



Jurisprudencia sobre la certificación de uso de suelo

Rama del Derecho: Derecho Municipal.	Descriptor: Urbanismo Municipal.
Palabras Clave: Certificación de uso de suelo, Control de desarrollo urbano, Zona marítimo terrestre, Cambios en certificación de uso de suelo no genera indemnización.	
Fuentes: Normativa y Jurisprudencia.	Fecha de elaboración: 03/06/2014.

El presente documento contiene jurisprudencia sobre la certificación de uso de suelo. Se toma en cuenta fallos de los Tribunales Contenciosos Administrativos, explicando temas como: la certificación de uso de suelo, el control de desarrollo urbano por parte de la Municipalidad, la procedencia en la zona marítimo terrestre, los cambios en certificación de uso de suelo no genera indemnización, entre otros.

Contenido

NORMATIVA.....	2
Artículo 28-.....	2
JURISPRUDENCIA	2
1. Certificación de uso de suelo: concepto y posibilidad de ser anulado o revisado	2
2. Urbanismo municipal: Alcances del control de desarrollo urbano como competencia de la municipalidad	5
3. Nulidad de acuerdo municipal por falta de fundamentación en denegatoria de permiso para construcción de cancha de tenis	11
4. Zona marítimo terrestre: Finalidad y análisis de los distintos usos permitidos por ley para la zona restringida	13
5. Zona marítimo terrestre: Permiso de uso obtenido posterior a la interposición de la demanda	15
6. Certificación de uso de suelo: Naturaleza, contenido y efectos	19
7. Municipalidad: Cambios en certificación de uso de suelo no genera pago de indemnización.....	22

NORMATIVA

Artículo 28.-

[Ley de Planificación Urbana]ⁱ

Prohíbese aprovechar o dedicar terrenos, edificios, estructuras, a cualquier uso que sea incompatible con la zonificación implantada.

En adelante, los propietarios interesados deberán obtener un certificado municipal que acredite la conformidad de uso a los requerimientos de la zonificación. Los usos ya existentes no conformes, deberán hacerse constar también con certificado que exprese tal circunstancia.

Cada reglamento de zonificación fijará la fecha a partir de la cual dichos certificados serán obligatorios.

JURISPRUDENCIA

1. Certificación de uso de suelo: concepto y posibilidad de ser anulado o revisado

[Sala Primera de la Corte]ⁱⁱ

Voto de mayoría:

“ **III.** Con el fin de resolver el reclamo planteado, conviene tener en cuenta que, al amparo de los preceptos 21 (derecho a la salud), 45 (limitaciones a la propiedad por razones de interés público), 50 (derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado), 69 (exigencia constitucional a la explotación racional de la tierra) y 89 (protección de las bellezas naturales), todos de la Constitución Política, se instituye el ordenamiento territorial y –concretamente– el urbanístico, como un conjunto de disposiciones tendentes a garantizar tales derechos fundamentales y, con ello, la calidad de vida de los habitantes, según lo reconoce expresamente el numeral 28 de la Ley Orgánica del Ambiente. Acorde con ese objetivo, el cardinal 28 de la Ley de Planificación Urbana (en lo sucesivo LPU) prohíbe *“aprovechar o dedicar terrenos, edificios, estructuras, a cualquier uso que sea incompatible con la zonificación implantada”*. Para asegurar que dicho precepto se cumpla, esa misma norma instituyó el denominado *“certificado de uso de suelo”*, como un *“certificado municipal que acredite la conformidad de uso a los requerimientos de la zonificación”*. Por esa razón, cuando un municipio requiera de una licencia municipal (por ejemplo para construcción, fraccionamiento o patente para una actividad comercial o industrial), el respectivo Ayuntamiento debe constatar, previamente, que la actividad a realizar sea compatible con las zonas de uso estipuladas en la planificación urbana aplicable en el cantón. Sobre el particular, esta Sala ha indicado: *“[...] El certificado de uso*

de suelo consiste en el instrumento donde consta a qué usos puede destinarse un terreno, sea, lo que acredita, -con carácter declarativo-, es la utilización que se le puede dar según las regulaciones vigentes. De ahí, puede suceder que lo plasmado en él no sea lo que interese al administrado, puesto que, el que le pretendía dar, podría no resultar conforme con el plan regulador. Según lo hizo patente el Ad quem, la Sala Constitucional ha expresado que dicho certificado, aunque de naturaleza declarativa, se erige en un acto fundamental, en razón de que su contenido y función es hacer constar estados fácticos o legales que posibilitan la toma de resoluciones que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, como son los permisos de construcción o patentes, para cuyos otorgamientos se requiere de dicho documento, como medio para verificar que, lo solicitado se conforma con la utilización aprobada en el correspondiente plan regulador.” (Sentencia no. 798-F-S1-2012 de las 9 horas 45 minutos del 4 de julio de 2012). Valga acotar que el ordinal 28 de la LPU, también prevé los denominados “certificados de uso no conforme”, que son aquellos mediante los cuales se hace constar un uso contrario, pero que se encontraba consolidado de previo a que se implantara la respectiva zonificación.

IV. En el fallo recurrido, el Tribunal acreditó que la certificación de uso de suelo no. 181/PU/US/06 es absolutamente nula, por no ajustarse a lo establecido en el Reglamento del Plan Regulador Urbano del Cantón de Alajuela; por carecer de fundamentación, al no explicar por qué el uso para “SOLDADURA” resultaba permitido, a pesar de que la misma Municipalidad lo había denegado mediante oficio no. 1093/PU/US/05; por ser contrario a los principios elementales de la lógica; por carecer de claridad y precisión y al existir contradicción entre el uso solicitado (bodega de mantenimiento de maquinaria agrícola) y el permitido (taller de soldadura). Igualmente, la sentencia concluyó que la licencia comercial otorgada en resolución no. 14965 era absolutamente nula, por ser contraria al Plan Regulador y al numeral 49 de la LPU; por fundamentarse en la constancia no. 181/PU/US/06, cuya irregularidad ya había sido advertida por la misma Municipalidad (mediante oficios no. 1062-SJ-2006 y no. 055-DGP-2006); y por la falta de coherencia, al otorgar la patente para ejercer “la actividad de Pulpería [sic]” y a la vez señalar que únicamente se autoriza “LA ACTIVIDAD DE TALLER DE SOLDADURA”, incurriendo en un vicio de contenido por falta de claridad y precisión. Asimismo, los juzgadores estimaron de absolutamente nulo el acuerdo tomado por el Concejo Municipal el 29 de junio de 2009, al carecer de fundamentación, toda vez que no se indica por qué se consideraron válidas la certificación no. 181/PU/US/06 y la resolución no. 14965, a pesar de los vicios que, en su momento, había detectado ese mismo Concejo y el órgano director del procedimiento. Además, ante lo indicado por la Procuraduría General de la República, el Tribunal estimó que el Concejo solamente tenía dos caminos: “o volver a repetir el procedimiento administrativo ordinario o declarar lesivos esos actos, pero nunca declararlos válidos”. Ahora bien, el presente recurso de casación no se refiere a la nulidad de la licencia comercial otorgada mediante resolución no. 14965, ni al acuerdo municipal del 29 de junio de 2009. Los argumentos del casacionista se limitan a la certificación de uso de suelo no. 181/PU/US/06, concretamente a una de las razones expuestas por el Tribunal para indicar que no había operado la prescripción. Ello por cuanto la sentencia recurrida indicó: “[...] la nulidad absoluta de la Constancia de Uso de Suelo número 181/PU/US/06, no se le aplica el plazo de prescripción, por las siguientes razones: Primera: La constancia de suelo impugnada, como se explicó, se emitió en clara violación al bloque de legalidad. Asimismo [sic], dicha constancia de uso de suelo no otorga derechos subjetivos, sino que únicamente

hace constar una situación, que sería el uso del suelo en una determinada zona dentro de un cantón, según el Plan Regulador aprobado por el ente municipal encargado del gobierno local de ese territorio. Lo que significa, que si es emitida contraria a derecho, puede ser anulada en cualquier momento, ya que no consolida ningún derecho subjetivo, ni puede perpetuar una ilegalidad grosera como la que se da en este asunto; [...]". El recurrente se centra en la anterior afirmación del Tribunal y hace referencia a dos posiciones que, en términos generales, se desprenden de la jurisprudencia constitucional en torno a los efectos jurídicos de tales constancias. Por un lado –de manera concordante con lo resuelto por los juzgadores en esta lite– la Sala Constitucional había estimado: *"este certificado de uso del suelo es un acto administrativo de naturaleza declarativa, es decir, acredita hechos o circunstancias pero no crea ni modifica situaciones jurídicas; específicamente, por medio de él la Administración local acredita la conformidad o no del uso del suelo con lo establecido en la zonificación respectiva, pero no otorga un permiso de construcción, sino que solamente acredita cuál es el uso debido según lo establecido reglamentariamente. De ahí que ese certificado sea exigible como uno de los requisitos –no el único– necesarios para que el ente municipal emita la respectiva autorización para construir o para emitir una licencia que permita ejercer determinada actividad, es decir, para dictar un acto administrativo que sí crea derechos subjetivos"* (resolución no. 2005-644 de las 18 horas 35 minutos del 25 de enero de 2005. En igual sentido puede consultarse, de ese Órgano Constitucional, la no. 1999-4336 de las 14 horas 24 minutos del 4 de junio de 1999). Sin embargo, tal y como lo señala el recurrente, esa misma Cámara también afirmó: *"las constancias de uso de suelo tienen la virtud de conferir derechos subjetivos al particular, motivo por el cual no pueden ser desconocidas, a menos que se sigan los procedimientos que el ordenamiento estipula con ese propósito, en estricto apego al principio de la intangibilidad de los actos propios, y al derecho protegido en el artículo 34 constitucional"*(resolución no. 2006-4715 de las 11 horas 39 minutos del 31 de marzo de 2006; mediante la cual se reitera lo que había señalado ese órgano decisor, en similares términos, en la no. 2003-1098 de las 16 horas 40 minutos del 11 de febrero de 2013). Con fundamento en estas últimas sentencias, la Municipalidad cuestiona el fallo impugnado, el cual considera contrario a la jurisprudencia de la Sala Constitucional y, en consecuencia, violatorio del Derecho de la Constitución. Tales alegatos, como se verá, no son de recibo, ni quiebran el fallo objeto de examen.

V. Lo indicado en las referidas sentencias constitucionales, en torno a los certificados de uso de suelo, no significa que *"su nulidad no es posible en ninguna vía"*, como erróneamente lo manifiesta el casacionista. La jurisprudencia más reciente de la Sala Constitucional ha preferido conceptualizar dichos certificados como un *"acto favorable"* y, en tanto tales, cubiertos por el principio de intangibilidad de los actos propios: *"[...] este certificado de uso desuelo conforme es un acto favorable en virtud que habilita al administrado para gestionar un permiso de construcción y, eventualmente, solicitar otro tipo de licencias (ver sentencia número 2006-005832 de esta Sala). Por consiguiente, para ser anulado o revisado debe la administración pública recurrida observar los requisitos formales y sustanciales establecidos en el ordinal 173 de la Ley General de la Administración Pública. [...]. La anulación del acto favorable otorgado al recurrente con inobservancia de lo indicado supra atentaría contra la teoría de los actos propios recogida de forma implícita en el numeral 34 de la Constitución Política"* (voto no. 2010-12815 de las 9 horas 23 minutos del 30 de julio de 2010; en similar sentido consúltese, de la misma Sala Constitucional, la resolución no. 2010-4161 de las 12 horas 8 minutos del 26 de febrero de 2010). Según se observa, contrario a lo

indicado por el casacionista, esto no implica que las certificaciones de uso de suelo disconformes con el ordenamiento jurídico no puedan ser anuladas. El Órgano Constitucional se refiere a aquellos casos en donde la misma Administración es la que pretende declarar la nulidad absoluta, evidente y manifiesta de una certificación de uso de suelo; en tales circunstancias –estima la referida jurisprudencia– se deberá acudir al procedimiento contemplado en el numeral 173 de la LGAP (sin perjuicio, claro está, de aquellos casos donde proceda el contencioso-administrativo de lesividad, al tenor de lo previsto en el artículo 34 del CPCA). En el presente proceso quedó claro que la misma Municipalidad de Alajuela era concedora de tal posibilidad, tanto es así que tramitó un procedimiento administrativo ordinario mediante el cual pretendió anular tanto la certificación no. 181/PU/US/06 como la licencia comercial no. 14965. De ahí que resulta inconsecuente con sus propias actuaciones que, ante esta Sala, tal representación pretenda sostener que la nulidad de una certificación de uso de suelo “no es posible en ninguna vía.”

2. Urbanismo municipal: Alcances del control de desarrollo urbano como competencia de la municipalidad

- *Fraccionamiento y visado municipal no implica el otorgamiento de uso de suelo*

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]ⁱⁱⁱ

Voto de mayoría

“IV.- Sobre la vinculancia de la regulación urbanística para el ejercicio de actividades lucrativas. La vinculancia de las regulaciones urbanísticas y el sometimiento que deben los administrados a las normas que ellas imponen, por ser de orden público, integran el contenido del derecho de propiedad, en tanto establecen el ámbito autorizado o legítimo de su ejercicio, al contener algunas de las limitaciones autorizadas por el artículo 45 constitucional, bajo el entendido de que no se produce un despojo de la propiedad privada ni la privación del atributo primario del dominio. Asimismo, el artículo 24 de la Ley de Planificación Urbana, determina que en los reglamentos de zonificación se debe incluir la determinación de los usos de la tierra, lo relativo a la localización, altura y área de construcción de las edificaciones; la superficie y dimensiones de los lotes, lo cual tiene directa incidencia en la determinación de la densidad de la tierra; el tamaño de los retiros, patios y demás espacios abiertos, y cobertura del lote por edificios y estructuras; entre otros. Por tal motivo, resulta obligado reservar las zonas que tienen una especial afectación en razón de su uso, tales como las que están cerca de los aeropuertos, las que tienen una afectación por protección de los patrimonios forestal e histórico y arquitectónico, o patrimonio natural del Estado, que derivan de los artículos 50 y 89 de la Constitución Política, según lo ordena el artículo 25 de la misma Ley de Planificación Urbana. Ello se concreta mediante la promulgación de planes reguladores, cuyo análisis ha sido reiterado por esta jerarquía impropia, al referirse al contenido de los instrumentos jurídicos que los componen y, para los efectos del caso de interés, se transcribe lo que se ha indicado respecto de los usos de suelo y fraccionamientos:

“VII.- DEL CONTENIDO DE LOS PLANES REGULADORES.-

Es razón de su amplio contenido que los planes reguladores la Ley de Planificación Urbana establece en su artículo 21 cuáles son los principales reglamentos que son instrumentos normativos complementarios de toda regulación urbanística, conocida como "Plan", ya sea nacional, regional o local, a saber:

a.- el de ZONIFICACIÓN : mediante el cual se establecen normas para el uso del territorio, debiéndose recordar que se trata de un concepto básico del urbanismo, consistente en reservar determinadas zonas de un territorio para necesidades o funciones concretas; y abarca desde la creación de zonas industriales hasta la fijación de zonas residenciales, político-administrativas, zonas deportivas, zonas verdes, de protección especial ambiental y otras (CALVO MURILLO, Virgilio, "Derecho Urbanístico: Fundamentos e Instituciones ", Revista Judicial, Año II, No. 5, Poder Judicial de Costa Rica, Setiembre de 1977, p. 92.) Es el primero, y tal vez más importante reglamento que debe acompañar a todo plan urbanístico, de conformidad con el artículo 21 inciso 1) de la Ley de Planificación Urbana, toda vez que, como su nombre lo indica, **le corresponde la ordenación y determinación del uso del suelo, con vistas a un uso racional de la tierra y para asegurar condiciones y calidades ambientales de vida satisfactoria, con lo cual, condiciona el uso de la propiedad inmobiliaria, mediante la delimitación de áreas, según la categorización adoptada.** (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. Figuras jurídicas del planeamiento urbano en el Brasil. En: Derecho y Planeamiento Urbano. Editorial Universidad, Buenos Aires. Argentina. 1983. pp. 388 y 389.) De esta suerte, **el régimen urbanístico del derecho de propiedad no es uniforme por el mero hecho de quedar el suelo sujeto al planeamiento, sino que difiere según el tipo de suelo en que resulta clasificada la finca de que se trate; lo cual evidencia la importancia de la zonificación.**(CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio. Instituciones de Derecho Urbanístico. Quinta edición. Editorial Montecorvo, S.A. Madrid, España. 1992. p. 333.) Así, a partir de esta regulación se establece la definición exacta de los usos posibles (permitidos) en cada zona, con la consecuente incidencia en el derecho de la propiedad; al condicionar dónde se puede y se debe residir, dónde se puede comerciar, dónde se han de prestar los servicios, dónde se ha de poder hacer la industria, y dónde se ha de poder recrear y entretener; lo cual nos lleva a considerar la seriedad con que debe ser formulada, que requiere, **no sólo criterios de oportunidad y conveniencia, sino sobre todo técnicos y objetivos.** Queda claro que **el contenido del estatuto del suelo determina el ámbito del dominio y condiciona su ejercicio, diversificándose en situaciones favorecedoras de la iniciativa privada, y asimismo, establece vinculaciones que restringen su ejercicio.** La función de clasificación del suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente incumbe al Plan General, del cual, el reglamento de zonificación forma parte; el cual, debe de contener la clasificación y calificación urbanística del suelo. Por clasificación debe entenderse la categoría o tipo de suelo (urbano, urbanizable, programado o no programado y no urbanizable, industrial, de reserva o para la protección ambiental, residencial, institucional, etc.) según su destino urbanístico básico; la calificación aplica para designar la subdivisión de esos tipos de suelo en zonas caracterizadas por específicos contenidos o aprovechamientos urbanísticos; y en este sentido, va ligada a la técnica de la zonificación, que nace cuando se tiende a separar la edificación destinada a residencia de las instalaciones industriales. Queda claro que **las regulaciones contenidas en el reglamento de zonificación vienen a coadyuvar en el delineamiento del contenido del derecho de propiedad, en tanto el contenido del mismo es el resultado del régimen constitucional y legal de la propiedad, en tanto no es un derecho absoluto, sino sujeto a regulaciones en virtud del reconocimiento del elemento fundamental de**

la función social de la propiedad, y de las contingencias de la convivencia urbana. La legitimidad de las regulaciones o limitaciones contenidas en las normas de zonificación está condicionada a los siguientes principios: **a)** sólo componen la zonificación, las normas que tengan carácter general, sea, que abarquen una categoría de bienes, también calificados por su ubicación espacial, en tanto que tal ubicación no sea singularizadora, y **b)** las regulaciones de zonificación no pueden ser ilimitadas, en tanto debe de preservar el núcleo esencial del derecho de propiedad (de uso, disfrute, gozo y disposición, no en sentido irrestricto); caso contrario se estará ante una supresión del derecho, sea una expropiación. De manera que, la zonificación no puede conllevar la anulación o paralización de las manifestaciones del derecho de propiedad, que en modo alguno deben de confundirse con las expresiones o significado patrimonial de la propiedad. Sólo existe obligación de indemnizar por la imposición de estas medidas cuando alcancen el núcleo esencial de este derecho, definido por la jurisprudencia constitucional en la posibilidad de realizar algún tipo de explotación en el bien, tal vez, no el querido por su titular. De tal suerte, **serán legítimas las limitaciones que se impongan a la propiedad que permitan al propietario la posibilidad de explotar "normalmente" el bien, salvo, claro está, la parte o función afectada por la limitación impuesta por el Estado, con lo cual se respeta el uso natural del bien, al mantenerse su valor como medio de producción o valor económico en el mercado.**

b.- el de FRACCIONAMIENTO y URBANIZACIÓN : que conforme al artículo 32 de la Ley de Planificación Urbana, pretende determinar bajo qué condiciones una municipalidad ha de permitir o regular el fraccionamiento y los proyectos de urbanizaciones en su jurisdicción, para lo cual se disponen requisitos correspondientes al acceso a la vía pública, cesión de áreas para uso público, normas para construcción de calles y aceras, pavimentos, cañerías, drenajes pluviales y sanitarios, electrificación y alumbrado público, entre otros. En este sentido debe resaltarse la importancia para el Derecho Urbanístico del **control de las acciones de fraccionamiento**, lo cual no ofrece duda alguna. Al respecto, señala el Tribunal Superior Contencioso Administrativo:

“IV.- De lo dicho, cabe insistir, que el control del desarrollo urbano como competencia de las municipalidades, implica tanto la potestad de dictar planes reguladores, pero sobre todo, implica la competencia para “controlar” el fraccionamiento de terrenos por medio de los mismos planes reguladores y con el otorgamiento del correspondiente visado municipal al plano respectivo, tal y como lo expresa el numeral 33 de la citada Ley de Planificación Urbana. En el mismo orden de cosas, según el artículo 10 inciso 2) de la Ley de Planificación Urbana, corresponde a la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, visar los planos correspondientes en cuanto a proyectos de urbanización o fraccionamiento para efectos de urbanización en forma previa a la aprobación municipal (artículo 33 ibídem). Se trata de una competencia que se traduce en una función de control por parte de la Dirección de Urbanismo en relación con la planificación y control urbanístico de las municipalidades (artículos 7, inciso 3) y 9 de la supra indicada ley. Se convierten en asesores o vigilantes pudiendo informar o bien hasta denunciar a las Municipalidades, respecto de una eventual infracción a la ley o al plan regulador local, pudiendo incluso emitir un acto de suspensión de determinada obra, en la que se hubiere comprobado la infracción a la ley en materia de urbanismo. Según el artículo 36, inciso b) ibídem, las municipalidades no pueden otorgar los respectivos visados a planos para proyectos urbanísticos en áreas sujetas a control cuando no cuenten con el permiso de rigor (visado de la Dirección de Urbanismo).” (Sección Tercera, Tribunal Superior

Contencioso Administrativo, sentencia número 791-2002 de las diez horas diez minutos del veintisiete de setiembre del año dos mil dos.) (El resaltado no es del original.)

*Y es que, en efecto, **el omitir los controles (visados) para efectos de fraccionamiento es una de las formas más comunes y peligrosas de burlar los estándares urbanísticos y dar al traste con todos los instrumentos de regulación en la materia, lo que provoca serias consecuencias.** Entre éstas, podemos citar la imposibilidad de planificar y suministrar servicios básicos, **la construcción de conjuntos de vivienda en zonas de alto riesgo por emergencias naturales o la edificación en zonas que por sus características no deben ser destinadas a construcciones,** por ser de recarga acuífera o tener un alto valor desde el punto de vista ambiental; solo por citar algunos ejemplos;*

(Ver Voto de esta misma Sección No. 2412-2010, de las quince horas cinco minutos del veinticuatro de junio del dos mil diez.)

Como se aprecia del análisis transcrito, existe una clara diferenciación entre lo que es el uso del suelo y su fraccionamiento. El artículo 28 de la Ley de Planificación Urbana, señala que el aprovechamiento de la tierra requiere del certificado de uso a efectos de determinar su compatibilidad con la regulación urbanística:

"Artículo 28.- Prohíbese aprovechar o dedicar terrenos, edificios, estructuras, a cualquier uso que sea incompatible con la zonificación implantada. En adelante, los propietarios interesados deberán obtener un certificado municipal que acredite la conformidad de uso a los requerimientos de la zonificación. Los usos ya existentes no conformes, deberán hacerse constar también con certificado que exprese tal circunstancia.

Cada reglamento de zonificación fijará la fecha a partir de la cual dichos certificados serán obligatorios."

O sea, que aún cuando existan lotes debidamente fraccionados e inscritos, ellos no necesariamente están dispuestos para el libre uso y disposición de sus propietarios, pues la normativa de zonificación es la que determina, a fin de cuentas, el uso que se les puede dar en definitiva. En razón de que estamos en presencia de normas de orden público, las autoridades locales no pueden separarse de su aplicación.

V.- Sobre la ubicación del lote objeto de controversia. La finca de la apelante, con matrícula de folio real No. 200536 con subsecuencias 001 y 002, con el plano catastrado y visado por la Municipalidad No. H-1013374-2005, tiene una medida de 1222,54 mts². Se encuentra ubicada en el Distrito 4 Angeles, del cantón de San Rafael de Heredia. La normativa de zonificación que le aplica es el **Plan Regional de Desarrollo Urbano Gran Area Metropolitana y sus anexos -Decreto Ejecutivo No. 3332 del 26 de abril de 1982-**, documento que reúne todo lo relativo al uso del **suelo** y fraccionamientos en la zona. Precisamente, dicho cuerpo normativo definió que el distrito de Los Angeles de San Rafael de Heredia, se encuentra circunscrito en el Area de Control Urbanístico y dentro de lo que se denomina "Zona Especial de Protección" (artículos 1 a 4), cuyo uso es predominantemente agrícola, permitiéndose urbanizaciones solamente dentro de las áreas de expansión de los cuadrantes de cabecera (situación que no es la presente), con grandes limitaciones respecto del área mínima por lote (dos hectáreas), construcciones frente a calles públicas. Esa superficie mínima de los fraccionamientos, tiene una única excepción, que se encuentra en el artículo 3.3, pues permite la creación de lotes con frente a servidumbre o caminos privados, en porciones resultantes no menores de siete mil metros cuadrados, condicionado a que su uso sea para fines estrictamente agrícolas. Como se aprecia en la presente causa, conforme a la realidad de los hechos, la sociedad Agro

Comercial Los Pinares S.A. realizó las primeras segregaciones de parcelas con esa cabida mínima de siete mil metros, quizá al amparo de esa norma. Fue en atención a esas primeras segregaciones, que el asunto subió en jerarquía impropia a este Tribunal, el cual se pronunció en el Voto No. 7105-97 de las 8:00 horas del 19 de setiembre de 1997, reconociendo, como en derecho corresponde, que los lotes debidamente visados, eran actos administrativos constitutivos de derechos adquiridos, por lo que en aplicación del principio de intangibilidad de los actos propios, esta situación era irreversible, salvo por los mecanismos legalmente previstos a efectos de declarar su nulidad. Este hecho es importante ubicarlo en el tiempo, pues es cierto que, para cuando se dicta ese Voto en 1997, los fraccionamientos menores a 7000 mts² cuadrados sobre esas mismas parcelas, aún no se habían llevado a cabo. La invocación que hace la apelante a efecto de que se aplique a este caso esa resolución, no es acertado, toda vez que el fraccionamiento que dio origen a la finca de su propiedad, se inicia en el año 2005, según se aprecia en las fechas de aprobación del plano No. H-1013374-2005, que corresponde a su propiedad. O sea, no fue sino varios años después del Voto 7105-97, que a pesar del impedimento de ley, esos mismos lotes que inicialmente eran parcelas agrícolas, también fueron fraccionados en lotes de menor tamaño. Por mecanismos que desconoce este Tribunal, en contraposición a la regulación urbanística descrita, los nuevos planos con fraccionamientos menores fueron visados por las autoridades municipales, sin que se expresara en ellos su naturaleza, mas inscribiéndose registralmente como "terreno para construir". En estas condiciones, se dio la adquisición del inmueble por parte de la señora Guadalupe Tres Calvo, en el año 2007, quien ahora pretende obtener el uso del suelo para construir una vivienda en la finca de su propiedad.

VI.- Sobre los efectos del visado municipal y el uso del suelo. Ahora bien, para la correcta solución de esta causa, debe aclararse a la parte, que el visado tiene el efecto de autorizar el fraccionamiento, según lo dispone la Ley de Planificación Urbana, en el numeral 33, y su consecuente catastro e inscripción registral. Sus efectos se dirigen, entonces, a la autorización de fraccionamiento según los requisitos técnicos al respecto y permiten el nacimiento de una nueva finca tanto a nivel material como formal (registral). A eso se limitan los derechos adquiridos de la parte apelante, no pudiendo entenderse que por el hecho de ostentar la propiedad, con plano visado y catastrado, existe un correlativo derecho a usarlo para el fin deseado por el propietario. Por el contrario, en lo que se refiere al destino del inmueble, **su uso no está definido ni por lo que indica el plano, ni por lo que registralmente quede consignado, menos aún por el visado obtenido.** Tal y como se enunció líneas atrás, **el uso se determina en la normativa de zonificación vigente.** Es por ello que el citado artículo 28 de la Ley de Planificación Urbana, señala que el aprovechamiento de la tierra requiere del certificado de uso a efectos de determinar su compatibilidad con la regulación urbanística. Para el caso del Cantón de San Rafael de Heredia, el Plan Regional de Desarrollo Urbano Gran Área Metropolitana, dispone en el Artículo 2, párrafos B) y C), tres tipos de "Certificado de Uso de Suelo", a saber: "**conforme**", que es el que se permite en cada zona; "**condicional**", que puede darse previa autorización especial de la Municipalidad, el Ministerio de Salud y la Dirección de Urbanismo, con restricciones y requisitos especiales; y "**no conforme**", que es el existente que no se ajusta a la zonificación establecida o que, ajustándose, no cumple con los requisitos de la zona. En aplicación de esta regulación, el oficio No. MSRHCDCU-929- 2010 del 16 de abril del 2010, del Departamento de Desarrollo y Control Urbano, que rechazó el

uso del **suelo** para construcción de una vivienda, se sustentó en los antecedentes de estos fraccionamientos, en donde destacó el uso predominantemente agrícola *"en lo cual no se niega construir viviendas, eso sí con las regulaciones impuestas por la legislación, para los efectos de proteger el medio ambiente, aspectos ecológicos en general, recarga de acuíferos, elementos que son de interés público, por lo que el interés particular debe ceder"* (folio 120). Esta posición fue confirmada por el Alcalde en la alzada, en la resolución impugnada, quien se sustentó básicamente en las irregularidades de los fraccionamientos que venía apreciando. A criterio de esta Cámara, más allá de los criterios que se hubieran utilizado para autorizar los fraccionamientos, lo cierto es que, para el caso sometido a estudio, el Plan Regional de Desarrollo Urbano Gran Área Metropolitana no permite que se destinen estas tierras a usos residenciales, siendo en la realidad que lotes con cabidas como el de la señora apelante, con apenas 1222,54mts² de superficie, no logran cumplir con la finalidad de la norma, cual es el uso agrícola de la tierra con fines productivos. A mayor abundamiento, la Sala Constitucional ha definido con claridad cuales son los atributos de la propiedad agraria, en tanto ostenta de limitaciones que definen el contenido esencial del derecho de propiedad, autotizadas conforme al artículo 45 de la Carta Magna, y que definen, hasta dónde se puede hacer uso y aprovechamiento del bien, al indicar que:

*"En diversos fallos este Tribunal (así por ejemplo, en sentencias número 7355-94, de las nueve horas cuarenta y ocho minutos del quince de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, 2000-9119, de las quince horas catorce minutos del diecisiete de octubre del dos mil, y 2003-6434, de las diez horas veinte minutos del cuatro de julio del dos mil tres) ha reconocido como legítimas las limitaciones y régimen que se imponen a la **propiedad agraria**, en tanto las mismas encuentran su sustento en el párrafo segundo del artículo 45 constitucional, así como en la conceptualización de nuestra organización política en un verdadero **Estado Social y Democrático de Derecho**, ya que se trata de verdaderas limitaciones de interés social, en tanto se asignan en atención a la vocación agrícola a que se destina el inmueble, conforme a los objetivos previstos en el artículo primero de la Ley de Tierras y Colonización, esto es, para la promoción gradual de la productividad y justa distribución de la riqueza, en tanto se reconoce en ella un **destino específico** –función social– al tenerla como un **bien productivo**, y que se traduce en un régimen que se califica como **derecho-deber**, para su titular. Ello implica que la estructura del derecho de propiedad agraria se encuentra integrado por deberes especiales, y en un modo particular de ejercer las facultades inherentes de la propiedad, en tanto su titular está obligado a destinarlo a la actividad agrícola, que precisamente sustenta su existencia."* (Sala Constitucional, No. 2006-1806 de las 14:55 del 15 de febrero del 2006)

En el presente caso, existe un problema real que acaece en la medida de la finca de la señora Tres Calvo y el uso habitacional que se le pretende dar, pues resulta fácil arribar a la conclusión de que el terreno de 1222,54 mts de la finca con matrícula de folio real No. 200536, submatrículas 001 y 002, no puede llegar a satisfacer la finalidad prevista en la norma urbanística. En este sentido, el correcto ejercicio de los poderes de fiscalización y policía del Gobierno Local son determinantes, pues **el haberse omitido los controles para efectos de fraccionamiento es una de las formas más comunes y peligrosas de burlar los estándares urbanísticos y dar al traste con todos los instrumentos de regulación en la materia, lo que provoca serias consecuencias, como ocurre en el presente caso. Entre éstas, podemos citar la problemática de construir conjuntos de vivienda en zonas de alto riesgo por emergencias naturales o la edificación en zonas que por sus características no deben ser destinadas a construcciones, por ser de**

recarga acuífera o tener un alto valor desde el punto de vista ambiental, siendo este último el supuesto del lote de la apelante. Sin duda, dentro de una zona especial de protección, únicamente se permite la construcción de *"una única vivienda para uso del propietario y otras construcciones necesarias par uso o servicios de las fincas"* (artículo 4.1), dentro de parcelas cuyo mínimo, según se indicó, es de dos hectáreas, o bien, de 7000mts2, según la excepción indicada supra. Lo anterior quiere decir que no es posible otorgarle a la señora Tres Calvo, el Certificado de Uso de Suelo conforme, para construcción de una casa de habitación, en las condiciones actuales de su terreno, debiendo someterse por imperativo constitucional, a las limitaciones legítimas impuestas sobre el uso y disfrute de la tierra en beneficio de la colectividad, en la ordenación territorial contenida en el Plan Regional de Desarrollo Urbano Gran Area metropolitana y sus anexos. De ello se desprende, entonces, que el agravio que invoca el principio de intangibilidad de los actos propios no aplica a la presente causa, toda vez que confunde los efectos del visado de planos con el certificado de uso de suelo, siendo ambos actos administrativos de carácter distinto y con finalidades diferentes, por lo que resulta de rechazo.

VII.- Corolario. Siendo entonces que esta Cámara no comparte los agravios expresados por la parte apelante, por considerarlos técnicamente incorrectos, deberá confirmarse la resolución del Alcalde de San Rafael de Heredia, No. 1603-2011 AMSRH del 08 de setiembre del 2011, venida enalzada. No habiendo ulterior recurso, se deberá dar por agotada la vía administrativa."

3. Nulidad de acuerdo municipal por falta de fundamentación en denegatoria de permiso para construcción de cancha de tenis

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

Voto de mayoría

"III.- SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO: En el asunto bajo estudio, observa esta Cámara, que tal y como lo señala la aquí apelante, el acto impugnado carece de una debida motivación. Obsérvese que la entidad municipal inicia haciendo ver a la recurrente que su inmueble se ubica en zona residencial por lo que el uso de suelo solicitado se aparta de esa zonificación. No obstante ello, también le indica que el uso pretendido es un "uso no listado", por lo cual, debe procederse de conformidad con lo que establece el Reglamento de Zonificación y Uso de Suelo, en su artículo 3 inciso d), según el cual:

"Uso no listado. Aquellas actividades que no aparezcan en este Reglamento deberán ser analizadas por la máxima instancia de control urbano de la Municipalidad y según sus características, usar las restricciones de la categoría que más se asemeje. Para ese fin, el funcionario tendrá que presentar una propuesta técnica al Concejo Municipal, que a su vez trasladará para su dictamen a la Comisión Especial Estratégica Territorial (CEET). Una vez que la CEET ha efectuado su dictamen, será el Concejo quien se encargue de su aprobación o rechazo."

Precisamente en aplicación de lo normado en el citado artículo, la Comisión Especial Estratégica Territorial que allí se menciona, analiza lo pretendido por la apelante a luz de dos categorías contempladas en el Plan Regulador y que podrían resultar semejantes, en cuanto al tipo de uso que se proyectaba dar una parte del inmueble de la recurrente: "Entretención A" y " Uso Protección Ambiental". Para la primera de esas categorías, la explicación que se brinda no es del todo clara, se hace expresa mención a un impedimento derivado del Plan Regulador, sin mencionar la normativa que ampara lo dicho. En cuanto a la segunda categoría, la Comisión y luego la entidad municipal al aceptar lo recomendado por aquella, se limita a señalar que *"se consideró que una cancha de tenis tendría un impacto ambiental desfavorable que es lo que no permite esta categoría que de (sic) y entendemos que una cancha de tenis por la cantidad de cemento que requiere para su construcción toda esa área se encontraría impermeabilizada lo cual tiene un impacto ambiental en la zona"* (f. 60). Lo señalado por la entidad municipal, que carece de un adecuado sustento técnico lo cual incide directamente en la motivación del acto y lesiona el derecho de defensa de la apelante, con la consecuencia transgresión del Debido Proceso. Nótese que el Gobierno Local, no menciona estudio o informe técnico alguno, que evidencie el impacto que dice se causaría con la cancha de tenis. Al respecto, tómesese en consideración que toda actividad humana genera un impacto en el ambiente y no por ello deben prohibirse o restringirse. Precisamente, para tales efectos existen estudios que analizan el tipo y gravedad del impacto, así como la forma en que pueden mitigarse los mismos. Obsérvese que la Municipalidad recurrida, manifiesta que *"se consideró"*, pero no explica con sustento en qué se llegó a esa consideración de impacto ambiental desfavorable. Así entonces, la fundamentación del acto es insuficiente para conocer la razón por la que Municipalidad resolvió en la forma en que lo hizo. Precisamente sobre el tema de la fundamentación y su trascendencia en la emisión de actos administrativos, este Tribunal señaló:

*"De manera que la motivación debe **determinar la aplicación de un concepto a las circunstancias de hecho singulares de que se trate** (según desarrollo de la jurisprudencia española, propiamente en la sentencia del 18 de mayo de 1991, RA 4120, aceptando considerando de la apelada, que cita las SSTs de 23 de setiembre de 1969, RA 6078, y 7 de octubre de 1970, RA 4251, citado por el autor Marcos M. Fernando Pablo, en su obra La motivación del acto administrativo. (Editorial Tecnos, S. A. Madrid. 1993, página 190); es decir, se trata de una decisión concreta, que liga los hechos con el sustento normativo; de manera que cuando hay una breve alusión a normas generales y hechos inespecíficos, se puede concluir que no haya porte suficiente de justificación, en la medida en que de ellos no es posible deducir los elementos valorados por la autoridad gubernativa para tomar la decisión, lo cual adquiere la mayor trascendencia cuando se trata de actos limitativos o restrictivos de derechos subjetivos o en los que se impone una sanción al administrado. Por su contenido, se constituye en factor determinante del debido proceso y derecho de defensa, que tiene plena aplicación en el ámbito administrativo, según lo señaló la Sala Constitucional a partir de la sentencia 15-90, de las dieciséis horas cuarenta y cinco horas del cinco de enero de mil novecientos noventa..."* (La negrita es del original. Resolución No. 02167 de las diez horas del 7 de Junio de 2010, emitida por esta misma Sección del Tribunal).

Señalado lo anterior, observa este Tribunal que la entidad municipal al examinar o analizar las dos posibles categorías en las cuales -por su semejanza-podía ubicarse la cancha de tenis que pretendía construir la recurrente, nada consigna en el rechazo sobre sus razonamientos, criterios y valoraciones técnico-jurídicas que le permitieron resolver

en la forma en que lo hizo, con lo cual, claramente se vicia de nulidad absoluta el acto impugnado, por lesión al Derecho de Defensa y Debido Proceso.

IV.- COROLARIO: Siendo insuficiente en cuanto a su motivación el acto impugnado, lo procedente es su anulación como en efecto se dispone. Siendo además necesario, devolver los autos al Concejo Municipal para que en apego a lo aquí señalado, proceda a resolver conforme a Derecho.”

4. Zona marítimo terrestre: Finalidad y análisis de los distintos usos permitidos por ley para la zona restringida

- *Improcedencia de concesión para construcción de colegio al ser un fin distinto a los regulados por ley*

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III]v

Voto de mayoría

“IV.- El acuerdo venido en alzada debe ser anulado.- En lo sustancial, lleva razón la empresa apelante en sus argumentaciones.- De acuerdo con la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre y su reglamento, el mecanismo jurídico previsto para que los particulares puedan ocupar y aprovechar la zona marítimo terrestre es la concesión, y lo sería únicamente para disfrutar de la zona restringida, que corresponde a la faja de 150 metros restantes que sigue a la zona pública. En este sentido, el artículo 39 de la ley de cita dispone que "solamente en la zona restringida podrán otorgarse concesiones referentes a la zona marítimo terrestre", y el numeral 41, por su parte, señala que "las concesiones serán únicamente para el uso y disfrute de áreas determinadas en la zona restringida, por el plazo y bajo las condiciones que esta ley establece."

No obstante lo anterior, la ley y el reglamento son muy claros en establecer que mientras no se hayan aprobado o elaborado los respectivos planes de desarrollo de la zona marítimo terrestre por parte del ICT y el INVU, las municipalidades no podrán otorgar concesiones en las zonas turísticas (artículos 38 de la Ley y 19 del Reglamento). Como excepción a esta prohibición, a partir del contenido del transitorio VII de la mencionada Ley, se ha interpretado que las Municipalidades, en ausencia de plan regulador costero, temporalmente puedan otorgar permisos de uso para la ocupación de la zona restringida, los cuales, por supuesto, serían derechos de carácter precario revocables en los términos del artículo 154 de la Ley General de la Administración Pública. En este sentido, el transitorio VII dispone: *"Las municipalidades con jurisdicción en la zona marítimo terrestre cobrarán el canon que establece esta ley para los ocupantes de la misma. El cobro se hará de acuerdo con el uso y con el avalúo actual de la Dirección General de la Tributación Directa. Esta autorización tendrá carácter provisional, hasta tanto entre en vigencia el plan de desarrollo para la respectiva zona y no produce derecho alguno para los ocupantes en lo que a concesión se refiere."*

V.- Empero, a juicio de este Tribunal, por la vía del citado transitorio las Municipalidades no están facultadas para conferir indiscriminadamente a terceros permisos de uso en la zona marítimo terrestre para cualquier fin, sino que su otorgamiento debe coincidir plenamente con los destinos que la Ley de la Zona Marítimo Terrestre ha previsto para el aprovechamiento de la zona restringida, en aplicación del artículo 1 de la referida legislación, que dispone que **el "uso y aprovechamiento de la zona marítimo terrestre está sujeto a las disposiciones de esta ley"**. Una interpretación contraria sería lo mismo que aceptar la burla de las limitaciones establecidas por el legislador para el uso de esta franja de dominio público, a través de una figura excepcional como lo es el permiso en precario.

VI.- Ahora bien, del propio articulado de la Ley N°6043, interpretado a *contrario sensu*, podemos afirmar que los únicos usos que autoriza la ley para esta zona demanial son: turísticos; comerciales y residenciales para fines de recreo, descanso y vacaciones; y agropecuarios. Así, tenemos que el numeral 19 señala:

"Hasta tanto no se produzca la respectiva *declaratoria de aptitud turística, no podrán autorizarse obras ni construcciones, reconstrucciones, remodelaciones de ninguna clase, en la zona marítimo terrestre.*"

Asimismo, el artículo 42 preceptúa:

"Las concesiones en las áreas turísticas requieren la aprobación del Instituto Costarricense de Turismo. En las demás áreas de la zona marítimo terrestre la aprobación corresponderá al Instituto de Tierras y Colonización. (...)"

Por su parte, el artículo 57 dice así:

"En las zonas declaradas turísticas por el Instituto Costarricense de Turismo, además de las normas anteriores, las concesiones quedan sujetas a las siguientes disposiciones: a) Los lotes o parcelas destinados a edificar en ellos residencias o quintas de recreo para uso del concesionario y sus allegados, y que no constituyan actividad lucrativa, serán concedidos de acuerdo con el plan de desarrollo de la zona. Estos planes procurarán una distribución y uso racional de la tierra de acuerdo con las técnicas urbanísticas, determinarán la localización, el tamaño y el destino de los lotes, sin permitir cabidas menores a las mínimas establecidas por las normas sanitarias; b) Las parcelas destinadas a establecimientos de centros de recreo, instalaciones hoteleras, restaurantes y similares, residencias o quintas para alquilar, negocios comerciales, u otra clase de actividades fuera de las indicadas, podrán otorgarse por el área máxima que sea técnicamente necesaria de conformidad con los respectivos proyectos, de acuerdo con la planificación de la zona previa aprobación del Instituto Costarricense de Turismo; c) Hasta una cuarta parte de la zona deberá ofrecerse, como concesiones, para fines de esparcimiento, descanso y vacaciones, a cooperativas de turismo, agrupaciones gremiales o asociaciones de profesionales, sindicatos de trabajadores, federaciones de estudiantes, federaciones o confederaciones sindicales, juntas progresistas, asociaciones comunales o de desarrollo de la comunidad, o entidades de servicio social o clubes de servicio, sin ánimo de lucro. En estos casos las concesiones llevan la condición implícita de que las instalaciones que se construyan no podrán dedicarse a fines lucrativos ni usarse para fines político electorales, todo lo cual les estará prohibido; d) En ningún caso podrán darse parcelas para industrias que no sean las relacionadas con la explotación turística; y e) Ninguna persona junto con su cónyuge e hijos menores, podrá tener más de una concesión."

Finalmente , el numeral 58 establece:

"Las concesiones para fines agropecuarios deberán indicar el destino que se dará a los terrenos y la cabida de la parcela o lote respectivo, a cuyo efecto deberá levantarse el plano del área a concederse. Quedan sujetas a la condición de que el concesionario no podrá impedir, antes bien la facilitará, la construcción de vías de acceso a la zona pública, sin que el Estado o sus instituciones, ni las municipalidades deban reconocer suma alguna por las áreas tomadas para esas vías ni por los trabajos para hacerlas."

De la anterior relación de normas, queda claro cuáles son los usos pensados por el legislador para ser conferidos a los particulares mediante la concesión. Es así que, a partir de lo expuesto, es posible concluir que las Municipalidades se encuentran impedidas legalmente de otorgar, por la vía de concesión, cualquier otro uso distinto de los antes descritos, y mucho menos de hacerlo por el mecanismo excepcional del permiso, pues ello supone una flagrante violación a la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre, y por supuesto a la propia Constitución Política, dado que solamente la Asamblea Legislativa puede variar el uso y destino otorgado por Ley a los bienes públicos (artículo 121 inciso 14). Conceder un permiso de uso a una Asociación de Desarrollo para construir un Colegio en la zona restringida de Playa Negra, Puerto Viejo, como sucedió en el caso concreto, resulta abiertamente incompatible con el uso conferido por Ley a la zona marítimo terrestre, y en ese tanto, sin necesidad de mayor comentario, procede anular el acuerdo impugnado por resultar sustancialmente disconforme con el ordenamiento jurídico.

VII.- Así las cosas, procede acoger el recurso de apelación interpuesto y anular el acuerdo impugnado, dando por agotada la vía administrativa."

5. Zona marítimo terrestre: Permiso de uso obtenido posterior a la interposición de la demanda

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VII]^{vi}

Voto de mayoría

"III.- SOBRE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN MATERIA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA : Respecto al tema de la legitimación procesal, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en el voto N° 990-F-2004 de las quince horas quince minutos del diecisiete de noviembre del año 2004, aclaró: ***"III.- La legitimación es la aptitud para ser parte en un proceso concreto, puede ser parte activa, pasiva o coadyuvante, lo cual dependería de las condiciones que para tal efecto la ley procesal establezca respecto a la pretensión procesal. Así, la legitimación ad causam activa (de interés en el caso bajo estudio), es la capacidad para ser demandante, carácter que nace de la posición en que se encuentre el sujeto, respecto a la pretensión procesal promovida. Para la efectiva concurrencia de la legitimación activa, es necesaria la existencia de un interés directo y legítimo de quien demanda. La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, al normar lo pertinente a este instituto, en el inciso a), párrafo 1° del ordinal 10, señala que la ostentan: "los que tuvieren interés legítimo y directo en ello; ...". (...) / Sobre el particular esta Sala, ha señalado: "V.- La legitimatio ad causam alude a la aptitud de un sujeto para ser considerado***

parte en un proceso concreto. La determinación de esta idoneidad procesal está íntimamente ligada con la pretensión deducida en la acción, y solo quien se encuentre en determinada relación con ésta puede ser parte en el respectivo proceso. La legitimación activa, a su vez, se refiere a esa suficiencia procesal del sujeto demandante, la cual representa su capacidad para deducir una pretensión y la titularidad de una relación jurídica o un interés tutelable por el ordenamiento. Por ende, la cuestión de la legitimación activa se yergue como una cuestión de índole procesal y no de fondo, aunque a veces se deba analizar éste para determinar si el accionante es el llamado a deducir una determinada pretensión. Por ser uno de los requisitos procesales indispensables para la configuración de la litis, puede ser examinada de oficio por el juez." (N° 17 de 16 horas del 13 de febrero de 1998)." Adicionalmente, la indicada Sala Primera, en el Voto N° 17 de las dieciséis horas del trece de febrero de mil novecientos noventa y ocho, explica con mayor precisión las hipótesis de legitimación que contiene la Ley Reguladora, a saber: "(...) **VI.-La Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa regula lo referente a la legitimación en sus artículos 10, 11, 12, 13 y 14. El primero de ellos establece lo concerniente a la legitimación activa, y prevé diferentes hipótesis: en primer lugar, la demanda puede pretender la anulación de actos y disposiciones de la Administración Pública. En estos casos, la acción puede ser individual, para lo cual se requiere un interés legítimo y directo en ello, o de tipo general o corporativo, en cuyo caso las Entidades, Corporaciones, Instituciones de Derecho Público y aquellas entidades con representación para la defensa de intereses de carácter general o corporativo, afectadas directamente, pueden impugnar las disposiciones de carácter general de la Administración central o descentralizada. Excepcionalmente, las personas individuales pueden impugnar directamente aquellas disposiciones de carácter general, si deben ser cumplidas por los administrados automáticamente, sin necesidad de un acto previo de requerimiento o de sujeción individual. En segundo lugar, se puede pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y su restablecimiento, con o sin reparación patrimonial, por medio de la denominada, en doctrina, pretensión de plena jurisdicción. En tal evento, está legitimado el titular de un derecho subjetivo derivado del ordenamiento, presuntamente infringido por el acto o disposición impugnados. Por último, por medio del llamado proceso contencioso de lesividad, la Administración puede impugnar un acto propio, firme y creador de algún derecho subjetivo, cuando se considere lesivo a los intereses públicos, según resolución fundada del órgano superior jerárquico de la administración que lo dictó. (...)" (el subrayado no es del original). En el mismo voto arriba citado, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, se ha encargado de definir la figura del **interés legítimo** que debe demostrar la parte actora para tener la legitimación que le permita accionar judicialmente, en lo que interesa indicó: "(...) **VII.- De las situaciones previstas por nuestro ordenamiento jurídico, es menester referirse únicamente a la legitimación necesaria para demandar, en forma directa e individual, la declaratoria de ilegalidad y la anulación de los actos y las disposiciones particulares de la Administración Pública. El artículo 10, 1, a) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, establece la legitimación, en esos casos, para quienes "... tuvieren **interés legítimo y directo** en ello" (lo evidenciado es nuestro). Este interés debe reunir algunas características para ser tutelable en sede administrativa y jurisdiccional: en primer lugar, la anulación del acto **debe suponer un beneficio** para el demandante, el cual consiste en la eliminación de un acto perjudicial para él o, al menos, serle de utilidad o provecho. En segundo lugar, **la repercusión de la anulación debe ser directa e inmediata** sobre la situación jurídica del impugnante; por ende, el interés material debe ser transformado****

directamente por la anulación del acto impugnado. En tercer lugar, **el interés debe ser personal**, pues el beneficio de la anulación debe ser en favor del impugnante; de tal suerte, es necesaria una repercusión mediata o inmediata del acto administrativo en su esfera jurídica. Así, no es tutelable el denominado **interés simple**, a saber, aquel referente al respeto de la legalidad en la actividad de la administración, el cual puede corresponder a todos los ciudadanos o a grupos en particular, sin que se concrete en un sujeto determinado. En cuarto lugar, el interés **debe ser actual y cierto**; por ende, debe existir al momento de establecerse la demanda, ya sea porque se ha producido un daño o menoscabo, o porque éstos son previsibles en un futuro, conforme a las circunstancias normales del caso concreto. No son impugnables, de acuerdo con lo dicho, los daños simplemente hipotéticos o remotos. El perjuicio no necesariamente debe ser de índole patrimonial, pues podrían tutelarse intereses morales, siempre y cuando se trate de situaciones relevantes para el ordenamiento jurídico y su quebranto sea demostrado en el proceso." (En este sentido ver la sentencia de las 15 horas 10 minutos del 13 de mayo de 1992). (...). Por otro lado, según el criterio de la Sección Primera de este Tribunal vertido en el voto N° 56-2008 de las once horas veinte minutos del 29 de febrero de 2008, el **derecho subjetivo** es: "(...) "...el reconocimiento por el Derecho de un poder en favor de un sujeto concreto que puede hacer valer frente a otros sujetos, imponiéndoles obligaciones o deberes, en su interés propio, reconocimiento que implica la tutela judicial de dicha posición. " (Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo. II. Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1977, página 35) .(...)" . Para mayor claridad, el concepto de derecho subjetivo, también puede entenderse como el: "...poder de obrar válidamente dentro de ciertos límites, y / o de ser beneficiario de la conducta pública, exigiendo del Poder Público (y en concreto de la Administración), por un medio coactivo si es preciso, la conducta concreta y específica correspondiente, otorgada por el Ordenamiento Jurídico a ese o esos sujetos para la satisfacción de sus fines o intereses." (González Camacho Oscar, *La Justicia Administrativa. Tomo II, Investigaciones Jurídicas S.A. , san José. Costa Rica 2002, pág. 178)*" (en este sentido véase el voto N° 63-2008 de las diez horas diez minutos del doce de marzo del año dos mil ocho dictado por la Sección Primera de este Tribunal).*

IV.- DE LA LEGITIMACIÓN DEL ACTOR PARA PEDIR LA REPARACIÓN, INDEMNIZACIÓN Y RESPONSABILIDAD : El artículo 10 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa exige que la parte actora acredite el interés legítimo y directo , para las pretensiones anulatorias y el derecho subjetivo , para la solicitud es de restablecimiento de la situación jurídica individualizada y su reparación patrimonial. En el presente caso, el actor deduce pretensiones de reparación, indemnización y responsabilidad, según lo expuesto en el resultando primero, quedando obligado a demostrar que es titular de un derecho subjetivo sobre el inmueble objeto de la litis. En criterio de este Tribunal no se logró comprobar la existencia de un derecho subjetivo a favor del actor, por las razones que de seguido se explican. Quedó claramente demostrado en autos, que el terreno en discusión se ubica dentro de la zona marítimo terrestre, situación que lo convierte en un bien de dominio público, por ende inalienable e imprescriptible, como lo establece el artículo 1 de la ley N° 6043 Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre. Además, consta que el actor interpuso la demanda el 2 de marzo de 2005 (folio 56 del expediente judicial) y obtuvo el permiso de uso de suelo hasta el 19 de abril de 2006, por acuerdo número 4 de la sesión ordinario 194 de la Municipalidad de Talamanca (hecho probado N° 41 con la numeración corregida), según consta a folios 56 y

200 del expediente judicial, evidenciando con ello que carecía de la concesión sobre el predio u otro derecho legítimo con anterioridad a la presentación del litigio, ni siquiera al momento en que se trabó la relación procesal. Ha de indicarse que el aludido permiso de uso obtenido con posterioridad a la interposición de la acción, no le confiere al actor ningún derecho subjetivo sobre el inmueble, según los términos aclarados por la Sala Primera, que en lo interesa señala: "(...) Asimismo, el transitorio VII de la Ley es diáfano al establecer el carácter provisional, o precario, de la ocupación, la cual puede ser equiparada a la mera tolerancia del derecho común: **"Transitorio VII.-/ Las municipalidades con jurisdicción en la zona marítimo terrestre cobrarán el canon que establece esta ley para los ocupantes de la misma./ El cobro se hará de acuerdo con el uso y con el avalúo actual de la Dirección General de la Tributación Directa. Esta autorización tendrá carácter provisional, hasta tanto no entre en vigencia el plan de desarrollo para la respectiva zona y no produce derecho alguno para los ocupantes en lo que a concesión se refiere."** (...) A la luz de lo expuesto en esta norma transitoria, es claro que el Estado permite la permanencia de esas personas -ocupantes- en la zona costera hasta tanto sea posible el otorgamiento de concesiones, sea, cuando se emita el plan regulador de la zona (artículos 70, Transitorio VII de la Ley sobre la Zona Marítimo Terrestre; y 57 de su Reglamento). Su condición es tan precaria que, de conformidad con el artículo 75 reglamentario, no tienen derecho al pago de las mejoras, aunque sí el de prioridad de sus solicitudes de concesión, siempre que el uso proyectado en el terreno sea compatible con el previsto en la planificación del sector. Por otro lado, al constituir la zona marítimo terrestre parte del patrimonio nacional perteneciente al Estado, inalienable e imprescriptible, lo cual es recogido por el numeral 7 de la ley, al indicar que los terrenos ubicados en la zona marítimo terrestre " ... no pueden ser objeto de informaciones posesorias y los particulares no podrán apropiarse de ellos ni legalizarlos a su nombre, por éste u otro medio."; implica la imposibilidad jurídica de derivar derechos posesorios sobre dicha zona" (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, voto N° 317-F-2008 de las nueve horas diez minutos del dos de mayo de 2008). De lo anterior que claro, que el permiso de uso sobre un bien de la zona marítimo terrestre, por tratarse un permiso precario a lo sumo podría constituir un interés simple, insuficiente para plantear las pretensiones que contiene la demanda en estudio. El demandante, carece de la titularidad de una relación jurídica o un interés tutelable por el ordenamiento frente a las pretensiones esgrimidas, es decir, no existe ningún vínculo entre lo pedido y el derecho vulnerado, precisamente porque no hay derecho alguno que proteger. Así las cosas, resulta ineludible separarse del criterio vertido en la sentencia de primera instancia que estimó la subsanación de la falta de legitimación, por haber sobrevenido el permiso de uso a favor del actor (folio 421 del expediente judicial), toda vez que dicho análisis carece de sustento legal. Por el contrario, la ley exige que la parte actora acredite la existencia del interés legítimo o derecho subjetivo al momento de presentar la demanda y no posteriormente, sin que se regule alguna posibilidad de subsanación para este defecto (artículo 10 incisos 1 y 3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa), de ahí que no sea tutelable en esta sede jurisdiccional el interés simple, que resultó ser el caso del actor. Finalmente, al determinarse que el actor carece de legitimación activa y siendo ésta un presupuesto material indispensable para la procedencia de las pretensiones, se impone declarar inadmisibles las demandas planteadas; resultando innecesario referirse a los demás agravios planteados por los demandados, según lo explicado por la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia en lo que interesa: **"IV.-En vista de lo dicho, cuando se declara una falta de legitimación ad causam activa, no**

precisa que el tribunal entre a analizar el fondo del asunto, pues ha corroborado, de antemano, que la declaración al respecto carecería de eficacia con relación al actor, pues no es la persona vinculada con la situación jurídica material en discusión" (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, voto n° 775-F-03 de las 14:25 horas del 20 de noviembre de 2003)."

6. Certificación de uso de suelo: Naturaleza, contenido y efectos

- *Carácter y motivo para denegarlo*

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

Voto de mayoría

"IV.- De los certificados de uso de suelo. Ya en reiteradas resoluciones, este Tribunal se ha pronunciado respecto de la vinculancia de las regulaciones urbanísticas y el sometimiento que deben los administrados sobre las normas que ellas imponen por ser normativa de orden público. En reiteradas sentencias de la Sala Constitucional se ha indicado que mediante los planes reguladores se integra el contenido del derecho de propiedad al establecer el ámbito autorizado o legítimo de su ejercicio, al contener algunas de las limitaciones autorizadas por el artículo 45 constitucional, bajo el entendido de que no se produce un despojo de la propiedad privada ni la privación del atributo primario del dominio (ver al respecto, Votos Nos. 796-91 de las 15:10 horas del 26 de abril de 1991, No. 5893-95 de las 9:48 horas del 27 de octubre de 1995, No. 2345-96 de las 9:24 horas del 27 de mayo de 1996 y No. 4205-96 de las 14:33 horas del 20 de agosto de 1996). Asimismo, de los artículos 15 y 24 de la Ley de Planificación Urbana, se determina que es mediante la promulgación de planes reguladores, que se han de incluir los reglamentos de zonificación y fraccionamiento en donde se especifique la determinación de los usos de la tierra, lo relativo a la localización, altura y área de construcción de las edificaciones; la superficie y dimensiones de los lotes, lo cual tiene directa incidencia en la determinación de la densidad de la tierra; el tamaño de los retiros, patios y demás espacios abiertos, y cobertura del lote por edificios y estructuras; entre otros. Para hacer efectivas tales disposiciones, el artículo 28 de la Ley de Planificación Urbana, señala que el aprovechamiento de la tierra requiere del certificado de uso a efectos de determinar su compatibilidad con la regulación urbanística, *al disponer:*

"Artículo 28.- Prohíbese aprovechar o dedicar terrenos, edificios, estructuras, a cualquier uso que sea incompatible con la zonificación implantada. En adelante, los propietarios interesados deberán obtener un certificado municipal que acredite la conformidad de uso a los requerimientos de la zonificación. Los usos ya existentes no conformes, deberán hacerse constar también con certificado que exprese tal circunstancia.

Cada reglamento de zonificación fijará la fecha a partir de la cual dichos certificados serán obligatorios."

La zonificación, entonces, debe estar debidamente emitida mediante el procedimiento de creación del plan regulador por parte del gobierno local. No existe otra posibilidad para crear afectaciones al derecho de propiedad por parte de las municipalidades, siendo que el

gobierno local debe someterse al procedimiento de creación de dichas regulaciones para que tengan validez y alcance general.

V.- Sobre los resuelto por las autoridades locales. En el tanto el certificado de uso de suelo es un acto reglado, éste se debe limitar a cotejar el uso pretendido por el administrado y las condiciones del terreno, con la regulación urbanística vigente. Los únicos motivos para denegarlo, serían necesariamente, que la solicitud del administrado no se adapte a la zonificación vigente, de modo que cualquier otra razón derivada del rechazo del uso del suelo hace incurrir al gobierno local en ilegalidad. Partiendo de lo anterior, debe advertirse que el ordenamiento territorial del cantón de Barva, mientras carezca de su propio plan regulador, es regido por el Reglamento Parcial de Zonificación del Plan Regional de Desarrollo Urbano Gran Area Metropolitana, número 3332 del 26 de abril de 1982. A partir del artículo 1, dicha normativa creó un "Area de Control Urbanístico" (artículo 3) dentro de la que se encuentra una "Zona Especial de Protección", de uso predominantemente agrícola en donde se permiten únicamente urbanizaciones y servidumbres de tipo urbano en las áreas de expansión de los cuadrantes de cabeceras de los distritos. Estas regulación abarca, dentro del cantón de Barva de Heredia, únicamente en los distritos de San José de la Montaña, San Pedro y San Pablo (artículo 1). En el presente caso, es claro que el inmueble propiedad de la sociedad apelante, con matrícula de folio real del Partido de Heredia, No. 180278-000, dada su ubicación en el Distrito de Santa Lucía, conforme a las normas del mencionado reglamento, no es objeto de las restricciones de la zona especial de protección, por lo que bien puede ser destinado al uso residencial pretendido por la apelante. La fundamentación esbozada por el gobierno local para denegar el uso del suelo, simplemente desaplica la regulación urbanística local en contravención a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley General de la Administración Pública y desconoce el contenido y naturaleza de esta clase de certificado, indicando motivos ajenos a la zonificación para rechazar el uso del suelo. Debe advertirse que hasta tanto el cantón de Barva no promulgue su propio plan regulador, no puede ampliar las limitaciones del Reglamento Parcial de Zonificación del Plan Regional de Desarrollo Urbano Gran Area Metropolitana, por vía de simple acuerdo municipal, pues es claro que uno de los fundamentos esbozados adicionalmente para rechazar el uso del suelo, ha sido la aplicación del acuerdo del Concejo Municipal No. 1003-98, tomado en el acta ordinaria No. 55-989 del 3 de agosto 1998, en que se amplió la zona especial de protección, tal y como se le sustentó al dueño de la propiedad en la resolución No. RR-0001-2007 de las 9:00 horas del 10 de diciembre del 2007, lo cual es jurídicamente incorrecto. Debe recalarse que el derecho de propiedad, al tener raigambre constitucional, no puede ser restringido más allá que por los medios autorizados en el ordenamiento jurídico nacional. No existe posibilidad de que la Administración aplique criterios discrecionales para expedir los usos de suelos, debiendo someterse literalmente al texto de la norma escrita aplicable y a las limitaciones de orden público vigentes. Ciertamente, mientras la normativa no sea variada, no es posible imponer otras cargas sobre el administrado, resultando correcto el agravio en el sentido de que hasta tanto no se den reformas sustanciales sobre el Reglamento Parcial de Zonificación del Plan Regional de Desarrollo Urbano Gran Area Metropolitana, o bien, que la municipalidad de Barva no promulgue su plan regulador, no existen nuevas limitaciones sobre su propiedad que impacten de manera tan severa al grado de calificarlo como zona especial de protección. Advierte esta

Cámara, que en la resolución del Alcalde no se indica, siquiera, las normas específicas que crean las limitaciones sobre la finca, pues simplemente esas normas no existen.

VI.- Este Tribunal se ha pronunciado de forma reiterada, en el sentido de que el certificado de uso del suelo es un mero acto declarativo que se limita a indicar los usos permitidos según la zonificación requerida, sin conferir ningún derecho subjetivo en beneficio de los administrados, mas sí tiene un impacto sobre la esfera de intereses legítimos del administrado, en el tanto su conferimiento se convierte en una "habilitación" necesaria para dar continuidad a la preparación de proyectos urbanísticos, constructivos o comerciales de los munícipes y, obviamente, para aspirar a la obtención de una verdadera licencia municipal, previa verificación de la existencia de los demás requisitos de ley. Nótese que tal es la fuerza del certificado de uso del suelo, que cuando este resulta "no conforme", tiene el impacto de impedir al administrado la consecución de los pasos subsiguientes a efectos de obtener cualquiera de dichos permisos, mismo que resulta impugnabile, inclusive aún ante este Tribunal que resuelve en jerarquía impropia. Es por ello que este cuerpo colegiado es del criterio que este documento sí afecta la esfera de intereses legítimos del administrado, con lo cual se abre la legitimación para su impugnación. Nótese que el certificado de uso de suelo tiene sentido al ir acompañado de una intención futura, ya sea de desarrollo de un proyecto urbanístico, una edificación o del ejercicio de una actividad lucrativa, que se refleja en ese derecho de hacer uso y disfrute de su propiedad inmueble, con la suficiente fuerza para abrirles espacio para desarrollar proyectos e inversiones. Ello se maximiza al verificarse que ante una eventual anulación posterior de un certificado de uso, sin lugar a dudas, se podría generar daños patrimoniales producto de inversiones realizadas, que den mérito a una acción resarcitoria en sede administrativa o jurisdiccional. Las autoridades locales deben, entonces, asumir responsablemente las consecuencias del otorgamiento de esta clase de instrumentos, asegurándose, mediante los elementos de la técnica disponibles y con dominio pleno de la regulación territorial vigente, el otorgamiento de los certificados de uso del suelo en absoluta certeza y credibilidad de su contenido. Es por ello que, en el caso sometido a estudio, la sociedad apelante ostenta de más de un uso de suelo conforme para hacer un desarrollo urbanístico, siendo el último de ellos el contenido en el oficio No. US-142-07 del 14 de mayo del 2007, expedido por el Departamento de Ingeniería Municipal, con el que logra consolidar una situación en su beneficio que no puede ser desconocida por el cuerpo edil, produciendo, como consecuencia, el cumplimiento de uno más dentro de los muchos requisitos exigidos por ley para la obtención de la licencia constructiva posterior. Efectivamente, cuando las autoridades locales consideran que persisten irregularidades en la valoración de los certificados de uso de suelo conforme expedidos, bien pueden entrar a revisar su legalidad cumplimiento de un debido proceso que asegure al administrado su pleno derecho de defensa, por medio de los procedimientos legales existentes, situación que no se produjo en este caso.

VII.- Corolario.- La manera en que ha resuelto el Alcalde de Barva en la resolución No. AJMB-0005-2012-REVI-AM, de las catorce horas con diecinueve minutos de seis de julio del dos mil doce tiene errores en su contenido que, al alejarse del bloque de legalidad, presenta vicios en su fundamentación y en su contenido, por lo que a la luz de los artículos 128 y 132 y 133 de la Ley General de la Administración Pública, se debe declarar en este acto su nulidad absoluta. Como consecuencia lógica, dado que estamos en presencia de un

recurso extraordinario de revisión, en donde se ha verificado el mismo vicio en el certificado de uso de suelo No. US-640-07 del 12 de diciembre del 2007, por conexidad se declara también su nulidad absoluta. Por no existir ulterior recurso, se da por agotada la vía administrativa.”

7. Municipalidad: Cambios en certificación de uso de suelo no genera pago de indemnización

[Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV]^{viii}

Voto de mayoría

“IV.- Del objeto del proceso: De lo expresado por las partes, tanto en sus pretensiones como argumentos, el objeto del presente proceso estriba en determinar la existencia de un daño cierto generado a la sociedad actora como producto de una conducta de la Municipalidad demandada.

V.- Sobre el fondo: Como uno de los argumentos de su demanda, la parte actora indica que con motivo del cambio de uso de suelo del inmueble correspondiente al plano catastrado número 329.679-78, se le generaron daños y perjuicios. Al respecto se ha tenido por demostrado en autos que con fecha 3 de junio de 2005 se emitió certificado de uso de suelo por el término de un año para el inmueble dicho y en el se indicó que el terreno se encuentra en una zona de control urbano, en donde se permite un destino residencial, comercio, servicios, pequeña industria y terminales de buses y taxis. No obstante lo anterior, con fecha 24 de agosto de 2006, más de un año después, se emitió un nuevo certificado de uso de suelo, para el inmueble dicho, en donde se cambia de manera radical dicho destino, en tanto que en él se indicó un uso no conforme para construcción y comercialización de un proyecto residencial, ya que se encuentra en una zona de parcelas agrícolas, destinadas exclusivamente para agricultura, lecherías, granjas, vivienda conexas, agroindustria, instalaciones deportivas y recreativas, así como centros educativos. Como se advierte, en este sentido, lleva la razón la parte actora en cuanto a que hubo un cambio evidente en la conducta administrativa, al modificar de manera expresa el destino del área en donde se encuentra el inmueble de su propiedad. Debe tomarse en consideración que el certificado dicho es un acto administrativo meramente declarativo, en tanto que acredita la conformidad del uso del suelo de un determinado inmueble, no creador de una situación jurídica concreta, habida cuenta que su contenido, debe ser acorde con lo previamente determinado en el reglamento de zonificación. Al respecto, el artículo 28 de la Ley de Planificación Urbana, indica: *Prohíbese aprovechar o dedicar terrenos, edificios, estructuras, a cualquier uso que sea incompatible con la zonificación implantada. En adelante, **los propietarios interesados deberán obtener un certificado municipal que acredite la conformidad de uso a los requerimientos de la zonificación. Los usos ya existentes no conformes, deberán hacerse constar también con certificado que exprese tal circunstancia.** Cada reglamento de zonificación fijará la fecha a partir de la cual dichos certificados serán obligatorios.” Al respecto, el voto 644-2005 de las 18:35 horas del 25 de enero de 2005, de la Sala Constitucional, señaló: “... Este certificado de uso del suelo es un*

acto administrativo de naturaleza declarativa, es decir, acredita hechos o circunstancias pero no crea ni modifica situaciones jurídicas; específicamente, por medio de él la Administración local acredita la conformidad o no del uso del suelo con lo establecido en la zonificación respectiva, pero no otorga un permiso de construcción, sino que solamente acredita cuál es el uso debido según lo establecido reglamentariamente. De ahí que ese certificado sea exigible como uno de los requisitos –no el único- necesarios para que el ente municipal emita la respectiva autorización para construir o para emitir una licencia que permita ejercer determinada actividad, es decir, para dictar un acto administrativo que sí crea derechos subjetivos."

En razón de lo anterior, un certificado de uso de suelo *per se* no implica la creación de un derecho subjetivo a favor del titular del respectivo inmueble, sino que únicamente describe el uso del suelo que se puede dar en un momento determinado, sin que ello implique que el Municipio en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, se encuentre imposibilitado de modificar los usos conformes del suelo en su respectivo Cantón por medio de un Plan Regulador. Este último tiene un carácter de disposición normativa orientada a la ordenación y delimitación del uso del suelo, predeterminando sus modos de goce y de utilización, según una categorización de áreas, fundada en criterios técnicos y objetivos, a fin de lograr un uso racional del mismo y asegurar calidad de vida a sus ocupantes y un desarrollo urbano acorde con su naturaleza y el ambiente. (Al respecto, ver entre otras, las resoluciones del Tribunal Contencioso Administrativo, 425-2009-II, de las diez horas cuarenta minutos del veintidós de octubre del dos mil nueve, de la Sección Segunda; 2486-2010, de las diez horas diez minutos del treinta de junio del dos mil diez; 78-2011, de las ocho horas cincuenta minutos del veinticinco de marzo del dos mil diez y 126-2011, de las diez horas diez minutos del quince de abril del dos mil diez, 410-2011 de treinta y uno de octubre de dos mil once, las últimas, de la Sección Tercera, todas, actuando esta Autoridad como jerarca impropio municipal; y la sentencia número 85-2010, de las quince horas cuarenta y cinco minutos del doce de octubre del dos mil diez, dictado por la Sección Séptima, en función jurisdiccional). En virtud de lo anterior, lo certificado en el permiso de uso de suelo es solamente un reflejo del contenido del acto general y por consiguiente no es posible interpretar que dicho acto particular genere derecho alguno ni el mismo puede tener un contenido innovativo, modificativo o extintivo que no se desprenda del contenido mismo del Plan Regulador o de eventuales cambios técnicos que éste sufra en el transcurso del tiempo. En el caso en examen, si bien los actos administrativos correspondientes - certificados de uso de suelo- no generan un derecho subjetivo en favor de la parte actora, siendo así que además, al emitir el certificado 716-06 de fecha 24 de agosto de 2006 , ya había vencido la vigencia del CZDIM-424-05 de fecha 3 de junio de 2005, sí llama la atención a esta cámara, la diferencia radical del contenido de ambos, a pesar de que uno y otro están fundados en el Plan Regulador de Vásquez de Coronado y como se ha dicho, ambos se deberían haber limitado a ser reflejo de lo dispuesto en este último Plan. Más aún, se advierte que mediante el certificado de zona CZDIM-424-05 de fecha 3 de junio de 2005 previo al número 716-06 de fecha 24 de agosto de 2006, se indica que el destino del inmueble es de control urbano, para luego ser modificado en este último certificado a un destino de zona de parcelas agrícolas. En razón de lo anterior, es evidente que sí existe una conducta ilegítima de la administración en el caso de examen, habida cuenta que a pesar de referirse al mismo plan regulador, se certifican en menos de dos años, destinos diferentes y contradictorios para el inmueble

ubicado en el área correspondiente al plano catastrado número SJ-329679-78 . En este sentido, si bien como se ha indicado el certificado de uso de suelo no es generador de derechos, sí debe tener un contenido plenamente acorde con el Plan Regular con base en el cual se emite, a fin de brindar seguridad jurídica al administrado. Si la Administración incurre en contradicción en el acto concreto, manteniéndose el contenido del acto general - es claro que uno u otro de los certificados emitidos incurre en error al consignar información no acorde con lo establecido en el Plan dicho y contrario a la confianza legítima que debe emanarse de la conducta administrativa. Lo anterior se ve confirmado si atendemos que más recientemente, con fecha 2 de setiembre de 2011 se emitió un nuevo certificado de uso de suelo, para el inmueble correspondiente al plano catastrado número SJ-329679-78, en donde se indica que la propiedad se encuentra en una zona de parcelas agrícolas, mas permite el uso solicitado para desarrollo urbanístico, de conformidad con el transitorio III del Plan Regulador del cantón. Como se evidencia, en este último acto hubo un reconocimiento tácito de que la información consignada en certificados anteriores no era la correcta, en tanto que se había excluído la posibilidad de desarrollos habitacionales, siendo así que en este último acto, se tuvo como aplicable al caso, el transitorio respectivo del plan regulador, en tanto que indica lo siguiente: *"Todos los planos catastrados con fecha anterior a la entrada en vigencia de este Plan Regulador, observarán la Normativa General vigente para entonces."* No obstante, debe indicarse que no advierte este Tribunal la demostración de la existencia de un daño cierto, efectivo, evaluable e individualizable, que se pueda desprender de la conducta invocada por la parte actora. En este sentido, la parte actora indica como uno de sus argumentos que con motivo del certificado 716-2006 de 24 de agosto de 2006 no se pudo efectuar la venta de la finca número 50.052-000 correspondiente al plano 329.679-78, siendo así que ya había existido acuerdo de cosa y precio entre las partes para la respectiva venta. Al respecto, de la prueba evacuada se ha tenido por demostrado que entre los meses de agosto y noviembre del año 2006, el señor Jorge Alberto Ramírez Núñez manifestó su interés a Manuel Beingolea para adquirir la indicada finca, con el fin de construir cuatro torres de siete pisos cada uno, con 4 apartamentos de 100 metros cuadrados por piso, más el 7 de noviembre de 2006, el señor Ramírez Núñez le indicó en una nota a Manuel Beingolea, su pérdida de interés, en virtud de lo resuelto en el certificado de uso de suelo 716-2006 de 24 de agosto de 2006. Considera este Tribunal que lo anterior, no puede considerarse como una oferta formal de contrato generadora de efectos jurídicos ni mucho menos la formalización de una relación contractual al amparo del artículo 1049 del Código Civil, habida cuenta que como se indicará, a lo sumo, se demostró un "tanteo", o "propuesta" de negociación de carácter preliminar. Con relación a este tema, la doctrina nacional ha indicado lo siguiente: *"Con referencia a la etapa meramente inicial con los tratos preliminares previos a la oferta, es opinión dominante que de ella no nacen obligaciones, ni revisten carácter vinculante las declaraciones de voluntad que dentro de la misma se producen. En esa fase rige plenamente el principio de libertad que informa la celebración del contrato, la auto-decisión, negándosele a los actos que en ella se desarrollan valor jurídico, lo cual entraña que el desestimiento o el apartarse cualquiera de los interesados de tales negociaciones preliminares, no predetermina responsabilidad..."*Casafont Romero. Pablo. El valor jurídico de los actos prenegociales. Ensayos de Derecho Contractual. Colegio de Abogados de Costa Rica. Año 1979. Páginas 202, 203. Es criterio de esta integración que en el presente caso no estamos en el caso de un oferta generadora de efectos jurídicos para con ambas partes, en razón de que la única prueba aportada por la parte actora, respecto de su vínculo

contractual consiste en dos simples notas - curiosamente con la misma fecha- en donde una persona, el señor Jorge Alberto Ramírez Nuñez, indica a nombre de una presunta empresa que dice llamarse "Bajo Techo", que sólo tendrán interés en continuar impulsando un proyecto de construcción de 4 torres de apartamentos de siete pisos si se modifica la posición de la Municipalidad de Vásquez de Coronado con respecto al uso de suelo establecido en el certificado 716-06 de 24 de agosto de 2006. No obstante, no se evidencia la existencia de un documento previo formal en donde las partes hayan pactado vínculo alguno, ni la aceptación siquiera de las presuntas condiciones de la venta. Por otra parte, es de acotar que la nota no se encuentra dirigida al representante de la sociedad propietaria del inmueble, sino al señor Manuel Beingolea, quien en su deposición dice ejercer funciones de intermediación en la compra del inmueble, mas sin que se tenga demostración alguna de que la propuesta que dicha persona pudo haber recibido, fue sometida a conocimiento y aprobación de personero de la sociedad actora, y que éste haya válidamente aceptado la misma. A mayor abundamiento, estima este Colegio de relevancia hacer referencia a la naturaleza jurídica de, precontrato, a fin de diferenciarlo de las "simples tratativas prenegociales" demostradas en el presente proceso. En este sentido, el voto 740-2001 de 15:00 de 14 de setiembre de 2001 de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia indica lo siguiente: *" Es importante establecer con claridad cuando se está frente a un precontrato cuyo objeto es un contrato de compraventa y cuando se está frente a compraventa propiamente dicha, pues tanto la opción de venta como la promesa recíproca de compraventa, por ser figuras prenegociales, contienen los elementos esenciales de la negociación proyectada. Por eso se considera al precontrato como un "contrato base" en el cual se proyectan las características del contrato definitivo. Por ello aceptadas las ofertas respectivas no es necesaria una nueva declaración de voluntad. En la opción -o promesa de venta- y en la promesa recíproca de compraventa, basta que, dentro del plazo, medie la aceptación del optante en el primer caso, o de cualquiera de las dos partes en el segundo. Con ello, como se ha señalado, se perfeccione la compraventa. Resulta claro, entonces, la diferencia entre la figura prenegocial y el negocio definitivo de compraventa. La segunda es el acuerdo definitivo de cosa y precio manifestado en la aceptación de los optantes. Es decir, la relación contractual prenegocial diseña el contrato definitivo haciendo referencia a los elementos esenciales de los cuales se compone aquél. En este sentido la compraventa no llega a existir mientras no medie acuerdo definitivo sobre cosa y precio, pues la compraventa solo llega a tener validez jurídica cuando opera la aceptación de las ofertas. En la opción y en la promesa recíproca de compraventa por ser su objeto la futura estipulación de un contrato de compraventa, sus efectos nunca pueden coincidir con los de la venta, no pudiendo derivar ni la transmisión de la propiedad ni la obligación del vendedor de entregar la cosa, ni del comprador de pagar el precio, porque aun cuando en el precontrato se determina la cosa y el precio, los promitentes sólo se obligan a respetar el plazo y a realizar el contrato definitivo de mediar consentimiento sobre el precio y la cosa tal y como fue previsto. Entonces si en un determinado contrato se desprende que la fase de las simples ofertas -unilateral o recíproca, según el caso- ha sido superada pues en realidad no hay nada pendiente de aceptación, la compraventa definitiva se ha consumado con todos sus efectos jurídicos, en forma independiente de su eventual inscripción en el Registro Público, pues ésta no es un requisito ad substantiam para su perfeccionamiento, quedando para la fase de ejecución del contrato como una obligación del vendedor el otorgamiento de escritura pública y la entrega del bien". (la negrita no es del original). XV. El fundamento jurídico de la promesa unilateral de venta se encuentra en nuestro Código Civil en su numeral 1054 el cual*

indica: "Tanto en el caso de promesa de venta como en el de promesa recíproca de compra-venta, la propiedad se transmite desde el día de la venta y no desde el día de la promesa". El contrato de opción de venta es autónomo, preliminar y preparatorio de un futuro contrato". Como se ha indicado, no se advierte en autos prueba de que en el caso en examen, haya existido aceptación en cuanto al objeto, plazo y precio en que operaría una eventual venta del inmueble objeto del presente proceso, sino que únicamente consta gestiones previas entre alguien quien dice ser el representante de una presunta empresa, con un tercero que manifiesta ejercer funciones de intermediación con los propietarios del inmueble, mas sin que de las notas aportadas y de la declaración del testigo, se evidencie, acuerdo formal entre partes sobre los elementos esenciales del negocio jurídico o al menos existencia de aceptación del mismo y pueda ser interpretada como el perfeccionamiento de la relación contractual. Llama la atención a este Tribunal, que ante preguntas que se le realizaron el señor Ramírez Nuñez en juicio, indicara que la empresa que dice representar cuenta con un capital social de diez mil colones, con dos empleados y sin experiencia previa en el ramo de la construcción, no obstante lo cual, las dos notas suscritas por él, indican el propósito de construir cuatro torres de siete pisos cada una, con 4 apartamentos de 100 metros cuadrados por piso, lo cual, de conformidad con los criterios de la sana crítica, requiere una mayor capacidad instalada para un proyecto de tal envergadura, tanto en el aspecto técnico como financiero. En este orden de ideas, tampoco la forma de financiamiento para la compra del terreno planteada por dicho testigo merece mayor credibilidad ni la forma en que pretendía financiar la construcción de un proyecto de tal envergadura, como el que dice, era la base para la toma de decisión de adquisición en la finca de análisis. Lo anterior, en tanto que de una manera poco precisa, el testigo indicó que usaría el inmueble objeto del proceso en garantía, mas sin precisar la existencia de fuentes de financiamiento bancarias o privadas efectivas y reales, tanto para la adquisición del terreno, como para la inversión necesaria para el presunto proyecto, más allá de meras expectativas e ilusiones. Es de acotar además que a pesar de que la parte actora invoca un daño, en tanto señala que los tratos preliminares que indica la nota del señor Ramírez Nuñez eran con el propósito de construir las torres dichas al amparo del certificado de uso de suelo CZDIM-424-05, la prueba documental aportada evidencia que éste tampoco permitía el proyecto en cuestión, dado que el área en mención estaba prevista para una densidad máxima de 143 hab/ha, con una cobertura máxima más superficie pavimentada del 75%, una superficie de jardín del 25%, un área de piso de dos veces la cobertura, un retiro frontal de 3 m, retiros posteriores de 3m y un drenaje y tanque séptico de 50 m2 y no para el tipo de proyectos habitaciones verticales de mayor densidad por metro cuadrado y con las características que indica las notas fechadas 7 de noviembre de 2006. Por otra parte, tampoco ha demostrado la parte actora la existencia de alguna propuesta previa o con posterioridad que pueda interpretarse como una oferta formal, debidamente aceptada por el representante de la sociedad actora para la venta del inmueble y que pueda tener aptitud de generar algún tipo de efecto jurídico. Inclusive debe señalarse que se alegó la pérdida de la posibilidad de venta del inmueble para un centro educativo, cuando lo cierto es que ya desde el certificado de zona 716-06 de 24 de agosto de 2006, no se excluía tal posibilidad para la aptitud de usos del suelo en el área en donde se encuentra el inmueble correspondiente al plano catastrado SJ-329679-78. Adicionalmente, de los autos no se evidencia pérdida alguna del valor del inmueble entre lo pagado y el valor actual. En efecto, consta que el precio original de compra del inmueble es la suma de ciento doce millones cuatrocientos treinta y cinco mil doscientos colones, siendo así que al

28 de junio de 2012, el señor Perito Víctor Raúl Vargas Brenes estimó el valor de la propiedad en la suma de cuatrocientos noventa y sies millones doscientos treinta y cinco mil trescientos veinte colones. Como se advierte, lejos de una pérdida del valor del inmueble, existe un incremento significativo en su precio real, de conformidad con la prueba aportada a los autos. En razón de lo anterior, no existe demostración alguna de ninguno de los daños y perjuicios alegados por la parte actora en su demanda, siendo así que en este orden de ideas, debe recordarse que la carga de la prueba la tiene quien formula una pretensión o se opone a una formulada por otra parte. Así, el Código Procesal Civil en su Artículo 317 expresamente señala: "*La carga de la prueba incumbe: 1) A quien formule una pretensión, respecto a las afirmaciones de los hechos constitutivos de su derecho. 2) A quien se oponga a una pretensión, en cuanto a las afirmaciones de hechos impositivos, modificativos o extintivos del derecho del actor.*" Como se ha dicho, no se demuestra de la prueba aportada en autos y la evacuada en la audiencia de juicio, elementos de convicción que determinen la existencia de un daño originado con motivo de las conductas de la Municipalidad de Vásquez de Coronado y por consiguiente procede el rechazo de la demanda en todos sus extremos, no sin antes recordar a dicho ente público territorial sobre la necesidad de que sus conductas sean realizadas con el más estricto apego al ordenamiento jurídico administrativo, a efecto de que no se reitere la situación objeto del presente proceso."

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, de normativa y doctrinal, cuyas citas bibliográficas se encuentran al final del 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 las citas de obras jurídicas de acuerdo con el artículo 70 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos (Nº 6683), reproduce libremente las leyes, decretos y demás actos públicos de conformidad con el artículo 75 de esta ley. 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 CIJUL en Línea, para lo cual se compromete a citar el nombre del autor, el título de la obra y la fuente original y digital completa, en caso de utilizar el material indicado.

ⁱ Asamblea Legislativa. Ley 4240 del 15/11/1968. Ley de Planificación Urbana. Fecha de vigencia desde 15/11/1968. Versión de la norma 4 de 4 del 05/05/2010. Colección de leyes y decretos: Año: 1968. Semestre: 2. Tomo: 2. Página: 740.

ⁱⁱ Sentencia: 00866 Expediente: 10-004070-1027-CA Fecha: 11/07/2013 Hora: 09:55:00 a.m.
Emitido por: Sala Primera de la Corte.

ⁱⁱⁱ Sentencia: 00047 Expediente: 11-006998-1027-CA Fecha: 08/02/2013 Hora: 11:20:00 a.m.
Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

^{iv} Sentencia: 00414 Expediente: 10-002670-1027-CA Fecha: 10/11/2011 Hora: 02:00:00 p.m.
Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

^v Sentencia: 00285 Expediente: 10-002675-1027-CA Fecha: 12/08/2011 Hora: 09:35:00 a.m.
Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

^{vi} Sentencia: 00004 Expediente: 05-000173-0163-CA Fecha: 27/01/2010 Hora: 11:10:00 a.m.
Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección VII.

^{vii} Sentencia: 00129 Expediente: 12-004199-1027-CA Fecha: 19/03/2014 Hora: 09:45:00 a.m.
Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

^{viii} Sentencia: 00105 Expediente: 10-000948-1027-CA Fecha: 16/10/2012 Hora: 03:00:00 p.m.
Emitido por: Tribunal Contencioso Administrativo, Sección IV.