



Informe de Investigación

TÍTULO: DERECHO DE PROPIEDAD Y PROPIEDAD URBANÍSTICA

Rama del Derecho: Derecho Civil, Derecho Urbanístico	Descriptor: Derecho de propiedad
Tipo de investigación:	Palabras clave: Derecho de propiedad, propiedad privada, derecho urbanístico, función social de la propiedad, propiedad urbana, planificación urbanística, limitaciones a la propiedad urbanística
Fuentes: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia	Fecha de elaboración: 25/09/201012

Contenido

1. RESUMEN	2
2. DOCTRINA	2
2.1 Derecho de propiedad	2
a) Concepto	2
b) Función social de la propiedad	3
2.2 Propiedad urbanística	5
a) Concepto	5
c) Planificación urbanística	6
2. NORMATIVA	7
2.1 Constitución Política	7
2.2 Normativa internacional	8
2.3 Código Civil	10
2.4 Ley de Planificación Urbana	11
3. JURISPRUDENCIA	13
3.1 Derecho de propiedad	13
3.2 Propiedad urbanística	18



1. RESUMEN

El presente informe contiene una recopilación doctrinaria, normativa y jurisprudencial acerca del derecho de propiedad y su función social que fundamenta el derecho urbanístico y da origen a la propiedad urbana o urbanística. A los efectos se incorporan algunas reseñas doctrinarias, que abordan los principales conceptos del derecho de propiedad, su función social, la propiedad urbanística y su planificación. Posteriormente se hace referencia a las principales disposiciones normativas que regulan estos derechos y la jurisprudencia constitucional relacionada con el derecho de propiedad y la propiedad urbanística.

2. DOCTRINA

2.1 Derecho de propiedad

a) Concepto

[ZELEDÓN ZELEDÓN]¹

“La base de calificación de la propiedad como un derecho sacro que entraña su inviolabilidad obedece a la puesta en práctica –en el plano jurídico- de los principios sobre los cuales cobró vida el movimiento de la revolución francesa. El razonamiento por el cual justificar este doble calificativo proviene de entrelazar una serie de hipótesis iusnaturalistas. El hombre se encuentra en el centro del sistema, su valor supremo es la libertad que en el plano económico se traduce en la posibilidad de ser propietario lo que obliga a declarar al derecho de propiedad como un derecho del hombre, pues le es consustancial, de ahí que el ordenamiento jurídico debe cumplir la misión de reconocerlo y tutelarlos, nunca someterle limitaciones, en cuanto constituye un derecho natural, es decir un derecho que es sagrado e inviolable.”

[PAREJO MERINO]²

“En la técnica jurídica la idea de propiedad sigue siendo la misma que el derecho romano: la situación de máximo poder sobre las cosas, que es ejercida por el titula como miembro de una colectividad y respecto de la cual pueden establecerse derechos o limitaciones a favor de otras personas (derechos reales limitados, servidumbres, limitaciones) o a favor de la colectividad, bien concretas (en cuyo caso podemos hablar de limitaciones de utilidad pública) bien genéricas, en armonía con los valores dominantes en la organización social (en cuyo caso hablamos de limitaciones institucionales).”



[CALVO SAN JOSÉ]³

“La idea de que la propiedad es «el derecho de gozar y disponer de una cosa» supone una atribución de poder a la persona para la satisfacción de sus intereses personales, y dota de sentido a la garantía del contenido esencial del dominio. Otra cosa distinta es que el poder de goce o el poder de disposición puedan ser variados y modificados por las leyes en atención a la función social del bien objeto del dominio o, si se prefiere, que la atribución de estas facultades venga condicionada en aquellos casos en los que el bien tiene una función social que cumplir, de acuerdo con las leyes.”

b) Función social de la propiedad

[DUGUIT]⁴

“La propiedad no es ya en el derecho moderno el derecho intangible, absoluto, que el hombre que posee riqueza tiene sobre ella. Ella es y debe ser; es la condición indispensable de la prosperidad y la grandeza de las sociedades y las doctrinas colectivistas son una vuelta a la barbarie. Pero la propiedad no es un derecho, es una función social. El propietario, es decir, el poseedor de una riqueza tiene, por el hecho de poseer esta riqueza, una función social que cumplir; mientras cumple esta misión sus actos de propietario están protegidos. Si no la cumple o la cumple mal, si por ejemplo no cultiva la tierra, o deja arruinarse su casa, la intervención de los gobernantes es legítima para obligarle a cumplir su función social de propietario, que consiste en asegurar el empleo de las riquezas que posee conforme a su destino”

[BAUDRIT CARRILLO]⁵

“(…) no es algo superpuesto o sobreañadido, sino que surge de la misma naturaleza del dominio; los intereses generales o sociales no contrapuestos a los del propietario en particular”

(…) se califica la finca por razón de su utilidad pública, la cual se superpone y prevalece sobre los intereses particulares, esto han dejado de tener carácter exclusivo y primordial para pasar a coexistir los intereses generales y sociales”.

[CALVO SÁNCHEZ]⁶

“(…) implica la necesidad constante de garantizar la subordinación de los intereses individuales a los de la comunidad en el momento que se manifiesta una situación de conflicto, aunque fuese solo potencialmente”.



[BARNES VAZQUEZ]⁷

"De manera que la propiedad privada, como garantía de las libertades individuales y sociales, es plenamente conciliable con el interés general que exige del titular del derecho como -miembro de la sociedad- la utilización del bien en el sentido que más convenga a la entera colectividad, yendo así más allá de un simple goce no dañino o perjudicial, o por decirlo de otro modo, socialmente neutro, que se limitara a no ejercerlo de una forma antisocial. (...) Es competencia del derecho de propiedad privada no ya proteger exclusivamente en el sentido indicado al dominus, sino de modo singular pretender de éste que, con su actuación, permita el acceso y participación de los demás ciudadanos en la vida económica, en cuanto instrumento de un mayor bienestar social.

Es éste precisamente el sentido que parece adquirir la función social en la propiedad constitucional, (...) Así, el derecho de propiedad constitucional equivale, en definitiva, a un "poder funcional", esto es, a una facultad o poder en favor del sujeto que se justifica y legitima justamente en la medida en que con su ejercicio se garantizan la efectiva autonomía de tales derechos y libertades. (...)

En definitiva, por virtud de la función social, la utilización del bien, su explotación económica, no constituye el objetivo final de la propiedad privada. El rendimiento económico que pueda derivarse del bien ha de contribuir -con una cuota de participación que determinará el legislador- al beneficio social, verdadero fin de la institución."

[CALVO SAN JOSÉ]⁸

"En resumen, y para concluir, aunque la función social va a conformar diferentes estatutos propietarios, no es un elemento que llegue a modificar la estructura interna del derecho de propiedad, sino el elemento que permite construir en torno a un núcleo predeterminado, las variadas formas de la propiedad. En este marco, el contenido esencial responde a un concepto que actúa como elemento unificador del derecho de propiedad, independientemente de su objeto, y representa un contenido genérico (un haz de facultades que puede resumirse en el goce y la disposición) referido al sujeto, mientras, la función social permite delimitar legalmente el alcance concreto de este contenido respecto a determinados bienes, dando origen a una pluralidad de propiedades, cada una de las cuales gozará de un contenido mínimo determinado por la utilidad económica que el bien debe reportar al propietario. Por esta razón la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales, sino que debe incluir igualmente la necesaria



referencia a la función social, entendida no como límite externo a su definición, sino como parte integrante del mismo, por tanto, utilidad individual y función social definen el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes.

La función social desde el punto de vista constitucional, se presenta como síntesis de intereses particulares y sociales, de tal forma que el legislador al determinar los diversos estatutos propietarios debe siempre asegurar la función social, ya que el derecho de propiedad se otorga para satisfacer un interés o utilidad social. El titular de un derecho no ostenta unos poderes ilimitados sobre los bienes de su propiedad, sino tan sólo aquellos que le son concedidos para atender la función social, función social que se descubre, como hemos tenido ocasión de analizar en el capítulo anterior, a través de los límites y limitaciones del derecho.”

2.2 Propiedad urbanística

a) Concepto

[CALVO SAN JOSÉ]⁹

“El urbanismo, en cuanto que supone la ordenación del territorio en su más amplio sentido, da la medida de la notable carga de función social que lleva en sí la propiedad urbanística. (...)Este concepto estatutario de la propiedad urbanística basado en la idea de la función social y en el concepto de Plan, se caracteriza por configurar el dominio del suelo como un derecho planificado y como un derecho funcionalizado. Pero si bien es verdad que el Plan es el centro en torno al cual gira la propiedad urbanística conformando el derecho de propiedad, el contenido del derecho de propiedad urbanística está integrado por facultades de goce y disposición que son absolutamente independientes del Plan en cualquier clase de suelo, y el propietario conserva un ámbito de libertad que, por mínimo que quiera representarse, le es garantizado constitucionalmente. Asimismo la funcionalización del derecho de propiedad del suelo ha de interpretarse en el sentido de que la satisfacción del interés reconocido al propietario debe producirse de tal modo que permita la realización del interés general, lo que quiere decir que la nueva concepción del derecho de propiedad radica en que esta institución no sólo está al servicio de los intereses del propietario (intereses individuales), sino también de otros intereses colectivos los cuales se satisfacen a través de la función social de la propiedad cuya tutela corresponde a la Administración pública. En el supuesto de que el propietario sólo persiga sus intereses individuales olvidándose de los colectivos, podrá ser compelido por la Administración a la satisfacción de la función social e incluso, podrá ser expropiado como sanción por incumplimiento de los deberes ínsitos en el derecho de propiedad”.



c) Planificación urbanística

[DEL POZO CARRASCOSA]¹⁰

“La gestión urbanística comprende las diversas actividades tendentes a concretar las indicaciones del planeamiento sobre los derechos de los particulares que se ven afectados por dicho planeamiento”.

[JINESTA LOBO]¹¹

“La potenciación extrema de la competencia local –por impulso de la legislación y la jurisprudencia constitucional-, en materia de planificación urbana ha provocado una ordenación del territorio completamente fragmentada y desarticulada de los cantones, produciéndose serias asimetrías y contrastes en cuanto a desarrollo urbano de un cantón a otro, las que resultan absolutamente contrarias al principio y derecho a la igualdad proclamado en la constitución, dado que, los derechos fundamentales a la propiedad, a la calidad de vida, a un medio ambiente sano y equilibrado y al bienestar son de titularidad de todos los costarricenses y no, tan solo, de unos vecinos de un cantón, por lo que deben poder ser gozados en similares condiciones en todo el territorio nacional.

(...) A juzgar por la planificación urbanística parcial e incompleta que han efectuado las corporaciones municipales, cabe concluir que carecen de los recursos humanos, técnicos y presupuestarios para una planificación urbanística integral y completa –incluso a nivel de su cantón-, circunstancia de la realidad local costarricense que justifica la nacionalización de esa competencia, puesto que, como lo apunta la propia Sala Constitucional en el Voto 5445-99 de las 14:30 hrs. de 14 de julio de 1999, cuando la entidad local no tenga capacidad presupuestaria, organizativa, real o técnica para cumplir con los servicios o intereses que le compete atender, debe plantearse su transferencia a la esfera nacional o regional, lo mismo cuando la competencia desborda los límites de la circunscripción territorial –asumiendo un carácter multisectorial, regional o nacional.

(...) No obstante, el aspecto, quizá, más polémico y criticable de toda la construcción jurisprudencial lo constituye la defensa, a ultranza, de la competencia exclusivamente local para la planificación urbana, justificada en el prurito de la autonomía municipal. En realidad, antes de los votos de la Sala Constitucional, la LPU localizó la competencia de la



planificación urbanística, sustrayéndola de la órbita nacional, lo que hará el Tribunal Constitucional es asumir como acertado y válido el modelo legislativo referido.

La crítica radica en que, modernamente, la planificación urbana no puede entenderse como una potestad o competencia exclusivamente municipal o local, esta tesis resulta, a todas luces, simplista y reduccionista, además de desfasada históricamente. Probablemente, podría sostenerse esa tesis para aquellas épocas históricas en que el término municipal coincidía, prácticamente, con una metrópoli o ciudad (ayuntamientos), pero no para el desarrollo urbano, económico y social de hoy día.

En efecto, la planificación urbana comprende una serie de aspectos de carácter multisectorial que son de claro e inequívoco interés nacional o respecto de los cuales el Estado y algunos entes descentralizados, funcionalmente o por servicios, tienen competencias concurrentes o compartidas, por lo que exceden lo estrictamente local, así tenemos, por ejemplo, el tema del tratamiento de los desechos sólidos, la protección del ambiente –aguas subterráneas o mantos acuíferos, áreas de conservación, etc.-, el transporte público, la red vial, la protección del patrimonio histórico, arquitectónico, arqueológico y cultural, vivienda popular, etc.. En suma, en materia de planificación urbanística suelen estar involucrados sectores de actividad o función administrativa materialmente homogéneos, sobre los cuales el Estado y algunos entes descentralizados funcionalmente, tienen competencias exclusivas, concurrentes o compartidas, por lo que estimar que debe ser resorte exclusivo de las municipalidades es una posición inflexible y simplista. Desde esta perspectiva, la coordinación inter-administrativa constituirá la clave para evitar roces o discrepancias al enfrentar la obvia concurrencia o pluralidad de intereses de distinto nivel –nacionales, regionales y locales- en materia de ordenación territorial y urbana.”

2. NORMATIVA

2.1 Constitución Política

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



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

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

"Artículo 169.- La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley."

2.2 Normativa internacional

Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución c. 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948

"Artículo 17.-

1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.
2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad."

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aprobada por la Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948

"Artículo XXIII.- Derecho de propiedad.

Toda persona tiene derecho a la propiedad privada correspondiente a las necesidades esenciales de una vida decorosa, que contribuya a mantener la dignidad de la persona y del hogar."

Convención internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965). Aprobada por Ley No. 3844 de 5 de enero de 1967

"Artículo 5.-

En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la



igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes:

(...)

d) Otros derechos civiles, en particular:

(...)

v) El derecho a ser propietario, individualmente y en asociación con otros; (...)"

Convención Americana sobre Derechos Humanos (San José, 1969). Aprobada mediante Ley No. 4534 de 28 de febrero de 1970

"Artículo 21.-

Derecho a la Propiedad Privada

1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social. 2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las formas establecidas por la ley. (...)"

Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que viven (1985). Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 40/144 de 13 de diciembre de 1985

"Artículo 5.-

(...) 2. A reserva de las restricciones que prescriba la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática para proteger la seguridad nacional, la seguridad pública, el orden público, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades de los demás, y sean compatibles con los demás derechos reconocidos en los instrumentos internacionales pertinentes, así como con los enunciados en la presente Declaración, los extranjeros gozarán de los siguientes derechos: (...)

d) El derecho a la propiedad, individualmente y en asociación con otros, con sujeción a la legislación nacional. (...)"



2.3 Código Civil

ARTÍCULO 264.- El dominio o propiedad absoluta sobre una cosa, comprende los derechos:

- 1.- De posesión.
- 2.- De usufructo.
- 3.- De transformación y enajenación.
- 4.- De defensa y exclusión; y
- 5.- De restitución e indemnización.

ARTÍCULO 265- Cuando no corresponden al dueño todos los derechos que comprende el dominio pleno, la propiedad es imperfecta o limitada.

De acuerdo con las disposiciones del régimen de propiedad en condominio, podrán pertenecer a distintos propietarios, los pisos, locales, las oficinas, los estacionamientos o departamentos en que se dividan uno o varios edificios, cuando se trate de construcciones verticales en varios pisos o niveles, o las casas, locales, oficinas y estacionamientos, cuando el desarrollo no sea vertical sino horizontal y, en los casos de urbanizaciones privadas, tanto los lotes en que se divida el terreno como las construcciones que sobre ellos se levanten. En estos casos, cada propietario será el dueño exclusivo de su piso, local, oficina, estacionamiento, casa o lote y será condómino de los bienes afectos al uso común; además, las diferentes figuras podrán combinarse. Los bienes sometidos a este régimen se conocerán como condominios.

Así reformado este párrafo segundo por el artículo 40 de la Ley No. 7933 del 28 de octubre de 1999.

ARTÍCULO 266.- La propiedad y cada uno de los derechos especiales que comprende, no tienen más límites que los admitidos por el propietario y los impuestos por disposiciones de la ley.

ARTÍCULO 267.- Para que la propiedad sobre inmuebles surta todos los efectos legales, es necesario que se halle debidamente inscrita en el Registro General de la Propiedad.

ARTÍCULO 268.- Salvo en los casos exceptuados por la ley, cualquiera limitación de la propiedad sobre inmuebles, debe también, para perjudicar a tercero, estar inscrita en el Registro de la Propiedad.



ARTÍCULO 269.- Cualquiera limitación de la propiedad sobre inmuebles, a favor de una o más personas debe ser temporal y no puede establecerse por más de noventa y nueve años. La limitación no temporal a favor de una persona, hace a ésta condueño de la cosa.

2.4 Ley de Planificación Urbana

Artículo 1º.- Para los fines de esta ley se entenderá que:

Plan Nacional de Desarrollo Urbano, es el conjunto de mapas, gráficos y documentos, que describen la política general de distribución demográfica y usos de la tierra, fomento de la producción, prioridades de desarrollo físico, urbano-regional y coordinación de las inversiones públicas de interés nacional.

Planificación Urbana, es el proceso continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano, tendiente a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad.

Plan Regulador, es el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas.

(...)

Zonificación, es la división de una circunscripción territorial en zonas de uso, para efecto de su desarrollo racional.

Fraccionamiento, es la división de cualquier predio con el fin de vender, traspasar, negociar, repartir, explotar o utilizar en forma separada, las parcelas resultantes; incluye tanto particiones de adjudicación judicial o extrajudicial, localizaciones de derechos indivisos y meras segregaciones en cabeza del mismo dueño, como las situadas en urbanizaciones o construcciones nuevas que interesen al control de la formación y uso urbano de los bienes inmuebles.

Urbanización, es el fraccionamiento y habilitación de un terreno para fines urbanos, mediante apertura de calles y provisión de servicios.

(...)



Renovación Urbana, es el proceso de mejoramiento dirigido a erradicar las zonas de tugurios y rehabilitar las áreas urbanas en decadencia o en estado defectuoso y la conservación de áreas urbanas y la prevención de su deterioro.

(...)

Reglamentos de Desarrollo Urbano, son cuerpos de normas que adoptan las municipalidades con el objeto de hacer efectivo el Plan Regulador.

Área Urbana, es el ámbito territorial de desenvolvimiento de un centro de población.

Distrito Urbano, es la circunscripción territorial administrativa cuya delimitación corresponda al radio de aplicación del respectivo Plan Regulador.

Área Metropolitana, es el conjunto de áreas urbanas correspondientes a distintas jurisdicciones municipales y que al desarrollarse en torno a un centro principal de población, funciona como una sola unidad urbana.

Intensidad de uso, es el grado de aprovechamiento de los terrenos o estructuras, tomando en cuenta: a) Tipo de actividad desarrollada; b) Porcentaje de cobertura y área de piso; c) Densidad de población; y d) Tránsito resultante.

(...)

Artículo 15.- Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor.

Artículo 19.- Cada Municipalidad emitirá y promulgará las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del plan regulador y para la protección de los intereses de la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad.

Artículo 22.- Ninguna de las limitaciones a la propiedad que esta ley establece, como cargas o servidumbres del régimen urbano que son, precisas de inscripción en el Registro Público, ni darán lugar a indemnización alguna, excepto en aquellos casos en que expresamente lo disponga esta ley.



3. JURISPRUDENCIA

3.1 Derecho de propiedad

[SALA CONSTITUCIONAL]¹²

"El primer párrafo proviene de la concepción de que la propiedad es un derecho "natural" indiscutible, inherente a toda persona por el hecho de ser persona, y en nuestra historia constitucional aparece desde el "Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica" o "Pacto de Concordia" del 1 de diciembre de 1821 (artículo 2), se repite con ligeras variantes en la "Ley de Bases y Garantías" del 8 de marzo de 1841, y en las Constituciones del 9 de abril de 1844 (artículos 1, 13 y 14), del 10 de febrero de 1847 (artículo 7), del 27 de diciembre de 1859 (artículo 25), del 15 de abril de 1869 (artículo 24) y del 7 de diciembre de 1871 (artículo 29) que estuvo en vigencia hasta 1943, salvo el breve interregno que significó la aplicación de la Constitución del 8 de junio de 1917, derogada el 3 de setiembre de 1919. El párrafo segundo del actual artículo 45 es el mismo párrafo segundo que se introdujo en los años 1942 y 1943 al artículo 29 de la Constitución de 1871, y se asienta en el social cristianismo del Código Social de Malinas proveniente del sociologismo funcionalista de León Duguit, de principios de este siglo. Se consideró necesario ese segundo párrafo para armonizar el texto anterior sobre propiedad, que predicaba el carácter inviolable de ésta y por tanto era un valladar infranqueable a la intervención del Estado en los mecanismos económicos, con las nuevas corrientes encaminadas a favorecer a las mayorías desposeídas, que a su vez generaron la legislación tutelar propia de esos años, como las llamadas "garantías sociales" y la legislación inquilinaria, principalmente. No sobra agregar que tal reforma constitucional al texto de 1871, que pasó sin alteraciones a la Constitución vigente del 7 de noviembre de 1949, se dictó en época de suspensión de garantías constitucionales, a raíz del cierre de los mercados de exportación por la Segunda Guerra Mundial, y con el apoyo de grandes sectores de la población. Todo para concluir que, en punto a la disciplina constitucional del patrimonio, sólo son admisibles las limitaciones de "interés social" dictadas por "motivos de necesidad pública" con el voto de por lo menos dos tercios del total de diputados, sea por treinta y ocho votos. La exigencia de esa votación calificada se debe a que en la Constitución subyacen y coexisten el orden público político (organización esencial del Estado, de la propiedad y de la familia), el orden público social (intervención del Estado para salvaguardar los intereses de grandes sectores de la población), y más tenuemente, también el orden público económico (la actividad del Estado



encaminada a fomentar el sistema económico prevaleciente). De ahí que sea necesario que las leyes de uno u otro carácter deban adoptarse por una mayoría suficientemente representativa de los diversos sectores que integran la Asamblea, pero sin que la mayoría sea de tal magnitud que produzca un derecho de veto en favor de las minorías parlamentarias.”

[SALA CONSTITUCIONAL]¹³

“IV. EVOLUCION DEL CONCEPTO DE LIMITACION A LA PROPIEDAD PRIVADA. Con fundamento en lo anterior, cabe concluir que no hay posibilidad meramente lógica, de que existan derechos ilimitados, puesto que es la esencia misma del orden jurídico articular un sistema de límites entre las posiciones de todos los sujetos, y un derecho subjetivo ilimitado podría ser causa de la destrucción del orden jurídico, es decir, podría ser incompatible con él. La misión de la Ley no es hacer excepciones a la supuesta ilimitación previa de los derechos fundamentales, sino precisamente diseñarlos y definirlos a efecto de su articulación dentro del concierto social. Esto no es una excepción en el caso de la regulación del derecho de propiedad, creación indiscutible y directa del ordenamiento jurídico. Así, la posición del carácter absoluto de la propiedad, como derecho ilimitado y exclusivo, sólo afectado por motivos de expropiación para construir obras públicas -única limitación admitida en el siglo pasado-, ha sido sustituida por una nueva visión de la propiedad, que sin dejar de estar regulada como un derecho subjetivo, prevé que sus poderes son limitados y que además, está sujeta a deberes y obligaciones. Tales limitaciones al derecho de propiedad son producto del hecho mismo de formar parte de una colectividad, la misma que garantiza ese derecho, pero que lo somete a ciertas regulaciones con la finalidad de alcanzar un disfrute óptimo y armónico de los derechos de todos los individuos y que se caracterizan, como tesis de principio, por no ser indemnizables. En el caso específico del derecho de propiedad, el sistema de limitaciones intrínsecas o internas se refiere al contenido propio o esencial del derecho de propiedad, contenido mínimo que ha sido definido como la facultad de disfrutar y usar el bien para provecho personal en el caso de la propiedad privada, o para utilidad social en el caso de la propiedad pública; y el sistema de limitaciones externas de la propiedad lo conforman las limitaciones de interés social, que son de origen legislativo y de máxima importancia institucional, al requerir para su imposición la aprobación legislativa con mayoría reforzada. Como queda dicho, en principio, por sí mismas y por definición, las limitaciones de interés social impuestas a la propiedad no son indemnizables, por no implicar expropiación, es decir, cuando la propiedad no sufre desmembraciones que hagan desaparecer el derecho. Desde luego que sí implican una carga o deber jurídico -en sentido estricto-, de no hacer, o a lo sumo, de soportar la intromisión del Estado en la propiedad con fines públicos, deber que se agrega a los poderes o facultades del propietario, pero sin desnaturalizarlos o destruirlos. Estas limitaciones deben ser de carácter general, lo que

implica no solamente su destinatario, sino también el supuesto de hecho de aplicación de la misma, ya que cuando se convierten en singulares o concretas podrían equipararse a verdaderas expropiaciones. En este sentido, y como más adelante se explicará, la imposición de limitaciones a la propiedad con fines urbanísticos resulta imprescindible para la convivencia en sociedad, no tratándose de una actividad expropiatoria que requiera de indemnización previa, según los términos exigidos y previstos en el párrafo segundo del artículo 45 de la Constitución Política.

V. DE LA FUNCION SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y SU RELACION CON LAS LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD -PARRAFO SEGUNDO DEL ARTICULO 45 DE LA CONSTITUCION POLITICA. Una concepción del derecho de propiedad privada en términos absolutos y prácticamente ilimitados, pasó a constituir el punto de apoyo básico sobre el cual se estableció el sistema occidental, consagrándose como centro básico del ordenamiento jurídico la completa intangibilidad del derecho de propiedad, por cuanto la misma implicaba el completo señorío sobre el bien, de manera absoluta, general, independiente, plena, universal, ilimitada y exclusiva. Sin embargo, tal concepto ha evolucionado, hasta llegar a proponerse la defensa de una propiedad basada en la armonía social, y por un sentido social de la propiedad de la tierra. Se modifica así la base jurídica sobre la que descansa la protección de la propiedad y de ser un derecho exclusivo para el individuo, pasa a corresponderle una obligación en favor de la armónica convivencia de la sociedad. Surgió la idea de la "función social" de la propiedad, en la que todo individuo tiene la obligación de cumplir ciertas obligaciones comunales, en razón directa del lugar que ocupa y de los intereses del grupo social que lo representa. El contenido de esta "propiedad-función", consiste en que el propietario tiene el poder de emplear el bien objeto del dominio en la satisfacción de sus propias necesidades, pero correspondiéndole el deber de ponerla también al servicio de las necesidades sociales cuando tal comportamiento sea imprescindible.

Con este nuevo concepto se ensanchan las atribuciones del legislador para determinar el contenido del derecho de propiedad, lo que se logra por medio de los límites y obligaciones de interés social que pueda crear, poniendo fin a su sentido exclusivo, sagrado e inviolable. Esta tesis ha sido reconocida por este Tribunal con anterioridad; así, en sentencia de amparo número 5097-93, indicó: "I.) La inviolabilidad de la propiedad privada es una garantía de rango constitucional recogida por el canon 45 de la Carta Política. Este derecho contrariamente a como se le concebía en otros tiempos, no es de naturaleza estática, sino que conforme a las exigencias de nuestro tiempo se le ha de considerar elástico y dinámico, esto es, que atribuye a sus titulares, tanto interna como externamente las facultades, deberes y limitaciones. El poder del propietario sobre la propiedad está determinado por la función que ésta cumpla. El objeto del derecho de propiedad ha sufrido transformaciones importantes. Actualmente, no sólo es tutelable el derecho de los propietarios, sino también



diversos intereses generales o sociales que coexisten con aquél. El derecho objetivo enmarca del contenido de los derechos subjetivos. Cada objeto de derecho implica una peculiar forma de apropiación. Así por ejemplo las facultades del dominio relativas a un fundo agrícola son muy distintas de las correspondientes a una finca ubicada en el sector urbano de intensa utilización".

Asimismo, se integra, junto con este principio -de la función social de la propiedad- el de solidaridad social, del cual, como indicó este Tribunal Constitucional con anterioridad, "IV.- [...], está imbuida nuestra Constitución Política, permite el gravamen soportado por todos en favor de todos, o inclusive de unos pocos en favor de muchos, con el requisito de que el uso natural del bien inmueble no sea afectado al límite de su valor como medio de producción, o de su valor en el mercado, esto es, que desaparezca como identidad productible". (Sentencia número 2345-96, de las nueve horas veinticuatro minutos del diecisiete de mayo del año en curso.)

Cabe señalar que en casi todas las legislaciones ha desaparecido el concepto de derecho de propiedad privada concebido en forma ilimitada y absoluta, y en los más importantes órdenes se impone cada vez con más fuerza, una concepción de la propiedad estrechamente ligada a las exigencias generales de la sociedad; tal y como lo señaló con anterioridad esta Sala en la citada sentencia número 2345-96: "Desarrollando el concepto de "privación de un atributo primario del dominio" que impide el goce de los bienes, podemos decir que la limitación es un método para definir el contenido del o el ejercicio del derecho de propiedad, que califica y afecta el derecho en sí mismo".

VI. El artículo 45 de la Constitución Política consagra, en nuestro orden jurídico-constitucional, el derecho de propiedad.

En el párrafo primero señala su carácter de "inviolable" y establece la obligación por parte del Estado de indemnizar al propietario previamente, cuando deba suprimirla por razones de "interés público legalmente comprobado". En el párrafo segundo establece la posibilidad de establecer limitaciones de interés social a la propiedad, mediante ley aprobada por votación calificada -votación de los dos tercios de la totalidad de los

miembros de la Asamblea Legislativa-. De lo anterior, queda claro que la obligación de indemnizar por parte del Estado, está constitucionalmente prevista única y exclusivamente cuando se trata de expropiar y no rige para las limitaciones de interés social que se establezcan mediante ley aprobada por votación calificada, en los términos que ya señaló con anterioridad este Tribunal Constitucional en sentencia de amparo número 5097-93 "II.) La legislación costarricense establece la posibilidad de que mediante planes reguladores, por interés social la propiedad privada pueda ser limitada y el Derecho

Urbanístico puede a su vez, desarrollarlas. El derecho de propiedad se enmarca entonces, dentro de ciertos límites razonables, dentro de los deberes que de él se derivan. Precisamente por ello, no es necesaria la indemnización de los límites y deberes urbanísticos que resulten razonables [...] Se aclara, que las limitaciones o restricciones a la propiedad son de carácter general, y tienen la virtud de dotar al individuo de los instrumentos necesarios para paliar los efectos de la actividad perjudicial de sus congéneres. Cabe señalar que tienen como finalidad u objetivo principal el uso racional de la propiedad, con lo que se benefician los vecinos o, en general, toda la sociedad. En este sentido la Corte Plena, cuando ejerció funciones de contralor de constitucionalidad, en sesión extraordinaria del dieciséis de junio de mil novecientos ochenta y tres, señaló: "Las limitaciones -o límites- que es posible imponer a la propiedad (aparte de las relaciones de vecindad y a otros deberes o cargas de que se ocupan el Código Civil y leyes especiales), son las de "interés social" que autoriza el párrafo segundo del artículo 45 de la Constitución y que están dirigidas a proteger intereses de ese género, en beneficio de la sociedad entera o de algunas de sus comunidades; [...]"

VII. Ciertas limitaciones a la propiedad han existido siempre como reglas incorporadas al Código Civil, como por ejemplo las que se refieren a la posesión y transmisión de inmuebles -artículo 272-, en virtud de las que se impide la división en caso de copropiedad; las referidas a la altura de las aceras -artículo 303-; las que establecen la protección por los posibles daños causados a terceros por el mal estado de las edificaciones o árboles -artículo 311-; y en especial todo el título V llamado de las Cargas o Limitaciones a la Propiedad Impuestas por Ley, en el que se fijan, entre otras, las prohibiciones de construir cerca de pared medianera, pozos, cloacas, acueductos, etc., -artículo 404-, las que prohíben abrir ventana o claraboya en pared divisoria, a menos de dos metros y medio por lo menos -artículo 406-, o que den vista a habitaciones, patios o corrales del predio vecino -artículo 407-. Otros ejemplos de lo anterior lo constituyen las exigencias de seguridad y salubridad públicas, las recogidas en la ley que permitan a la autoridad imponer al propietario reparaciones, remodelaciones o demoliciones de edificaciones que amenacen ruina o resulten insalubres, disposiciones recogidas principalmente en el Código Civil y en la Ley General de Salud. En este orden de ideas, también deben citarse las leyes referentes a la protección de bosques, bellezas naturales, patrimonio cultural y monumentos, que también implican limitaciones la propiedad, como la Ley Forestal, No. 7174 de veintiocho de junio de mil novecientos noventa, Ley de la Conservación de la Vida Silvestre No. 7317, del veintiuno de octubre de mil novecientos noventa y dos, y Ley de Patrimonio Histórico, Arquitectónico y Cultural No. 4, de octubre de mil novecientos noventa y cinco.

VIII. No obstante lo señalado en los considerandos anteriores, debe advertirse que las limitaciones legítimas que puedan imponerse a la propiedad privada encuentran su frontera natural en el grado de afectación a la propiedad; esto es, cuando la restricción al



derecho de propiedad se convierte en una verdadera expropiación con la consecuente obligación de indemnizar, porque se hace desaparecer completamente el derecho de propiedad, o cuando no se afecte a la generalidad de la colectividad. Así lo señaló la Corte Plena en relación con las limitaciones a imponer a la propiedad cuando traspasan el límite señalado, en sesión extraordinaria del dieciséis de junio de mil novecientos ochenta y tres: "[...] es decir "limitaciones" como las llama el artículo 45, pero no despojo de la propiedad privada ni privación de un atributo primario del dominio, porque impedir el goce de los bienes equivale, al menos en este caso, a una forma de expropiación sin el requisito de previa indemnización que ordena la carta política"; y como lo indicó este Tribunal en las citadas sentencias número 5097-93 y 2345-96; en que señaló:

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

"Es decir, pueden limitarse los atributos de la propiedad, en tanto el propietario reserve para sí la posibilidad de explotar normalmente el bien, excluida claro está, la parte o la función afectada por la limitación impuesta por el Estado.

Fuera de estos parámetros, si el bienestar social exige sacrificios de uno o de algunos únicamente, debe ser indemnizado, lo mismo que ocurre cuando el sacrificio que se impone al propietario es de tal identidad, que lo hace perder en su totalidad el bien. Así, la limitación a la propiedad resiste el análisis constitucional, cuando la afectación a los atributos esenciales de la propiedad que son aquellos que permiten el uso natural de la cosa dentro de la realidad socio-económica actual, no hace desaparecer la naturaleza del bien o haga imposible el uso de la cosa, porque el Estado imponga requisitos de autorización o de aprobación tan complejos que impliquen de hecho, la imposibilidad de usufructuar el bien".

3.2 Propiedad urbanística

[SALA CONSTITUCIONAL]¹⁴

IX. DE LA PROPIEDAD URBANÍSTICA. El concepto de propiedad en el derecho urbanístico ha sido considerado en la doctrina no como una unidad estática o un único tipo, sino que se habla de tipos, como por ejemplo la propiedad urbana, propiedad rural y de una propiedad

industrial, es decir, dependiendo de la función que el bien tiene encomendado y realiza en la vida en sociedad. En esta evolución del concepto de la propiedad -y consecuentemente del derecho de propiedad-, han colaborado en gran medida el fenómeno urbano y la ordenación del urbanismo, determinándole un nuevo contenido, distinto del tradicional. Así, la propiedad urbana está sujeta a una serie de características, por ejemplo : 1.-es una propiedad delimitada (linderos, medianería, propiedad volumétrica -tercera dimensión-); 2.- está sometida a un destino determinado, definido en un plan regulador o reglamento de zonificación, fin que no es cambiable por el propietario, sino que es limitable y regulado por las autoridades respectivas -gobiernos locales, en primera instancia-; 3.- el uso de la propiedad es restrictivo y a veces obligatorio; 4.- la propiedad desempeña un rol particular, inclusive de carácter temporal, por cuanto se mueve dentro de la vigencia de un plan regulador, por lo que siendo el plan modificable por la autoridad, los usos de la propiedad podrían también ser cambiados; 5.- en este sentido, las limitaciones impuestas a la propiedad por un plan regulador deben entenderse como limitaciones lícitas; 6.- la afectación a la propiedad tiene el carácter de "limitación", es decir, la propiedad sometida a una serie de restricciones y obligaciones (parcelar, reparcelar, vender, edificar, conservar, cercar, permisos de construcción, altura de fachadas, retiros, estacionamiento de vehículos, permisos de habitabilidad, áreas de parcelas, etc.), cuyo fin es el de contribuir al bienestar colectivo, y por ende, a su propio provecho; entiéndase que las mismas no pueden ser de tal naturaleza que impliquen la extinción o limitación insoportable que vacíe de contenido el derecho de propiedad, por cuanto implicarían una expropiación encubierta, debiendo en consecuencia ser indemnizada; 7.-en caso de hacer prácticamente nulo el derecho de propiedad, convierte al caso particular en una situación de expropiación y de esta forma, la expropiación se convierte en una figura consustancial al régimen de propiedad urbana, debido a que es uno de los medios de ejecución del urbanismo por los entes públicos; además, es posible la "cesión gratuita" de parte de la propiedad por razones de urbanismo con motivo de desarrollos urbanísticos para vías de comunicación, áreas verdes y zonas educativas; y 8.-es de carácter formal, ya que no basta el título de propiedad para ejercer los atributos del derecho, sino que es necesario que su contenido se precise, según el uso permitido en un plan regulador o de zonificación. Es importante señalar que en virtud del proceso urbanístico, la urbanización debe ser conceptualizada como un plan parcial de planificación urbana, porque afecta únicamente al sector que se urbaniza. Frente al proceso de desarrollo urbanístico, conviven dos tipo de propiedad: la que nace con el programa particular de desarrollo urbano (construcción de una urbanización, por ejemplo), a la que le son consustanciales las limitaciones y cargas que los actos de control, expresados en la autorización que da la administración municipal da para la construcción misma del desarrollo, como por ejemplo el tamaño de los lotes, áreas de retiro, ancho de aceras, altura de las edificaciones, de manera que las mismas no son indemnizables; y la propiedad que es anterior al plan urbanizador, en relación a la cual, serán indemnizables las limitaciones y cargas que la autoridad tenga interés de implantar, dependiendo de su naturaleza y grado



de afectación del derecho, por cuanto según se anotó en el Considerando V de este aparte, lo serán aquellas que impliquen una desmembración del derecho de propiedad en sí.

X. Como lo señala la doctrina, la "ciudad", como tal, es un hecho colectivo que condiciona la vida de sus habitantes, por lo que carece de justificación confiar las decisiones capitales sobre ese hecho colectivo (surgimiento, extensión, carácter, densidad, destino, etc.) a la simple "conveniencia" de unos cuantos propietarios privados de terreno y que se determinan o reflejan generalmente en razones de lucro o por motivos de utilidad económica. La autoridad reguladora del desarrollo urbano no puede permitir el agotamiento de los suelos, ni la sobredensidad en las poblaciones, la liquidación del sistema de jardines y zonas verdes, etc., sin atender a las necesidades y exigencias de servicios colectivos que la propia actividad urbanizadora crea, como lo son las calles, alcantarillados, agua, luz, teléfono, transportes, centros educativos, zonas verdes, etc. Situaciones como las señaladas son las que pretende solucionar la ordenación urbanística, en virtud de la cual, el uso de la propiedad dimana de una autoridad pública.

XI. En virtud del proceso urbanístico y la planificación urbana, la ordenación urbana ha de traducirse en un régimen regulador del derecho de propiedad, en cuanto el contenido propio del derecho de propiedad es definido a través de las diversas disposiciones que componen el derecho urbanístico, esto es, los planes reguladores y los reglamentos dictados por los gobiernos municipales, y en su defecto -como se verá luego-, por las normas dictadas por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. De esta manera, las limitaciones y deberes que se imponen a la propiedad privada son las que definen el contenido normal de la propiedad; y la ordenación urbana establece los límites de las facultades del derecho de propiedad, pero no constriñe o reduce o condiciona el ejercicio del derecho, sino que más bien define el contenido normal de la propiedad en la función que cumple.

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



conforme a lo ordenado por la propia Constitución Política. Así, en sentencia de constitucionalidad número 1167-92, señaló: "Si bien nuestra Constitución Política reconoce la propiedad privada como un derecho fundamental de los ciudadanos, el disfrute de tal derecho no es irrestricto y el mismo artículo 45 constitucional permite a la Asamblea Legislativa imponerle limitaciones de interés social. La Ley de Planificación Urbana es una de esas limitaciones y por ello, la negativa de otorgar una patente no constituye una violación a los derechos fundamentales de los recurrentes [...]"; tesis ésta que fue reforzada por sentencia de amparo número 5303- 93, en que se dijo: "La legislación costarricense establece la posibilidad de limitar la propiedad privada por motivos de interés social. Como se indicó en el primer Considerando, la limitación a la propiedad impuesta por un plan regulador es constitucionalmente posible, debido a que el derecho de propiedad no es ilimitado, antes bien, existe un marco general dentro del que puede actuar el propietario y que debe ser compatible con el contenido constitucional de ese derecho. Por lo expresado, a juicio de este Tribunal, la limitación impuesta, en tanto ajustada a un plan regulador vigente, no violenta como se sugiere en el recurso, el artículo 45 de la Constitución Política, en tanto ese plan regulador no desconstitucionalice la propiedad privada que se vea afectada por ese instrumento. A contrario sensu, si las limitaciones exceden los parámetros mínimos de razonabilidad y proporcionalidad, resultarían contrarias a la Constitución Política", y, finalmente, en sentencia número 6706-93, declaró la constitucionalidad de la Ley de Planificación Urbana.

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

B. DEL ORGANISMO ENCARGADO DE LA PLANIFICACION URBANA.

XIV. DE LOS ORGANOS COMPETENTES PARA LLEVAR A CABO LA PLANIFICACION URBANA: MINISTERIO DE PLANIFICACION NACIONAL Y POLITICA ECONOMICA, INVU Y

MUNICIPALIDADES. En consonancia con lo dispuesto en los artículos 169 y 170 de la Constitución Política, la Ley de Planificación Urbana, número 4240, de quince de noviembre de mil novecientos sesenta y ocho, parte del supuesto de que la titularidad primaria en materia de planificación urbana corresponde a las municipalidades, lo cual ha sido plasmado en los artículos 15 y 19 de dicha ley. De manera que es a los municipios a quienes corresponde asumir la planificación urbana local por medio de la promulgación de los respectivos reglamentos -planes reguladores-, y haciendo efectiva la normativa que al efecto dicte el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, como institución encargada de la planificación urbana a nivel nacional. Este punto ya fue de consideración de esta Sala, en sentencia número 6706-93, de las quince horas veintiún minutos del veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y tres, en la que indicó:

"II).- La Sala estima que la potestad atribuida a los gobiernos locales para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio sí integra el concepto constitucional de "intereses y servicios locales" a que hace referencia el artículo 169 de la Constitución, competencia que fue reconocida por la Ley de Planificación Urbana (# 4240 del 15 de noviembre de 1968, reformada por Leyes # 6575 de 27 de abril de 1981 y # 6595 de 6 de agosto de ese mismo año), específicamente en los artículos 15 y 19 aquí impugnados, que literalmente establecen: Artículo 15.- Conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, reconócese la competencia y autoridad de los gobiernos municipales para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos dispondrá lo que proceda para implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor.».-

Artículo 19.-Cada Municipalidad emitirá y promulgará las reglas procesales necesarias para el debido acatamiento del plan regulador y para la protección de los intereses de la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad.» III).-Dentro de lo que puede denominarse la organización administrativa del urbanismo en nuestro país, la Dirección de Urbanismo -adscrita al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo- y la Oficina de Planificación (hoy día Ministerio de Planificación y Política Económica) son los órganos encargados de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, a través del cual, se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas.- Dicho Plan -que concretamente es elaborado por la Dirección y propuesto por la Junta Directiva del Instituto- debe incluir estudios técnicos sobre el factor de población con proyecciones de crecimiento a nivel nacional, regional y urbano, sobre el uso de la tierra con planes sobre la extensión y formas de aprovechamiento de las porciones requeridas para desarrollo urbano, el desarrollo industrial, vivienda y renovación urbana, servicios públicos y ubicación en general de los proyectos sobre transportes, entre otros.- Además, la Dirección



de Urbanismo funciona como órgano asesor de las municipalidades a los efectos de preparar, aplicar y modificar el Plan Regulador municipal o local y sus Reglamentos antes de su adopción definitiva.- Sin embargo, lo expuesto debe entenderse como el límite formal de los grandes lineamientos, normas técnicas o directrices generales conforme a las cuales deben los gobiernos locales elaborar sus respectivos planes reguladores y los reglamentos de desarrollo urbano correspondientes, pues no es posible pretender que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se elabore y ponga en práctica íntegramente por el Gobierno Central, sin la intervención directa de las municipalidades en esa materia.- Tal situación atenta no sólo contra los más elementales principios de la lógica y la conveniencia, habida cuenta de que se trata de los intereses particulares de cada cantón de la República, sino también contra los principios constitucionales del régimen municipal, establecido por nuestra Carta Fundamental en los artículos 168 a 175.- La planificación urbana, sea la elaboración y puesta en marcha de los planes reguladores, es una función inherente a las municipalidades con exclusión de todo otro ente público, salvo lo dicho en cuanto a las potestades de dirección general atribuidas al Ministerio de Planificación y a la Dirección de Urbanismo.-

Este tema ya fue desarrollado por la Sala en la sentencia número 5305-93, de las diez horas seis minutos del veintidós de octubre pasado, que en lo referente a la potestad municipal para planificar el desarrollo urbano local y la imposición de limitaciones a la propiedad en virtud de la ejecución de un plan regulador indicó: "... la limitación a la propiedad impuesta por un plan regulador es constitucionalmente posible, debido a que el derecho de propiedad no es ilimitado, antes bien, existe un marco general dentro del que puede actuar el propietario y que debe ser compatible con el contenido constitucional de ese derecho. Por lo expresado, a juicio de este Tribunal, la limitación impuesta, en tanto ajustada a un plan regulador vigente, no violenta como se sugiere en el recurso el artículo 45 de la Constitución Política, en tanto ese plan regulador no desconstitucionalice la propiedad privada que se vea afectada por ese instrumento. A contrario sensu, si las limitaciones exceden los parámetros mínimos de razonabilidad y proporcionalidad, resultarían contrarias a la Constitución Política.".-

IV).- Los artículos 15 y 19 de la Ley de Planificación Urbana por tanto no son inconstitucionales, ya que únicamente se limitan a reconocer la competencia de las municipalidades para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio mediante los reglamentos correspondientes, lo que no violenta los principios constitucionales invocados por el accionante: el de reserva de ley, pues siendo -como se dijo- la planificación urbana local una función inherente a las municipalidades en virtud de texto expreso de la Constitución, y estando fijados los límites del ejercicio de esa atribución en la Ley de Planificación Urbana, los Reglamentos o Planes Reguladores son desarrollo de esos principios; y los de propiedad y libre empresa, por cuanto no imponen en forma alguna restricciones a esos derechos, sino que simplemente otorgan la potestad de



controlar la correcta utilización de los suelos y garantizar así un desarrollo racional y armónico tanto de los centros urbanos como de los comerciales, industriales, deportivos, etc. (ver además en el mismo sentido, las sentencias número 2153-93, de las nueve horas veintiún minutos del veintiuno de mayo y número 5305- 93, de las diez horas seis minutos del veintidós de octubre, ambas de este año).-

Con fundamento en lo anterior, y en consonancia con la jurisprudencia citada, es que se reitera la tesis de que sigue siendo atribución exclusiva de los gobiernos municipales la competencia de la ordenación urbanística, y sólo de manera excepcional y residual, en ausencia de regulación dictada al efecto por las municipalidades, es que el INVU tiene asignada la tarea de proponer planes reguladores, pero a reserva de que sean previamente aprobados por el ente local; de manera que las disposiciones que al efecto dicte esta institución autónoma en lo que se refiere a planificación urbana, deben siempre considerarse transitorias, y en defecto del uso de las competencias municipales.”



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.



- ¹ ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo: (1983), "En busca de un nuevo concepto de propiedad" en "La Propiedad". Ensayos", San José, Editorial Juricentro, p. 43.
- ² PAREJO MERINO, Piedad: (1991), "El contenido esencial de la propiedad urbana", Tesis Doctoral, Universidad de Sevilla, p. 79.
- ³ CALVO SAN JOSÉ Ma. José: (2000), "La Función Social de la Propiedad y su Proyección en el Sistema de Compensación Urbanística", Ediciones Universidad de Salamanca, p. 139.
- ⁴ DUGUIT, Leon: (1912), Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon, Paris, se cita la trad. esp. de Adolfo y Carlos G. Posada: (1975), Las transformaciones del derecho público y privado, Argentina, p. 179.
- ⁵ BAUDRIT CARRILLO, Luis: (1983), "Algunas consideraciones sobre la propiedad urbanística en "La Propiedad". Ensayos", San José, Editorial Juricentro.
- ⁶ CALVO SÁNCHEZ, Virgilio: (1983), "Derecho de propiedad, en "La Propiedad". Ensayos", San José, Editorial Juricentro.
- ⁷ BARNES VAZQUEZ, Javier: (1988), "La Propiedad Constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario". Madrid, Editorial Civitas S.A., p.52-55.
- ⁸ CALVO SAN JOSÉ Ma. José: (2000), "La Función Social de la Propiedad y su Proyección en el Sistema de Compensación Urbanística", Ediciones Universidad de Salamanca, p. 139.
- ⁹ CALVO SAN JOSÉ Ma. José: (2000), "La Función Social de la Propiedad y su Proyección en el Sistema de Compensación Urbanística", Ediciones Universidad de Salamanca, p. 139.
- ¹⁰ DEL POZO CARRASCOSA, Pedro: (1993), "Aspectos Generales del Sistema de Compensación", Madrid, 1993, p. 32.
- ¹¹ JINESTA LOBO, Ernesto: (2008), "Planificación urbanística local en la jurisprudencia constitucional, Ponencia Presentada en el Congreso Internacional de Derecho Urbanístico", Universidad de Guadalajara, IIJ UNAM y AIDA, 15,16 y 17 mayo 2008. Consultado en setiembre de 2012. Disponible en: http://www.ernestojinesta.com/Planificacion_urbanistica_local.pdf
- ¹² SALA CONSTITUCIONAL, Voto No. 479-90 de las 16 horas del 11 de mayo de 1990.
- ¹³ SALA CONSTITUCIONAL, Voto No. 4205-96 de 14 horas 33 minutos del 20 de agosto de 1996.
- ¹⁴ SALA CONSTITUCIONAL, Voto No. 4205-96 de 14 horas 33 minutos del 20 de agosto de 1996.