

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: SERVIDUMBRES AÉREAS O AERONAÚTICAS

RESUMEN: A lo largo del desarrollo del presente informe investigativo, se hace un breve análisis doctrinario, normativo y jurisprudencial acerca de las servidumbres aéreas. A los efectos se examinan las servidumbres forzosas, así como las administrativas. Posteriormente se incorpora una definición de servidumbre aérea junto con los tipos de ésta. Finalmente, se incorpora normativa y jurisprudencia relacionada, donde se abordan temas relativos a las servidumbres legales y administrativas, así como el establecimiento de una zona de protección en el perímetro adyacente al Aeropuerto Juan Santamaría.

Índice de contenido

1. Doctrina.....	2
a. Servidumbres Forzosas y Administrativas.....	2
b. Servidumbres Forzosas.....	3
i. Servidumbres Administrativas.....	3
c. Concepto de Servidumbre Aérea o Aeronáutica.....	4
d. Tipos de Servidumbre Aérea.....	5
i. De Conducción de Energía Eléctrica.....	5
ii. De Funiculares Aéreos.....	6
iii. Navegación Aérea.....	6
iv. De Telecomunicaciones.....	7
2. Normativa.....	8
a. Ley General de Aviación Civil.....	8
3. Jurisprudencia.....	10
a. Imposición de Servidumbres Legales.....	10
b. Servidumbres Administrativas.....	12

c. Establecimiento de una Zona de Protección para el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.....30

d. Régimen de Limitaciones Legítimas al Derecho de Propiedad. 33

DESARROLLO:

1. Doctrina

a. Servidumbres Forzosas y Administrativas

[ARIAS C. Fabio A.]¹

"En relación al derecho de servidumbre entendido como el gravamen impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro de distinto propietario, y que concede un poder parcial y limitado para obtener un goce del fundo ajeno - predio sirviente- en utilidad del suyo propio o predio dominante, también se presenta la diferencia entre las voluntarias y legales o forzosas. Las primeras que son constituidas por voluntad de los interesados, sea en forma expresa o supuesta, contractual o por cualquier negocio jurídico, e incluso prescripción positiva o usucapión, sea por el uso de uno y la tolerancia del otro; y las segundas como aquellas que nacen por disposición de la ley, por motivo de utilidad pública, comunal o por causa de utilidad privada. Si bien no debemos olvidar el principio de la "presunción de libertad en favor de los fundos", que dispone el artículo 376 CC, esto es, "los predios se presumen libres hasta que se pruebe la constitución de la servidumbre".

Las servidumbres legales son las impuestas por la ley o creadas por ley con fines de utilidad pública o privada. En tal supuesto, a instancia de aquella persona que esté en condiciones de reclamar la imposición, en beneficio propio, de una limitación de éste genero, la servidumbre se impone forzosamente, previa satisfacción de los daños y perjuicios causados y el valor del servicio exigido.

Señala DIEZ PICAZO que en muchos casos no se dan los requisitos de la servidumbre y son más bien límites legales del dominio que afectan a los predios por concurrir en ellos las circunstancias previstas legalmente, no dándose la dualidad predio dominante-sirviente en algunas, o bien en otras no se requiere gestión judicial, salvo de no respetarse la limitación legal.

Nosotros distinguimos entre servidumbres legales, constituidas directamente por la ley; y forzosas, donde por imperativo legal se permite a sujetos determinados obligar al titular de un predio sirviente a constituir un determinado servicio a favor del suyo, en la mayoría de los casos previa indemnización. La ley no constituye directamente la servidumbre y se requiere de la decisión judicial o sentencia que tendría efectos constitutivos. No es el caso de las servidumbres constituidas por prescripción

positiva, pues en realidad se trata de servidumbres voluntarias, donde la sentencia es meramente declarativa de una situación ya constituida y que no supone la indemnización, como sí sucede en las forzosas."

b. Servidumbres Forzosas

[ARIAS C. Fabio A.]²

"En cuanto a las servidumbres forzosas podemos distinguirlas entre las administrativas y las privadas, pues las primeras se establecen en beneficio de la comunidad, sea para dar utilidad a una cosa pública o bien a la colectividad directamente, y las segundas en utilidad de los particulares."

i. Servidumbres Administrativas

"En cuanto a las servidumbres administrativas, en nuestro ordenamiento podemos señalar aquellas de tendido eléctrico y de acueducto, todo de conformidad con la Ley de Adquisiciones, Expropiaciones y Constitución de Servidumbres del Instituto Costarricense de Electricidad, número 6313 del 4 de enero de 1979, que resulta aplicable a favor del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, según ley número 6622 del 27 de agosto de 1981, artículo 4, que permite a ese instituto aplicar, para la adquisición de los terrenos que necesite, así como a la imposición de servidumbres, los procedimientos que consigna aquella ley.

En tal sentido reza el artículo primero de la ley 6313:

"Decláranse de utilidad pública, los bienes inmuebles, sean fincas completas, porciones, derechos o intereses patrimoniales legítimos, que por su ubicación sean necesarios, a juicio del Instituto Costarricense de Electricidad, para el cumplimiento de sus fines. Estos bienes inmuebles podrán ser expropiados conforme a esta ley, quien quiera que sea su dueño".

Y agrega el numeral 22 ibídem:

"Las disposiciones de esta ley son aplicables a la constitución de servidumbres forzosas para el tendido de líneas eléctricas y de telecomunicaciones, así como para el cumplimiento directo o indirecto de cualquier otro fin encomendado al ICE".

Corolario de ello es que el ICE -y también el Ay A- pueden constituir las servidumbres que requieran para el cumplimiento de sus fines, siguiendo los trámites de la expropiación, en el caso de no llegar a un convenio con el interesado. En ese caso, las diligencias se inician con el acuerdo del Consejo Directivo, que será publicado en el Diario Oficial, y en el plazo de los tres

meses siguientes a esa publicación, el Instituto deberá acudir al Juzgado de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda, al cual solicitará la fijación del avalúo definitivo (véase artículos 11 y 12 ibídem).

Una vez declarada la constitución de la servidumbre, se procederá a protocolizar la resolución firme que fijó la indemnización, el acta de consignación del precio, el auto que ordena la protocolización y cualesquiera otro dato que fuere necesario, y tal escritura está exenta del pago de derechos de registro, impuestos, timbres y demás cargas fiscales para los efectos de la inscripción, a tenor del numeral 20. Además, deberá comunicarse al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, así como a las instituciones que corresponda y municipalidades, quienes no podrán otorgar permisos de construcción o reconstrucción en las zonas afectadas con el gravamen si no cuentan de previo con la expresa autorización del ICE, e incluso no podrán proceder a la construcción de vías públicas y áreas de facilidades comunales, sino es previo traslado de la postería y demás instalaciones del tendido que corresponda al derecho de línea, o bien reconociéndole al Instituto el costo de tales obras.

En fin, es importante transcribir el enunciado del artículo 24 de esa ley, que literalmente dice:

"El expropiante devolverá a sus dueños originales, que así lo soliciten por escrito, aquellas propiedades que hubieran sido expropiadas por él, para un fin específico de utilidad pública, si transcurridos diez años desde la expropiación no han sido utilizadas para ese fin, previo pago, por parte del dueño original, de la suma que haya recibido por concepto de esa expropiación".

c. Concepto de Servidumbre Aérea o Aeronáutica

[CABANELLAS, Guillermo]³

"La establecida por necesidades o conveniencias de la navegación aérea. Casi invariablemente se funda en la ley o se rige por disposición de autoridades civiles o militares. Las servidumbres aéreas propiamente son las que imponen determinadas alturas en las proximidades de aeródromos, para facilitar aterrizajes, despeques y señales. Ya como limitaciones de la propiedad, o del derecho de ser propietario, se encuentran las prohibiciones de ser los extranjeros dueños de aeropuertos públicos o privados; y la de tener que tolerar los dueños de éstos las inspecciones y aceptar las normas de las autoridades competentes en la materia.

En la regulación minuciosa de la Ley esp. de 1940, se estatuye que las pistas de rodaje de los aeropuertos situados a nivel del mar

tendrán, como dimensiones mínimas, 800 m sin edificaciones y 1.000 con ellas. Si la altitud es inferior a los 700 m, las dimensiones mínimas, respectivas, serán de 1.200 y 1.500 m. En ambos casos, las pistas se complementan con una zona periférica de 300 m en la cual no podrá existir obstáculo alguno para el vuelo o el rodaje. Los existentes serán expropiados y demolidos. En ciertos aeródromos existe además la zona subperiférica, con anchura de 1.500 m, en la cual los obstáculos han de ser visibles por su color y contorno. Tales obstáculos son cuantas cosas superen un 8 % de la pendiente desde el aeródromo. Las construcciones aisladas y muy elevadas entran también en la reglamentación de seguridad, que de noche o con niebla consiste en luces rojas.

La Ley 48 de 1960, con gran amplitud, cuya regulación se remite a simples decretos, determina que los terrenos, construcciones e instalaciones que circunden los aeropuertos, aeródromos y ayudas a la navegación estarán sujetos a las servidumbres ya establecidas o que se establezcan en disposiciones especiales, referentes al área de maniobra y al espacio aéreo de aproximación."

d. Tipos de Servidumbre Aérea

[FREER HERNÁNDEZ, Grace Patricia]⁴

i. De Conducción de Energía Eléctrica

"Es una conjugación de poderes, y derecho parciales del señorío contrapuestos a los del dueño del terreno sirviente.

Se refieren al conjunto de normas reguladoras para el establecimiento de las instalaciones, producción, y distribución de la fuerza eléctrica al servicio de la colectividad.

En las de telecomunicación (televisión y radio), difundientes de imágenes y sonidos, el contenido también es determinado por la Ley, y comprende el establecimiento de postes de apoyo, alambrados, cables y accesorios, así como la parte de terreno que requiere la edificación de los mismos.

Si es una servidumbre de paso subterráneo, esta va a comprender la porción del subsuelo ocupado por los cables conductores.

En las figuras de conducción de energía eléctrica esta implícito el derecho a los bienes necesarios para la vigilancia, conservación, arreglo de las redes de paso.

La indemnización procede cuando se impone y toma en cuenta principalmente tres aspectos cuales son: el valor de la porción del terreno ocupado en la construcción de los postes, hay que hacer un cálculo del valor depreciativo causado por el gravamen al terreno prestatario, y el pago de los daños y perjuicios causados

por las actividades de instalación, conservación, y vigilancia de los postes.

Por ser de construcción forzosa, se comprende además una limitación de dominio y originada típicamente, hay una obligación legal de constituir las, y siendo este un fin primordial. El contenido es peculiar especialmente por su carácter público.

Jurídicamente se impone al sujeto dueño del fondo sirviente, cuya situación esté prevista en la Ley, al constituir el peso ya sea por contrato o sentencia, y/o acto administrativo.

Una vez ya establecida, se convierte en una limitación de dominio con carácter de servidumbre, por sí sola no causa efectividad legal, sea la limitación en sí misma no tiene tutela jurídica."

ii. De Funiculares Aéreos

"El esquema estructural es el mismo, que en el de la conducción de energía eléctrica, hay una serie de terrenos por los cuales pasa, ellos le conceden una utilidad a un fondo determinado como el establecimiento que ocupa el suelo, o la edificación usufructuaria del servicio prestado del terreno o terrenos, por donde pasan los tendidos propios del funicular. Esta estructura no es la tradicional de la servidumbre corriente, aunque la relación es definitivamente predial. El beneficio generado en el uso del funicular es para "...una pluralidad indefinida de usuarios".

Tiene carácter real, es obvia la sujeción de poder - deber de los intervinientes, todo propietario debe dar paso a estos aparatos, para fines esencialmente industriales.

Tanto en las servidumbres de conducción de electricidad y de funiculares aéreos, la finca titular es indeterminado, doctrinariamente lo han ubicado como el edificio o inmueble productor, distribuidor y organizador de la energía o del funicular.

En Costa Rica, las servidumbres de funiculares aéreos no existen."

iii. Navegación Aérea

"Roca Juan, es uno de los pocos tratadistas que se ocupan de esta materia, por lo que en términos generales se utilizarán sus preceptos.

Por seguridad e interés de la Nación, se establecen dos zonas de servidumbre alrededor del perímetro de aeropuertos y aeródromos.

En la parte periférica no se podrán hacer instalaciones que pudieran perjudicarlas, sin embargo, las ya existentes podrán ser expropiadas y demolidas, mediando desde luego indemnización, lo

mismo ocurre con la zona del subsuelo, en la cual se podrá destruir todo lo inconveniente a la libre navegación, tampoco se podrá instalar aparatos de radiotelegrafía que puedan perturbar la seguridad aérea, en síntesis cualquier obra contraria a los intereses de libre navegación podrá destruirse, previo pago indemnizatorio.

Los gastos de las instalaciones necesarias, demoliciones, etc, correrán a cargo del interesado. Los propietarios de los inmuebles adyacentes no tendrán facultades de oposición de aterrizajes forzosos en sus propiedades, ni a la penetración en ellas de los equipos necesarios para auxilio y movilización de las naves en problemas.

En cuanto a la extensión y forma de las servidumbres aéreas, los aeropuertos deben construir pistas con medidas específicas a la resistencia, carga de ruedas, paso de lo transportado y otros, las franjas objeto de deslizamientos, deben poseer un ancho mínimo con arreglo a las pendientes.

El área de maniobras del aeropuerto son ocupadas por las diferentes pistas de despegue, desplazaría esto y aterrizaje y en las partes laterales a ellas de estacionamiento no podrán existir instalaciones, u otras construcciones, peligrosas a la libre navegación de aviones u otras naves.

En las superficies ocupadas para maniobras aéreas alrededor del aeropuerto, las especificaciones son sumamente técnicas, determinantes de altura máxima de los edificios, plantaciones, arboles, etc, ubicados en esa zona.

Este tipo de servidumbre requiere en caso de constitución, publicación previa en el Diario Oficial.

Los derechos para los usufructuarios son principalmente, para que en la zona de seguridad no podrán construirse edificios peligrosos a la libre navegación como líneas aéreas, líneas de ferrocarril, tranvía, u otras, sin autorización expresa, para no afectar en lo posible la superficie del terreno."

iv. De Telecomunicaciones

"Son parte de la conducción de energía eléctrica, es importante agregar que la Ley las origina, el interesado puede pedir por medio de acto judicial o administrativo el cumplimiento de lo estipulado en ellas, siempre y cuando concurren todos los requisitos previstos jurídicamente."

2. Normativa

a. Ley General de Aviación Civil⁵

Artículo 18.- (*)

Son atribuciones de la Dirección General de Aviación Civil.

I. Velar por el cumplimiento estricto de esta ley, sus reglamentos, los tratados, los convenios o las convenciones internacionales sobre aviación civil que el Estado suscriba y ratifique constitucionalmente; así como la actualización y revisión de los reglamentos de aviación civil promulgados conforme a las normas y recomendaciones internacionales dictadas regularmente por la Organización de Aviación Civil Internacional.
(*)

II. Otorgar, refrendar, revalidar, convalidar, suspender temporalmente o cancelar licencias y certificados de aptitud de personal técnico aeronáutico y llevar d registro correspondiente de tales licencias y certificados.

III. Llevar los registros nacionales de matrícula y de aeronavegabilidad de las aeronaves y otorgar las copias y certificados legales.

IV. Otorgar, refrendar, revalidar, suspender y cancelar matrículas y certificados de aeronavegabilidad de las aeronaves nacionales; así como otorgar, suspender, revocar o cancelar, total o parcialmente, los certificados operativos o certificados de operador aéreo (COA). (*)

V. Supervisar la construcción de aeródromos y aeropuertos sean públicos o . particulares, fijando sus condiciones técnicas de funcionamiento.

VI. Fiscalizar los aeródromos y aeropuertos nacionales o particulares y administrar mediante la acción del organismo correspondiente, aquellos.

VII. Autorizar las construcciones, instalaciones y plantaciones en las zonas de servidumbre aeronáutica.

VIII. Otorgar permisos para vuelos en transito o vuelos especiales de aeronaves civiles extranjeras que ingresen al territorio nacional o vuelen dentro de el.

Las aeronaves civiles nacionales o extranjeras que ingresen al territorio nacional deben aterrizar en un aeropuerto internacional y cumplir con lo que disponen los artículos 69 y 179 de esta ley.

IX. Autorizar vuelos de aeronaves civiles costarricenses al extranjero y su reingreso al país.

X. Autorizar las construcciones de hangares, talleres, oficinas o instalaciones dentro de los aeródromos y aeropuertos, fijando sus condiciones de acuerdo con los planos reguladores y las disposiciones reglamentarias respectivas.

XI. Fomentar el desarrollo de la aviación civil, facilitar el establecimiento de clubes aéreos, servicios aeronáuticos, talleres de mantenimiento y supervisar las actividades técnicas de las mismas.

XII. Fiscalizar los planes de estudio y funcionamiento de los establecimientos civiles de enseñanza aeronáutica.

XIII. Fomentar y apoyar el adiestramiento y la capacitación de técnicos costarricenses en todas las ramas de la aeronáutica.

Con este fin otorgar becas de adiestramiento y se propondrán candidatos idóneos al Poder Ejecutivo, para el aprovechamiento de becas ofrecidas por organismos internacionales o por gobiernos extranjeros, para el mejor adiestramiento del personal técnico aeronáutico (Así reformado por ley No. 6021 de 15 de diciembre de 1976).

XIV. Supervisar e inspeccionar las operaciones aeronáuticas por medio de sus inspectores, quienes ejercerán la potestad plena de examinar y calificar la documentación, disponer la inspección y prueba de aeronaves civiles, motores, hélices e instrumentos, también instalaciones y servicios aeronáuticos. (*)

XV. Investigar los accidentes aéreos que ocurran en el país, aplicando las sanciones administrativas, e informar al Consejo Técnico de Aviación Civil, con el fin de establecer sus causas.

XVI. Resolver sobre los permisos que se soliciten, para llevar a cabo trabajos aéreos de acuerdo con los reglamentos establecidos.

XVII. Velar por la seguridad de la navegación aérea y de transporte aéreo, para lo cual prescribirá y revisará periódicamente:

a) Regulaciones de tránsito aéreo periódicamente:

1) Navegación aérea.

2) Identificación de las aeronaves civiles.

3) Régimen de vuelo de las aeronaves, incluyendo las altitudes de vuelos y cruzamientos, mínimos meteorológicos, reglas para vuelo visual e instrumentos y todo lo relacionado con el control del tránsito aéreo dentro del territorio nacional.

b) Requisitos relativos al otorgamiento, revalidación,

convalidación, suspensión o cancelación de licencias al personal técnico aeronáutico, así como lo concerniente al máximo de horas o períodos de trabajo de los aeronautas.

c) Disposiciones reglamentarias y normas mínimas que rijan en relación con:

1) Empleo de materiales, uso de mano de obra, inspección, reparación, servicio, mantenimiento, funcionamiento de aeronaves, motores, hélices, turbinas y partes o piezas vitales.

2) Equipo y facilidades que se necesiten para lo indicado en el inciso anterior.

3) Término y sistema para hacer las tareas de inspección, mantenimiento y reparación.

d) Normas y procedimientos aplicables al tránsito de aeronaves, en rutas aéreas, aeropuertos y aeródromos del país.

e) Normas y procedimientos aplicables a los servicios auxiliares de la navegación aérea comprendiendo telecomunicaciones, radionavegación, meteorología aeronáutica, señalamiento de rutas y aeródromos, aerovías, así como los trabajos de búsqueda y salvamento.

(*) Los incisos I, IV y XIV del presente artículo han sido reformados mediante Ley No. 7864 de 22 de febrero de 1999. Alcance No. 16 a LG# 47 de 9 de marzo de 1999.

Artículo 96.-

Las construcciones e instalaciones de los terrenos adyacentes o inmediatos a los aeródromos y aeropuertos, dentro de las zonas de protección y seguridad de estos, estarán sujetas a las restricciones que señalen los reglamentos respectivos y a la que con fines de seguridad dicte la Dirección General de Aviación Civil.

3. Jurisprudencia

a. Imposición de Servidumbres Legales

[SALA CONSTITUCIONAL]⁶

"IX.- De la imposición de servidumbres legales: Ciertamente resulta de interés público la producción de energía eléctrica para

la satisfacción de las necesidades de la población. Cuando resulte indispensable para desarrollar un proyecto de producción de energía ocupar terrenos de particulares no involucrados en el proyecto, es requisito obtener, previamente, la declaratoria de interés público, para poder gestionar la imposición de servidumbres, o la expropiación de los terrenos en su caso; si así no ocurre, se corre el peligro de producir violaciones al artículo 45 de la Constitución Política, que protege el derecho de propiedad. Ello es así, debido a que estos proyectos se construyen para el beneficio de la comunidad en general, y en esta condición la ley -sea Ley General de Expropiaciones o Ley de Expropiaciones del ICE entre otras-, confiere competencia para ejercer la facultad expropiatoria a los entes públicos. Debe hacerse la advertencia de que ni una declaración genérica de interés público, ni la inclusión en el contrato de suministro de energía de una cláusula de colaboración, puede entenderse como medio sustitutivo de la declaración concreta que en cada caso deberá hacer el ente expropiante. En todos los casos deben dictarse actos administrativos específicos, que como tales, estarán sometido a los controles jurisdiccionales correspondientes. Es importante recordar que la expropiación únicamente es posible, en tanto tiene como fundamento la actuación administrativa que busca satisfacer el interés general y procede sólo cuando el interés público así lo exija; solo en estos supuestos es que la propiedad privada puede ser sometida al poder de imperio del Estado y ser destinada a servir a los intereses superiores, desde luego mediante la cesión imperativa del propio derecho de propiedad previo pago de la indemnización plena y justa. Es inadmisibles en nuestro régimen constitucional la venta forzada o la imposición de servidumbre, cuando no media una utilidad general previamente declarada; lo contrario implicaría favorecer, únicamente, la actividad económica de un particular, lo que ni siquiera es posible para la construcción de un acueducto ordinario, en tanto la Ley de Aguas señala como oposición posible a este tipo de servidumbres el "...no ser dueño del terreno en que intente utilizarla para objeto de interés privado" (artículo 101-1 de la Ley de Aguas). De acuerdo con lo expuesto, para que Antheus pueda solicitar que se imponga servidumbre forzosa a los accionantes -quienes no aceptan el gravamen- requerirá de un acto administrativo que declare al proyecto de interés público, que sólo puede realizar un ente público. En el caso que nos ocupa, la Sala no ha advertido en el expediente que ese procedimiento se haya realizado; su implementación dependerá, en última instancia, de la intervención de un ente público con competencia para hacerlo. En resumen: si Antheus, al generar energía eléctrica para vender al ICE, en los términos que se lo permite el contrato suscrito entre ambas partes, y la Ley de Generación Eléctrica, realiza, desde su punto

de vista, una actividad privada, comercial, en la que, desde luego, actúa por interés de un ente público, que persigue cumplir con los fines igualmente públicos que se le han encomendado y consiguientemente, deba imponer servidumbres forzosas a los amparados, éstas solo son constitucionalmente admisibles si un ente público con competencia para ello, acude a su marco normativo para la implementación del proyecto, lo que supone, desde luego, las inscripciones registrales de las servidumbres a nombre del ente público (Estado), aunque el pago deba realizarlo a nombre de aquél, el particular interesado. De igual manera, todas las construcciones que se realicen para aprovechar esas fuerzas y conectarse con el sistema nacional de electricidad, quedan afectadas al servicio público, por lo especial del bien que está involucrado (Inciso 14 artículo 121 constitucional)."

b. Servidumbres Administrativas

[SALA CONSTITUCIONAL]⁷

"Alegatos de las partes interviniente s. La accionante solicita que se declare la nulidad del artículo 21 de la "Ley de Adquisiciones, Expropiaciones y Constitución de Servidumbres del Instituto Costarricense de Electricidad", No. 6313 de 4 de enero de 1979 por cuanto estima que esa norma impide el ejercicio del debido proceso y la inviolabilidad de la propiedad privada, al limitar la facultad del expropiado para apelar autos que como el inicial o los que resuelven las peticiones de nulidad de actuaciones o resoluciones causan perjuicio; y el artículo 30 de la Ley de Expropiaciones debido a que limita injustificadamente el derecho del administrado a que se discuta en el mismo proceso expropiatorio la causa de la expropiación y la legalidad del ejercicio de la facultad expropiatoria por parte de la Administración. Por su parte el representante del Procurador General de la República considera que las normas cuestionadas regulan un proceso sumario con el fin de establecer únicamente el monto de la indemnización de la expropiación en el cual se puede interponer un recurso de apelación contra la resolución que resuelve el objeto del procedimiento y si existe un vicio durante la tramitación y que incida en la fijación de dicho monto puede ser alegado mediante dicho recurso. No se viola el derecho a la defensa por cuanto en sede administrativa y mediante el juicio ordinario contencioso administrativo puede alegar sus diferendos contra el acto administrativo de la expropiación, y en el juicio sumario no se discute el acto propiamente de la expropiación sino su valoración. La representante del Instituto Costarricense de Electricidad solicita que la acción sea declarada sin lugar en virtud que en dichas normas se establece las diligencias judiciales de avalúo de la expropiación y su único fin es la

determinación del justo precio a pagar como indemnización por el derecho expropiado.

Antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales en torno al tema de fondo planteado:

Alcances del derecho de propiedad. Es en el artículo 45 de la Carta Fundamental que se reconoce la propiedad privada como un derecho fundamental, y que ha sido conceptualizado por la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos:

"Doctrinariamente se ha definido el derecho de propiedad como aquel derecho de poseer exclusivamente una cosa y gozar y disponer de ella, sin más limitaciones que las establecidas en por la ley o por voluntad del propietario. En nuestro Estado Democrático de Derecho, la Constitución Política en su artículo 45 establece que la propiedad es inviolable, y que nadie podrá ser privado de la suya si no es por interés público legalmente comprobado, siendo que el término inviolable no significa que sea absoluta, ni exenta de función social, significa solamente que ni el Estado ni los particulares pueden dañarla, turbarla, desconocerla o desintegrarla. De este modo, al elevarse a nivel constitucional el derecho de propiedad, la inviolabilidad de la misma en concordancia con la indemnización que se debe orgar en caso de expropiación, permite la proyección de un principio general de nuestro derecho constitucional, según el cual cuando existe un interés público debidamente demostrado, el derecho patrimonial individual debe ceder frente a aquel que tiene mayor fuerza, previa indemnización concedida al propietario" (sentencia número 00565-94).

"[...] el derecho de poseer exclusivamente una cosa y gozar de ella, sin más limitaciones que las establecidas por la ley y el propietario, y conceptualizándose como facultades de uso, goce y disfrute del bien, por lo que toda limitación que traspase el límite del contenido normal significa expropiación " (sentencia número 03617-94);

Bajo estos parámetros, es que en sentencia número 04205-96 se indicó que:

"IV. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE LIMITACIÓN A LA PROPIEDAD PRIVADA. Con fundamento en lo anterior, cabe concluir que no hay posibilidad meramente lógica, de que existan derechos ilimitados, puesto que es la esencia misma del orden jurídico articular un sistema de límites entre las posiciones de todos los sujetos, y un derecho subjetivo ilimitado podría ser causa de la destrucción del orden jurídico, es decir, podría ser incompatible con él. La misión de la Ley no es hacer excepciones a la supuesta ilimitación previa de los derechos fundamentales, sino precisamente diseñarlos

y definirlos a efecto de su articulación dentro del concierto social. Esto no es una excepción en el caso de la regulación del derecho de propiedad, creación indiscutible y directa del ordenamiento jurídico. Así, la posición del carácter absoluto de la propiedad, como derecho ilimitado y exclusivo, sólo afectado por motivos de expropiación para construir obras públicas -única limitación admitida en el siglo pasado-, ha sido sustituida por una nueva visión de la propiedad, que sin dejar de estar regulada como un derecho subjetivo, prevé que sus poderes son limitados y que además, está sujeta a deberes y obligaciones. Tales limitaciones al derecho de propiedad son producto del hecho mismo de formar parte de una colectividad, la misma que garantiza ese derecho, pero que lo somete a ciertas regulaciones con la finalidad de alcanzar un disfrute óptimo y armónico de los derechos de todos los individuos y que se caracterizan, como tesis de principio, por no ser indemnizables. En el caso específico del derecho de propiedad, el sistema de limitaciones intrínsecas o internas se refiere al contenido propio o esencial del derecho de propiedad, contenido mínimo que ha sido definido como la facultad de disfrutar y usar el bien para provecho personal en el caso de la propiedad privada, o para utilidad social en el caso de la propiedad pública; y el sistema de limitaciones externas de la propiedad lo conforman las limitaciones de interés social, que son de origen legislativo y de máxima importancia institucional, al requerir para su imposición la aprobación legislativa con mayoría reforzada. Como queda dicho, en principio, por sí mismas y por definición, las limitaciones de interés social impuestas a la propiedad no son indemnizables, por no implicar expropiación, es decir, cuando la propiedad no sufre desmembraciones que hagan desaparecer el derecho. Desde luego que sí implican una carga o deber jurídico -en sentido estricto-, de no hacer, o a lo sumo, de soportar la intromisión del Estado en la propiedad con fines públicos, deber que se agrega a los poderes o facultades del propietario, pero sin desnaturalizarlos o destruirlos. Estas limitaciones deben ser de carácter general, lo que implica no solamente su destinatario, sino también el supuesto de hecho de aplicación de la misma, ya que cuando se convierten en singulares o concretas podrían equipararse a verdaderas expropiaciones. En este sentido, y como más adelante se explicará, la imposición de limitaciones a la propiedad con fines urbanísticos resulta imprescindible para la convivencia en sociedad, no tratándose de una actividad expropiatoria que requiera de indemnización previa, según los términos exigidos y previstos en el párrafo segundo del artículo 45 de la Constitución Política."

En el asunto bajo examen, el ICE, cumple esa premisa, en el sentido que las normas impugnadas no hacen nugatorio el derecho de

propiedad, en razón que se trata de disposiciones dictadas en razón del interés de una colectividad. El numeral primero de la Ley No. 6313 declara como de utilidad pública, los bienes inmuebles, sean fincas completas, porciones, derechos o intereses patrimoniales legítimos, que por su ubicación sean necesarios, a juicio del Instituto Costarricense de Electricidad, para el cumplimiento de sus fines. Es por lo antes mencionado que el ICE, constitucionalmente, puede solicitar la expropiación de bienes inmuebles o imponer servidumbres, como es el caso que nos ocupa, con la finalidad de proveer a la población del servicio de electricidad y así cumplir los fines otorgados por ley a la institución.

Los fines de esta institución están indicados en el artículo 2 de la Ley de Creación del Instituto Costarricense de Electricidad, Decreto-ley N° 449 del 8 de abril de 1949, que en lo que nos interesa establece lo siguiente:

"Artículo 2º.- Las finalidades del Instituto, hacia la consecución de las cuales se dirigirán todos sus esfuerzos y programas de trabajo, serán las siguientes:

a) Dar solución pronta y eficaz a la escasez de fuerza eléctrica en la Nación, cuando ella exista, y procurar que haya en todo momento energía disponible para satisfacer la demanda normal y para impulsar el desarrollo de nuevas industrias, el uso de la electricidad en las regiones rurales y su mayor consumo doméstico. Las principales gestiones del Instituto se encaminarán a llenar este objetivo, usando para ello todos los medios técnicos, legales y financieros necesarios, y su programa básico de trabajo será el de construcción de nuevas plantas de energía hidroeléctrica y de redes de distribución de la misma. Esta tarea será llevada a cabo dentro de los límites de las inversiones económicamente justificables.

b) Unificar los esfuerzos separados que actualmente se hacen para satisfacer la necesidad de energía eléctrica, mediante procedimientos técnicos que aseguren el mejor rendimiento de los aprovechamientos de energía y sus sistemas de distribución.

c) Promover el desarrollo industrial y la mayor producción nacional haciendo posible el uso preferencial de la energía eléctrica como fuente de fuerza motriz y de calefacción, y ayudando por medio de asesoramiento y de la investigación tecnológica al mejor conocimiento y explotación de las fuentes de riqueza del país.

d) Procurar la utilización racional de los recursos naturales y terminar con la explotación destructiva y desperdiciada de los mismos. En especial tratará de promover el uso doméstico de la

electricidad para calefacción en sustitución de los combustibles obtenidos de los bosques nacionales y de combustibles importados, e impulsará el uso de la madera como materia prima industrial.

e) Conservar y defender los recursos hidráulicos del país, protegiendo las cuencas, las fuentes y los cauces de los ríos y corrientes de agua, tarea en que deberán ayudar al Servicio Nacional de Electricidad y los Ministerios de Agricultura y Obras Públicas, por medio de un programa de cooperación mutua.

f) Ayudar a la habilitación de tierras para la agricultura por medio del riego y la regulación de los ríos, cuando esto sea económicamente factible al desarrollar en forma integral los sitios que se usen para producir energía eléctrica.

g) Hacer de sus procedimientos técnicos, administrativos y financieros, modelos de eficiencia que no sólo garanticen el buen funcionamiento del Instituto, sino que puedan servir de norma a otras actividades de los costarricenses.

h) Procurar el establecimiento, mejoramiento, extensión y operación de los servicios de comunicaciones telefónicas, telegráficas, radiotelegráficas y radiotelefónicas, para lo cual tendrá de pleno derecho la concesión correspondiente por tiempo indefinido."

De conformidad con lo anterior, es dable afirmar que el ICE puede solicitar una expropiación, siempre y cuando el inmueble objeto de ésta sea destinado a los fines antes indicados y, además, se cumpla con el procedimiento expropiatorio establecido legalmente al efecto.

Sobre el poder de policía de la Administración. La Sala Constitucional en varias ocasiones ha desarrollado la noción del poder de policía de que goza la Administración con la finalidad de asegurar el orden, la salubridad, la tranquilidad y la seguridad de las personas. Esta noción permite la imposición razonable de restricciones al goce de los derechos fundamentales, en la medida en exista en la ley ordinaria una imputación de funciones, que le permita a la Administración -en uso de sus facultades de policía- la reglamentación de una actividad determinada para asegurar la moral, el orden público, y el derecho de los terceros en los términos del artículo 28 párrafo 2º de la Constitución Política. Lo anterior por cuanto, los derechos fundamentales de cada persona deben coexistir con todos y cada uno de los derechos fundamentales de las demás; por lo que -con esta finalidad- en algunas situaciones resulta necesario limitar el disfrute de las libertades o derechos fundamentales. En este sentido, la Sala en la sentencia #1273-95, de las 16:00 horas de 7 de marzo de 1995, precisó:

"III.- De lo transcrito se deduce que las medidas que el Estado adopta para proteger en la sociedad su organización moral, política, social y económica, son de interés público social, y se manifiesta por medio del llamado "Poder de Policía", entendido como la potestad reguladora del ejercicio de los derechos y del cumplimiento de los deberes constitucionales; o mejor aún, como "el derecho incontrovertible de toda sociedad jurídicamente organizada, esencial a su propia conservación y defensa, y pertenece a todo gobierno constituido para asegurar el logro de los fines sociales mediante el uso de los medios que a ese efecto sean adecuados", como lo define la doctrina del Derecho Administrativo. En su sentido más amplio, el Poder de Policía comprende las medidas tendentes a proteger la seguridad, moralidad y salubridad públicas, así como la defensa y promoción de los intereses económicos de la colectividad y al bienestar general de la misma. Se manifiesta, en principio, como una potestad atribuida al poder legislativo y por ello es indelegable. Sin embargo, sí se puede crear en la ley ordinaria, una imputación de funciones, asignándole al poder ejecutivo, por ejemplo, la atribución de estatuir sobre determinadas materias, dentro de ciertos límites preestablecidos en la ley..".

La actuación del Instituto Costarricense de Electricidad que limita el derecho de propiedad del administrado se justifica en el poder de policía, en el entendido que el ICE bajo esa directriz puede dictar una serie de medidas coactivas utilizables para que el particular ajuste su actividad a los fines de utilidad pública. La fuente de limitación a la actividad particular y concretamente al derecho de propiedad privada, reside exclusivamente en la ley por cuanto estos límites solo son determinados por ley. Este principio se encuentra en la Constitución Política que dispone "... Por motivos de necesidad pública podrá la Asamblea Legislativa...imponer a la propiedad limitaciones de interés social", como en el Código Civil que estatuye que "La propiedad y cada uno de los derechos especiales que comprende no tiene más límites que los admitidos por el propietario y los impuestos por disposiciones de la ley ".

La ley # 6313 faculta al ICE para que mediante un acto administrativo discrecional y concreto limite una propiedad privada reconociendo para el caso concreto la utilidad pública. Si el administrado estima que existen vicios en el procedimiento o en su validez, debe alegarlo en el momento oportuno ante la autoridad administrativa.

De la servidumbre administrativa. La servidumbre administrativa es una figura similar a la expropiación, en el sentido que es un tipo de limitación administrativa, que consiste en la ocupación coactiva de un bien de propiedad privada por la Administración

Pública quien lo dispone por situación de generalidad y a efectos de satisfacer exigencias de utilidad pública, calificada por ley e indemnizada. No obstante, la servidumbre restringe el uso y goce, no su disponibilidad como la expropiación y en virtud de ello el propietario está obligado a no hacer o dejar de hacer o permitir que se haga algo en el inmueble en beneficio otras persona o cosa. De conformidad al artículo 22 de la Ley de Adquisiciones, Expropiaciones y Constitución de Servidumbres del Instituto Costarricense de Electricidad las disposiciones de esta ley son aplicables a la constitución de servidumbres forzosas para el tendido de líneas eléctricas y de telecomunicaciones, así como para el cumplimiento directo o indirecto de cualquier otro fin encomendado al ICE, lo que implica que a la constitución de servidumbre forzosa, participa no solo del mismo procedimiento, sino también de la misma naturaleza jurídica. Dicha normativa es acorde a la Constitución Política por cuanto en el numeral primero de la ley de marras declara la generalidad de la utilidad pública de los bienes que por su ubicación sean necesarios, a juicio del ICE, para el cumplimiento de sus fines y para que sea constitucional se requiere que la limitación a la propiedad sea una manifestación del órgano legislativo, y en el caso en estudio la servidumbre impuesta proviene de un acto administrativo fundado en una ley debidamente aprobada por mayoría legislativa.

La servidumbre administrativa puede ser definida como un derecho público real constituido por una entidad estatal sobre un inmueble ajeno con el objeto que éste sirva al uso público. Son reales, en razón que se encuentran constituidas formalmente a favor de una entidad administrativa y materialmente en beneficio de la colectividad. En principio, la imposición de esta clase de servidumbres lleva en sí la obligación de indemnizar al dueño del bien gravado por el detrimento que sufre su propiedad, por lo que no son una mera limitación a lo absoluto de la propiedad, sino a lo exclusivo de ella, produciéndose una desmembración del derecho del dominus, que la indemnización repara. Es así que mediante norma constitucional, se le otorga al Estado una potestad de adquisición coactiva de un bien, quien lo dispone por situación de generalidad y a efectos de satisfacer exigencias de utilidad pública reconocida por la ley y a indemnizar a su propietario, su régimen jurídico es publicista y como tal es un institución esencialmente de derecho público, por cuanto implica un acto unilateral del Estado en ejercicio del ius imperi.

La efectiva materialización de una servidumbre administrativa es competencia de la administración, si no existe oposición de parte interesada; al contrario, es competente el órgano judicial. Tanto la servidumbre administrativa como la expropiación se ejecuta mediante un procedimiento administrativo unilateral para

satisfacer razones de utilidad pública y en caso que no se lleve a un consenso únicamente en relación al monto de la indemnización se lleva a cabo un proceso especial judicial, que es el reglado en el artículo 21 de la Ley No, 6313 del 4 de enero de 1979 en concordancia con el artículo 30 de la "Ley de Expropiaciones", el cual supone un prerrequisito básico : la declaración de utilidad pública por ley formal y la garantía de indemnización previa, así como la observancia del debido proceso legal, si existe alguna desavenencia sobre la validez de cualquier otro acto administrativo una vez agotado la vía administrativa mediante los recursos de ley, acudirá el interesado a valer sus derechos en la vía ordinaria.

Sobre la causa expropiante.- La causa expropiante es la razón de ser en virtud de la cual cede la garantía de inviolabilidad de la propiedad e implica: por un lado es la garantía constitucional para resguardar la propiedad privada y por otro lado que el interés social es la razón justificativa de la expropiación. En consecuencia, el Estado puede expropiar cuando lo exija la realización del bien común, y se le atribuye la potestad de privar a los particulares de su propiedad, si esto es necesario para el cumplimiento de su misión. No obstante, lo anterior no se ejerce por el Estado en forma absoluta e ilimitada, sino por el contrario se le somete a condiciones y en especial al pago de la justa indemnización, por lo que toda expropiación que tienda a satisfacerla queda comprendida en la Constitución.

La utilidad pública constituye una fórmula clásica y un presupuesto jurídico esencial que permite la expropiación o la imposición de servidumbres forzosa a la propiedad para satisfacer las divergentes exigencias del interés colectivo y es mediante este acto estatal que inicia el procedimiento de extinción del derecho o limitación al derecho de propiedad. La utilidad pública es una atribución legislativa y desconocer esa facultad, importaría hacer ilusorios los poderes que ellas expresamente se han reservado en la constitución. El procedimiento para poner en ejercicio esa facultad y la calificación de la utilidad pública en el orden provisional corresponde a la propia legislación en virtud que el artículo 45 constitucional no establece cuál es el procedimiento que debe seguirse para una expropiación, sino que estos aspectos los dejan al arbitrio de la ley. Es por ello que dentro de esta amplitud, el legislador puede entonces regular el procedimiento de expropiación y los elementos necesarios para que este instituto opere, obviamente dentro de los principios constitucionales.

Ahora bien, las normas constitucionales no imponen que la declaración legislativa se efectuó indefectiblemente sobre un bien determinado. De allí que es constitucionalmente válido que la ley

de calificación pueda establecer en forma genérica o indeterminada el bien o los bienes a expropiar, dejando a la administración la individualización o determinación específica del bien. En la calificación legal genérica, la Administración determina los bienes requeridos a los fines de la ley, para lo cual deberá de fundarla en planos descriptivos, informes técnicos u otros elementos suficientes para su determinación. Sin embargo, la determinación es una individualización que no puede quedar totalmente librada al arbitrio de la administración. La administración actúa dentro de un marco suficientemente señalado por el legislador al efectuar la calificación. No obstante lo afirmado, la doctrina y la jurisprudencia consideran que es compatible con la garantía de inviolabilidad de la propiedad privada la determinación genérica del bien por la ley, dejando a la autoridad administrativa la especificación o individualización y como tal, todo acto administrativo es revisable ante el superior y el administrado ejercer su derecho de defensa.

La Sala estima que al Instituto Costarricense de Electricidad, se encuentra constitucionalmente facultado y obra de igual forma al individualizar los bienes, si actúa dentro de los límites señalados por el orden constitucional y que se relacionan con la finalidad inmediata a satisfacer, por ello se exige que de los informes técnicos correspondientes surja la directa vinculación de los bienes a expropiar con la obra, plan o proyecto. Tales limitaciones tienen como objetivo impedir que la declaración genérica de utilidad pública pueda ser empleada por el órgano ejecutivo para extender irrazonablemente su alcance.

Sobre la indemnización.- Otro aspecto a considerar es que la potestad estatal para expropiar un bien - para que sea constitucionalmente válida- está condicionada a que el patrimonio de su propietario quede indemne, es decir sin daño, de ahí la especial protección que el legislador dispuso al establecer el juicio sumario sobre el justo precio. La indemnización es una compensación económica debida por el sacrificio impuesto al propietario en el interés público, e importa restituir íntegramente al propietario el mismo valor económico de que se le priva y cubrir además los daños y perjuicios que sean consecuencia de la expropiación. Esta debe ser justa y previa, por ello debe de comprender el pago del valor objetivo del bien expropiado, los daños y perjuicios causados directa o indirectamente por el desapoderamiento, manteniendo económicamente incólume el patrimonio del expropiado. En protección al propietario y de acorde al numeral 45 de la Constitución Política el numeral 30 de la Ley Expropiaciones regula acerca un proceso especial de expropiación en el que sólo se discutirá asuntos relacionados con la revisión del avalúo administrativo del bien expropiado, para

fijar el monto de la indemnización y en cual en este tipo de diligencias lo único que es posible discutir es el justiprecio del bien objeto de la limitación y mediante el cual el juez competente nombra un perito judicial para que realice el estudio; incluso se puede nombrar a petición de alguna de las partes un perito tercero en discordia para que realice el avalúo correspondiente. Si bien los artículos cuestionados se refieren a un proceso sumario para establecer el monto de la indemnización sea justa, éste debe entenderse que con la indemnización justa se perfecciona la expropiación, por cuanto se transfiere el dominio a la administración mediante un acto administrativo que establece las características del bien y el pago de la indemnización justa. Las tres condiciones deben concurrir para que válidamente quede perfeccionada la expropiación.

Sobre el proceso especial de expropiación.- Alega el accionante que el artículo 21 de la ley # 6313, en relación con el artículo 30 de la ley # 7495, es contrario al principio constitucional del debido proceso y la inviolabilidad de la propiedad privada, por cuanto en este proceso el administrado no tiene la oportunidad de objetar los actos administrativos del procedimiento administrativo de expropiación para que puedan hacer valer sus derechos relativos a su propiedad, aunado que en dicho artículo se dispone que en las diligencias judiciales sólo cabrá recurso de apelación contra la resolución final que fije el monto de la indemnización. Sin embargo, tales argumentos son infundados en virtud de que lo pretendido en el proceso especial establecido en los artículos citados, es la satisfacción de las pretensiones económicas del propietario, las cuales se dirigen a que se le pague un precio justo por la limitación que se le impone a su propiedad y obedece a la naturaleza del proceso dentro del cual se establece el monto de indemnización a pagar por la administración. En efecto, el proceso donde se pretende hacer valer lo resuelto en esta acción consiste en unas diligencias judiciales de fijación de avalúo seguidas ante el Juzgado Contencioso de San José; estas diligencias se iniciaron a petición del propio Instituto Costarricense de Electricidad con el único fin de fijar el avalúo correspondiente a la servidumbre y a ese fin se dirige el proceso.

En ese sentido es importante aclarar que el objeto y fin de este procedimiento sumario a nivel de los tribunales de justicia, es el de revisar el avalúo administrativo, con el fin de establecer y fijar el monto final de la indemnización a cancelar a favor del expropiado, sea, solo se pretende discutir el precio justo del bien objeto de la expropiación, no así "revisar" el procedimiento administrativo de expropiación, tal y como lo pretende plantear erróneamente el accionante y para lo cual indica se viola el debido proceso.

Lo anterior es ratificado por la Sala Constitucional en su voto N°4266-93 de las 15 horas con 48 minutos del 31 de agosto de 1993, que en lo que nos interesa indica lo siguiente:

"I.- El contenido de las normas cuya constitucionalidad se cuestiona, regula actuaciones jurisdiccionales dentro del proceso de fijación judicial del precio del bien expropiado, etapa posterior al acuerdo de expropiación del bien que, por ubicación, sea necesario para el cumplimiento de los fines del Instituto Costarricense de Electricidad, lo que la misma Ley declara de utilidad pública por ese solo supuesto, por lo que si esa apreciación del Instituto fuere errada -a juicio del particular-, su eventual nulidad -por ello- la deberá hacer valer no dentro de la etapa judicial indicada, sino en la legal correspondiente, ya que si bien es cierto, el acuerdo de expropiación es un acto administrativo susceptible de lesionar derechos e intereses de los particulares y que, para tomarlo, debe observarse un procedimiento que garantice el derecho de defensa al afectado, también lo es que, la ausencia de una regulación expresa en ese sentido -o su laguna si la hubiere-, puede ser salvada, en todo caso, por aplicación supletoria de la Ley General de la Administración Pública. En consecuencia, no compete al juzgador dentro de aquel procedimiento, apreciar si existe o no un interés público legalmente comprobado que motive la expropiación, pues éste deviene de los supuestos de la misma ley, cuyos artículos se cuestionan(...)"

El desarrollo del procedimiento ordinario, sus trámites largos, sus formalidades, gastos y demás inconvenientes, hicieron necesaria la aparición de institutos que se adaptaran a la naturaleza de las pretensiones e intereses en juego, como lo son los juicios especiales y los sumarios, en los que se omiten las formalidades esenciales y garantías de defensa para las partes propias del ordinario, generalmente para reglar los juicios de poca cuantía y a fin de que no se consuma el valor de la cosa litigiosa con los gastos judiciales o costas del pleito y procurando una economía procesal. Proceso o juicio sumario es aquel que tiene un trámite muy breve por exigirlo así la índole del objeto del litigio, o la urgencia del negocio, y su diseño conlleva que se supriman, en cuanto sea posible, los factores antieconómicos y retardatorios de un pleito solemne y escrito, y que conlleven un inmenso retraso en la acción de la justicia en asuntos de poca complejidad y trascendencia. Este juicio se caracteriza por la simplificación del debate, se reducen los recursos el plazo de los mismos y el número de instancias, todo con miras de economía no solamente económica sino en especial economía procesal. La introducción de un procedimiento único que comprenda los procesos incidentales, ejecutivos, interdictos y

desahucios en nuestro ordenamiento procesal responde a la brevedad del procedimiento, sumariedad que no se entiende únicamente en la simplificación del procedimiento sino también en la imposibilidad de oponer todo tipo de excepciones, como sí es posible hacerlo en el juicio ordinario. En virtud de lo anterior, los legisladores están facultados para diseñar diferentes tipos de procesos que se adecuen a la naturaleza del objeto del litigio y de las pretensiones de los interesados, en los que se integren las garantías constitucionales del debido proceso, y que tal diversidad en los procesos no implica menoscabo en el derecho de defensa. Asimismo, cabe recordar que las sentencias recaídas en los procesos sumarios no producen cosa juzgada material, por lo que el interesado puede acudir ante la vía ordinaria en procura del reconocimiento de sus derechos. De esa forma, no hay manera de que, dentro de este asunto, se discuta nada relacionado con la legalidad del acuerdo expropiatorio, pues ello solamente podría ser discutido en la sede ordinaria donde se ventile la adecuada motivación y fundamentación y -en general- la validez del acuerdo expropiatorio.-

De esa forma, dado que la diligencia judicial que sirve de fundamento a la acción tiene como fin único y exclusivo la fijación de un avalúo, y los autos que se dicten en este proceso pueden ser apelados así como la resolución final y aquí no se está en discusión la corrección en el ejercicio del poder expropiatorio por parte del Instituto Costarricense de Electricidad o a la supuesta ausencia de un interés público en el acto concreto, -tema sobre el que el Juez no podría pronunciarse en este proceso-, por cuanto ello ha de ser determinado por el juez en sede ordinaria contenciosa administrativa, con base en el supuesto fáctico específico, como uno de los motivos que eventualmente viciarían la validez del acto expropiatorio y no en esta vía especial. Por tales razones, no existiendo violación ni menoscabo en el derecho de defensa, ni en los principios que integran el debido proceso, ni en el de la propiedad privada procede a declarar sin lugar el recurso en cuanto este extremo.

Sobre el debido proceso . El artículo 45 constitucional no establece cuál es el procedimiento que debe seguirse para una expropiación, sino que estos aspectos los dejan al arbitrio de la ley. Es por ello que dentro de esta amplitud y sin que ello sea una práctica contraria a la carta magna, el legislador puede entonces regular el procedimiento de expropiación y los elementos necesarios para que este instituto opere. En cumplimiento de ese mandato legal, toda expropiación siempre se inicia con la formación de un expediente administrativo, en donde se demuestra el interés público y se justifica la necesidad de llevar a cabo la expropiación. Demostrado lo anterior, y centrándonos en el caso

del ICE, este toma un acuerdo declarando de utilidad e interés público el terreno a expropiar o la servidumbre que se va a constituir, acuerdo que es notificado al propietario y publicado en La Gaceta. Posteriormente la institución nombra peritos competentes para fijar el avalúo o precio del inmueble objeto de expropiación; si este avalúo es aceptado se procede a confeccionar la escritura; de lo contrario, si el administrado estima que existe alguna nulidad o vicio en el procedimiento ejerce su derecho de defensa mediante los recursos de ley en sede administrativa y una vez agotada esta, acude a la jurisdicción ordinaria, y si lo único que no está de acuerdo es con el monto de la indemnización se entablan las diligencias especiales de justiprecio ante el Juzgado competente.

Para empezar debe tenerse en cuenta que el fundamento legal del acto expropiatorio reside en la propia ley No. 6313 y en la No. 7495, donde la Asamblea Legislativa fijó un procedimiento genérico de expropiación, sea los parámetros dentro de los cuales corresponde a las autoridades administrativas determinar la existencia de una necesidad pública y el objeto que satisface dicha necesidad, sin que ello sea una práctica contraria a la Carta Política. Por otra parte, en lo que se refiere a la supuesta ausencia de un interés público en el acto concreto, ello ha de ser determinado por el juez de lo contencioso administrativo, con base en el supuesto fáctico específico, como uno de los motivos que eventualmente viciarían la validez del acto expropiatorio y no en la vía sumaria regulado bajo los artículos cuestionados.

Considera la promovente que las normas cuestionadas no garantizan en el procedimiento de justo precio el principio del debido proceso, entendido tanto como la oportunidad de ejercer mediante recursos la oposición a los actos administrativos de la declaratoria de la utilidad pública o en sí de aquel que impone la limitación y en consecuencia no existe ante la autoridad judicial posibilidad de defender tales intereses. No obstante, la Sala considera que no lleva razón en este argumento, ya que como se indicó en el considerando anterior este proceso es especial en virtud que el fin es únicamente establecer la indemnización. Debe tenerse en cuenta que en caso de utilización ilegítima de esta potestad, en virtud de la ausencia de alguno de los requisitos señalados por el artículo 45, en especial el de interés público, el administrado, si a bien lo tiene puede acudir a la vía ordinaria a discutir esa justificación.

En el artículo 49 de la Constitución Política, la ratio legis del constituyente fue procurar al individuo en sus conflictos con la Administración Pública, un medio de defensa especializado, y carece de absoluta relevancia constitucional la organización que el legislador común desarrolle para ese propósito. Basta con

resaltar la ubicación de la norma en cuestión dentro de la sección dogmática de la Constitución y en especial como parte del elenco de derechos individuales desarrollados por el Título V, Capítulo Unico. El número de tribunales, su integración, la jurisdicción territorial o material, por ejemplo, son aspectos de secundaria relevancia que obviamente son materia delegada expresamente al legislador en los términos del artículo 152 de la Constitución que dice:

"Artículo 152: El Poder Judicial se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que establezca la ley."

Es claro, entonces, que la función del artículo 49 obedece a la necesidad de brindar al individuo una herramienta efectiva contra los actos administrativos ilegales. Y se resalta la naturaleza de ilegalidad de los actos, puesto que en contraste con la jurisdicción común de la que forma parte la contencioso-administrativa, el constituyente también contempló la jurisdicción constitucional. Lo expresado, es corroborado por lo dispuesto en el artículo 153, que es parte del Título XI, Capítulo Unico, ubicado en la sección orgánica de la Constitución, que se ocupa del Poder Judicial. Esta cláusula otorga al legislador plena discrecionalidad para organizar los tribunales por los que la Judicatura ejerce su función.

Si la norma otorgó el carácter de derecho subjetivo a la posibilidad de impugnar los actos ilegales "de la función administrativa del Estado, de sus instituciones y de toda otra entidad de derecho público" (art. 49 prf.1º), surge la segunda característica de este derecho, cual es el que puede ser ejercido ante cualquier tribunal de la República y mediante cualquier proceso al que la ley le haya delegado esas atribuciones. Por ello, estima esta Sala que no quebranta el orden constitucional, la decisión del legislador de crear jurisdicciones o procesos especializadas en las que pueda ventilarse la legalidad de los actos de la Administración Pública.

El principio del libre acceso a los tribunales de justicia consiste en el derecho a concurrir ante un órgano judicial en procura de justicia, del cual nadie puede ser privado, por ello el acto administrativo que viole derechos subjetivos y se excluya de la fiscalización jurisdiccional es inconstitucional, por cuanto las resoluciones definitivas de los órganos administrativos no tiene fuerza de verdad legal y son impugnables y revisables ante órgano jurisdiccional. Sin embargo, del control de legalidad no se excluyen los límites a la actividad discrecional o los propios de la actividad reglada, y es necesario que las decisiones administrativas se desenvuelvan dentro una elemental razonabilidad

y por lo tanto, es indiscutible el control judicial de la legalidad de los actos de la administración pública. La esfera de la discrecionalidad administrativa es indiscutible, por cuanto la discrecionalidad es una libertad más o menos limitada de apreciación del interés público, siempre, claro está que su ejercicio no derive en arbitrariedad de la actividad de la administración, ni signifique que ésta posea una esfera de actuación desvinculada del ordenamiento jurídico, pues su obrar ha de cumplirse siempre dentro de lo permitido por él. Tampoco se puede reducir la fiscalización jerárquica a los casos de manifiesta arbitrariedad, grave error o gruesa violación del derecho, dejando exentos de control administrativo. Por ello, los actos administrativos son susceptibles de revisión judicial, aun cuando la ley no establezca específicamente recurso o acción ante los tribunales. La administración en principio, juzga actividad propia, mientras la jurisdicción juzga actividad ajena.

En el presente asunto, sino se logra el avenimiento del expropiado debido a la supuesta ilegalidad de algún acto administrativo, el administrado deberá promover la acción en vía judicial, previa al inicio del proceso sumario del justo precio por cuanto la declaración de utilidad pública tiene efectos jurídicos que inciden en la indemnización, por cuanto si esa declaratoria es ilegítima debido a que es establecida en forma caprichosa o arbitraria sería irrisorio que mediante sentencia se declare un justo precio, por lo que el juez en el momento de admitir las diligencias de justo precio debe revisar que en acto administrativo en si sobre la declaratoria de utilidad pública se encuentre firme, de conformidad a la ley y los principios constitucionales, y una vez revisado oficiosamente estos aspectos admite las diligencias y es allí donde se inicia el proceso de determinar el justo precio y dictar sentencia sobre este cuestionamiento.

Si bien es cierto, en la legislación dictada para la expropiación no existe un proceso especial para la expropiación en general, en materia de expropiación el recurso contencioso administrativo como recurso para ejercer la defensa del administrado no queda desvirtuado en su esencia y naturaleza y de ahí que las características que le son peculiares conserven plenamente su virtualidad, por lo que la Sala considera que los alegatos de la accionante en cuanto este extremo son inadmisibles. Este punto ya fue del conocimiento de esta Sala, la cual al resolver la acción de inconstitucionalidad tramitada bajo expediente número 1012-94, por resolución número 2130-94, de las catorce horas cincuenta y siete minutos del tres de mayo del año en curso consideró:

"... los alegatos del accionante son improcedentes. El ordenamiento jurídico nacional establece una amplia gama de

garantías y principios procesales de carácter fundamental, de aplicación plena no sólo en el ámbito jurisdiccional, sino también en todo procedimiento administrativo, de forma que su inobservancia ocasiona la nulidad absoluta, por inconstitucionalidad de todo lo actuado, especialmente en casos como el presente, en que la Administración está facultada por ley para eliminar un acto creador de derechos subjetivos -para el caso una concesión- dictado en favor del administrado. Dichos principios y garantías derivan, en general, de los artículos 39 y 41 de la Constitución Política, y más específicamente de la Ley General de la Administración Pública cuyos principios del procedimiento, por la especial naturaleza de la materia que regulan, resultan de acatamiento obligatorio. Dentro de ellos, según la sentencia número 15-90 de las dieciséis horas cuarenta y cinco minutos del cinco de enero de mil novecientos noventa de esta Sala, se encuentran:

"... a) Notificación al interesado del carácter y fines del procedimiento; b) derecho a ser oído, y oportunidad del interesado para presentar los argumentos y producir las pruebas que entienda pertinentes; c) oportunidad para el administrado de preparar su alegación, lo que incluye necesariamente el acceso a la información y a los antecedentes administrativos, vinculados con la cuestión de que se trate; ch) derecho del administrado de hacerse representar y asesorar por abogados, técnicos y otras personas calificadas; d) notificación adecuada de la decisión que dicta la Administración y de los motivos en que ella se funde y e) derecho del interesado de recurrir la decisión dictada..."

III).- La norma impugnada no es omisiva, ni resulta inconstitucional por no establecer expresamente el procedimiento a seguir para la cancelación de concesiones otorgadas dentro de la zona marítimo terrestre, ya que resultaba innecesario regularlo, desde que la Ley General de la Administración Pública dispone la obligatoriedad de cumplir los principios y procedimientos en ella establecidos para todos los casos, salvo cuando la ley especial regule expresamente esa materia, lo que no es el caso de la Ley número 6043 cuya legitimidad constitucional se cuestiona. De conformidad con el artículo 308 de la Ley General de la Administración Pública, constituyen materia del procedimiento ordinario los casos en que el acto final pueda causar perjuicios graves al administrado, sea imponiéndole obligaciones, suprimiéndole o denegándole derechos subjetivos, o por cualquier otra forma de lesión grave y directa a sus derechos o intereses legítimos; y si hay contradicción o concurso de interesados frente a la Administración dentro del expediente; y, evidentemente, la cancelación de una concesión válidamente otorgada constituye uno de esos supuestos, razón por la cual es de observancia el

procedimiento ordinario y los principios constitucionales que le son inherentes.

IV).- De la misma forma cabe indicar, que la determinación de si se siguió o no el procedimiento administrativo requerido para cancelar una concesión concreta; y en caso afirmativo, si en la sustanciación de éste se cumplieron con los requisitos constitucionales del debido proceso, no es materia propia de la acción de inconstitucionalidad, pues no se trata de un roce constitucional de la norma en sí, sino de los efectos derivados de su aplicación concreta por parte de la Administración; siendo por el contrario, materia del recurso de amparo conforme a los artículos 29 y siguientes de la Ley de esta Jurisdicción, vía a la que el accionante incluso ya acudió, en defensa de sus derechos e intereses. "

Así las cosas, aunque la norma impugnada establece un procedimiento específico para imponer únicamente el monto de la indemnización referencia, lo dispuesto en el artículo 308 y siguientes de la Ley General de la Administración Pública es de aplicación obligatoria para toda la Administración, siempre que ésta vaya a imponer una obligación, restringir un derecho o imponer una sanción, como en el caso en estudio, de manera que no puede haber violación al debido proceso por cuanto desde el principio, la Administración está compelida a aplicar la citada normativa, en resguardo de los derechos del administrado. Por ello, el procedimiento especial regulado en los artículos 21 y 30 cuestionados no resulta inconstitucional por cuanto no limita el derecho del administrado de defenderse, de presentar los argumentos y producir las pruebas que considere pertinentes, mediante un procedimiento en sede ordinaria en el cual se garantiza el debido proceso, razón por la cual, no es de recibo la alegada violación a tales principios.

Sobre la ejecutividad del acto administrativo.- Finalmente con respecto a la constitucionalidad del párrafo segundo del artículo 21 de la ley 6313, no es inconstitucional por cuanto uno de los principio de los actos administrativos es que son ejecutables, es decir eficaces en virtud de que tiene a su favor la presunción iuris tantum de legalidad, que consiste en la suposición que el acto fue emitido conforme a derecho; no obstante puede ser desvirtuada por el interesado demostrando que el acto viola el orden jurídico. Dicha presunción de legitimidad es el presupuesto de la posibilidad administrativa de ejecutar el acto, pues el acto que se presume legítimo tiene obligatoriedad y exigibilidad. En virtud de lo anterior, es que es constitucionalmente válido lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 21 de la ley de marras, es decir que la interposición de la demanda en sede ordinaria no impide a la Administración ejecutar el acto o

disposición impugnada, además que, el artículo citado no veda la posibilidad del administrado de solicitar la suspensión del acto por cuanto el mismo ordenamiento jurídico (art. 91 y siguientes de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contenciosos- Administrativa) prevee la suspensión del acto cuando así lo solicite el demandante, es decir que no opera de oficio ya que la declaración judicial de oficio de la nulidad de un acto administrativo, viola el principio de separación de poderes, y este principio queda a salvo si la intervención judicial lo es a pedido de parte en virtud que la ejecución del acto puede ocasionar daños o perjuicios de reparación difícil o imposible. Por ende, la presunción de legalidad no es absoluta sino que es relativa y formalmente aparente, pudiendo ser desvirtuada por el interesado demostrando que el acto contraviene el orden jurídico. En razón de lo anterior, la legitimidad de los actos administrativos no necesita ser declarada por autoridad judicial o administrativa y por ello es que son ejecutales y por ende el administrado debe peticionar, invocar o alegar la ilegitimidad en el caso que exista, mediante las vía idóneas, ya sea mediante los recursos administrativos o reclamos en la vía administrativa o judicial. En consecuencia, la norma cuestionada se ajusta a los principios constitucionales.

Conclusión. La expropiación es una potestad unilateral constitucionalmente establecida en favor del Estado, de carácter coactivo e irresistible, lo que significa una restricción especial al dominio privado, en el caso del ICE, este se encuentra facultado para establecer soportes y hacer que pasen cables por encima de predios particulares, por cuanto por ley se declaró genéricamente la utilidad pública y su reconocimiento en cada caso concreto debe ser por medio de un acto administrativo acorde al ordenamiento jurídico y a los principios constitucionales. De este modo, y como se indicó en los considerandos anteriores, la existencia de un procedimiento sumario especial para discutir únicamente acerca el precio justo de la indemnización no afecta las garantías de los artículos 39, 41 de la Constitución Política y 8 del Pacto de San José, en razón que: a) la Administración puede -en su carácter especial de titular del bien común, que justifica la utilización de sus potestades de imperio-, adquirir un bien del administrado, con la observancia de las reglas del artículo 45 constitucional, que se limitan a la existencia legítima de una finalidad pública y de la indemnización previa, por lo que el ejercicio de la esa potestad de imperio del Estado puede expropiar o imponer limitaciones a la propiedad privada en los términos del artículo 45 de la Constitución Política, b) no constituye una violación del debido proceso por cuanto el proceso sumario del justoprecio no impide ejercer al administrado su

derecho a la defensa por cuanto el mismo ordenamiento jurídico en forma supletoria establece las vías procesales para cuestionar la legalidad de los actos administrativos debido a que como cualquier disposición administrativa emanada de la Administración Pública está sujeta al control jurisdiccional, para evitar el abuso o la desviación de poder. Con respecto a que no tuvo la oportunidad de ejercer en vía administrativa una defensa previa a la decisión de expropiar, así como que la accionante estima que el órgano administrativo que dictó el acto no se encuentra legitimado, y que no fue debidamente notificado, lo alegado resulta improcedente, por cuanto se trata de la impugnación de hechos concretos de la Administración, en violación de derechos constitucionales -debido proceso y de propiedad-, los cuáles son susceptibles de ser conocidos en la vía del amparo en virtud de lo dispuesto en el artículo 73 inciso b.) de la Ley de la Jurisdicción Constitucional. Por todo lo expresado, considera la Sala que no se dan en la presente acción las violaciones a los principios y derechos constitucionales que se han invocado y por ello, procede declarar sin lugar la acción, como en efecto se dispone."

c. Establecimiento de una Zona de Protección para el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría

[SALA CONSTITUCIONAL]⁸

"De importancia para la resolución de este asunto debe indicarse que el artículo 45 de la Constitución Política consagra el derecho de propiedad y en el párrafo primero señala su carácter de "inviolable", estableciendo la obligación por parte del Estado de indemnizar previamente al propietario, cuando deba suprimir su derecho por razones de "interés público legalmente comprobado". La obligación de indemnizar por parte del Estado está constitucionalmente prevista única y exclusivamente cuando se trata de restricciones a la propiedad que vacían el contenido esencial del derecho y que por lo tanto exigen la previa expropiación del bien.

Al igual que se indicó en la sentencia número 1993-6056 de las 8:51 horas del 19 de noviembre de 1993, recaída en otro amparo interpuesto por el aquí recurrente a favor de la empresa ahora amparada, esta Sala no encuentra reparo alguno en cuanto a los motivos de seguridad y salud que llevaron al establecimiento de una zona de protección para el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría. Sin embargo, en este caso concreto, a juicio de esta Sala, si bien los lineamientos establecidos por la Dirección General de Aviación Civil constituyen límites al derecho de propiedad no son de tal magnitud que la vacíen de contenido, en el

tanto no se le ha negado a la amparada continuar con su actividad comercial y disfrutar de esa forma del bien en cuestión.

Sobre una situación muy similar a la planteada en el presente asunto, fue conocido por esta Sala en la sentencia 2003-03947 de las dieciséis horas con diecisiete minutos del trece de mayo del dos mil tres, en la cual en lo conducente indicó:

"...Según se desprende de los informes rendidos bajo fe de juramento y del elenco de hechos probados, en el caso que nos ocupa se tiene por acreditado que la Municipalidad de Alajuela mediante resolución N°0663-/DU/U/02 de las 14:05 hrs del 26 de julio de 2002 informó al recurrente que por disposición del Reglamento de Zonificación del Gran Área Metropolitana Noroeste, publicado en el Alcance N° 16 a la Gaceta N° del 20 de mayo de 1998, su propiedad presenta una serie de limitaciones, entre ellas, que no se permite la segregación de lotes en parcelas menores de 1000 metros cuadrados, lo que es posible hacer únicamente frente a calles públicas existentes al momento de poner en vigencia ese reglamento. Además, no se permite la construcción de urbanizaciones ni de viviendas, ni la apertura de calles o creación de servidumbres para efectos de segregación de nuevos lotes, y tampoco se permite ningún tipo de construcción nueva, siendo el único uso permitido la actividad agrícola. No obstante lo señalado anteriormente, el 19 de agosto del 2002, el recurrente solicitó al Área de Infraestructura Aeronáutica de la Dirección General de Aviación Civil, su criterio sobre las posibilidades de construcción en la finca inscrita a su nombre, y el 30 de agosto del 2002, la sección de Ingeniería del Área de Infraestructura de esa Dirección indicó que sí podría construir si dejaba una distancia de 20 metros hacia el sur del lindero norte de la propiedad, a partir de la cual, debía respetar la altura máxima de 4 metros.

IV.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 169 de la Constitución Política, la administración de los intereses y servicios locales de cada cantón, corresponde a las municipalidades razón por la cual es a tales entes locales a los que le corresponde velar por el adecuado desarrollo urbano. Desde el punto de vista infraconstitucional, el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana reconoce la competencia y autoridad de los gobiernos locales para planificar y controlar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio, consecuentemente y en uso de tales facultades, cada una de las municipalidades, podrán implantar un plan regulador y los reglamentos de desarrollo urbano conexos que sean necesarios para la consecución de tales fines. De manera que, la facultad de establecer o adoptar normas de planificación urbana corresponde exclusivamente a las municipalidades al ser ello un aspecto de interés local, sin que

la Sala pueda admitir la intromisión de un órgano como la Dirección General de Aviación Civil en aspectos cuya competencia, por disposición constitucional, corresponde a las Municipalidades. De otra parte, ante lagunas en los planes reguladores, nada impide que la corporación municipal acuda, de una forma subsidiaria y residual, a normas generales promulgadas sobre el particular por la Administración Central o Descentralizada Institucional, como lo es, para el caso concreto, el Reglamento Plan Subregional-NO al tratarse de una disposición adoptada por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (Sesión Extraordinaria N°4369 del 6 de diciembre de 1993, Artículo Único, Inciso 122). Debe tomarse en consideración que la Corporación Municipal de Alajuela, mediante acuerdo del Concejo Municipal tomado en la Sesión Ordinaria N°2-94 del 5 de enero de 1994 avaló tal disposición general del INVU.

V.- En el caso bajo estudio, la propiedad del amparado presenta una serie de limitaciones establecidas por Reglamento Plan Subregional-NO, el cual establece una zona de protección en los alrededores del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, y ello sirve de base al ente municipal para negarse a otorgar el permiso de construcción solicitado, y la autorización que pretende el recurrente, con fundamento en la consideración de la Dirección General de Aviación Civil, equivaldría a cambiar singularmente el uso del terreno de la zona aledaña al Aeropuerto, que es una norma de planificación urbana no sólo de la provincia de Alajuela, sino también para todo el gran área metropolitana. Para este Tribunal, no lleva razón el recurrente cuando señala que la Municipalidad ha vulnerado su derecho de propiedad al no permitirle construir en el terreno de su propiedad, cuando es lo cierto que ese ente territorial no ha hecho más que, en el ejercicio de sus facultades, aplicar una norma válida y eficaz. El recurrente mantiene todos las facultades del dominio sobre su inmueble, el que podrá explotar económicamente en el área agrícola que ha establecido la ordenación local como el uso conforme del suelo y la Sala no encuentra irrazonable que se establezcan clasificaciones por uso del suelo con base en un criterio técnico de planificación urbana, antes bien, ello evidencia el deseo del gobierno local de ajustarse a las normas técnicas de planificación urbana. Por otra parte, las autoridades de Aviación Civil no son las llamadas a otorgar los certificados de uso conforme del suelo y los permisos de construcción que requiere el gestionante para levantar un inmueble en su propiedad y lo dicho por uno de sus departamentos en cuanto a la posibilidad de otorgar ese permiso de manera condicionada no vincula a la Municipalidad local, que tiene competencia constitucional en materia de planificación local. El Convenio de Aviación Civil Internacional elaborado en Chicago,

Estados Unidos en 1944 señala en el artículo 37 que cada Estado contratante se compromete a colaborar “..el más alto grado de uniformidad posible en las reglamentaciones, normas, procedimientos y organización relativos a las aeronaves, personal, aerovías y servicios auxiliares, en todas cuestiones en que tal uniformidad mejore la navegación aérea ...” y dado que las edificaciones aledañas al Aeropuerto podrían comprometer el espacio aéreo y dificultar la navegación, deben las autoridades de aviación civil coordinar con la Municipalidad local, todo lo relacionado con las restricciones que se impongan a los particulares en protección de ese espacio, lo que no implica sustituir a la comuna alajuelense en las competencias que le son propias. Si la Dirección General de Aviación Civil estima que la restricción impuesta sobre algunos terrenos cercanos al Aeropuerto ya no son necesarias, debe iniciar las labores de coordinación interinstitucionales que prevé el Convenio de Aviación Civil Internacional de Chicago, para que se proceda a la modificación normativa correspondiente, pero de manera alguna puede desconocer el contenido de una norma vigente de carácter general, menos aún asumir competencias propias del gobierno local en materia de uso ordenado y racional del suelo.

VI.- En mérito de lo expuesto el recurso debe declararse sin lugar como se dispone ...”

Al tenor de lo expuesto, en el precedente parcialmente transcrito el reclamo del recurrente debe de desestimarse, pues tal y como allí se indicó el recurrente mantiene todos las facultades del dominio sobre su inmueble, el que no se le ha negado seguir explotando la actividad económicamente que ha elegido y la Sala no encuentra irrazonable que se establezcan clasificaciones por uso del suelo con base en un criterio técnico de planificación urbana, antes bien, ello evidencia el deseo del gobierno local de ajustarse a las normas técnicas de planificación urbana. Así las cosas, lo procedente es desestimar el recurso, como en efecto se hace.”

d. Régimen de Limitaciones Legítimas al Derecho de Propiedad

[SALA CONSTITUCIONAL]⁹

Este Tribunal en sentencia No. 4856-96 de las quince horas treinta y nueve minutos del diecisiete de setiembre de mil novecientos noventa y seis, se manifestó sobre la constitucionalidad de las normas aquí impugnadas:

“II. DE LAS LIMITACIONES AL DERECHO DE PROPIEDAD EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN URBANA. Con anterioridad, esta Sala conoció del fondo del asunto planteado en esta acción de inconstitucionalidad,

a saber la potestad "reglamentaria", de carácter supletoria que se le asigna al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y la naturaleza de las limitaciones al derecho de propiedad derivada de órdenes en materia de planificación urbana. Así, en sentencia número 4205-96, de las catorce horas treinta y tres minutos del veinte de agosto del año en curso, en lo que interesa se señaló:

" A. DEL CONCEPTO DEL DERECHO DE PROPIEDAD Y EL RÉGIMEN DE SUS LIMITACIONES LEGÍTIMAS.

II. LA FUNCIÓN MODERADORA DEL DERECHO. El ordenamiento jurídico debe contener normas, conceptos y estipulaciones tendentes al favorecimiento y fortalecimiento de los intereses generales de los ciudadanos, y entre ellas, las de utilidad pública; y al Estado le corresponde utilizar el Derecho como un mecanismo modulador de la vida en sociedad, dirimiendo la contraposición y colisión de los intereses privados. Dentro de este cometido, la Corte Plena, cuando actuaba como Tribunal del control constitucional, señaló los parámetros bajo los que el Estado debía actuar, de manera que, "El Estado debe asegurar y respetar los derechos del hombre, en cuanto éste es un ser libre y capaz de decidir sus propias acciones y de escoger sus propios fines; y ese principio es necesario para que el hombre pueda obrar como sujeto naturalmente investido de libertad, responsabilidad y dignidad; y parte de esa libertad se encuentra garantizada en el artículo 28 constitucional. Pero cuando su conducta choca con otros intereses de supremo contenido, el legislador debe optar por lo de más alta valía y restringir el marco de libertad del individuo ". " (Sentencia dictada en sesión extraordinaria del diecisiete de mayo de mil novecientos ochenta y cuatro.).

Dentro de ese concepto de libertad con responsabilidad, el ejercicio de la libertad de adquirir y disfrutar bienes materiales (muebles o inmuebles) bajo el concepto de propiedad privada, genera también conflictos de intereses entre los particulares y entre los particulares y el Estado, cuya solución no se deja al libre albedrío, sino que debe dirimirse conforme los parámetros fijados en el artículo 45 de la Constitución Política, norma que consagra el derecho de la propiedad, en los términos que se analizarán a continuación.

III. PRINCIPIOS GENERALES DE LA IMPOSICIÓN DE LÍMITES A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES. Tanto la doctrina como la jurisprudencia constitucional han señalado que los derechos fundamentales pueden ser objeto de limitaciones en lo que a su ejercicio se refiere, como se indicó en la sentencia número 3173-93, de las catorce horas cincuenta y siete minutos del seis de julio de mil novecientos noventa y tres, en que esta Sala expresó:

"I. Es corrientemente aceptada la tesis de que algunos derechos subjetivos no son absolutos, en el sentido de que nacen limitados; en primer lugar, en razón de que se desarrollan dentro del marco de las reglas que regulan la convivencia social; y en segundo, en razón de que su ejercicio está sujeto a límites intrínsecos a su propia naturaleza. Estos límites se refieren al derecho en sí, es decir, a su contenido específico, de manera tal que la Constitución al consagrar una libertad pública y remitirla a la ley para su definición, lo hace para que determine sus alcances. No se trata de restringir la libertad cuyo contenido ya se encuentra definido por la propia Constitución, sino únicamente de precisar, con normas técnicas, el contenido de la libertad en cuestión. Las limitaciones se refieren al ejercicio efectivo de las libertades públicas, es decir, implican por sí mismas una disminución en la esfera jurídica del sujeto, bajo ciertas condiciones y en determinadas circunstancias. Por esta razón constituyen las fronteras del derecho, más allá de las cuáles no se está ante el legítimo ejercicio del mismo. Para que sean válidas las limitaciones a los derechos fundamentales deben estar contenidas en la propia Constitución, o en su defecto, la misma debe autorizar al legislador para imponerlas, en determinadas condiciones.

II. Los derechos fundamentales de cada persona deben coexistir con todos y cada uno de los derechos fundamentales de los demás; por lo que en aras de la convivencia se hace necesario muchas veces un recorte en el ejercicio de esos derechos y libertades, aunque sea únicamente en la medida precisa para que las otras personas los disfruten en iguales condiciones. Sin embargo, el principio de la coexistencia de las libertades públicas -el derecho de terceros- no es la única fuente justa par"moral a imponer limitaciones a éstas; los conceptos "moral", concebida como el conjunto de principios y de creencias fundamentales vigentes en la sociedad, cuya violación ofenda gravemente a la generalidad de sus miembros-, y "orden público", también actúan como factores justificantes de las limitaciones de los derechos fundamentales. Se trata de conceptos jurídicos indeterminados, cuya definición es en extremo difícil."

Sin embargo, no obstante que los derechos fundamentales pueden estar sujetos a determinadas restricciones, éstas resultan legítimas únicamente cuando son necesarias para hacer posible la vigencia de los valores democráticos y constitucionales, por lo que además de "necesaria", "útil", "razonable" u "oportuna", la restricción debe implicar la existencia de una necesidad social imperiosa que la sustente. En este orden de ideas, debe distinguirse entre el ámbito interno, que se refiere al contenido propio o esencial del derecho -que ha sido definido como aquella

parte del contenido sin el cual el derecho mismo pierde su peculiaridad, o lo que hace que sea reconocible como derecho perteneciente a determinado tipo-, de manera que no caben las restricciones o límites que hagan impracticable su ejercicio, lo dificulten más allá de lo razonable o lo despojen de la necesaria protección; y el ámbito externo, en el cual cobra relevancia la actuación de las autoridades públicas y de terceros. Asimismo, la legitimidad de las restricciones a los derechos fundamentales está ordenada a una serie de principios que este Tribunal ha señalado con anterioridad -sentencia número 3550-92-, así por ejemplo: 1.- deben estar llamadas a satisfacer un interés público imperativo; 2.- para alcanzar ese interés público, debe escogerse entre varias opciones aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido; 3.- la restricción debe ser proporcionada al interés que la justifica y ajustarse estrictamente al logro de ese objetivo; 4.- la restricción debe ser imperiosa socialmente, y por ende excepcional.

IV. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE LIMITACIÓN A LA PROPIEDAD PRIVADA. Con fundamento en lo anterior, cabe concluir que no hay posibilidad meramente lógica, de que existan derechos ilimitados, puesto que es la esencia misma del orden jurídico articular un sistema de límites entre las posiciones de todos los sujetos, y un derecho subjetivo ilimitado podría ser causa de la destrucción del orden jurídico, es decir, podría ser incompatible con él. La misión de la Ley no es hacer excepciones a la supuesta ilimitación previa de los derechos fundamentales, sino precisamente diseñarlos y definirlos a efecto de su articulación dentro del concierto social. Esto no es una excepción en el caso de la regulación del derecho de propiedad, creación indiscutible y directa del ordenamiento jurídico. Así, la posición del carácter absoluto de la propiedad, como derecho ilimitado y exclusivo, sólo afectado por motivos de expropiación para construir obras públicas -única limitación admitida en el siglo pasado-, ha sido sustituida por una nueva visión de la propiedad, que sin dejar de estar regulada como un derecho subjetivo, prevé que sus poderes son limitados y que además, está sujeta a deberes y obligaciones. Tales limitaciones al derecho de propiedad son producto del hecho mismo de formar parte de una colectividad, la misma que garantiza ese derecho, pero que lo somete a ciertas regulaciones con la finalidad de alcanzar un disfrute óptimo y armónico de los derechos de todos los individuos y que se caracterizan, como tesis de principio, por no ser indemnizables. En el caso específico del derecho de propiedad, el sistema de limitaciones intrínsecas o internas se refiere al contenido propio o esencial del derecho de propiedad, contenido mínimo que ha sido definido como la facultad de disfrutar y usar el bien para provecho personal en el caso de

la propiedad privada, o para utilidad social en el caso de la propiedad pública; y el sistema de limitaciones externas de la propiedad lo conforman las limitaciones de interés social, que son de origen legislativo y de máxima importancia institucional, al requerir para su imposición la aprobación legislativa con mayoría reforzada. Como queda dicho, en principio, por sí mismas y por definición, las limitaciones de interés social impuestas a la propiedad no son indemnizables, por no implicar expropiación, es decir, cuando la propiedad no sufre desmembraciones que hagan desaparecer el derecho. Desde luego que sí implican una carga o deber jurídico -en sentido estricto, de no hacer, o a lo sumo, de soportar la intromisión del Estado en la propiedad con fines públicos, deber que se agrega a los poderes o facultades del propietario, pero sin desnaturalizarlos o destruirlos. Estas limitaciones deben ser de carácter general, lo que implica no solamente su destinatario, sino también el supuesto de hecho de aplicación de la misma, ya que cuando se convierten en singulares o concretas podrían equipararse a verdaderas expropiaciones. En este sentido, y como más adelante se explicará, la imposición de limitaciones a la propiedad con fines urbanísticos resulta imprescindible para la convivencia en sociedad, no tratándose de una actividad expropiatoria que requiera de indemnización previa, según los términos exigidos y previstos en el párrafo segundo del artículo 45 de la Constitución Política.

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

en la satisfacción de sus propias necesidades, pero correspondiéndole el deber de ponerla también al servicio de las necesidades sociales cuando tal comportamiento sea imprescindible. Con este nuevo concepto se ensanchan las atribuciones del legislador para determinar el contenido del derecho de propiedad, lo que se logra por medio de los límites y obligaciones de interés social que pueda crear, poniendo fin a su sentido exclusivo, sagrado e inviolable. Esta tesis ha sido reconocida por este Tribunal con anterioridad; así, en sentencia de amparo número 5097-93, indicó:

"I.) La inviolabilidad de la propiedad privada es una garantía de rango constitucional recogida por el canon 45 de la Carta Política. Este derecho contrariamente a como se le concebía en otros tiempos, no es de naturaleza estática, sino que conforme a las exigencias de nuestro tiempo se le ha de considerar elástico y dinámico, esto es, que atribuye a sus titulares, tanto interna como externamente las facultades, deberes y limitaciones. El poder del propietario sobre la propiedad está determinado por la función que ésta cumpla. El objeto del derecho de propiedad ha sufrido transformaciones importantes. Actualmente, no sólo es tutelable el derecho de los propietarios, sino también diversos intereses generales o sociales que coexisten con aquél. El derecho objetivo enmarca del contenido de los derechos subjetivos. Cada objeto de derecho implica una peculiar forma de apropiación. Así por ejemplo las facultades del dominio relativas a un fundo agrícola son muy distintas de las correspondientes a una finca ubicada en el sector urbano de intensa utilización".

Asimismo, se integra, junto con este principio -de la función social de la propiedad- el de solidaridad social, del cual, como indicó este Tribunal Constitucional con anterioridad,

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

Cabe señalar que en casi todas las legislaciones ha desaparecido el concepto de derecho de propiedad privada concebido en forma ilimitada y absoluta, y en las más importantes órdenes se impone cada vez con más fuerza, una concepción de la propiedad estrechamente ligada a las exigencias generales de la sociedad; tal y como lo señaló con anterioridad esta Sala en la citada sentencia número 2345-96:

"Desarrollando el concepto de "privación de un atributo primario del dominio" que impide el goce de los bienes, podemos decir que la limitación es un método para definir el contenido del o el ejercicio del derecho de propiedad, que califica y afecta el derecho en sí mismo".

VI. El artículo 45 de la Constitución Política consagra, en nuestro orden jurídico-constitucional, el derecho de propiedad. En el párrafo primero señala su carácter de "inviolable" y establece la obligación por parte del Estado de indemnizar al propietario previamente, cuando deba suprimirla por razones de "interés público legalmente comprobado". En el párrafo segundo establece la posibilidad de establecer limitaciones de interés social a la propiedad, mediante ley aprobada por votación calificada -votación de los dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa-. De lo anterior, queda claro que la obligación de indemnizar por parte del Estado, está constitucionalmente prevista única y exclusivamente cuando se trata de expropiar y no rige para las limitaciones de interés social que se establezcan mediante ley aprobada por votación calificada, en los términos que ya señaló con anterioridad este Tribunal Constitucional en sentencia de amparo número 5097-93:

"II.) La legislación costarricense establece la posibilidad de que mediante planes reguladores, por interés social la propiedad privada pueda ser limitada y el Derecho Urbanístico puede a su vez, desarrollarlas. El derecho de propiedad se enmarca entonces, dentro de ciertos límites razonables, dentro de los deberes que de él se derivan. Precisamente por ello, no es necesaria la indemnización de los límites y deberes urbanísticos que resulten razonables [...]"

Se aclara, que las limitaciones o restricciones a la propiedad son de carácter general, y tienen la virtud de dotar al individuo de los instrumentos necesarios para paliar los efectos de la actividad perjudicial de sus congéneres. Cabe señalar que tienen como finalidad u objetivo principal el uso racional de la propiedad, con lo que se benefician los vecinos o, en general, toda la sociedad. En este sentido la Corte Plena, cuando ejerció funciones de contralor de constitucionalidad, en sesión extraordinaria del dieciséis de junio de mil novecientos ochenta y tres, señaló:

"Las limitaciones -o límites- que es posible imponer a la propiedad (aparte de las relaciones de vecindad y a otros deberes o cargas de que se ocupan el Código Civil y leyes especiales), son las de "interés social" que autoriza el párrafo segundo del artículo 45 de la Constitución y que están dirigidas a proteger intereses de ese género, en beneficio de la sociedad entera o de

algunas de sus comunidades; [...]"

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

VIII. No obstante lo señalado en los considerandos anteriores, debe advertirse que las limitaciones legítimas que puedan imponerse a la propiedad privada encuentran su frontera natural en el grado de afectación a la propiedad; esto es, cuando la restricción al derecho de propiedad se convierte en una verdadera expropiación con la consecuente obligación de indemnizar, porque se hace desaparecer completamente el derecho de propiedad, o cuando no se afecte a la generalidad de la colectividad. Así lo señaló la Corte Plena en relación con las limitaciones a imponer a la propiedad cuando traspasan el límite señalado, en sesión extraordinaria del dieciséis de junio de mil novecientos ochenta y tres:

"[...] es decir "limitaciones" como las llama el artículo 45, pero no despojo de la propiedad privada ni privación de un atributo primario del dominio, porque impedir el goce de los bienes equivale, al menos en este caso, a una forma de expropiación sin el requisito de previa indemnización que ordena la carta

política"; y como lo indicó este Tribunal en las citadas sentencias número 5097-93 y 2345-96; en que señaló:

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

"Es decir, pueden limitarse los atributos de la propiedad, en tanto el propietario reserve para sí la posibilidad de explotar normalmente el bien, excluida claro está, la parte o la función afectada por la limitación impuesta por el Estado. Fuera de estos parámetros, si el bienestar social exige sacrificios de uno o de algunos únicamente, debe ser indemnizado, lo mismo que ocurre cuando el sacrificio que se impone al propietario es de tal identidad, que lo hace perder en su totalidad el bien. Así, la limitación a la propiedad resiste el análisis constitucional, cuando la afectación a los atributos esenciales de la propiedad que son aquellos que permiten el uso natural de la cosa dentro de la realidad socio-económica actual, no hace desaparecer la naturaleza del bien o haga imposible el uso de la cosa, porque el Estado imponga requisitos de autorización o de aprobación tan complejos que impliquen de hecho, la imposibilidad de usufructuar el bien". (sentencia número 2345-96);

IX. DE LA PROPIEDAD URBANÍSTICA. El concepto de propiedad en el derecho urbanístico ha sido considerado en la doctrina no como una unidad estática o un único tipo, sino que se habla de tipos, como por ejemplo la propiedad urbana, propiedad rural y de una propiedad industrial, es decir, dependiendo de la función que el bien tiene encomendado y realiza en la vida en sociedad. En esta evolución del concepto de la propiedad -y consecuentemente del derecho de propiedad-, han colaborado en gran medida el fenómeno urbano y la ordenación del urbanismo, determinándole un nuevo contenido, distinto del tradicional. Así, la propiedad urbana está sujeta a una serie de características, por ejemplo : 1.- es una propiedad delimitada (linderos, medianería, propiedad volumétrica -tercera dimensión); 2.- está sometida a un destino determinado, definido en un plan regulador o reglamento de zonificación, fin que no es cambiable por el propietario, sino que es limitable y regulado por las autoridades respectivas -gobiernos locales, en primera instancia-; 3.- el uso de la propiedad es restrictivo y a veces obligatorio; 4.- la propiedad desempeña un rol particular, inclusive de carácter temporal, por cuanto se mueve dentro de la vigencia de un plan regulador, por lo que siendo el plan modificable por la autoridad, los usos de la propiedad podrían también ser cambiados; 5.- en este sentido, las limitaciones

impuestas a la propiedad por un plan regulador deben entenderse como limitaciones lícitas; 6.- la afectación a la propiedad tiene el carácter de "limitación", es decir, la propiedad sometida a una serie de restricciones y obligaciones (parcelar, reparcelar, vender, edificar, conservar, cercar, permisos de construcción, altura de fachadas, retiros, estacionamiento de vehículos, permisos de habitabilidad, áreas de parcelas, etc.), cuyo fin es el de contribuir al bienestar colectivo, y por ende, a su propio provecho; entiéndase que las mismas no pueden ser de tal naturaleza que impliquen la extinción o limitación insoportable que vacíe de contenido el derecho de propiedad, por cuanto implicarían una expropiación encubierta, debiendo en consecuencia ser indemnizada; 7.- en caso de hacer prácticamente nulo el derecho de propiedad, convierte al caso particular en una situación de expropiación y de esta forma, la expropiación se convierte en una figura consustancial al régimen de propiedad urbana, debido a que es uno de los medios de ejecución del urbanismo por los entes públicos; además, es posible la "cesión gratuita" de parte de la propiedad por razones de urbanismo con motivo de desarrollos urbanísticos para vías de comunicación, áreas verdes y zonas educativas; y 8.- es de carácter formal, ya que no basta el título de propiedad para ejercer los atributos del derecho, sino que es necesario que su contenido se precise, según el uso permitido en un plan regulador o de zonificación. Es importante señalar que en virtud del proceso urbanístico, la urbanización debe ser conceptualizada como un plan parcial de planificación urbana, porque afecta únicamente al sector que se urbaniza. Frente al proceso de desarrollo urbanístico, conviven dos tipos de propiedad: la que nace con el programa particular de desarrollo urbano (construcción de una urbanización, por ejemplo), a la que le son consustanciales las limitaciones y cargas que los actos de control, expresados en la autorización que da la administración municipal para la construcción misma del desarrollo, como por ejemplo el tamaño de los lotes, áreas de retiro, ancho de aceras, altura de las edificaciones, de manera que las mismas no son indemnizables; y la propiedad que es anterior al plan urbanizador, en relación a la cual, serán indemnizables las limitaciones y cargas que la autoridad tenga interés de implantar, dependiendo de su naturaleza y grado de afectación del derecho, por cuanto según se anotó en el Considerando V de este aparte, lo serán aquellas que impliquen una desmembración del derecho de propiedad en sí.

X. Como lo señala la doctrina, la "ciudad", como tal, es un hecho colectivo que condiciona la vida de sus habitantes, por lo que carece de justificación confiar las decisiones capitales sobre ese hecho colectivo (surgimiento, extensión, carácter, densidad,

destino, etc.) a la simple "conveniencia" de unos cuantos propietarios privados de terreno y que se determinan o reflejan generalmente en razones de lucro o por motivos de utilidad económica. La autoridad reguladora del desarrollo urbano no puede permitir el agotamiento de los suelos, ni la sobredensidad en las poblaciones, la liquidación del sistema de jardines y zonas verdes, etc., sin atender a las necesidades y exigencias de servicios colectivos que la propia actividad urbanizadora crea, como lo son las calles, alcantarillados, agua, luz, teléfono, transportes, centros educativos, zonas verdes, etc. Situaciones como las señaladas son las que pretende solucionar la ordenación urbanística, en virtud de la cual, el uso de la propiedad dimana de una autoridad pública.

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

XII. DE LAS LIMITACIONES IMPUESTAS EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN URBANA. La imposición de limitaciones a la propiedad con fines urbanísticos resulta imprescindible para la convivencia en sociedad, no tratándose de una actividad expropiatoria que requiera de indemnización previa, según los términos fijados -y en los considerandos anteriores analizado- en el párrafo segundo del artículo 45 de la Constitución Política. Tales limitaciones al derecho de propiedad son producto del hecho mismo de formar parte de una colectividad, la misma que garantiza ese derecho, pero que lo somete a ciertas regulaciones con la finalidad de alcanzar un disfrute óptimo y armónico de los derechos de todos los individuos. En este sentido, esta Sala se ha manifestado sobre el carácter "relativo" del derecho de propiedad, en cuanto está sujeto a límites y restricciones de uno o varios de los atributos de la propiedad por razones urbanísticas; y en diversas sentencias ha confirmado la naturaleza de "interés social" de las reglas de urbanismo, impuestas conforme a lo ordenado por la propia Constitución Política. Así, en sentencia de constitucionalidad número 1167-92, señaló:

"Si bien nuestra Constitución Política reconoce la propiedad privada como un derecho fundamental de los ciudadanos, el disfrute de tal derecho no es irrestricto y el mismo artículo 45 constitucional permite a la Asamblea Legislativa imponerle limitaciones de interés social. La Ley de Planificación Urbana es una de esas limitaciones y por ello, la negativa de otorgar una patente no constituye una violación a los derechos fundamentales de los recurrentes [...]"; tesis ésta que fue reforzada por sentencia de amparo número 5303-93, en que se dijo:

"La legislación costarricense establece la posibilidad de limitar la propiedad privada por motivos de interés social. Como se indicó en el primer Considerando, la limitación a la propiedad impuesta por un plan regulador es constitucionalmente posible, debido a que el derecho de propiedad no es ilimitado, antes bien, existe un marco general dentro del que puede actuar el propietario y que debe ser compatible con el contenido constitucional de ese derecho. Por lo expresado, a juicio de este Tribunal, la limitación impuesta, en tanto ajustada a un plan regulador vigente, no violenta como se sugiere en el recurso, el artículo 45 de la Constitución Política, en tanto ese plan regulador no desconstitucionalice la propiedad privada que se vea afectada por ese instrumento. A contrario sensu, si las limitaciones exceden los parámetros mínimos de razonabilidad y proporcionalidad, resultarían contrarias a la Constitución Política", y, finalmente, en sentencia número 6706-93, declaró la constitucionalidad de la Ley de Planificación Urbana.

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

B. DEL ÓRGANO ENCARGADO DE LA PLANIFICACIÓN URBANA.

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

"II).- La Sala estima que la potestad atribuida a los gobiernos locales para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio sí integra el concepto constitucional de "intereses y servicios locales" a que hace referencia el artículo 169 de la Constitución, competencia que fue reconocida por la Ley de Planificación Urbana (# 4240 del 15 de noviembre de 1968, reformada por Leyes # 6575 de 27 de abril de 1981 y # 6595 de 6 de agosto de ese mismo año), específicamente en los artículos 15 y 19 aquí impugnados, que literalmente establecen:

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

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

III).- Dentro de lo que puede denominarse la organización administrativa del urbanismo en nuestro país, la Dirección de Urbanismo -adscrita al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo- y la Oficina de Planificación (hoy día Ministerio de Planificación y Política Económica) son los órganos encargados de elaborar el

Plan Nacional de Desarrollo Urbano, a través del cual, se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas.- Dicho Plan -que concretamente es elaborado por la Dirección y propuesto por la Junta Directiva del Instituto- debe incluir estudios técnicos sobre el factor de población con proyecciones de crecimiento a nivel nacional, regional y urbano, sobre el uso de la tierra con planes sobre la extensión y formas de aprovechamiento de las porciones requeridas para desarrollo urbano, el desarrollo industrial, vivienda y renovación urbana, servicios públicos y ubicación en general de los proyectos sobre transportes, entre otros.- Además, la Dirección de Urbanismo funciona como órgano asesor de las municipalidades a los efectos de preparar, aplicar y modificar el Plan Regulador municipal o local y sus Reglamentos antes de su adopción definitiva.- Sin embargo, lo expuesto debe entenderse como el límite formal de los grandes lineamientos, normas técnicas o directrices generales conforme a las cuales deben los gobiernos locales elaborar sus respectivos planes reguladores y los reglamentos de desarrollo urbano correspondientes, pues no es posible pretender que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se elabore y ponga en práctica íntegramente por el Gobierno Central, sin la intervención directa de las municipalidades en esa materia.- Tal situación atenta no sólo contra los más elementales principios de la lógica y la conveniencia, habida cuenta de que se trata de los intereses particulares de cada cantón de la República, sino también contra los principios constitucionales del régimen municipal, establecido por nuestra Carta Fundamental en los artículos 168 a 175.- La planificación urbana, sea la elaboración y puesta en marcha de los planes reguladores, es una función inherente a las municipalidades con exclusión de todo otro ente público, salvo lo dicho en cuanto a las potestades de dirección general atribuidas al Ministerio de Planificación y a la Dirección de Urbanismo.- Este tema ya fue desarrollado por la Sala en la sentencia número 5305-93, de las diez horas seis minutos del veintidós de octubre pasado, que en lo referente a la potestad municipal para planificar el desarrollo urbano local y la imposición de limitaciones a la propiedad en virtud de la ejecución de un plan regulador indicó:

"... la limitación a la propiedad impuesta por un plan regulador es constitucionalmente posible, debido a que el derecho de propiedad no es ilimitado, antes bien, existe un marco general dentro del que puede actuar el propietario y que debe ser compatible con el contenido constitucional de ese derecho. Por lo expresado, a juicio de este Tribunal, la limitación impuesta, en tanto ajustada a un plan regulador vigente, no violenta como se sugiere en el recurso el artículo 45 de la Constitución Política, en tanto ese plan regulador no desconstitucionalice la propiedad

privada que se vea afectada por ese instrumento. A contrario sensu, si las limitaciones exceden los parámetros mínimos de razonabilidad y proporcionalidad, resultarían contrarias a la Constitución Política." .-

IV).- Los artículos 15 y 19 de la Ley de Planificación Urbana por tanto no son inconstitucionales, ya que únicamente se limitan a reconocer la competencia de las municipalidades para planificar el desarrollo urbano dentro de los límites de su territorio mediante los reglamentos correspondientes, lo que no violenta los principios constitucionales invocados por el accionante: el de reserva de ley, pues siendo -como se dijo- la planificación urbana local una función inherente a las municipalidades en virtud de texto expreso de la Constitución, y estando fijados los límites del ejercicio de esa atribución en la Ley de Planificación Urbana, los Reglamentos o Planes Reguladores son desarrollo de esos principios; y los de propiedad y libre empresa, por cuanto no imponen en forma alguna restricciones a esos derechos, sino que simplemente otorgan la potestad de controlar la correcta utilización de los suelos y garantizar así un desarrollo racional y armónico tanto de los centros urbanos como de los comerciales, industriales, deportivos, etc. (ver además en el mismo sentido, las sentencias número 2153-93, de las nueve horas veintiún minutos del veintiuno de mayo y número 5305-93, de las diez horas seis minutos del veintidós de octubre, ambas de este año) .- "

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

XV. ANÁLISIS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL TRANSITORIO II DE LA LEY DE PLANIFICACIÓN URBANA. Es en el Transitorio II de la Ley de Planificación Urbana, número 4240, de quince de noviembre de mil novecientos sesenta y ocho, y sus reformas, en que se dota al INVU de competencia para dictar disposiciones en materia urbanística en forma supletoria, siempre y cuando las municipalidades no hayan ejercido esa potestad; texto que, según su última reforma dada por Ley número 7015, de veintidós de julio de mil novecientos ochenta y cinco, dispone:

"El Instituto [Nacional de Vivienda y Urbanismo] dictará las normas de desarrollo relativas a las materias a que se refiere el artículo 21 de esta ley. Podrá, además, confeccionar los planes reguladores y delimitar los distritos urbanos y demás áreas sujetas a control urbanístico, en tanto las municipalidades no hubieren promulgado, en la respectiva materia, o parte de ella, sus propias disposiciones locales con ajuste a esta ley.

Los preceptos y reglamentos que dicte el Instituto regirán en los territorios jurisdiccionales, o en la parte de ellos que las normas señalen, una vez cumplidos los siguientes requisitos:

Publicación previa del proyecto en el Diario Oficial, con fijación de la fecha y lugar donde se celebrará una audiencia pública para conocer de las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos interesados o los gremios profesionales. El señalamiento deberá hacerse con no menos de quince días hábiles de antelación.

Será obligatorio conocer el pronunciamiento del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica, sobre las observaciones presentadas por los interesados en la audiencia pública, a efecto de que esas observaciones sean tomadas en cuenta para incorporarlas al texto de las normas, si proceden, o para eliminar aquellos aspectos objetados, si a criterio del mismo Colegio tienen sustento técnico.

Publicación en La Gaceta del nuevo texto aprobado y del aviso sobre lo acordado por la Junta Directiva del Instituto, con indicación de la fecha a partir de la cual se harán exigibles las correspondientes regulaciones.

Igualmente serán observados los requisitos anteriores cuando se trate de modificar, suspender o derogar, total o parcialmente el referido plan regulador o cualquiera de sus reglamentos".

Sin embargo, el texto transcrito fue aprobado mediante el procedimiento establecido en la Constitución Política para aprobar los Presupuestos Ordinarios y Extraordinarios de la República, por cuanto la Ley 7015 es ley de Modificación del Presupuesto Ordinario para la República para el Período Fiscal de mil novecientos ochenta y cinco; procedimiento que en reiteradas ocasiones (entre otras, sentencias número 0121-89, 1262-90, 0484-94, 2664-94, 6789-95), esta Sala ya ha determinado es contrario a las normas constitucionales que se refieren a la competencia de la Asamblea Legislativa para dictar, reformar o derogar las leyes que conforman nuestro ordenamiento jurídico y a las que otorgan competencia para dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, es decir, a los artículos 121, incisos 1.) y 11.), 123 a 128 y 176 a 180 constitucionales, al

contener disposiciones de materia ajena a la presupuestaria. En razón de lo anterior y sin entrar a juzgar sobre el fondo de la competencia otorgada y de la naturaleza transitoria de la norma, lo que procede es declarar la inconstitucionalidad de la norma en ese texto.

XVI. EFECTOS DE LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD. En virtud de lo anterior, es que dentro de las competencias que tiene asignada esta Sala, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, se debe declarar, como se dijo, la inconstitucional el Transitorio II. de la Ley de Planificación Urbana, aprobado mediante artículo 115 de la Ley número 7015, que es Ley de Modificación del Presupuesto Ordinario para la República para el Período Fiscal de mil novecientos ochenta y cinco, del veintidós de julio de mil novecientos ochenta y cinco, ya que al no ser su contenido de carácter presupuestario, debió haber sido aprobada por los trámites legislativos fijados para la legislación ordinaria; declaratoria de inconstitucionalidad que se hace retroactiva a la fecha de entrada en vigencia, es decir, al veintinueve de noviembre de mil novecientos ochenta y cinco; de conformidad con lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 91 la Ley que rige esta Jurisdicción, sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe. En virtud de tal declaratoria de inconstitucionalidad debe quedar vigente el texto dictado por Ley número 5900, del diecinueve de abril de mil novecientos setenta y seis, y que entró en vigencia el ocho de mayo de mil novecientos setenta y seis, el cual dice:

"El Instituto dictará las normas de desarrollo relativas a las materias a que se refiere el artículo 21 de esta Ley. Podrá además, confeccionar los planes reguladores y delimitar los distritos urbanos y demás áreas sujetas a control urbanístico, en tanto las municipalidades no hubieren promulgado en la respectiva materia, o parte de ella, sus propias disposiciones locales con ajuste a esta ley.

Los preceptos y reglamentos que dicte el Instituto regirán en los territorios jurisdiccionales o en la parte de ellos que las normas señalen, a partir de su publicación en el Diario Oficial".

De todo lo señalado, queda claro que la competencia del INVU en materia urbanística, en primer término se dirige a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, instrumento a través del cual, se fijan las políticas generales sobre el crecimiento y desarrollo de las áreas urbanas, y que es elaborado por la Dirección de Urbanismo y es propuesto por la Junta Directiva del Instituto; y en segundo lugar, como competencia residual, la facultad de dictar las normas urbanísticas -reglamentos y planes reguladores- en ausencia de normas urbanísticas dictadas por las

respectivas municipalidades. Lo anterior encuentra su fundamento en el hecho de que negarle esta competencia a esta institución autónoma, implica crear un vacío en el ordenamiento jurídico que provoca un serio perjuicio en la seguridad jurídica nacional. Es el artículo 21 de la citada ley, la que define los reglamentos que el INVU puede dictar en materia urbanística, siempre en ausencia de los dictados por los gobiernos locales; éstos son:

- "1.) El de Zonificación, para usos de la tierra;
- 2.) El de Fraccionamiento y Urbanización, sobre división y habilitación urbana de terrenos;
- 3.) El de Mapa Oficial, que ha de tratar de la provisión y conservación de los espacios para vías públicas y aéreas comunales;
- 4.) El de Renovación Urbana, relativo al mejoramiento o rehabilitación de áreas en proceso o en estado de deterioro; y
- 5.) El de Construcciones, en lo que concierne a las obras de edificación".

III. DEL REGLAMENTO DE CONSTRUCCIONES DICTADO POR EL INVU. En atención a lo anterior, puede concluirse que el Reglamento de Construcciones impugnado, fue dictado dentro de la competencia otorgada al Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo -como institución autónoma creada para "planear el desarrollo y el crecimiento de las ciudades y de los otros centros menores, con el fin de promover el mejor uso de la tierra, localizar el área pública para servicios comunales, establecer sistemas funcionales de calles y formular planes de inversión en obras de uso público, para satisfacer las necesidades consiguientes" (inciso b.) del artículo 4 de la Ley Orgánica del INVU, número 1788 de veinticinco de agosto de mil novecientos cincuenta y cuatro y sus reformas)-, para dictar normas de carácter general y eminentemente supletoria que tiene encomendada en materia de planificación urbana, es decir, en ausencia de normativa dictada al efecto por las respectivas municipalidades, de conformidad con lo dispuesto en el Transitorio II de la Ley de Planificación Urbana número 4240. En razón de lo anterior es que este Reglamento resulta jurídicamente válido y de aplicación, únicamente en el tanto esta normativa haya sido aprobada expresamente por la Municipalidad, mediante el procedimiento establecido al efecto en el artículo 17 de la citada Ley, y no exista un reglamento con este contenido dictado por el respectivo gobierno municipal.

IV. Efectivamente el Reglamento de Construcciones impone limitaciones al derecho de propiedad y a la libertad de comercio en las secciones impugnadas, pero dicho reglamento resulta conforme a los lineamientos dados por la Ley de Planificación

Urbana, número 4240, de quince de noviembre de mil novecientos sesenta y ocho, y sus reformas, que fue aprobada mediante votación calificada, en la que se remite al reglamento para la determinación de "las reglas locales que interesen a la seguridad, salubridad y ornato de las estructuras o edificaciones, sin detrimento de las pertinentes de esta ley y de las demás vigentes o aplicables a este ramo", según se especifica en el artículo 56, y faculta a las municipalidades a no permitir obras de construcción:

"1.) Cuando ellas no guarden conformidad por razones de uso, ubicación, retiros, coberturas y demás condiciones de la zonificación;" (Artículo 58 inciso primero de la misma ley.).

De esta manera, si la municipalidad no puede otorgar un permiso de construcción contrario al uso y destino dado por el Plan Regulador de la Zona, tampoco podrá otorgar patente para variar el destino dado por el Plan Regulador a esa zona determinada. Sin embargo el Reglamento de Construcciones otorga una posibilidad al administrado, de manera tal que facilita que el cambio de destino pueda realizarse, de conformidad con los procedimientos establecidos en la normativa impugnada; siempre y cuando se cuente con la anuencia de los vecinos y de la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo -artículo IV.6.5.-, y se sujete el otorgamiento de un permiso municipal al cumplimiento de una serie de requisitos, lo cual no conlleva a la violación de algún derecho fundamental, por cuanto ha indicado esta Sala en reiteradas ocasiones, la libertad de comercio no es un derecho ilimitado:

"I. Alega el accionante que las normas impugnadas resultan contrarias a las disposiciones constitucionales, específicamente el artículo 46, por cuanto es prohibido cualquier acto que amenace o restrinja la libertad de comercio, aunque fuere originado en una ley. De este modo, se crea un haz intangible de libertades y atributos del empresario para el manejo de su negocio o actividad comercial, y prohíbe al legislador dar potestades a la Administración, que sean incompatibles con un núcleo irreductible de derechos y facultades del ciudadano, cuando quiera emprender o trabajar en una determinada actividad, núcleo que no sólo debe existir o darse, sino que, a su vez, no puede ser disminuido so pena de que produzca la cesación o inexistencia de dicha garantía constitucional. Además, las normas impugnadas restringen, de alguna manera la propiedad privada, siendo que tales no fueron aprobadas mediante votación calificada, como se comprueba con vista del expediente legislativo correspondiente. Sin embargo, como lo ha expresado esta Sala en reiteradas ocasiones, la libertad empresarial no es absoluta ni ilimitada, y tal garantía debe someterse a las regulaciones legales que necesariamente deben

cumplirse previamente, máxime cuando, como en el presente caso, existe normativa al respecto -precisamente la que está siendo impugnada en esta acción de inconstitucionalidad- que impone una carga tributaria para colaborar con los gastos públicos tal como lo disponen los artículos 20 de la Ley número 6826, 29 y 30 del Reglamento de dicha ley, aquí impugnados; por ello, el cierre de los negocios comerciales dispuesto en ellas no resulta inconstitucional, ya que cualquier persona puede desarrollar su comercio libremente, siempre y cuando reúna los requisitos previamente establecidos por ley, y lo haga cumpliendo con las exigencias establecidas para el comercio de que se trate. (Ver entre otras en este sentido, resolución número 1042-90, de las quince horas veinticinco minutos, del treinta y uno de agosto de mil novecientos noventa y resolución número 611-91, de las catorce horas cinco minutos del veintidós de marzo de mil novecientos noventa y uno.)...

...V. CONCLUSIONES. Lo anterior lleva a concluir la constitucionalidad de las normas impugnadas, por cuanto resulta desarrollo de la ley y acorde con las atribuciones que atañen a la institución que la dictó -Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo-, y en tal razón procede el rechazo por el fondo de la acción, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 9 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional."

No encontrando este Tribunal fundamento alguno para variar el criterio expuesto, lo procedente es desestimar la presente acción, con fundamento en los mismos considerandos."

FUENTES CITADAS:

- 1 ARIAS C. Fabio A. límites y limitaciones a la propiedad inmobiliaria. *Revista Ivstitia*: pp. 16-17, San José, enero 1995.
- 2 ARIAS C. Fabio A. límites y limitaciones a la propiedad inmobiliaria. *Revista Ivstitia*: pp. 17-18, San José, enero 1995.
- 3 CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 27^o Edición. Editorial Heliasta. Buenos Aires, 2001. pp. 401.
- 4 FREER HERNÁNDEZ, Grace Patricia. Análisis Doctrinal de las Servidumbres Aéreas, Aire, Luces y Vistas. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Derecho. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica, Facultad de Derecho, 1987. pp. 38-39, 73-77.
- 5 Ley Número 5150. Costa Rica, 14 de mayo de 1973.
- 6 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 10466-2000, de las diez horas con diecisiete minutos del veinticuatro de noviembre de dos mil.
- 7 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 4878-2002, de las catorce horas con cincuenta y tres minutos del veintidós de mayo de dos mil dos.
- 8 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 3860-2004, de las quince horas con cuarenta y tres minutos del veinte de abril de dos mil cuatro.
- 9 SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución No. 4926-2003, de las quince horas con veintiseis minutos del cuatro de junio de dos mil tres.