inconstitucional la decisión de la Municipalidad de donar un terreno de área comunal a una asociación de pensionados.

---

<sup>191</sup> Sala Constitucional, Voto 4332 de las 10:51 hrs. del 19 de mayo del 2000. Recurso de amparo de RSO y otros contra Municipalidad de Tibás.

**III.-** El artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana dispone que *"No menos de una tercera parte del área representada por el porcentaje fijado conforme al párrafo anterior, será aplicada indefectiblemente al uso de parque, pero reservando en primer término de ese tercio el o los espacios necesarios para campo o campos de juegos infantiles, en proporción que no sea inferior a diez metros cuadrados por cada familia. Los dos tercios restantes del referido porcentaje o el remanente que de ellos quedase disponible después de cubiertas las necesidades de parque servirán para instalar facilidades comunales que en principio proponga el fraccionador u urbanizador..."*. La sola lectura de esa norma permite arribar a la certeza de que el legislador, en desarrollo de la carta suprema, ha establecido la obligada existencia de zonas verdes y parques para el disfrute de la comunidad, de ahí que no podría entenderse que la construcción de lo que la Municipalidad ha llamado una facilidad comunal como el levantamiento de edificios que planean las asociaciones que se han visto favorecidas con los acuerdos que se cuestionan- sea compatible con aquella norma, pues esa interpretación vaciaría **el contenido esencial del derecho de los vecinos a disfrutar de una zona verde de esparcimiento, lo que hace parte de la calidad de vida que la Constitución les garantiza**. La municipalidad local no puede libremente eliminar el destino de los terrenos dedicados a parque, tampoco podría hacerlo el legislador -sin definir a cambio un espacio que compense la pérdida del área de parque-, pues ello convertiría en inconstitucional el acuerdo o la ley que así lo disponga, por irrespeto del contenido esencial del derecho de los vecinos a disfrutar de esas zonas de esparcimiento, que como se indicó, hacen parte de la calidad de vida que la Constitución les garantiza. El término "facilidades comunales" no tiene la amplitud que se le quiere implicar. Resulta obvio para esta Sala que se refiere a construcciones indispensables para el disfrute comunal del bien destinado a área verde, parque y esparcimiento; consiguientemente, la construcción de edificios para servicios públicos a manera de ejemplo bibliotecas, escuelas, salones comunales, etc, resultan incompatibles con el destino de áreas de parque y zona verde que el legislador ha exigido para algunos terrenos, y, sin duda, para que las asociaciones interesadas puedan emprender la construcción de edificaciones como las que resultan de su interés, deben sufragar lo que involucra a todos los miembros o vecinos de la localidad que se van a beneficiar con el uso público y general del inmueble- el costo del mismo. La Sala no puede admitir que por la vía de donación o autorizaciones de construcción como las que se intentan, se desconozca el derecho de los vecinos accionantes a disfrutar del terreno que en forma íntegra pertenece a la comunidad de Cipreses como zona verde y parque y que la Municipalidad únicamente posee en administración de los intereses locales.

**IV.-** En el caso que nos ocupa, la Sala estima que el acuerdo municipal que dispone la donación a la Asociación de Educadores Pensionados (ADEP) del terreno recibido por esa municipalidad para funcionar como parque comunal, -aún cuando se sujete a posterior autorización legislativa-, así como la autorización para construir en terrenos destinados a zona de parque un salón comunal, constituyen una amenaza ilegítima al derechos de los recurrentes a disfrutar de esos terrenos en los términos en que fueron reservados: zona verde y parque comunal. A consecuencia de lo anterior, esta Sala anula los acuerdos dictados por el Concejo Municipal de Tibás No. VI, sesión 84 del 21 de setiembre de 1999 que dispone esa donación de una parte de ese terreno a favor de la Filial de Educadores Pensionados de Tibás y el acuerdo No. VIII, sesión 85, celebrada el 28 de setiembre siguiente que autoriza a la Asociación de Desarrollo Integral de San Juan, la construcción de un Salón Comunal, en el área de parque de Barrio Cipreses, entre la Guardia Rural, el Cen Cinai, la cancha de deportes y la calle que atraviesa el área total en sentido oeste-este, según croquis elaborado por el Ingeniero Carlos Santamaría. Se previene a los

miembros del Concejo Municipal de Tibás abstener, bajo responsabilidad personal por su incumplimiento, de reiterar acuerdos como los que han dado lugar a la estimación de este amparo.

## **2. EL REGLAMENTO DE MAPA OFICIAL Y LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO:**

A pesar de que las posturas de la Sala, en los temas de la presunción demanial del artículo 44 de la Ley de Planificación Urbana y la cesión de áreas públicas, parecen consistentes como efectivamente lo son en si mismas, de una lectura integrada de ambas se evidencia una sensible contradicción.

Mientras la Sala Constitucional en el voto 3145-96, refiere que el carácter público de los bienes se adquiere por el mismo uso pero a condición, desde luego (dice el voto), que existan actos administrativos del gobierno municipal que, primero, aprueben los planos y proyectos y autoricen la construcción de la urbanización o fraccionamiento; y luego, manifiesta voluntad del recibo de las obras en general, de habilitación de la urbanización para el comercio de lotes y fincas. Dicha posición no es coherente con el voto 4916-99 arriba citado; donde la Sala señaló que la municipalidad no podía alegar que una urbanización nunca fue aprobada, y por ello no debía aplicársele las exigencias urbanísticas vigentes y ordena anular el acuerdo adoptado por el Concejo Municipal, mediante el cual se dio en administración a una asociación ecológica parte de las áreas públicas de la urbanización. Evidentemente, en este último caso no se habían presentado ninguno de los actos de gobierno que señala el voto 3145-96, sin embargo la Sala hizo prevalecer el carácter público de las áreas, aunque la urbanización ni siquiera había sido aprobada y mucho menos traspasadas formalmente a la Municipalidad las áreas públicas.

La posición que se manifiesta en el voto 3145-96 obedece a una concepción evidentemente más conservadora que ve el derecho de propiedad como único, universal y absoluto; y que para el caso que nos ocupa exige para que se reconozca el carácter público del área de una urbanización, el traspaso formal del bien. En cambio, la posición que se aprecia en el voto 4916-99 está más identificada con la tesis que defiende que las limitaciones urbanísticas no requieren ser inscritas para que sean reconocidas y que el carácter público se adquiere por la entrega al uso; lo cual además es más ajustado a la realidad, pues la cesión registral de las áreas públicas, lejos de lo que debiera ser, no es tan frecuente y asumir la tesis conservadora implicaría que un área comunal o de parque entregada al uso público puede ser segregada y después vendida como bien de dominio privado, sencillamente, por el hecho de que no se había cumplido con el trámite del traspaso formal a la Municipalidad respectiva.

### **C. REFLEXIONES SOBRE EL DESARROLLO JURISPRUDENCIAL EN TORNO A LOS PLANES REGULADORES Y LOS BIENES DEMANIALES URBANOS:**

Los planes reguladores son expresión de la planificación urbana, su abordaje por la Sala Constitucional ha derivado en algunas inconsistencias que hemos tratado de poner de manifiesto en este apartado.

Uno de los aspectos donde se han manifestado dichas inconsistencias es en el requisito de la publicación del plan regulador, de previo a su puesta en vigencia. Mientras por un lado se exige la publicación integral de todo el documento, otra postura, estima satisfecho el requisito con la publicación del acuerdo de adopción.

Al respecto, se comparte la tesis de que el carácter de disposición general y reglamentaria del plan regulador exige una publicación integral, a pesar de que el texto mismo del artículo no lo

exige. Sin embargo esta es una valoración propia de la jurisdicción ordinaria, que no debiera ser objeto de estudio y resolución de la Sala, quien debió declinar como si lo hizo en otros casos entrar en dicha discusión.

Se observó la existencia de un caso particularmente dramático, como el del plan regulador GAM-NO de Alajuela donde, preliminarmente, consideraron inconstitucionales las limitaciones dispuestas para un área específica (distrito de riego Itiquis) por violación del principio de proporcionalidad y razonabilidad, para luego (cinco años más tarde) considerar vigente y aplicable esa misma limitación.

En materia de bienes demaniales urbanísticos logramos apreciar cómo con propiedad abordó el tema de la cesión de áreas públicas. Señaló al respecto la Sala, que la cesión gratuita a las municipalidades de terrenos a fraccionar o urbanizar, se hace para destinar en ellos ciertos servicios para la comunidad, como lo son las vías públicas y las zonas verdes, éstas últimas, se utilizarán par construir parques, jardines, centros educativos, zonas deportivas y de recreo.

El fundamento de esta obligación debe situarse, preciso la Sala, en una especie de contrapartida debida por el urbanizador por el mayor valor que el proceso de urbanización o parcelamiento dará al suelo urbanizado, es decir, se trata en definitiva de una contribución en especie en el derecho urbanístico, como mecanismo para hacer que la plusvalía que adquieran los inmuebles con motivo de la urbanización o fraccionamiento revierta a la comunidad.

Antes de esta regulación se presentaba una grave situación social, derivada del hecho de que los propietarios de suelo percibían como beneficio neto los precios íntegros obtenidos de sus terrenos, mientras que los nuevos barrios quedaban sin dotaciones de servicios, carencia de la que se intentaba hacer responsable a la Administración municipal, incapaz de cubrir ese déficit en forma eficaz.

Uno de los principios del derecho urbanístico consiste, precisamente, en que las considerables plusvalías generadas por el proceso del desarrollo urbano deben ser las primeras fuentes para sufragar los costos en servicios que ese mismo desarrollo hacer surgir. La obligación impugnada- de ceder gratuitamente un porcentaje de terreno a la municipalidad- pretende, justamente, hacer efectivo el principio de compensación económica y retribución en servicio de las necesidades de la comunidad que se crea, como correlato del enriquecimiento que del desarrollo urbanístico se percibe.

A lo expuesto por la Sala sólo resta agregar que la práctica dice que, en realidad, la cesión no es gratuita, pues el urbanizador introduce el costo total del terreno en verde, incluyendo las áreas públicas, dentro de los costos del proyecto y lo recupera con la venta de cada lote (área vendible). Así que la cesión no es gratuita pues el comprador de un lote, al adquirirlo, esta pagando por las áreas públicas en el precio de su compra.

La Sala ha buscado, entendiendo la necesidad de satisfacer los fines de estos bienes demaniales, preservarlos a toda costa cuando las municipalidades han pretendido trasladar su dominio a otros entes u otros fines, incluso algunos hasta públicos, como la construcción de una biblioteca, o la cesión a una asociación ecologista.

La Sala ha entendido, en ese caso, que el área de parque es para recreación y para proteger el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, la Sala va aún más allá al señalar que la simple autorización legal no es suficiente para realizar el traspaso y exige la desafectación del bien par su posible enajenación.

Pese a lo expuesto, en materia de bienes públicos no han dejado de presentarse como contradicciones entre los proveídos del Tribunal.

En el caso de las áreas públicas de una urbanización y el concepto de mapa oficial se han presentado diferencias conceptuales que dejamos patente cuando señalamos que, mientras en el

voto 3145-96 la Sala Constitucional establece que el carácter público de los bienes se adquiere por el mismo uso, pero a condición de que existan actos administrativos del gobierno municipal que primero aprueben los planos y proyectos y autoricen la construcción de la urbanización o fraccionamiento, y luego, manifiesta voluntad del recibo de las obras en general, de habilitación de la urbanización para el comercio de lotes y fincas; en el voto 4916-99 la Sala señaló que la municipalidad no podía alegar que una urbanización nunca fue aprobada para con ello dejar de aplicar las exigencias urbanísticas, pretendiendo fundamentar de esa forma la cesión de parte de las áreas públicas de la urbanización a una asociación ecológica.

Evidentemente, en este último caso no se habían presentado ninguno de los actos de gobierno que señala el voto 3145-96, sin embargo la Sala hizo prevalecer el carácter público de las áreas, aunque la urbanización ni siquiera había sido aprobada y mucho menos traspasadas formalmente a la Municipalidad las áreas públicas.

En mi opinión ambos votos obedecen a posturas distintas, una que privilegia el carácter absoluto del derecho de propiedad y la correlativa característica de excepcionalidad de las limitaciones urbanísticas (más apegada a formalismos) y por otra parte, una visión más amplia de tutela a los fines del derecho urbanístico, en defensa de limitaciones por el impuestas que, aunque no consten formalmente en un acto, no dejan de existir tanto como la necesidad misma que la produjo.

## **CAPITULO SEGUNDO: LA INTANGIBILIDAD DE LOS ACTOS PROPIOS EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN URBANA Y EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES JURÍDICOS TUTELADOS POR EL DERECHO URBANÍSTICO**

Como complemento al tratamiento que hemos descrito, ha dispensado la Sala Constitucional a los diversos aspectos que, en relación con la planificación urbana, han requerido su pronunciamiento, se ofrece la exposición de dos temas diversos entre sí.

El primero y más pacífico, se refiere al tema del debido proceso urbanístico, expresado en la realización del principio constitucional de la intangibilidad de los actos propios, como límite a la potestad de revisión oficiosa por parte de las autoridades urbanísticas de sus propias actuaciones. El segundo tema es mucho más polémico; se trata de los intereses difusos como llave de acceso directo ante la jurisdicción constitucional para la protección de los bienes jurídicos preservados por el derecho urbano. La jurisprudencia emanada por la Sala sobre este segundo tópico dista mucho, según el modesto criterio que se esboza en este trabajo, de guardar uniformidad y consistencia y se revela como caracterizada por el casuismo.

## **SECCIÓN PRIMERA: LA INTANGIBILIDAD DE LOS ACTOS PROPIOS EN MATERIA DE REGULACIÓN DEL USO DEL SUELO:**

### **A. LA DOCTRINA DE LA INTANGIBILIDAD DE LOS ACTOS PROPIOS APLICADA A LA PLANIFICACIÓN URBANA.**

Como parte de las limitaciones que la Sala le ha señalado a la actuación de los municipios y al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, en el desempeño de sus competencias en materia de planificación urbana, esta la doctrina de la intangibilidad de los actos propios, así apreciamos los siguientes ejemplos.

En el voto 226-99 la Sala Constitucional analiza la conducta seguida por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, de volver sobre sus actos denegando una aprobación ya

emitida, para ello desarrolla la doctrina de la intangibilidad de los actos propios, según apreciamos de seguido.

III.- Sobre la intangibilidad de los actos propios. La Sala ha indicado en reiterados pronunciamientos que el principio de intangibilidad de los actos propios tiene rango constitucional, derivado del artículo 34 de la Constitución Política. En consecuencia, la Administración no puede volver sobre sus propios actos, salvo cuando se trate de las excepciones previstas en los artículos 155 y 173 de la Ley General de la Administración Pública. Para cualquier otro caso, debe la Administración acudir a la vía de la lesividad, ante el juez de lo contencioso administrativo. Al respecto, en sentencia número 755-94 de las doce horas con doce minutos del cuatro de febrero de mil novecientos noventa y cuatro se indicó:

"Tal como reiteradamente ha resuelto la Sala, a la Administración le está vedado suprimir por su propia acción aquellos actos que haya emitido, que confieran derechos subjetivos a los particulares. Así, los derechos subjetivos constituyen un límite respecto de las potestades de revocación (o modificación) de los actos administrativos con el fin de poder exigir mayores garantías procedimentales. La Administración al emitir un acto y con posterioridad a emanar otro contrario al primero, en menoscabo de derechos subjetivos, está desconociendo estos derechos, que a través del primer acto había concedido. La única vía que el Estado tiene para eliminar un acto suyo del ordenamiento es el proceso jurisdiccional de lesividad, pues este proceso está concebido como una garantía procesal a favor del administrado. En nuestro ordenamiento existe la posibilidad de ir contra los actos propios en la vía administrativa, en la hipótesis de nulidades absolutas, evidentes y manifiestas, previo dictamen favorable de la Procuraduría General de la República, y de conformidad con el artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública. En consecuencia, si la Administración ha inobservado las reglas de estos procedimientos, o bien, los ha omitido del todo, como se evidencia en el presente caso que ocurrió, el principio de los actos propios determina como efecto de dicha irregularidad, la invalidez del acto. Por consiguiente, lo que procede es declarar con lugar el recurso por existir violación del principio de los actos propios y del debido proceso." (En igual sentido ver las sentencias número 1850-90, 3171-92, 2754-93, 4596-93, 2186-94 y 899-95).

IV.- En el caso que nos ocupa, por oficio UR-878-98 el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo aprobó la solicitud de visto bueno de uso para desarrollar un proyecto urbanístico en la propiedad con plano catastrado número H-113277-93. Posteriormente, la institución revisa el acto de aprobación emitido y estima que se encuentra viciado de nulidad absoluta, en virtud de que la propiedad que se pretende utilizar para la construcción del proyecto urbanístico está ubicada dentro de una zona de protección del Gran Área Metropolitana. En consecuencia, el instituto recurrido emite la resolución número 788, mediante la cual rechaza el proyecto de urbanización presentado por el recurrente, por el motivo apuntado. Estima la Sala que, conforme a lo indicado sobre el principio de intangibilidad de los actos propios, si la Administración ya había declarado a favor del recurrente el visto bueno de uso para el proyecto urbanístico, no es posible la revocación de tal acto en sede administrativa, a menos de que se proceda de conformidad con lo dispuesto en los artículos 155 y 173 de la Ley General de la Administración Pública. Examinados los elementos probatorios que obran en autos, se observa que el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo actuó en forma unilateral y sin acatar el procedimiento establecido en la Ley General de la Administración Pública a tal efecto. En efecto, la revocatoria del permiso de uso no fue dictada por el jerarca de la institución previo dictamen de la Contraloría General

de la República. Tampoco se declaró la nulidad absoluta del acto, previo dictamen de la Procuraduría General de la República. Consecuentemente, lo actuado por la Administración atenta contra la prohibición de venire contra proprium factum y se traduce en una violación a los artículos 11 y 34 de la Constitución Política. En mérito de lo expuesto, el amparo resulta procedente y así se declara.<sup>192</sup>

En la misma dirección encontramos el voto 8643 también de 1999, pero referido esta vez a la Municipalidad de Alajuela.

IV.- Como se puede apreciar, no existió duda alguna por parte del Alcalde de la Municipalidad de Alajuela en cuanto al permiso que pidió al Departamento de Rentas y Patentes que otorgara a la amparada, es decir, que era para la instalación de un Night Club como ampliación al Hotel del recurrente, por lo que no es de recibo el argumento esgrimido por la autoridad recurrida en el sentido de que cuando se dio el visto bueno al uso del suelo inicialmente -y así lo consideró el Departamento Legal- era refiriéndose únicamente a la ampliación del Hotel El Avión y para la misma actividad que ha venido ejerciendo, no para la de Night Club. En todo caso, el meollo del asunto es que independientemente de esta discusión, y de que el oficio número 1364-D-99 nunca fue despachado, lo cierto es que en este oficio se emitió la voluntad del órgano competente para otorgar el permiso solicitado, entendiéndose que lo que le pidió al Departamento de Rentas y Patentes era solamente que materializara el permiso en el documento correspondiente, de manera tal que la voluntad de la Administración fue externada y en tal razón, aún sin haber sido notificado el acto surtió efectos en la esfera jurídica de la amparada, habida cuenta que el artículo 140 de la Ley General de la Administración Pública determina:

"El acto administrativo producirá su efecto después de comunicado al administrado, excepto si le concede únicamente derechos, en cuyo caso lo producirá desde que se adopte".

En esta tesitura, si bien puede la Administración revocar sus propios actos, cuando se trata de los declaratorios de derechos subjetivos esto solo es posible respetando lo dispuesto en el numeral 155 de la Ley General de la Administración Pública; asimismo, puede también anular sus actos cuando se trata de una nulidad absoluta evidente y manifiesta, pero en tal caso también debe respetar un procedimiento establecido al efecto en el artículo 173 ibídem. Esto por cuanto la jurisprudencia reiterada de la Sala ha señalado (ver entre otras, las sentencias N° 2754-93 y N° 4596-93) lo siguiente:

"... el principio de intangibilidad de los actos propios, que tiene rango constitucional en virtud de derivarse del ...

V.- Así las cosas, sin prejuzgar acerca de la viabilidad legal de emitir el permiso que reclama el recurrente ni sobre el efectivo cumplimiento o no por parte de la amparada en relación con todos los requisitos establecidos al efecto, por no tratarse de materia propia de la jurisdicción constitucional, se impone la estimatoria de este recurso por violación al

<sup>192</sup> Sala Constitucional, Voto 226 de las 16:57 hrs. del 13 de enero de 1999. Recurso de amparo de M.A.J.B. contra INVU.

principio del debido proceso, al transgredirse el principio de intangibilidad de los actos propios a tenor de la jurisprudencia transcrita.<sup>193</sup>

## **B. EL CASO DEL DISTRITO DE RIEGO DE ITIQUIS PLAN GAM-NO:**

Un caso que llama la atención es el que se puede apreciar en el voto 2000-5386, aquí el INVU va contra su propio acto anterior. Mas la ambivalencia de criterio estriba en el cambio de jurisprudencia de la Sala en relación con la vigencia de las limitaciones contempladas en el Plan Regulador GAM-NO para la zona donde se había previsto el desarrollo del distrito de riego Itiquis. Aquí la Sala no aplica la doctrina de la intangibilidad de los actos propios porque estima que la conducta desplegada por la administración en el segundo momento se ampara en una sentencia con carácter de cosa juzgada emanada de ese mismo tribunal; dice la Sala:

“...Ciertamente, esta última actuación del INVU lo hace basado en una sentencia judicial que anuló los razonamientos del anterior pronunciamiento, y en el que específicamente se discutieron los aspectos particulares de este recurso, siendo éste del mismo tema. En consecuencia, lo que se pretende con este proceso es modificar o reabrir una discusión que ya fue dilucidada en esta Jurisdicción, respecto de la vigencia del GAM-NO y de la facultad de la Municipalidad de Alajuela de derogar un Reglamento para un caso en concreto. En ambos casos la Sala llegó a su respectiva conclusión como se indicó arriba. En este sentido, no estima la Sala necesario que la autoridad recurrida tenga que acudir a un proceso de lesividad, contra el oficio UR-730/98, pues las actuaciones que involucran a las partes en este recurso ya fueron revisadas en su oportunidad por la Sala, aún cuando se desconocía de la autorización otorgada. Es decir, si bien, la autoridad recurrida otorgó el visado respectivo con base en la jurisprudencia de esta Sala (sentencia 5303-93), su negativa posterior se basa precisamente en la cosa juzgada que se dictó con la sentencia 162-I-98 de esta Sala, entre el interesado accionante y la autoridad recurrida...”<sup>194</sup>

## **SECCION SEGUNDA: LA ACCIÓN DIRECTA EN LA DEFENSA DE INTERESES DIFUSOS EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN URBANA.**

<sup>193</sup> Sala Constitucional, Voto 8643 de las 11:50 hrs. del 15 de noviembre de 1999. Recurso de amparo de R. T. S. contra Municipalidad de Alajuela.

<sup>194</sup> Sala Constitucional, Voto 5386 de las 12:17 hrs. del 30 de junio del 2000. Recurso de amparo de J. M. C. C. Contra el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

## **A. INTERESES DIFUSOS Y PLANIFICACIÓN URBANA.**

El urbanismo conlleva al planteamiento del rescate, protección y preservación de áreas especiales, relacionadas con la protección del ambiente, de la historia, del patrimonio cultural o artístico. Estas preocupaciones se reflejan muy claramente en las disposiciones urbanas que determinan ciertas áreas de protección de mantos acuíferos, de zonas verdes para recreación, de protección de edificios históricos, de definición de zonas industriales, planeamiento vial, etc. En fin, incluye una gran variedad de aspectos orientados a mejorar la calidad de vida en sociedad en armonía, además, con la naturaleza.

Con el devenir de la vida en la ciudad se va viendo la necesidad de determinar más regulaciones que delineen las actividades humanas dentro del espacio físico. Principalmente se plantea con el fortalecimiento de la revolución industrial, donde se inician una serie de cambios en la vida de los seres humanos. Uno de ellos la necesidad de definir áreas donde debían ubicarse las industrias. Otro, tomar medidas para la disposición de los desechos. También, la localización de los asentamientos humanos, la infraestructura para la movilización de personas y bienes, etc. Poco a poco, la maraña se va complicando y enmarcando en regulaciones especiales.

Tras la crítica de la situación de caos y desintegración en que se haya sumida la ciudad de la civilización industrial, se afirma el fenómeno urbano como una unidad funcional que ha de ser ordenada tomando como criterio justamente la escala humana, proponiendo que esa ordenación se haga a partir de la composición espacialmente adecuada de las cuatro funciones del hombre en la ciudad: habitar, trabajar, recrearse y circular.

Nuestra legislación vigente considera la vida humana inviolable (artículo 21 de la Constitución), con base en este principio se ha dictado una normativa y creado toda una

infraestructura administrativa que busca como objetivo principal proteger la salud humana. Dentro de estos objetivos el Estado tiene como obligación constitucional procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país. Por ello se ve como el Estado ha ampliado la esfera de sus actividades a extremos tales como la regulación y vigilancia, abarcando desde aspectos como las condiciones que debe cumplir una construcción hasta como y donde debe ubicarse. También se ha reflejado en una participación más activa por parte del Estado en la formulación de la normativa y creación de entes encargados del manejo del ordenamiento urbano. Sin embargo una visión sobre nuestras ciudades, la calidad de vida en estas y el futuro que nos espera, nos refleja un desfase evidente entre esa realidad y lo que la normativa dictada hasta el momento y las políticas gubernamentales han pretendido.

La planificación urbanística territorial crea un marco nuevo e importante dentro del cual se van a desenvolver las acciones de asentamientos humanos, con limitaciones y restricciones al tradicional libre ejercicio de la propiedad privada.

Las limitaciones impuestas sobre la propiedad privada en relación con el ordenamiento urbano tienen su base en conceptos que buscan:

- La expansión ordenada de los centros urbanos.
- El equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y el rural, por medio de una adecuada distribución de la población y de las actividades económicas.
- El desarrollo eficiente de las áreas urbanas, con el objeto de contribuir al mejor uso de los recursos naturales y humanos, y
- La orientada inversión en mejoras públicas.

El objetivo principal será la organización de los asentamientos, donde cada cosa tiene una ubicación apropiada de acuerdo con regulaciones sobre la expansión de los centros urbanos, la búsqueda del equilibrio satisfactorio entre el desenvolvimiento urbano y el rural, por medio de

una adecuada distribución de la población y de las actividades económicas, el desarrollo eficiente de las áreas urbanas, con el objeto de contribuir al mejor uso de los recursos naturales y humanos y la orientada inversión en mejoras públicas.

Según refiere el autor Manrique Jiménez:

“ Cierta sector de la doctrina caracteriza el elemento urbanístico como material correspondiente a los intereses difusos, por lo que da plena cabida a la mecánica propia de la acción popular o al menos deja la posibilidad del derecho impugnatorio a una amplia generalidad de interesados en defensa de los bienes incluidos en la Legislación Urbanística.<sup>195</sup>

En España se permite la acción popular ante los órganos administrativos y los Tribunales Contenciosos Administrativos cuando la acción este motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, pudiéndose ejercitarse la misma dentro de la ejecución de la obra y dentro de los cuatro años siguientes a la finalización de la obra. Una vez transcurridos los plazos dichos se produce la prescripción del ejercicio de la acción popular. Significa lo anterior que durante la ejecución de las obras no existe limite mientras perdure la ejecución misma, por lo que cualquiera podrá interponer la acción contralora sin demérito de la potestad de la Administración competente, para dictar el requerimiento para el enderezamiento urbanístico, por parte del interesado.

La Legislación española señala que previo al visado de planos el ciudadano debe de cumplir con cuatro requisitos fundamentales ante el Colegio de Arquitectos:

- a- Que el proyecto sea de quien lo firma,
- b- Que el titular este Colegiado.
- c- Que el documento técnico contenga los documentos exigidos y

---

<sup>195</sup> Jiménez Meza (Manrique), La Legitimación Administrativa. Jiménez Meza Manrique, San José, Tercera Edición, febrero del 2000.

d- Inexistencia de incompatibilidades.

En España, en el caso de que se cumpla con los requisitos anteriormente descritos, el Colegio de Arquitectos da el visado de aprobación, pero también posibilita a este sellar los documentos, este sello es señal de precaución para la entidad que otorga las licencias, en cuyo caso corresponderá a la Administración dentro de su potestad exclusiva su aprobación, toda vez que lo que determine el Colegio de Arquitectos no tiene el carácter de vinculante.

Bajo esta coyuntura le asiste el derecho de ejercer la acción popular al Colegio de Arquitectos, por ser este un instrumento de control en la debida aplicación de la Legislación Urbanística.

## **B. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE INTERESES DIFUSOS EN RELACION CON LA PLANIFICACIÓN URBANA:**

A pesar del loable esfuerzo de varios autores para intentar sistematizar los criterios esbozados por la Sala Constitucional, entre los que destaca la labor del magistrato Gilbert Armijo<sup>196</sup>, en el tema de la legitimación para el acceso a la justicia constitucional en relación con el artículo 75 de la Ley de Jurisdicción Constitucional y del concepto de intereses difusos, cierto es que la jurisprudencia lejos de ser lo uniforme y unánime que debiera aparecer, luce, según mi modesto criterio, casuística y arbitraria, sobre todo en materia de planificación urbana, pues como pasamos a demostrar de seguido ha aplicado en algunos casos criterios severamente formalistas y en otros ha lucido abierta a una tutela más efectiva de los derechos y valores en juego.

---

<sup>196</sup> Armijo Sancho (Gilbert Antonio), La tutela constitucional del Interés Difuso, Gilbert Armijo Sancho. Segunda Edición, San José, Costa Rica, IJSA, agosto 1999.

## **1. POSICIÓN QUE NIEGA EL ACCESO DIRECTO A LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL PARA DEMANDAR LA TUTELA DE LOS BIENES JURÍDICOS AMPARADOS POR EL DERECHO URBANÍSTICO:**

Esta es la postura que más se destaca y la que se manifiesta de manera más evidente, ejemplos de la misma la apreciamos en los siguientes proveídos.

En el voto 630-94, dentro del expediente 1409-E-90, se discutió la constitucionalidad del artículo 64 (hoy derogado) de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, según el cual:

“Las urbanizaciones, lotificaciones, o construcciones de vivienda mínima que se desarrollen para los beneficiarios del FOSUVI, que cuenten con la aprobación previa del Banco, no requerirán de permiso ni de visado municipal, siempre que los respectivos proyectos hayan sido aprobados por el Departamento de Urbanismo del INVU y que se ajusten a la zonificación establecida en el cantón en que estén ubicados.”

Como se ve el artículo impugnado lesionaba la autonomía municipal, eximiendo del visado municipal los proyectos de vivienda de interés social. Autonomía municipal expresada en la materia urbanística, pues el visado de planos de segregación lo que busca es procurar el control y fiscalización del cumplimiento de normas urbanísticas. La Procuraduría ha precisado al respecto:

“En relación con el tema, es necesario aclarar cuál es la participación de las municipalidades y cuál es el objetivo que tiene el visado de planos en el desarrollo urbano. La Constitución Política en el artículo 169, establece claramente que le corresponde al Gobierno Municipal de cada cantón la administración de los intereses y servicios locales; esta competencia queda aún mas delimitada en el Código Municipal en los artículos 4 inciso 4 y 5; al estipularse en el primero que dentro de los cometidos de la Municipalidad

está “... Establecer una política integral de planeamiento urbano de acuerdo con la ley respectiva y las disposiciones de este Código, que persigue el desarrollo eficiente y armónico de los centros urbanos y que garantice por lo menos; eficientes servicios de electrificación y de comunicación; buenos sistemas de provisión de agua potable y de evacuación de aguas servidas,..”, y en el segundo que, aunque la competencia municipal no afecta las atribuciones conferidas a otras entidades de la Administración Pública, éstas “...informarán al Concejo y coordinarán con éste, con la debida antelación, las obras y proyectos que pretendan realizar en el cantón respectivo”.

Existen en este sentido, varias resoluciones de la Sala Constitucional respecto a dicha labor al indicar que:

“De conformidad con lo establecido en el artículo 169 de la Constitución Política y 15 de la Ley de Planificación Urbana, es competencia de la Municipalidades planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio. Para cumplir con ese objetivo las Municipalidades pueden implantar planes reguladores en los que podrán determinar -entre otros muchos aspectos (artículo 16 Ley 4240 y sus reformas)- la zonificación del uso de la tierra para vivienda, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos y cualquier otro destino pertinente. Para implantar un plan regulador en forma total o parcial, las Municipalidades deben seguir el procedimiento establecido en el artículo 17 ibídem (...) La planificación urbana local corresponde por disposición constitucional a las Municipalidades.” (Voto 2153-93 de 21 de mayo de 1993). Respecto a ésta exclusividad por parte de las Municipalidades en la coordinación del desarrollo urbano, el Tribunal Constitucional ha sido claro al establecer que:

“La planificación urbana, sea la elaboración y puesta en marcha de los planes reguladores, es una función inherente a las municipalidades con exclusión de todo otro ente público, salvo lo dicho en cuanto a las potestades de dirección general atribuidas al Ministerio de Planificación y a la Dirección de Urbanismo” (Voto 6706-93 de 21 de diciembre de 1993)

Por otra parte, la Ley de Planificación Urbana (No.4240 del 15 de noviembre de 1968) en los artículos 15, 19, 33, 34, 36, 37, y 58 inciso 2, regula la competencia de las municipalidades para el debido acatamiento del plan regulador, el cual es un instrumento de planificación local que define la política de desarrollo, le reconoce la autoridad y competencia a los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, y califica con carácter de indispensable el visado municipal para el fraccionamiento de terrenos. De esta forma, se establece en el artículo 33 de dicha ley:

“Para todo fraccionamiento de terrenos o inmuebles situados en distritos urbanos y demás áreas sujetas a control urbanístico, será indispensable haber visado antes, en la oficina municipal autorizada, el plano que indique la situación y cabida de las porciones resultantes y que, además, el notario o funcionario público autorizante, dé fe en el acto de extensión u otorgamiento del documento respectivo, de que la división coincide con la exprese dicho plano. Los fraccionamientos que se hagan por documento privado, al igual que en los documentos públicos, se reputarán ineficaces si carecen de razón notarial o municipal sobre la preexistencia del plano visado”.

En cuanto a la consulta de sí se encuentra exento el Instituto de Acueductos y Alcantarillados del requisito del visado municipal, ésta queda resuelta al indicarse en la Ley de Planificación Urbana en el artículo 34 último párrafo:

“No se aplicarán las disposiciones de éste ni del artículo precedente a los documentos, actos o contratos, en que sean parte o tengan interés el Estado en forma directa (Gobierno Central) o las propias municipalidades donde estuviere ubicado el inmueble.” De esta forma, en supra citado numeral de la Ley de Planificación Urbana se estableció qué órganos

o entes se encuentran exentos del visado municipal y, según se desprende claramente, no se incluye al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados en esa situación. Por otra parte, en el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones en el Capítulo II apartado II.1.2 y Capítulo apartado III 3.14.2, fija los requisitos para el fraccionamiento de terrenos; estas disposiciones en relación con el artículo 33 de la supra citada ley permiten identificar la labor de coordinación y control que realiza las Municipalidades, pues es a éstas a las cuales les corresponde coordinar el desarrollo urbanístico tanto con los particulares como con los demás entes de la Administración Pública. Así pues, el visado municipal no es un medio para “controlar el pago de tributos de los contribuyentes”, sino es un instrumento por el que se regula el crecimiento urbanístico. El visado consiste en un “visto bueno” por parte de la Municipalidad, necesario para realizar un fraccionamiento de terreno; requisito tiene como finalidad evitar un crecimiento desordenado de la ciudad.

En cuanto, a la labor asignada a la Municipalidad, respecto al crecimiento de la ciudad, se puede establecer que ésta es de coordinación, planificación y control, y en relación con el objetivo que se busca con el visado de planos. La Procuraduría se ha pronunciado anteriormente en el Dictamen C-052-94 sobre esta materia, estableciéndose que con la revisión previa al visado de planos se garantiza que la “...división o fraccionamiento se hizo de conformidad con lo que establecen las leyes, lo cual brindará la seguridad a los ciudadanos de la localidad, de que se van a resguardar a través de los procedimientos las vías públicas, los servicios de agua y otros, las aceras, electrificación y demás factores que brindan seguridad y comodidad a los habitantes de una localidad y cuyas regulaciones están plasmadas por ley”.

Además, el “visado municipal” no es un impuesto, ni una tasa, no tiene en sí una función fiscal, sino que es un acto administrativo con el cual se da la aprobación para el fraccionamiento de los terrenos. De esta forma, la exención contenida en el artículo 17 de la Ley Constitutiva del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados no es aplicable al caso en estudio, pues como ya se ha anotado, este visado constituye un instrumento que permite llevar un control en el desarrollo urbanístico y no tiene como finalidad en sí mismo la recolección de dineros para el erario público.”<sup>197</sup>

La acción es interpuesta por el Presidente Municipal de Alajuelita, uno de los cantones más castigados por los desarrollos no planificados, de proyectos de vivienda de interés social, generando graves problemas de suministro de servicios y de deterioro ambiental.

La Sala Constitucional no se pronuncia sobre el fondo de la acción, sino que aplicando criterios meramente formalistas, resuelve:

“I).- Sin entrar en las consideraciones de fondo alegadas por las partes apersonadas en la acción, ni en los alegatos que, en lo referente a la supuesta legitimación directa del accionante para interponerla con base en artículo 75 párrafo segundo de la Ley de esta

<sup>197</sup> Procuraduría General de la República, oficio No. C-023-98 dirigido al Departamento de Expropiaciones del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados el 13 de febrero de 1998.

Jurisdicción, la Sala conoce la objeción planteada por el Procurador General Adjunto de la República, en el sentido de que la acción la interpuso el Presidente del Concejo Municipal de Alajuelita, en virtud del acuerdo tomado por esa municipalidad en sesión N° 28 del 16 de agosto del presente año, a pesar de que conforme a las disposiciones del Código Municipal, quien ostenta la representación legal externa de la corporación es el Ejecutivo Municipal, solicitando por esa razón, que la acción se declare inadmisibile.- Y es que, en efecto, las funciones otorgadas al Presidente del Concejo están expresamente indicadas en el artículo 36 del Código Municipal, estableciéndose como tales las de presidir, abrir, suspender y cerrar las sesiones, preparar la orden del día, recibir las votaciones y anunciar si hay aprobación o rechazo de un asunto, conceder la palabra y quitarla a quien hiciere uso de ella sin permiso, o se excediere en sus expresiones; vigilar el orden en las sesiones y hacer retirar a quienes presencien el acto y se comporten indebidamente, firmar en unión del secretario las actas de cada sesión; y nombrar a los miembros de las comisiones ordinarias y extraordinarias, procurando dar participación en ellas a las fracciones políticas representadas en la Corporación así como señalarles el plazo para que rindan sus dictámenes.- Sin embargo, no figura dentro de sus atribuciones, aún cuando ello se haga mediante acuerdo del Concejo, actuar como órgano de representación externa de la municipalidad, mucho menos representarla judicialmente, pues ello corresponde al Ejecutivo Municipal, por disposición expresa de ley (artículo 57 inciso k.).-

II).- Resta ahora determinar si a los efectos de interponer la acción de inconstitucionalidad en ejecución del citado Acuerdo del Concejo Municipal de Alajuelita, el Presidente municipal, Carlos Alberto Retana Retana, se encuentra legitimado para ello de conformidad con las disposiciones que regulan el acceso a esta Jurisdicción; cuya Ley reguladora (#7135 del 11 de octubre de 1989) establece, en los artículos 73 y siguientes, los requisitos -de forma y de fondo- para su admisión.- Uno de estos presupuestos esenciales, derivado del artículo 75 de la Ley de cita, es la necesaria legitimación activa del accionante, para lo cual se existen varios supuestos: a) En primer lugar se establece como regla general, la necesidad de la existencia de un asunto previo -sea en sede judicial o en el procedimiento para agotar la vía administrativa- y la invocación de la inconstitucionalidad pretendida dentro de éste, como medio razonable de amparar los derechos o intereses que se consideren lesionados; b) La acción puede interponerse además, excepcionalmente, en forma directa, esto es, prescindiendo del asunto previo indicado en el aparte anterior, cuando por la naturaleza del asunto "no exista lesión individual o directa"; cuando se trate de "la defensa de intereses difusos" o cuando se trate de intereses "que atañen a la colectividad en su conjunto"; c) Finalmente, pueden interponerla también el Fiscal General de la República, el Contralor o el Procurador Generales, o el Defensor de los Habitantes.-

III).- Sin embargo, es criterio de esta Sala que la apertura que, en cuanto a los presupuestos para la admisibilidad indicados; y en general, para todos los procesos de garantía constitucional, se dio con la promulgación de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, no permite soslayar los principios generales de representación establecidos por el Derecho Común, de forma tal que si por ejemplo, se interpone la acción en representación de una determinada sociedad comercial, quien la plantea debe demostrar que, efectivamente es el representante legal de la empresa, pues de lo contrario, sus actuaciones no obligarían de modo alguno a los demás socios; lo mismo ocurre con las corporaciones municipales, y en éstas de manera muy especial, por tratarse de la obligación constitucional de velar por la sana protección y/o administración de los servicios e intereses locales; dentro de la municipalidad como se expuso, el único órgano que tiene a su cargo la representación legal de la Corporación es el Ejecutivo, sin que por acuerdo del Concejo, aún si éste se tomara unánimemente, puede librarse ese funcionario de ese deber, acuerdo que en todo caso resulta absolutamente nulo, por violar una disposición legal expresa.- Como en el presente caso, la acción la interpuso el Presidente del Concejo Municipal de Alajuelita, a nombre de

esa municipalidad, y por no ostentar éste la efectiva representación de ese órgano territorial, carece de legitimación activa para solicitar la nulidad -por inconstitucional- del artículo 64 de la Ley de Creación del Sistema Financiero Nacional Para la Vivienda, así como la de cualquier otra disposición si se planteara en los mismos términos que ésta, razón por la que procede rechazar de plano la acción.-<sup>198</sup>

Cómo se ve la Sala rechaza la acción porque el Presidente Municipal no estaba legitimado como representante municipal para plantear la acción, sin embargo es obvio, desde mi punto de vista, que la acción era plenamente admisible, pues aunque no era el ejecutivo municipal el que planteaba la impugnación, se estaba en procura de la tutela de intereses difusos, que afectaban si no a la colectividad, por lo menos a los vecinos de Alajuelita en su conjunto y al promovente en lo personal, por la desmejora de los servicios municipales y de la calidad de vida de los vecinos de dicho cantón.

Otro ejemplo de esta posición formalista, la apreciamos en el voto 752-98:

1.- Señala la recurrente (folio 1) que la Municipalidad recurrida procedió a aprobar un permiso de construcción en favor de Beneficio El General de una forma anómala, obviando una serie de anomalías apuntadas por ella en relación con los planos constructivos y la cantidad de metros lineales de retiro frontal y lateral que debe respetar y hacer respetar la Municipalidad. Indica que a pesar de que ha gestionado ante la Municipalidad a fin lograr que el permiso de construcción no se apruebe, el resultado de sus gestiones ha sido negativo, permitiéndose la construcción por parte de la Municipalidad a pesar de que se violan normas expresas del Reglamento de Zonificación del Cantón que deben ser respetadas por parte de la Municipalidad. Solicita la recurrente que se paralice el acto administrativo realizado por la Municipalidad de Pérez Zeledón en relación con el permiso de construcción de marras.

La recurrente alega que la Municipalidad recurrida procedió a aprobar en forma irregular los planos y el permiso de construcción número 54-98 en favor de Beneficio El General, violando con ello las normas establecidas en el Reglamento de Zonificación del Cantón, específicamente en relación con el retiro lineal frontal y lateral que debe guardar dicha construcción, motivo por el cual solicita que se ordene la paralización de la construcción ilegalmente autorizada.

II.- Menester es recordar al actor que el recurso de amparo tiene por propósito exclusivo asegurar la vigencia de los derechos y libertades fundamentales que enuncia la Carta Política, salvo los protegidos por el de hábeas corpus. Su intención no es la de servir como un instrumento genérico para garantizar el derecho a la legalidad, por medio del cual sea

---

<sup>198</sup> Sala Constitucional, voto 630 de las 15:09 hrs. Del 31 de enero de 1994. Acción de inconstitucionalidad de contra C. A. R. R. Contra artículo 64 Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

posible accionar contra toda otra clase de quebrantos constitucionales. Ha dicho al respecto la Sala:

"Como puede observarse, la legitimación en este tipo de recurso no es de carácter objetivo, en el sentido de que se permita por esta vía controlar la validez abstracta de cualquier disposición de la Administración Pública. Muy por el contrario, éste es un recurso subjetivo, en cuanto sirve para la tutela de derechos fundamentales consagrados tanto a nivel constitucional como del Derecho Internacional vigente en la República. La legitimación, en consecuencia, en la acción de amparo, se mide por el perjuicio o la lesión infringida al accionante, o de la persona en favor de la cual se promovió el recurso, y no a cualquier individuo por el simple interés a la legalidad." (N 363-91 de las 16:01 hrs. del 13 de febrero de 1991).

III.- De esta forma, y siendo que el asunto presentado a consideración de este Tribunal resulta una disconformidad con el procedimiento mediante el cual se aprobó el permiso de construcción a un tercero, por cuanto lo consideran irregular e ilegal, lo pertinente es remitir a la recurrente ante la misma Corporación Municipal recurrida, ante el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal o ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Civil de Hacienda a fin de hacer valer sus derechos, toda vez que el asunto puesto en conocimiento de este Tribunal, por su naturaleza ordinaria y su indispensable amplia discusión en la vía correspondiente, excede en todo la naturaleza sumaria del recurso de amparo, amén de resultar competencia propia de los gobiernos locales determinar la procedencia o no de los permisos de construcción que ante ellos se tramiten. Por lo anterior, el recurso debe rechazarse.<sup>199</sup>

La Sala no formula consideración alguna acerca de los derechos en juego, pues el desarrollo de un beneficio en una zona no permitida evidentemente puede afectar el derecho de los demás, entre otros a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, además de que puede afectar el derecho de propiedad al reducir la plusvalía del bien. La Sala se limita a enviar el asunto a otra sede.

Otro caso muy interesante es el de un local de bar que se ubica en un área residencial de una zona urbana muy reconocida de San José, que además presenta el inconveniente de producir contaminación ambiental por el ruido que produce. La Sala, a pesar de que en materia ambiental ha admitido una legitimación mucho más amplia, en el presente caso desiste de entrar a resolver el fondo del amparo.

---

<sup>199</sup> Sala Constitucional, Voto 752 de las 13:39 hrs. del 6 de febrero de 1998. Recurso de amparo interpuesto por K. J. F. contra la Municipalidad de Pérez Zeledón.

**I.-** Los recurrentes acusan que el Alcalde Municipal de Montes de Oca concedió a la empresa Deportes Empi CV Sociedad Anónima el permiso de explotación de la patente de licores nacionales número N-28 y de licores extranjeros número E-89 durante el término de un año, a efectos de que sean explotadas en el Restaurante Beverly Hills, lo que estiman ilegal pues no se respetó la distancia mínima establecida en la Ley de Licores respecto a centros educativos y religiosos y se permite explotar una actividad comercial no autorizada en una zona residencial, en abierta violación al Plan Regulador Urbano del Cantón de Montes de Oca, la Ley de Salud, la Ley Orgánica del Ambiente, la Ley de Planificación Urbana, Ley de Construcciones, el Código Municipal y la Ley General de la Administración Pública, con los seguros perjuicios que ello provocará a los intereses y bienestar de la comunidad.

**II.-** Resulta improcedente que esta Sala se pronuncie sobre dichos extremos, pues no puede ni debe suplantar a los órganos municipales en la resolución de los asuntos que –por su naturaleza y por mandato expreso de la Ley- deban ser resueltos por los mismos, como responsables de la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, de conformidad al artículo 169 de la Constitución Política. Así, esta jurisdicción se encuentra imposibilitada para entrar a valorar los requisitos y las condiciones bajo las cuales la citada empresa solicitó el permiso de explotación de las respectivas patentes de licores, a efectos de determinar si lo resuelto se ajusta a la normativa legal y reglamentaria que regula la materia, ya que ello implicaría sustituir a la Municipalidad en su función y, además, implicaría obviar la naturaleza sumaria del recurso de amparo, ordinariando un procedimiento que lo que busca es la protección y la restitución de derechos fundamentales violados y no el control de legalidad que, por mandato expreso de la Ley, se encuentra en manos de las instancias administrativas correspondientes y, en última instancia, de los tribunales ordinarios. La disconformidad de los recurrentes por lo resuelto no es motivo suficiente para ordenar la tramitación del amparo, y por el contrario, sus reparos deben plantearse en la propia vía administrativa mediante los recursos previstos al efecto, de conformidad al artículo 161 y siguientes del Código Municipal, o bien, en la vía jurisdiccional correspondiente por agotamiento de la fase anterior.

**III.-** Por otra parte, si los recurrentes estiman que las actividades realizadas en dicho local comercial provocan efectivamente contaminación sónica, lo pertinente es que denuncien tales hechos ante el Ministerio de Salud, al que le compete velar por el correcto devenir de todas aquellas actividades que puedan perturbar la salud de las personas, así como todas aquellas que eventualmente puedan constituirse en posibles agentes de contaminación al ambiente, pudiendo al efecto, ordenar aquellas medidas y disposiciones, ordinarias y extraordinarias, que técnicamente procedan en protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente y de la salud de las personas, de conformidad al artículo 2 de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud, pudiendo inclusive, de conformidad al artículo 356 de la Ley General de Salud, disponer el cierre de locales y la cancelación de permisos para lograr que sus órdenes sean de correcto acatamiento. En consecuencia, los recurrentes podrán acudir a dicha instancia a efectos de que se realice la respectiva investigación, y de determinarse que efectivamente existe un caso de contaminación procure por su eliminación mediante los mecanismos que el propio ordenamiento jurídico le otorga. Por lo antes indicado, el recurso resulta inadmisibile y así debe declararse.<sup>200</sup>

---

<sup>200</sup> Sala Constitucional, Voto 11281 de las 8:52 hrs. del 20 de diciembre del 2000. Recurso de amparo interpuesto por E. M. C. Y otros contra Municipalidad de Montes de Oca.

También reitera esta posición los votos 2000-210<sup>201</sup>, 2000-234<sup>202</sup>, 2000-2653<sup>203</sup>, 2000-3658<sup>204</sup> y 2002-1783<sup>205</sup>, donde la Sala ha señalado que la legitimación en este tipo de recurso no es de carácter objetivo, en el sentido de que se permita por esta vía controlar la validez abstracta de cualquier disposición de la Administración Pública. Muy por el contrario, éste es un recurso subjetivo, en cuanto sirve para la tutela de derechos fundamentales consagrados tanto a nivel constitucional como del Derecho Internacional vigente en la República. La legitimación, en consecuencia, en la acción de amparo, se mide por el perjuicio o la lesión infringida al accionante, o de la persona en favor de la cual se promovió el recurso, y no a cualquier individuo por el simple interés a la legalidad. También se aduce que en general, la procedencia del recurso de amparo está condicionada no sólo a que se acredite la existencia de una turbación –o amenaza de turbación– a uno o más de los derechos o garantías contemplados en la Carta Política o en los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por el país; sino, además, a que se trate de una amenaza o quebranto directo y grosero, que por su carácter apremiante no permita esperar a que surtan efecto los remedios jurisdiccionales ordinarios. Esta última circunstancia pone de relieve el carácter eminentemente sumario del proceso de amparo, cuya tramitación no se aviene bien con la práctica de diligencias probatorias lentas y complejas, o con la necesidad de entrar previamente a examinar –con carácter declarativo– si existen en realidad o no derechos de rango infra constitucional que las partes citen como parte del elenco fáctico del recurso de amparo o del informe de ley, según sea el caso. Es evidente que esa es una competencia de la que

---

<sup>201</sup> Sala Constitucional, Voto 210 de las 10:54 hrs. del 7 de enero del 2000. Recurso de amparo interpuesto por C. M. M. N. Contra la Municipalidad de Vásquez de Coronado.

<sup>202</sup> Sala Constitucional, Voto 234 de las 12:06 hrs. del 7 de enero del 2000. Recurso de amparo interpuesto por R. A. R. Y otro contra la Municipalidad de San José.

<sup>203</sup> Sala Constitucional, Voto 2653 de las 9:06 hrs. del 24 de marzo del 2000. Recurso de amparo interpuesto por I. H. H. Y otros contra la Municipalidad de San Carlos.

<sup>204</sup> Sala Constitucional, Voto 3658 de las 16:10 hrs. del 2 de mayo del 2000. Recurso de amparo interpuesto por M. M. A. Contra la Municipalidad de Oreamuno.

<sup>205</sup> Sala Constitucional, Voto 3658 de las 8:48 hrs. del 22 de febrero del 2002. Recurso de amparo interpuesto por D. A. M. contra la Municipalidad de Tibás.

esta Sala carece. De tal suerte, no resulta procedente que la Sala vierta pronunciamiento alguno (positivo o negativo) sobre el caso, porque para dilucidar si ha habido infracción o no de derechos fundamentales, primero se debe resolver la situación jurídica de la parte demandante en el plano de la legalidad. Esta atribución no es de la Sala Constitucional y, más bien, hacerlo podría interferir indebidamente en lo que es competencia de los tribunales ordinarios.

## **2. POSICIÓN FAVORABLE A LA ADMISIÓN Y DISCUSIÓN EN SEDE CONSTITUCIONAL DE LA TUTELA DE LOS BIENES JURÍDICOS AMPARADOS POR EL DERECHO URBANÍSTICO**

Menos evidente se aprecia la posición que admite la legitimación amplia para la tutela de los derechos de tutelan las limitaciones urbanísticas.

En el voto 3705-93<sup>206</sup> fechado 30 de julio de 1993, la Sala admite una legitimación amplia en materia ambiental. Dice la Sala:

“Tratándose de la protección jurídica del ambiente, la legitimación de los particulares para actuar judicialmente y lograr la actuación de las normas que tienen esa finalidad o bien, solicitar la tutela jurisdiccional para la violación de algún derecho, es de suma importancia y debe analizarse en relación con los tipos de proceso, las pretensiones deducibles y las partes intervinientes y, en tal sentido, debe tomarse en cuenta que el quebranto de las normas ambientales puede provocarlo con su actuación u omisión un sujeto de derecho privado o un sujeto de derecho público, este último simplemente omitiendo ejercer el control debido sobre la actuación de los sujetos privados que infringen las normas ambientales cuando, por competencia funcional, debe ejercer control; o infringiendo directamente con su actuación disposiciones jurídicas destinadas a proteger y conservar el ambiente. Es así como esta Sala en Sentencia Número 2233—93 cl señalar que la preservación y protección del ambiente son derechos fundamentales, da cabida a la legitimación para interponer el amparo. En el derecho ambiental, la noción de legitimación tiende a extenderse y ampliarse en una dimensión tal, que lleva necesariamente al abandono del concepto tradicional, debiendo entender que **cualquier**

<sup>206</sup> Sala Constitucional, voto 3705 de las 15 hrs. Del 30 de julio de 1993. Recurso de amparo establecido por C. R. M. Ch. contra el Ministerio de Salud y la Municipalidad de Santa Ana.

persona es parte y que su derecho no deviene de títulos de propiedad o derechos o acciones concretas que ella pudiera ejercer por el derecho convencional, sino que el interés podría ser lo que los modernos tratadistas denominan el interés difuso, mediante el cual la legitimación original del interesado legítimo o aún del simple interesado, se difunde entre todos los miembros de una determinada categoría de personas que resultan así igualmente afectadas por los actos ilegales que los vulneren. Sólo que tratándose de la protección del ambiente, el interés típicamente difuso que genere y que por sí sólo únicamente permitiría accionar contra dichos actos ilegales cuando lo sean por motivos distintos de la mera vulneración del interés —porque éste no estaría amparado directamente por el ordenamiento—, se transforma al incorporarse al elenco de los derechos de la persona humana, convirtiéndose así en un verdadero derecho reaccional, que, como su nombre lo indica, lo que hace es apoderar a su titular para frente a su violación por actos u omisiones ilegítimos; con lo cual aquí sí la mera vulneración de ese derecho fundamental constituye una ilegalidad constitucional, es decir, una causal específica de amparo contra actos concretos o normas auto aplicativas o, en su caso, en la acción de inconstitucionalidad contra todas las normas o contra los actos no susceptibles de amparo, incluso, contra las omisiones, categoría ésta que en el caso del derecho al ambiente se vuelve especialmente importante, porque al tratarse de conservar el medio que la naturaleza nos ha dado, la violación más frecuente, se produce por la inercia de las autoridades públicas en realizar los actos necesarios para garantizarles. La legislación actual ha dado a la Jurisdicción Constitucional un nuevo sentido con el reconocimiento, sí no expreso por lo menos inequívoco, de que **el derecho de la Constitución es, además de supremo, de orden público esencial, y de que una legitimación mucho más abierta y flexible es necesaria para asociar a los ciudadanos al interés del propio Estado de Derecho de fiscalizar y, en su caso, reestablecer su propia juridicidad. Ese concepto de “intereses difusos” tiene por objeto recoger una forma de legitimación**, la que en los últimos tiempos se ha venido abriendo paso, especialmente en el ámbito del derecho administrativo, como último ensanchamiento, novedoso pero necesario, de los medios de que se vale el Estado de Derecho **para asociar a los administrados en el interés público de fiscalizar su propia legalidad; pero, sobre todo, en el derecho constitucional, como garantía suprema que es de ese mismo Estado de Derecho, de la democracia, de la libertad y derechos fundamentales de la persona humana. Los intereses difusos, aunque de difícil definición y mas difícil identificación, no pueden ser en nuestra Ley -como ya lo ha dicho esta Sala- los intereses meramente colectivos; ni tampoco tan difusos que su titulandad se confunda con la de la comunidad nacional como un todo, ni tan concretos que frente a ellos resulten identificadas o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos, sino de los corporativos o que atañen a una comunidad en su conjunto. Se trata, entonces, de intereses individuales, pero, a la vez, diluidos en conjuntos mas o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés y, por ende, reciben un beneficio o un perjuicio, actual o potencial, mas o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos de personas que se encuentran en determinadas situaciones y, a la vez, de cada una de ellas. Es decir, los intereses difusos participan de una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos —por ser comunes a una generalidad— e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter. Y precisamente ello es lo que sucede en el presente caso, en el cual el recurrente, evidentemente tiene un interés individual en el tanto está siendo afectado por la contaminación de que es objeto su comunidad, pero también existe un interés colectivo, ya que la lesión también se produce a la**

**colectividad como un todo.** De manera que, en tratándose del Derecho al Ambiente, la legitimación corresponde al ser humano como tal, pues la lesión a ese derecho fundamental la sufre tanto la comunidad como el individuo en particular.

**Al lado del conjunto de principios que la Constitución dedica a las relaciones económicas, debe situarse una serie de disposiciones de no menos trascendencia encaminadas a asegurar una protección básica a la vida humana considerada como valor en sí, al margen que se haga de los recursos humanos en atención a fines políticos o económicos. Se da así entrada a una nueva dimensión de las garantías constitucionales, cuyo núcleo esencial se halla en la protección de la libertad personal y de los demás derechos fundamentales vinculados de diversas maneras a esa libertad y que se manifiesta, ante todo, en un conjunto de reglas generales pendientes a crear una situación ambiental que facilite lo más posible el ejercicio de las libertades y el goce de los derechos fundamentales.** Por todo lo expuesto, tratándose de la Jurisdicción Constitucional, la Sala conviene en que no sólo la legitimación en sí, sino también las condiciones necesarias para ésta en el proceso — como actor o demandado— o, en su caso, para gozar o sufrir las consecuencias de la sentencia —como vencedor o vencido—, son y deben ser no sólo lo más amplias que sea posible y prudente reconocer, sino también que en esa amplitud la capacidad misma para ser parte y aún para gestionar judicialmente, como condiciones previas a esa legitimación, debe ser tal que incluso, como en este caso, un menor de edad, estudiante de primaria pueda gozar de ella, pero también cualquier otra persona con sólo que tenga la de poder articular con claridad su pretensión y su interés

El artículo 50 de la Constitución Política garantiza que “toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”. El objetivo primordial del uso y protección del ambiente es obtener un desarrollo y evolución favorable al ser humano. La calidad ambiental es un parámetro fundamental de la calidad de vida; al igual que la salud, alimentación, trabajo, vivienda, educación, entre otros. Pero si bien el hombre tiene el derecho de hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, también tiene el deber de protegerlo y preservarlo para uso de las generaciones futuras; pues de conformidad con el principio de “lesión”, el legítimo ejercicio de un derecho tiene dos límites esenciales; por un lado, los iguales derechos de los demás, y por el otro, el ejercicio racional y el disfrute útil del derecho mismo. De igual manera, el Estado tiene la obligación de procurar una protección adecuada al ambiente, por ello, debe tomar las medidas necesarias para que el ambiente esté libre de contaminación, a fin de que las alteraciones producidas tanto por el hombre como por la naturaleza, en el entorno próximo o lejano, no constituyan una lesión al medio.”

En el voto 2078-98<sup>207</sup> la Sala lejos de la tendencia descrita en el apartado anterior, si admite la discusión sobre el funcionamiento indebido de un expendio de aceites para vehículos.

El voto es interpuesto por dos vecinas.

III.- SOBRE EL FONDO: Analizados los autos la Sala colige que el local de marras ha venido funcionando al margen de la ley, toda vez que, la Municipalidad recurrida le otorgó patente para la venta de aceites, y, no así, para las demás actividades que ha estado realizando, tales como cambios de aceite a vehículos y otras. En ese tanto ha de

<sup>207</sup> Sala Constitucional, voto 2078 de las 15:51 hrs. Del 25 de marzo de 1998. Recurso de amparo establecido por O. B. L. Y otra contra la Municipalidad de Oreamuno y el Ministerio de Salud..

manifestarse que la Municipalidad recurrida ha permitido, por omisión, el actuar ilegal del local en cuestión, ya que, si bien es cierto que dictó una orden con el fin de que se cesara en la realización de las actividades para las cuales no estaba facultado el negocio, no procedió a clausurarlo e iniciar el respectivo procedimiento administrativo para retirar la patente otorgada, como debió haberlo hecho, después de verificar que no se había cumplido con dicha orden. Es por ello que la Sala no puede tener como válido el único alegato de que debido a la desobediencia de su mandato se interpuso la respectiva denuncia penal ante la Fiscalía Adjunta de Cartago, pues, como se indicó supra, su deber era clausurar el local e iniciar el procedimiento respectivo para retirar el permiso, razón por la cual en cuanto a este punto el amparo debe ser declarado con lugar.

También se admite una legitimación amplia en el voto 5403-98<sup>208</sup>:

II.- La inconformidad del recurrente radica en la supuesta usurpación de un terreno de dominio público por parte de la empresa Finca Las Animas S.R.L., que se utiliza como desde hace más de veinticinco años por parte de los vecinos de la Urbanización Cristal, ubicada en La Uruca, San José, sin que la Municipalidad recurrida ejerza sus potestades legales a fin de proteger el demanio público, perjudicando con esa omisión el derecho a un ambiente sano de todos los habitantes de esa Urbanización, que han sembrado de árboles y plantas en el referido terreno, que se constituye en zona verde para uso común. Sobre la legitimación del accionante, ya en otras oportunidades esta Sala ha señalado que la preservación y protección del ambiente es un derecho fundamental, y en consecuencia :

"...el presupuesto procesal de la legitimación, tiende a extenderse y ampliarse en una dimensión tal, que lleva necesariamente al abandono del concepto tradicional, debiendo entender que en términos generales, toda persona puede ser parte y que su derecho no emana de títulos de propiedad, derechos o acciones concretas que pudiera ejercer según las reglas del derecho convencional, sino que su actuación procesal responde a lo que los modernos tratadistas denominan el interés difuso, mediante el cual la legitimación original del interesado legítimo o aún del simple interesado, se difunde entre todos los miembros de una determinada categoría de personas que resultan así igualmente afectadas por los actos ilegales que los vulneran". (Ver sentencia número 095-95)

La zona verde de una urbanización es una típica limitación urbanística y como se ve la Sala no sólo admitió su discusión, sino que declaro con lugar el amparo en tutela de los fines que se persiguen con la limitación.

Un voto que pone de manifiesto el trato distinto que la Sala ofrece para hipótesis similares es el voto 467-99 donde el ejecutivo municipal de Alajuelita cuestiona algunas normas por violación de competencias municipales, justamente en el campo del urbanismo. En este caso a diferencia del voto 630-94, aplicando un criterio menos formalista, entiende que la acción tutela

<sup>208</sup> Sala Constitucional, voto 5403 de las 16:06 hrs. del 28 de julio de 1998. Recurso de amparo establecido por R. S. G. contra la Municipalidad de San José

intereses difusos y abre las puertas de la jurisdicción constitucional a la acción de inconstitucionalidad sin el requisito del juicio previo.

I. SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LA ACCION: El representante legal de la Municipalidad de Alajuelita, debidamente autorizado por el Concejo Municipal, se encuentra legitimado para promover esta acción, en virtud de lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. En el caso que nos ocupa, no es necesaria la existencia de un asunto pendiente de resolver en que se invoque la inconstitucionalidad como medio razonable para amparar el derecho o interés que se considera lesionado, pues por la misma esencia y naturaleza de este asunto, se trata de la defensa de los intereses de una comunidad y de la delimitación de las funciones municipales con exclusión de otras, lo que atañe a la mejor administración de los intereses locales según el concepto del artículo 169 constitucional. La Municipalidad accionante es por definición una entidad corporativa, cuya misión es la administración de los intereses y servicios de ese Cantón; es decir, la entidad que la propia Constitución Política ha escogido para que se encargue de todo lo que tiene que ver los miembros de esa colectividad; en consecuencia, está legitimada para interponer esta acción; y en tanto defiende sus competencias para poder actuar en favor de los vecinos, a la Sala le resulta obvio que se está ante un interés corporativo, que es al mismo tiempo el interés de cada vecino, de forma no individualizada pero individualizable. Por lo expuesto, la acción es admisible en los términos del párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.<sup>209</sup>

En el voto 431-00 la Sala admite el concepto de intereses difusos, en la defensa de la autonomía municipal por parte de vecinos, lo curioso es que excluya la aplicación de esa figura para los artículos 45 y 11, que son derechos fundamentales de los ciudadanos, pero si la admite para la defensa de la autonomía municipal cuando no es un derecho fundamental, al menos directo de los ciudadanos.

**I.- Sobre la admisibilidad.** Esta acción se plantea al amparo del párrafo segundo del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional en tanto el pleno de la Sala entendió que existía un interés difuso para la defensa de la autonomía municipal establecida en los artículos 169 y 170 Constitucional. En concreto se estimó que existía legitimación de los accionantes para que –sin asunto previo– pudieran venir a pedir la anulación del Reglamento Parcial de Zonificación de la Gran Area Metropolitana, por invadir materia de exclusiva competencia de los gobiernos locales. De tal forma, el ámbito de la acción quedó expresamente restringido en la resolución de las catorce horas quince minutos del nueve de noviembre de mil novecientos noventa y siete, a la determinación de si existe o no violación de los artículos 169 y 170 de la Carta Fundamental, sin que deba extenderse a verificar infracciones a los artículos 11 y 45 Constitucionales porque, en relación con ellos

<sup>209</sup> Sala Constitucional, voto 467 de las 14:39 hrs. del 26 de enero de 1999. Acción de inconstitucionalidad establecida por el Ejecutivo de la Municipalidad de Alajuelita contra artículo 61 de la ley 7208 y otra.

no se ha reconocido, ni antes ni ahora, posibilidad de legitimación mediante interés difuso para su defensa.<sup>210</sup>

En el voto 2002-711 nuevamente la Sala entiende abierta la legitimación pero referida a la materia ambiental y nos indica.

### **III.- Sobre el fondo.**

**Sobre el medio ambiente, los bienes públicos y su defensa.** El recurrente acude ante esta sede para requerir, en concreto, una activa actuación municipal en defensa del ambiente y de la ocupación de bienes de dominio público por un particular, contra el que también acciona y la Sala estima admisible su gestión. La ocupación y explotación indebida de un bien de dominio público coloca al particular en una posición de poder "de hecho" y en el caso que nos ocupa los remedios ordinarios intentados por el accionante para la recuperación de ese bien demanial han resultado insuficientes y tardíos. El recurrente ejerce de esta manera, la defensa de lo que la Ley de la Jurisdicción Constitucional denomina "interés difuso" y este concepto, cuyo contenido ha ido delineando paulatinamente esta Sala, podría ser resumido en los términos empleados en la sentencia de este tribunal número 3750-93, de las quince horas del treinta de julio de mil novecientos noventa y tres que expresó:

"... Los intereses difusos, aunque de difícil definición y más difícil identificación, no pueden ser en nuestra ley -como ya lo ha dicho esta Sala- los intereses meramente colectivos; ni tan difusos que su titularidad se confunda con la de la comunidad nacional como un todo, ni tan concretos que frente a ellos resulten identificados o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos, sino de los corporativos que atañen a una comunidad en su conjunto. Se trata entonces de intereses individuales, pero a la vez, diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés y, por ende reciben un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos que se encuentran en determinadas circunstancias y, a la vez, de cada una de ellas. Es decir, los intereses difusos participan de una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos -por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter"

En la sentencia n. 2001-8239 de las dieciséis cero siete horas del catorce de agosto del dos mil uno este Tribunal indicó:

"los intereses difusos son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. El interés, en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (difuso) entre una pluralidad no identificada de sujetos. En estos casos, claro, la impugnación que el miembro de uno de estos sectores podría efectuar amparado en el párrafo 2º del artículo 75, deberá estar referida necesariamente a disposiciones que lo afecten en cuanto tal. Esta Sala ha enumerado diversos derechos a los que les ha dado el calificativo de "difusos", tales como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país y del buen manejo del gasto público, entre otros. Al respecto deben ser efectuadas dos precisiones: por un lado, los referidos bienes trascienden la esfera tradicionalmente reconocida a los intereses difusos, ya que se refieren en principio

<sup>210</sup> Sala Constitucional, voto 431 de las 16:12 hrs. Del 12 de enero del 2000. Acción de inconstitucionalidad de R. M. M. Y otros contra el Reglamento de Zonificación Parcial de Areas Industriales de la Gran Area Metropolitana.

a aspectos que afectan a la colectividad nacional y no a grupos particulares de ésta; un daño ambiental no afecta apenas a los vecinos de una región o a los consumidores de un producto, sino que lesiona o pone en grave riesgo el patrimonio natural de todo el país e incluso de la Humanidad; del mismo modo, la defensa del buen manejo que se haga de los fondos públicos autorizados en el Presupuesto de la República es un interés de todos los habitantes de Costa Rica, no tan solo de un grupo cualquiera de ellos. Por otra parte, la enumeración que ha hecho la Sala Constitucional no pasa de una simple descripción propia de su obligación –como órgano jurisdiccional- de limitarse a conocer de los casos que le son sometidos, sin que pueda de ninguna manera llegar a entenderse que solo pueden ser considerados derechos difusos aquellos que la Sala expresamente haya reconocido como tales; lo anterior implicaría dar un vuelco indeseable en los alcances del Estado de Derecho, y de su correlativo "Estado de derechos", que –como en el caso del modelo costarricense- parte de la premisa de que lo que debe ser expreso son los límites a las libertades, ya que éstas subyacen a la misma condición humana y no requieren por ende de reconocimiento oficial. Finalmente, cuando el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional habla de intereses "que atañen a la colectividad en su conjunto", se refiere a los bienes jurídicos explicados en las líneas anteriores, es decir, aquellos cuya titularidad reposa en los mismos detentores de la soberanía, en cada uno de los habitantes de la República. No se trata por ende de que cualquier persona pueda acudir a la Sala Constitucional en tutela de cualesquiera intereses (acción popular), sino que todo individuo puede actuar en defensa de aquellos bienes que afectan a toda la colectividad nacional, sin que tampoco en este campo sea válido ensayar cualquier intento de enumeración taxativa". La Sala estima necesario señalar que cualquier persona puede válidamente acudir ante esta sede instando la actuación de las autoridades públicas en defensa de los bienes públicos y del ambiente y que también puede acudir a la sede penal a denunciar los hechos relacionados con la afectación del ambiente y el uso indebido de bienes públicos, que a su vez constituyan delito, en cuyo caso no puede considerársele un tercero (doctrina de la relación de los numerales 2, 70 y siguientes del Código Procesal Penal) sin posibilidad de intervención como lo siguiere la Fiscal co accionada en su informe. El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado hace parte de lo que el Derecho Constitucional moderno califica como derechos de "*tercera generación*" y la acción pública que en su defensa se reclama es un derecho tutelable en esta vía. La defensa del demanio goza de protección privilegiada –inclusive reforzada en sede penal con la intervención conjunta del Ministerio Público y la Procuraduría General de la República en los correspondientes procesos- y la no atención oportuna por parte de las autoridades públicas de las gestiones de los administrados en esta materia o en la ambiental, permite la intervención de este Tribunal, en principio ,no en sustitución de actividades materiales, sino para obtener la respuesta administrativa que se reclama.<sup>211</sup>

Si como se concluye, en el voto 4205-96 se indica que el fundamento de las limitaciones urbanísticas no se encuentran sólo en el artículo 45 de la Constitución Política, sino también en el artículo 50 de la carta magna, debiera entender extendida la legitimación para la tutela de los fines de la planificación urbana. Como se ve, en este voto se desarrolla una tesis mucho más

<sup>211</sup> Sala Constitucional, voto 711 de las 12:17 hrs. Del 25 de enero del 2002. Recurso de amparo interpuesto por F. D. D. G. Contra la Municipalidad de Aguirre y otros.

abierta de tutela a los intereses difusos, trato que es de consideración debe dispensarse a los intereses difusos tutelados en materia de planificación urbana.

### **C. REFLEXIONES SOBRE EL DESARROLLO JURISPRUDENCIAL EN MATERIA DE INTANGIBILIDAD DE LOS ACTOS PROPIOS Y LA DISCUSIÓN EN SEDE CONSTITUCIONAL DE LOS BIENES JURÍDICOS PROTEGIDOS POR EL DERECHO URBANÍSTICO:**

Según lo expuesto, la Sala en materia urbanística no ha hecho excepción y ha aplicado la doctrina de la intangibilidad de los actos propios, según la cual la administración no puede volver contra sus propios actos.

Si bien entendemos la necesidad de preservar valores como el debido proceso y la seguridad jurídica, convendría detenerse en la posibilidad de desaplicar la figura en materia ambiental, pues el otorgamiento de licencias a contrapelo del ordenamiento jurídico sin posibilidad de revisión puede implicar la producción de daños de imposible reparación. En estas circunstancias debiera ser factible que la administración de manera oficiosa pudiera volver sobre sus actos. Si la Sala ha admitido que incluso en materia de recursos naturales no prive el silencio positivo, convendría revisar la posición asumida y admitir, aunque sea de manera restringida, la posibilidad de que la administración revise de propia mano sus actos, sin tener que recurrir al contencioso de lesividad o al procedimiento del artículo 173 de la Ley General de la Administración Pública, previsto para hipótesis muy puntuales.

En materia de intereses difusos para la tutela de los bienes jurídicos urbanísticos se prohíja la tesis amplia que admite su conocimiento en sede constitucional. Me parece al respecto un contrasentido que, por ejemplo, se admita una acción para tutelar la autonomía municipal

pero, sin embargo, no se reconozca legitimación para la protección del bien jurídico amparado por una limitación urbanística, como podría ser la construcción de una industria en un área donde dicho uso no sea factible.

Conviene en este momento traer en apoyo de la tesis que se propugna, el planteamiento esbozado por la Procuraduría General de la República con ocasión del informe rendido a la Sala Constitucional ante la acción de inconstitucionalidad planteada por la Defensoría de los Habitantes contra el Decreto Ejecutivo 29415, que permitía desarrollar urbanizaciones en el Área de Protección de la Gran Área Metropolitana (recientemente derogado).

Señala la Procuraduría acerca de la relación del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y la planificación urbana.

“...

Ahora bien; hay una estrecha vinculación entre la planificación del desarrollo urbano y la tutela y protección del ambiente. El ligamen lo establece el concepto de desarrollo sostenible en el tanto supone que todo desarrollo debe hacer un uso racional de los recursos disponibles en función de las necesidades de las generaciones futuras. La planificación del desarrollo urbano es el instrumento que permite introducir el concepto de desarrollo sostenible como fin en el ámbito espacial y geográfico, pues tiene que ver con el uso que se haga del suelo (agrícola, industrial o urbano). Tienen especial importancia la ubicación de las poblaciones humanas con la infraestructura, y la prestación de servicios que ello implica. Planificar este desarrollo urbano implica tomaren consideración el impacto ambiental que supone las distintas opciones que existen en lo que a la utilización del suelo se refiere.

Lo anterior es claro en la legislación que regula la materia. En general, y tratándose el ordenamiento territorial, la Ley Orgánica del Ambiente establece una clara vinculación entre el ordenamiento territorial y la conservación del ambiente. Al efecto, establece el artículo 28 de la citada ley:

“ARTICULO 28.- Políticas del ordenamiento territorial

Es función del Estado, las municipalidades y los demás entes públicos, definir y ejecutar políticas nacionales de ordenamiento territorial, tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial, con el fin de lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente.”

El desarrollo urbanístico es un elemento central de los fines propuestos con el ordenamiento territorial. Esto se refleja en la legislación nacional, toda vez que la citada Ley Orgánica del Ambiente establece que, para el logro de los fines de aquél, según los establece el artículo 29,

debe promoverse el desarrollo y reordenamiento de las ciudades mediante el uso intensivo del espacio urbano, tal y como lo señala el artículo 31 de la ley citada, cuando dice:

“ ARTICULO 31.- Desarrollo urbanístico

Para lo dispuesto en el artículo 29 anterior, se promoverá el desarrollo y el reordenamiento de las ciudades, mediante el uso intensivo del espacio urbano, con el fin de liberar y conservar recursos para otros usos o para la expansión residencial futura.”

El Plan Regional de Desarrollo Urbano “Gran Área Metropolitana”, responde a los principios reflejados y recogidos en la Ley Orgánica del Ambiente, aunque no sea ejecución de ésta. Así, una idea central sobre la cual se estructura el plan es la de delimitar una zona de protección y una zona de desarrollo urbano. El propósito para ello es variado; pero de los considerandos del Plan Regional resulta claro el objetivo de proteger el ambiente y la calidad de vida de los habitantes del área metropolitana, para lo cual es central la definición de un área o zona donde no debe producirse el desarrollo urbano, y un área o zona donde debe concentrarse dicho desarrollo, de forma tal que se haga una utilización eficiente de los recursos y servicios disponibles.

...

Si el vínculo entre desarrollo urbano y protección del ambiente se concreta en el desarrollo sostenible como fin, debe tenerse presente que este último está implícito en lo que dispone el artículo 50 constitucional. Así lo ha entendido la Sala Constitucional cuando ha señalado, en sentencia número 2000-09973 de tres de noviembre de dos mil, que:

*“III.- Jurisprudencia constitucional en materia de protección ambiental.- En atención al objeto del amparo que nos ocupa corresponde transcribir lo expuesto por este órgano en la sentencia 02219-00 de las quince horas con dieciocho minutos del veinticuatro de marzo de mil novecientos noventa y nueve, que en lo conducente indica:*

*“I.- Sobre el fondo. Derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. El objetivo primordial del uso y protección del ambiente es obtener un desarrollo y evolución favorable al ser humano. La calidad ambiental es un parámetro fundamental de la calidad de vida; al igual que la salud, alimentación, trabajo, vivienda, educación, entre otros. El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, reconocido en el artículo 50 de la Constitución Política, garantiza el derecho del hombre a hacer uso del ambiente para su propio desarrollo, lo que implica el correlativo deber de proteger y preservar el medio, mediante el ejercicio racional y el disfrute útil del derecho mismo. El Estado también tiene la obligación de procurar una protección adecuada al ambiente; consecuentemente, debe tomar las medidas necesarias para evitar la contaminación y, en general, las alteraciones producidas por el hombre que constituyan una lesión al medio.”<sup>212</sup>*

<sup>212</sup> Procuraduría General de la República, Informe a la Sala Constitucional. Acción de constitucionalidad expediente 01-004119-0007-CO promueve el Defensor de los Habitantes de la República contra el Decreto Ejecutivo 29415 del 28 de marzo del año 2001. Visible en [www.pgr.go.cr / sinalevi / normativa general /](http://www.pgr.go.cr/sinalevi/normativa-general/) búsqueda selectiva / decreto 29415 / acciones de constitucionalidad.

Lo dicho por la Procuraduría confirma, según mi criterio, la relación existente entre los bienes jurídicos tutelados por el Derecho Urbanístico y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, a través del derecho al desarrollo sostenible; lo cual debe propiciar una postura más abierta de la Sala Constitucional a la discusión esu sede de conflictos en los cuales medie la tutela de dichos bienes jurídicos.

Frecuentemente, asistimos a constantes problemas de transporte, de seguridad, de fenómenos naturales cuyos daños se magnifican por hechos del hombre, como desarrollos en áreas de protección, estrangulamiento de ríos, verter desechos sólidos en sus cauces, deforestación en las cuencas, motivos por los cuales, se requiere ampliar la tutela que la Sala Constitucional ha brindado al ambiente. Tal y como señala la Sala en el voto 1394-94<sup>213</sup>: “la protección al ambiente debe encaminarse a su utilización adecuada e integrada con sus elementos y en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicas y de orden político para con ello salvaguardar el patrimonio al que tiene derecho las generaciones presentes y venideras”. De ahí que la Sala Constitucional tratándose del derecho al ambiente entendido, este como también la tutela efectiva de los derechos urbanísticos cómo la ordenada y planificada utilización del suelo, legitima al ser humano como tal, pues la lesión a esos derechos fundamentales la sufren tanto la comunidad como el individuo en particular.

Hemos visto como el Estado ha ampliado la esfera de sus actividades a extremos tales como la regulación y vigilancia desde aspectos como las condiciones que debe cumplir una construcción hasta como y donde debe ubicarse. También se ha reflejado una participación más activa por parte del Estado en la formulación de la normativa y creación de entes encargados del manejo del ordenamiento urbano. Sin embargo una visión sobre nuestras ciudades, la calidad de

---

<sup>213</sup> Sala Constitucional, voto 1394 de las 15:21 hrs. del 16 de marzo de 1994. Consulta preceptiva de constitucionalidad sobre el proyecto de ley de Reforma al artículo 50 de la Constitución Política.

vida en estas y el futuro que nos espera, nos refleja un desfase evidente entre esa realidad y lo que la normativa dictada hasta el momento y las políticas gubernamentales han pretendido.

Evidentemente tanto el INVU como las Municipalidades y en general nuestro Estado, no han cumplido a cabalidad sus roles en materia de planificación urbana, es necesario habilitar una mayor participación ciudadana en la tutela de los valores en juego, mediante la admisión de la acción directa a través del artículo 75 de la Ley de Jurisdicción constitucional, ponderando además, las tendencias actuales hacia la desregulación y el énfasis en el ejercicio ilimitado del derecho de propiedad.

## CONCLUSIONES :

Sin temor alguno a la equivocación, se puede afirmar que de la lectura del desarrollo jurisprudencial de la Sala en la materia objeto de estudio, se derivan claramente definidas líneas jurisprudenciales que confirman lo siguiente.

Relatividad del concepto de propiedad. De una manera reiterada la Sala ha venido estableciendo que el concepto del derecho de propiedad difiere del concepto absoluto y universal que se le confirió en otros tiempos. Se parte ahora de un concepto temporal y dinámico e incluso se habla de propiedades y no de un derecho de propiedad aludiendo a diversos tipos de propiedad, como la agraria, la urbanística, entre otras.

Aparejado con lo anterior se entiende que a través del párrafo segundo del artículo 45 de la Constitución se introdujo el concepto de función social de la propiedad según el cual el derecho de propiedad esta sujeto a limitaciones a partir de derechos o intereses colectivos o generales que privilegian la aplicación de restricciones, siempre y cuando no opere un desmembramiento del derecho de propiedad.

También de la elaboración jurisprudencial habida a la fecha, la legitimidad de la regulación del uso del suelo y a la libertad de comercio, en función de la tutela del derecho a la salud, al ambiente, al patrimonio arqueológico, etc.

Siempre en dicha dirección se ha admitido la legitimidad de las limitaciones urbanísticas al derecho de propiedad expresadas a través de la imposición de cargas derivadas de la normativa emanada ya sea de las municipalidades o bien del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

Un principio sentado por la doctrina resultado de las sentencias producidas es la no procedencia de indemnización por razón o en aplicación de las afectaciones derivadas de dichas limitaciones urbanísticas.

También ha sido consistente en dicha jurisprudencia ciertas limitaciones para las actuaciones de las municipalidades y del Instituto Nacional de Vivienda, consistentes en la aplicación de principios de razonabilidad, igualdad de cargas y respeto al núcleo esencial del derecho de propiedad, a la actuación de dichos entes. A su vez se ha aplicado la doctrina de la inderogabilidad singular de los actos propios, como aplicación del principio constitucional del debido proceso, cuando la administración pretenda volver contra sus mismos actos en perjuicio los derechos constituidos a través de actos previos.

A pesar de lo anterior no se han dejado de presentar sentencias contradictorias, lo cual no es nocivo pues, obviamente, el pensamiento puede evolucionar y las circunstancias de la realidad y del desarrollo doctrinal pueden ameritar un cambio de postura. Lo ideal en dichas situaciones es que la Sala reconozca la situación y ponga en evidencia la operación del cambio de pensamiento. Lo lamentable ocurre cuando el cambio se produce sin alusión alguno al antecedente en sentido contrario, pues produce incertidumbre.

A manera de enumeración por cuánto se trato con detalle dentro de la investigación podemos señalar contradicciones en los siguientes puntos.

Legitimidad de algunas limitaciones urbanísticas, los lotes en urbanización. Como la misma Sala ha reconocido con el surgimiento de la urbanización se dan dos tipos distintos de propiedad, la que surge del proceso sujeta, por demás, a una serie de cargas, como antejardines, medianerías, etc., y la que le antecedió la cual es sujeta de aplicación de limitaciones siempre y cuando no afecten el derecho de propiedad de forma que ameriten expropiación. En aplicación de dicha doctrina se entiende que el diseño de una urbanización constituye mapa oficial de la misma, lo cual fue en su oportunidad alegado en un caso por el INVU, sin que la Sala considerara en dicha ocasión legítimo que el registro de dichos planos implicara limitaciones para el derecho de propiedad. Sin embargo, tiempos después la Sala a raíz de una pretensión de segregar un lote

en urbanización denegada por las autoridades respectivas, denegó la impugnación de dichas actuaciones entendiendo que las propiedades en urbanización están afectas a una serie de limitaciones, como las que se derivan del mismo hecho de que la habilitación de servicios tales como agua, electricidad, redes telefónicas, entre otros, esta pensada en función de un número determinado de lotes y de viviendas. Obviamente, esta postura discrepa del criterio anteriormente expuesto.

Otro evento donde se ha presentado posiciones contrapuestas es en relación con el carácter indemnizable de las mismas limitaciones urbanísticas. En 1993 la Sala anuló el artículo 22 de la Ley de Planificación Urbana que establecía dicho principio a partir de que se invertía en principio de que la regla es la inviolabilidad del derecho de propiedad y la excepción son las limitaciones. Sin embargo a partir de 1996 la Sala ha hecho suyo dicho principio en diversas sentencias que evidencian un cambio de opinión al respecto.

Dentro del mismo tema se presentaron tratos distintos a ciertas restricciones al dominio como en el caso de las que afectan los predios aledaños al aeropuerto y a los antejardines, aunque en este último caso la Sala si admitió expresamente tiempo después de haberse producido en cambio de postura, la operación de dicho cambio.

En ambas casos de osciló entra la consideración del carácter expropiatorio de la restricción hacia la consideración de la satisfacción de un interés público en las mismas.

En torno a los planes reguladores también se presentaron sentencias que trataron de modo diverso hipótesis similares. En algunos casos no se admitió la discusión de la validez en sede constitucional considerándolo asuntos de mera legalidad, sin embargo en otros casos, se admitió a estudio. Quizás el caso que más llama la atención de las discusiones asumidas es el del deber o no de publicar integralmente los planes reguladores, en un momento se manifestó dicha necesidad por carácter general de dicha disposición y por constituir aplicación de limitaciones al

derecho de propiedad, pero en otras ocasiones se consideró satisfecho el requisito con la sola publicación del acuerdo de adopción.

Un tema de sumo complejo donde también se presentó diferencias de trato es el del acceso directo a sede constitucional para discutir eventuales lesiones a bienes jurídicos tutelados por el derecho urbanístico, a través del artículo 75 de la Ley de Jurisdicción Constitucional y el concepto de interés difusos. La Sala ha admitido la aplicación de dicha figura en algunos casos muy puntuales (ambiente, normas atípicas, ambiente), sin embargo, en materia urbanística, la tesis ha sido en principio contraria, sin que no haya dejado de presentarse casos donde se ha admitido legitimación hasta para defender la autonomía municipal. Este tema, nos parece muy delicado, pues evidencia, según nuestro modesto criterio, una aplicación muy casuística de la figura que puede rayar en arbitrariedad, contraria a la uniformidad que resulta deseable.

Se dio también contrasentidos hasta en la misma vigencia de limitaciones derivadas de planes reguladores. El caso más evidente es del Distrito de Riego de Itiquis, cuyas restricciones se consideraron inconstitucionales en 1993 por violación al principio de razonabilidad para en años después considerar válida y vigente la restricción.

Otro aspecto donde se presentaron diversos enfoques es el de los requisitos para la adquisición del carácter demanial de las áreas públicas de las urbanizaciones. Mientras por un lado se exigió la necesidad de un acto formal de manifestación de voluntad de la municipalidad de asumir las áreas (traspaso mediante escritura), en otros casos se censuró a las municipalidades que autorizaron la cesión de áreas públicas de urbanizaciones donde ni siquiera se habían tramitado los permisos de construcción y menos había operado un acto de entrega de áreas públicas.

Todo lo expuesto, nos permite arribar a la conclusión general de que la hipótesis formulada se corroboró. Nos planteamos como hipótesis de trabajo que, pese a que las sentencias

de la Sala Constitucional han sentado una doctrina particular en materia de limitaciones al derecho de propiedad (particularmente, las urbanísticas) derivadas no sólo del artículo 45, párrafo segundo, de la Constitución Política, sino también, del artículo 50 de ese cuerpo normativo, se han presentado ostensibles contradicciones en esa jurisprudencia que suponen un obstáculo no sólo para los diversos operadores jurídicos (entendiéndose por estos a las autoridades públicas con competencias en la disciplina, sea funcionarios del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, municipales, etc. ), sino también para los particulares que trabajan en este campo como profesionales en ingeniería, arquitectura, topografía, abogados litigantes, asesores de desarrolladores privados, etc.).

Ello por cuánto en el caso de los primeros los inhibe, en muchos casos, de ejercer sus funciones a cabalidad ante el riesgo de que se presente algún recurso de amparo que les sea declarado con lugar con las consecuencias respectivas. Lo cual, evidentemente, general preocupación, particularmente por la importancia de las competencias de las autoridades públicas en este campo según se explicó en el trabajo. Piénsese por ejemplo la incertidumbre generada con la vigencia de las limitaciones del plan regulador GAM-no (distrito de riego Itiquis), tanto para la municipalidad de Alajuela como para el INVU, donde en un momento se consideró no vigente la restricción y en otro sí, al punto que el INVU debió de ir contra sus propios actos, a pesar de la doctrina de los actos propios emanada de la misma sala.

Hay que pensar que muchos de estos proyectos cuestan muchos millones de colones lo cual implica un riesgo para el patrimonio de las municipalidades y del INVU, en el evento de que se declare con lugar el amparo y se dé la condenatoria de daños y perjuicios. Un efecto no deseado es que por el contrario las autoridades asuman una posición complaciente, con lo cual la finalidad de las estrictiones y los bienes tutelados, principalmente ambientales, quedan al descubierto.

No deja de estar presente en estas diferencias de trato la presencia de corrientes ideológicas diferentes en el seno del mismo tribunal, una más conservadora del derecho de propiedad y de su carácter inviolable casi absoluto y otra más abierta a la existencia de limitaciones y restricciones al dominio en función de intereses generales.

Pero así como, la falta de uniformidad de la jurisprudencia constitucional puede, eventualmente, afectar el desarrollo de la planificación urbana en el país, existen otras situaciones que han incidido en el estado actual de cosas. El insuficiente desarrollo de la planificación urbana en el país se ha motivado, entre otros, por la falta de conciencia a nivel nacional y local sobre su importancia, la situación de las municipalidades que les dificulta ejercer a cabalidad sus competencias, la carencia de recursos del INVU y de la Dirección de Urbanismo de dicha entidad y, por último, el poco desarrollo normativo y doctrinario sobre el tema en el ámbito nacional – piénsese al respecto que la ley de Planificación Urbana vigente data de 1968 cuando la realidad del país era, obviamente, muy distinta a la actual-.

Es necesario, según nuestro criterio, propiciar un viraje de la situación planteada, pese al contexto ideológico actual - más proclive a la desregulación- y la crisis fiscal que afecta al país. Circunstancias, como el cambio climático, la degradación ambiental, el aumento de la pobreza, entre otros, ameritan una mejor orientación de la inversión de los recursos y un mayor reparto del desarrollo, así como una mejor tutela de los bienes ambientales.

En el tanto se logra crear conciencia de la necesaria transformación normativa y cultural, ayudaría mucho, según nuestro modesto entender, que la Sala Constitucional, termine de consolidar una posición identificada con la tutela de los bienes jurídicos urbanísticos y ofrezca mayor igualdad de trato para eventos similares en algunos casos puntuales.

**BIBLIOGRAFÍA:****LIBROS:**

ALVAREZ MOLINA (Marianela), ARAGON CAMBRONERO (Jazmín), FLORES STOVIK (Jennifer), SOLIS VEGA (Gustavo), Jurisprudencia Constitucional sobre el medio ambiente, San José, Editorial INVESTIGACIONES JURÍDICAS S. A., 2001.

ARMIJO SANCHO (Gilbert Antonio), La tutela constitucional del Interés Difuso, Editorial INVESTIGACIONES JURÍDICAS S. A., Gilbert Armijo Sancho, Segunda Edición, San José, Costa Rica, 1999.

BAUDRIT CARRILLO (Luis). Algunas consideraciones sobre la propiedad urbanística. En la Propiedad Ensayos. San José, Editorial Juricentro, 1983.

CALVO MURILLO, (Virgilio). Derecho de propiedad, derecho urbanístico. En la propiedad Editorial Juricentro, San José, 1983.

CORNU (Gérard), Derecho Civil: Los Bienes, San José, Costa Rica, Editorial Juricentro. Traducción al español por Javier Solís Herrera. Primera edición, Volumen III, 1996.

ESTÉVEZ GOYTRE (Ricardo), Manual de Derecho Urbanístico, Granada, Editorial Comares, 1999.

FALLAS MADRIGAL (Olga Nidia), Derecho Urbanístico y Planificación. Libro PROPIEDAD, AMBIENTE Y URBANISMO, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad de Costa Rica. 1996.

HERNÁNDEZ (Antonio María), Derecho Municipal, Buenos Aires, Editorial Depalma, volumen I, 2da. Edición actualizada y aumentada, 1997.

JIMÉNEZ MEZA (Manrique), La Legitimación Administrativa. Jiménez Meza Manrique, San José, INVESTIGACIONES JURÍDICAS S.A., Tercera Edición, 2000.

JIMÉNEZ MEZA (Manrique), Justicia Constitucional y Administrativa. Jiménez Meza Manrique, San José, INVESTIGACIONES JURÍDICAS S.A., Segunda Edición, 1999.

MUÑOZ QUESADA (Hugo Alfonso), La Propiedad en el Derecho Constitucional Costarricense, La Propiedad. Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado. Editorial JURICENTRO, 1983.

ORTÍZ ORTÍZ, (Eduardo). Expropiación, limitación de interés social y sacrificio indemnizable de la propiedad privada. En La Propiedad. Ensayos. San José. Editorial JURICENTRO.

PARADA (Ramón), Derecho Urbanístico, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1999.

PAREJO ALFONSO (Luciano), Derecho Urbanístico Instituciones Básicas, EDICIONES CIUDAD ARGENTINA 1996.

PAREJO ALFONSO (Luciano), Suelo Y Urbanismo: el nuevo sistema legal, Madrid, Editorial TECNOS S.A., 1992.

PEMAN (Juan), OLIVAN (Javier), El nuevo Derecho Urbanístico, Barcelona, Editorial CEDECS S. L., 1999.

ROJAS MEDRANO (José Antonio), Los deberes urbanísticos de los propietarios de suelo, Madrid, Editorial Dykinson, 1996.

ROSATTI (Horacio), Tratado de Derecho Municipal, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, segunda edición actualizada, T.II, 1998.

#### **REVISTAS:**

MONTEJO MORALES (Andrés), Sobre el Ordenamiento territorial. Revista Ivstitia Notarial y Registral, Año 1, Número 1. 2001, pp15 y punto 6.

NAVARRO FALLAS (Román), Derecho Constitucional de la Propiedad Privada. Revista Ivstitia, Año 15, Número 171-172. 2001.

Revista Cívistas Revista Española. Derecho Administrativo, Número 1.-

#### **ARTICULO:**

HERNÁNDEZ VALLE, (Rubén), “La Sala Constitucional”, En Suplemento La Gaceta Año 1 Número 23, 19 de junio de 1991.

#### **PAGINAS ELECTRÓNICAS:**

[www.pgr.go.cr](http://www.pgr.go.cr).

[www.poder-judicial.go.cr](http://www.poder-judicial.go.cr)

#### **ENCICLOPEDIAS ELECTRÓNICAS:**

Enciclopedia Microsoft® Encarta® 99. © 1993-1998 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

**FUENTES DE DERECHO INTERNACIONAL.:**

Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972

**FUENTES NORMATIVAS DE COSTA RICA:**

Constitución Política de la República de Costa Rica: Concordada, anotada y con resoluciones de la Sala Constitucional. Investigaciones Jurídicas S.A. Segunda Edición. San José, Costa Rica, Centro para la Democracia. 1996, p.320.

**CODIGOS:**

Código Civil. Ley No. XXX de 19 de abril de 1885, que entró en vigencia a partir del 1 de enero de 1888, mediante Ley No. 63 de 28 de septiembre de 1887.

Código Municipal. Ley 7794 de 30 de abril 1998 Publicada en Gaceta 94 de 18 mayo 1998.

**LEYES:**

Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, No. 1788 de 24 de agosto de 1954.

Ley de Planificación Urbana, No. 4240 de 15 de noviembre de 1968.

Ley Reguladora de la Propiedad en Condominio, No. 7933 de 28 octubre 1999, publicada en Gaceta 229 de 25 noviembre 1999.

Ley de Catastro Nacional, Ley 6545 de 25 de marzo de 1991, publicada en Gaceta 229 de 25 noviembre 1999. Colección de Leyes y Decretos: Año: 1981, Semestre: 1, Tomo: 1, Página: 32.

Ley de Construcciones, Ley 833 de 02 de noviembre de 1949. Colección de Leyes y Decretos: Año: 1949, Semestre: 2, Tomo: 2, Página: 637.

Ley Forestal, No. 7575 de 5 de febrero de 1996, reformada por leyes Nos. 7609 de 11 de junio de 1996, 7761 de 2 de abril de 1988 y 7788 de 30 de abril de 1998.

Ley General de la Administración Pública, Ley 6227.

Ley Orgánica del Ambiente, No. 7554 del 4 de octubre de 1995..

Ley de Protección al Ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, No. 8220 de 11 de marzo del 2002.

Ley de Jurisdicción Constitucional, No. 7135 del 11 de octubre de 1989.

## **REGLAMENTOS:**

Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, emitido con base en la facultad otorgada por la disposición del Artículo transitorio II de la Ley de Planificación Urbana por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, que lo aprobó en sesión No. 3391 del 13 de diciembre de 1982 dicho reglamento.

## **RESOLUCIONES JUDICIALES:**

### **Corte Suprema de Justicia:**

Corte Suprema de Justicia, Sentencia dictada en sesión extraordinaria del 17 de mayo de 1984.

### **Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia:**

#### **1990**

Sala Constitucional, Voto 56 de las 16:45 hrs del 12 de enero de 1990. Recurso de Amparo de D.G.D. contra Municipalidad de Cartago y otros.

Sala Constitucional, Voto 479 de a las 17 hrs del 11 de mayo de 1990. Acción de inconstitucionalidad de LFAA y otro contra la Ley de Inquilinato No. 7101.

Sala Constitucional, Voto 1755 de las 16:30 horas del 30 de noviembre de mil 1990. Recurso de Amparo promovido por M. E. S. H. contra M. G. Q.

#### **1991**

Sala Constitucional, Voto 796 de las 15:10 hrs el 26 de abril de 1991. Recurso de amparo de AMR contra ICE, SENARA y otros.

## **1992**

Sala Constitucional, Voto 741 de las 10:55 hrs del 13 de marzo de 1992. Recurso de amparo de J.V.B. contra Ministro de Salud y otro.

Sala Constitucional, Voto 3260 de las 11:25 hrs del 30 de octubre de 1992. Recurso de Amparo de M.H.H. y otros contra Ministerio de Salud.

Sala Constitucional, Voto 3550 de las 16 hrs del 24 de noviembre de 1992. Acciones de inconstitucionalidad acumuladas (expedientes #266-91 y #451-91) interpuestas por ANADEC contra Decreto Ejecutivo #20108-MEP.

## **1993**

Sala Constitucional, voto 798 de las 15 hrs del 17 de febrero de 1993. Recurso de amparo de FOS contra el MOPT.

Sala Constitucional, Voto 2153 de las 9:21 hrs. del 21 de mayo de 1993. Recurso de amparo de R. D. H. Y otros contra la municipalidad de Nicoya y otra.

Sala Constitucional, Voto 2223 de las 9:36 hrs del 28 de mayo de 1993. Recurso de Amparo de O.H.R. contra Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas y otro.

Sala Constitucional, Voto 2233 de las 9:36 hrs del 28 de mayo de 1993. Recurso de amparo de O.H.R. contra MÍRENEM y otro.

Sala Constitucional, Voto 3705 de las 15 hrs del 30 de julio de 1993. Recurso de amparo de C.R.M.CH. contra Ministerio de Salud y la Municipalidad de Santa Ana.

Sala Constitucional, Voto 4423 de las 12 hrs del 7 de setiembre de 1993. Recurso de amparo de VVS y otro contra Presidente de la República y otros.

Sala Constitucional, Voto 4486 de las 16:42 hrs del 8 de setiembre de 1993. Recurso de amparo de A.A.A. y otros contra Municipalidad de Flores.

Sala Constitucional, Voto 5097 de las 10:24 hrs del 15 de octubre de 1993. Recurso de amparo de D.C.M. contra Aviación Civil y otro.

Sala Constitucional, Voto 5305 de las 10:06 hrs del 22 de octubre de 1993. Recurso de amparo de J.A.S. contra el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento y la Municipalidad del Cantón de Alajuela.

Sala Constitucional, Voto 5976 de las 15:42 hrs del 17 de noviembre de 1993. Acción de Inconstitucionalidad de Marbella Agropecuaria S.A. contra decreto ejecutivo 16531-MAG y acuerdo municipalidad de Nicoya.

Sala Constitucional, Voto 6056 de las 08:51 hrs del 19 de noviembre de 1993. Recurso de amparo de L.A.R.V. contra Aviación Civil.

Sala Constitucional, Voto 6240 de las 14 hrs del 26 de noviembre de 1993. Consulta legislativa de constitucionalidad formulada por la Asamblea Legislativa al Proyecto de Ley de Hidrocarburos.

Sala Constitucional, Voto 6706 de las 15:21 hrs del 21 de diciembre de 1993. Acción de inconstitucionalidad de F.J.U.V. contra Reglamento de Zonificación de Ciudad Quesada, Ley de Planificación urbana y acuerdo de la Municipalidad de San Carlos.

Sala Constitucional, Voto 6836 a las 8:54 hrs del 24 de diciembre de 1993. Recurso de amparo interpuesto por PORTICO S.A. y TECNOFOREST del NORTE contra el Ministro de Recursos Naturales, Energía y Minas.

## **1994**

Sala Constitucional, Voto 131 de las 12 hrs del 7 de enero de 1994. Recurso de Amparo de E.B.L. y otros contra Municipalidad de Desamparados y otros.

Sala Constitucional, voto 139 de las 15:48 hrs. del 11 de enero de 1994. Consulta judicial de Constitucionalidad Tribunal Superior Tercero penal, Sección Segunda, sobre el artículo 165 del Código de procedimientos Penales.

Sala Constitucional, Voto 143 de las 16:00 hrs del 11 de enero de 1994. Acción de inconstitucionalidad de G.A.G. contra Ley y Reglamento General al Impuesto de las Ventas.

Sala Constitucional, voto 630 de las 15:09 hrs. Del 31 de enero de 1994. Acción de inconstitucionalidad de contra C. A. R. R. Contra artículo 64 Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

Sala Constitucional, Voto 986 de las 17:51 hrs del 16 de febrero de 1994. Recurso de amparo de Urbanizaciones Especiales S. A. Contra el Concejo Municipal de la Unión.

Sala Constitucional, voto 1394 de las 15:21 hrs. del 16 de marzo de 1994. Consulta preceptiva de constitucionalidad sobre el proyecto de ley de Reforma al artículo 50 de la Constitución Política.

Sala Constitucional, voto 3293 de las 11:39 hrs del 1 de julio de 1994. Recurso de amparo de AMM contra el MOPT.

Sala Constitucional, Voto 3887 de las 15:03 hrs. del 3 de agosto de 1994. Recurso de amparo de G.E.A.V. contra Ministerio de Gobernación.

Sala Constitucional, Voto 5757 de las 15:03 hrs del 4 de octubre de 1994. Acción de inconstitucionalidad de G., C. M. contra Plan Regulador de Montes de Oca.

Sala Constitucional, Voto 6579 de las 15:12 hrs del 8 de noviembre de 1994. Acción de inconstitucionalidad de S.R.CH. y otros contra Ley de Licores y decreto 17757-G.

Sala Constitucional, voto 7418 de las 9:57 hrs del 16 de diciembre de 1994. Recurso de amparo de SRA y otros contra el ICE, MÍRENEM, y otro.-

## **1995**

Sala Constitucional, voto 386 de las 15:03 hrs del 19 de enero de 1995. Recurso de amparo de MEV contra la Municipalidad de San José.

Sala Constitucional, Voto 1347 de las 09:51 hrs. del 10 de marzo de 1995. Acción de inconstitucionalidad de JOC contra Ley de Zona Marítimo Terrestre.\_

Sala Constitucional, Voto 1680 de las 10:54 hrs. del 25 de marzo de 1995. Recurso de amparo de B. E. D. V. contra Dirección General de Aviación Civil.

Sala Constitucional, Voto 5663 de las 15:18 horas del 17 de octubre de 1995. Recurso de amparo interpuesto por M.A.M.R..

Sala Constitucional, Voto 5893 de las 9:48 hrs. del 27 de octubre de 1995. Acción de inconstitucionalidad de GCD y otro contra la Ley Forestal 7174.

Sala Constitucional, Voto 6192 de las 16:42 hrs. del 14 de noviembre de 1995. Acción de inconstitucionalidad de ABA y otros acuerdos de la Municipalidad de Santa Cruz y otros\_

Sala Constitucional, Voto 7020 de las 18 hrs del 21 de diciembre de 1995. Acción de Inconstitucionalidad de A.R.B. contra Ley 7174.

**1996**

Sala Constitucional, Voto 144 de las 16:51 hrs del 9 de enero de 1996. Acción de Inconstitucionalidad de A.R.B. contra Ley 7174.

Sala Constitucional, Voto 367 de las 11:21 hrs del 19 de enero de 1996. Recurso de Amparo de A.M.S. contra Instituto de Desarrollo Agrario y otro.

Sala Constitucional, Voto 555 de las 09:24 hrs. del 2 de febrero de 1996. Recurso de amparo de ALC contra Funeraria Polini y Municipalidad de San José.

Sala Constitucional, Voto 1147 de las 15:39 hrs del 6 de marzo de 1996. Recurso de amparo de J.L.B.M. contra Ministerio de Salud.

Sala Constitucional, Voto 1217 de las 9:36 hrs del 15 de marzo de 1996. Recurso de amparo de GAB contra MOPT y otro.

Sala Constitucional, Voto 2345 de las 9:24 hrs. del 17 de mayo de 1996. Acción de Inconstitucionalidad de F. S. J. contra la Ley N 5397 y el Decreto 20614-C.

Sala Constitucional, Voto 2902 de las 9:54 hrs. del 14 de junio de 1996. Acción de inconstitucionalidad de F.E.S. contra Ley 4465.

Sala Constitucional, Voto 3145 de las 09:27 hrs. del 28 de junio de 1996. Acción de inconstitucionalidad de CAM contra Ley de Construcciones y otras.

Sala Constitucional, voto 3300 de las 10:06 hrs. del 3 de julio de 1996. Recurso de amparo de JLWA y otra contra MIRENEM y otros.

Sala Constitucional, Voto 4205 de las 14:33 hrs. del 20 de agosto de 1996. Acción de inconstitucionalidad de J.V.L. contra Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones.

Sala Constitucional, Voto 4545 de las 16:54 hrs. del 3 de setiembre de 1996. Recurso de amparo de ACQ contra Municipalidad de Paraíso.

Sala Constitucional, Voto 4657 de las 10 hrs del 6 de setiembre de 1996. Recurso de amparo de J.T.R. contra Municipalidad de Escazú.

Sala Constitucional, Voto 4856 de las 15:39 hrs. del diecisiete de setiembre de 1996. Acción de Inconstitucionalidad de H.J.S. c/ Reglamento de Construcciones.

Sala Constitucional, Voto 4957 de las 18:27 hrs del 18 de setiembre de 1996. Recurso de amparo de G.G.R.CH. contra Municipalidad de Montes de Oca.

Sala Constitucional, Voto 4998 de las 11 hrs. del 20 de setiembre de 1996. Recurso de amparo de C. E. Ch. C contra Dirección General de Aviación Civil.

Sala Constitucional, Voto 5716 de las 15:54 hrs del 24 de octubre de 1996. Recurso de amparo de J.M.R.C. Ministro de Salud y otro.

Sala Constitucional, Voto 5820 de las 17:55 hrs del 30 de octubre de 1996. Recurso de amparo de Transporte Internacional TIKAL S.A. contra Aviación Civil.

Sala Constitucional, Voto 6055 de las 10:27 hrs. del 8 de noviembre de 1996. Recurso de amparo de F. G. M. contra Aviación Civil.

## **1997**

Sala Constitucional, Voto 423 de las 15:42 hrs. del 21 de enero de 1997. Recurso de amparo de E. M. B. Contra la Municipalidad de Heredia.

Sala Constitucional, Voto 1247 de las 17:51 hrs del 26 de febrero de 1997. Recurso de amparo de JCHB contra Municipalidad de Curridabat.

Sala Constitucional, Voto 1927 de las 14:45 hrs. del 04 de abril de 1997. Recurso de amparo de G. G. M. Contra la Municipalidad de Santa Ana.

Sala Constitucional, Voto 3318 de las 15:54 hrs. del 17 de junio de 1997. Recurso de amparo de D. G. C. contra la Municipalidad de Curridabat y el INVU.

Sala Constitucional, Voto 4195 de las 10:57 hrs. Del 18 de julio de 1997. Recurso de amparo de O. E. H. Contra la Municipalidad de Curridabat.

Sala Constitucional, Voto 5720 de las 18:12 hrs. del 17 de setiembre de 1997. Recurso de amparo de JBA contra Municipalidad de Montes de Oca.

Sala Constitucional, Voto 6469 de las 16:20 hrs del 8 de octubre de 1997. Acción de inconstitucionalidad de R.C.A. contra Ley de Licores y otros.

## **1998**

Sala Constitucional, Voto 162 - I de las 14:32 hrs. del 10 de marzo de 1998. Recurso de amparo de J. M. C. C. contra INVU.

Sala Constitucional, Voto 752 de las 13:39 hrs. del 6 de febrero de 1998. Recurso de amparo interpuesto por K. J. F. contra la Municipalidad de Pérez Zeledón.

Sala Constitucional, voto 1477 de las 17 hrs del 4 de marzo de 1998. Recurso de amparo de FAS contra la Municipalidad de San José.

Sala Constitucional, Voto1928-M de las 18:12 hrs del 17 de mayo de 1998. Acción de inconstitucionalidad de B.M.B. contra Ley de Informaciones Posesorias

Sala Constitucional, voto 2078 de las 15:51 hrs. Del 25 de marzo de 1998. Recurso de amparo establecido por O. B. L. Y otra contra la Municipalidad de Oreamuno y el Ministerio de Salud.

Sala Constitucional, Voto 2378 de las 16 hrs del 1 de abril de 1998. Recurso de amparo de J.A.A.. contra Municipalidad de Belén.

Sala Constitucional, voto 5403 de las 16:06 hrs. del 28 de julio de 1998. Recurso de amparo establecido por R. S. G. contra la Municipalidad de San José

Sala Constitucional, Voto 5553 de las 12:09 hrs. del 31 de julio de 1998. Recurso de amparo interpuesto por F. M. C. Contra Municipalidad de Santa y Tribunal Superior de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda actuando como superior jerárquico impropio.

Sala Constitucional, Voto 7377 de las 18:15 hrs del 14 de octubre de 1998. Recurso de amparo de LMJC contra INVU y Municipalidad de Santa Ana.

Sala Constitucional, voto 7973 de las 15:18 hrs del 11 de noviembre de 1998. Acción de inconstitucionalidad de MGVB contra Ley Reguladora de Estacionamientos Públicos.

Sala Constitucional, Voto 8510 de las 09:54 hrs del 27 de noviembre de 1998. Recurso de amparo de GMC contra Municipalidad de Montes de Oca.

## **1999**

Sala Constitucional, Voto 226 de las 16:57 hrs. del 13 de enero de 1999. Recurso de amparo de M.A.J.B. contra INVU.

Sala Constitucional, Voto 242 de las 17:45 hrs. del 13 de enero de 1999. Recurso de amparo interpuesto por W. L. C contra la Municipalidad de Golfito.

Sala Constitucional, voto 16179 de las 19:18 hrs del 3 de marzo de 1999. Recurso de amparo de E.G.CH. contra el Alcalde Municipal de Heredia.

Sala Constitucional, Voto 1258 de las 11:48 hrs del 19 de febrero de 1999. Recurso de amparo de CMZ contra Municipalidad de San José.

Sala Constitucional, Voto 1617 de las 19:18 hrs. del 3 de marzo de 1999. Recurso de amparo de E. G. Ch. Contra la Municipalidad de Heredia.

Sala Constitucional, Voto 162I de las 12 hrs. del 19 de febrero de 1999. Recurso de amparo de G. R. G. contra el INVU.

Sala Constitucional, Voto 4336 de las 14:24 hrs. del 4 de junio de 1999. Recurso de amparo promovido por G. C. P. Contra la Municipalidad de San José.

Sala Constitucional, Voto 4465 de las 10:21 hrs. del 11 de junio de 1999. Recurso de amparo de J. F. S. R. Contra la Municipalidad de San Rafael de Heredia.

Sala Constitucional, Voto 467 de las 14:39 hrs del 26 de enero de 1999. Acción de inconstitucionalidad de municipalidad de Alajuelita contra Ley 7208 y ley 7151.

Sala Constitucional, Voto 4916 de las 17:06 hrs. del 23 de junio de 1999. Recurso de amparo de SDM y otros contra Municipalidad de El Guarco.

Sala Constitucional, Voto 8643 de las 11:50 hrs. del 15 de noviembre de 1999. Recurso de amparo de R. T. S. contra Municipalidad de Alajuela.

## **2000**

Sala Constitucional, Voto 159 de las 16:22 hrs del 16 de mayo del 2000. Recurso de amparo de CRM contra Municipalidad de San José.

Sala Constitucional, Voto 210 de las 10:54 hrs. del 7 de enero del 2000. Recurso de amparo interpuesto por C. M. M. N. Contra la Municipalidad de Vásquez de Coronado.

Sala Constitucional, Voto 234 de las 12:06 hrs. del 7 de enero del 2000. Recurso de amparo interpuesto por R. A. R. Y otro contra la Municipalidad de San José.

Sala Constitucional, Voto 244 de las 12:36 hrs del 7 de enero del 2000. Recurso de amparo interpuesto por L.C.R., contra la Municipalidad de Alajuela.

Sala Constitucional, Voto 431 de las 16:12 hrs del 12 de enero del 2000. Acción de inconstitucionalidad de R.M.M. contra Reglamento de Zonificación Parcial de Areas Industriales de la Gran Area Metropolitana.

Sala Constitucional, Voto 448 de las 8:39 hrs. del 14 de enero del 2000. Recurso de amparo interpuesto por W. L. C contra la Municipalidad de Golfito.

Sala Constitucional, Voto 1246 de las 17:51 hrs. del 26 de febrero del 2000. Recurso de amparo de J. Ch. B. contra la Municipalidad de Curridabat.

Sala Constitucional, Voto 1810 de las 9:19 hrs del 25 de febrero del 2000. Recurso de amparo de AIQB y otro contra Municipalidad de Escazú.

Sala Constitucional, Voto2404 de las 13:21 hrs del 17 de marzo de 2000. Recurso de amparo de VVAA contra Municipalidad de Curridabat.

Sala Constitucional, Voto 2653 de las 9:06 hrs. del 24 de marzo del 2000. Recurso de amparo interpuesto por I. H. H. Y otros contra la Municipalidad de San Carlos.

Sala Constitucional, Voto 3658 de las 16:10 hrs. del 2 de mayo del 2000. Recurso de amparo interpuesto por M. M. A. Contra la Municipalidad de Oreamuno.

Sala Constitucional, Voto 3738 de las 10:30 hrs del 5 de mayo del 2000. Recurso de amparo de FRV contra M.O.P.T..

Sala Constitucional, Voto 3864 de las 10:49 hrs. del 9 de marzo del 2000. Recurso de amparo de C. M. V. L. Contra la Municipalidad de Alajuela.

Sala Constitucional, Voto 4190 de las 16:53 hrs. del 16 de mayo del 2000. Recurso de amparo de L. S. R. contra la Municipalidad de Alajuela y otro.

Sala Constitucional, Voto 4204 de las 16:07 hrs del 16 de mayo del 2000. Recurso de amparo de ELC contra Municipalidad de Alajuela.\_

Sala Constitucional, Voto 4332 de las 10:51 hrs. del 19 de mayo del 2000. Recurso de amparo de RSO y otros contra Municipalidad de Tibás.

Sala Constitucional, Voto 4913 de las 15:59 hrs. del 27 de julio del 2000. Recurso de amparo de L.D.V. y otras contra Municipalidad de Desamparados.

Sala Constitucional, Voto 5059 de las 16:07 hrs. del 28 de junio del 2000. Recurso de amparo de JAJR contra MINAE y Municipalidad de San Rafael de Heredia

Sala Constitucional, Voto 5386 de las 12:17 hrs. del 30 de junio del 2000. Recurso de amparo de J. M. C. C. Contra el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

Sala Constitucional, Voto 6863 de las 15:08 hrs del 08 de agosto del 2000. Recurso de amparo de LAO contra Municipalidad de Curridabat. \_

Sala Constitucional, Voto 8421 de las 10:17 hrs del 22 de setiembre del 2000. Recurso de amparo de D. C. Ch. contra Municipalidad de Alajuela.

Sala Constitucional, Voto 9004 de las 9:31 hrs del 13 de octubre del 2000. Recurso de amparo promovido por J. H. M. Contra la Municipalidad de San José.

Sala Constitucional, Voto 9035 de las 10:05 hrs. del 13 de octubre del 2000. Recurso de amparo promovido por R. M. V. Contra la Municipalidad de la Unión.

Sala Constitucional, Voto 9038 de las 10:05 hrs del 13 de octubre del 2000. Recurso de amparo de RMV contra Municipalidad de La Unión.

Sala Constitucional, Voto 11281 de las 8:52 hrs. del 20 de diciembre del 2000. Recurso de amparo interpuesto por E. M. C. Y otros contra Municipalidad de Montes de Oca.

Sala Constitucional, Voto 11439 de las 15:46 hrs. Del 20 de diciembre del 2000. Recurso de amparo de G. C. R. Contra la Municipalidad de Goicoechea.

## **2001**

Sala Constitucional, Voto 1225 de las 12:03 hrs. del 9 de febrero del 2001. Recurso de amparo de J. L. C. R. contra la Municipalidad de Alajuela.

Sala Constitucional, Voto 1912 de las 09:54 hrs. del 9 de marzo del 2001. Recurso de J. A. M. B. contra la Municipalidad de la Unión y el INVU.

Sala Constitucional, Voto 5554 de las 10:42 hrs del 22 de junio del 2001. Recurso de amparo de P. M. D. M. contra Ciudad Hacienda Los Reyes S. A.

## **2002**

Sala Constitucional, voto 711 de las 12:17 hrs. Del 25 de enero del 2002. Recurso de amparo interpuesto por F. D. D. G. Contra la Municipalidad de Aguirre y otros.

Sala Constitucional, Voto 1931 de las 11 hrs del 22 de febrero del 2002. Recurso de amparo de S.E.G.E. contra Municipalidad de Alajuelita.

Sala Constitucional, Voto 3658 de las 8:48 hrs. del 22 de febrero del 2002. Recurso de amparo interpuesto por D. A. M. contra la Municipalidad de Tibás.

Sala Constitucional, Voto 6653 de las 09:29 hrs. del 28 de julio del 2002. Recurso de amparo promovido por R. P. L. Y otra contra la Municipalidad de Santa Cruz.

## **RESOLUCIONES Y OFICIOS DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA**

Procuraduría General de la República. Oficio No. C-059-2002 dirigido al Presidente Ejecutivo del Instituto Nacional de Vivienda y urbanismo el 25 de febrero del 2002.

Procuraduría General de la República, oficio No. C-023-98 dirigido al Departamento de Expropiaciones del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados el 13 de febrero de 1998.

Procuraduría General de la República, Informe a la Sala Constitucional. Acción de constitucionalidad expediente 01-004119-0007-CO promueve el Defensor de los Habitantes de la República contra el Decreto Ejecutivo 29415 del 28 de marzo del año 2000.