

Informe de Investigación

Título: CORREDOR BIOLÓGICO.

Rama del Derecho: Derecho Ambiental	Descriptor: Protección del ambiente
Tipo de investigación: Compuesta	Palabras clave: Corredor Biológico, Concepto
Fuentes: Doctrina, Jurisprudencia	Fecha de elaboración: 09/2009

Índice de contenido de la Investigación

1 Resumen.....	1
2 Doctrina.....	1
a)Concepto de Corredor Biológico.....	1
b)El corredor Biológico como una modalidad de las servidumbres ecológicas.....	2
Modalidades de servidumbres ecológicas.....	4
3 Jurisprudencia.....	5
a)Competencia Urbano-ambiental para resolver este tipo de casos.....	5

1 Resumen

2 Doctrina

a)Concepto de Corredor Biológico.

[BARQUERO VARGAS]¹

“Podemos partir el análisis señalando la siguiente definición de corredor biológico: “El término “corredores” fue usado por primera vez con un sentido biológico por Simpson en 1936, en el estudio de dispersión entre continentes; los registros paleontológicos son una prueba del valor de estos corredores intercontinentales.

Sin embargo, los corredores concebidos en la actualidad para reservas naturales son considerablemente diferentes. Ya en 1949 Lopold indicaba que “muchos animales, por razones desconocidas, no parecen prosperar como poblaciones separadas”, pero fue Preston en 1962, quien recomienda por primera vez corredores entre reservas”.

Es necesario para entender la figura desde una óptica jurídica, contar con una visión elemental de tipo biológica, es decir que para comprender correctamente la figura debemos contar con la idea que sólo adquirimos si echamos mano de otras ramas del saber, de esta forma es que podemos afirmar, que se ha demostrado que una especie, si se mantiene aislada no prospera, pero si por el contrario, si se conectan sus distintos hábitats los resultados son muy gratificantes.

“Los corredores deben permitir el incremento en tamaño y aumentar las probabilidades de supervivencia de las poblaciones más pequeñas. Aún si el tamaño fuese adecuado, la población debe beneficiarse co la reconolización que permiten los corredores conforme se pierden individuos locales, además de reducir depresiones poblacionales debidas a la consanguinidad.”

Es claro que el beneficio que obtenemos con el establecimiento de corredores biológicos es más que notorio, no sólo en materia de biodiversidad, sino en cuanto la conservación y el desarrollo sostenible.

Evidentemente que entre más diversidad biológica logremos conservar mayor será la cantidad de personas que querrán conocer sobre el proyecto y en igual número serán los que quieran experimentarlo de cerca.

Es importante citar al Licenciado Agustín Atmetlla Cruz quién se refiere sobre el concepto de los correodre biológicos:

“Algunas modalidades de servidumbres ecológicas son: 1. Corredores biológicos: Mediante corredores biológicos es podible unir dos zonas protegidas, tales como dos parques nacionales o un parque nacional y una reserva biológica. En estos casos el empleo de servidumbres evitar tener que adquirir los terrenos o que se etengan que expropiar, por parte del Estado. En esto casos es posible negociar con los propietarios un precio por la servidumbre, lo cual beneficia al prpietario ya que sigue siendo dueño d la finca. Así, además de tener un ingreso por la servidumbre...”

b)El corredor Biologico como una modalidad de las servidumbres ecológicas

[ATMETLLA CRUZ]²

“Partamos de una gran verdad: los árboles, los bosques, las plantas y los suelos, tienen dueños. Sea que, gran parte del medio ambiente, del que dependen todas las especies vivientes, tiene

dueños.

¿ Por qué ? La respuesta es muy simple: Ni las plantas, ni los árboles existen separados de la tierra, que hoy en la totalidad del territorio nacional, en Costa Rica, puede ser del Estado o puede ser de particulares. No existe tal cosa como terrenos sin dueño, ya que por ley se eliminaron los llamados terrenos baldíos, convirtiéndolos en propiedad del Estado.

Entonces, cuando hablamos de conservar un bosque que no nos pertenece, estamos hablando de la conservación de un bosque de alguien y es importante conocer si tenemos derecho a reclamar esa conservación y mediante qué instrumentos legales.

En los casos en que el dueño de los bosques es el Estado, sean o no éstos de dominio público, su conservación se logra mediante la ejecución y aplicación de las normas jurídicas existentes. En estos casos se requiere de voluntad política y de una estricta vigilancia por parte no sólo de las autoridades, sino también - y en una gran medida - de los ciudadanos, que en definitiva son los beneficiarios de su conservación.

El resto de los árboles y bosques pertenecen a ciudadanos particulares, en cuyos inmuebles están ubicados.

Su conservación depende de la simple voluntad de estos dueños, salvo las limitaciones que impone la ley. Estas limitaciones, sin embargo, deben de ser generales, obligando de igual manera a todos los ciudadanos que se encuentren en las mismas circunstancias y no pueden ser tan severas, al extremo de impedir todo uso del inmueble según lo ha declarado la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Su conservación puede también depender de la expropiación de los inmuebles por parte del Estado, con lo que los terrenos dejarían de ser propiedad privada, eliminándose todo uso de los mismos, debiendo incurrir además al Estado en un enorme gasto. Otra alternativa son las servidumbres ecológicas.

Por medio de servidumbres los propietarios de terrenos en los que existan o se quieran recuperar recursos naturales pueden voluntariamente imponer limitaciones al uso futuro de sus inmuebles o parte de ellos, con el fin de conservar dichos recursos, sin que ello impida la dedicación del inmueble a otros usos productivos tradicionales. Inclusive hoy en día, se están descubriendo muchos usos rentables naturales - no tradicionales - de bosques primarios y secundarios.

Algunos de estos propietarios podrán imponer tales limitaciones por creer en la conservación y querer proteger así un predio para el futuro.

Otros lo harán, en virtud de un pago convenido para ese efecto y que podrá hacerse por adelantado, al otorgarse la servidumbre o bien, mediante mensualidades o anualidades según sea el acuerdo entre las partes.

Otros lo harán para elevar el valor de la totalidad de su inmueble.

[...]

Modalidades de servidumbres ecológicas

1. Corredores biológicos: Mediante corredores biológicos es posible unir dos zonas protegidas,

tales como dos parques nacionales o un parque nacional y una reserva biológica. En estos casos el empleo de servidumbres evita tener que adquirir los terrenos o que se tengan que expropiar, por parte del Estado. En estos casos es posible negociar con los propietarios un precio por la servidumbre, lo cual beneficia al propietario ya que sigue siendo dueño de la finca. Así, además de tener un ingreso por la servidumbre, el propietario puede seguir produciendo, siempre y cuando respete las limitaciones impuestas por la servidumbre.

2. Parches de bosques: Existen pequeños bosques que podrían denominarse " parches de bosques ", a los cuales el Estado, ocupado de proyectos más grandes, no puede destinar recursos. Sin embargo, su conservación es importante. En estos casos también pueden ser útiles las servidumbres.

3. Senderos ecológicos: Hay un tipo de turista al que en lenguaje popular se le llama " mochileros ".

Los " mochileros " gustan de largas caminatas, a veces de varios días por zonas de bosque natural, ya que son fervientes admiradores de la naturaleza. Los propietarios de inmuebles aptos para un sendero ecológico pueden ponerse de acuerdo otorgándose servidumbres recíprocas, que en este caso serían conjuntamente, servidumbres de paso y ecológicas, con restricciones para proteger el área. Lo anterior permitiría cobrar un derecho de paso a los "mochileros" o a agencias de turismo. A la vez los propietarios podrían coordinar la actividad con servicios de guías y/o el alquiler de pequeños refugios que permitan a esos turistas pasar la noche, conjuntamente con la venta a éstos de frutas u otros alimentos. Todo ésto puede generar un ingreso adicional a los propietarios de esos inmuebles sin menoscabo de la producción en el resto del inmueble.

4. Bellezas escénicas atractivas para el turismo: Cada vez hay en el país más actividad turística que depende de las bellezas naturales de determinadas zonas. Ocurre sin embargo que no siempre los inmuebles en que se ubican esas bellezas naturales pertenecen a quienes se dedican a la actividad turística, ya que generalmente los dueños son más bien finqueros, cuya ganancia no depende del turismo. En estos casos, puede ser muy útil también la servidumbre, ya que los empresarios turísticos o la comunidad misma que se beneficia con la afluencia de turistas, pueden pagar al propietario del inmueble para que mantenga intacta la belleza natural del lugar, acordándose alguna modalidad de pago, mensual o anual o un sólo pago en efectivo. Ello nuevamente, reduce el costo que implicaría adquirir el inmueble, mientras que permite al propietario beneficiarse de manera adicional y la vez seguir siendo dueño del inmueble y continuar produciendo en el resto o en parte del inmueble. Aún la zona limitada del inmueble puede dedicarse a ciertos usos acordes con las limitaciones impuestas.

5. Quintas ecológicas: Cuando se adquiere una quinta o una vivienda en una zona de gran belleza natural, rodeada de bosques y paisajes naturales, nunca se tiene la seguridad de que el lugar vaya a permanecer igual. Nuevamente, resulta que las bellezas generalmente están ubicadas en inmuebles ajenos y su permanencia depende de los actuales o futuros propietarios. En estos casos es también útil el pago por la conservación a los dueños de los recursos, a fin de que mediante servidumbres, éstos impongan limitaciones al uso de sus inmuebles haciendo, mediante las mismas, posible esa conservación. Tales servidumbres también pueden imponerse sin mediar pago alguno, sea a cambio de servidumbres recíprocas, entre varios propietarios de quintas o fincas



donde existen recursos naturales que en su totalidad dan una gran belleza al lugar, beneficiando a todos.

6. Condominios y urbanizaciones ecológicas:

Lo mismo que en el caso anterior, mediante servidumbres puede crearse la seguridad de que una zona se va a conservar invariable, garantizando a los adquirentes de condominios o urbanizaciones el disfrute del ambiente y belleza natural que rodea a sus viviendas.

7. Conservación para los descendientes del propietario: En otros casos el propietario de un inmueble, por propia convicción, cree en conservar los recursos naturales existentes en su propiedad, para el propio disfrute y el de sus descendientes. Sin embargo, teme que sus hijos, luego de heredar el inmueble, por falta de madurez, den poca importancia a estos recursos y dispongan de ellos, teniendo luego que lamentar ese hecho. En estos casos también puede ser útil la servidumbre, que los obligará a conservar el recurso mientras conserven el inmueble haciendo trascender esa obligación a cualesquiera nuevos propietarios del inmueble.

3 Jurisprudencia

a) Competencia Urbano-ambiental para resolver este tipo de casos

[TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO]³

Extracto de la sentencia:

Resolución: N° 175-2009

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. II CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSÉ. Goicoechea, a las quince horas cuarenta minutos del treinta de enero del dos mil nueve.

“ VI II).- DERECHO URBANÍSTICO PARTE DEL DERECHO AMBIENTAL: El ambiente sano y equilibrado que garantiza el Derecho de la Constitución incluye la materia urbanística, encomendada a nivel local a las municipalidades (artículo 169 de la Constitución Política , 15 y siguientes de la Ley de Planificación Urbana). En este sentido se pronunció nuestro máximo Tribunal Constitucional al indicar: “Como las dos caras de una misma moneda: el ambiente natural y el ambiente urbano. Es así como se pretende un ambiente más humano, es decir, un ambiente que no sólo sea sano y ecológicamente equilibrado, sino también como un referente simbólico y



dador de identidad nacional, regional o local. A sí, el derecho fundamental a tener un ambiente sano y ecológicamente equilibrado -desarrollado ampliamente por la jurisprudencia constitucional- comprenderá, tanto sus partes naturales, como sus partes artificiales, entendiéndose por tales, el hábitat humano, lo construido por el hombre, sea, lo urbano, de manera que se mantengan libres de toda contaminación, tanto por los efectos y repercusiones que puede tener en la salud de las personas y demás seres vivos, como por el valor intrínseco del ambiente ." (Voto 2003-03656-el destacado no es del original) . La inclusión de lo urbano como vertiente del Derecho ambiental, también puede encontrarse en un reciente precedente de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en que señaló, en lo de interés, lo siguiente : " la noción de propiedad se amalgama de manera plena y perfecta con el derecho constitucional al medio ambiente, que con igual intensidad y jerarquía, proclama el cuerpo constitucional en su precepto 50. Por ello no es difícil inferir la regulación urbanística como intermedia entre propiedad y ambiente, pues al fin y al cabo, es el anverso gris, ordenatorio y edificativo de esta última materia. Ambiente y urbanismo se constituyen así en áreas del Derecho que con su rol limitante, delimitan el contorno preciso del derecho de propiedad, es decir, su contenido esencial. (Res. 000507-F-04. Sin duda alguna, a la par de las normas que exigen la conservación y protección de los recursos naturales, están las necesidades de las diferentes actividades económicas que demandan el uso y la explotación de bienes ambientales, lo que normalmente ocurre con el proceso de desarrollo urbano. Dentro de este marco, surge la obligación de poner atención al desarrollo urbano sostenible, de manera que, se garanticen las necesidades de los municipios a los que los gobiernos municipales deben procurarles un ambiente sano y ecológicamente equilibrado que les otorgue bienestar. Existe un innegable interés nacional, coincidente con el local, en que los ayuntamientos ejerzan pronta y oportunamente su poder de policía en relación con las normas de protección del entorno natural (zonas de protección, belleza natural, paisajística, biodiversidad, etc) y urbano (usos de suelo, coeficientes de edificabilidad, fachadas, patrimonio arquitectónico, etc). Debe tenerse presente que, la inscripción del Derecho Urbanístico como vertiente del Derecho Ambiental tiene consecuencias importantísimas en tanto le otorga al primero un indiscutible rango constitucional, consiguientemente, la inactividad de los gobiernos locales en materia ambiental, involucra la lesión a un derecho fundamental (en similar sentido de este mismo Tribunal vid votos 815-2008, y 83-2008, entre otros). Las disposiciones legales que, en desarrollo del orden constitucional otorgan competencia en materia urbano-ambiental a las municipalidades, son abundantes. En este sentido y, sin ánimo de elaborar una lista taxativa, pueden citarse los artículos 29 de la Ley de Biodiversidad, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 68, 69, 70 , 72, 73 de la Ley Orgánica del Ambiente, entre otras muchas disposiciones normativas, que amalgaman lo urbano como parte del derecho ambiental el que tiene un componente verde (biodiversidad) y otro gris (proceso urbanizador). La posibilidad de imponer medidas cautelares y sanciones administrativas a los proyectistas que afecten el ambiente, está prevista en el artículo 99 de la Ley Orgánica del Ambiente que encomienda a la "Administración Pública " (incluido el gobierno local) el dictado -sin más trámite-, tanto de medidas protectoras -principio precautorio- como sanciones definitivas -que requieren del cumplimiento de los postulados del debido proceso-. De especial interés resulta lo dispuesto por el numeral f) de esa disposición normativa, en que se faculta, entre otras, a la Administración municipal para ordenar la "... cancelación parcial, total, permanente o temporal, de los permisos, las patentes, los locales o las empresas que provocan la denuncia, el acto o el hecho contaminante o destructivo" (el destacado no es del original). Deben tener presente los distintos Concejos Municipales que, las potestades de imperio son irrenunciables, intransmisibles e imprescriptibles y de obligado ejercicio (artículo 66 de la LGAP). Tratándose de medidas cautelares -con previsión constitucional en el numeral 41- éstas pueden ser ordenadas antes, durante o en el curso de un procedimiento administrativo. El nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo, aplicable a los procedimientos administrativos desarrollados en sede municipal, al tenor de lo establecido en el numeral 9 de la Ley General de la Administración Pública , contiene



una amplia gama de medidas cautelares de tipo conservativas, anticipativas, innovativas etc. y con su previsión el legislador ha buscado evitar que "...se produzcan graves daños o perjuicios, actuales o potenciales...". Ahora bien, las características de instrumentalidad, provisionalidad y proporcionalidad de las medidas cautelares (artículo 22 del mismo cuerpo normativo), obligan al Tribunal a indicar que, es necesario que la medida se complemente con un procedimiento ordinario, sea para determinar si se han respetado o no las normas urbanísticas o los alcances de la licencia otorgada, o para declarar en sede administrativa la nulidad de un visado o permiso que se extendió en contravención con las normas urbano-ambientales. La adopción de medidas cautelares, sin un procedimiento administrativo que le sirva de sustento, desnaturaliza la justicia cautelar, en tanto la convierte en una sanción anticipada, sin el cumplimiento del debido proceso legal. En el procedimiento administrativo que instauran los gobiernos locales deben cumplirse, -a cabalidad-, los postulados del debido proceso y, el término del procedimiento supone la extinción de la medida cautelar, pues ella carece de existencia independiente, dada su instrumentalidad.

X) - DISTINCIÓN ENTRE SIMPLES FRACCIONAMIENTOS Y FRACCIONAMIENTO Y URBANIZACIÓN : El fraccionamiento, es la división de un predio con la finalidad de introducirlo al comercio de los hombres, lo que supone, tal y como lo debe constatar cada gobierno local al otorgar el visado correspondiente, que el mismo se ajuste, en cuanto a tamaño y características, a las disposiciones urbanísticas vigentes, en especial, al Plan Regulador del suelo local -si lo hubiere- así como a la normativa de desarrollo y demás leyes especiales de orden público. El fraccionamiento que la ley denomina como "simple", no incluye un proceso de habilitación urbana para el uso y disfrute de las parcelas resultantes de ese fraccionamiento y ello es así porque el legislador parte de que en estos, los fundos cuentan con accesos y áreas verdes producto de un desarrollo urbanístico anterior. Es por este motivo que el artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana dispone: "(...) Asimismo se exceptúa de la obligación de ceder áreas para parques y facilidades comunales a los simples fraccionamientos de parcelas en áreas previamente urbanizadas ..." (el destacado no es del original). Cuando una determinada área se encuentra previamente urbanizada, los adquirentes de las parcelas fraccionadas cuentan con acceso a los fundos, parques y facilidades comunales y es que no debe perderse de vista que ello hace parte de su derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (artículo 50 constitucional). Por este motivo -se reitera- el legislador no ha estimado necesario exigir en el caso del fraccionamiento "simple" con desarrollo urbanístico, mayores dotaciones de tierra por motivos de interés social. El visado para fraccionamientos simples, por su poca trascendencia, suele otorgarse a un funcionario (v.gr . Ingeniero Municipal) diverso de aquél al que se encomiendan los visados "complejos" (v. gr. Concejo Municipal, comisiones de urbanismo, etc), careciendo el primero de competencia para autorizar un visado diverso; ello en el caso de que las normas urbanísticas hagan tal distinción. Ahora bien, al fraccionamiento que hace parte del proceso urbanizador y que conlleva una habilitación de los fundos, por vez primera, para fines urbanos, debe proveerse de calles, áreas verdes y parques, así como de los servicios necesarios para su uso y disfrute. En este segundo supuesto, estamos ante un proceso complejo de fraccionamiento y urbanización que introduce limitaciones a la propiedad privada por razón de urbanismo (artículo 22 de la Ley de Planificación Urbana), las que el Tribunal Constitucional ha señalado son totalmente conformes con el Derecho de la Constitución (voto N° 5097-93 de las 10:24 hrs del 15 de octubre de 1993). El proyecto residencial o de fraccionamiento que llamaremos "complejo", se encuentra previsto en el numeral 40 de la Ley de Planificación Urbana que, en lo conducente, dispone: " Todo fraccionador de terrenos (...) y todo urbanizador cederá gratuitamente al uso público tanto las áreas destinadas a vías como las correspondientes a parques y facilidades comunales; lo que fijará por los dos conceptos últimos se determinará en el respectivo reglamento, mediante la fijación de porcentajes, del área total a fraccionar o urbanizar, que podrá 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. 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. (...). La obligación del urbanizador de dotar las parcelas fraccionadas de accesos, zonas verdes, parques, vías públicas, le obliga a acatar las disposiciones urbanas que establecen estándares mínimos en cuanto a espacio, calidad, cantidad y demás requisitos exigidos por ley y los reglamentos de desarrollo en cuanto a esas áreas. El gobierno local tiene que ejercer oportunamente su poder de policía, garantizando a los vecinos del cantón, que las obras se realizarán de la forma que las normas urbanísticas lo indican y con las condiciones que aquellas disponen. Basta que un parcelamiento requiera obras para habilitar el ingreso y brindar servicios diversos a algunos de esos fundos , para sostener que no existe un “ simple fraccionamiento ” , sino un proyecto residencial que debe, en consecuencia, cumplir con todos los requisitos señalados. Los proyectos residenciales urbanos sólo pueden habilitar el ingreso a los fundos a través de vías públicas que deben tener las dimensiones y exigencias de la Ley General de Caminos Públicos y, el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, a falta, -en este ultimo caso- de disposiciones concretas en las normas locales. Ninguno de los órganos municipales tiene competencia para autorizar un proyecto en el que las habilitaciones a los fundos se hace mediante “servidumbres agrícolas adoquinadas ” , “servidumbres agrícolas” o “simples servidumbres”, puesto que ellas son figuras propias del Derecho Privado y no del régimen urbanístico residencial que se rige por las normas y principios del Derecho Público. La Sala Constitucional en el voto N° 03964-2001 de las 16:26 horas del quince de mayo de 2001 señaló sobre este extremo lo siguiente: “...las obras de construcción que se han realizado, no han tenido en cuenta el interés del fundo enclavado, al que más bien han perjudicado directamente, lo que significa que las intenciones de las obras, son otras. Precisamente, añade la Sala, la de fraccionar y urbanizar las tierras sin las cargas comunales y por ello la tolerancia municipal incide directamente sobre los derechos del municipio y el respeto de la legislación vigente y aplicable. Consecuentemente, la Sala estima que la causa jurídica de la constitución de la servidumbre es espuria, puesto que en el fondo, lo que se ha pretendido es darle una salida habilitante de lotes que se pueden negociar, pero fuera del ordenamiento jurídico (...) la Sala llega a la conclusión de que aquella zona se ha preparado para que los propietarios de los predios involucrados, tanto fundos dominantes como sirvientes, puedan segregare lotes y levantar construcciones lo que facilitaría, a mediano plazo, la construcción de un complejo residencial similar al que existe sobre la calle aledaña en la misma zona. La valoración de la prueba, a la luz de las reglas de la sana crítica, permite concluir que con la propuesta del proyecto, se pretenden lograr dos objetivos, como ya se dijo: habilitar un lote enclavado, por la ruta más compleja y cara desde el punto de vista económico , y permitir la habilitación de las fincas con fines urbanísticos, pero sin cumplir con los requisitos legales establecidos para tal fin y con grave afectación al bosque que ya había regenerado en la zona y al corredor biológico del mono titi . Las obras alteran el sistema del suelo y potencian la contaminación del mar, riqueza natural de todas las generaciones, que no puede irrespetarse sobre la base de un uso del derecho de propiedad, que por no ajustarse a las normales legales correspondientes resulta abusivo” (los destacados no son del original). Sobre la competencia municipal para habilitar proyectos urbanísticos mediante servidumbres y, las responsabilidades de los funcionarios públicos que actúan a contrapelo de las normas urbanísticas, en esa misma sentencia la Sala expresó: “VI.- Competencia Municipal : Como ya se dijo en el considerando IV de esta sentencia, no es de estricto resorte del gobierno municipal, otorgar permiso para la constitución de servidumbres, mucho menos cuando se hace a contrapelo de las normas jurídicas que ese Concejo juró observar y cumplir fielmente . Porque es importante resaltar que entre las normas que regulan la materia del gobierno comunal, no se encuentran las de intervenir en las relaciones de índole privada, con la sola finalidad de que los derechos económicos de los propietarios de fundos , tengan acceso a una calle de dudosa naturaleza, con el fin de fraccionar sus terrenos. En cambio, lo que sí corresponde a la corporación



local -y es evidente que omitió en el caso concreto- es verificar que el desarrollo local se haga de acuerdo con la normativa que rigen la materia del ordenamiento territorial y la protección del medio ambiente, lo que hace parte de la administración de los intereses y servicios locales de la comunidad, como lo dispone expresamente el artículo 169 de la Constitución Política . En virtud de que el Cantón de Aguirre en un distrito urbano, según la calificación que en aplicación de la Ley de Planificación Urbana ha certificado la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y carece de plan regulador, la intervención de otros entes públicos en razón de su especialidad es esencial, a los efectos de obtener una aplicación racional de las normas de ordenamiento urbano. Ello es así, por que no todos los terrenos que adquieren los particulares son aptos para urbanizar o para construir y el dominio sobre ellos no es ilimitado como parecen entenderlo dos de los coaccionados que se preocupan únicamente por el valor de mercado de sus tierras y la posibilidad de disponer sin límite sobre ellas. Los administrados deben atender en su territorio el uso del suelo y tener presente que por imperio del Derecho de la Constitución la utilización de los recursos no puede ser irrazonable. El visado municipal es requisito esencial para la inscripción de un plano en el Catastro Nacional y para su inscripción registral y ha sido previsto para garantizar que las segregaciones y urbanizaciones que se produzcan sean conformes con las leyes de orden público y las normas reguladoras locales, pero en todo caso, al menos con lo que dispone la Ley en sentido genérico. La función de la municipalidad en materia de control urbanístico y ambiental, como ya se dijo, debe ser siempre en clara defensa de los intereses locales, los de la comunidad, que en el criterio de la Sala, en este caso concreto, coinciden plenamente con los intereses nacionales , según lo que ha manifestado la Oficina de la Sub -Regional Aguirre-Parrita del Área de Conservación Pacífico Central del Ministerio del Ambiente y Energía (folio 161), razón por la que no podía esa Municipalidad, dejar de verificar que los permisos constitutivos de servidumbre y constructivos que otorga, se ajusten a esas normas de orden público . Esta función, de conformidad con lo actuado en el expediente, fue inobservada por los Regidores Municipales que autorizaron el permiso que viene examinándose, Acuerdo No. 1 adoptado en la Sesión Ordinaria número 94 del 6 de setiembre de 1999, copia del cual está agregado al folio 61. Todo esto implica una grave desaplicación de los deberes de los Regidores Municipales, que podrían haber resuelto expresamente en contra de las disposiciones legales vigentes, por lo que la Sala estima, además de declarar con lugar el recurso de amparo, como se dirá, que en cuanto a los integrantes del Concejo Municipal y el Alcalde Municipal en funciones a la fecha del Acuerdo, quien pudiendo vetar el Acuerdo no lo hizo, se deben testimoniar piezas para ante el Ministerio Público, para que se investigue si sus conductas son o no constitutivas de infracciones de tipo penal.” (los destacados son propios). Como se ha venido indicando, el visado municipal es requisito esencial para la inscripción de un plano en el Catastro Nacional y para su inscripción registral (artículos 33 y 34 de la Ley de Planificación Urbana) y, su validez depende, además del cumplimiento de las normas urbanísticas aplicables, que el mismo haya sido extendido por el funcionario u órgano competente, según las regulaciones indicadas. El visado municipal, no se concede o deniega por la administración municipal de manera discrecional, sino en forma reglada, en consecuencia, si se cumple con los requisitos exigidos, éste no podrá ser denegado. El visado otorga un derecho subjetivo a quien lo obtuvo y, no es posible volver contra ese derecho, como no sea acudiendo a los procedimientos legales de supresión de un acto declarativo de derechos subjetivos, tal y como se analizará de seguido . X).- **DE LAS VÍAS PARA ANULAR UN ACTO ADMINISTRATIVO DECLARATORIO DE DERECHOS EN SEDE MUNICIPAL:** En material municipal, la declaratoria de nulidad de un acto administrativo firme que le ha otorgado un derecho al administrado, puede producirse de dos formas: a) a instancia de un tercero “ interesado” (“cualquiera” 173 de la Constitución Política), a través de la presentación del recurso extraordinario de revisión tal como lo prevén los numerales 157 y 163 del Código Municipal o; b) volviendo el gobierno local contra aquél acto suyo anterior, declaratorio de derechos subjetivos. En el primer supuesto, según se pretenda la nulidad de un acto administrativo emitido por el Concejo Municipal, por el Alcalde o, por



un funcionario dependiente de aquél , deben observare los plazos establecidos para uno u otro supuesto (5 y 10 años). En relación con la tramitación de este recurso extraordinario, esta misma sección, en el voto 219-2007 indicó : “ ... Este Tribunal estima que , en este caso , el articulante ha presentado un " recurso extraordinario de revisión ". (...) En esta ocasión , estamos ante un procedimiento recursivo especial de nulidad presentado por el administrado , el que no requiere del dictamen de la Procuraduría General de la República , ni del procedimiento regulado en el numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública , puesto que para solicitar la nulidad de los actos municipales por la vía recursiva hay una norma especial que establece un plazo de diez años con tal propósito . V).- Una correcta hermenéutica nos lleva a afirmar que por la vía del recurso de revisión no se requiere , ni de un procedimiento administrativo previo , ni del dictamen vinculante de la Procuraduría General de la República , los que solo se exigen - según se dijo supra- cuando la administración de oficio vuelve contra un acto suyo que ha declarado derechos subjetivos . En este sentido debe tenerse presente que el numeral 162 de la Ley General de la Administración Pública establece : "El recurso administrativo bien fundado por un motivo existente de legalidad , hará obligatoria la anulación del acto ". Esa disposición no hace diferenciación alguna por tipos de actos , consiguientemente , el Tribunal no puede diferenciar donde la ley no lo hace y por ello concluye que , la nulidad -de cualquier acto - puede obtenerse por la vía recursiva , siempre y cuando se cumpla con los recaudos que exige el debido proceso ” . También es posible –según se adelantó- que el Concejo Municipal, en su condición de jerarca supremo, se disponga a anular de oficio actos administrativos favorables para el administrado (v.gr . visados, permisos constructivos, etc) , en tanto estima exhiben vicios de nulidad. Al respecto existen dos posibilidades, desarrolladas de manera diáfana por la Sala Constitucional , entre otras, en el voto 02-005854-0007-C0 en que señaló: “...La regla general es que la administración pública respectiva no puede anular un acto declaratorio de derechos para el administrado, siendo las excepciones la anulación o revisión de oficio y la revocación. Para ese efecto, la administración pública, como principio general, debe acudir, en calidad de parte actora y previa declaratoria de lesividad del acto a los intereses públicos, económicos o de otra índole, al proceso de lesividad (artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa) , el cual se ha entendido, tradicionalmente, como una garantía para los administrados. Sobre este particular, este Tribunal Constitucional en el Voto No. 897-98 del 11 de febrero de 1998 señaló que “... a la Administración le está vedado suprimir por su propia acción aquellos actos que haya emitido confiri e ndo 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 al emanar otro contrario al primero, en menoscabo de derechos subjetivos, está desconociendo estos derechos, que a través del primer acto había concedido, sea por error o por cualquier otro motivo. Ello implica que la única vía que el Estado tiene para eliminar un acto suyo del ordenamiento es el proceso de jurisdiccional de lesividad , pues este proceso está concebido como una garantía procesal a favor del administrado, o bien, 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 de la Contraloría General de la República y de la Procuraduría General de la República (como una garantía más a favor del administrado) 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, las ha omitido del todo o en parte... el principio de los actos propios determina como efecto de dicha irregularidad la invalidez del acto.”. A tenor del numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública , un ente u órgano público bien puede anular en vía administrativa un acto declaratorio de derechos para el administrado pero lesivo para los intereses públicos o patrimoniales de la primera, sin necesidad de recurrir al proceso contencioso administrativo de lesividad normado en los artículos



10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (proceso en el cual la parte actora es una administración pública que impugna un acto propio favorable para el administrado pero lesivo para ella) cuando el mismo este viciado de una nulidad absoluta evidente y manifiesta. La nulidad absoluta evidente y manifiesta debe ser dictaminada, previa y favorablemente, por la Procuraduría o la Contraloría Generales de la República —acto preparatorio del acto anulatorio final—. Le corresponderá a la Contraloría cuando la nulidad verse sobre actos administrativos relacionados directamente con el proceso presupuestario o la contratación administrativa (Hacienda Pública). Ese dictamen es indispensable, a tal punto que esta Sala en el Voto No. 1563-91 de las 15 hrs. del 14 de agosto de 1991 estimó que “... Es evidente, entonces, que a partir de la vigencia de la Ley General de la Administración Pública , la competencia de anular en sede administrativa solamente puede ser admitida si se cumple con el deber de allegar un criterio experto y externo al órgano que va a dictar el acto final.”. Se trata de un dictamen de carácter vinculante —del que no puede apartarse el órgano o ente consultante—, puesto que, el ordinal 2° de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República establece que es de acatamiento obligatorio, a través del cual se ejerce una suerte de control previo o preventivo de legalidad, en cuanto debe anteceder el acto final del procedimiento ordinario incoado para decretar la anulación oficiosa, que no riñe con ninguno de los grados de autonomía administrativa, por ser manifestación específica de la potestad de control inherente a la dirección intersubjetiva o tutela administrativa. Resulta lógico que tal dictamen debe ser favorable a la pretensión anulatoria de la administración consultante, y sobre todo que constate, positivamente, la gravedad y entidad de los vicios que justifican el ejercicio de la potestad de revisión o anulación oficiosa. La Administración pública respectiva está inhibida por el ordenamiento infraconstitucional de determinar cuándo hay una nulidad evidente y manifiesta, puesto que, ese extremo le está reservado al órgano técnico-jurídico y consultivo denominado Procuraduría General de la República, como órgano desconcentrado del Ministerio de Justicia. En los supuestos en que el dictamen debe ser vertido por la Contraloría General de la República, también, tiene naturaleza vinculante en virtud de lo dispuesto en artículo 4°, párrafo in fine, de su Ley Orgánica No. 7428 del 7 de septiembre de 1994.

XI .- LA NULIDAD EVIDENTE Y MANIFIESTA COMO PRESUPUESTO QUE HABILITA A LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS PARA EJERCER SU POTESTAD DE ANULACIÓN OFICIOSA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES PARA EL ADMINISTRADO. No cualquier grado de invalidez o nulidad autoriza a un ente u órgano público para decretar la anulación oficiosa de un acto administrativo declaratorio de derechos para un administrado, dado que, el ordenamiento jurídico administrativo exige que concurren ciertas características o connotaciones específicas y agravadas que la califiquen. La nulidad que justifica la revisión de oficio debe tener tal trascendencia y magnitud que debe ser, a tenor de lo establecido en el numeral 173, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública , “evidente y manifiesta”. Lo evidente y manifiesto es lo que resulta patente, notorio, ostensible, palpable, claro, cierto y que no ofrece ningún margen de duda o que no requiere de un proceso o esfuerzo dialéctico o lógico de verificación para descubrirlo, precisamente, por su índole grosera y grave. En tal sentido, basta confrontar el acto administrativo con la norma legal o reglamentaria que le dan cobertura para arribar a tal conclusión, sin necesidad de hermenéutica o exégesis ninguna. Es menester agregar que el numeral 173 de la Ley General de la Administración Pública no crea una suerte de bipartición de las nulidades absolutas, siendo algunas de ellas simples y otras evidentes y manifiestas, sino lo que trata de propiciar es que en el supuesto de las segundas sea innecesario o prescindible el análisis profundo y experto del juez contencioso-administrativo para facilitar su revisión en vía administrativa.

XII .- LA NECESIDAD DE INCOAR UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ORDINARIO PARA LA REVISIÓN O ANULACIÓN DE OFICIO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS FAVORABLES PARA EL ADMINISTRADO . La administración pública respectiva —autora del acto que se pretende anular o revisar—, de previo a la declaratoria de nulidad, debe abrir un procedimiento administrativo ordinario en el que se deben observar los principios y las garantías del debido



proceso y de la defensa (artículo 173, párrafo 3°, de la Ley General de la Administración Pública), la justificación de observar ese procedimiento está en que el acto final puede suprimir un derecho subjetivo del administrado (artículo 308 ibidem). Durante la sustanciación del procedimiento ordinario, resulta indispensable recabar el dictamen de la Procuraduría o de la Contraloría siendo un acto de trámite del mismo. Tal y como se indicó supra , el dictamen debe pronunciarse, expresamente, sobre el carácter absoluto, manifiesto y evidente de la nulidad (artículo 173, párrafo 4°, de la Ley General de la Administración Pública). Si el dictamen de la Procuraduría o de la Contraloría Generales de la República es desfavorable, en el sentido que la nulidad absoluta del acto administrativo no es evidente y manifiesta, la respectiva administración pública se verá impedida, legalmente, para anular el acto en vía administrativa y tendrá que acudir, irremisiblemente, al proceso ordinario contencioso administrativo de lesividad . El dictamen de los dos órganos consultivos citados es vinculante para la administración respectiva en cuanto al carácter evidente y manifiesto de la nulidad. Sobre este punto, el artículo 183, párrafo 1°, de la Ley General de la Administración Pública preceptúa que “Fuera de los casos previstos en el artículo 173, la administración no podrá anular de oficio los actos declaratorios de derechos a favor del administrado y para obtener su eliminación deberá recurrir al contencioso de lesividad previsto en los artículos 10 y 35 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ”. XIII .- CONSECUENCIAS JURÍDICAS DE LA INOBSERVANCIA DE LOS RECAUDOS FORMALES Y SUSTANCIALES DEL ORDINAL 173 DE LA LEY GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA . La revisión oficiosa o anulación con quebranto de los requisitos legales referidos en los considerandos precedentes “sea por omisión de las formalidades previstas o por no ser la nulidad absoluta evidente y manifiesta” (v. gr. que el dictamen sea desfavorable, que no se recabó el dictamen o que no se abrió un procedimiento administrativo ordinario) es absolutamente nula y hace responsable por los daños y perjuicios provocados tanto a la administración pública como al funcionario (artículo 173, párrafo 6°, ibidem).”

ADVERTENCIA: El Centro de Información Jurídica en Línea (CIJUL en Línea) está inscrito en la Universidad de Costa Rica como un proyecto de acción social, cuya actividad es de extensión docente y en esta línea de trabajo responde a las consultas que hacen sus usuarios elaborando informes de investigación que son recopilaciones de información jurisprudencial, normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final de cada documento. Los textos transcritos son responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan el pensamiento del Centro. CIJUL en Línea, dentro del marco normativo de los usos según el artículo 9 inciso 2 del Convenio de Berna, realiza citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley N° 6683 (Ley de Derechos de Autor y Conexos); reproduce libremente las constituciones, leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de la Ley N° 6683. Para tener acceso a los servicios que brinda el CIJUL en Línea, el usuario(a) declara expresamente que conoce y acepta las restricciones existentes sobre el uso de las obras ofrecidas por el CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y la digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

FUENTES CITADAS

- 1 BARQUERO VARGAS. El proyecto de Corredor Biológico Mesoamericano y la aplicación de un modelo de desarrollo sostenible a nivel regional. Tesis para optar por el título de Licenciatura en Derecho. U.C.R. Facultad de Derecho. 2002. pp 57-59.
- 2 ATMETLLA CRUZ, Agustín. Servidumbres ecológicas. Artículo publicado en la revista IVSTITIA No. 68. Año 6, Agosto 1992.
- 3 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. II CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSÉ. Resolución: N° 175-2009. Goicoechea, a las quince horas cuarenta minutos del treinta de enero del dos mil nueve.