



EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE

Rama del Derecho: Derecho Constitucional.	Descriptor: Derechos Fundamentales.
Palabras Claves: Derecho a la Vivienda Digna, Vivienda Digna.	
Fuentes de Información: Normativa, Doctrina y Jurisprudencia.	Fecha: 26/07/2013.

Contenido

RESUMEN.....	2
NORMATIVA.....	3
1. El Derecho a la Vivienda en la Constitución Política.....	3
2. El Derecho a Vivienda Digna en la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos	3
3. El Derecho a la Vivienda Digan en la Ley de Atención a las Mujeres en Condición de Pobreza.....	3
4. El Derecho a la Vivienda Digna en el Reglamento a la Ley de Atención a las Mujeres en Estado de Pobreza	3
5. La Vivienda Digna en la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor.....	5
6. El Derecho a la Vivienda Digna en la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes.....	6
7. La Vivienda Digna en la Ley sobre el Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda	7
8. El Derecho a la Vivienda Digna en el Reglamento a Ley Especial para Titulación de Viviendas en Precarios y en Zonas de Desarrollo Urbano no Reconocidas.....	7

DOCTRINA	9
La Vivienda como Derecho Constitucional	9
JURISPRUDENCIA	11
1. Servicios Básicos y Vivienda Digna	11
2. Exención de Tributos a la Mutual de Ahorro y Préstamo como Forma de Cumplir el Mandato del Artículo 65 Constitucional	13
3. Deber del Estado de Otorgar Opciones de Vivienda a las Personas	17
4. Contenido del Deber del Artículo 65 Constitucional	17
5. El Derecho a la Vivienda Digna, las Limitaciones al Derecho de Propiedad y la Función Social de la Propiedad	22

RESUMEN

El presente informe de investigación reúne información sobre el Derecho al Acceso a la Vivienda Digna, para lo cual son aportadas las citas normativas doctrinarias y jurisprudenciales que estipulan tal derecho.

La normativa por medio de normas constitucionales y legales realiza una conceptualización del derecho a la vivienda digna y estipula el deber del Estado de proveer este tipo de vivienda en especial a los sectores sociales más vulnerables.

La doctrina por su parte realiza un recuento histórico de la evolución del derecho a la vivienda digna como derecho fundamental que es y la forma en la cual ha intervenido el Estado para lograr el cumplimiento de tal derecho.

Mientras que la jurisprudencia por medio de los fallos de la Sala Constitucional y Tribunales Contenciosos Administrativos ha delimitado el contenido del artículo 65 de la Constitución Política, que prevé el derecho a la vivienda digna y ha estipulado los alcances del deber del Estado de promover la obtención de vivienda por parte de los sectores sociales más vulnerables.

NORMATIVA

1. El Derecho a la Vivienda en la Constitución Política [Constitución Política]ⁱ

Artículo 65. El Estado promoverá la construcción de viviendas populares y creará el patrimonio familiar del trabajador.

2. El Derecho a Vivienda Digna en la Ley de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos [Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos]ⁱⁱ

Artículo 1. Objetivo. El derecho a vivienda digna y adecuada es inherente a todo ser humano. El Estado tiene el deber de posibilitar la realización de este derecho.

Inspirada en los principios de libertad, justicia y equidad y reconociendo la necesidad de armonizar el ejercicio del derecho de propiedad con el desarrollo económico y el interés social, esta ley se propone dictar las normas para regular las relaciones jurídicas originadas en el arrendamiento de locales para vivienda y otros destinos.

3. El Derecho a la Vivienda Digna en la Ley de Atención a las Mujeres en Condición de Pobreza [Ley de Atención a las Mujeres en Condición de Pobreza]ⁱⁱⁱ

Artículo 2. Objetivo de la atención. La atención indicada en el artículo anterior deberá garantizar el mejoramiento en las condiciones de vida de las mujeres, mediante un proceso de formación integral que comprenda, al menos, lo siguiente: capacitación en formación humana, capacitación técnico-laboral, inserción laboral y productiva, acceso a vivienda digna y un incentivo económico ligado a los procesos de capacitación.

4. El Derecho a la Vivienda Digna en el Reglamento a la Ley de Atención a las Mujeres en Estado de Pobreza [Reglamento a la Ley de Atención a las Mujeres en Condición de Pobreza]^{iv}

Artículo 2. Del objetivo de la atención. La Comisión Nacional Interinstitucional tendrá como objetivo garantizar que la atención que brinde para el mejoramiento en las condiciones de vida de las mujeres en condiciones de pobreza se realice mediante un proceso de formación basado en una concepción holística y un enfoque de género, que promueva el empoderamiento de las mujeres y que comprenda, al menos, formación humana, capacitación técnica laboral, inserción laboral y productiva, el acceso a vivienda digna y un incentivo económico ligado a los procesos de capacitación.

Artículo 22. De la orientación e intermediación del Programa. Los programas que defina la Comisión Nacional Interinstitucional deberán garantizar el mejoramiento en las condiciones de vida de las mujeres, mediante un proceso de formación integral que comprenda al menos la capacitación en formación humana, la capacitación técnica laboral, la inserción laboral y productiva, el acceso a vivienda digna y un incentivo económico ligado a los procesos de capacitación.

Artículo 23. De las acciones del Programa. Mediante procedimientos sistematizados y planificados se abarcarán al menos las siguientes acciones:

a) Capacitación en formación humana, entendida como la realización de procesos formativos, que contribuyan con el fortalecimiento personal y de la familia en forma integral hacia el logro de nuevas actitudes sociales y culturales, hábitos de vida y de trabajo, orientados al logro de destrezas sociales y culturales, que les permita su incorporación a procesos de integración y promoción social que contribuyan a mejorar su calidad de vida. Los temas se abordan con la perspectiva de género que permita comprender las desiguales condiciones y situaciones en que la mujer pobre, miembro de una familia, jefa de hogar o adolescente embarazada y madre se desenvuelve en la sociedad.

b) Capacitación técnica laboral y educación como complemento a la formación humana se plantea el interés de vincular a las mujeres en condiciones de pobreza, jefas de hogar, a las mujeres con discapacidad y a las adolescentes madres al mercado laboral por medio del empleo digno e iniciativas autogestionarias. Por ello se promoverán acciones de capacitación técnica dirigidas a los grupos mencionados en condiciones de pobreza brindándoles las herramientas necesarias para el desempeño de un oficio que permita la incorporación tanto a empleos formales como informales, estables y bien remunerados. Esta capacitación debe responder a sus necesidades y experiencias, así como a las posibilidades de inserción en el mercado laboral.

Se promoverá además, la incorporación de las mujeres a diversos proyectos educativos, académicos y técnicos.

c) Inserción laboral y productiva, con el objetivo de incentivar el protagonismo de la mujer en la satisfacción de sus propias necesidades, se promoverá la creación de unidades productivas individuales o grupales, con posibilidades de sostenibilidad y el fortalecimiento de las microempresas existentes, tomando en cuenta los nuevos retos planteados por la globalización, que implican la incorporación y asimilación de nuevas tecnologías de producción, basados en estudios factibilidad con perspectiva de género, por medio de un incentivo económico que permita su desarrollo y así mejorar los ingresos y por ende la calidad de vida de las mujeres. Este componente se desarrollará en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y su Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE. Además, se

coordinará con el Sistema Nacional de Información, orientación e intermediación de empleo, con el propósito de establecer acciones interinstitucionales e interdisciplinarias, integrando y coordinando esfuerzos, de manera que las personas puedan optar hacia un nivel de vida digno y de superación, conforme a la detección de fuentes de empleo viables, de acuerdo a su perfil laboral.

A través de un fideicomiso suscrito por el IMAS, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9º de la Ley No. 7769, se apoyarán las iniciativas microempresaria les dé las mujeres y familias en condiciones de pobreza como un medio para lograr su inserción laboral y productiva y mejorar su calidad de vida.

d) Acceso a vivienda digna, con base en una lista de las mujeres participantes en el Programa, el Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos, dará prioridad de inclusión a las mujeres para ser receptoras del bono gratuito de la vivienda, de acuerdo con los requisitos de ley.

e) Incentivo económico ligado a los procesos de capacitación, se otorgará un subsidio económico a las participantes en los procesos de formación humana y capacitación técnica para fortalecer su capacidad de insertarse en el mercado laboral y promover la transformación de patrones culturales que generan condiciones de discriminación hacia las mujeres.

5. La Vivienda Digna en la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor [Ley Integral para la Persona Adulta Mayor]^v

Artículo 3. Derechos para mejorar la calidad de vida. Toda persona adulta mayor tendrá derecho a una mejor calidad de vida, mediante la creación y ejecución de programas que promuevan:

a) El acceso a la educación, en cualquiera de sus niveles, y a la preparación adecuada para la jubilación.

b) La participación en actividades recreativas, culturales y deportivas promovidas por las organizaciones, las asociaciones, las municipalidades y el Estado.

c) La vivienda digna, apta para sus necesidades, y que le garantice habitar en entornos seguros y adaptables.

d) El acceso al crédito que otorgan las entidades financieras públicas y privadas.

e) El acceso a un hogar sustituto u otras alternativas de atención, con el fin de que se vele por sus derechos e intereses, si se encuentra en riesgo social.

- f) La atención hospitalaria inmediata, de emergencia, preventiva, clínica y de rehabilitación.
- g) La pensión concedida oportunamente, que le ayude a satisfacer sus necesidades fundamentales, haya contribuido o no a un régimen de pensiones.
- h) La asistencia social, en caso de desempleo, discapacidad o pérdida de sus medios de subsistencia.
- i) La participación en el proceso productivo del país, de acuerdo con sus posibilidades, capacidades, condición, vocación y deseos.
- j) La protección jurídica y psicosocial a las personas adultas mayores afectadas por la violencia física, sexual, psicológica y patrimonial.
- k) El trato preferencial cuando efectúe gestiones administrativas en las entidades públicas y privadas.
- l) La unión con otros miembros de su grupo etáreo, en la búsqueda de soluciones para sus problemas.

Artículo 27. Derecho a vivienda digna. Las personas adultas mayores tendrán derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada. Se les proveerán las facilidades de financiamiento para la adquisición o remodelación de las viviendas, así como todos los beneficios que las instituciones públicas ofrezcan a sus administrados.

6. El Derecho a la Vivienda Digna en la Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes

[Convención Iberoamericana de los Derechos de los Jóvenes]^{vi}

Artículo 30. Derecho a la vivienda.

1. Los jóvenes tienen el derecho a una vivienda digna y de calidad que les permita desarrollar su proyecto de vida y sus relaciones de comunidad.
2. Los Estados Parte adoptarán medidas de todo tipo para que sea efectiva la movilización de recursos, públicos y privados, destinados a facilitar el acceso de los jóvenes a una vivienda digna. Estas medidas se concretarán en políticas de promoción y construcción de viviendas por las Administraciones Públicas y de estímulo y ayuda a las de promoción privada. En todos los casos la oferta de las viviendas se hará en términos asequibles a los medios personales y/o familiares de los jóvenes, dando prioridad a los de menos ingresos económicos.

Las políticas de vivienda de los Estados Parte constituirán un factor coadyuvante del óptimo desarrollo y madurez de los jóvenes y de la constitución por éstos de nuevas familias.

7. La Vivienda Digna en la Ley sobre el Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda

[Ley sobre el Impuesto Solidarios para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda]^{vii}

Artículo 1. Creación. Créase un impuesto directo a favor del Gobierno central, cuyo producto se destinará, exclusivamente, a financiar los programas públicos dirigidos a la dotación de vivienda digna, para personas y familias en condición de pobreza y pobreza extrema. Este impuesto recaerá sobre el valor de los bienes inmuebles de uso habitacional, que sean utilizados en forma habitual, ocasional o de recreo; incluye tanto las instalaciones fijas como las permanentes.

Los ingresos provenientes de este impuesto serán destinados a financiar los programas de vivienda del Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi), sin que esta Institución pueda utilizar más de un siete por ciento (7%) de estos recursos en gastos administrativos.

Para tales efectos, se establece como obligación para el Banhvi presentar un informe anual a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos de la Asamblea Legislativa, donde se indique la totalidad de recursos asignados, de recursos gastados y de recursos disponibles, así como el respectivo detalle del cumplimiento de metas, conforme a lo estipulado en el plan anual.

8. El Derecho a la Vivienda Digna en el Reglamento a Ley Especial para Titulación de Viviendas en Precarios y en Zonas de Desarrollo Urbano no Reconocidas

[Reglamento a la Ley Especial para Titulación de Viviendas en Precarios y en Zonas de Desarrollo Urbano No Reconocidas]^{viii}

Artículo 12. De la reubicación. Quienes se encuentren ubicados en los terrenos descritos en el párrafo 3 del artículo 2 la Ley No. 8680, podrán ser reubicados atendiendo entre otros los siguientes parámetros y requisitos:

a) Al momento de llevar a cabo la reubicación de familias, se procurará en todo observar las disposiciones establecidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (Ley No. 4229 de 11 de diciembre de 1968) relativas a la no discriminación de ningún tipo (párrafo 2º del artículo 2º; artículo 3; párrafo 1 del artículo 11 y Anexo 3 del Pacto), en lo que respecta a la búsqueda de una solución de vivienda digna y adecuada, pues la

reubicación de familias comporta un desalojo forzoso en procura de la implementación de programas de renovación urbana para desarrollar una zona deteriorada.

b) Orientar en la medida de lo posible los parámetros de reubicación de conformidad con criterios de ordenamiento territorial en materia de desarrollo sostenible, según lo dispuesto en los artículos 29 y 31 de la Ley Orgánica del Ambiente, en relación con las soluciones habitacionales que involucren desarrollos urbanísticos.

c) Ante la imposibilidad material de atender a las familias in situ, identificar inmuebles que se adecuen en precio, ubicación (zona urbanizable de acuerdo con el plan regulador vigente), topografía (terrenos con aptitud para construir), cercanía de servicios de salud, educación y fuentes de trabajo.

d) Se requiere que los núcleos familiares así identificados, sean calificados de acuerdo con estudio social previo elaborado por el IMAS, a fin de coordinar institucionalmente la búsqueda de una solución de vivienda digna.

e) El interesado del núcleo familiar a calificar debe aportar declaración jurada de que no se encuentra como ocupante y/o precarista en otro inmueble.

f) Cuando las familias se encuentren en zonas de riesgo, serán atendidas de conformidad con la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo, Ley No. 8488 de 22 de noviembre del 2005.

g) Los núcleos familiares que según el estudio social practicado al efecto, califiquen para ser reubicados, serán atendidos en la medida de lo posible de acuerdo con las disposiciones de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

h) Para aquellas familias que de acuerdo con el régimen del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda no califiquen para ser beneficiadas con una solución de vivienda a través del Bono Familiar de la Vivienda, se coordinará lo correspondiente con el IMAS para la búsqueda de la ayuda económica temporal respectiva.

i) El MIVAH coordinará con el INVU dentro del respectivo ámbito de competencias, la búsqueda de posibles soluciones de vivienda a los núcleos familiares previamente identificados, que por no calificar para una solución de vivienda con Bono Familiar de Vivienda, deban ser reubicados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley No. 8680.

j) La reubicación de aquellas familias que se encuentren ocupando terrenos del Estado identificados como reservas nacionales, se sujetará a las disposiciones establecidas en la Ley de Tierras y Colonización, Ley No. 2825 de 14 de octubre de 1961.

DOCTRINA

La Vivienda como Derecho Constitucional

[Banco Hipotecario de la Vivienda]^{ix}

Contar con una vivienda digna, así como el derecho a la educación y la salud, eran los tres pilares fundamentales de los programas de gobierno a partir de la década de 1940. De ahí que al redactarse la Constitución Política de 1949 se incluyó el artículo 65, donde se consignó la responsabilidad del Estado costarricense en la promoción y construcción de viviendas populares.

De acuerdo con Aguilar y Brenes (1993), durante aquella época convulsa el tema de la vivienda formaba parte de las luchas políticas y las promesas electorales. En aquel contexto se buscó erigir una institución que sirviera como instrumento de desarrollo económico al impulsar el crecimiento de la empresa privada y contar con un presupuesto fijado por ley.

Así se creó la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) del 24 de agosto de 1954, la cual le otorgaba como fuente de financiamiento el 3% de todos los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República. Contradictoriamente, dicho porcentaje se eliminó durante la administración de don Francisco J. Orlich (1962-1966).

Más cambios vinieron en 1979, cuando se creó el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) con el fin de lograr un mayor grado de coordinación, eficiencia y eficacia en la administración y desarrollo del sector. Ese mismo año también se creó el Sector de Vivienda y Asentamientos Humanos y por primera vez, se nombró un Ministro sin Cartera, como responsable del sector.

Llegada la década de 1980, el déficit habitacional se calculaba en 70.000 casas, equivalente al 16% de la población nacional que se empobrecía a causa de distintas razones, entre ellas: la explosión demográfica como fenómeno mundial, la incapacidad de una inversión constante para construir, reponer o mantener viviendas y la aparición de los cinturones de pobreza en zonas urbanas. También se presentaron desequilibrios macroeconómicos como procesos de devaluación, tasas de interés, hiperinflación y descapitalización de los intermediarios financieros.

En vista de que no se alcanzaban las expectativas en materia de vivienda, el entonces Presidente de la República, Lic. Rodrigo Alberto Carazo (1978-1982), solicitó redactar varias propuestas de ley sobre un sistema financiero nacional para la vivienda y un banco hipotecario de la vivienda. El anteproyecto fue enriquecido con observaciones de la Junta Directiva del Banco Crédito Agrícola de Cartago, el Banco Central, el INVU, las mutuales y constructoras.

Tras múltiples tropiezos en la Asamblea Legislativa a raíz de las opiniones y objeciones de las instituciones del momento, el proyecto de ley fue aprobado el 26 de noviembre de 1981. Sin embargo, la Presidencia de la República lo devolvió sin la sanción correspondiente aduciendo lesión de atribuciones y facultades propias del Poder Ejecutivo con un esquema simplista e impreciso de la realidad jurídica.

La administración de don Luis Alberto Monge (1982-1986) acogió la iniciativa e integró varias comisiones de trabajo para perfeccionar los proyectos que no habían tenido éxito en el pasado; al trasladarlo a la Comisión de Asuntos Económicos encontró más trabas.

Para entonces calentaba una nueva campaña electoral. Se creó una comisión bipartidista para analizar el proyecto y presentar soluciones alternativas de consenso, la cual determinó que para reducir el déficit habitacional se debían construir al menos 20 mil viviendas por año.

Después de las elecciones, la Asamblea Legislativa conformada en la Administración Arias Sánchez (1986-1990) tramitó el proyecto de ley, pero con cambios sustanciales incorporados a través de largas discusiones y aportes de asociaciones de desarrollo, cooperativas, solidaristas, INVU IMAS, Corte Suprema de Justicia, diputados, entre otros. Dichas mejoras estaban orientadas a la conveniencia de crear una institución bajo la figura de Banco, regulaciones, entes autorizados, funciones, autonomía y sede, entre otros aspectos.

Finalmente, la iniciativa de ley fue aprobada por el Congreso y sancionada por la Presidencia de la República el 13 de noviembre de 1986. En esa fecha nació el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) definido por la Ley N° 7052 como una entidad de Derecho Público, de carácter no estatal y rectora del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda. Su patrimonio inicial estuvo conformado por un aporte del Estado demil millones de colones y por el traspaso de la Caja Central de Ahorro y Préstamo del Banco Crédito Agrícola de Cartago.

Se crearon dos fondos; el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI) formado por el 25% de la cartera de inversiones transitorias de los recursos del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte, de los depósitos que capture y los empréstitos que contratare.

Mientras que el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI) se constituyó por el 30% de los recursos anuales del Fondo de Desarrollo de Asignaciones Familiares, un 3% del Presupuesto Anual de la República y de los presupuestos extraordinarios.

La Ley indicaba que el beneficio del subsidio se otorgaría mediante un bono familiar, parcial o total según el valor de la vivienda, pero no como donación. En la administración Calderón Fournier (1990-1994) se modificó la Ley para instaurar el

bono gratuito de la vivienda, cuyo objetivo era abrir una mayor dimensión de la solidaridad requerida para solucionar el problema de habitacional en Costa Rica.

JURISPRUDENCIA

1. Servicios Básicos y Vivienda Digna

[Sala Constitucional]^x

Voto de mayoría:

“Único. El punto medular del amparo es determinar si resulta ilegítima la actuación de la Municipalidad de La Cruz en torno al desarrollo urbano en el Barrio Las Flores. Originalmente, mediante acuerdo 3-4 de la Sesión Ordinaria N° 55-98, el Concejo Municipal declaró como públicas las calles del Barrio Las Flores (copia a folio 17). Posteriormente, el propio Concejo Municipal revocó ese acuerdo, al estimar que el fraccionamiento no cumple con los requisitos de la Ley de Planificación Urbana y las áreas públicas no cuentan con los servicios básicos para una vivienda digna (copia a folio 19). La pretensión de los recurrentes es que se ordene al Concejo Municipal de La Cruz, retomar el acuerdo derogado para que se declaren como públicas las calles en cuestión. Sobre el particular, estima este Tribunal que el conflicto sometido a conocimiento, excede la naturaleza sumaria del amparo y, más bien, se trata de un conflicto de legalidad ordinaria. Nótese que no le corresponde a la Sala establecer si procede declarar como pública alguna calle, previa determinación si en el caso particular, se cumplen los requisitos y condiciones exigidos en la normativa infraconstitucional que rige la materia (mismo criterio sostuvo este Tribunal en la resolución N° 2005-12645 de las 15:42 hrs. del 14 de setiembre de 2005). Tampoco se puede, mediante el recurso de amparo, desconocer los requisitos constructivos previstos en la Ley de Planificación Urbana para aprobar un desarrollo habitacional (urbanización o fraccionamiento para urbanizar), pues le corresponde a la Municipalidad determinar la recepción de las obras hasta que se cumplan los requisitos correspondientes. Al conocer un asunto similar, este Tribunal resolvió lo siguiente:

“(...) El primero, el recurrente alega que la Municipalidad recurrida infringe el derecho al debido proceso de la empresa amparada al anular el Acuerdo Municipal que acordó aceptar la donación de las calles públicas que hiciera su representada sin mediar el procedimiento que dispone la ley para ese efecto. En cuanto a este punto, esta Sala estima que no existe infracción alguna al derecho fundamental del amparada (sic). En efecto, la llamada donación de las calles, no es un acto de disposición del patrimonio que pudiera hacer libremente el recurrente, sino una carga legal que se deriva de los

instrumentos legales vigentes y aplicables sobre el llamado control urbanístico. La Ley de Construcciones, primero, y luego la Ley de Planificación Urbana, de manera extensa y completa, regulan el proceso de crecimiento de los centros urbanos, por medio de los llamados planes de ordenamiento urbano y específicamente, sobre los planes parciales, que son los que se instrumentan con la construcción de urbanizaciones y fraccionamientos. En estos casos, no es que el interesado, dueño de las tierras, está de acuerdo o no con donar las vías públicas a los gobiernos locales; se trata de una carga urbanística que es ineludible y desde esta perspectiva, el amparo resulta absolutamente improcedente y debe ser declarado sin lugar. A mayor abundamiento, resulta importante decir que lo actuado por las autoridades municipales, en torno a revocar y dejar sin efectos jurídicos el acuerdo del Concejo Municipal que aceptó la donación de las calles, resultaba ser una necesidad no solo jurídica, sino ambiental y como tal, que atañe a toda la comunidad, puesto que en esta materia lo que está representado es el interés de todos los habitantes del municipio y porque son ellos los dueños, en sentido estricto, de los bienes públicos entregados a los servicios públicos, como parte integral del derecho al crecimiento ordenado, sano y equilibrado de los centros de población. Con la nulidad del acuerdo, lo que ha hecho el Gobierno Local, es regresar al ámbito de legalidad urbana que le es absolutamente obligatorio y del que no puede separarse, ni aun con un acuerdo del Concejo, como lo resaltó el Director de Urbanismo de la Municipalidad en su informe del 4 de noviembre de 1998. (...)

Esta Sala estima que existe infracción al derecho de igualdad cuando se da un trato distinto o discriminatorio en situaciones o condiciones iguales. En este caso, no puede existir un trato discriminatorio, puesto que en el evento que la Municipalidad hubiera permitido que algún interesado donara terrenos destinados a vías públicas, sin observar los requisitos que la ley exige, habría cometido un acto ilegal y acaso ilícito de naturaleza penal, que debería ser investigado y acusado conforme a Derecho. El hecho de que la Municipalidad hubiera actuado indebidamente en casos similares, no le concede igual trato a nuevos infractores. Es obligación del Gobierno Municipal, sujetar los crecimientos urbanos a la normativa aplicable y esto es lo esencial.” Sentencia N° 2001-05181 de las 9:37 hrs. del 15 de junio de 2001.

Así las cosas, si los amparados estiman que sí procede la declaratoria de calles públicas en su urbanización, así lo deben gestionar ante las autoridades competentes y mediante los procedimientos establecidos por el Ordenamiento Jurídico para ese propósito. Incluso, será en sede jurisdiccional ordinaria donde los actores y compradores de casas de habitación en el Barrio Las Flores tienen la posibilidad de reclamar una eventual responsabilidad de la empresa constructora como encargada del proyecto urbanístico, así como también, cuestionar las actuaciones de la Municipalidad recurrida al hacerlos incurrir en error en la compra de los inmuebles. En todo caso, observa este Tribunal que según se ha informado bajo juramento, en el barrio en cuestión se instaló una fuente de agua pública para suplir las necesidades

básicas de los vecinos (ver informe a folio 108), motivo por el cual, se descarta una lesión a sus derechos constitucionales.”

2. Exención de Tributos a la Mutual de Ahorro y Préstamo como Forma de Cumplir el Mandato del Artículo 65 Constitucional

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]^{xi}

Voto de mayoría

“V. DE LAS EXONERACIONES TRIBUTARIAS EN EL ORDENAMIENTO COSTARRICENSE.

En tanto de la argumentación de ambas representaciones se incurre en imprecisión del concepto como tal de las exoneraciones tributarias, se estima necesario clarificarlo. En efecto, la exención constituye una situación jurídica objetiva, integrada en el instituto tributario, que produce un efecto desgravatorio especial, a consecuencia de preceptos legales positivos y expesos, en tanto puede tener dos efectos jurídicos fundamentales: o impide el nacimiento de la obligación tributaria -que es lo que conocemos como la exención total, o reduce la cuantía del tributo -exención parcial- a través de bonificaciones o deducciones. Así, se está ante una exención cuando una norma legal afecta, ya sea el elemento subjetivo u objetivo del hecho imponible, o los elementos de cuantificación del tributo, ya sea en la base imponible (deducciones o reducciones) o en el tipo de gravamen. En este sentido, la teoría clásica en esta materia (Pérez Royo, Fernando. Derecho Financiero y Tributario. Parte General. Editorial Civitas. Décima Edición. Madrid. España. p. 136), define las exoneraciones como una **dispensa legal de la obligación tributaria**, sea como la derogación de la obligación de pago, no obstante producirse el hecho imponible, que es el efecto que producen, sea la excepción de la obligación de contribuir con los gastos públicos a determinados sujetos (exoneración subjetiva), o a determinadas situaciones o hechos (exoneración objetiva). Por ello, la exención tributaria tiene lugar cuando una norma de rango legal contempla que en aquellos supuestos expresamente previstos por ella, no obstante producirse el hecho imponible, no se desarrolla su efecto principal: el deber pagar el tributo u obligación tributaria. De tal forma que la estructura de la exoneración tributaria se caracteriza por contener un único mandato manifestado por dos preceptos, primero la sujeción, y de seguido, la exención; de manera que la obligación tributaria nace, pero no es exigible. Así, queda claro que la esencia de esta concepción es que la exención no afecta el momento de nacimiento de la obligación, sino el de su exigibilidad. En consecuencia, **existe una separación neta entre el hecho generador de la obligación tributaria**, que de acuerdo con el artículo 31 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, es el presupuesto establecido por la ley para tipificar el tributo y cuya realización origina el nacimiento de la obligación y **el presupuesto de hecho de la exención**, cuya realización determina la no exigibilidad de la obligación derivada del hecho generador. Corolario de lo anterior, es que la

exención es independiente del hecho generador, por lo que puede nacer antes o después de su realización. Lo anterior resulta de fácil comprensión, en la forma en que fue prevista en nuestro ordenamiento jurídico, cabalmente en el artículo 61 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, con la siguiente definición:

"Exención es la dispensa legal de la obligación tributaria."

De lo dicho queda claro, no puede confundirse la "exoneración" con la "no sujeción", en tanto ésta última se refiere a la no realización del hecho imponible descrito en la norma tributarias, es decir, no nace la obligación del pago de la carga tributaria. En nuestro ordenamiento jurídico tributario, al tenor de lo dispuesto en el inciso b) del artículo 5 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, la determinación de las exoneraciones está reservada a la ley formal y material, esto es, mediante los procedimientos previstos por la propia Constitución Política y el Reglamento de la Asamblea Legislativa, a cargo de los diputados del indicado Poder de la República. Así, la exención es, pues, la dispensa del pago de un tributo debido por disposición expresa del legislador, debiendo, en consecuencia, la ley especificar las condiciones y requisitos para su otorgamiento, los tributos que corresponden, si es total o parcial y, en su caso, el plazo de duración.

VI. DE LAS MUTUALES DE AHORRO Y PRÉSTAMO. Las Asociaciones Mutualistas de Ahorro y Préstamo, conocidas comúnmente con el nombre de "*Mutuales*", son entidades autorizadas para operar dentro del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, según lo disponen los numerales 2, 3 incisos c) y ch), 66 inciso a) y 68 a 98, todos de la Ley número 7052 del trece de noviembre de mil novecientos ochenta y seis y sus reformas. El Sistema tiene como objetivo principal, "fomentar el ahorro y la inversión nacional y extranjera, con el fin de recaudar recursos financieros para procurar la solución del problema habitacional existente en el país, incluido el aspecto de los servicios" (artículo 1 idem; el subrayado no es del original), y es en ese marco que se inscriben aquéllas, incluida por supuesto la apelante, cuya formación se autoriza, como "*...asociaciones mutualistas de derecho privado, de duración indefinida, sin fines de lucro y con autonomía administrativa, en los lugares en que, a su juicio, determine el Banco bajo su control y fiscalización*" (artículo 68 del citado cuerpo legal). A tal efecto, les dotó igualmente de personalidad jurídica propia, de manera que como tales pueden adquirir derechos, contraer obligaciones e intervenir en juicios y diligencias de cualquier índole, judicial y administrativa (numeral 74 de la normativa de referencia); y, al tenor de lo dispuesto en el numeral 75, tienen las siguientes funciones: **a.)** recibir depósitos en cuentas de ahorro a la vista; **b.)** conceder préstamos para el financiamiento de lotes destinados a proporcionar soluciones habitacionales, para la adquisición, construcción, reposición y ampliación de viviendas y para obras de urbanización en beneficio de quienes no posean casa propia, así como para la liberación de gravámenes. Los préstamos para la liberación de gravámenes deberán

sujetarse a las normas que se establecen en el Reglamento del Banco. Los créditos que otorguen las mutuales a personas físicas o jurídicas que ya tengan vivienda propia, se registrarán por las normas que dicte el Banco Hipotecario de la Vivienda; **c.)** comprar y vender créditos hipotecarios otorgados por ellas mismas y por las otras entidades autorizadas incluidas en esta ley, y administrarlos por cuenta propia y de terceros; **d.)** emitir los títulos valores a que se refiere el título sexto de la ley de referencia; **e.)** realizar operaciones de fideicomiso en cuanto fueren necesarias para el cumplimiento de sus fines y objetivos; **f.)** llevar a cabo las actividades que les correspondan como entidades autorizadas del Sistema; **g.)** en general, realizar todas las operaciones previstas en la presente ley en sus reglamentos o que, de conformidad con ellos, les estén autorizadas por el Banco. También pueden, emitir títulos valores, denominados "*certificados de inversión inmobiliaria*", lo mismo que "*letras inmobiliarias de vivienda*", bonos de vivienda, certificados de depósito a plazo, y otros, según lo autorice el Banco Hipotecario de la Vivienda.

VII. DE LA EXONERACIÓN SUBJETIVA A FAVOR DE LAS MUTUALES DE AHORRO Y PRÉSTAMO. Para el cumplimiento de sus fines, en el artículo 69 de la citada Ley 7052, según reforma dada por el artículo 165 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, número 7558, del tres de noviembre de mil novecientos noventa y cinco, los legisladores dispusieron una **exoneración total de todos los tributos, a saber, impuestos, tasas y contribuciones especiales, presentes y futuros.** Se trata de manera, de una **exoneración subjetiva**, referida a este tipo de organizaciones, las mutuales, que por mandato legal, se crean con el propósito de "*fomentar el ahorro y la inversión nacional y extranjera, con el fin de recaudar recursos financieros para procurar la solución del problema habitacional existente en el país, incluido el aspecto de los servicios*" (artículo 1 idem; el subrayado no es del original). En efecto, es lo cierto que parte de las actividades que realiza las mutuales, son de intermediación financiera, esto es, en principio diversas de las de proveer soluciones para la vivienda, y que por ello, generan un lucro a la institución. Basta una somera revisión del artículo 75 de la ley 7052, para tener claro que las mutuales, si bien cumplen a cabalidad con las competencias que allí se les asignan, también han incursionado en otras actividades de tipo bancario, así, a modo de ejemplo: cuentas comerciales, deducción automática de servicios, cuentas de ahorro en dólares, pago de colegiaturas, venta de seguros, tarjetas 'superdescuentos', tarjetas de crédito y de débito, pago de servicios públicos, cajitas de seguridad, cuentas de ahorro infantiles y juveniles, préstamos de bienestar familiar, pagos de planillas, entre otros, que no son créditos hipotecarios destinados a dar soluciones de vivienda; actividades que además publicitan estas entidades y que representan una fuerte de ingresos. No obstante lo anterior, debemos tener claro que dicha actividad, por ser realizada por las mutuales, **goza de exención de todo tributo**, en los términos previstos en el citado numeral 69 de la Ley 7052. No podemos incurrir en el error de estimar que no genera lucro, por cuanto no estaríamos en el supuesto

de la exoneración, sino de la "no sujeción", como se aclaró anteriormente. Pero debemos entender, que dicha exoneración nace, cabalmente para poder potenciar el cumplimiento de los fines encomendados a este tipo de entidades (mutuales). De gravarse su lucro, ello les imposibilitaría dar soluciones baratas y adecuadas para la solución del problema de la vivienda, lo que hace mediante el fomento del ahorro y la inversión nacional y extranjera. Se trata de una cuestión que tiene una profunda raigambre constitucional, en la medida en que, por su medio, se pretende cumplir el postulado del numeral 65 de la Carta Fundamental, que obliga al Estado a promover la construcción de viviendas populares, y por esa vía, del 50 ídem, que lo conmina a procurar el mayor bienestar de los habitantes del país. Si la razón de ser de la Mutual, es la satisfacción de una necesidad pública -que este órgano califica además, de imperiosa. De manera que, no obstante tratarse de una actividad lucrativa, la relativa a la actividad de intermediación financiera, por tratarse de una mutual, la misma está exenta del pago de la respectiva patente municipal, por imperio de la ley.

VIII. DE LA APLICACIÓN DEL DICTAMEN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Finalmente, en cuanto a la vinculatoriedad del Dictamen C-151-2007, de referencia, y que sirve de sustento a la corporación local de Palmares para imponer el cobro de patente al Grupo Mutual Alajuela - La Vivienda de Ahorro y Préstamo; debe indicarse lo siguiente. Las apreciaciones que se hacen desconocen lo dicho y denotan que están fundadas en una visión incompleta de la razón de ser de la existencia de las asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo y de su funcionamiento legal; así como de lo más importante, de su exoneración tributaria en razón del sujeto. Así las cosas, estima este Tribunal que ese dictamen, que por lo demás es de suyo respetable, no se ajusta a la normativa que regula a la apelante, como entidad autorizada del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda, y por ello lo descarta como fundamento preciso para las actuaciones de la Municipalidad recurrida, las que claramente, resultan contrarias a derecho, y obligan a declarar su nulidad. En razón de lo anterior, puede estimarse que dicha interpretación es violatoria de lo dispuesto en el citado artículo 5 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, en tanto hace una distinción donde la ley (en este caso, el artículo 69 de la Ley 7052) no lo hace, siendo materia que está reservada a la reserva legal.

IX. CONCLUSIÓN. En virtud de todo lo expuesto, se arriba a la conclusión de que no resulta legítimo el cobro de patente que pretende la Municipalidad de Palmares, por cuanto por mandato legal, se impone, de manera diáfana una exoneración subjetiva a favor de las mutuales, en todo su quehacer. Por no existir ulterior recurso, procede dar por agotada la vía administrativa."

3. Deber del Estado de Otorgar Opciones de Vivienda a las Personas

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VI]^{xii}

Voto de mayoría

X. SOBRE EL DEBER DEL ESTADO DE OTORGAR OPCIONES DE VIVIENDA A LAS PERSONAS. Como se ha puesto de manifiesto en el considerando VII, el Derecho de la Constitución consagra como derechos fundamentales de la persona, la salud, pero a la vez, impone al Estado el deber de dotar a las personas de opciones de vivienda digna, como derivación de la doctrina que emerge de los preceptos 21 y 65 de la Carta Magna. Lo anterior supone, un marco amplio de coordinación entre las diversas instituciones del Estado, para fomentar programas de otorgamiento de opciones de vivienda a las personas que en virtud de su condición económica, requiera de este tipo de acciones públicas. En términos de organización administrativa, es claro que existen varias instituciones en el país que cuentan con competencias y funciones que se relacionan de manera directa o refleja con esta finalidad de utilidad pública. En el marco de este caso, la obligación del Estado de buscar el otorgamiento de opciones de vivienda a las personas necesitadas, se debe concretar en el mandamiento de establecer las acciones de coordinación debidas entre todas las instituciones relacionadas con este campo, a fin de que analicen las opciones que permitan establecer la posibilidad de conceder a la actora alguna de las alternativas de vivienda digna conforme a los programas que en ese sentido tiene el sector vivienda. Siendo que en la especie se encuentra representado el Estado a través de la Procuraduría General de la República, se establece el deber de coordinar con las demás instituciones para lograr la debida concreción de lo aquí dispuesto. Para tales efectos, se otorga a partir de la firmeza de la sentencia, un plazo de seis meses al Estado, -que coincide con el plazo en que el Instituto Mixto de Ayuda Social le otorgará el ingreso económico complementario a la actora, con base en la Línea Estratégica Asistencia Social para el Desarrollo, contenida en el Plan Operativo del Año 2009-, para que analice la posibilidad de conceder un beneficio de vivienda a la señora Álvarez Velásquez, en los términos que en cada uno de los programas de este sector se encuentren establecidos. De ello deberá rendir informe a este Tribunal una vez vencido dicho plazo, aspecto que será fiscalizado en la fase de ejecución de sentencia.”

4. Contenido del Deber del Artículo 65 Constitucional

[Sala Constitucional]^{xiii}

Voto de mayoría

“I. OBJETO DEL RECURSO. La recurrente acusa que no obstante que la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias emitió el informe DPM-INF- 150-2001, desde el 10 de septiembre del 2001, en que recomendó la construcción

de un muro de retención para solucionar el problema de deslizamiento de tierra que afecta su propiedad, a la fecha ninguna de las instituciones responsables ha realizado tales obras, con el consecuente riesgo para la vida de su familia.”

“... **IV. SOBRE EL FONDO.** Del estudio de la prueba que consta en autos y, en particular, del informe rendido por el Ministerio de Salud, se desprende que la recurrente habita en una vivienda de interés social construida en la urbanización Las Orquídeas, como parte de un proyecto habitacional desarrollado por medio de un convenio suscrito el 29 de septiembre del 1992 entre el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y la Fundación Promotora de la Vivienda. Proyecto que fue construido en terrazas, lo que provocó que algunos lotes quedaran con patios posteriores ubicados a un nivel superior con respecto a los patios de los lotes colindantes. No obstante ello, no se construyeron los correspondientes muros de contención, a fin de evitar futuros deslizamientos, como producto de la erosión provocada por las fuerzas de la naturaleza. Omisión que ha incidido en que, efectivamente, se haya dado un proceso de erosión y deslizamiento del terreno que ha afectado el lote en que habita la recurrente, al punto que existe el riesgo que se derrumbe parte de su casa. Lo que incluso motivó que la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias emitiera el informe técnico DPM-INF-150- 2001, del 10 de septiembre del 2001, en que recomendó la construcción de un muro de contención en la propiedad en que habita la recurrente. Ante ello, la Municipalidad de Goicoechea pretende evadir toda responsabilidad, para lo que alega que dicha urbanización se construyó por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo a finales de los años 80, fecha en que el artículo 64 de la Ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda establecía que las urbanizaciones, lotificaciones o construcciones de vivienda mínima que se desarrollaran para los beneficiarios del Fondo de Subsidios para Vivienda no requerían de permiso ni visado municipal. Sin embargo, tal afirmación se contradice con lo alegado por la recurrente y por el propio el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, en el sentido que la mencionada urbanización se desarrolló a partir del convenio suscrito entre dicha institución y FUPROVI en el año 1992. En cuyo caso, dicho cuerpo normativo ya había sido reformado por Ley No. 7208 de 21 de noviembre de 1990 y, desde ese momento, su artículo 61 sí establece que las urbanizaciones, lotificaciones o construcciones de vivienda popular y de interés social que se desarrollen para los beneficiarios del Fondo de Subsidios para la Vivienda requerirán permisos de construcción y visados municipales. Pero es que, además, esta Sala ha resuelto -de forma reiterada- que el artículo 169 de la Constitución Política le otorga a las municipalidades la competencia para planificar y vigilar el desarrollo urbano de su localidad, como derivación de su deber de administrar los intereses y servicios locales en cada cantón. En razón de lo anterior, corresponde a cada municipalidad vigilar el desarrollo de las construcciones que se realicen bajo su jurisdicción, a fin de asegurar que éstas cumplan los requisitos de seguridad y

salubridad necesarios para garantizar así el bienestar de sus ocupantes (ver sentencia número 2004-11294 de las 16:11 horas del 12 de octubre del 2004), así como verificar que, en general, las urbanizaciones cumplan lo establecido en la normativa urbanística vigente (ver sentencia número 2006-06335 de las 16:46 horas del 10 de mayo del 2006). En consonancia con lo anterior, el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana (Ley No. 4240 de 15 de noviembre de 1968 y sus reformas) dispone:

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

Y la Ley de Construcciones (Decreto Ley No. 833 de 4 de noviembre de 1949 y sus reformas) establece, en su artículo 1, que:

“Artículo 1. Las Municipalidades de la República son las encargadas de que las ciudades y demás poblaciones reúnan las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, comodidad, y belleza en sus vías públicas y en los edificios y construcciones que en terrenos de las mismas se levanten sin perjuicio de las facultades que las leyes conceden en estas materias a otros órganos administrativos.”

Por lo que la Municipalidad recurrida no puede evadir su deber de velar por los intereses locales de su cantón, lo que implica -como ya se indicó- asegurar que las construcciones que se realizan bajo de su jurisdicción cumplan los requisitos de seguridad necesarios, en tutela del derecho a la vida y a la salud de sus habitantes y vecinos. Por su parte, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo también pretende rehuir su responsabilidad, para lo que alega que las obras de infraestructura y la construcción de las viviendas de la referida urbanización estuvieron a cargo de FUPROVI, a quien correspondía la responsabilidad de la ejecución de las obras desde el punto de vista técnico. Argumento que resulta inadmisibles para este Tribunal. Así, al conocer de un caso similar, esta Sala resolvió:

“(...) Estima la Sala que el deber del Estado de promover la construcción de viviendas de interés social o “populares”, como denomina el artículo 65 de la Constitución Política, no se agota con facilitar la obtención de una casa donde puedan vivir las personas de escasos recursos, sino que debe vigilar el Estado –sentido amplio- porque se trate de una vivienda digna, bien construida, con acceso a los servicios básicos y ubicada en un lugar seguro, donde no corra peligro su vida ni la de su familia, así como tampoco su patrimonio familiar. A esos efectos, las instituciones estatales involucradas (entre ellas las municipalidades, el INVU, AyA, Ministerio de Salud) deben tomar las previsiones que

el caso amerite, dentro del marco de sus competencias, destacando en ese sentido la labor de vigilancia y fiscalización indispensable antes, durante la construcción de las obras y también una vez concluidas, con el objetivo de verificar que se haya respetado la normativa vigente y los lineamientos establecidos de previo por las distintas instituciones al otorgar el visado a los planos. En ese orden de ideas, de particular importancia es que las municipalidades tengan siempre presente, como entes encargados de velar por los intereses locales, su obligación de vigilar por el desarrollo armónico y de servicios en su jurisdicción, para lo cual deben hacer cumplir el ordenamiento territorial y de desarrollo, coordinando lo pertinente con otras entidades públicas, así como verificar que las urbanizaciones que se construyan en su jurisdicción cumplan con lo establecido en los lineamientos estipulados legal y reglamentariamente, para evitar futuros conflictos. Lo expuesto implica que independientemente de que un determinado desarrollo urbanístico esté o no entregado, la respectiva Municipalidad no está relevada de responsabilidad en relación con el mismo, por imperativo del artículo 169 de la Constitución Política. Tampoco están exentos de responsabilidad, en la especie, el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) y la Mutual Alajuela de Ahorro y Préstamo, ya que la “Entidad Autorizada” debe hacer la entrega de las viviendas en las condiciones necesarias para ser habitadas, lo que implica que se encuentren libres de peligros –como el que refiere la recurrente– de deslizamientos provenientes de otros lotes que, debido a la disposición geográfica del terreno, se encuentran en un nivel superior, entre otros, totalmente previsible por los técnicos que aprobaron y ejecutaron el Proyecto...”. (Sentencia número 2004-12057 de las 11:23 horas del 29 de octubre del 2004. El subrayado no corresponde al original)

De lo que se deriva que el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo tenía la obligación de garantizar que las viviendas de interés sociales correspondientes al proyecto habitacional Las Orquídeas -que incluso se construyó en un terreno de su propiedad-, fueran entregadas en las condiciones necesarias para poder ser habitadas de forma segura, no sólo por constituir su deber como ente autorizado del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda que participó en el desarrollo del proyecto, sino que, en definitiva, en razón de lo establecido en el artículo 65 de la Constitución Política, que impone a todas las instituciones públicas involucradas en el proceso de construcción de viviendas de interés social o popular el deber de vigilar que dichas viviendas resulten dignas y seguras, de forma que por su ubicación o construcción no impliquen un peligro para la vida o la salud de sus habitantes. A la luz de lo antes indicado, adquiere plena significación lo establecido en el artículo 4, inciso c), de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, que establece como uno de los fines de esa institución el proporcionar a las familias costarricense que carezcan de alojamiento adecuado y, en las condiciones normales, de los medios necesarios para obtenerlo con sus propios recursos, la posibilidad de ocupar en propiedad o en

arrendamiento, *“una vivienda que reúna los requisitos indispensables a efecto de facilitar el desarrollo y conservación de la salud física y mental de sus moradores”*. Así las cosas, se corrobora que en el caso en estudio la Municipalidad de Goicoechea y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo han infringido los derechos fundamentales de la recurrente. Esto es así, pues se tiene por acreditado que desde un primer momento el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo no garantizó que en el caso de la vivienda entregada a la familia de la recurrente se contara con el respectivo muro de contención, pese colindar con un terreno que se encontraba en un nivel superior, por lo que existía el consecuente riesgo de deslizamiento de tierra ante la erosión provocada por las fuerzas de la naturaleza, con lo que se amenazaba de forma ilegítima la vida y la seguridad de sus ocupantes. Incluso, del ya citado oficio AVIS-427-2003 se desprende que desde el 2002 el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo tuvo conocimiento de la problemática que se le había generado a la recurrente, justamente por la falta de construcción del referido muro, pese a lo cual, no procedió de forma diligente a solucionar la situación. Por el contrario, pretendió trasladar a la recurrente el deber de asumir el costo de la construcción de una obra que debió existir desde un primer momento. En lo que respecta a la Municipalidad de Goicoechea también se verifica que ésta omitió su deber de vigilancia y fiscalización durante la construcción de ese proyecto habitacional y también una vez concluido éste, para así poder garantizar que cumpliera las condiciones de seguridad necesarias en protección de la vida y propiedad de sus ocupantes. Además, en el expediente consta agregado copia del oficio número DI-193-2007 (ver folio 18), emitido por la Dirección de Ingeniería y Operaciones de la Municipalidad de Goicoechea el 19 de febrero del 2007, en que se hace referencia a un oficio número DI-435-2001, así como a las *"nuevas"* especificaciones técnicas necesarias para la construcción del muro de contención que requiere la recurrente, con lo que se corrobora que la Municipalidad también tenía conocimiento del problema que aquejaba a la recurrente y que actualmente pone en riesgo su vida y su propiedad. No obstante ello, a la fecha tampoco ha adoptado una acción real y efectiva a fin de solucionar la situación descrita. En virtud de lo anterior procede acoger éste amparo en contra del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y la Municipalidad de Goicoechea, así como ordenarles que adopten -de forma inmediata y coordinada- la medidas y acciones requeridas, para que en el plazo que se determinará en la parte dispositiva de esta sentencia realicen las obras necesarias a fin de solucionar el problema de deslizamiento de tierra que afecta la propiedad en que habita la recurrente, conforme a lo indicado por la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias y el Ministerio de Salud. Finalmente, en lo que respecta al Ministerio de Salud procede desestimar el recurso, ya que del informe rendido por dicha autoridad se desprende que ha sido con la interposición de este amparo que ha tenido conocimiento de los hechos que afectan a la recurrente, lo que motivó que procediera inmediatamente a investigar lo que estaba sucediendo, y al haber verificado la situación de riesgo que amenaza a la accionante se procederá -

según se informa- a dictar la respectiva orden sanitaria. Por lo que no se observa que haya existido una actuación negligente de su parte. A similar conclusión se puede arribar respecto de la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, la procedió a emitir las respectivas recomendaciones al detectar la situación de riesgo que afectaba a la recurrente. Así las cosas, procede declarar parcialmente con lugar el recurso, en los términos ya indicados.”

5. El Derecho a la Vivienda Digna, las Limitaciones al Derecho de Propiedad y la Función Social de la Propiedad

[Sala Constitucional]^{xiv}

Voto de mayoría

“I. Objeto del recurso. El recurrente alega que, a pesar de contar con un terreno en el cantón de Orotina, el cual adquirió del Instituto de Desarrollo Agrario, y de haber obtenido un bono de la vivienda para poder construir su casa de habitación, la Municipalidad del cantón de Orotina le denegó el permiso de construcción, aun cuando cumplía todos los requisitos necesarios para tal trámite. Estima que la conducta del ente recurrido resulta arbitraria e injustificada, además de violatoria de sus derechos fundamentales. Considera que se ha menoscabado el Derecho de la Constitución.

III. Sobre el derecho fundamental a una vivienda digna. El artículo 65 de la Constitución, ya mencionado, encarga al Estado promover la construcción de viviendas populares, mientras que al suscribir el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Costa Rica reconoció el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, lo que incluye la vivienda. Este derecho, además de tener su sustrato individual, debe enmarcarse como derivado de la concepción del Estado como Estado social de Derecho, atribuyendo a esta expresión el significado que se especificó en la sentencia número 2000-05500 de las 14:33 horas del 5 de julio del 2000, según el cual las autoridades públicas están obligadas a hacer posible

“[...] la realización de la justicia material, entre otras vías mediante prestaciones positivas, restituyendo a determinado sector de la población el goce de condiciones sociales y económicas apropiadas para una vida digna, que en la realidad no existen o con las que no se cuenta, situación esta última que ha podido derivar, incluso de modo indirecto, de la actuación o política económica desarrollada por el propio Estado. Es decir, esta clase de prestaciones no pueden ser simples gratificaciones sin verdadero sustento en una función de auxilio socioeconómico dirigida a sectores de población o a comunidades deprimidas o que se hallan en una situación de desventaja, sino que la norma debe constituir un mecanismo auténtico de redistribución de la riqueza (en los términos del artículo 50 constitucional) entre aquellos que sufren desventajas sociales

significativas, para quienes la riqueza es una realidad de la que están excluidos; mecanismo que puede surgir de circunstancias muy particulares o específicas frente a determinada situación social que el legislador está legitimado para valorar. Precisamente este es el fundamento que posee toda la legislación que crea instituciones de carácter social, así como los institutos jurídicos tendientes a socorrer a quienes se encuentran en una determinada condición sensiblemente inferior al resto de la población económicamente activa, y a los que el Estado concede una ayuda económica o de otro tipo sin recibir una contraprestación por ello, justamente porque es ésta una de las funciones del Estado, como ente superior encargado de procurar condiciones de vida libre y digna, y de mantener la paz social como valor del ordenamiento que exige la creación de esas condiciones de vida para todos, especialmente para los más desfavorecidos en el reparto de los bienes de la colectividad.”

Además, mediante decisión número 1992-01441 de las 15:45 horas del 2 de junio de 1992, la Sala identificó las bases de derecho positivo de tal postulado:

“El principio general básico de la Constitución Política está plasmado en el artículo 50, al disponer que «el Estado procurará el mayor bienestar de todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza», lo que unido a la declaración de adhesión del Estado costarricense al principio cristiano de justicia social, incluido en el artículo 74 ibídem, determina la esencia misma del sistema político y social que hemos escogido para nuestro país, y que lo definen como un Estado social de Derecho.” (ver en el mismo sentido la resolución número 2002-05651 de las 15:00 horas del 12 de junio del 2002).

En fin, a través de su jurisprudencia, la Sala se ha encargado de dar contenidos específicos a una noción que podría inicialmente calificarse como de tan solo orientación ideológica, vinculando el Estado social de Derecho, entre otros, al derecho de disfrutar de un medio ambiente sano (sentencia número 1999-00644 de las 11:24 horas del 29 de enero de 1999), a la distribución de la propiedad agraria (sentencia número 2000-09119 de las 15:14 horas del 17 de octubre del 2000), al derecho al acceso a la justicia para quienes no tienen recursos para pagar asistencia letrada (sentencia número 2001-05420 de las 15:16 horas del 20 de junio del 2001) y a la seguridad social (sentencia número 7605-20001, de las 14:32 horas del 8 de agosto de 2001).

V. Ahora bien, el derecho fundamental a la vivienda no implica el de reclamar, por los mecanismos de garantía de estos derechos, que se suministre una solución habitacional individual e inmediata, ya que la responsabilidad y decisión de destinar una determinada cantidad de recursos públicos a ese fin y de distribuirlos de la manera más equitativa y eficiente posible es, primero que nada, política. Eso sí, dentro del

contexto de los programas políticamente establecidos de provisión de vivienda a las personas de escasos recursos, ellas pueden reclamar, como en este caso, que su implementación se rija por parámetros de igualdad y que exista consecuencia entre el objetivo fijado de satisfacer este derecho fundamental y los medios dispuestos para alcanzarlo. En el caso costarricense, el legislador ha seleccionado diversas formas para dar cumplimiento al mandato constitucional y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de proveer a las personas de hogar digno, cuando por ellas mismas no puedan lograrlo, entre los que se encuentra la atribución a un Ministerio de la materia concreta de vivienda y la creación de entes públicos especializados en el tema, como son el Banco Hipotecario de la Vivienda o el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, aquí recurridos. Sobre todo en cuanto a este último –a quien se achaca la gestión directa de las actuaciones impugnadas, en su condición de ente financiero autorizado del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda-, los artículos 1º y 4º de su Ley de Creación estipulan que esa institución autónoma se fundó, entre otros fines, para orientar sus actividades con miras a obtener un mayor bienestar económico y social, procurando a la familia costarricense una mejor habitación y los elementos conexos correspondientes. Se le atribuye también atender, de manera preferente, el problema de las clases de más bajos recursos de la colectividad, tanto en las ciudades como en el campo. Por otra parte, el artículo 5º le confiere competencia en la construcción de viviendas higiénicas, de tipo individual o colectivo, al alcance de familias de escasos recursos económicos, a partir de programas de conjunto y aun individuales, que tiendan al ordenamiento de las zonas de vivienda; la eliminación gradual de las áreas urbanas de las construcciones y viviendas insalubres o peligrosas, mediante planes adecuados de reconstrucción o de readaptación de la mismas, que elaborará dentro de las mejores normas de seguridad para sus inversiones, tomando en cuenta el aspecto social que el problema presente.

VI. Sobre el derecho de propiedad y la función social de ésta: Es claro que las Constituciones Políticas actuales -y la nuestra no escapa a esta realidad- se ocupan de la protección o garantía de los Derechos Humanos y dentro de estos derechos se ha considerado que se encuentra el derecho de propiedad. Nuestra actual Constitución no define el derecho de propiedad, se traslada esta definición a un concepto legal que podemos encontrar en el Código Civil, pero sí permanece la propiedad como una idea de rango constitucional. Ahora bien, dentro del Derecho Civil a la “propiedad” se le conoce con el término de dominio y consiste en sentido estricto en la forma más completa de derecho de señorío sobre una cosa y su finalidad consiste en que su titular pueda aprovechar en la mayor medida posible la cosa objeto de esa relación jurídica. Así se otorga un poder directo, inmediato y exclusivo. La propiedad, como derecho real tiene la virtud de otorgar el señorío pleno sobre una cosa y consiste en el poder de someterla a nuestra voluntad en todos sus aspectos otorgándosele así al titular de este derecho el poder obtener de una cosa toda la utilidad que pueda

prestar. Sin embargo, por el contenido del numeral 45 en armonía junto con el 50, ambos de la Constitución Política, obtenemos lo que la Jurisprudencia Constitucional, en una sólida y reiterada jurisprudencia ha entendido como la función social de la propiedad, ésta pretende armonizar los intereses del individuo frente a los intereses de la colectividad, imponiéndole al propietario la obligación de cumplir con la función social. Se pretende entonces incentivar la producción de acuerdo con los niveles técnicos existentes en un momento determinado y buscando al mismo tiempo que no se infrinjan las leyes por parte del propietario. Esto se logra a través de la imposición de límites, limitaciones y deberes a cargo del propietario, por ejemplo exigiendo que el ejercicio del derecho de propiedad se lleve a cabo dentro de determinados cánones de seguridad, salubridad y protección del entorno. Es decir, la propiedad se concibe como un poder-deber, se puede ejercer el derecho, pero al mismo tiempo se debe cumplir ciertas obligaciones. Entonces, el derecho de propiedad, como cualquier otro derecho subjetivo, atribuye facultades, pero éstas se dan dentro de ciertos límites. Es más que reconocido en doctrina que cualquier sistema contiene de manera implícita -o incluso explícita- la prohibición de hacer un mal uso o de abusar de un derecho subjetivo. Ahora, la función social de la propiedad no sólo impone cargas al propietario, sino también al Estado que debe promover el acceso a los bienes productivos, a todas aquellas personas que carecen de medios productivos o los tienen de forma insuficiente, de tal forma que aún teniéndolos no puedan cumplir una labor productiva. Se trataría entonces de una distribución justa, equitativa, adecuada y razonable de la propiedad, pero de una propiedad productiva, que rinda frutos. Ahora bien, debemos reparar un momento en este punto y reiterar, como se dijo en el considerando IV. de esta sentencia, que la realización efectiva de tal función depende de la estructuración y ejecución políticas socioeconómicas del Gobierno en un momento histórico dado.

Siguiendo con lo expuesto, para alcanzar esa ulterior finalidad, el Estado se encuentra en la posibilidad de establecer restricciones a la propiedad las cuales, básicamente, se estructuran a través de límites y limitaciones impuestos de conformidad con el ordenamiento. Así los límites los entenderemos, en estricto sentido como el comportamiento que por ley el propietario debe seguir. Son aquellas conductas que éste puede desplegar dentro del contenido normal del derecho que tiene, y siempre van a depender de la naturaleza del bien que se trate. Ahora bien, al hablar de “Ley” acá, lo hacemos entendiéndola en sentido formal y material (artículo 45 *in fine* de la Constitución Política y artículo 266 *in fine* Código Civil), la cual, de acuerdo con la basta jurisprudencia de este Tribunal debe necesariamente ser aprobada por mayoría calificada. Al respecto en la sentencia 1990-00546 de las 14:30 horas del 22 de mayo de 1990, se consideró:

“[...]

V. La tesis esbozada por la Procuraduría General de la República, de que debe presumirse que la aprobación legislativa de normas que impongan limitaciones a la propiedad se dió (sic) con la mayoría exigida por la Constitución Política, no es de recibo, pues en este caso consta expresamente, en el expediente legislativo, que la ley no fue aprobada con el número de votos exigido por la Constitución, por lo que la infracción al segundo párrafo del artículo 45 constitucional es evidente. Se trata en la especie, no solamente de un requisito formal, sino de la exigencia de una expresa voluntad de una mayoría calificada para la imposición de limitaciones al citado derecho. A criterio de la Sala la mayoría calificada que exige la Constitución para imponer limitaciones al derecho de propiedad no puede presumirse, por el contrario debe constar expresamente en las actas de aprobación de la ley. [...]"

De acuerdo con esto, resulta evidente que el límite no se crea para un bien en específico, pues, por existir una ley, éste resulta de aplicación general.

Tenemos por otro lado una forma distinta de restricción al derecho de propiedad, como lo son las limitaciones, las cuales deben ser creadas para un bien específico a través de negocios jurídicos, deben estar inscritas en el Registro Público (artículo 268 en relación con el 266 y 292 todos del Código Civil) y tienen un carácter eminentemente temporal.

Continuando con el orden ilativo en el que se ha venido desarrollando esta sentencia, es evidente que lo que se pretende a través de los límites y limitaciones a la propiedad es cumplir con la función social de ésta, imponiendo algunas restricciones al propietario en su disfrute y ejercicio. En otras palabras, ambos -límites y limitaciones- imponen algunas pocas incomodidades al propietario en aras de satisfacer a la colectividad, al bien común y a la función social de la propiedad. Sin embargo, nunca puede interpretarse que éstos lo que busquen sea vaciar o despojar a una persona de su derecho fundamental a la propiedad y sus consecuentes atributos, entender de esta forma lo expuesto hasta ahora no sólo sería erróneo, sino contrario al artículo 45 Constitucional, sería, en una palabra, un contrasentido. La misma Sala ha entendido que ni los límites ni las limitaciones pueden tener la virtud de vaciar el contenido esencial, el núcleo básico de la propiedad, en este sentido en el voto 1993-06706 de las 15:21 horas del 21 de diciembre de 1993, la Sala estimó:

“B) INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 22 DE LA LEY #4240

V). Se impugna también el artículo 22 de la Ley de Planificación Urbana, que a la letra dispone:

«Artículo 22. Ninguna de las limitaciones a la propiedad que esta ley establece, como cargas o servidumbres del régimen urbano que son, precisan de inscripción en el

Registro Público, ni darán lugar a indemnización alguna, excepto en aquellos casos en que expresamente lo disponga esta ley.»-

Esta norma es abiertamente inconstitucional, por ser contrario a los artículos 9, 45 y 46 de la Constitución Política.- La exigente de responsabilidad que establece invierte los términos en que está concebido el derecho de propiedad y sus limitaciones.- La Sala estima que las limitaciones que establece la Ley de Planificación Urbana sí son indemnizables, claro está en la medida de la gravedad o la extensión de la lesión; y esto tanto cuando se trate de "limitaciones imposibles" que siempre lo son porque equivalen a una expropiación, como cuando se esté en presencia de limitaciones en que no concurre esta circunstancia.- En otros términos, las que son posibles son indemnizables, en la medida en que lo son los actos lícitos o el funcionamiento normal de la Administración; es decir, en la medida en que esos actos permitidos causen -como se dijo- una lesión especial en la forma en que los tiene definidos el artículo 194 de la Ley General de la Administración Pública, sea por el pequeño número de afectados o por la intensidad excepcional de la lesión (así se pronunció esta Sala en la sentencia #6419-93 de las 10:21 horas del 3 de este mes).- Sostener que las limitaciones a la propiedad permitidas por el artículo 45 de la Constitución no son indemnizables, equivale a invertir totalmente los conceptos constitucionales sobre el derecho de propiedad: lo que la Constitución hace es hacerlas posibles excepcionalmente, porque la regla es que no lo son en virtud de la inviolabilidad de la propiedad; pero de ahí a afirmar que por ser posibles ninguna es indemnizable equivale a violar todos los principios ya no sólo del derecho de propiedad, sino de la equidad y la justicia, entre ellos el principio de igualdad ante las cargas públicas, en virtud del cual lo que interesa a la comunidad en general es la comunidad quien debe soportarlo, indemnizando todos los miembros de ésta, a través de los impuestos que pagan, a quien sufra un perjuicio tanto por causa de lo que interesa a toda la comunidad positivamente como de los infortunios, que pasivamente deben ser soportados por todos.- En virtud de este mismo principio - igualdad ante las cargas públicas- las ventajas colectivas o los infortunios que perjudican a todos en general no son indemnizables, pero no porque no lo sean sino porque individualizarlas equivale prácticamente a dejar las cosas como están (verbigracia, el caso de los impuestos), ya que en esos casos se trata de un daño general, y lo que hay es entonces una verdadera compensación de débitos y créditos.- Debe quedar claro que, como ya se ha establecido en anteriores oportunidades, no todas las cargas urbanísticas son indemnizables, sino solamente aquellas que vacien (sic) el contenido del derecho fundamental de que se trate, sea en su totalidad o en alguno o algunos de sus atributos esenciales, de acuerdo a su naturaleza: vaciar el contenido del derecho no es una limitación razonable, sino una privación absoluta de éste (ver en este sentido la sentencia #5097-93 de las 10:24 horas del 15 de octubre pasado)."

Posteriormente, en esa misma línea de pensamiento, en la sentencia 1993-06419 de las 10:21 del 3 de diciembre de 1993, la Sala consideró:

“(I). El artículo 169 de la Constitución Política otorgó a las municipalidades atribuciones para administrar los intereses y servicios locales; y en desarrollo de ese precepto, los artículos 15 de la Ley de Planificación Urbana y 4.4 del Código Municipal, reconocen la competencia de los gobiernos locales para dirigir la planificación urbana dentro de los límites de su territorio, a través de la promulgación e imposición coactiva de un plan regulador y de los reglamentos de desarrollo urbano respectivos, tendientes a la plena ejecución del primero.- En virtud de esa potestad de planificación local, resulta posible imponer restricciones al ejercicio de uno de los atributos del dominio, en tanto -claro está- estos resulten razonables y no vacien (sic) el contenido del derecho de propiedad o limiten en forma absoluta sus atributos esenciales (Ver en este sentido las sentencias N° 5305-93 de las 10:06 hrs del 22 de Octubre de 1993 y N° 5097-93 de las 10:24 hrs del 15 de octubre de 1993).- Para el caso que nos ocupa, la Sala estima que efectivamente, resulta contrario al artículo 45 de la Constitución la decisión de los funcionarios del Concejo y el Ingeniero Municipal de Montes de Oca, por la que ordenaron a la accionante, a los efectos de realizar una ampliación de su casa de habitación, a retirarse dos metros de la línea de la acera -franja que se constituirá en antejardín de conformidad con el artículo VI.3.8.1. del Reglamento de Construcciones-, sin proceder al pago de la indemnización correspondiente, pues se trata de la imposición de una limitación absoluta al ius aedificandi sobre esa porción de su propiedad; y que ésta continuará en manos de su propietaria, correspondiéndole dar mantenimiento a esa franja de terreno por cuanta propia, en beneficio del ornato y aseo de su comunidad, pero sin poder ejercer ese atributo, que además de esencial es inherente al dominio.- En criterio de la Sala, tal situación es que sustrae del propietario el dominio (sic) pleno sobre esa parte de su propiedad y que por lo tanto, es indemnizable, en la medida en que lo son los actos lícitos o el funcionamiento normal de la administración, en tanto causen una lesión especial en la forma en que los tiene definidos por ejemplo el artículo 194.1 de la Ley General de la Administración Pública (por el pequeño número de afectados o por la intensidad excepcional de la lesión); lo contrario implicaría invertir totalmente los conceptos constitucionales sobre el derecho de propiedad y además, el de igualdad ante las cargas públicas, como integrante de los principios de igualdad y equidad, según el cual es la comunidad entera la que debe indemnizar, a través de los impuestos que pagan todos sus miembros, a quien sufra un perjuicio, por causa de lo que a todos interesa, que en el presente caso resulta ser la ordenación del desarrollo urbano del Cantón de Montes de Oca.”

Finalmente, en el voto 1993-05097, este Tribunal estimo que si existe una carga que haga nugatorio el derecho de propiedad, esa carga es indemnizable:

“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. Esto es precisamente lo que ocurre en el caso que nos ocupa, en el que ningún provecho económico, puede la accionante, obtener de su inmueble. Inclusive, según los elementos de convicción que corren agregados al expediente, la actividad agrícola que permite el Plan Regulador, representa un serio riesgo para la salud de las personas, que se dediquen al cultivo de la tierra, ya que, según se informó, el ruido (sic) proveniente del aeropuerto resulta peligroso, en razón de localizarse el terreno de la accionante a 125 metros de la línea de centro de pista.

V) Ningún reparo hace la Sala a los motivos de seguridad y de salud que llevaron al establecimiento de una zona de protección para el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. Sin embargo, las limitaciones introducidas por estos motivos en tanto vacían totalmente los atributos que deriva la accionante de su propiedad y la hacen inutilizable, obligan a la Sala a acoger el recurso por responsabilidad objetiva de la Administración. En consecuencia, proceda el Ministerio de Obras Públicas y Transportes- al que pertenece la Dirección General de Aviación Civil- a iniciar, dentro del plazo de seis meses, a partir de la adopción del acuerdo correspondiente, los trámites de expropiación.”

Resulta claro entonces, de lo dicho hasta ahora, que los límites y limitaciones se pueden imponer para restringir el disfrute del derecho de propiedad, en aras de alcanzar y cumplir con la función social que a ésta le ha otorgado el perfil de nuestro modelo basado en el Estado Social de Derecho. Sin embargo, es lo cierto que esas restricciones deben imponerse dentro de los parámetros de necesidad, idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad y, esto es consecuencia evidente de lo que hasta ahora se ha dicho, la interpretación de éstas debe hacerse tendiendo siempre a la satisfacción de la función social y de un disfrute acorde con el ordenamiento del derecho de propiedad, lo cual claramente impone una interpretación a la luz del Derecho de la Constitución y de los principios “*pro homine*” y “*pro libertate*”, en aras de incomodar lo menos posible al propietario en el ejercicio de su derecho, pues como sabemos, en materia de derechos fundamentales, cuando se pretende o de hecho se va a causar una limitación a éstos, está absolutamente prohibido para la Administración realizar una interpretación extensiva de esas normas que de alguna van a perturbar el derecho fundamental que se pretende ejercer.

VII. Sobre el caso concreto. En este caso lo primero que hay que aclarar es que frente al permiso solicitado por el recurrente, la Municipalidad recurrida no puede en forma genérica alegar que los proyectos desarrollados por el Instituto de Desarrollo Agrario en el cantón de Orotina lo que pretende es crear minifundios, lo anterior por cuanto

no aporta esa autoridad un sustrato empírico que permita corroborar ese dato y se utiliza además como casi el único alegato para denegar el permiso de construcción al recurrente, interpretando en forma extensiva y en contra del Derecho de la Constitución normas que restringen derechos fundamentales. Vemos que la Municipalidad accionada alega que lo que se intenta hacer son desarrollos Urbanísticos encubiertos. Sin embargo, de nuevo esa autoridad no aporta ningún elemento que permita a la Sala tener como cierta esa afirmación, lo cual evidentemente hace parecer que no se trata más que de una mera suposición, por demás infundada, y que se transforma o adquiere el carácter de restricción a la propiedad privada y más aún al derecho a la vivienda del recurrente, en el tanto, a pesar de contar con todos los elementos para alcanzar su solución habitacional, no se le da la autorización para proceder a edificar su casa de habitación. Desde ese punto de vista, las limitaciones que por razones de urbanística pretende imponer la Municipalidad del cantón de Orotina, tratan en este caso erigirse como un cercenamiento total y un vaciamiento al derecho a la propiedad y a la vivienda digna del actor. Así, la Municipalidad accionada, por razones genéricas y sin un referente empírico concreto, ha impedido que el recurrente proceda a edificar su vivienda, resultando esos argumentos del ente recurrido vacíos de un contenido determinado y sin indicar expresamente en que forma él ha vulnerado las normas de urbanismo o de construcción y que por esa razón frente a su caso concreto se debe denegar el permiso de construcción. Por estas razones, lo argumentado por la Municipalidad del cantón de Orotina carece de sustento alguno, constituyéndose lo alegado por ese ente en una decisión que no hace más que vaciar de todo contenido el derecho a la propiedad y de acceso a la vivienda digna del amparado, máxime si examinamos que ella ya posee los elementos para solucionar tales carencias.

VIII. Por otro lado en cuanto a lo alegado por el ente recurrido, en el sentido que la zona donde se encuentra la parcela del promovente no cuenta con la infraestructura necesaria e igualmente que no cuenta con servicios básicos, es claro que, por la prueba acopiada durante la instrucción del expediente, el lugar donde él pretende construir cuenta con la infraestructura y los servicios básicos (agua potable y electricidad) indispensables para llevar una vida digna, lo cual consta en los informes rendidos bajo fe de juramento, con las consecuencias incluso penales que ello acarrea, artículo 44 Ley de la Jurisdicción Constitucional, que rolan a folios 1027 y 107 del expediente, tornándose de nuevo en meras suposiciones lo informado por las autoridades recurridas.

IX. Es claro, entonces, que la actuación de las autoridades lo que han venido a provocar es un menoscabo al derecho a la propiedad del actor que igualmente vulnera la función social que ésta posee, por imponerse limitaciones ilegítimas y contrarias al Derecho de la Constitución, bajo ese entendido el amparo debe estimarse en lo que se refiere a la Municipalidad del cantón de Orotina.

X. Ahora bien, en lo que atañe al Instituto de Desarrollo Agrario, debe advertir la Sala que éste tiene la obligación de planificar la realización de los proyectos para dotar de propiedad agraria a la población, en aras de no causarle un eventual daño a los beneficiarios, entregándoles parcelas que no cuentan con las condiciones mínimas para desarrollar ahí actividades de explotación de la tierra sea en forma productiva o de subsistencia. Sin embargo, en este caso no se aprecia que esta institución tenga responsabilidad alguna en la denegatoria de los permisos de construcción al recurrente.

XI. Conclusión: Como conclusión de lo expuesto se impone la estimatoria del amparo, ordenándole a la Municipalidad recurrida que proceda a emitir el permiso de construcción a favor del actor.”

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

ⁱ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. **Constitución Política de la República de Costa Rica** del siete de noviembre de 1949. Vigente desde: 08/11/1949. Versión de la norma 15 de 15 del 22/03/2012. Publicada en: Colección de leyes y decretos: Año: 1949. Semestre 2 Tomo 2. Página: 724.

ⁱⁱ ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 7527 del diez de julio de mil novecientos noventa y cinco. **Ley General de Arrendamientos Urbanos y Suburbanos (Ley de Inquilinato)**. Vigente desde: 17/08/1995 Versión de la norma: 4 de 4 del 04/07/2001. Publicada en: Gaceta N° 155 del 17/08/1995.

ⁱⁱⁱ ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 7769 del veinticuatro de abril de mil novecientos noventa y ocho. **Ley de Atención a las Mujeres en Condición de Pobreza**. Vigente desde: 20/05/1998. Versión de la norma 4 de 4 del 30/01/2007. Publicada en Gaceta N° 96 del 20/05/1998.

^{iv} PODER EJECUTIVO. Decreto Ejecutivo 30419 del veintidós de enero de dos mil dos. **Reglamento a la Ley N° 7769 de la Atención a las Mujeres en Condición de Pobreza y sus Reformas.** Vigente desde: 27/05/2002. Versión de la norma 1 de del 22/001/2002. Publicada en Gaceta N° 100 del 27/05/2002.

^v ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 7935 del veinticinco de octubre de mil novecientos noventa y nueve. **Ley Integral para la Persona Adulta Mayor.** Vigente desde: 15/11/1999. Versión de la norma: 6 de 6 del 28/04/2006. Publicada en: Gaceta N° 221 del 15/11/1999, Alcance: 88.

^{vi} ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 8612 del once de octubre de dos mil siete. **Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes.** Vigente desde: 11/11/2007. Publicada en: Gaceta N° 231 del 11/11/2007.

^{vii} ASAMBLEA LEGISLATIVA. Ley 8683 del diecinueve de noviembre de dos mil ocho. **Ley sobre el Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de Programas de Vivienda.** Vigente desde: 01/10/2009. Vigente hasta: 01/10/2019. Versión de la norma: 6 de 6 del 06/12/2012. Publicada en: Gaceta N° 239 del 10/12/2008.

^{viii} PODER EJECUTIVO. Decreto Ejecutivo 35931 del veinticinco de marzo de dos mil diez. **Reglamento de la Ley Especial para Titulación de Vivienda en Precarios y en Zonas de Desarrollo Urbano No Reconocidas.** Vigente desde: 26/04/2010. Versión de la norma: 1 de 1 del 25/03/2010. Publicada en: Gaceta N° 79 del 26/04/2010.

^{ix} BANCO HIPOTECARIO DE LA VIVIENDA, UNIDAD DE COMUNICACIONES. (s.f.). **Vivienda Digna: Un Derecho de la Familia Costarricense.** Documento Electrónicos, disponible en la Web: <http://www.acenvicr.org/noticias/2011/Articulo%201%20BANHVI.pdf>

^x SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 222 de las diez horas con cincuenta y un minutos del doce de enero de dos mil siete. Expediente: 05-012565-0007-CO.

^{xi} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA. Sentencia 232 de las quince horas con quince minutos del veintitrés de junio de dos mil once. Expediente: 10-001421-1027-CA.

^{xii} TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEXTA. Sentencia 116 de las nueve horas con treinta minutos del veintinueve de enero de dos mil nueve. Expediente: 08-000812-1027-CA.

^{xiii} SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 9297 de las diez horas con treinta dos minutos del cuatro de junio de dos mil ocho. Expediente: 08-005364-0007-CO.

^{xiv} SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sentencia 6054 de las dieciséis horas con veintiún minutos del dieciséis de abril de dos mil ocho. Expediente: 07-014688-0007-CO.