



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: PARQUES URBANOS

**RESUMEN:** Se hace un recuento de temas básicos en el tratamiento de los Parques Urbanos desde el punto de vista de la Jurisprudencia mas reciente de nuestros tribunales de justicia.

### SUMARIO:

1. Concepto y medios jurídicos para integrar los bienes públicos
2. Normativa Aplicable
3. Municipalidades no pueden libremente eliminar el destino de los terrenos dedicados a parque
4. Naturaleza de los parques e imposibilidad de variación de la misma con base en la declaración jurada de un ingeniero
5. El área pública destinada a juegos infantiles debe cumplir con la exigencia urbanística vigente
6. Parques y Jardines



## DESARROLLO

### 1. Concepto y medios jurídicos para integrar los bienes públicos

"V.- Los actores pretenden que se titule a su nombre un terreno, en que, independientemente de sus citas de inscripción, ambas partes admiten y están conformes de que se trata de un inmueble destinado a parque en la Urbanización Jesús Jiménez. El Estado y las demás entidades públicas, poseen dos tipos de bienes: públicos y privados. El artículo 261 del Código Civil dispone: "Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público. Todas las demás cosas son privadas y objeto de propiedad particular, aunque pertenezcan al Estado a los Municipios, quienes para el caso, como personas civiles, no se diferencian de cualquier otra persona". Lo anterior debe relacionarse con el artículo 121 inciso 4) de la Constitución Política, que establece como atribución de la Asamblea Legislativa, decretar la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la Nación". Los bienes de dominio público se caracterizan por ser inalienables, imprescriptibles e inembargables, en consecuencia fuera del comercio de los hombres. Sobre el tema, la Sala Constitucional ha expresado: "II.- EL CONCEPTO DEL DOMINIO PUBLICO Y DE LOS MEDIOS JURIDICOS PARA INTEGRARLO.- Por dominio público se entiende el conjunto de bienes sujeto a un régimen jurídico especial y distinto al que rige el dominio privado, que además de pertenecer o estar bajo la administración de personas jurídicas públicas, están afectados o destinados a fines de utilidad pública y que se manifiesta en el uso directo o indirecto que toda persona pueda hacer de ellos. La doctrina reconoce el dominio público bajo diferentes acepciones, como bienes dominicales, bienes dominicales, cosas públicas, bienes públicos o bienes demaniales. Sobre este concepto la Sala ha expresó en su Sentencia No. 2306-91 de las 14:45 horas del seis de noviembre de mil novecientos noventa y uno lo siguiente : "El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son los llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas o bienes públicos, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su propia naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de estos bienes, es que son inalienables,



*imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio...En consecuencia, el régimen patrio de los bienes de dominio público, como las vías de la Ciudad Capital, sean calles municipales o nacionales, aceras, parques y demás sitios públicos, los coloca fuera del comercio de los hombres...".- Puede advertirse, en consecuencia, que ya la Sala ha reflexionado sobre la naturaleza de los bienes públicos y todo ello, con íntima vinculación a lo que disponen los artículos 261, 262 y 263 del Código Civil y con fundamento en esos precedentes y la doctrina del Derecho público sobre el tema, la Sala arriba a la conclusión de que el dominio público es un concepto jurídico, lo que significa que su existencia depende del tratamiento expreso que le dé el legislador; sin ley que le sirva de fundamento ningún bien o cosa tendrá ese carácter. Un bien público puede ser natural o artificial, según se trate de bienes declarados públicos por el legislador considerándolos en el estado en que la naturaleza los presenta u ofrece (un río por ejemplo), o de bienes declarados públicos por el legislador pero cuya creación o existencia depende de un hecho humano (construcción de una calle o un parque público, por ejemplo). En nuestra legislación para definirlo, el artículo 261 del Código Civil sigue el concepto de la afectación al fin público, al expresar que "Son cosas públicas las que, por ley, están destinadas de un modo permanente a cualquier servicio de utilidad general, y aquellas de que todos pueden aprovecharse por estar entregadas al uso público".- La afectación es el hecho o la manifestación de voluntad del poder público, en cuya virtud la cosa queda incorporada al uso y goce de la comunidad y puede efectuarse por ley o por acto administrativo. La doctrina hace la distinción entre "asignación del carácter público" a un bien con la "afectación" de ese bien al dominio público. La asignación del carácter público significa establecer que ese bien determinado tendría calidad demanial; así, por ejemplo, la norma jurídica general diría que todas las vías públicas son integrantes o dependientes del dominio público y ello quiere decir que lo son las actuales y las que se lleguen a construir. En cambio, la afectación significa que el bien declarado dominical queda efectivamente incorporado al uso público y esto tiene que ver con la aceptación y recibo de obras públicas cuando se construyen por administración o por la conclusión de las obras y su recibo oficial, cuando es un particular el que las realiza (construcción de una urbanización o fraccionamiento, por ejemplo).- Es por esto que se dice que la afectación puede ser declarada por ley en forma genérica, o bien por un acto administrativo, el cual, necesariamente, deberá*



conformarse con la norma jurídica que le sirve de referencia (principio de legalidad) ..." (Voto No. 3145-96 de 28 de junio de 1996) Como bien cita el señor Juez de instancia, los artículos 40 y 44 de la Ley de Planificación Urbana disponen que, todo fraccionador de terrenos situados fuera del cuadrante de las ciudades o urbanizador, debe ceder al uso público. áreas destinadas a parque u otras facilidades comunales, las cuales se convierten en objetos demaniales, y por tanto, no son susceptibles de posesión privada apta para usucapión, ni bajo ninguna circunstancia pueden ser titulados por información posesoria, sin que tenga importancia alguna, si el particular los ha ocupado de hecho (en forma absolutamente irregular e ilegal), por diez años o más. Eso fue precisamente lo que aconteció en el sublitén, cuando el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo traspasó a la Municipalidad de Tibás diversas áreas, entre ellas la destinada para parque en la Urbanización Jesús Jiménez. En conclusión, a los actores no se les puede reconocer ni en vía judicial ni administrativa, ningún derecho de posesión, porque los bienes que integran del dominio público están fuera del comercio de los hombres y son imprescriptibles. Tampoco tienen a su favor un permiso de uso, ni existe acto alguno que les reconozca expresa o implícitamente un derecho en precario, por lo que no es de aplicación el artículo 154 de la Ley General de la Administración. Lo acontecido es simplemente una invasión de hecho, que no es tutelada por el ordenamiento jurídico, ni debió de ser consentida por la Municipalidad, quién como administradora de los intereses locales en cada cantón (artículo 169 de la Constitución Política), es la encargada de proteger los bienes demaniales de ésta naturaleza que estén en su jurisdicción, y debe tomar las previsiones prontas y oportunas para desalojar a cualquier ocupante del parque público, cuyo fin está siendo impedido y obstaculizado por la ocupación de particulares. VI.- Por otra parte, el que la Municipalidad haya cumplido o no con lo ordenado en el voto No. 5197-96 por la Sala Constitucional, que se limitó a disponer la realización de un estudio jurídico de la situación, así como la coordinación con otras entidades para "resolver ese tipo de problemas sociales", no ampara a los demandantes para pretender apropiarse de una parte de la demanialidad y la desobediencia a lo dispuesto en sede constitucional, debe ser reclamada por los mecanismos que brinda la ley para ello, específicamente los artículos 56 y 71 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Por lo expuesto, las pretensiones de los actores carecen de fundamento, tal y como lo declaró el a quo. "1



## 2. Normativa Aplicable

"IV.- En cuanto a la normativa aplicable en este tipo de disputas, lo primero que puede ser mencionado es que el artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana, número 4240 de quince de noviembre de mil novecientos sesenta y ocho, impone a los urbanizadores la obligación de reservar una parte del área fraccionada y entregarlo a la Municipalidad local para servir como calles y parques, entre otros:

"Artículo 40.-

*Todo fraccionador de terrenos situados fuera del cuadrante de las ciudades y todo urbanizador cederá gratuitamente al uso público tanto las áreas destinadas a vías como las correspondientes a parques y facilidades comunales; lo que cederá por los dos conceptos últimos se determinará en el respectivo reglamento, mediante la fijación de porcentajes del área total a fraccionar o urbanizar, que podrán fluctuar entre un cinco por ciento a un veinte por ciento, según el tamaño promedio de los lotes, el uso que se pretenda dar al terreno y las normas al respecto dictadas por el INVU. No obstante lo anterior, la suma de los terrenos que deben cederse para vías públicas, parques y facilidades comunales no excederá de un cuarenta y cinco por ciento de la superficie total del terreno a fraccionar o urbanizar. Asimismo se exceptúa de la obligación a ceder áreas para parques y facilidades comunales a los simples fraccionamientos de parcelas en áreas previamente urbanizadas, a criterio del INVU.*

*No menos de una tercera parte del área representada por el porcentaje fijado conforme al párrafo anterior será aplicada indefectiblemente al uso de parque, pero reservando en primer término de ese tercio el o los espacios necesarios para campo o campos de juegos infantiles, en proporción que no sea inferior a diez metros cuadrados por cada familia; las áreas para juegos infantiles no podrán ser aceptadas si el fraccionador o urbanizador no las ha acondicionado debidamente, incluyendo su enzacatado e instalación del equipo requerido.*





Los dos tercios restantes del referido porcentaje o el remanente que de ellos quedase disponible después de cubiertas las necesidades de parque, servirán para instalar facilidades comunales que en principio proponga el fraccionador o urbanizador o luego en su defecto los adquirentes de lotes, pero que en todo caso han de definir la Municipalidad y el INVU. Las áreas aprovechables en facilidades comunales sólo podrá eliminarse o reducirse a cambio de alguna mejora u otra facilidad compensatoria, cuando de ello se obtengan un mayor beneficio para la comunidad, previa consulta al INVU.

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

Asimismo, la Ley de Construcciones, Decreto número 833 de cuatro de noviembre de mil novecientos cuarenta y nueve, dispone en cuanto al régimen jurídico de las zonas dedicadas a parques, lo siguiente:

"Artículo 37.- Parques y jardines.-

Los parques, jardines y paseos públicos son de libre acceso a todos los habitantes del país, los que al usarlos tienen la obligación de conservarlos en el mejor estado posible. Al efecto, no deberán:

- a ) Destruir los prados, arbustos o árboles que en los mismos se encuentren plantados.
- b ) Destruir las obras de ornato que en los mismos se hallen colocados.
- c ) Maltratar ni molestar a los animales domésticos o silvestres que en ellos viven.

En general se prohíbe hacer uso de los jardines, prados, etc., diferente de aquel para el que fueron creados."



Finalmente, el Reglamento para el control nacional de fraccionamientos y urbanizaciones, aprobado por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo en sesión número 3391 de trece de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en su artículo 3.6.2 ordena:

*"III.3.6.2 Áreas Verdes:*

*(...)*

*III.3.6.2.3 Dichas áreas se deberán ubicar:*

*a ) Contiguo a áreas públicas ya establecidas ( si su ubicación es adecuada ), si las hubiere o preferentemente en la periferia cuando las áreas aledañas no estén desarrolladas o si la escala de la urbanización lo requiere, concentradas equidistantemente de las viviendas.*

*b ) A distancias no mayores de 300 m de la vivienda más alejada ( medidos sobre calles ) para áreas de juegos infantiles y en sitios en los cuales no se deban cruzar vías primarias para llegar a ellas desde las viviendas a que sirvan.*

*Estas áreas deberán tener un frente mínimo de 10 m y no formar ángulos agudos ni tener zonas de difícil vigilancia.*

*(...)*

*III.3.6.2.5 Para cumplir lo anterior, presentará al INVU y la Municipalidad un plano completo en que se indiquen las obras a realizar y el equipamiento que se les dará.*

*Dichas obras incluirán: juegos, refugios, pavimentos, aceras, vallas, arborización, terraceos, bancas y cualquier otro detalle pertinente, todo según sea del caso. En todo caso proveerá salidas de agua potable, distribuidas de acuerdo a una cobertura no menor de cincuenta metros ( 50 m ) de radio.*

*Para efecto del cálculo de los juegos a instalar se considerará un núcleo por cada 50 unidades de vivienda.*



*En proyectos de más de 1000 viviendas o lotes el número de juegos se definirá en cada caso.*

*(...)"*

**V.-** Los elementos antes citados nos permiten afirmar que las áreas dedicadas a parques son bienes de dominio público, afectos por ende al servicio del interés general que cumplen. Respecto del régimen jurídico de los bienes dominicales, ha dicho con anterioridad la Sala:

*"Io.- El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Estos son los llamados bienes demaniales, bienes o cosas públicas, que no pertenecen individualmente a los particulares, que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres, razón por la cual, están afectados por su propia naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados por su propia naturaleza, la que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Estos se caracterizan por ser inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden ser hipotecados ni ser susceptibles de gravamen en los términos del Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio." (Voto 2725-94, de las quince horas con dieciocho minutos del nueve de junio de mil novecientos noventa y cinco)*

En particular sobre la titularidad de bienes destinados a áreas comunitarias, en la misma sentencia que acaba de ser citada se dijo:

*"IIo.- El hecho de que la Corporación recurrida haya acordado variar el destino del inmueble que se ha empleado durante prolongado tiempo como parque y otros usos comunes -en beneficio de los habitantes de la Urbanización "La Constancia"-, a fin de que allí se construya un templo católico, no resulta ilegítimo, toda vez que esa autorización estará condicionada a que se dicte un ley formal en la cual se disponga modificar el uso al que originariamente había sido destinado (artículos 261 y 262 del Código Civil), ya que en caso*





*contrario, supondría una disposición arbitraria del mismo y por ende, devendría en una violación al principio de legalidad."*

**VI.-** Podría por ende decirse que las áreas reservadas a parque son terrenos públicos, cuya existencia se debe al uso al que están destinados, en beneficio de toda la población nacional. Por ello, no es constitucionalmente válido -en condiciones normales- impedir el acceso a tales áreas a ningún habitante, sin perjuicio de la posibilidad -y en algunos casos, deber- de cercar el terreno para evitar que los usuarios corran riesgos o que el patrimonio público sea depredado. En el particular caso de las áreas destinadas a juegos infantiles, la Municipalidad local deberá en cada caso garantizar que dicho bien sea accesible a todos los moradores de la zona en cuestión, no necesariamente desde cualquier lugar, pero sí de manera razonablemente sencilla desde cualquiera de las zonas residenciales adyacentes, sin perjuicio de que además cuente con las condiciones necesarias para garantizar la completa seguridad de los niños, o que se restrinja -en igualdad de condiciones- el horario de acceso al público por razones de seguridad."<sup>2</sup>

### **3. Municipalidades no pueden libremente eliminar el destino de los terrenos dedicados a parque**

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

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



-El artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana dispone que "-No menos de una tercera de una tercera parte del área representada por el porcentaje fijado conforme al párrafo anterior, será aplicada indefectiblemente al uso del parque, pero reservando en primer término de ese tercio el o los espacios necesarios para campo o campos de juegos infantiles, en proporción que no sea inferior a diez metros cuadrados por cada familia-. Los dos tercios restantes del referido porcentaje o el remanente que de ellos quedase disponible después de cubiertas las necesidades de parque servirán para instalar facilidades comunales que en principio proponga el fraccionador u urbanizador-". La sola lectura de esa norma permite arribar a la certeza de que el legislador, en desarrollo de la carta suprema, ha establecido la obligada existencia de zonas verdes y parques para el disfrute de la comunidad, de ahí que no podría entenderse que la construcción de lo que la Municipalidad ha llamado una facilidad comunal -como el levantamiento de edificios que planean las asociaciones que se han visto favorecidas con los acuerdos que se cuestionan- sea compatible con aquella norma, pues esa interpretación vaciaría el contenido esencial del derecho de los vecinos a disfrutar de una zona verde de esparcimiento, lo que hace parte de la calidad de vida que la Constitución les garantiza. La municipalidad local no puede libremente eliminar el destino de los terrenos dedicados a parque, tampoco podría hacerlo el legislador -sin definir a cambio un espacio que compense la pérdida del área de parque-, pues ello convertiría en inconstitucional el acuerdo o la ley que así lo disponga, por irrespeto del contenido esencial del derecho de los vecinos a disfrutar de esas zonas de esparcimiento, que como se indicó, hacen parte de la calidad de vida que la Constitución les garantiza. El término "facilidades comunales" no tiene la amplitud que se le quiere implicar. Resulta obvio para esta Sala que se refiere a construcciones indispensables para el disfrute comunal del bien destinado a área verde, parque y esparcimiento; consiguientemente, la construcción de edificios para servicios públicos a manera de ejemplo bibliotecas, escuelas, salones comunales, etc., resultan incompatibles con el destino de áreas de parque y zona verde que el legislador ha exigido para algunos terrenos, y sin duda, para que las asociaciones interesadas puedan emprender la construcción de edificaciones como las que resultan de su interés, deben sufragar -lo que involucra a todos los miembros o vecinos de la localidad que se van a beneficiar con el uso público y general del inmueble- el costo de mismo. La Sala no puede admitir que por la vía de donación o autorizaciones de construcción como las que se intentan, se desconozca el derecho de los vecinos accionantes a disfrutar del terreno que en forma íntegra pertenece



a la comunidad de cipreses como zona verde y parque y que la Municipalidad únicamente posee en administración de los intereses locales-."<sup>3</sup>

#### **4. Naturaleza de los parques e imposibilidad de variación de la misma con base en la declaración jurada de un ingeniero**

**"III.- NATURALEZA DEL TERRENO OBJETO DE CONTROVERSIA:** El punto principal de la impugnación del acuerdo municipal, es la naturaleza de "parque" o de "zona de seguridad" que la Municipalidad y el recurrente, respectivamente, quieren darle al lote en disputa. Ante todo, conviene aclarar que la Sala Constitucional en su sentencia N°13615-04, dejó en manos de las autoridades administrativas, y en su caso, de las judiciales ordinarias, esa definición y determinación. Considera este Tribunal que la naturaleza del predio es de parque, con base en los informes municipales que constan en autos, en consecuencia, provisto de la condición de demanialidad, y por ende protegido por los atributos de inalienabilidad, imprescriptibilidad y no susceptible de adquirirse derechos por parte de los particulares. De acuerdo con el artículo 40 de la Ley de Planificación Urbana, todo urbanizador debe ceder gratuitamente al uso público, áreas destinadas a parques y facilidades comunales, y el lote en discusión, fue marcado en planos como "parque". El Tribunal Constitucional en su sentencia No. 5977-93, de las 15:45 horas del 16 de noviembre de 1993, manifestó que:

*"El dominio público se encuentra integrado por bienes que manifiestan, por voluntad expresa del legislador, un destino especial de servir a la comunidad, al interés público. Son llamados bienes dominicales, bienes demaniales, bienes o cosas públicas, que no pertenecen individualmente a los particulares y que están destinados a un uso público y sometidos a un régimen especial, fuera del comercio de los hombres. Es decir, afectados por su naturaleza y vocación. En consecuencia, esos bienes pertenecen al Estado en el sentido más amplio del concepto, están afectados al servicio que prestan y que invariablemente es esencial en virtud de norma expresa. Notas características de esos bienes es que son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no pueden hipotecarse ni ser susceptibles de gravamen en los términos de Derecho Civil y la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio. Como están fuera del comercio, estos bienes no pueden ser objeto de posesión, aunque se puede adquirir un derecho al aprovechamiento, aunque no un derecho a la propiedad".*



En este caso, el hecho de que hayan usado el terreno como vía de acceso vehicular a diversas casas por más de doce años, no les da el derecho de propiedad ni mucho menos a la constitución de una servidumbre, precisamente porque como se indicó, son bienes inembargables, imprescriptibles e inalienables, por lo que la Municipalidad tiene la potestad de actuar y ejecutar por sí misma, su recuperación, sin necesidad de recurrir a los tribunales, ni siquiera por la vía interdictal, permaneciendo dicha competencia indefinida en el tiempo en tanto estén afectos al dominio público.

**IV.- DECLARACIÓN JURADA :** La declaración jurada del Ingeniero Murillo Bolaños, visible a folio 126, no tiene ningún efecto legal, porque no existe una norma jurídica en nuestro ordenamiento jurídico, escrita o no escrita, que le permita por ese medio a él o a cualquier otra persona, cambiarle la naturaleza a un terreno, en este caso de dominio público, ni su destino: parque. Lo contrario, llevaría a permitir que cualquier profesional o funcionario, varíe las características de un bien demanial, cuando simplemente lo estima conveniente, para su beneficio o de un tercero. En autos no consta que el plano H-807542-89, haya sido corregido y por otra parte, tampoco indica el profesional las razones de hecho y de derecho que sustentarían tal modificación. El ingeniero Murillo Bolaños no puede alterar la vocación de un lote, con una simple nota o razón en el plano; por el principio de paralelismo de las formas, si fue entregado al servicio público como bien de dominio público, su fin sólo puede ser cambiado por ley, y no mediante la declaración jurada de un particular. Reitera este Tribunal que los bienes de dominio público no pueden de ninguna manera ser cedidos, arrendados, gravados, transformados, ni utilizados para un fin distinto al que fueron sometidos, ni aún cuando también se trate de un uso público, ni ejercerse sobre ellas ningún otro derecho de carácter privado que desvirtúe la naturaleza pública que les asiste por ley. Como lo ha indicado nuestra Sala Constitucional en

múltiples ocasiones: *"... las áreas reservadas a parque son terrenos públicos, cuya existencia se debe al uso al que están destinados, en beneficio de toda la población nacional. Por ello, no es constitucionalmente válido, en condiciones normales, impedir el acceso a tales áreas a ningún habitante, sin perjuicio de la posibilidad y en algunos casos, deber de cercar el terreno para evitar que los usuarios corran riesgos o que el patrimonio público sea depredado ..."* (Sentencia 9932-01 del 26 de setiembre del 2001).

**V.-** En virtud de su propia naturaleza y vocación legal, las zonas que se dedican a parque, deben siempre estar a la libre disposición y disfrute de todos los habitantes de nuestro país,



para el fin público que fueron concebidas, razón por la que, los actos que tiendan a desvirtuar su esencia, a todas luces devienen en ilegales. En este caso, el recurrente alega que es una zona de seguridad, con lo cual, en el fondo lo pretendido es utilizarlo como vía cómoda de acceso automotor a casas de habitación. Sin embargo, tal y como ha sostenido la Municipalidad de Heredia, el tránsito de vehículos por esa franja le estaría modificando la finalidad para la cual fue creada, lo que no encuentra fundamento en la ley. Se insiste en que las áreas dedicadas a parques son bienes de dominio público, afectos por ende al servicio del interés general que cumplen; la esencia de un parque no viene dada por el uso que las personas le den al mismo, sino por voluntad expresa del legislador y por la afectación que se hizo al autorizar y recibir la Urbanización por parte de las autoridades administrativas, y el hecho de que al margen del ordenamiento jurídico se le dé un uso privado como servidumbre de paso, no varía lo anterior. El terreno nació como parque, y así está consignado en el Registro y en el Plano Catastrado H-807542-89, y una simple razón de un Ingeniero no puede modificar su vocación pública. La Ley de Planificación Urbana, N°4240 del 15 de noviembre de 1968, en su artículo 44, párrafo primero establece que: "El dominio municipal sobre las áreas de calles, plazas, jardines, parques u otros espacios abiertos de uso público general, se constituye por ese mismo uso y puede prescindirse de su inscripción en el Registro de la Propiedad, si consta en el Mapa Oficial", y aclara el numeral 45 de la misma Ley que: "Los inmuebles a que se refiere el artículo anterior, podrán ser transferidos a otro uso público, conforme a las determinaciones del Plan Regulador; mas si tuvieren destino señalado en la ley, el cambio deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa".

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

**VII.- ORDEN SANITARIA DEL MINISTERIO DE SALUD:** El Ministerio de Salud, oficio UPAH-RCN-802-04, en virtud de un mecanismo ilegal que lo induce a error, parte de un hecho falso, cual es que la zona en





disputa es un área de seguridad, sólo porque así lo consignó el Ingeniero Murillo en su declaración jurada. A partir de ahí, surge un procedimiento administrativo que termina rechazando las gestiones del ente municipal. Sin embargo, como se indicó anteriormente, según el plano catastrado es un parque, cuya naturaleza jurídica no puede ser cambiada por una simple razón, en el supuesto de que realmente se hubiera consignado. Además, el Ministerio de Salud, no tiene competencia para conocer materia urbanística, y determinar la finalidad jurídica de un bien demanial, todo lo cual, corresponde a la Municipalidad.

**VIII- REVOCACIÓN DEL PERMISO DE USO:** La utilización del terreno por tanto tiempo sin que la Municipalidad se opusiera, a lo sumo, otorgó un título en precario, no un verdadero derecho subjetivo, y puede ser revocado en cualquier momento, siempre que no se haga de forma intempestiva, aspecto que en el caso concreto, ya fue resuelto por la Sala Constitucional en voto 13615-04, que ordenó al Gobierno Local la apertura de la malla para que los vecinos pudieran por una única vez, sacar los carros de sus cocheras. Los posibles daños y perjuicios que puedan resultar de la actuación intempestiva de la Administración, no pueden ser conocidos por este Tribunal, quién actúa aquí sólo como jerarca impropio, y el tema corresponde definirse en la vía jurisdiccional."<sup>4</sup>

## **5. El área pública destinada a juegos infantiles debe cumplir con la exigencia urbanística vigente**

### **I. "Antecedentes**

La Licda. María Isabel Sáenz Soto, de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Municipalidad de Heredia, al emitir el criterio legal al respecto, señaló que *"...el carácter público de las áreas de juegos infantiles debiene (sic) no solo de su destino o uso que se le da, sino que en lo fundamental de los artículos 40 a 44 de la ley de Planificación Urbana y Capítulo Tercero, ARTICULOS 3.6.2.1 al 3.6.2.1 (sic) del Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones. El artículo 40 regula sobre los porcentajes que debe de destinar todo fraccionamiento para área de juegos infantiles, el 42, 43 y 44 disponen sobre su naturaleza pública y sobre las condiciones necesarias para que sean de dominio municipal, de lo cual se desprende indudablemente el domino de las Municipalidades en esas áreas."*





Finalmente, concluyó que si "...el sitio donde se ubica el área de juegos infantiles presenta problemas de seguridad, no solo es recomendable sino que también obligatorio que se cierre..."

## II. Normativa Aplicable

La Ley de Planificación Urbana dispone en su artículo 40:

" Artículo 40.- Todo fraccionador de terrenos situados fuera del cuadrante de las ciudades y **todo urbanizador cederá gratuitamente al uso público tanto las áreas destinadas a vías como las correspondientes a parques y facilidades comunales; lo que cederá por los dos conceptos últimos se determinará en el respectivo reglamento, mediante la fijación de porcentajes del área total a fraccionar o urbanizar, que podrán fluctuar entre un cinco por ciento a un veinte por ciento, según el tamaño promedio de los lotes, el uso que se pretenda dar al terreno y las normas al respecto.** No obstante lo anterior, la suma de los terrenos que deben cederse para vías públicas, parques y facilidades comunales no excederá de un cuarenta y cinco por ciento de la superficie total del terreno a fraccionar o urbanizar. Asimismo se exceptúa de la obligación a ceder áreas para parques y facilidades comunales a los simples fraccionamientos de parcelas en áreas previamente urbanizadas. No menos de una tercera parte del área representada por el porcentaje fijado conforme al párrafo anterior será aplicado indefectiblemente al uso de parque, pero reservando en primer término de ese tercio el o los espacios necesarios para campo o campos de juego infantiles, en proporción que no sea inferior a diez metros cuadrados por cada familia; **las áreas para juegos infantiles no podrán ser aceptadas si el fraccionador o urbanizador no las ha acondicionado debidamente, incluyendo su enzacatado e instalación del equipo requerido.** Los dos tercios restantes del referido porcentaje o el remanente que de ellos quedase disponible después de cubiertas las necesidades de parque, servirán para instalar facilidades comunales que en un principio proponga el fraccionador o urbanizador o luego en su defecto los adquirentes de lotes, pero que en todo caso han de definir la Municipalidad. Las áreas aprovechables en facilidades comunales sólo podrán eliminarse o reducirse a cambio de alguna mejora u otra facilidad compensatoria, cuando de ello se obtenga un mayor beneficio para la comunidad. **Hecha excepción de los derechos de vía para carreteras que han de cederse al Estado, conforme a lo antes dispuesto, las demás**



**áreas de uso público deberán ser traspasadas a favor del dominio municipal.** No obstante la Municipalidad podrá autorizar que determinadas porciones sean transferidas directamente a las entidades estatales encargadas de establecer en las mismas los servicios o facilidades de su respectiva competencia, en concordancia con lo previsto en el párrafo inmediato anterior. "(El resaltado no es del original).

Ha de tomarse en cuenta, además, que las zonas públicas quedan dentro del dominio municipal, por lo que se puede prescindir de su inscripción en el Registro de la Propiedad, si consta en el Mapa Oficial (artículo 44 de la Ley de Planificación Urbana). Al respecto pueden consultarse los Dictámenes de la Procuraduría N° C-068-87, C-009-94 y C-259-95.

La Ley de Construcciones, N° 833 del 4 de noviembre de 1949 y sus Reformas, define las zonas verdes como aquellas áreas libres, enzacatadas o arborizadas de uso público comunal, destinadas a la recreación (artículo I.3). Según lo dispone esta ley, los parques, jardines y paseos públicos *"son de libre acceso a todos los habitantes del país, los que al usarlos tienen la obligación de conservarlos en el mejor estado posible (...)* En general **se prohíbe hacer uso de los jardines, prados, etc., diferente de aquel para el que fueron creados.**" (artículo 37 de la Ley de Construcciones).

Por su parte, el "Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones", regula las condiciones que han de tener los fraccionamientos y urbanizaciones, incluyendo los requisitos para el acceso a la vía pública, lotificación, amanzanamiento y cesión de áreas públicas para la instalación de edificios comunales y áreas recreativas.

### III. Sobre lo consultado.

De la normativa transcrita es claro que todo fraccionador tiene la obligación de ceder **"...gratuitamente al uso público tanto las áreas destinadas a vías como las correspondientes a parques y facilidades comunales..."** asimismo, que cuando tales áreas están destinadas a la recreación, no se puede variar su uso.

Ahora bien, las áreas para juegos infantiles comprendidas en la planificación de las urbanizaciones, deben cumplir con una serie de requisitos, establecidos en el artículo III.3.6.2.3 y siguientes



del citado Reglamento de Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones". Tales requisitos son, según la normativa citada, los siguientes:

- a. Deben ubicarse a distancias no mayores de 300 m de la vivienda más alejada (medidos sobre calles) para áreas de juegos infantiles y en sitios en los cuales no se deban cruzar vías primarias para llegar a ellas desde las viviendas a que sirvan.
- b. El urbanizador deberá entregarlas con el equipamiento necesario, incluyendo juegos, refugios, pavimentos, aceras, vallas, arborización, terracedos, bancas y cualquier otro detalle pertinente.
- c. Asimismo, es obligación del urbanizador, cerrar el área de juegos infantiles con malla, seto, tapia u otro sistema que ofrezca seguridad a los usuarios, sobre todo si ésta colinda con algún río, quebrada, canal, calle primaria u otro sitio peligroso. En el caso de que la Urbanización no vaya a ser habitada de inmediato, es posible pagar en efectivo a la Municipalidad, el costo de las obras y el equipo necesario."<sup>5</sup>

## 6. Parques y Jardines

"Nuestra ley incluye dentro del régimen de las vías públicas la regulación correspondiente a los parques y jardines. Posiblemente esto se deba a que nuestro legislador consideró que si bien se trata de bienes de distinta naturaleza, sirven a usos públicos similares.

Sea como fuere, la importancia que adquieren los parques y jardines está representada por el uso público que de ellos se hace. Todos los ciudadanos tienen acceso a ellos, no pudiendo serles variado el uso a que están destinados.

Es precisamente por lo anterior que resulta posible aplicar a los parques y jardines la regulación correspondiente a las vías públicas. Así, de la misma manera se les puede definir como terrenos de dominio público sometidos a un uso común consistente, principalmente, en el ornato, iluminación, recreación, descanso y recreo de los habitantes. Como tal inalienable e imprescriptible y no susceptible de apropiación por los particulares mediante ningún título."<sup>6</sup>



## FUENTES CITADAS

- 
- <sup>1</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Resolución N° 336-2005 de las once horas del veintisiete de julio del dos mil cinco.
- <sup>2</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2001-09932 de las diecisiete horas con cuarenta y un minutos del veintiséis de setiembre del dos mil uno.
- <sup>3</sup> SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 2001-08220 de las quince horas con cuarenta y ocho minutos del catorce de agosto del dos mil uno.
- <sup>4</sup> TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. Resolución N° 351-2005 de las once horas cuarenta minutos del cinco de agosto del dos mil cinco.
- <sup>5</sup> Procuraduría General de la República. Dictamen N° C-166-2001 de 1° de junio de 2001.
- <sup>6</sup> Arias Sánchez, M; Guevara Sánchez, A y Lizano Martínez, M (1985). *Alcances del Concepto de Dominio Público en Costa Rica*. (pp. 36-37) Trabajo de grado, Licenciatura en Derecho, Universidad de Costa Rica, San Pedro, Costa Rica. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Signatura Tesis 1604).