

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: ÁREAS DESTINADAS AL DEMANIO PÚBLICO

INTRODUCCIÓN: A lo largo del presente informe, se incorpora una breve recopilación normativa y jurisprudencial, sobre los bienes demaniales en procesos de fraccionamiento urbano. A los efectos se incorporan las regulaciones que se encuentran en la Ley de Planificación Urbana, donde resalta la demanialidad de los bienes consignados en los mapas oficiales. Por último, se anexan diversos extractos jurisprudenciales donde se analiza la naturaleza jurídica y el carácter público de este tipo de bienes.

Índice de contenido

1. Normativa.....	2
a. Ley de Planificación Urbana.....	2
2. Jurisprudencia.....	3
a. Obligación del fraccionador de destinar al uso público áreas destinadas a vías públicas, parques y facilidades comunales....	3
b. Imposibilidad de cambiar destino de parque urbano.....	7
c. Imposibilidad de existencia de derechos adquiridos sobre bienes demaniales.....	11
d. Naturaleza de los caminos públicos.....	16

DESARROLLO:

1. Normativa

a. Ley de Planificación Urbana¹

Artículo 40.- (*)

Todo fraccionador de terrenos situados fuera del cuadrante de las ciudades y 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 los dos conceptos últimos 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 al respecto dictadas por el INVU. No obstante lo anterior, la suma de los terrenos que deben cederse para vías públicas, parques y facilidades comunales no excederá de un cuarenta y cinco por ciento de la superficie total del terreno a fraccionar o urbanizar. Asimismo se exceptúa de la obligación a ceder áreas para parques y facilidades comunales a los simples fraccionamientos de parcelas en áreas previamente urbanizadas, a criterio del INVU.

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; 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.

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 u otra facilidad compensatoria, cuando de ello se obtengan un mayor beneficio para la comunidad, previa consulta al INVU.

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Hecha excepción de los derechos de vía para carreteras que han de cederse al Estado, conforme a lo antes dispuesto, las demás áreas de uso público deberán ser traspasadas a favor del dominio municipal. No obstante la Municipalidad podrá autorizar que determinadas porciones sean transferidas directamente a las entidades estatales encargadas de establecer en las mismas los servicios o facilidades de su respectiva competencia, en concordancia con lo previsto en el párrafo inmediato anterior.

(*) El presente artículo ha sido reformado mediante Ley No 4971 de 28 de abril de 1972

(*) Las frases "dictadas por el INVU" y "a criterio del INVU" en el párrafo primero, y "el INVU" y "previa consulta al INVU" del párrafo tercero, ambos del presente artículo han sido declaradas inconstitucionales mediante Voto No. 4205-96. BJ# 172 de 10 de setiembre de 1996.

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 se apruebe la cesión y se dispone entregar dicho bien a ese mismo destino.

2. Jurisprudencia

a. Obligación del fraccionador de destinar al uso público áreas destinadas a vías públicas, parques y facilidades comunales

[SALA CONSTITUCIONAL]²

“El artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana establece que todo fraccionador de terrenos situados fuera del cuadrante de las ciudades y 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 los dos conceptos últimos 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 al respecto. Establece esa norma que no menos de una tercera parte del área representada por el porcentaje fijado será aplicado indefectiblemente al uso de parque, pero reservando en primer término de ese tercio el o los espacios necesarios para campo o campos de juego 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 un principio proponga el fraccionador o urbanizador o luego en su defecto los adquirentes de lotes, pero que en todo caso ha de definir la Municipalidad. Y dice además que:

“Las áreas aprovechables en facilidades comunales sólo podrán eliminarse o reducirse a cambio de alguna mejora u otra facilidad compensatoria, cuando de ello se obtenga un mayor beneficio para la comunidad. Hecha excepción de los derechos de vía para carreteras que han de cederse al Estado, conforme a lo antes dispuesto, las demás áreas de uso público deberán ser traspasadas a favor del dominio municipal. No obstante la Municipalidad podrá autorizar que determinadas porciones sean transferidas directamente a las entidades estatales encargadas de establecer en las mismas los servicios o facilidades de su respectiva competencia, en concordancia con lo previsto en el párrafo inmediato anterior.”

La determinación acerca si un determinado terreno se constituye legalmente en “área comunal” es un asunto que no compete dilucidar en esta jurisdicción; sin embargo, en la especie la Municipalidad recurrida informa que según consta en sus archivos al lote al que se refiere se le dio ese destino, de manera que debe entenderse

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

que se trata de un bien de dominio público, con las características propias de este régimen.

- El ordinal de cita establece que las áreas aprovechables en facilidades comunales sólo podrán eliminarse o reducirse a cambio de alguna mejora u otra facilidad compensatoria, cuando de ello se obtenga un mayor beneficio para la comunidad, temática sobre la cual se pronunció esta Sala en la sentencia número 2001-08220 de las quince horas con cuarenta y ocho minutos del catorce de agosto del dos mil uno, que por su importancia se cita textualmente:

"...la autonomía municipal que tiene rango constitucional, de manera alguna puede servir para vaciar de contenido otros derechos fundamentales de igual rango y potencia, precisamente por ello la acción municipal no puede ir en pro de la utilización de zonas que la ley, en desarrollo del derecho constitucional de gozar de un ambiente sano y equilibrado, ha garantizado a los vecinos del cantón. La municipalidad podrá con sus recursos -recursos de todos los vecinos del cantón- adquirir terrenos para construir bibliotecas públicas, escuelas, etc. ; terrenos que gozarán de las características del demanio público, sin embargo, no podrá convertir las zonas destinadas al descanso y disfrute de una determinada comunidad -y que han sido costeadas por ésta- en obras que no sean facilidades comunales en el más estricto sentido del término pues, además, éstas obras no podrán tener dimensiones que priven a la comunidad de áreas verdes para esparcimiento y descanso.

II.- En el voto de esta Sala n.4332-2000, se indicó con relación con el tema que nos ocupa, en lo conducente, lo siguiente:

-El artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana dispone que "-No menos de una tercera de una tercera parte del área representada por el porcentaje fijado conforme al párrafo anterior, será aplicada indefectiblemente al uso del 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

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

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 de 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-.

III.- En el caso que nos ocupa no se logró acreditar ante esta Sala que la municipalidad haya cedido -por donación- el dominio de los inmuebles que refiere la gestionante en su recurso, y en razón de que esos inmuebles hay construcciones que han venido utilizando la corporación local , la Sala estima procedente indicar que la comuna local puede a través de convenios, permitir la utilización de esas construcciones por grupos que beneficien a la comunidad, a los que de manera alguna podrá traspasarle el dominio de los referidos inmuebles que solo podrán ser desafectados por ley , a condición de que la ley que los desafecte compense a la comunidad la pérdida del espacio con otro similar, requisito con el que deberá cumplir la municipalidad en las aquellas áreas que planea desafectar y para lo que -según informó bajo juramento la autoridad accionada-, ha enviado a la Asamblea Legislativa los

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

proyectos de ley correspondientes; el proceder contrario produciría un vicio que se enfrentaría el orden constitucional, lo que puede ser declarado por esta Sala a través del proceso establecido al efecto por los interesados."

El amparado acude en amparo de tutela constitucional, alegando que la Municipalidad de Tres Ríos, sin mediar documento alguno, le autorizó a él y a otras personas construir su vivienda en un lote aledaño a la Urbanización Montufar, pero después de trece años de vivir en el lugar pretende desalojarlos. Esa afirmación es refutada por el ente municipal recurrido, cuyo Alcalde informa bajo fe de juramento que el lote al que se refiere el recurrente forma parte del área comunal de esa Urbanización, pero que mediante Acuerdo tomado por el Concejo Municipal en mil novecientos noventa y cuatro se autorizó al Comité de Bienestar Social de San Juan para que construyera casitas pequeñas, con el fin de albergar temporalmente o de por vida a parejas de ancianos o bien a hombres o mujeres solos que además de tener avanzada edad, tengan una pensión de estado, empresa privada o del régimen no contributivo. En esa oportunidad, el Concejo estableció expresamente los requisitos con los cuales debían cumplir las personas que habitarían en el Albergue, de manera que ante denuncia recibida sosteniendo que se ha dado un destino distinto al autorizado es que la Municipalidad decidió intervenir el lugar, entregando la administración del Albergue a la Asociación de Desarrollo Integral de San Juan de la Unión, en forma temporal. En consecuencia, se concluye que por parte de la Municipalidad recurrida no se ha realizado gestión alguna con la intención de desalojar al recurrente, hecho que unido a la aceptación del señor Serrano Siles en cuanto a que él no cuenta con documento alguno que acredite su derecho sobre el inmueble en el que habita y a la afirmación del Alcalde Municipal de que se trata de un área comunal, permite concluir a la Sala que no se ha lesionado ni amenazado ilegítimamente con lesionar ningún derecho fundamental del amparado, tornándose forzosa la desestimatoria de este recurso. Lo anterior, no sin antes advertir a la autoridad accionada que debe tomar nota de lo indicado por esta Sala sobre la utilización de zonas destinadas a "área comunal" y la forma para proceder a su desafectación. (Sobre el tema pueden consultarse además las sentencias número 3068-94 de las diez horas treinta minutos del veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y cuatro; la número 5720-97 a las dieciocho horas doce minutos del diecisiete de septiembre de mil novecientos noventa y siete y la número 2725-94 de las quince horas con dieciocho minutos del nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro.)"

b. Imposibilidad de cambiar destino de parque urbano

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]³

"III.- NATURALEZA DEL TERRENO OBJETO DE CONTROVERSIAS: El punto principal de la impugnación del acuerdo municipal, es la naturaleza de "parque" o de "zona de seguridad" que la Municipalidad y el recurrente, respectivamente, quieren darle al lote en disputa. Ante todo, conviene aclarar que la Sala Constitucional en su sentencia N°13615-04, dejó en manos de las autoridades administrativas, y en su caso, de las judiciales ordinarias, esa definición y determinación. Considera este Tribunal que la naturaleza del predio es de parque, con base en los informes municipales que constan en autos, en consecuencia, provisto de la condición de demanialidad, y por ende protegido por los atributos de inalienabilidad, imprescriptibilidad y no susceptible de adquirirse derechos por parte de los particulares. De acuerdo con el artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana, todo urbanizador debe ceder gratuitamente al uso público, áreas destinadas a parques y facilidades comunales, y el lote en discusión, fue marcado en planos como "parque". El Tribunal Constitucional en su sentencia No. 5977-93, de las 15:45 horas del 16 de noviembre de 1993, manifestó que: "El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por 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 destinados a un uso público y 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 esos 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 sustituye 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 ". En este caso, el hecho de que hayan usado el terreno como vía de acceso vehicular a diversas casas por más de doce años, no les da el derecho de propiedad ni mucho menos a la constitución de una servidumbre, precisamente porque como se indicó, son bienes inembargables, imprescriptibles e inalienables, por lo que la Municipalidad tiene la potestad de actuar y ejecutar por sí misma, su recuperación, sin necesidad de recurrir a los tribunales, ni

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

siquiera por la vía interdictal, permaneciendo dicha competencia indefinida en el tiempo en tanto estén afectos al dominio público.

IV.- DECLARACIÓN JURADA : La declaración jurada del Ingeniero Murillo Bolaños, visible a folio 126, no tiene ningún efecto legal, porque no existe una norma jurídica en nuestro ordenamiento jurídico, escrita o no escrita, que le permita por ese medio a él o a cualquier otra persona, cambiarle la naturaleza a un terreno, en este caso de dominio público, ni su destino: parque. Lo contrario, llevaría a permitir que cualquier profesional o funcionario, varíe las características de un bien demanial, cuando simplemente lo estima conveniente, para su beneficio o de un tercero. En autos no consta que el plano H-807542-89, haya sido corregido y por otra parte, tampoco indica el profesional las razones de hecho y de derecho que sustentarían tal modificación. El ingeniero Murillo Bolaños no puede alterar la vocación de un lote, con una simple nota o razón en el plano; por el principio de paralelismo de las formas, si fue entregado al servicio público como bien de dominio público, su fin sólo puede ser cambiado por ley, y no mediante la declaración jurada de un particular. Reitera este Tribunal que los bienes de dominio público no pueden de ninguna manera ser cedidos, arrendados, gravados, transformados, ni utilizados para un fin distinto al que fueron sometidos, ni aún cuando también se trate de un uso público, ni ejercerse sobre ellas ningún otro derecho de carácter privado que desvirtúe la naturaleza pública que les asiste por ley. Como lo ha indicado nuestra Sala Constitucional en múltiples ocasiones: "... las áreas reservadas a parque son terrenos públicos, cuya existencia se debe al uso al que están destinados, en beneficio de toda la población nacional. Por ello, no es constitucionalmente válido, en condiciones normales, impedir el acceso a tales áreas a ningún habitante, sin perjuicio de la posibilidad y en algunos casos, deber de cercar el terreno para evitar que los usuarios corran riesgos o que el patrimonio público sea depredado ..." (Sentencia 9932-01 del 26 de setiembre del 2001).

V.- En virtud de su propia naturaleza y vocación legal, las zonas que se dedican a parque, deben siempre estar a la libre disposición y disfrute de todos los habitantes de nuestro país, para el fin público que fueron concebidas, razón por la que, los actos que tiendan a desvirtuar su esencia, a todas luces devienen en ilegales. En este caso, el recurrente alega que es una zona de seguridad, con lo cual, en el fondo lo pretendido es utilizarlo como vía cómoda de acceso automotor a casas de habitación. Sin embargo, tal y como ha sostenido la Municipalidad de Heredia, el tránsito de vehículos por esa franja le estaría modificando la finalidad para la cual fue creada, lo que no encuentra fundamento en la ley. Se insiste en que las áreas dedicadas a parques son bienes de dominio

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

público, afectos por ende al servicio del interés general que cumplen; la esencia de un parque no viene dada por el uso que las personas le den al mismo, sino por voluntad expresa del legislador y por la afectación que se hizo al autorizar y recibir la Urbanización por parte de las autoridades administrativas, y el hecho de que al margen del ordenamiento jurídico se le dé un uso privado como servidumbre de paso, no varía lo anterior. El terreno nació como parque, y así está consignado en el Registro y en el Plano Catastrado H-807542-89, y una simple razón de un Ingeniero no puede modificar su vocación pública. La Ley de Planificación Urbana, N°4240 del 15 de noviembre de 1968, en su artículo 44, párrafo primero 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 y puede prescindirse de su inscripción en el Registro de la Propiedad, si consta en el Mapa Oficial", y aclara el numeral 45 de la misma Ley que: "Los inmuebles a que se refiere el artículo anterior, podrán ser transferidos a otro uso público, conforme a las determinaciones del Plan Regulador; mas si tuvieren destino señalado en la ley, el cambio deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa".

VI.- CIERRE PARCIAL DEL PARQUE: Es obvio que por ser un parque, de libre disposición y disfrute de todos los habitantes, no puede estar cerrado totalmente. En este caso, la Municipalidad no clausuró por completo su acceso, sino que colocó una malla con un portón, que permite el ingreso de peatones, mas no de automotores, lo que es totalmente acorde con el destino del lote. El cierre de la zona es entonces proporcional, parcial, y en aras de proteger la seguridad e integridad de las personas que la utilizan, ya que el tránsito de vehículos pone además en peligro a quienes transitan por ese lugar.

VII.- ORDEN SANITARIA DEL MINISTERIO DE SALUD: El Ministerio de Salud, oficio UPAH-RCN-802-04, en virtud de un mecanismo ilegal que lo induce a error, parte de un hecho falso, cual es que la zona en disputa es un área de seguridad, sólo porque así lo consignó el Ingeniero Murillo en su declaración jurada. A partir de ahí, surge un procedimiento administrativo que termina rechazando las gestiones del ente municipal. Sin embargo, como se indicó anteriormente, según el plano catastrado es un parque, cuya naturaleza jurídica no puede ser cambiada por una simple razón, en el supuesto de que realmente se hubiera consignado. Además, el Ministerio de Salud, no tiene competencia para conocer materia urbanística, y determinar la finalidad jurídica de un bien demanial, todo lo cual, corresponde a la Municipalidad.

VIII- REVOCACIÓN DEL PERMISO DE USO: La utilización del terreno por tanto tiempo sin que la Municipalidad se opusiera, a lo sumo, otorgó un título en precario, no un verdadero derecho subjetivo, y puede ser revocado

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

en cualquier momento, siempre que no se haga de forma intempestiva, aspecto que en el caso concreto, ya fue resuelto por la Sala Constitucional en voto 13615-04, que ordenó al Gobierno Local la apertura de la malla para que los vecinos pudieran por una única vez, sacar los carros de sus cocheras. Los posibles daños y perjuicios que puedan resultar de la actuación intempestiva de la Administración, no pueden ser conocidos por este Tribunal, quién actúa aquí sólo como jerarca impropio, y el tema corresponde definirse en la vía jurisdiccional. IX.- NATURALEZA DE LAS ALAMEDAS: Las alamedas son exclusivas para el tránsito peatonal, y por seguridad, en ellas no pueden transitar automotores, ni utilizarse como estacionamiento (artículo 4 del Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones), lo que ha sido reiterado por la Sala Constitucional en una serie de pronunciamientos, al indicar que: "... los dueños de las propiedades colindantes con las alamedas no les asiste el derecho alguno para cambiarles el destino ". Específicamente, en la sentencia del Tribunal Constitucional No. 6464-97 de las 4:45 horas del 8 de octubre de 1997 se expresó: "... las propias recurrentes reconocen que sus casas de habitación se encuentran dentro de una alameda, que, por definición legal, es únicamente para tránsito peatonal, de modo que de antemano, al adquirir sus viviendas, conocían las limitaciones de las mismas. Si por tolerancia de las autoridades municipales, durante algún tiempo tuvieron salida en vehículo por un terreno público y ahora éste les es cerrado, lo procedente es discutirlo en la sede contencioso administrativa. (...) Los terrenos públicos son inalienables e imprescriptibles, de modo que sobre esa franja no podrían alegar derechos adquiridos, pero sí pueden reclamar judicialmente la constitución de una servidumbre de paso o bien, si se ha consolidado o no esa salida como un camino público, pero ello deben plantearlo y discutirlo en la jurisdicción ordinaria y no en esta instancia ". Por lo tanto, lo procedente es el cierre de las alamedas al tránsito vehicular, lo que lógicamente no abarca las unidades de socorro en caso de emergencia (ambulancias, carros de bomberos, patrullas, etc.), y así lo ha dispuesto en muchas ocasiones la Municipalidad de Heredia. El cumplimiento y ejecución de los acuerdos del gobierno local en ese sentido, escapan a la competencia de este Tribunal."

c. Imposibilidad de existencia de derechos adquiridos sobre bienes demaniales

[TRIBUNAL SEGUNDO CIVIL]⁴

"XII.- En resumen, se concuerda con el a quo en el sentido de que, para los efectos únicamente de resolver este caso, la franja

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

de terreno objeto de análisis es un bien demanial, dada la situación fáctica probada en autos en relación con ella. Esa naturaleza se desprende de lo establecido en la siguiente normativa legal vigente: artículo 261 del Código Civil, que señala que "Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público." El artículo 7 de la Ley de Construcciones al disponer que " Todo terreno que en los planos existentes de la Municipalidad, o en el Archivo de la Dirección General de Obras Públicas, o el de la Dirección General de Caminos, o en el Catastro, o en cualquier otro archivo museo o biblioteca pública, aparezca como vía pública, se presumirá que tiene la calidad de tal, salvo prueba plena en contrario, que deberá rendir aquel que afirme que el terreno en cuestión es de propiedad particular o pretenda tener algún derecho exclusivo a su uso. Mientras no se pronuncie sentencia ejecutoria que así lo declare, nadie podrá impedir o estorbar el uso público del terreno de que se trate." Artículo 1 de la Ley de Planificación Urbana, en cuanto establece que para los fines de dicha ley se entiende que "Fraccionamiento, es la división de cualquier predio con el fin de vender, traspasar, negociar, repartir, explotar o utilizar en forma separada, las parcelas resultantes." ; "Urbanización, es el fraccionamiento y habilitación de un terreno para fines urbanos, mediante apertura de calles y provisión de servicios." ; "Mapa Oficial, es el plano o conjunto de planos en que se indica con exactitud la posición de los trazados de las vías públicas y áreas a reservar para usos y servicios comunales." Artículo 32 ibídem, en cuanto señala que "El Reglamento de Fraccionamiento y Urbanización, al puntualizar las condiciones municipales para permitir fraccionamientos, urbanizaciones o ambas operaciones, entre otros requisitos, incluirá los correspondientes al acceso a vía pública, a lotificación y amanzanamiento y a la cesión de áreas para uso público;..." . Artículo 33 de la misma Ley, al referir que "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..." El ordinal 40 de dicha Ley, que establece que "Todo fraccionador de terrenos situados fuera del cuadrante de las ciudades y todo urbanizador cederá gratuitamente al uso público tanto las áreas destinadas a vías como las correspondientes a parques y facilidades comunales..." Y el artículo 44 ibídem, en cuanto señala que "El dominio municipal sobre las áreas de calles, plazas, jardines, parques u otros espacios abiertos de uso público general, se constituye por ese

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

mismo uso y puede prescindirse de su inscripción en el Registro de la Propiedad, si consta en el Mapa Oficial...” Por otro lado está el artículo 32 de la Ley General de Caminos Públicos, en cuanto estipula que “Nadie tendrá derecho a cerrar parcial o totalmente o estrechar, cercando o edificando, caminos o calles entregados por ley o de hecho al servicio público o al de propietario o vecinos de una localidad, salvo que proceda en virtud de resolución judicial dictada en expediente tramitado con intervención de representantes del Estado o de la municipalidad respectiva o por derechos adquiridos conforme a leyes anteriores a la presente o a las disposiciones de esta ley...” Cabe mencionar que los citados artículos 7 de la Ley de Construcciones, 44 párrafo primero de la Ley de Planificación Urbana, y 32 y 33 de la Ley General de Caminos Públicos, fueron objeto de una acción de inconstitucionalidad por supuestamente resultar contrarios a los artículos 33, 39 y 45 de la Constitución Política. Sin embargo la Sala Constitucional declaró sin lugar la respectiva acción, señalando, en lo que interesa, lo siguiente: “ X.- CONCLUSIONES GENERALES.- Con fundamento en todo lo expuesto, es criterio de la Sala que las normas que se impugnan no son inconstitucionales, porque el régimen especial de protección de los bienes públicos entiende que la naturaleza demanial de las vías públicas se presume, y excluye cualquier otra posesión que se pretenda, solo y solamente, cuando la respectiva administración cuente con prueba fehaciente de su titularidad sobre el inmueble de que se trate, como lo pueden ser, a manera de ejemplo, la inscripción en el Registro Público de la Propiedad Inmueble; el traspaso, sea a título gratuito u oneroso, otorgado en escritura pública pero no inscrito; el registro del inmueble incorporado a la vía pública en catastros municipales o nacionales, o en mapas oficiales respaldado por actos administrativos que declaran la afectación, como por ejemplo los acuerdos municipales que tienen por aprobada y recibida oficialmente una urbanización o fraccionamiento; o la existencia de una ley afectando a un bien o a un conjunto de bienes determinados al uso público, lo que implicaría que se deba tramitar la adquisición administrativa de los inmuebles, o en su lugar, disponer la respectiva expropiación; y todo lo anterior, sin perjuicio, desde luego, de lo que pueda resolverse en la vía jurisdiccional plena. Y lo ya dicho, porque no es posible interpretar que el dominio público se crea por decisión unilateral de la Administración, con prescindencia de la voluntad del propietario y menos cuando el inmueble está inscrito en el Registro Público de la Propiedad Inmueble, si no ha mediado de previo, un acto de entrega voluntario, que se pueda ser probado por la Administración por cualquier medio; o si no ha mediado previa indemnización, si se trata de adquirir el inmueble por la

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

vía forzosa, tal y como lo señala el artículo 45 constitucional." (Voto N° 3145 de las 9:27 horas del 28 de junio de 1996). Pues bien, en este caso está probado que la finca matrícula número 9.696 del Partido de San José ha venido siendo objeto de fraccionamiento por los diversos propietarios que ha tenido a través de los años, incluyendo a la actora, para efectos de urbanizarla. Que tales propietarios, a fin de lograr ese cometido, destinaron al uso público, como calle pública, la franja de terreno en cuestión, quedando reflejada dicha situación en los diversos planos de los lotes segregados que tales dueños, incluyendo la aquí actora, han mandado a confeccionar y catastrar al efecto. También está probado que la Municipalidad de Coronado aprobó el fraccionamiento en dichas condiciones, lo que denota que de hecho tuvo por recibida la franja de terreno disputada como calle pública, pues de lo contrario no hubiera visado el plano que consta a folio 943, en donde claramente se indica, en un sello de dicho ente que aparece al margen inferior izquierdo del documento, que se aprueba el "fraccionamiento" que consta en el plano y se cita el artículo 33 de la Ley de Planificación Urbana. Como si eso no fuera suficiente, consta que el fraccionamiento en general de la finca indicada ya la citada Municipalidad lo había aprobado desde antes, en donde se aprecia la existencia de la citada franja de terreno como calle pública, lo que consta en el plano del "Anteproyecto" de urbanización de la finca 9.696 que se encuentra debidamente inscrito en el Catastro Nacional, visible a folio 943 del expediente. Se da en la especie entonces uno de los varios supuestos señalados por la Sala Constitucional para presumir, en este caso en concreto, que se está en presencia de una calle pública, consistente en "... el registro del inmueble incorporado a la vía pública en catastros municipales o nacionales, o en mapas oficiales respaldado por actos administrativos que declaran la afectación, como por ejemplo los acuerdos municipales que tienen por aprobada y recibida oficialmente una urbanización o fraccionamiento... ". Como corolario ha de confirmarse entonces el fallo recurrido en cuanto declaró sin lugar la pretensión de la actora Yadira Ponce de reivindicar para sí, como si fuera de su exclusiva propiedad, la tantas veces ya citada franja de terreno en posesión del demandado, de aproximadamente 373 metros cuadrados, por carecer de legitimación y de derecho en esa pretensión. Todo lo anterior sin perjuicio, se advierte, de lo que la actora pueda discutirle al respecto a la Municipalidad de Coronado en relación con ese terreno y su naturaleza jurídica, pues aquí no se prejuzga sobre esas cuestiones. La alusión a la existencia de calle pública que aquí se hace es únicamente para resolver el litigio existente entre la actora y el demandado, en donde la primera pretende excluir al segundo de cualquier uso

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

sobre la franja en disputa, como si fuera de su exclusiva propiedad, lo que en principio no es así por lo ya ampliamente explicado. Por último cabe apuntar que el apoderado apelante de la actora, licenciado Alvarado Flores, dedica gran parte de sus agravios a cuestionar el hecho de que el señor juez a quo no ordenó como prueba para mejor resolver la práctica de un reconocimiento judicial sobre los inmuebles en discusión; y a afirmar que en el fallo recurrido se "retorcieron" las pruebas para llegar a conclusiones totalmente erradas y contradictorias. Respecto a lo primero no hay ningún reproche que hacerle al a quo. Es facultad del juez, y no obligación, ordenar prueba de ese tipo (artículo 331 ibídem). La de reconocimiento judicial sobre los inmuebles fue ofrecida por la actora principalmente para determinar si la franja de terreno a que se acaba de aludir es o no calle pública. Resultaba totalmente innecesaria practicarla porque conforme ha quedado explicado y analizado hay suficiente prueba en el expediente de que sí es calle pública, y además de que está poseída por el demandado, lo que incluso éste aceptó al contestar la demanda. En relación con lo segundo, tampoco hay ningún reproche que hacerle a la sentencia recurrida. Las diversas pruebas recabadas en el expediente, y no solo la de la parte actora, fueron valoradas correctamente, y las conclusiones a que llegó el a quo con base en ellas también están correctas, al menos en lo que hace hasta lo que se ha analizado hasta aquí. El apelante no indica en concreto en qué forma o cómo se "retorcieron" esas pruebas, pues ni siquiera cita el contenido de cada una de ellas que fue supuestamente mal apreciado por el juzgador de primera instancia. En conclusión, esos agravios no son atendibles. XIII.- Pese a todo lo anterior sí ha de revocarse la sentencia apelada en cuanto declaró sin lugar en todas sus partes la demanda instaurada por doña Yadira Ponce. El Tribunal estima que la pretensión de esa acción marcada con la letra "E)" sí es procedente, en la forma que se dirá, en relación con la franja de terreno reputada en este fallo y en el de primera instancia como destinada a calle pública y que está en posesión del demandado. El accionado la tiene cercada y con un portón que impide su libre tránsito por ella, aparentando con ello ante terceros, sin lugar a dudas, que es de su exclusiva propiedad, lo que no es así. El demandado no tiene ningún derecho a ejecutar actos de cerramiento sobre esa franja de terreno. La actora por el contrario sí tiene legitimación y derecho para solicitar del demandado que retire tales signos de cerramiento, por tres razones fundamentales, a pesar de que se haya considerado que la franja está destinada a calle pública, y que por lo tanto no es de su exclusiva propiedad: 1.- porque es una franja de terreno derivada de su finca matrícula número 9.696 del Partido de San José, y no de ningún fundo del

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

accionado, que ella y los anteriores propietarios del inmueble destinaron al uso público o calle pública, y no al uso exclusivo y particular del demandado, por lo cual la actora debe asegurarle a la Municipalidad de Coronado, como fraccionadora para urbanizar que es de su finca mencionada, el pleno goce de esa franja de terreno en tal condición, lo que no podría hacer si el accionado la tiene cerrada como en efecto la tiene. 2.- Porque el resto de su citada finca número 9.696, conforme aparece en el Anexo N° 1 visible a folio 920 del informe pericial rendido en autos, colinda al Norte con esa franja de terreno detentada y poseída por el demandado, y al existir ese cerramiento, se ve imposibilitada de hacer uso de esa franja de terreno como calle pública que es, en el momento y las veces que quiera, a lo que indudablemente tiene derecho. Y 3.- , porque ya al demandado en un juicio interdictal establecido al efecto, en el cual resultó vencido, se le había ordenado que eliminara ese cerramiento de la franja en disputa, lo que no cumplió, persistiendo hasta la fecha en un ejercicio abusivo del derecho de transitar por esa franja. Por su parte la actora, al eliminarse esos signos de cerramiento puestos por el demandado, tampoco podrá ponerlos, ya que debe asegurar el libre tránsito y acceso del accionado por esa franja de terreno, por ser el fundo de éste enclavado y derivado de la citada finca matrícula número 9.696 (doctrina del artículo 400 del Código Civil). En consecuencia se revocará el fallo apelado, para en su lugar acoger parcialmente la demanda instaurada, en los siguientes términos: se declara y ordena que el demandado Alvaro Fernández Jiménez debe retirar el portón de hierro y el candado, así como cualquier cerca o signo de cerramiento o amojonamiento que haya colocado en la franja de terreno destinada a calle pública, de aproximadamente 373 metros cuadrados, que se extiende de Oeste a Este a partir del lindero Sureste del plano catastrado número SJ-289603-77 correspondiente a otro lote de su propiedad, franja que es la que aparece dibujada en el Anexo 8 del peritaje rendido en autos, visible a folio 925, lo que deberá hacer inmediatamente que esta sentencia adquiera firmeza, bajo el apercibimiento de que si no lo hace la actora podrá hacer el retiro de lo ordenado a su costo, pudiendo además seguirsele causa por desobediencia a la autoridad por tal omisión. Se resuelve así, en contra del accionado, con base en los artículos 22, 297, 309, 317 (aplicado por analogía), 693 y 695 del Código Civil; y 32 y 34 de la Ley General de Caminos Públicos. Al acogerse la demanda, en la forma dicha, se condenará al demandado al pago de ambas costas de esa acción. Numeral 221 del Código Procesal Civil."

d. Naturaleza de los caminos públicos

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]⁵

"IV.- En tratándose de calzadas, deviene imperante proteger el dominio público. Para reforzar lo expuesto, se permite ahora transcribir, lo acordado en el voto número 382-2006 de catorce horas diez minutos del veinticinco de agosto de dos mil seis, en el cual, se decidió en relación con un extremo similar al sometido a conocimiento de este cuerpo colegiado. Ahí se señaló: "(...) III.- Las calles o caminos públicos son bienes de dominio público, por disposición expresa del artículo 5 de la Ley de Construcciones, que dice: "Las vías públicas son inalienables e imprescriptibles y por lo tanto, no podrá constituirse sobre ellas hipoteca, embargo, uso, usufructo ni servidumbre en beneficio de una persona determinada, en los términos del derecho común ..." . Por su parte, los artículos 2 y 28 de la Ley General de Caminos Públicos No. 5060 del 22 de agosto de 1972, respectivamente indican: "Son propiedad del Estado (sic) todos los terrenos ocupados por carreteras y caminos públicos existentes o que se construyan en el futuro. Las Municipalidades tienen la propiedad de las calles de su jurisdicción ..." y "Queda terminantemente prohibido al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y a las Municipalidades otorgar permisos o derechos de ocupación, disfrute, uso o simple posesión del derecho de vía de los caminos públicos o ejercer actos que impliquen en cualquier forma tenencia de los mismos por parte de las personas. Los que ejercieren tales actos sobre terrenos públicos al cuidado del Ministerio de Obras Públicas y Transportes o de las Municipalidades serán desalojados administrativamente por estos dentro de los siguientes quince días contados a partir de la prevención escrita que se efectúe al responsable; todo sin perjuicio de la multa aplicable y del resarcimiento de los daños y perjuicios que se hubieren causado". La Sala Constitucional ha ratificado repetidas veces, el carácter demanial de las calles públicas: "II... Las vías generales de comunicación, sean carreteras nacionales, calles o caminos vecinales, según la clasificación que establece la Ley General de Caminos Públicos, pertenecen al dominio público (artículos 261, 261 y 263 del Código Civil; 4, 5 y 6 de la Ley de Construcciones, 2 y 28 de la Ley General de Caminos Públicos, 44 y 45 de la Ley de Planificación Urbana). "El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres; es decir, afectados por su propia naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial", como lo ha manifestado esta Sala en Sentencia No. 2306-91 de las catorce horas y cinco minutos del seis de noviembre de mil novecientos noventa y uno, considerando IV. Sobre las vías públicas, se dan dos jurisdicciones, la nacional y la municipal, en los términos que se señalan en el artículo 2 de la Ley General de Caminos Públicos y en tratándose de caminos vecinales, la conservación y vigilancia le corresponde al gobierno local. En consecuencia, no existe ninguna duda de la naturaleza demanial de las vías de comunicación..." (voto 846-95 de 14 de febrero de 1995). Cabe apuntar, que los bienes demaniales no se desafectan por su no uso, porque no son susceptibles de prescripción negativa ni de ser adquiridos por los particulares a través de la figura de la usucapión, por lo que, para extraerlos de esa condición y ponerlos en el comercio de los hombres, es necesario una ley o bien un acto administrativo expreso fundado en una norma de rango legal. IV.- El artículo 1 de la Ley General de Caminos Públicos, establece: "Artículo 1.- Para los efectos de la presente Ley, los caminos públicos, según su función -con su correspondiente órgano competente de administración- se clasificarán de la siguiente manera: RED VIAL NACIONAL: Corresponde su administración al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, el cual la definirá según los requisitos que al efecto determine el Poder Ejecutivo, por la vía de acuerdo. Esta red estará constituida por las siguientes clases de caminos públicos: a) Carreteras primarias: red de rutas troncales, para servir a corredores, caracterizados por volúmenes de tránsito relativamente altos y con una alta proporción de viajes internacionales, interprovinciales o de larga distancia. b) Carreteras secundarias: Rutas que conecten cabeceras cantonales importantes -no servidas por carreteras primarias- así como otros centros de población o turismo, que generen una cantidad considerable de viajes interregionales o intercantonales. c) Carreteras terciarias. Rutas que sirven de colectoras del tránsito para las carreteras primarias y secundarias, y que constituyen las vías principales para los viajes dentro de una región, o entre distritos importantes. El Ministerio de Obras Públicas y Transportes designará, dentro de la Red vial nacional, las carreteras de acceso restringido, en las cuales sólo se permitirá el acceso o la salida de vehículos en determinadas intersecciones con otros caminos públicos. También designará las autopistas, que serán carreteras de acceso restringido, de cuatro o más carriles, con o sin isla central divisoria. RED VIAL CANTONAL: Corresponde su administración a las Municipalidades. Estará constituida por los siguientes caminos públicos no incluidos por el Ministerio de Obras Públicas y

Centro de Información Jurídica en Línea

Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica

Transportes dentro de la Red vial nacional: a) Caminos vecinales: Caminos Públicos que suministren acceso directo a fincas y a otras actividades económicas rurales; unen caseríos y poblados con la Red vial nacional, y se caracterizan por tener bajos volúmenes de tránsito y altas proporciones de viajes locales de corta distancia. b) Calles locales: vías públicas incluidas dentro del cuadrante de un área urbana, no clasificadas como travesías urbanas de la Red vial nacional. c) Caminos no clasificados: caminos públicos no clasificados dentro de las categorías descritas anteriormente, tales como caminos de herradura, sendas veredas, que proporcionan acceso a muy pocos usuarios, quienes sufragarán los costos de mantenimiento y mejoramiento." Debe tenerse en cuenta además, que son propiedad del Estado todos los terrenos ocupados por carreteras y caminos públicos existentes o que se construyan en el futuro, y de las municipalidades las calles de su jurisdicción (artículo 2 de la Ley General de Caminos Públicos). El predio que aquí interesa, no forma parte de la "Red Vial Nacional", por lo que su administración corresponde a la Municipalidad de Cartago, quien resulta competente para disponer su reapertura, a tenor del artículo 33 de la Ley General de Caminos Públicos que además, establece el procedimiento a seguir: "Para la reapertura de la vía, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes o la Municipalidad en caso de calles de su jurisdicción, por sí o a instancia de los funcionarios de caminos o de cualquier persona procederá a levantar una información que hará constar, mediante declaración de tres testigos, mayores de edad, vecinos del lugar y de reconocida buena conducta, que el camino estaba abierto al servicio público o de particulares y desde cuando ha sido estrechada o cerrada e incluirá su informe técnico de la Oficina Correspondiente. Oído el infractor y comprobado en la información que el camino fue cerrado o estrechado sin la debida autorización, o que estuvo al servicio público por más de un año, el Ministerio o la Municipalidad ordenará la reapertura en un plazo perentorio no mayor de tres días y en rebeldía del obligado, ejecutará por su cuenta la orden ...".

FUENTES CITADAS:

- 1 Ley Número 4240. Costa Rica, 15 de noviembre de 1968.
- 2 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 7022-2004, de las dieciseis horas con dieciocho minutos del veintinueve de junio de dos mil cuatro.
- 3 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Resolución No. 351-2005, de las once horas con cuarenta minutos del cinco de agosto de dos mil cinco.
- 4 TRIBUNAL SEGUNDO CIVIL. SECCIÓN SEGUNDA. Resolución No. 120-2006, de las nueve horas con cincuenta minutos del veintinueve de setiembre de dos mil seis.
- 5 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Resolución No. 77-2007, de las catorce horas con cuarenta minutos del quince de febrero de dos mil siete.