



Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)

<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: LIBERTADES ECONÓMICAS CONSTITUCIONALES

RESUMEN: En este informe se hace referencia a las Libertades Económicas garantizadas constitucionalmente en Costa Rica. Se hace un análisis general partiendo de sus conceptos básicos así como su regulación a nivel de Tratados Internacionales y de nuestra Constitución Política para finalmente presentar el tratamiento jurisprudencial que ha venido haciendo la Sala Constitucional en los últimos años.

SUMARIO:

1. GENERALIDADES

- a. Libertades Económicas
- b. Libertad de Trabajo
- c. Libertad de Comercio o Empresa
- d. Derecho de Propiedad Privada

2. NORMATIVA

- a. A nivel Internacional
 - i. Declaración Universal de Derechos Humanos
 - ii. Convención Americana sobre Derechos Humanos
 - iii. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- b. A nivel Constitucional
 - i. Constitución Política de Costa Rica
 - I) Libertad de Trabajo
 - II) Libertad de Empresa
 - III) Propiedad Privada

3. JURISPRUDENCIA

- i. Libertad de Trabajo
- ii. Libertad de Comercio
- iii. Derecho de Propiedad



DESARROLLO

1. GENERALIDADES

a. Libertades Económicas

"Por libertades económicas entendemos aquella categoría doctrinal de los derechos fundamentales (atendiendo a su contenido material) que reúne los derechos directamente vinculados con el proceso económico (esto es, que le dan articulación jurídica, desde la esfera subjetiva, al orden económico). La doctrina constitucional, costarricense y extranjera, suele otorgarle ese carácter a tres libertades en concreto: el derecho de propiedad, la libertad de empresa y la libertad de trabajo. Su interacción, en el plano fáctico (funcional), es muy estrecha. Comercio, agricultura e industria implican, siempre, empleo de uno o más factores económicos (tierra, capital y trabajo). El derecho de propiedad garantiza constitucionalmente la titularidad y la libre disponibilidad de la tierra y el capital. La libertad de trabajo tutela la libre movilidad del recurso humano."¹

b. Libertad de Trabajo

"La libertad de trabajo es una garantía social que se traduce en la potestad o facultad jurídica que tiene el gobernado de escoger la actividad que más le agrade. Implica esto que el Estado no podrá imponer al sujeto ninguna ocupación y debe respetar la que haya escogido libremente para así desarrollar sus personalidades. En palabras de Burgoa, viene a ser "un derecho público subjetivo individual, en la facultad del hombre de poder excogitar, entre la multitud de ocupaciones lícitas que existen, la que más le convenga, o agrade para el logro de su bienestar, y, como obligación estatal y autoritaria correlativa, en la abstención por parte del Estado y de sus autoridades, en el sentido de no imponer al gobernado el desempeño de una determinada actividad y en respetar al mismo su esfera de selección.

(...)

La libertad de trabajo pertenece a los llamados Derechos Humanos de la Segunda Generación. Existen por un lado los derechos titulados "Derechos y Garantías Individuales", en el Derecho Constitucional o en el ámbito internacional llamados "Derechos Civiles y Políticos". Estos derechos humanos de "Primera Generación" representan autonomía frente al Estado y la sociedad, implicando para éstos un deber de abstención, de no hacer, y simplemente debe respetarlos y protegerlos.

Por otro lado se nos presentan los "Derechos y Garantías Sociales" del Derecho Constitucional o llamados "Derechos Económicos,



Sociales y Culturales" en el Derecho Internacional. Estos derechos de la "Segunda Generación" y dentro de los cuales podemos ubicar la Libertad de Trabajo, responden al concepto de derechos de prestación, de derechos a la acción del Estado. Corresponderá a éste el deber de llevar a cabo una actividad respecto de aquellos, ya sea actividad institucional, administrativa y económica.

(...)

En general, podríamos decir entonces que la libertad de trabajo, tal y como la establece nuestra Constitución Política, viene a ser: libre derecho para escoger la actividad de trabajo deseada y el medio de realizarla. Conlleva la misma tanto limitaciones (ser honrada, no afectar la libertad humana, etc.), como derechos y garantías tendientes a hacer posible una actividad laboral estable, remunerada y útil."²

c. Libertad de Comercio o Empresa

"La libertad de comercio, o libertad de empresa como también se le conoce, es una libertad consustancial al ser humano, viva manifestación de su quehacer diario, el cual observamos en las relaciones comerciales.

(...)

El Estado debe garantizar al individuo la posibilidad de que escoja y se dedique la actividad comercial que mejor responda a sus intereses económicos, a la vez que debe procurar el acceso de todos los gobernados a esta libertad, objetivo que se logrará mediante una adecuada regulación de la actividad empresarial."³

"El artículo 46 de nuestra Constitución Política protege al libertad de comercio, agricultura e industria. La verificación material de cualquier acto de esa naturaleza (acto productivo en general), y los medios puestos por el hombre para su concreción, quedan entonces tutelados bajo la figura del derecho subjetivo constitucional.

(...)

Ese derecho, como resulta lógico, comprende la posibilidad jurídica de realizar sistemáticamente actos productivos, esto es, de dedicarse, total o parcialmente, a la agricultura, la industria o el comercio. Es entonces cuando el acto deviene actividad, los actos productivos se encadenan, se suceden funcionalmente, y la producción adquiere una dimensión institucional en el plano sociológico. El objeto de tutela del derecho subjetivo no se circunscribe ya al momentum productivo-comercial, sino que se extiende a todas las aristas del proceso, en su estructura lógico-organizativa y material. Stricto sensu, es ese el contenido de la libertad de empresa.



(...)

La libertad de empresa es, en Costa Rica, un derecho fundamental, que ofrece al individuo un espacio abierto e indeterminado para verter su impronta personal en el flujo de la actividad económica. Este derecho no admite más límites que aquéllos fundados en la protección del orden público, la moralidad y los derechos individuales. El contenido de ese halo limítrofe es, pues, meramente defensivo, y su interpretación y aplicación deben ser restrictivas.

(...)

La libertad de empresa es proporcionalmente equivalente a la libertad jurídica general, de la que es su manifestación. Es, en esencia, un concepto negativo, porque pone énfasis sobre la prohibición de su restricción, y porque constituye condición necesaria pero no suficiente para alcanzar la felicidad. En el plano de la ética, la libertad de empresa se deduce como un corolario de la dignidad del hombre. Si el Derecho y el Estado se organizan en torno a este principio, la axiología jurídica postula a la libertad de empresa como un valor de justicia sustantiva. En el ámbito normativo, la libertad de empresa se estructura como un derecho subjetivo originario, de eficacia constitucional, y provisto de un sustento ético superior. La triple dimensionalidad de esta libertad (derecho humano, libertad pública y derecho subjetivo) determina una construcción jurídica plena, lógica y axiológicamente completa."⁴

d. Derecho de Propiedad Privada

"El derecho de propiedad privada es un derecho fundamental. Se trata de una situación jurídica favorable para el ser humano, derivado de su intrínseca dignidad y necesario para el desarrollo de su personalidad y por tanto, se reclama como tal derecho frente a los demás y frente al poder (FIZA ESCALANTE). El Estado no crea el derecho de propiedad privada, solo lo reconoce y regula en la medida que el propio derecho y los principios y garantías constitucionales lo permiten. El derecho es anterior al Estado. La Sala Constitucional lo ha definido como "el derecho de poseer exclusivamente una cosa y gozar de ella, sin más limitaciones que las establecidas por la ley y el propietario, y conceptualizándose como facultades de uso, goce y disfrute del bien.

(...)

El derecho de propiedad privada es un derecho disponible por su titular. La Constitución protege el uso y disposición de la propiedad, pero no el ejercicio abusivo de la misma. En efecto, la Constitución exige un ejercicio compatible con el derecho de terceros (función social), lo que se convierte en facultades a



favor del poder de policía para la regulación del derecho en el marco constitucional, siempre que en dicha regulación se respete el contenido esencial del derecho constitucional de propiedad.

(...)

El contenido esencial del derecho es aquella parte del contenido del derecho, esencial a su naturaleza, determinada por los principios de dignidad, autonomía e inviolabilidad de la persona (principios que determinan la amplitud del contenido). Se trata de una garantía que permite la protección del derecho. Estará constituido por un conjunto de facultades derivadas del principio de autonomía, para la satisfacción de un interés jurídicamente protegido.

(...)

Del concepto de contenido esencial se infieren tres elementos:

a) Un interés Jurídicamente protegido.

La propiedad sirve a la persona, a su desarrollo personal y en general, a la satisfacción de necesidades materiales y al ejercicio de las intelectuales, mediante la libertad en la relación con la cosa o bien patrimonial, objeto del derecho de propiedad. Es la libertad, el valor o bien jurídico protegido en el derecho constitucional de propiedad privada. La libertad sobre un bien patrimonial constituye el derecho de propiedad.

b) Un conjunto de facultades para la satisfacción del valor inmerso en el derecho. En efecto, el ius utendi -facultades de uso-, ius fruendi -facultades o derecho a los frutos-, ius disponiendo -facultad de disposición-, son facultades inherentes al contenido esencial del derecho de propiedad privada, a las que podemos agregar, la facultad de elección, la facultad de conservación o defensa del bien.

c) Un elemento formal: Un espacio jurídico de protección (quedar fuera del poder), donde se desarrollan las facultades inherentes al contenido esencial.

(...)

En síntesis, la regla constitucional es el derecho de propiedad. Las limitaciones deben ser conformes con el principio y garantía de inviolabilidad y respetar el contenido esencial del derecho, de tal manera que ni el Estado ni los particulares la pueden dañar, turbar, desconocer o desintegrar, de conformidad con la jurisprudencia de la Sala. Las limitaciones las impone el legislador por disposición constitucional, opera reserva de ley en la materia. El legislador, además de observar el contenido esencial del derecho y el principio de inviolabilidad, debe observar los principios (límites) de proporcionalidad, razonabilidad e igualdad en el ejercicio de su competencia.

Sobre algunos tipos de limitaciones a la propiedad debemos de decir



lo siguiente: las restricciones administrativas (con fundamento en la ley) se imponen en beneficio del público. En principio no son indemnizables porque son condiciones de ejercicio del derecho de propiedad, pueden responder a razones de higiene, moralidad, urbanismo, cultura, tranquilidad, etc. (ej. ruidos, placas de calles o avenidas en las casas, etc.). Las servidumbres administrativas, si son indemnizables porque en vez de limitar su ejercicio implican la sustracción o desmembración que afecta la exclusividad de la propiedad en beneficio público, por eso son indemnizables. Si el titular se opone, la Administración solo puede hacerlas efectivas mediante intervención judicial, no unilateralmente.

La ocupación temporaria uso y goce temporal de bienes también es indemnizable.

Finalmente, es importante indicar que en beneficio del derecho (desarrollo positivo), el legislador si puede reglamentar el contenido esencial del derecho. Las garantías y límites constitucionales sólo despliegan toda su virtualidad cuando se trata del desarrollo negativo (limitaciones, privaciones) del derecho."⁵

2. NORMATIVA

a. A nivel Internacional

i. Declaración Universal de Derechos Humanos⁶

Artículo 17

Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente.

Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Artículo 23

Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

"No encontramos en la Declaración norma o disposición alguna que se refiera a la libertad de comercio. A igual conclusión llegó el Lic.



Gonzalo Ortiz Martín en un artículo suyo publicado en 1964, en el que hacía un estudio comparativo entre el articulado de la Declaración y nuestra Constitución. Al final de dicho estudio comenta el Lic. Ortiz Martín: "Es verdad que el inciso 2) del artículo 27 de la Declaración se refiere a que toda persona tiene derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autor, de donde se puede deducir, con cierto apego lógico a lo escrito, que los intereses morales y materiales están calificados por el carácter de científicas, excluyéndose, desde luego, las comerciales. Por eso y para evitar confusiones en estos principios omitidos es que sería conveniente mencionar la calidad de comerciante y sus marcas o nombres mercantiles." (El subrayado es nuestro)

Pero, a pesar de las omisiones que puede contener la Declaración Universal de Derechos Humanos, y después de este breve análisis, podemos concluir que la misma constituye un reconocimiento por parte de la Comunidad y el Derecho Internacional de la trascendencia y valor de los derechos humanos, incluidas, como se dijo, las libertades económicas, como instrumentos indispensables para asegurar la libertad, la justicia y la paz de los hombres."⁷

ii. Convención Americana sobre Derechos Humanos⁸

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.
3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por ley.

Artículo 16

Libertad de Asociación

1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.
2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden, públicos, o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás.



3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aún la privación del ejercicio del derecho de asociación a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

iii. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁹

"Como primer dato interesante, hay que hacer notar que, a pesar de su calificativo de "Pacto de Derechos Económicos...", éste no contiene ninguna regulación sobre la libertad de comercio, dejando así intacta la laguna que en materia de protección de derechos humanos, y específicamente de libertades económicas, produce esta omisión."¹⁰

Artículo 6

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho a trabajar, que comprende el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho.

2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación tecnicoprofesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

b. A nivel Constitucional

i. Constitución Política de Costa Rica¹¹

I) Libertad de Trabajo

ARTÍCULO 56.- El trabajo es un derecho del individuo y una obligación con la sociedad. El Estado debe procurar que todos tengan ocupación honesta y útil, debidamente remunerada, e impedir que por causa de ella se establezcan condiciones que en alguna forma menoscaben la libertad o la dignidad del hombre o degraden su trabajo a la condición de simple mercancía. El Estado garantiza el derecho de libre elección de trabajo.



II) Libertad de Empresa

ARTÍCULO 46.- Son prohibidos los monopolios de carácter particular, y cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria.

Es de interés público la acción del Estado encaminada a impedir toda práctica o tendencia monopolizadora.

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

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

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

III) Propiedad Privada

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.

3. JURISPRUDENCIA

i. Libertad de Trabajo

"IV.- Por otra parte, el artículo 56 de la Constitución contiene una doble declaración; una, la de que el trabajo es un derecho del individuo y otra, la de que el Estado garantiza el derecho de libre elección del trabajo que en su conjunto constituyen la denominada "Libertad al Trabajo". Esa libertad significa que el individuo está facultado para escoger entre la multitud de ocupaciones lícitas la que más le convenga para la consecución de su bienestar y correlativamente, el Estado se compromete a no imponerle una



determinada actividad y respetar su esfera de selección. En este caso, el recurrido, con lo actuado, no ha negado al petente su derecho constitucional a escoger una actividad determinada, ni pretende imponerle o exigirle una específica, sino que lo que hizo fue suspenderlo temporalmente con goce de salario, porque a juicio de la autoridad recurrida, la suspensión temporal del amparado es conveniente mientras dure el proceso disciplinario que se tramitará en su contra. Por lo expuesto, el amparo debe desestimarse."¹²

ii. Libertad de Comercio

"IV.- Sobre el derecho a la libertad de comercio. La libertad de comercio que existe como garantía constitucional derivada del artículo 46 constitucional, es el derecho que cualquier persona tiene de escoger, sin más restricciones, la actividad comercial legalmente permitida que más convenga a sus intereses. Este derecho guarda una estrecha correlación con el derecho al trabajo, derivado del artículo 56 de la Constitución Política, en tanto permite a la persona la posibilidad de elegir aquella actividad que más se ajuste a sus posibilidades, con el fin de poder satisfacer las necesidades propias, así como las de su familia. Sin embargo, esta Sala ha dicho a lo largo de su jurisprudencia que esta la libertad de comercio no es un derecho absoluto e irrestricto, pues si bien cada cual es libre de escoger la actividad a la que desea dedicarse, una vez hecha la escogencia debe cumplir, previo a su ejercicio, con los requisitos legales y reglamentarios correspondientes. En ese sentido este Tribunal ha entendido que las Municipalidades son encargadas de regular en parte el desarrollo de las distintas actividades derivadas de la libertad de comercio, mediante el otorgamiento de patentes y licencias municipales, en las cuales se establecen una serie de requisitos que deben cumplir aquellos ciudadanos que deseen obtener esta clase de permisos. Un ejemplo de ellos es la sentencia número 6469-97 de las dieciséis horas con veinte minutos del ocho de octubre de mil novecientos noventa y siete, donde indicó en lo conducente que: " es materia exclusivamente municipal todo lo que se refiere al otorgamiento de las licencias para el ejercicio del comercio en su más variada gama de actividades, y su natural consecuencia que es percibir el llamado impuesto de patente."¹³

"III.- La única infracción que sí tiene relación con el tema que es objeto de conflicto, es el referente a la violación de la libertad de comercio por parte del artículo 6 de la Ley número 6172 que dice: "Artículo 6.- Ninguna persona o institución podrá establecer de hecho o de derecho, cantinas ni venta de bebidas alcohólicas dentro de las Reservas Indígenas. La presente ley anula la actual



posesión y concesión de patentes de licores nacionales y extranjeros dentro de las Reservas. Queda prohibido a los Municipios el otorgamiento y traspaso de patentes de licores dentro de las mismas." De la norma transcrita se desprende una restricción a la operación de patentes para el expendio de licores nacionales y extranjeros en las reservas indígenas. Para la Sala, esta actuación legislativa tiene dos fundamentos: el primero de ellos, referido a la posibilidad de que se pueda limitar el comercio, cuestión que ha sido analizada en diferentes oportunidades, siendo útil destacar, entre todas, la sentencia número 1195-91 de las dieciséis horas quince minutos del veinticinco de junio de mil novecientos noventa y uno, en que se señaló: "I.- El artículo 46 de la Constitución Política, que se cita como violado, consagra el principio de libertad empresarial. Dispone la referida norma, en lo que interesa, que "Son prohibidos los monopolios de carácter particular y cualquier acto, aunque fuera originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura o industria". En tesis de principio, una interpretación literal podría llevarnos al error de sostener que esa libertad -en cuanto tal- se encuentra sustraída de todo tipo de regulación o limitación por parte del Estado y, en consecuencia, estimarlas violatorias de la Carta Fundamental, lo cual es desacertado. En ese orden de ideas, cabe advertir que las normas constitucionales deben interpretarse de manera armónica, de tal forma que se compatibilicen bajo el mismo techo ideológico que las informa. Así, el artículo 28 párrafo segundo de la Constitución, dispone que "Las acciones privadas que no dañen la moral o el orden públicos, o que no perjudiquen a terceros, están fuera de la acción de la ley". Dicha norma, interpretada sistemáticamente con la anteriormente transcrita, nos permite concluir que la libertad de comercio es susceptible de regulación por parte del Estado, siempre y cuando -claro está- no traspase los límites de razonabilidad y proporcionalidad constitucionales. En ese mismo sentido, esta Sala ha expresado que el artículo 28 constitucional, visto como garantía, "...implica la inexistencia de potestades reglamentarias para restringir la libertad o derechos fundamentales, y la pérdida de las legislativas para regular las acciones privadas fuera de las excepciones de ese artículo en su párrafo 2, el cual crea, así una verdadera "reserva constitucional" en favor del individuo a quien garantiza su libertad frente a sus congéneres, pero, sobre todo, frente al poder público". (véase la sentencia No. 1635-90 de las 17:00 Hrs. del 14 de noviembre de 1990). Esa misma garantía la encontramos desarrollada en el artículo 19 de la Ley General de la Administración Pública, el cual dispone: "1.- El régimen jurídico de los derechos constitucionales estará reservado a la ley, sin



perjuicio de los reglamentos ejecutivos correspondientes ."¹⁴

iii. Derecho de Propiedad

"IV.- EL DERECHO DE PROPIEDAD. La propiedad es un derecho fundamental elemental de especial importancia para la delimitación del ámbito patrimonial privado. Este derecho se encuentra garantizado por el artículo 45 de la Constitución Política que dispone: "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". La jurisprudencia de este Tribunal ha sostenido que el concepto constitucional de propiedad es más amplio que el recogido por el Derecho Civil y comprende todos los intereses apreciables que una persona puede poseer fuera de sí mismo, de su vida y libertad, con lo que, todos los bienes susceptibles de valor económico alcanzan nivel de derechos patrimoniales rotulados, unitariamente, como derecho constitucional de propiedad. Sobre ese particular, en la sentencia No. 1062-91 de las 14:56 hrs. del 7 de junio de 1991, dispuso:

"Este concepto Constitucional de propiedad es más amplio por cuando comprende todos los derechos patrimoniales de una persona - es decir todo lo que puede tener valor económico - además del derecho real de dominio - concepto civil de propiedad- que se integra por los derechos reales, industriales, comerciales, sociales, judiciales, legales, entre otros. Nuestra Constitución garantiza la inviolabilidad, uso y disposición de la propiedad, lo cual significa un límite frente al Estado - derecho subjetivo público - en el ejercicio del Poder de Policía".

En su contenido, el derecho de propiedad se caracteriza por la posibilidad que tiene el propietario de poseer, exclusivamente, una cosa, gozar de ella y disponer de la misma sin más limitaciones que las establecidas en la ley o por su propia voluntad. En este sentido, la propiedad es un derecho de estructura compleja que está integrado por un haz de facultades que, comúnmente, se denominan atributos esenciales de la propiedad: la posesión, uso y goce, transformación, disposición, defensa y reivindicación."¹⁵

"VII.- CONCEPTUALIZACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Para poder analizar los reparos de inconstitucionalidad que se hacen de la Ley del Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica, número 7555, de cuatro de octubre de mil novecientos noventa y cinco, es importante partir del concepto del derecho de propiedad. Es el artículo 45 de la Constitución Política el que consagra este derecho, y lo hace de la



siguiente manera:

"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 Administración Legislativa, mediante el voto de los dos tercios de la totalidad de sus miembros, imponer a la propiedad limitaciones de interés social."

Esta norma no fue introducida en la Constituyente de mil novecientos cuarenta y nueve, por cuanto al desecharse el proyecto de Constitución formulado por la Comisión Redactora y aportado por la Junta Fundadora de la Segunda República, en lo que se refiere al derecho de propiedad los constituyentes decidieron adoptar el texto del artículo 29 de la Constitución de mil ochocientos setenta y uno (contenido en el párrafo primero), con la reforma operada en la Ley número 24, de dos de julio de mil novecientos cuarenta y tres, por la que se introdujo el concepto de función social, contenida en el párrafo segundo. A este respecto, la jurisprudencia constitucional ha considerado que esta disposición responde a orígenes históricos e ideológicas radicalmente distintos, por cuanto el párrafo primero es fiel reflejo del liberalismo clásico, al consagrar la inviolabilidad -prácticamente absoluta- de la propiedad, lo cual encuentra sustento en los principios básicos de la escuela individualista caracterizada por el lema "laissez faire, laissez passer"; y el párrafo segundo, es de evidente corte social, que se origina en el social cristianismo del Código Social de Malinas, proveniente del sociologismo funcionalista de León Duguit, de principios del siglo XX., y en el que se introduce el concepto de "función social" de la propiedad, al permitirse las limitaciones a la propiedad por motivos de interés social:

"Tales dos párrafos responden a orígenes históricos y concepciones ideológicas radicalmente diferenciados, al punto de que podría sostenerse de que se trata de afirmaciones contradictorias: por la primera, la propiedad es inviolable en todo caso, pues en rigor la expropiación no es una limitación sino una condición de perecimiento del derecho real sobre la cosa por extinción de la cosa misma, que sale del tráfico jurídico, al paso que conforme al segundo mandato, caben limitaciones siempre y cuando sean de



«interés social» y las haya decretado la Asamblea "por motivos de necesidad pública" con el voto de por lo menos dos tercios de sus miembros. El primer párrafo proviene de la concepción de que la propiedad es un derecho «natural» indiscutible, inherente a toda persona por el hecho de ser persona, y en nuestra historia constitucional aparece desde el «Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica» o «Pacto de Concordia» del 1º 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" (sentencia número 0479-90, de las diecisiete horas del once de mayo de mil novecientos noventa).

VIII.- DE LA "INVIOABILIDAD" DE LA PROPIEDAD. No obstante lo anterior, aunque el origen de sus disposiciones obedece a dos orientaciones ideológicas diversas y aparentemente antagónicas, al hacerse la lectura del artículo 45 Constitución Política de mil novecientos cuarenta y nueve, debe interpretarse y aplicarse de manera integral, con sustento en las nuevas orientaciones y corrientes del Derecho. De esta suerte, al establecer el párrafo primero que "la propiedad es inviolable", no puede entenderse que define el concepto de propiedad absoluta e intocable que ha pregonado y sustentado la ideología del liberalismo económico; a partir de la cual se concibió a la propiedad como una institución del derecho natural, en el tanto se le entendió como una extensión de la personalidad, toda vez que es el individuo quien cumple su función social, de donde cada individuo dueño de la utilidad y provecho de su propiedad, es decir, que el hombre, para lograr el desenvolvimiento de todas sus facultades, necesita ejercer el predominio sobre el mundo exterior, usar y apropiarse de las cosas que requiere para cumplir este objetivo. Efectivamente, a partir de esta concepción se le tuvo como uno de los derechos más significativos en la primera etapa del constitucionalismo (como derecho de primera generación), por el que se conforma como el derecho real por excelencia, en tanto todos los otros derechos no son más que emanaciones de éste, formas parciales del dominio, incapaces, por sí mismas, de dar plenitud de goce. Por ello, los juristas lo definieron como "el derecho en virtud del cual una cosa queda sometida de modo absoluta y exclusivo a la voluntad y acción de una persona". En este marco ideológico es que si resultan legítimas las limitaciones a la libertad política, pero no así a la libertad económica o empresarial. Este concepto encuentra sus orígenes en el Derecho Romano, que la definió como el derecho de obtener de un objeto toda la satisfacción que éste pueda proporcionar, cuya extensión se extendía del subsuelo -"usque ad inferna"- al espacio aéreo -" usque ad coela"- . Las únicas limitaciones que se admitían eran las "servidumbres legales", que implicaron un tolerar o no hacer, como lo son el derecho de paso, o recolección de la fruta caída, y las básicas del derecho urbanístico, recogidas -en su mayoría- en nuestro Código Civil; por ejemplo las que se refrieren 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-.

IX.- Al tenor de las anteriores consideraciones es que la "inviolabilidad" que consagra la norma en comentario debe ser entendida en su verdadera acepción, esto es, que al igual que el resto de los derechos fundamentales reconocidos en el propio texto constitucional o en los diversos tratados internacionales de derechos humanos, no es susceptible de violación, infracción o quebranto de manera violenta o arbitraria, por cuanto la inviolabilidad se enmarca como un elemento o característica esencial de todos los derechos fundamentales, y no únicamente del derecho de propiedad. En el caso de la propiedad, la inviolabilidad se traduce en la imposibilidad o prohibición, tanto para el Estado como para los particulares, de privar al propietario de su propiedad mediante engaño o la fuerza; y únicamente en el supuesto previsto en la norma es que resulta legítimo su despojo, esto es, únicamente a causa de utilidad pública legalmente comprobada, y mediante el procedimiento o diligencias de expropiación, el cual exige el pago previo de la indemnización para que la Administración tome posesión del inmueble. La evolución que se ha operado en la conceptualización del derecho de propiedad, en virtud de la cual se le tiene, ya no como un derecho absoluto e intocable, sino integrado y determinado por la convivencia en sociedad, ha sido reconocida por este Tribunal con anterioridad, de la siguiente manera:

" IV. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE LIMITACIÓN 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" (sentencia número 04205-96, de las catorce horas treinta y tres minutos del veinte de agosto de mil novecientos noventa y seis).

En todo caso, debe tenerse en cuenta que, como lo afirma la doctrina y jurisprudencia constitucional (entre otras, ver sentencias número 3550-92, de las dieciséis horas del veinticuatro de noviembre de mil novecientos noventa y dos; número 3173-93, de las catorce horas cincuenta y siete minutos del seis de julio de mil novecientos noventa y tres, y número 2175-96, de las nueve horas seis minutos del diez de mayo de mil novecientos noventa y seis), el ejercicio de los derechos fundamentales no es irrestricto ni absoluto, sino que, precisamente por desarrollarse en el marco de la convivencia social es que resulta posible la implementación de limitaciones razonables y que sean acordes con los parámetros establecidos en el artículo 28 de la Constitución Política.

X.- DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD. A partir de lo indicado en el Considerando anterior, la conceptualización del derecho de propiedad se completa con la introducción del elemento esencial de la "función social" de la propiedad; el cual está contenido en el párrafo segundo del artículo 45 constitucional, y en virtud de la cual, la Asamblea Legislativa está legitimada para imponerle limitaciones de interés social a la propiedad, mediante ley aprobada con mayoría calificada, requisito que valga aclarar, es sustancial y no meramente formal. Como se indicó anteriormente, se trata de una reforma del artículo 29 de la Constitución de mil ochocientos setenta y uno, en mil novecientos cuarenta y tres, texto que sirvió de base en la discusión que se suscitó en torno a este tema en la Asamblea Nacional Constituyente, por lo que bien puede afirmarse que a partir de esa fecha -dos de julio de mil novecientos cuarenta y tres- se reconoce este concepto en nuestro país, según lo aseveraron los propios constituyentes en su oportunidad, para quienes, a partir de esa disposición se excluye toda consideración de que la propiedad privada interesa sólo a su titular, desconociendo las consecuencias que en la sociedad pueda



producir el desordenado o arbitrario ejercicio de este derecho; ya que se tutela y protege el derecho a la propiedad en tanto

" [...] éste se reconoce y se garantiza, porque se sabe útil y conveniente su existencia para el desarrollo de la economía nacional, pero se garantiza dentro de las limitaciones lógicas que le impone el hecho de su función social; que no puede ser por tanto un concepto absoluto e inviolable. [...]" (Comentario del diputado Rodrigo Facio. Actas de la Constituyente de mil novecientos cuarenta y nueve. Tomo II., páginas 465 y siguientes).

De esta suerte, para la determinación del contenido del derecho de propiedad, la Asamblea Nacional Constituyente analizó la evolución de la propiedad en la sociedad, realidad a partir de la cual se configura la propiedad como institución jurídica:

" El lema de la escuela liberal era, según se sabe, «dejar hacer», «dejar pasar», por lo que siguiendo sus inspiraciones, la acción del Estado se limitaba a dejar en amplia libertad la iniciativa privada, en el supuesto de que el bienestar social se conseguía mediante el libre juego de los intereses particulares. Tales postulados estuvieron buenos para su época, pero desde las postrimerías del siglo pasado se hizo indispensable la revisión de esa doctrina, que no era posible ya mantener en su forma absoluta, en presencia de la necesidad de amparar el orden social, gravemente amenazado por un desmedido afán de lucro, por el creciente auge de la industria y del comercio y por otros factores, que motivaron abierta pugna de los intereses del individuo con los de la colectividad. Fue así como nacieron las teorías de la interdependencia social y de la función social de la propiedad -uno de cuyos más notables expositores ha sido, en los tiempos modernos-, el Profesor bordelés León Duguit, quien acerca de esta materia, expresaba: «La propiedad es una institución jurídica que se ha formado para responder a una necesidad económica y que evoluciona inexorablemente como las necesidades económicas mismas. Ahora bien, en nuestras sociedades modernas, la necesidad económica a la cual ha venido a responder la propiedad, se transforma profundamente: por consiguiente, la propiedad, como institución jurídica, debe transformarse también. La evolución del concepto de la propiedad está determinada también por una interdependencia cada vez más estrecha de los diferentes elementos sociales. De ahí que la propiedad, por decirlo así, se socialice. Esto no significa que llegue a ser colectiva, en el sentido de las doctrinas colectivistas, pero significaba dos cosas: primeramente, que la propiedad individual deja de ser un derecho del individuo para



convertirse en una función social; y en segundo lugar, que los casos de afectación de riqueza a las colectividades que jurídicamente deben ser protegidas, son cada día más numerosas ...»" (Comentarios del diputado Volio Sancho. Actas de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, Tomo I. página 505).

Es claro que el principio de la propiedad como función social es universal, y se impone por las condiciones mismas de la convivencia; es decir, como una respuesta a las necesidades del mundo moderno en la economía de los países libres, la cual debe ajustarse no sólo para beneficio de los propietarios, sino para el de toda la sociedad, el que se incluyen los otros factores de la producción (consumidores), es decir, para beneficio de todos los elementos cuya concurrencia hace posible que se produzcan las ganancias que se derivan de la propiedad privada, según lo ha considerado la jurisprudencia constitucional:

"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" (sentencia número 04205-96, supra citada).

Por ello es importante resaltar que en las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente de mil novecientos cuarenta y nueve se decidió no introducir en el texto constitucional el concepto de "función social" en forma expresa, no porque se estuviese en desacuerdo con este principio, sino por cuanto se estimó que no era necesario, toda vez que en desde mil novecientos cuarenta y tres ya se había reconocido el mismo, de una manera implícita, aunque no tácita, según lo expresaron los diputados Arroyo Blanco y Facio Brenes en sus intervenciones, al manifestar que

" [...] los argumentos que afirmaban que el Proyecto iba contra la inviolabilidad de la propiedad privada, eran equivocados, pues como lo demostró el Diputado Volio Sancho, todas las Constituciones de América han adoptado el principio de la limitación social de la propiedad. Por otra parte, la misma Constitución derogada contiene ese principio en su artículo 29" (Actas de el Asamblea Nacional Constituyente de 1949, Tomo I. página 552).

"En cuanto al inciso a), que habla de imponerle limitaciones a la propiedad privada para que ésta cumpla su función social, se trata



de una función hoy universalmente aceptada y que por demás, ya figuraba en la carta del 71" (Comentario del diputado Rodrigo Facio. Actas de la Constituyente de mil novecientos cuarenta y nueve. Tomo I., página 594).

Inclusive, debe tenerse en cuenta que la intervención del Estado en la economía había sido anterior a esta reforma constitucional, manifestada muchas veces en limitaciones a la empresa privada, y expresada en diversas leyes, que en modo alguno eran de corte socialista ni extremista, sino que respondían a una necesidad muy sentida del pueblo, como lo hizo ver el diputado Volio Sancho:

" [...] caso de la ley de 1932 sobre el control de los precios de los artículos de primera necesidad, la ley de Protección a la Agricultura de la Caña, que vino a fijar las relaciones entre productores de caña y los propietarios de ingenios; la ley sobre el Control de Caminos y Exportación de Productos del año 1935; la ley de Subsistencias del año 1939" (Comentario del diputado Volio Sancho. Actas de la Constituyente de 1949. Tomo I. página 502).

"Para citar sólo unas cuantos, tenemos: en los años de 1932, 1933 y 1935, las leyes que controlan la exportación de productos, los cambios y el comercio de divisas extranjeras, así como los precios de los artículos de primera necesidad; en 1933, la que regula las relaciones entre los productores y los beneficiadores y exportadores, y priva a éstos de su antiguo derecho de disponer libremente de las divisas obtenidas con la venta del café en los mercados extranjeros, divisas que el Estado distribuye conforme a las necesidades del país. ¿Es esto o no una limitación de la propiedad? Claro que lo es, pero no obstante, la limitación se imponía por perentorias razones de orden público que nadie se ha atrevido a poner en duda. Al igual que esas, hay muchas otras disposiciones que constituyen intervención del Estado en los negocios particulares, intervención evidente aunque indispensable desde el punto de vista del bienestar general." (Discurso del diputado Volio Sancho. Actas de la Constituyente de 1949. Tomo I. páginas 505-506).

XI.- La función social de la propiedad ya fue reconocida en la jurisprudencia constitucional, en la sentencia número 4205-96, supra citada, bajo las siguientes consideraciones:

"V. DE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y SU RELACIÓN CON LAS LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD -PÁRRAFO SEGUNDO DEL ARTICULO 45 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. 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 .»"

La Sala reitera las anteriores consideraciones en todos sus extremos.

XII.- DE LAS LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD. Para referirse a las limitaciones al derecho de propiedad que constitucionalmente son legítimas debe hacerse primero una advertencia, toda vez que debe diferenciarse el concepto de límite del de las limitaciones, en tanto el primero hace referencia al contenido o núcleo propio o esencial del derecho mismo, y que ha sido definido como aquella parte del contenido sin el cual el derecho pierde su peculiaridad, o lo que hace que sea reconocible como derecho perteneciente a determinado tipo, y que en el caso de la propiedad ha sido delimitada 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 las segundas se refieren al ejercicio de este derecho, y que 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. Al estar dispuesta la exigencia de la indemnización en los casos de expropiación en el párrafo primero, y las limitaciones de interés social en el segundo, claramente se deduce 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 la sentencia de amparo número 5097-93, de las diez horas veinticuatro minutos del quince de octubre de mil novecientos noventa y tres:

"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 [...]"

De esta suerte, en principio, por sí mismas y por definición, las limitaciones de interés social impuestas a la propiedad no son indemnizables, por no implicar expropiación, por cuanto la propiedad no sufre desmembraciones que hagan desaparecer el derecho, toda vez que se mantiene el uso natural del bien y su valor económico en el mercado. Asimismo, 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, obligación que encuentra su sustento (a modo de justificación) en la consideración de que resultan imprescindibles para la convivencia en sociedad, no tratándose de una actividad expropiatoria que requiera de indemnización previa, en los términos exigidos y previstos en el párrafo primero del artículo 45 de la Constitución Política. 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 los 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; [...]"

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. Asimismo, debe tenerse en cuenta que las limitaciones que se impongan a la propiedad encuentran su frontera natural en el grado de afectación a la propiedad, por lo que cuando la restricción al derecho de propiedad se convierte en una verdadera expropiación, se constituye para la Administración la obligación de indemnizar, porque se hace desaparecer completamente el derecho de propiedad. Es decir, que serán legítimas las limitaciones que se impongan a la propiedad que permitan al propietario la posibilidad de explotar "normalmente" el bien, salvo, claro está, la parte o función afectada por la limitación impuesta por el Estado, con lo cual se respeta el uso natural del bien, al mantenerse su valor como medio de producción o valor económico en el mercado (En este sentido, entre otras, ver sentencias número 0796-91, de las quince horas diez minutos del veintiséis de abril de mil novecientos noventa y uno; número 5893-95, de las nueve horas cuarenta y ocho minutos del veintisiete de octubre de mil novecientos noventa y cinco, y número 2345-96, de las nueve horas veinticuatro minutos del diecisiete de mayo de mil novecientos noventa y seis). 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."

En igual sentido se pronunció este Tribunal en las citadas



sentencias número 5097-93 y 2345-96; bajo las siguientes consideraciones:

" 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, supra citada);

"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" (sentencia número 2345-96, supra citada).

XIII.- ANÁLISIS DEL DERECHO DE PROPIEDAD EN LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL. De la jurisprudencia constitucional se pueden derivar los siguientes elementos determinantes en la definición del derecho de propiedad, derivados las sentencias número 00796-91, 05097-93, 027006-95, 02345-96 y 04205-96, entre otras:

a.- que el concepto de la propiedad ha evolucionado, de manera que de una concepción absoluta e irrestricta, basada en la concepción ideológica liberal, se pasa a una que se inspira en valores sociales y cristianos, al incorporársele el concepto de la función social de la propiedad, de manera que ésta se convierte en una "propiedad-función", que 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;

b.- que el derecho de propiedad no es absoluto ni irrestricto, toda



vez que la Asamblea Legislativa puede imponer limitaciones a la propiedad por motivos de interés social, mediante ley aprobada mediante votación calificada (dos tercios de la totalidad de sus miembros, sea, por treinta y ocho votos afirmativos);

c.- que las limitaciones que se imponen a la propiedad definen el contenido del derecho de propiedad en sí y su ejercicio, por lo que en principio, no son indemnizables, salvo cuando hagan nugatorio el derecho, es decir, cuando la limitación sea de tal severidad que produzca tres efectos identificables: un daño especial, o lo que lo mismo, anormal, en tanto la afectación es tan grave en relación con el goce pleno del derecho; opera desigualmente frente a otros propietarios fuera de la zona afectada (daño individualizable); y el daño es evaluable económicamente. Para establecer el carácter indemnizable de la limitación, debe estarse a su naturaleza, y al grado de sacrificio que debe sufrir el propietario; y

d.- las limitaciones a la propiedad están sustentadas en el principio de solidaridad, de manera que tienen por objeto principal el uso racional de la propiedad para beneficiar a la sociedad en general, motivo por el que están ordenadas a los siguientes principios: deben estar llamadas a satisfacer un interés público imperativo; debe escogerse entre varias opciones aquella que restrinja en menor medida el derecho protegido; la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrictamente al logro del objetivo; y la restricción debe ser imperiosa socialmente, y por ende excepcional. Constituyen ejemplos de estas limitaciones las establecidas como reglas generales en el Código Civil, respecto de la propiedad urbana, las incorporadas en la legislación de salud por motivos de seguridad y salubridad, las regulaciones de protección de los bosques y las bellezas naturales, y por supuesto, las pertinentes a la protección del patrimonio cultural, entre las que se incluye el patrimonio arqueológico y el histórico-arquitectónico."¹⁶

FUENTES CITADAS

¹ CUBERO Brealey, Rodrigo. Los Fundamentos Filosóficos y Jurídicos de la Libertad Constitucional de Empresa. Tesis de grado para optar al título de Licenciado en Derecho. San José: Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1992. pp. 206-207. (Localizada en la



Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 2445).

- ² BLANCO Fernández, Rodrigo, CORRALES Madrigal, Marisa ET AL. Las Libertades Económicas en la Jurisprudencia Constitucional Costarricense. Seminario para optar por el título de Licenciados en Derecho. San José: Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1985. pp. 60-61, 63-64 y 71. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 1394).
- ³ BLANCO Fernández, Rodrigo, CORRALES Madrigal, Marisa ET AL. Las Libertades Económicas en la Jurisprudencia Constitucional Costarricense. Seminario para optar por el título de Licenciados en Derecho. San José: Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1985. pp. 73 y 78. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 1394).
- ⁴ CUBERO Brealey, Rodrigo. Los Fundamentos Filosóficos y Jurídicos de la Libertad Constitucional de Empresa. Tesis de grado para optar al título de Licenciado en Derecho. San José: Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1992. pp. 253-254 y 287-288. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 2445).
- ⁵ NAVARRO Fallas, Román. Derecho Constitucional de Propiedad Privada. Revista IVSTITIA (Nº 171-172), Marzo-Abril 2001, pp. 20, 21 y 22, 29-30. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 340-I).
- ⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948
- ⁷ BLANCO Fernández, Rodrigo, CORRALES Madrigal, Marisa ET AL. Las Libertades Económicas en la Jurisprudencia Constitucional Costarricense. Seminario para optar por el título de Licenciados en Derecho. San José: Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1985. pp. 14 a 16. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 1394).
- ⁸ Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Ley Nº 4534 de 23 de febrero de 1970.
- ⁹ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966



-
- ¹⁰ BLANCO Fernández, Rodrigo, CORRALES Madrigal, Marisa ET AL. Las Libertades Económicas en la Jurisprudencia Constitucional Costarricense. Seminario para optar por el título de Licenciados en Derecho. San José: Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1985. p. 26. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 1394).
- ¹¹ Constitución Política de Costa Rica. 7 de noviembre de 1949.
- ¹² SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2004-13536 de las dieciséis horas con diecisiete minutos del treinta de noviembre del dos mil cuatro.-
- ¹³ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2005-00110 de las quince horas con dieciocho minutos del dieciocho de enero del dos mil cinco.
- ¹⁴ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 1608-96 de las quince horas cincuenta y siete minutos del nueve de abril de mil novecientos noventa y seis.
- ¹⁵ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2004-12806 de las once horas con veintiún minutos del doce de noviembre del dos mil cuatro.
- ¹⁶ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2003-03656 de las catorce horas con cuarenta y tres minutos del siete de mayo del dos mil tres.