

## Sala Constitucional

Resolución Nº 13166 - 2024

**Fecha de la Resolución:** 15 de Mayo del 2024 a las 09:30

**Expediente:** 23-016388-0007-CO

**Redactado por:** Anamari Garro Vargas

**Clase de asunto:** Acción de inconstitucionalidad

**Control constitucional:** Sentencia desestimatoria

**Analizado por:** SALA CONSTITUCIONAL

Sentencia con nota separada

**Sentencia con datos protegidos, de conformidad con la normativa vigente**

---

### **Contenido de Interés:**

**Temas Estratégicos:** Constitución Política

**Tipo de contenido:** Voto de mayoría

**Rama del Derecho:** 3. ASUNTOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

**Tema:** MUNICIPALIDAD.

**Subtemas:**

- NO APLICA.

### **MUNICIPALIDAD. PLAN REGULADOR DEL CANTÓN DE BELÉN**

Expediente: 23-016388-0007-CO

Sentencia: 013166-24 del 15 de mayo del 2024

Tipo de asunto: Acción de inconstitucionalidad

Norma impugnada: Reglamento de Plan Regulador para el cantón de Belén y Artículo 2 del Reglamento de Zonificación y Plan Vial.

Parte dispositiva: Se declara sin lugar la acción contra el artículo 2 del Reglamento de Zonificación y Plan Vial del Plan Regulador para el Cantón de Belén, siempre y cuando se interprete que su aplicación no contravenga los criterios técnicos específicos que desaconsejan la autorización prevista, ni desconozca normas de igual o mayor jerarquía que establezcan otro tipo de limitaciones que tutelen el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. El magistrado Cruz Castro da razones diferentes respecto a los intereses difusos. Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial. Notifíquese.-

### **TEMAS ANALIZADOS**

**SOBRE LOS PLANES REGULADORES COMO MECANISMOS LEGÍTIMOS QUE ASPIRAN AL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE**

**SOBRE LA PRESUNTA LESIÓN AL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN**

**SOBRE LA ADUCIDA LESIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IRRETROACTIVIDAD Y OTROS**

**SOBRE LA LESIÓN A LOS PRINCIPIOS DE PROTECCIÓN MEDIO AMBIENTAL**

“...Tomando en cuenta todos los factores examinados, **concluye este Tribunal** que la disposición impugnada no es por sí misma inconstitucional, pues no es una desaplicación automática de las zonificaciones establecidas en el plan regulador, sino que es una autorización excepcional para solucionar los supuestos de propiedades que están incluidas dentro de dos zonas diversas. Al respecto, la Sala hace suyas las conclusiones de la PGR en el sentido de que la disposición impugnada no es un mecanismo para modificar el plan regulador y su zonificación, sino que se trata de un instrumento técnico para adaptar y aplicar el plan regulador en casos específicos y excepcionales en los que una propiedad quede afectada por las limitaciones de dos o más zonas de uso distintas, procurando equilibrar el interés público que se persigue con la planificación urbana y las afectaciones que ésta pueda generar en otros derechos fundamentales. Por lo tanto, lejos de lesionar los principios de equidad, razonabilidad y proporcionalidad, la norma ofrece una solución estas situaciones excepcionales en las que un mismo inmueble está afectado por dos zonificaciones diversas con la eventual imposibilidad de conciliar el uso para sacar algún beneficio de la propiedad privada, y se produzca un vaciamiento de ese derecho, lo que, como ya se examinó *supra*, sería inconstitucional por violación al art. 45 de la Constitución Política.

No obstante, en atención a los principios constitucionales de protección al medio ambiente, las explicaciones realizadas por las autoridades informantes y por seguridad jurídica, considera esta Sala que sí procede realizar una interpretación conforme en la

línea de que la aplicación de la disposición impugnada por parte de las autoridades municipales no debe contrariar los criterios técnicos específicos que desaconsejen su autorización, ni desconocer normas de otra naturaleza y rango que impidan el desarrollo de construcciones o establezcan otros tipos de limitaciones que se hayan impuesto con el propósito de tutelar el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, por ejemplo, la Ley de Construcciones, Ley Forestal o la Ley de Aguas.

Lo anterior nuevamente a la luz de lo dispuesto en los arts. 21 y 50 constitucionales, de los cuales se ha derivado el principio precautorio que obliga a las administraciones públicas, incluida la municipal, a prevenir, anticipar y, si es preciso, rechazar autorizaciones a actividades o conductas que puedan amenazar o lesionar la salud de los munícipes o comprometer la integridad del medio ambiente.

Por lo tanto, esta Sala declara sin lugar la acción siempre y cuando se interprete que su aplicación no contravenga los criterios técnicos específicos que desaconsejan la autorización prevista, ni desconozca normas de igual o mayor jerarquía que establezcan otro tipo de limitaciones que tutelen el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado...” CO06/24

... **Ver menos**

### **Sentencias Relacionadas**

---

#### **Contenido de Interés:**

**Tipo de contenido:** Voto de mayoría

**Rama del Derecho:** 6. LEY DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL ANOTADA CON JURISPRUDENCIA

**Tema:** 075- Asunto previo en vía judicial o administrativa pendiente de resolución

**Subtemas:**

- NO APLICA.

**ARTÍCULO 75 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.** “...En el presente asunto, la parte accionante aduce su legitimación por vía del control abstracto de constitucionalidad e invoca la defensa de intereses difusos, pues acude ante este Tribunal en resguardo del derecho a un ambiente sano y equilibrado, toda vez que la disposición normativa impugnada ¿según su criterio? es susceptible de ocasionar un daño al medio ambiente por provocar una supuesta degradación en zonas verdes y en zonas de protección. Por consiguiente, tal circunstancia configura a favor de la parte gestionante una legitimación directa para la interposición del presente proceso por invocar la defensa de intereses que atañen a la colectividad nacional en su conjunto. En consecuencia, resulta admisible el conocimiento y resolución de la presente acción de inconstitucionalidad por vía del control abstracto...” CO06/24

... **Ver menos**

---

#### **Contenido de Interés:**

**Tipo de contenido:** Voto de mayoría

**Rama del Derecho:** 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA CON JURISPRUDENCIA

**Tema:** 169- Gobierno municipal

**Subtemas:**

- NO APLICA.

**ARTÍCULO 169 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.** “Al respecto, se hace preciso insistir que, según su propia definición, el plan regulador es el instrumento de planificación local que delimita en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas. Ya se examinó *supra* que la competencia reconocida a favor de las corporaciones municipales para dictar planes reguladores se deriva de lo dispuesto en los arts. 169 de la Constitución y 15 de la LPU. Este numeral en concreto reconoce la potestad municipal de “implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos”...” CO06/24

... **Ver menos**

---

#### **Contenido de Interés:**

**Tipo de contenido:** Voto de mayoría

**Rama del Derecho:** 1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA CON JURISPRUDENCIA

**Tema:** 068- Prohibición de discriminación en materia laboral

**Subtemas:**

- NO APLICA.

**ARTÍCULO 68 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA.** “...Es claro para este Tribunal que el derecho urbanístico tiene una importante e inescindible relación con la protección al medio ambiente, en el sentido de que a través de los planes regulares se imponen ciertas limitaciones a la propiedad privada en aras del interés y beneficio general, de manera que la planificación y el desarrollo de las ciudades garanticen un equilibrio ecológico y espacios libres de contaminación, así como también la protección de los recursos naturales. Lo anterior con el fin de que por la extensión de los espacios empleados por el ser humano no se agoten los recursos que dan soporte a la existencia humana digna ¿espacios verdes de esparcimiento, deporte, ocio, protección de las bellezas naturales, zonas de amortiguamiento, espacios de contención del ruido y la reducción de la contaminación atmosférica, protección

de la contaminación de aguas subterráneas, protección de fuentes de agua para garantizar el derecho humano, básico e irrenunciable de acceso al agua potable, etc.?. Además, esos instrumentos buscan la protección de la población ante eventuales desastres naturales ?evitar construcciones en zonas de fragilidad por fallas sísmicas o el respeto de ciertos márgenes con relación a diversos cuerpos de agua, concentración de construcciones, etc.?. Justamente, en aras del desarrollo sostenible, los planes reguladores junto con los reglamentos de zonificación son una herramienta clave, y son muy importantes para la garantía de múltiples derechos fundamentales ?protección de los recursos naturales, derecho a la vida, derecho a la salud, derecho de acceso al agua potable?. Al respecto, recuérdese, por ejemplo que el art. 69 de nuestra Constitución hace referencia a "asegurar la explotación racional de la tierra" lo que es una manifestación expresa de la necesidad de garantizar el uso racional de los terrenos para dar sustento al resto de derechos indicados..." CO06/24

... Ver menos

---

### **Contenido de Interés:**

**Tipo de contenido:** Nota separada

**Rama del Derecho:** 3. ASUNTOS DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

**Tema:** JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL

**Subtemas:**

- NO APLICA.

**RAZONES DIFERENTES DEL MAGISTRADO CRUZ CASTRO.** Estimo que una cualidad del interés difuso consiste precisamente, en que su afectación es general ?esto es, incide en toda una población o en amplios sectores de ella? dentro de un contexto, donde no se precisa que los sujetos perjudicados se conozcan entre sí (incluso podrían carecer de nexo o relaciones jurídicas entre ellos), pero sí se requiere de la presencia de una misma situación de daño o peligro a un bien constitucional que, por igual y sin necesidad de individualización alguna, comprende y aglomera a toda una sociedad en abstracto. Su defensa tiene como finalidad satisfacer una necesidad de la sociedad como tal, por ello, es trascendente a la de un ser humano individual o colectivamente considerado. En sentencia nro. 2019-17397 de las 12:54 horas del 11 de setiembre de 2019, este Tribunal reiteró lo siguiente:

*"(...) En segundo lugar, se prevé la posibilidad de acudir en defensa de "intereses difusos"; este concepto, cuyo contenido ha ido siendo delineado paulatinamente por parte de la Sala, podría ser resumido en los términos empleados en la sentencia de este tribunal número 3750-93, de las quince horas del treinta de julio de mil novecientos noventa y tres) "... Los intereses difusos, aunque de difícil definición y más difícil identificación, no pueden ser en nuestra ley -como ya lo ha dicho esta Sala los intereses meramente colectivos; ni tan difusos que su titularidad se confunda con la de la comunidad nacional como un todo, ni tan concretos que frente a ellos resulten identificados o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos, sino de los corporativos que atañen a una comunidad en su conjunto. Se trata entonces de intereses individuales, pero a la vez, diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés y, por ende reciben un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos que se encuentran en determinadas circunstancias y, a la vez, de cada una de ellas. Es decir, los intereses difusos participan de una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos -por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter".*

*En síntesis, los intereses difusos son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. El interés, en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (difuso) entre una pluralidad no identificada de sujetos. En estos casos, claro, la impugnación que el miembro de uno de estos sectores podría efectuar amparado en el párrafo 2° del artículo 75, deberá estar referida necesariamente a disposiciones que lo afecten en cuanto tal. Esta Sala ha enumerado diversos derechos a los que les ha dado el calificativo de "difusos", tales como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país y del buen manejo del gasto público, entre otros. Al respecto deben ser efectuadas dos precisiones: por un lado, los referidos bienes trascienden la esfera tradicionalmente reconocida a los intereses difusos, ya que se refieren en principio a aspectos que afectan a la colectividad nacional y no a grupos particulares de ésta; un daño ambiental no afecta apenas a los vecinos de una región o a los consumidores de un producto, sino que lesiona o pone en grave riesgo el patrimonio natural de todo el país e incluso de la Humanidad; del mismo modo, la defensa del buen manejo que se haga de los fondos públicos autorizados en el Presupuesto de la República es un interés de todos los habitantes de Costa Rica, no tan solo de un grupo cualquiera de ellos. Por otra parte, la enumeración que ha hecho la Sala Constitucional no pasa de una simple descripción propia de su obligación -como órgano jurisdiccional- de limitarse a conocer de los casos que le son sometidos, sin que pueda de ninguna manera llegar a entenderse que solo pueden ser considerados derechos difusos aquellos que la Sala expresamente haya reconocido como tales; lo anterior implicaría dar un vuelco indeseable en los alcances del Estado de Derecho, y de su correlativo "Estado de derechos", que -como en el caso del modelo costarricense- parte de la premisa de que lo que debe ser expreso son los límites a las libertades, ya que éstas subyacen a la misma condición humana y no requieren por ende de reconocimiento oficial. Finalmente, cuando el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional habla de intereses "que atañen a la colectividad en su conjunto", se refiere a los bienes jurídicos explicados en las líneas anteriores, es decir, aquellos cuya titularidad reposa en los mismos detentadores de la soberanía, en cada uno de los habitantes de la República.*

*No se trata por ende de que cualquier persona pueda acudir a la Sala Constitucional en tutela de cualesquiera intereses (acción popular), sino que todo individuo puede actuar en defensa de aquellos bienes que afectan a toda la colectividad nacional, sin que tampoco en este campo sea válido ensayar cualquier intento de enumeración taxativa" (véase la sentencia No. 2007- 01145)."*

En consonancia con lo expuesto y sostenido por este Tribunal en su jurisprudencia, se trata entonces de **intereses individuales**,

pero a la vez, **diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés** y, por ende, reciben un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos que se encuentran en determinadas circunstancias y, a la vez, de cada una de ellas. Tal criterio fue expresado por el magistrado Rueda a partir de la sentencia n.º 2021-2185 de las 12:51 horas del 3 de febrero de 2021. A diferencia de la Mayoría de este Tribunal, consideramos que algunos de estos intereses pueden estar plasmados en un caso particular en concreto, sin perder por ello su condición de interés difuso, tal como ocurre con la protección al ambiente, cuyo impacto afecta a una persona y a todos en general; y puede ser individualizada tal afectación en una situación en particular, como por ejemplo, la construcción de una fábrica en un sector vecino determinado, sin los estudios ambientales respectivos, cuyos efectos negativos incidan en la capa de ozono del planeta. Indudablemente el resultado de un reclamo o proceso que pueda plantear un vecino contra esa fábrica, no solo incidirá en sus intereses propios, sino también en el resto de la colectividad. Por ello, constituye un interés difuso; y, sin embargo, también es objeto de una situación particular individualizada. Ahora bien, ello no quiere decir, en modo alguno, que en toda situación invocada se pueda alegar la existencia de un interés difuso, aunque este pueda ser objeto de una situación particular. Recordemos que, para que un interés sea considerado "difuso", no solo debe afectar una colectividad, sino también debe difundirse, difuminarse, en esa colectividad. Si no produce tal efecto, no puede ser considerado un interés difuso. En este caso, tal como refiere la Mayoría, la normativa es impugnada en resguardo del derecho a un ambiente sano y equilibrado, materia que ha sido reconocida por este Tribunal como un interés difuso. Por el motivo expuesto, coincido con la Mayoría en admitir esta acción; empero, con la fundamentación expuesta. CO06/24

... Ver menos

## Texto de la Resolución

□□□□□□□□□□□□□□□□

Exp: 23-016388-0007-CO

Res. Nº 2024013166

**SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas treinta minutos del quince de mayo de dos mil veinticuatro .**

Acción de inconstitucionalidad interpuesta por [Nombre 001] Y [Nombre 002], para que se declare inconstitucional el **artículo 2 del Reglamento de Zonificación y Plan Vial del Plan Regulador para el cantón de Belén**. Intervinieron en esta acción la **Procuraduría General de la República, la Municipalidad de Belén y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo**.

### RESULTANDO:

1.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala el **11 de julio de 2023**, los accionantes interpusieron acción de inconstitucionalidad para que se declare inconstitucional el **art. 2 del Reglamento de Zonificación y Plan Vial del Plan Regulador para el cantón de Belén** en cuanto establece que "Cuando un lote o finca quede dividido por un límite entre zonas, las regulaciones de cualquiera de ellas podrá extenderse a parte del lote o finca, hasta una distancia máxima de 100,00 metros de dicho límite". Lo cual, en criterio de los accionantes, denigra o degrada la protección sobre zonas verdes y zonas de protección. Consideran que se permite desregular ambientalmente zonas verdes y zonas de protección si en una finca, terreno o lote confluyen dos tipos de zonas diferentes. Esto es un debilitamiento a los límites ambientales, contra la naturaleza y el ser humano.

### Los principios constitucionales que se alegan infringidos:

**Principio precautorio o de evitación prudente**, porque sin un sustento técnico o científico se permite el cambio de regulaciones o desregulaciones ambientales sobre zonas frágiles o no que pueden dañar el ambiente.

**Principio de desarrollo sostenible**, ya que la norma accionada desfavorece al ser humano y a la misma naturaleza al romper el balance normativo y natural que debe existir en las poblaciones humanas y el medio ambiente o la naturaleza.

**Indubio Pro-Natura**, pues la norma recurrida es completamente contraria al principio pro-natura, al cambiar zonas dentro del desarrollo territorial sin que exista un estudio técnico previo.

**Principio de protección al medio ambiente**, el cual se lesiona al hacer cambio de zonas de desarrollo urbano beneficiando únicamente la economía del solicitante o desarrollador sin considerar el medio ambiente, al carecer de "estudios técnicos", pues este debe aplicarse cuando haya peligro de daño grave o irreversible en el ambiente.

**Principio de prevención del riesgo ambiental**, ya que la norma accionada permite o no previene posibles daños o afectaciones del ambiente que podrían resultar irreversibles.

**Principio de vinculación a la ciencia y la técnica**, en tanto la norma citada vino a reformar el plan regulador que llevaba un riguroso estudio técnico, científico y sometido a la aprobación de varias instituciones, sin tener la reforma tácita un estudio técnico científico que lo sustentara.

**Principio de legalidad**, por cuanto un reglamento al Plan Urbano de Belén se insubordina al mismo plan regulador introduciéndole una reforma tácita. **Principio de jerarquía de las normas**, ya que los arts. 1, 2 y 8 del Código Civil, el art. 6 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP) y la Constitución Política no les da atribuciones a las municipalidades para variar por sí mismas el plan regulador.

**Principio de actos propios**, en virtud de que la administración municipal de Belén –mediante la norma accionada– ha suprimido por su propia acción los actos que ha emitido, que confieren derechos subjetivos a los particulares, ya que viene a reformar o eliminar las zonas protegidas en el propio plan regulador.

**Principio de irretroactividad e intangibilidad de los actos propios**, pues la Administración Municipal de Belén vino a anular de oficio el acto administrativo favorable establecido en el Plan Regulador de Belén en que establecía taxativamente la zonificación

que es una declaración de derechos para el administrado.

**Obligación de realizar una consulta popular**, debido a que no existió consulta para reformar el plan regulador mediante un reglamento.

**Principio de participación ciudadana**, puesto que no se tuvo una apertura total a la ciudadanía para consultar la reforma tática al plan regulador, ni se consultó con la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA).

**Principio de justicia social**, dado que la citada norma incumple con las exigencias fundamentales de equidad, proporcionalidad y razonabilidad que debe imperar en las normas y actos públicos, que al autorizar un desarrollo anulando zonas verdes y/o zonas protegidas, al ser el medio ambiente un bien común de la sociedad, se le está arrebatando el derecho al resto de disponer de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

Solicitan que se declare con lugar la acción de inconstitucionalidad.

**2.-** Por escritos recibidos en la Secretaría de la Sala en fechas **19 y 20 de julio de 2023** se apersonaron al proceso las siguientes personas: [Nombre 044], cédula de identidad n.º5-148-678, vecino de La Aurora de Heredia; [Nombre 039], cédula de identidad n.º1-1535-0773, vecina de San Antonio de Belén y [Nombre 040], cédula de identidad n.º1-600-540, vecino de Vásquez de Coronado. Solicitan ser admitidos como coadyuvantes.

**3.-** Mediante resolución de las 12:35 hrs. del **21 de julio de 2023** la Presidencia de la Sala realizó una prevención a los accionantes en el siguiente sentido:

*“Se previene a los accionantes [Nombre 001] Y [Nombre 002] que, dentro de tercero día, contado a partir del siguiente a la notificación de esta resolución y bajo apercibimiento de denegarle el trámite a la acción en caso de incumplimiento, deberán: indicar y justificar el supuesto del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional en que basan su legitimación para acudir a este proceso, así como identificar cuál normativa reformada originó el artículo 2 aquí impugnado y que se indica cumplía anteriormente con el estudio técnico respectivo, a diferencia del actual plan regulador”.*

**4.-** El **24 de julio de 2023** se apersonó al proceso [Nombre 036], cédula de identidad n.º2-726-331, vecina de Belén y solicita ser admitida como coadyuvante de esta acción.

**5.-** El **24 de julio de 2023** los accionantes procedieron a dar cumplimiento a la prevención realizada por la Presidencia de esta Sala. En relación con la legitimación argumentaron lo siguiente:

*“D.Por la naturaleza del asunto no existe una lesión individual, ya que el reglamento que contiene la norma impugnada es de acatamiento colectivo para los habitantes del cantón de Belén de Heredia como lo indica el mismo reglamento que contiene la norma impugnada.*

*E. Los accionantes forman parte del colectivo Kañik (Bosque en lengua Bribri) que es colectivo popular integrado por personas de la sociedad que defienden los intereses colectivos y difusos en materia ambiental. Además de ser defensores de derechos humanos en materia ambiental, de acuerdo con las normas y jurisprudencia convencional y constitucional citadas en la Acción, tienen la capacidad jurídica para accionar en esta materia para defender derechos humanos en materia ambiental”.*

En lo relativo a la identificación del objeto de esta acción de inconstitucionalidad, afirmaron lo siguiente:

*“Al respecto se indica que el Reglamento que contiene el artículo 2 accionado no se deriva de otro reglamento en igualdad jerárquica anterior, sino que este es consecuencia del Plan Regulador Municipal y vino a reglamentar tal Plan Regulador, o sea es la norma procesal del Plan Regulador, que es su norma superior o sustantiva”.*

**6.-** Mediante resolución de las 16:39 hrs. de **26 de julio de 2023** se dio curso a la acción de inconstitucionalidad y se confirió audiencia a la **Procuraduría General de la República (PGR), al alcalde y al presidente del Concejo, ambos de la Municipalidad de Belén**. En relación con la legitimación, se resolvió lo siguiente: “La legitimación a los accionantes proviene de la existencia de un interés difuso, por tratarse de la protección del ambiente”.

**7.-** El **31 de julio de 2023** se apersonó al proceso [Nombre 003], cédula de identidad n.º[Valor 001], vecina de Belén y solicitó ser admitida como coadyuvante.

**8.-** El **2 de agosto de 2023** se presentaron el señor [Nombre 004], cédula de identidad n.º[Valor 002], vecino de San Antonio de Belén; [Nombre 005], cédula de identidad n.º[Valor 003]; [Nombre 006], cédula de identidad n.º[Valor 004]; [Nombre 007], cédula de identidad n.º[Valor 005], vecino de San Antonio de Belén; [Nombre 008], cédula de identidad n.º[Valor 006], vecino de San Antonio de Belén; solicitaron ser tenidos como coadyuvantes en este proceso.

**9.-** En fecha **7 de agosto de 2023** se adjuntó memorial con la solicitud de coadyuvancia de las siguientes personas: [Nombre 009], cédula de identidad n.º[Valor 007]; [Nombre 010], cédula de identidad n.º[Valor 008]; [Nombre 011], cédula de identidad n.º[Valor 009]; [Nombre 012], cédula de identidad n.º[Valor 010]; [Nombre 013], cédula de identidad n.º[Valor 011]; [Nombre 014], cédula de identidad n.º[Valor 012]; [Nombre 015], cédula de identidad n.º[Valor 013]; [Nombre 016], cédula de identidad n.º[Valor 014]; [Nombre 017], cédula de identidad n.º[Valor 015]; [Nombre 018] cédula de identidad n.º[Valor 016]; [Nombre 019], cédula de identidad n.º[Valor 017]; [Nombre 020], cédula de identidad n.º[Valor 018]; [Nombre 021], cédula de identidad n.º[Valor 019]; [Nombre 022], cédula de identidad n.º[Valor 020]; [Nombre 023], cédula de identidad n.º[Valor 021]; [Nombre 024], cédula de identidad n.º[Valor 022]; [Nombre 025], cédula de identidad n.º[Valor 023]; [Nombre 026], cédula de identidad n.º[Valor 024]; [Nombre 027], cédula de identidad n.º[Valor 025]; [Nombre 028], cédula de identidad n.º[Valor 026]; [Nombre 029], cédula de identidad [Valor 027]; [Nombre 030], cédula de identidad n.º[Valor 028]; [Nombre 031], cédula de identidad n.º[Valor 029]; [Nombre 032], cédula de identidad n.º[Valor 030] y [Nombre 033], número de identificación n.º[Valor 031]. Todos solicitaron ser admitidos como coadyuvantes.

**10.-** Los edictos a los que se refiere el párrafo segundo del art. 81 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (LJC) fueron publicados en los números 138, 139 y 140 del Boletín Judicial de los días **31 de julio, 1º y 3 de agosto de 2023**.

11.- Por escrito recibido en la Secretaría de la Sala el 15 de agosto de 2023 contestó la audiencia **IVÁN VINICIO VINCENTI ROJAS**, en su condición de **PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA**.

En relación con la **legitimación**, se informa lo siguiente:

*“En reiteradas ocasiones, la Sala Constitucional ha reconocido la posibilidad de plantear una acción de inconstitucionalidad directamente, sin necesidad de acreditar la existencia de un asunto previo, cuando se pretenda de la defensa del derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado (votos nos. 6322-2003, 16937-2011, 18360-2017, 17397-2019, 22735-2020, entre muchos otros). Y, por esa razón, la Procuraduría estima que, al perseguirse la defensa de intereses difusos, los accionantes se encuentran legitimados para presentar esta acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 75 párrafo segundo de la Ley de la Jurisdicción Constitucional (no. 7135 de 11 de octubre de 1989)”.*

En cuanto a la **delimitación del objeto de la acción de inconstitucionalidad** se aclara que la norma impugnada no es una disposición de un reglamento aparte e independiente del plan regulador de Belén, sino que forma parte del Reglamento de Zonificación de ese plan regulador. El Concejo Municipal de Belén, en sesión n.º73-96 de 17 de diciembre 1996 acordó lo siguiente:

*“Por unanimidad y en firme, aprobar el Plan Regulador para el cantón de Belén, de la provincia de Heredia, en virtud de haber cumplido con los requisitos señalados en el artículo 17 de la ley de Planificación Urbana número 4240 y en adopción acordada por el Concejo Municipal en sesión extraordinaria 48-96 y aprobado por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo; en sesión ordinaria número 4657.”*

El acuerdo del Concejo, junto con el plan aprobado, fue publicado en el Alcance n.º4 a La Gaceta n.º19 de 28 de enero de 1997. La publicación incluye el texto del plan regulador que contiene una descripción de la política de desarrollo urbano y los objetivos del plan regulador y su reglamentación. Esa reglamentación engloba el reglamento de zonificación y el plan vial y, justamente, dentro del reglamento de zonificación se encuentra el art. 2º cuestionado. **El texto de esa norma no ha sido modificado, por lo que, la frase impugnada ha formado parte del plan regulador de Belén desde su emisión.** En consecuencia, queda claro que no se trata de una modificación del plan regulador ni de una reforma tácita de ese instrumento, como lo señalan los accionantes. En razón de lo anterior, alega que no es necesario entrar a analizar los reclamos referidos a que la norma impugnada reformó tácitamente el plan regulador sin ajustarse al procedimiento establecido al efecto, ni las violaciones alegadas a los principios de legalidad, de jerarquía de las normas, intangibilidad de los actos propios, consulta popular y participación ciudadana, pues realmente no existe la situación fáctica que supuestamente generó esas violaciones.

Lo que sí debe analizarse es si la disposición establece un mecanismo que habilite al municipio a reformar o modificar la zonificación del plan regulador mediante un procedimiento distinto al fijado en el art. 17 de la Ley de Planificación Urbana (LPU) y a los parámetros de constitucionalidad. El art. 2 del reglamento de zonificación del plan regulador de Belén establece las zonas de uso de suelo en las que se divide el cantón y, a partir del art. 4, se regulan los usos permitidos, los usos prohibidos, áreas y frentes mínimos, retiros, cobertura, altura de edificaciones, densidad y demás requisitos de las construcciones que se exigen en cada zona específica. Tal y como lo dispone la LPU, la zonificación es la división de una circunscripción territorial en zonas de uso (art. 1º) y el reglamento de zonificación establece esa división y determina las condiciones y requisitos que deben cumplir los inmuebles, construcciones y actividades a desarrollar en cada una de las zonas fijadas. (art. 24). La determinación de esas áreas obedece a aspectos técnicos y a las condiciones físicas del territorio, por lo cual, es entendible que la zonificación no se ajuste a los linderos de los inmuebles o, en otras palabras, que no se ajuste a la división catastral de los terrenos. De ahí que es posible que existan propiedades privadas que queden comprendidas dentro de dos o más zonas de uso, es decir, que haya propiedades que no queden ubicadas dentro de una sola zona y, por ello, queden divididas y sujetas a limitaciones de uso distintas. Lo anterior, en criterio de la PGR, podría suponer una grave afectación al derecho de propiedad privada y sus atributos, pues la circunstancia de que un inmueble quede sujeto a las limitaciones y condiciones de más de una zona, podría significar la inutilización del inmueble. La frase impugnada por los accionantes establece que cuando un lote o finca quede dividido por un límite entre zonas, las regulaciones de cualquiera de ellas podrán extenderse a parte del lote o finca, hasta una distancia máxima de 100,00 metros de dicho límite. Eso quiere decir que cuando se presente la situación antes descrita, el propietario puede solicitar –y la Municipalidad, autorizar– que una de las zonas en las que se ubica su propiedad se extienda hasta por cien metros sobre la otra, o sea, que el límite entre las zonas se traslade o extienda con el fin de que los condicionamientos de una de ellas se apliquen a un área mayor del inmueble. Esa disposición no es propia y exclusiva del plan regulador de Belén, sino que puede encontrarse, en términos muy similares, en otros planes reguladores. Por ejemplo, en los planes reguladores de Liberia (Gaceta n.º200 de 17 de octubre de 2002, art. 2), Alajuela (Gaceta n.º182 de 17 de setiembre de 2004, art. 28), Curridabat (Gaceta n.º215 de 13 de noviembre de 1990, art. 11), San Isidro del General (Gaceta n.º81 de 28 de abril de 1998, art. 3), Mora (Gaceta n.º173 de 10 de setiembre de 2001, art. 2), Moravia (Gaceta n.º162 de 24 de agosto de 2000, art. 2), Santa Ana (Gaceta n.º74 de 19 de abril de 1991, art. 2), Escazú (Gaceta n.º23 de 03 de febrero 2005, art. 7.8).

La Procuraduría considera que una disposición como esa no es un mecanismo para modificar el plan regulador y su zonificación, sino que se trata de un instrumento técnico para adaptar y aplicar el plan regulador en casos específicos en los que una propiedad quede afectada por las limitaciones de dos o más zonas de uso distintas. Tómese en cuenta que la propia LPU contempla la posibilidad de que en los reglamentos de zonificación se establezcan ciertas excepciones calificadas:

*“Art. 30.- En uso no conforme, sólo podrá transformarse en otro compatible o concordante con la zonificación. El reglamento precisará las condiciones y requisitos a que deberá sujetarse ese y cualquier otro cambio de uso, lo mismo que la admisión calificada de excepciones o variantes”.*

No debe perderse de vista que los planes reguladores imponen limitaciones a la propiedad privada y que una disposición como la impugnada permite equilibrar el interés público que se persigue con la planificación urbana y las afectaciones que ésta pueda generar en otros derechos fundamentales. De modo que, si se entiende que la disposición impugnada no implica la modificación del plan regulador y su reglamento de zonificación, la municipalidad no debe ajustarse al procedimiento dispuesto para la reforma del

plan regulador cuando autorice la aplicación de la medida allí contemplada. Debe tenerse en cuenta que la medida dispuesta en el art. 2 no está destinada exclusivamente a aplicarse en casos en que confluyan las regulaciones de las zonas de áreas verdes y de protección especial con las de otras zonas, sino que pueden presentarse casos en los que las propiedades se encuentren en otro tipo de zonas, por ejemplo, zona industrial y zona público institucional, zona comercial y zona industrial, zona residencial de baja densidad y zona residencial de media densidad, etc. Pero, claro está, en virtud del ligamen existente entre la planificación urbana y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y en atención del principio de objetivación de la tutela ambiental y del principio de razonabilidad en materia ambiental, debe entenderse que la aplicación de la disposición impugnada no puede ser una decisión antojadiza y arbitraria del gobierno local. Como se dijo, la determinación de la zonificación de un cantón es una decisión técnica, por lo cual, la aplicación de la medida contemplada en el art. 2 del plan regulador debe responder también a un criterio técnico. En ese sentido, nótese que la norma indica lo siguiente:

*“[E]n estos casos se deberán establecer las precauciones que impidan que se presenten conflictos de uso, utilizando áreas verdes en las zonas limítrofes vivienda-industria, debiendo las urbanizaciones ubicar en esa zona las áreas públicas; siempre que se cumplan con las disposiciones del Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones”.*

Debe entenderse que la autorización de la medida no podría resultar contraria a criterios técnicos específicos que desaconsejen su aplicación, ni a normas de otra naturaleza que impidan el desarrollo de construcciones o establezcan otros tipos de limitaciones. A modo de ejemplo, la aplicación de la medida no podría implicar que se desatendan las limitaciones que establecen la Ley Forestal y la Ley de Aguas en cuanto a las áreas de protección de los cuerpos de agua ni que se desconozcan estudios técnicos sobre peligros de deslizamientos u otras condiciones de los terrenos que supongan riesgos para la seguridad y la vida. Asimismo, es necesario tener en cuenta que la decisión de la municipalidad de aplicar la disposición impugnada en cada caso concreto, como conducta administrativa que es, queda sujeta a control y revisión cuando sea impugnada en la vía administrativa o ante la jurisdicción contencioso administrativa.

En consecuencia, la Procuraduría considera que la norma no es inconstitucional, no implica una lesión a los principios ambientales expuestos en la acción, ni desconoce las listas de especies en peligro de extinción citadas por los accionantes.

Como último punto, en virtud de que el plan regulador de Belén fue propuesto y aprobado por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, y dadas las competencias técnicas que ostenta ese Instituto en materia de planificación urbana, la Procuraduría estima conveniente otorgarle audiencia sobre esta acción de inconstitucionalidad.

### **Conclusiones**

La norma impugnada no forma parte de un reglamento aparte e independiente del plan regulador de Belén que lo haya modificado o reformado de manera tácita, sino que es una disposición que forma parte de ese instrumento desde su emisión. De tal modo, no es necesario entrar a analizar los reclamos referidos a que la norma impugnada reformó tácitamente el plan regulador sin ajustarse al procedimiento establecido al efecto, ni las violaciones alegadas a los principios de legalidad, de jerarquía de las normas, intangibilidad de los actos propios, consulta popular y participación ciudadana, pues realmente no existe la situación fáctica que supuestamente generara esas violaciones.

La disposición impugnada está contenida en otros planes reguladores. No es un mecanismo para modificar el plan regulador y su zonificación, sino que se trata de un instrumento técnico para adaptar y aplicar el plan regulador en casos específicos en los que una propiedad quede afectada por las limitaciones de dos o más zonas de uso distintas y permite equilibrar el interés público que se persigue con la planificación urbana y las afectaciones que ésta pueda generar en otros derechos fundamentales.

Si se entiende que la disposición impugnada no implica la modificación del plan regulador y su reglamento de zonificación, la municipalidad no debe ajustarse al procedimiento dispuesto para la reforma del plan regulador cuando autorice la aplicación de la medida allí contemplada.

En virtud del ligamen existente entre la planificación urbana y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y en atención del principio de objetivación de la tutela ambiental y del principio de razonabilidad en materia ambiental, debe entenderse que la aplicación de la disposición impugnada no puede ser una decisión antojadiza y arbitraria del gobierno local. Y, además, la autorización de la medida no podría resultar contraria a criterios técnicos específicos que desaconsejen su aplicación ni a normas de otra naturaleza que impidan el desarrollo de construcciones o establezcan otro tipo de limitaciones que deban acatarse.

La decisión de la municipalidad de aplicar la disposición en cada caso concreto, como conducta administrativa que es, queda sujeta a control y revisión cuando sea impugnada en la vía administrativa o ante la jurisdicción contencioso administrativa.

La norma impugnada no es inconstitucional, no implica una lesión a los principios ambientales expuestos en la acción, ni desconoce las listas de especies en peligro de extinción citadas por los accionantes.

En virtud de que el plan regulador de Belén fue propuesto y aprobado por el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y dadas las competencias técnicas que ostenta ese instituto en materia de planificación urbana, considera conveniente otorgarle audiencia sobre esta acción de inconstitucionalidad.

**12.- El 16 de agosto de 2023** se apersonó al proceso [Nombre 035], cédula de identidad n.º[Valor 032], vecino de Salitrillos de Aserri y solicitó ser tenido como coadyuvante de este proceso.

**13.-** Mediante documento de **23 de agosto de 2023** el accionante manifestó que la PGR no contestó los agravios de inconstitucionalidad y, por lo tanto, solicitó la realización de una vista.

**14.-** Contestan la audiencia **THAIS MARÍA ZUMBADO RAMÍREZ** en su condición de **ALCALDESA MUNICIPAL**, y **MINOR GONZÁLEZ QUESADA** en su calidad de **PRESIDENTE MUNICIPAL, AMBOS DE LA MUNICIPALIDAD DE BELÉN.**

### **Sobre la vigencia del Plan Regulador de Belén**

El Plan Regulador del cantón de Belén fue publicado en el Alcance n.º4 a la Gaceta n.º19 del martes 28 de enero de 1997, previa aprobación por parte del concejo municipal en sesión extraordinaria n.º48-96, una vez cumplido todos los requisitos legales y reglamentarios vigentes en ese momento.

### **Regulación de la zonificación**

En el art. 1 del citado plan regulador se define qué es zonificación y en ese sentido se conceptualiza como aquella división de una circunscripción territorial en zonas de uso, con el fin de lograr un aprovechamiento racional de suelo. Detallan cuáles son las zonas de uso que contempla el art. 2.

### **Sobre el fondo**

Explican que en criterio de los accionantes la norma es inconstitucional porque degrada la protección sobre las áreas verdes y zonas de protección, pues se permite desregular ambientalmente esas zonas, si en una finca, terreno o lote confluyen dos tipos de zonas diferentes.

Al respecto, aclaran lo que dispone el art. 9 del plan regulador en lo relativo a la protección de áreas verdes y los usos permitidos. En virtud de lo anterior, explican que el plan regulador indica que existen áreas verdes de uso público, en tanto que adicionalmente se definen áreas verdes privadas, para las cuales no se puede aplicar de oficio un tratamiento similar a las zonas de áreas verdes públicas, sin que medie la previa declaratoria e indemnización para el propietario del inmueble afectado, ya que operaría una limitación extrema que constituye una cuasi expropiación que conduciría al vaciamiento del derecho de propiedad, garantizado constitucionalmente en el art. 45. Por su parte, la LPU regula lo relativo a las áreas para garantizar a nivel local la seguridad, salubridad y bienestar en general acorde con lo estatuido en los arts. 51 y 52, definiendo los alcances, condiciones y plazo para planificar la adquisición de áreas privadas requeridas por el gobierno local para satisfacer necesidades públicas. De acuerdo con tales disposiciones y en aplicación del principio de jerarquización de las normas, si transcurridos cinco años de la entrada en vigencia del plan regulador (1997-2002), la Municipalidad no ha iniciado los trámites para adquirir esas áreas al uso público, por tratarse de áreas verdes privadas, ante gestión del administrado el propietario podrá ejercer todas las facultades legales y constitucionales de la propiedad privada derivada del art. 45 de la Constitución, dentro de las cuales se encuentra el derecho a edificar y, por lo tanto, podrá gestionar –si a bien lo tiene– permisos de construcción. En ese sentido sobre tales inmuebles privados se podrán tramitar las licencias de construcción que deseen hacer sus titulares y para tales fines deberán cumplir con los requisitos comunes y en esos supuestos podría ser factible que se encuentre en los casos previstos en el transcrito art. 2 del plan regulador que señala lo siguiente: “cuando un lote o finca quede dividido por un límite entre zonas, las regulaciones de cualquiera de ellas podrán extenderse a parte del lote o finca, hasta una distancia máxima de 100,00 metros de dicho límite”. Lo anterior, por cuanto lo dispuesto a partir de la norma local debe ser congruente con lo que dispone la LPU, máxime si se considera que el plan regulador deriva de la norma nacional, según el art. 15 de la LPU.

En otro orden de ideas refieren que el art. 10 del plan regulador contempla el propósito, usos permitidos y usos prohibidos en las “Zonas de Protección”. Al respecto, reconocen que las zonas de protección no están demarcadas, pero eso no significa que al valorar la aplicación del art. 2 cuestionado se vayan a dejar sin efecto otras disposiciones de tutela. Al respecto, informan lo siguiente:

*“El Plan Regulador del cantón de Belén, vigente desde el año 1997, no tiene demarcadas las zonas de protección establecidas por ley, sin embargo, lo anterior, NO significa que si en una finca que quede dividida entre zonas y una tiene una afectación o restricción producida por ejemplo por un río, una naciente, u otro, esta afectación no se vaya a respetar, indistintamente de la zona a la que se aplique la extensión, establecida en el artículo 2° del Plan Regulador, pues se estaría de violentando el bloque de legalidad, aspecto regulado en las disposiciones de carácter constructivo, como la Ley de Construcciones, su reglamento y Reglamento para el Otorgamiento de Permisos de Construcciones de la Municipalidad de Belén”.*

Además, hacen alusión a otras disposiciones que también deben observarse y aplicarse de forma rigurosa:

*“De igual manera el artículo 33 de la Ley Forestal establece entre otros que, para los ríos, los propietarios de terrenos atravesados por estos deben guardar una franja de 15 metros en zona rural y de 10 metros en zona urbana, a cada lado de los ríos y quebradas si el terreno es plano, y de 50 metros, si el terreno es quebrado y para el caso de nacientes permanentes no utilizadas para consumo humano, el área de protección es de 100 metros de radio y para abundar en el tema de interés, se presenta la definición de áreas de protección, según lo establecido en el artículo 33 de la Ley Forestal”.*

En igual sentido y no menos importante para la interpretación e integración de ordenamiento jurídico en los alcances del art. 2 del Plan de Regulador del Cantón de Belén, es lo dispuesto por el art. 31 de la Ley de Aguas n.º276.

En ese orden de ideas, refieren que la administración municipal debe someterse al principio de jerarquía de las normas, legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

### **Análisis concreto de la norma impugnada**

El Plan Regulador de Belén, contiene una descripción de la política de desarrollo urbano y los objetivos del mismo, así como su reglamentación, dentro de la que se encuentra el reglamento de zonificación y plan vial. Inserto en el primer reglamento se encuentra el art. 2 que se acusa de inconstitucional. Cabe mencionar que desde el punto de visto histórico de la planificación del cantón de Belén, el art. 2 de repetida cita ha estado en el texto de esa reglamentación desde el año 1997, de tal suerte que no es una modificación o reforma tácita como lo acusan los accionantes. De tal suerte que no existe violación a los principios de legalidad, jerarquía de las normas, intangibilidad de los actos propios, consulta popular y participación ciudadana, principio de justicia social, dado que no existe ningún hecho, acto administrativo o acontecimiento que implicara algún tipo de violación de tales principios.

El art. 2 del reglamento de zonificación del Plan Regulador de Belén establece las zonas de uso de suelo en las que se divide el cantón y, a partir del art. 4, se establecen los usos permitidos, los usos prohibidos, áreas y frentes mínimos, retiros, cobertura, altura de edificaciones, densidad y demás requisitos de las construcciones que se exigen en cada zona específica. Tal y como lo establece el art. 24 de la LPU, la zonificación es la división de una circunscripción territorial en zonas de uso (art. 1º) y el reglamento de zonificación establece esa división y determina las condiciones y requisitos que deben cumplir los inmuebles, construcciones y actividades a desarrollar en cada una de las zonas fijadas. Como se determinan tales áreas serán los aspectos técnicos y a las condiciones físicas del territorio, por lo cual, es entendible que la zonificación no se ajuste a los linderos de los inmuebles o, en otras palabras, que no se ajuste a la división catastral de los terrenos.

El art. 2 impugnado debe existir en el marco normativo de desarrollo urbano de un cantón, dado que es factible que existan

propiedades privadas que queden comprendidas dentro de dos o más zonas de uso, es decir, que haya propiedades que no queden ubicadas dentro de solo una zona y, por ello, queden divididas y sujetas a limitaciones de uso distintas. De no ser así se crearía una grave afectación al derecho de propiedad privada y sus atributos, pues la circunstancia de que un inmueble quede sujeto a las limitaciones y condiciones de más de una zona podría significar la inutilización del inmueble y, por tal motivo, un total vaciamiento del derecho de propiedad.

La frase impugnada por los accionantes establece que “cuando un lote o finca quede dividido por un límite entre zonas, las regulaciones de cualquiera de ellas podrán extenderse a parte del lote o finca, hasta una distancia máxima de 100,00 metros de dicho límite”. Cuando esto suceda el propietario puede solicitar –y la municipalidad, autorizar– que una de las zonas en las que se ubica su propiedad se extienda hasta por cien metros sobre la otra, o sea, que el límite entre las zonas se traslade o extienda con el fin de que los condicionamientos de una de ellas se apliquen a un área mayor del inmueble. La disposición impugnada es de naturaleza técnica jurídica, se trata de un instrumento para adaptar y aplicar el plan regulador en casos específicos en los que una propiedad quede afectada por las limitaciones de dos o más zonas de uso distintos.

Reiteran elementos del informe de la PGR en el sentido de que no es una norma exclusiva de esa municipalidad, sino que es una disposición que está contemplada en varios instrumentos reguladores municipales y, de seguido, afirman lo siguiente:

*“En virtud del ligamen existente entre la planificación urbana y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y en atención del principio de objetivación de la tutela ambiental y del principio de razonabilidad en materia ambiental, debe entenderse que la aplicación de la disposición impugnada no puede ser una decisión antojadiza y arbitraria de la Municipalidad de Belén, si no el resultado de un análisis donde se vincule la ciencia y a técnica, elemento que le da sustento a las decisiones de la Administración en materia urbanística, en el ejercicio de la discrecionalidad administrativa según lo regula el artículo 16 de la Ley General de la Administración Pública, en ese sentido se pueden consultar las resoluciones 2063-2007 y 7294-1998, de esa Honorable Sala Constitucional”.*

Posteriormente, informan del compromiso de aplicar la norma conforme al resto del ordenamiento jurídico y advierten lo siguiente:

*“Este gobierno local desea insistir en el respeto absoluto al bloque de legalidad que debe ser garante en sus actuaciones, en el sentido que la autorización de la medida prevista en el artículo 2 del Plan Regulador del Cantón de Belén impugnada no podría resultar contraria a criterios técnicos específicos que impliquen que se desatiendan las limitaciones que establecen la Ley Forestal y la Ley de Aguas en cuanto a las áreas de protección de los cuerpos de agua ni que se desconozcan estudios técnicos sobre peligros de deslizamientos u otras condiciones de los terrenos que supongan riesgos para la seguridad y la vida, tal y como se señaló líneas atrás”.*

Además, aseguran que la aplicación del art. 2 impugnado siempre tendrá el control y revisión cuando sea impugnada en la vía administrativa o ante la jurisdicción contencioso-administrativa, según corresponda.

Solicitan declarar sin lugar la acción con sustento en las siguientes conclusiones:

*“La norma impugnada al no ser contraria al Derecho de la Constitución y particularmente al texto constitucional, su texto no degrada la protección sobre las áreas verdes y zonas de protección, ya que se aplica y respeta normativa de orden superior al Plan Regulador, por ende no se desregula ambientalmente esas zonas y está previsto el control de la conducta administrativa y los principios de razonabilidad y proporcionalidad, por lo que solicita declarar sin lugar la acción de inconstitucional formulada contra el artículo 2 del citado cuerpo normativo”.*

**15.-** Mediante resolución de las 15:08 hrs. de **30 de agosto de 2023**, la Presidencia de la Sala resolvió lo siguiente en relación con las coadyuvancias presentadas:

*“El artículo 83 de la Ley de Jurisdicción Constitucional señala que en los quince días posteriores a la primera publicación del aviso a que alude el párrafo segundo del artículo 81, las partes que figuren en los asuntos pendientes a la fecha de la interposición de la acción, o aquellos con interés legítimo, podrán apersonarse dentro de ésta, a fin de coadyuvar en las alegaciones que pudieren justificar su procedencia o improcedencia, o para ampliar, en su caso, los motivos de inconstitucionalidad en relación con el asunto que les interesa. En el caso concreto, los gestionantes [Nombre 028], [Nombre 037], [Nombre 006], [Nombre 027], [Nombre 016], [Nombre 013], [Nombre 008], [Nombre 018], [Nombre 004], [Nombre 034], [Nombre 035], [Nombre 036], [Nombre 023], [Nombre 022], [Nombre 038], [Nombre 039], [Nombre 040], [Nombre 009], [Nombre 041], [Nombre 021], [Nombre 042], [Nombre 015], [Nombre 024], [Nombre 007], [Nombre 014], [Nombre 043], [Nombre 044], [Nombre 020], [Nombre 045], [Nombre 012], [Nombre 003], [Nombre 046], [Nombre 047], [Nombre 048], [Nombre 031], [Nombre 049] se apersonaron los días 19, 20, 24 y 31 de julio, 2, 7 y 17 de agosto de 2023 y solicitan se les tengan como coadyuvantes por considerar que la normativa impugnada los afecta. En consecuencia y siendo que la primera publicación del aviso se dio el treinta y uno de julio del dos mil veintitrés, lo procedente es tenerlos como coadyuvantes dentro de este asunto. Se advierte a los interesados que -en cuanto a los efectos de la coadyuvancia-, al no ser el coadyuvante parte principal del proceso, no resultaran directamente perjudicados o beneficiados por la sentencia, es decir, la eficacia de la sentencia no alcanza al coadyuvante de manera directa e inmediata, ni le afecta cosa juzgada, no le alcanzan, tampoco, los efectos inmediatos de ejecución de la sentencia, pues a través de la coadyuvancia no se podrá obligar a la autoridad jurisdiccional a dictar una resolución a su favor, por no haber sido parte principal en el proceso. Lo que si puede afectarle, pero no por su condición de coadyuvante, sino como a cualquiera, es el efecto erga omnes del pronunciamiento. La sentencia en materia constitucional, no beneficia particularmente a nadie, ni siquiera al actor; es en el juicio previo donde esto puede ser reconocido”.*

Además, se tuvieron por contestadas las audiencias y se turnó el expediente al despacho de la magistrada Garro Vargas.

**16.-** Mediante resolución de las 09:24 hrs. de **08 de setiembre de 2023**, la magistrada instructora tuvo como parte a la Presidenta Ejecutiva del INVU para que se refiriera a los alegatos de los accionantes.

**17.- Contestó la audiencia MARCO VINICIO HIDALGO ZÚÑIGA en su condición de GERENTE GENERAL, CON FACULTADES DE APODERADO GENERALISIMO SIN LÍMITE DE SUMA DEL INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA Y URBANISMO (INVU).**

Afirma que bajo oficio n.º DU-UCTOT-290-2023, el encargado de la Unidad de Criterios Técnicos y Operativos de Ordenamiento Territorial del INVU explicó lo siguiente:

*“En primer lugar, se debe indicar que los planes reguladores que se generaron y aprobaron en años anteriores a la entrada del siglo XXI, lo hicieron con bases cartográficas en escalas y tecnología que distan en mucho a las que se aplican en la actualidad, lo que consecuentemente implica un nivel de exactitud mucho menor y por tanto, los límites entre las diferentes zonas se desarrollaron con base en información menos precisa, por lo que podría no ajustar a las bases cartográficas actuales que se elaboraron con información y a una escala mucho más precisa. Entendiendo estas dificultades, los equipos planificadores a cargo de estos planes incluyeron en diferentes planes reguladores, y entre ellos el del Cantón de Belén al que hacemos referencia, articulados que permitiera a los encargados de la dirección urbana de las municipalidades tomar decisiones cuando una propiedad se encuentra dividida por más de una zona del plan regulador, especialmente, pero no exclusivamente, para terrenos de gran envergadura. A esto se le ha llamado Concurrencia o Límites Concurrentes en los planes reguladores, aunque no se exprese explícitamente de esta forma en el reglamento. A modo de ejemplo (no corresponde a Belén) en la imagen de abajo se muestra como una zonificación puede haber sido trazada sin necesariamente tomar en consideración los límites de los planos catastrados; las zonas de color corresponden a un plan regulador de finales de los noventa y las líneas negras al mapa catastral más actualizado y preciso de la municipalidad correspondiente. En este ejemplo, algunos de los predios presentan varios tipos de zonas, ya sea Mixto, Residencial o de Protección de Ríos, de solicitarse el procedimiento del límite concurrente, el interesado puede pedirlo sobre cualquiera de las zonas con la excepción de las correspondientes a Zonas de Protección, nótese que en el ejemplo hay además una zona que corresponde a la zona de protección establecida por el artículo 33 de la Ley Forestal N°7575, en este ejemplo una zona de 10 m de ancho, obsérvese que esta no tiene el mismo límite que la que presenta el Plan Regulador, ya que esta última no obedece a lo indicado en la Ley 7575, sino más bien a los hallazgos del diagnóstico del plan regulador que mostraban una zona más amplia con potenciales restricciones ambientales, probablemente relacionadas con el riesgo, pero que además no siguen el mismo contorno del cuerpo de agua que están protegiendo ya que las escalas de análisis son diferentes, y la tecnología utilizada es mucho más precisa en el presente que la que había en los noventa. En cualquier caso, la Zona de Protección de Ríos y Quebradas del Plan Regulador, no sustituye a la Zona de Protección de la Ley Forestal, la cual siempre deberá ser determinada por el INVU; la zona que se traza en el plan regulador podrá tener restricciones de uso, pero no son lo mismo. Como se puede observar en este Plan Regulador que se generó al final de la década de los noventa, hay una falta de precisión en los límites, no por que estuviera mal elaborado, sino que se hizo con los insumos y la tecnología que para aquella época había, por lo que se instaura en el reglamento la posibilidad de ajustar los parámetros y usos de un predio, si así se quisiera, sin modificar el plan, ya que no hay verdaderamente una modificación del mismo, si no que la municipalidad puede otorgar las condiciones de una zona para un porcentaje o un área del lote”.*

Posteriormente cita el art. 33 de la Ley Forestal y sostiene que estas zonas no podrán ser sujetas a reglamentación que permita el uso de los límites concurrentes, ya que es norma de carácter nacional, que está por encima de los reglamentos de un plan regulador, no puede este normar algo distinto, reduciendo su extensión y únicamente el INVU puede establecer el alineamiento de las zonas de protección establecidas en este artículo, de acuerdo con lo indicado en el art. 34 de la misma ley, sin importar lo que establezca el plan regulador. Indica que la aplicación del límite concurrente no debe modificar el mapa de zonificación publicado en el diario oficial y que le da vigencia. Las consideraciones del art. 2 en su último párrafo solo aplican caso por caso y cuando el interesado lo solicita. Por otro lado, es necesario tener cuidado con que la aplicación de las regulaciones de una zona sobre otra no impliquen la violación de normas de orden nacional, especialmente lo referido a la salvaguarda ambiental, la protección de recursos naturales y las zonas de protección de fuentes de agua, ya que estas no son sujetas a los límites concurrentes, entendiéndose que si bien el mapa publicado no tuviera marcadas las zonas de protección de fuentes de agua, no significa que su área de protección pueda ser modificada con el uso del límite concurrente, las leyes y reglamentos de orden nacional deben respetarse. Ciertamente, el artículo no especifica que sobre esas zonas no se puede utilizar la herramienta de la concurrencia, o sea, no indica claramente que una zona de este tipo no puede ser sujeta a la aplicación de parámetros y usos propios de zonas urbanas.

A tales efectos cita lo que establece el Plan Regulador Vigente de Belén respecto a las áreas verdes y las zonas de protección del plan regulador y se realiza las siguientes consideraciones:

*“Al leer lo que establece el reglamento para la Zona Verde se denotan una serie de condiciones que son importantes de ser consideradas, y por las que parece que no podría ser aplicable el artículo 2 en ellas; primero, el Propósito indica que son áreas verdes que ya están constituidas, o sea, que ya tienen una vocación establecida, que no puede ser variada, que además están identificadas en el Mapa Oficial, lo que las hace áreas de orden público, y las que son privadas son parte del diseño de conjunto de del desarrollo urbanístico que les dio origen, se debe recordar que las áreas públicas definidas en la Ley 4240 que son producto de un proceso urbanizador no podrán tener otros usos, de ahí que se vinculan a una condición o vocación de uso; y en segundo lugar las que no están constituidas pero que pueden ser cedidas al municipio, tienen la particularidad de que la municipalidad puede negociarlas, por lo que no podrían ser sujetas a cambios, sin que la municipalidad tenga la posibilidad de ejercer su derecho. Para la Zona de Protección del plan regulador, el propósito es claro en determinar que son áreas no urbanizables o construibles, que deben ser protegidas del uso urbano, esto por sí solo ya da por entendido que no debería ser sujeta a la concurrencia, ya que sería una contradicción conceptual establecer condiciones absolutamente contrarias al objetivo de esta zona, ya que como también indica, podría poner en peligro a las personas y construcciones por inestabilidad de terrenos o la contaminación de aguas subterráneas. Indica además que contemplan también las zonas de protección de quebradas, ríos, pozos y manantiales (que son las indicadas en el artículo 33 de la Ley 7575) por tanto, como ya se había dicho no podrían ser sujetas al uso de la concurrencia establecida en el artículo 2”.*

Explica que en este momento la Municipalidad de Belén se encuentra en un proceso de actualización del plan regulador y la propuesta debe pasar por un proceso de audiencia pública como lo indica el art. 17 de la LPU. Considera que en este espacio de participación los interesados pueden solicitar que se ajuste y/o aclare lo indicado en el art. 2, que se defina con mayor precisión que esta herramienta de concurrencia no debe darse con Zonas Verdes o las Zonas de Protección planteadas en el plan; pero además pueden las personas apersonarse a la municipalidad y solicitar al Concejo y/o la Comisión del Plan Regulador que se analice la posibilidad de incluir articulados aclaratorios en ese sentido, antes de ir a la audiencia pública, inclusive.

La Unidad de Criterios Técnicos del INVU concluyó lo siguiente:

*“Por tanto, existen los espacios formales dentro del proceso para incluir cualquier previsión que se crea pertinente para salvaguardar la condición ambiental. Por otro lado, es criterio de esta Unidad que la aplicación del artículo 2 no debilita la condición de protección de las zonas destinadas para ello en el plan regulador vigente, solamente **se debe vigilar que la aplicación de la concurrencia no se de en zonas que no pueden ser sujetas a cambio por norma superior**”.* (Lo destacado no corresponde al original).

### **Criterio de la Gerencia General**

Las zonas de protección no se encuentran sujetas a la aplicación del límite de concurrencia, debido a que su protección y tutela se encuentra regulada en normas de carácter general que, conforme al principio de jerarquía normativa, prevalecerán sobre las inferiores (considerada como inferior la norma municipal). Además, prevalecen también los principios ambientales. Debe aclararse que la aplicación de este límite concurrente no debe modificar el Mapa Oficial, aun si las zonas de protección no se encontraran delimitadas en dicho Mapa.

Según lo expuesto, ese instituto no considera que se violen los principios ambientales que alegan los recurrentes, ni se desregulan las zonas apeladas, por lo que no se considera inconstitucional la norma impugnada. Reitera que la Municipalidad de Belén se encuentra en proceso de actualización del plan regulador, donde los interesados pueden manifestar sus observaciones, según el procedimiento establecido en el art. 17 de la LPU.

**18.-** En los procedimientos seguidos se ha observado las prescripciones legales.

Redacta la Magistrada **Garro Vargas**; y,

### **CONSIDERANDO:**

#### **I.- SOBRE LA ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LEGITIMACIÓN.**

##### **A.- CONSIDERACIONES DE LA MAYORÍA**

Sobre el particular, debe señalarse que el art. 75 párrafo 2 de la LJC establece que no será necesario el caso previo pendiente de resolución cuando por la naturaleza del asunto no exista lesión individual y directa, o se trate de la defensa de intereses difusos que atañen a la colectividad en su conjunto. En este sentido la Sala Constitucional, en su sentencia n.º2001-8239, se refirió a los intereses difusos, en los siguientes términos:

*“De acuerdo con el primero de los supuestos previstos por el párrafo 2º del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la norma cuestionada no debe ser susceptible de aplicación concreta, que permita luego la impugnación del acto aplicativo y su consecuente empleo como asunto base. (...) En segundo lugar, se prevé la posibilidad de acudir en defensa de intereses difusos (...) Los intereses difusos, aunque de difícil definición y más difícil identificación, no pueden ser en nuestra ley -como ya lo ha dicho esta Sala- los intereses meramente colectivos; ni tan difusos que su titularidad se confunda con la de la comunidad nacional como un todo, ni tan concretos que frente a ellos resulten identificados o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos, sino de los corporativos que atañen a una comunidad en su conjunto. Se trata entonces de intereses individuales, pero a la vez, diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés y, por ende, reciben un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos que se encuentran en determinadas circunstancias y, a la vez, de cada una de ellas. Es decir, los intereses difusos participan de una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos -por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter. (...) En síntesis, los intereses difusos son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc”.*

En el presente asunto, la parte accionante aduce su legitimación por vía del control abstracto de constitucionalidad e invoca la defensa de intereses difusos, pues acude ante este Tribunal en resguardo del derecho a un ambiente sano y equilibrado, toda vez que la disposición normativa impugnada –según su criterio– es susceptible de ocasionar un daño al medio ambiente por provocar una supuesta degradación en zonas verdes y en zonas de protección. Por consiguiente, tal circunstancia configura a favor de la parte gestionante una legitimación directa para la interposición del presente proceso por invocar la defensa de intereses que atañen a la colectividad nacional en su conjunto.

En consecuencia, resulta admisible el conocimiento y resolución de la presente acción de inconstitucionalidad por vía del control abstracto.

**B. - RAZONES DIFERENTES DEL MAGISTRADO CRUZ CASTRO.** Estimo que una cualidad del interés difuso consiste precisamente, en que su afectación es general –esto es, incide en toda una población o en amplios sectores de ella– dentro de un contexto, donde no se precisa que los sujetos perjudicados se conozcan entre sí (incluso podrían carecer de nexos o relaciones jurídicas entre ellos), pero sí se requiere de la presencia de una misma situación de daño o peligro a un bien constitucional que, por igual y sin necesidad de individualización alguna, comprende y aglomera a toda una sociedad en abstracto. Su defensa tiene como finalidad satisfacer una necesidad de la sociedad como tal, por ello, es trascendente a la de un ser humano individual o colectivamente considerado. En sentencia nro. 2019-17397 de las 12:54 horas del 11 de setiembre de 2019, este Tribunal reiteró lo siguiente:

"(...) En segundo lugar, se prevé la posibilidad de acudir en defensa de "intereses difusos"; este concepto, cuyo contenido ha ido siendo delimitado paulatinamente por parte de la Sala, podría ser resumido en los términos empleados en la sentencia de este tribunal número 3750-93, de las quince horas del treinta de julio de mil novecientos noventa y tres) "... Los intereses difusos, aunque de difícil definición y más difícil identificación, no pueden ser en nuestra ley -como ya lo ha dicho esta Sala los intereses meramente colectivos; ni tan difusos que su titularidad se confunda con la de la comunidad nacional como un todo, ni tan concretos que frente a ellos resulten identificados o fácilmente identificables personas determinadas, o grupos personalizados, cuya legitimación derivaría, no de los intereses difusos, sino de los corporativos que atañen a una comunidad en su conjunto. Se trata entonces de intereses individuales, pero a la vez, diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés y, por ende reciben un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos que se encuentran en determinadas circunstancias y, a la vez, de cada una de ellas. Es decir, los intereses difusos participan de una doble naturaleza, ya que son a la vez colectivos -por ser comunes a una generalidad- e individuales, por lo que pueden ser reclamados en tal carácter".

En síntesis, los intereses difusos son aquellos cuya titularidad pertenece a grupos de personas no organizadas formalmente, pero unidas a partir de una determinada necesidad social, una característica física, su origen étnico, una determinada orientación personal o ideológica, el consumo de un cierto producto, etc. El interés, en estos casos, se encuentra difuminado, diluido (difuso) entre una pluralidad no identificada de sujetos. En estos casos, claro, la impugnación que el miembro de uno de estos sectores podría efectuar amparado en el párrafo 2° del artículo 75, deberá estar referida necesariamente a disposiciones que lo afecten en cuanto tal. Esta Sala ha enumerado diversos derechos a los que les ha dado el calificativo de "difusos", tales como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la defensa de la integridad territorial del país y del buen manejo del gasto público, entre otros. Al respecto deben ser efectuadas dos precisiones: por un lado, los referidos bienes trascienden la esfera tradicionalmente reconocida a los intereses difusos, ya que se refieren en principio a aspectos que afectan a la colectividad nacional y no a grupos particulares de ésta; un daño ambiental no afecta apenas a los vecinos de una región o a los consumidores de un producto, sino que lesiona o pone en grave riesgo el patrimonio natural de todo el país e incluso de la Humanidad; del mismo modo, la defensa del buen manejo que se haga de los fondos públicos autorizados en el Presupuesto de la República es un interés de todos los habitantes de Costa Rica, no tan solo de un grupo cualquiera de ellos. Por otra parte, la enumeración que ha hecho la Sala Constitucional no pasa de una simple descripción propia de su obligación -como órgano jurisdiccional- de limitarse a conocer de los casos que le son sometidos, sin que pueda de ninguna manera llegar a entenderse que solo pueden ser considerados derechos difusos aquellos que la Sala expresamente haya reconocido como tales; lo anterior implicaría dar un vuelco indeseable en los alcances del Estado de Derecho, y de su correlativo "Estado de derechos", que -como en el caso del modelo costarricense- parte de la premisa de que lo que debe ser expreso son los límites a las libertades, ya que éstas subyacen a la misma condición humana y no requieren por ende de reconocimiento oficial. Finalmente, cuando el párrafo 2° del artículo 75 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional habla de intereses "que atañen a la colectividad en su conjunto", se refiere a los bienes jurídicos explicados en las líneas anteriores, es decir, aquellos cuya titularidad reposa en los mismos detentadores de la soberanía, en cada uno de los habitantes de la República.

No se trata por ende de que cualquier persona pueda acudir a la Sala Constitucional en tutela de cualesquiera intereses (acción popular), sino que todo individuo puede actuar en defensa de aquellos bienes que afectan a toda la colectividad nacional, sin que tampoco en este campo sea válido ensayar cualquier intento de enumeración taxativa" (véase la sentencia No. 2007- 01145)."

En consonancia con lo expuesto y sostenido por este Tribunal en su jurisprudencia, se trata entonces de **intereses individuales**, pero a la vez, **diluidos en conjuntos más o menos extensos y amorfos de personas que comparten un interés** y, por ende, reciben un perjuicio, actual o potencial, más o menos igual para todos, por lo que con acierto se dice que se trata de intereses iguales de los conjuntos que se encuentran en determinadas circunstancias y, a la vez, de cada una de ellas. Tal criterio fue expresado por el magistrado Rueda a partir de la sentencia n.º 2021-2185 de las 12:51 horas del 3 de febrero de 2021. A diferencia de la Mayoría de este Tribunal, consideramos que algunos de estos intereses pueden estar plasmados en un caso particular en concreto, sin perder por ello su condición de interés difuso, tal como ocurre con la protección al ambiente, cuyo impacto afecta a una persona y a todos en general; y puede ser individualizada tal afectación en una situación en particular, como por ejemplo, la construcción de una fábrica en un sector vecino determinado, sin los estudios ambientales respectivos, cuyos efectos negativos incidan en la capa de ozono del planeta. Indudablemente el resultado de un reclamo o proceso que pueda plantear un vecino contra esa fábrica, no solo incidirá en sus intereses propios, sino también en el resto de la colectividad. Por ello, constituye un interés difuso; y, sin embargo, también es objeto de una situación particular individualizada. Ahora bien, ello no quiere decir, en modo alguno, que en toda situación invocada se pueda alegar la existencia de un interés difuso, aunque este pueda ser objeto de una situación particular. Recordemos que, para que un interés sea considerado "difuso", no solo debe afectar una colectividad, sino también debe difundirse, difundirse en esa colectividad. Si no produce tal efecto, no puede ser considerado un interés difuso. En este caso, tal como refiere la Mayoría, la normativa es impugnada en resguardo del derecho a un ambiente sano y equilibrado, materia que ha sido reconocida por este Tribunal como un interés difuso. Por el motivo expuesto, coincido con la Mayoría en admitir esta acción; empero, con la fundamentación expuesta.

## **II.- SOBRE LA REALIZACIÓN DE UNA VISTA ORAL.**

La parte accionante cuestionó el informe de la PGR, pues en su criterio no atendió las disconformidades de inconstitucionalidad planteadas. No obstante, en criterio de esta Sala, con los informes recibidos -los tres coincidentes- se tienen suficientes elementos para la resolución de este proceso. En consecuencia, por estimarse innecesario, se desestima la gestión mediante la que se solicitó que se llevara a cabo una audiencia oral.

## **III.- ACLARACIÓN SOBRE EL OBJETO DE LA ACCIÓN.**

Esta acción tiene por objeto resolver los agravios de inconstitucionalidad planteados contra el art. 2 del Reglamento de Zonificación y Plan Vial del **Plan Regulador de la Municipalidad del Cantón de Belén**.

Si bien en el escrito de interposición y en la contestación a la prevención realizada por esta Sala los accionantes se refieren a un supuesto reglamento del plan regulador, eso quedó absolutamente descartado con todos los informes recabados. La disposición

cuestionada se encuentra recogida en el art. 2 del Reglamento de Zonificación y Plan Vial del Plan Regulador adoptado por el Concejo Municipal en la sesión extraordinaria n.º48-96, celebrada el 22 de agosto de 1996. La norma impugnada dice textualmente lo siguiente:

*“ARTICULO 2. ZONIFICACION Para los efectos de este Reglamento, el cantón de Belén se divide en las siguientes zonas:*

1. ZONA RESIDENCIAL ALTA DENSIDAD (ZRAD)
2. ZONA RESIDENCIAL MEDIA DENSIDAD (ZRMD)
3. ZONA RESIDENCIAL BAJA DENSIDAD (ZRBDA)
4. ZONA INDUSTRIAL (ZI)
5. ZONA PUBLICO INSTITUCIONAL (ZPI)
6. ZONA AREAS VERDES (ZAV)
7. ZONA DE PROTECCION (ZP)
8. ZONA COMERCIAL Y DE CONTROL ESPECIAL (ZCCE)
9. ZONA MIXTA COMERCIAL-RESIDENCIAL (ZMCR)

*Las zonas anteriormente citadas están definidas en el Plano de Zonificación. **Cuando un lote o finca quede dividido por un límite entre zonas, las regulaciones de cualquiera de ellas podrá extenderse a parte del lote o finca, hasta una distancia máxima de 100,00 metros de dicho límite.***

*En estos casos se deberán establecer las precauciones que impidan que se presenten conflictos de uso, utilizando áreas verdes en las zonas limítrofes vivienda-industria, debiendo las urbanizaciones ubicar en esa zona las áreas públicas; siempre que se cumplan con las disposiciones del Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones”. (Lo destacado corresponde a lo impugnado por parte de los accionantes).*

Resulta importante aclarar que la norma impugnada no es una disposición de un reglamento aparte e independiente del Plan Regulador de Belén, sino que forma parte de este. El instrumento bajo análisis dispone expresamente lo siguiente:

**“EL PLAN REGULADOR está conformado por:**

• **EL Reglamento de Zonificación y de Vialidad.**

• *El Reglamento para el Otorgamiento de Permisos de Construcción (del cantón de Belén), vigente y publicado en La Gaceta N° 38 de 1994.*

• *El Reglamento para la Instalación de Anuncios, Rótulos, Letreros o Avisos en el Cantón de Belén, vigente y publicado en La Gaceta N° 74 de 1994.*

• *Los Mapas Distritales de Zonificación.*

• *Los Mapas Distritales del Mapa Oficial (Áreas Públicas y Vialidad).*

*Además todas las Normas Legales y Reglamentarias sobre desarrollo, que no se le opongan”. (Lo destacado no corresponde al original).*

Entonces se tiene que el Plan Regulador del Cantón de Belén –que está conformado también por el Reglamento de Zonificación– fue aprobado, una vez cumplido los requisitos de ley, en la sesión ordinaria n.º73-96 celebrada el 17 de diciembre por el Concejo Municipal, y fue aprobado por la junta directiva del INVU en la sesión ordinaria n.º4657. Además, fue publicado en el alcance n.º4 del Diario Oficial La Gaceta n.º19, el martes 28 de enero de 1997.

Finalmente, debe indicarse que –si bien el gerente general del INVU informó que la Municipalidad de Belén se encuentra en un procedimiento de actualización del plan regulador– lo cierto es que el instrumento adoptado en el año 1996 se encuentra vigente.

#### **IV.- AGRAVIOS DE INCONSTITUCIONALIDAD**

En síntesis, se puede decir que los accionantes alegan que el segmento impugnado de la norma es inconstitucional, puesto que degrada la protección sobre las áreas verdes y zonas de protección, ya que, a su juicio, se permite desregular ambientalmente esas zonas, si en una finca, terreno o lote confluyen dos tipos de zonas diferentes.

Sobre el particular, los accionantes apuntaron la presunta lesión a una serie de principios constitucionales. Para un abordaje ordenado de los agravios se van a examinar en tres grandes temas, a saber: 1.- la presunta lesión al principio de participación ciudadana y la obligación de realizar una convocatoria a una audiencia pública para reformar el plan regulador; 2.- la aducida lesión a los principios constitucionales de legalidad, jerarquía de las normas, actos propios y de irretroactividad, por cuanto –según su apreciación– la municipalidad procedió de forma unilateral a modificar el plan regulador, desconociendo los derechos subjetivos de los administrados en lo relativo a la protección de sus derechos ambientales; y 3.- la lesión a los principios de protección al medio ambiente –precautorio o de evitación prudente, de desarrollo sostenible, *indubio pro-natura*, prevención del riesgo, vinculación a la ciencia y a la técnica y de justicia social–, por cuanto sin un estudio técnico o científico se permite el cambio de regulaciones sobre zonas frágiles, amenazando el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

#### **V.- SOBRE LOS PLANES REGULADORES COMO MECANISMOS LEGÍTIMOS QUE ASPIRAN AL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE**

Como marco teórico previo a la resolución de la acción de inconstitucionalidad planteada sí resulta necesario hacer una breve referencia a la figura de los planes reguladores como una herramienta clave en la planificación urbana cuyo sustento está en el art. 50 de la Constitución Política. De hecho, la Sala ha reiterado en múltiples resoluciones que “la ordenación urbanística encuentra su fundamento en lo dispuesto en el artículo 50 de la Constitución Política, que dice: ‘El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza’” (sentencia n.º1996-4205). También, esta Sala ha venido afirmando desde larga data que “la imposición de limitaciones a la propiedad con fines urbanísticos resulta imprescindible para la convivencia en sociedad” (*idem*) y regularmente estas imposiciones se realizan a través

de un plan regulador y los reglamentos de desarrollo urbano conexos que a tales efectos dicten las diversas municipalidades, como una manifestación de lo dispuesto en el art. 169 de la Constitución Política, en el sentido de que les compete "la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón".

De conformidad con la LPU, el plan regulador se concibe como el instrumento de planificación local que define en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas (art. 1°). Ahora, la competencia municipal de dictar estos planes reguladores se contempla en el art. 15 de la LPU, que a la letra dice lo siguiente:

*"Art. 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".*

A partir de lo dispuesto en el art. 16 de la LPU se tiene que los planes reguladores deben incluir, entre otros, los siguientes elementos:

a) *La política de desarrollo, con enunciación de los principios y normas en que se fundamente, y los objetivos que plantean las necesidades y el crecimiento del área a planificar;*

b) *El estudio de la población, que incluirá proyecciones hacia el futuro crecimiento demográfico, su distribución y normas recomendables sobre densidad;*

c) *El uso de la tierra que muestre la situación y distribución de terrenos respecto a vivienda, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos y cualquier otro destino pertinente;*

d) *El estudio de la circulación, por medio del cual se señale, en forma general, la localización de las vías pública principales y de las rutas y terminales del transporte;*

e) *Los servicios comunales, para indicar ubicación y tamaño de las áreas requeridas para escuelas, colegios, parques, campos de juego, unidades sanitarias, hospitales, bibliotecas, museos, mercados públicos y cualquier otro similar;*

f) *Los servicios públicos, con análisis y ubicación en forma general de los sistemas e instalaciones principales de cañerías, hidrantes, alcantarillados sanitarios y pluviales, recolección y disposición de basuras, así como cualquier otro de importancia análoga.*

*(Así reformado el inciso anterior por el artículo 6° de la Ley 8641 del 11 de junio del 2008)*

g) *La vivienda y renovación urbana con exposición de las necesidades y objetivos en vivienda, y referencia a las áreas que deben ser sometidas a conservación, rehabilitación y remodelamiento.*

h) *Los espacios públicos susceptibles de autorización para el desarrollo de la actividad comercial al aire libre".*

Esta Sala se ha pronunciado en relación con la legitimidad de estos instrumentos, por ejemplo, en la sentencia n.°1996-4205 citada previamente, había referido lo siguiente:

**" 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 cambiante 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”.

Posteriormente, al examinar posibles lesiones al derecho a la propiedad privada en virtud de imposiciones de interés urbanístico, en la sentencia **n.º 2013-003822**, esta Sala realizó las siguientes consideraciones:

*“En quinto lugar, este Tribunal ha focalizado dos tipos de interés social que justifican las limitaciones de interés social. En efecto, se ha indicado lo siguiente:*

*³La jurisprudencia constitucional ha reconocido dos tipos interés social que legitiman -o justifican- la imposición de limitaciones a la propiedad: estos son los relativos a la protección del ambiente y los de orden urbanístico, este último, a partir del desarrollo que se hace en la sentencia número 4205-96, supra citada. Expresamente se ha reconocido que la razón última de estas limitaciones es precisamente la “transnacionalización” de los valores de su afectación, toda vez que no afectan únicamente a la localidad o nación, sino a la Humanidad en su conjunto, ya que como se ha indicado con anterioridad, la problemática de la protección del ambiente trasciende el orden local o regional (sentencia número 3705-93, de las quince horas del treinta de julio de mil novecientos noventa y tres). El mismo fenómeno se da respecto de la ordenación urbanística, sobre todo en lo que respecta a la protección del entorno “escénico” y a la tutela del patrimonio monumental o también denominado histórico-arquitectónico, de gran trascendencia para la cultura en tanto es uno de los elementos que conforman la identidad de la nación, y que de conformidad con las regulaciones internacionales de la materia, constituyen patrimonio de la Humanidad. En todo caso, es importante resaltar el gran paralelismo existente entre ambos intereses sociales. Es así como la propiedad forestal privada, la cual, como su nombre lo indica, es la propiedad titulada por los particulares, y que se ostenta en los términos del artículo 45 de la Constitución Política, se afecta con un régimen jurídico especial, en el primer caso, al régimen forestal, mediante el correspondiente decreto ejecutivo del Ministerio del Ambiente y Energía, el cual pesa sobre la propiedad a modo de limitación de interés social, que en todo caso debe inscribirse en el Registro Público de la Propiedad. Por este motivo es que estos inmuebles pueden hipotecarse, e incluso, el recurso forestal puede constituir prenda; adquirirse por usucapión, así como también enajenarse o trasladarse su dominio, con la advertencia de que en todos los casos, se traslada la afectación forestal. Y dependerá de la categorización que del recurso forestal haga la normativa vigente, como lo son las reservas forestales, las zonas protectoras y los refugios de vida silvestre (artículo 37 de la Ley Forestal número 7174), que la propiedad privada podrá explotarse y aprovecharse, a condición de sujetarse al respectivo plan de manejo. Queda claro que las limitaciones en materia forestal implican un impedimento de aprovechamiento del recurso forestal por parte de su propietario, quien en modo alguno está legitimado para talar o aprovechar económicamente el bosque existente en su propiedad a su antojo o voluntad, si no es, y exclusivamente, mediante un plan de manejo, debidamente aprobado por la Dirección Forestal’. (Sala Constitucional sentencia n.º 5725-04) (Lo resaltado no es del original)*

*Por último, sé que ha sido línea jurisprudencial de este Tribunal que los planes reguladores pueden válidamente imponer a los propietarios obligaciones de <sup>3</sup>(«) dar, hacer o no hacer, sin que ello implique necesariamente el deber correlativo de indemnización por parte del Estado. Ello es así pues no implican mayor sacrificio para el propietario, quien entonces no sufre agravio en su derecho. Ligado íntimamente con lo anterior está el tema de la inviolabilidad de la propiedad, concepto que ha ido sufriendo una metamorfosis; empezó como un derecho de la primera generación y como tal, un derecho absoluto. Sin embargo, como en tantos otros campos del derecho, las necesidades socio- económicas han hecho que estos conceptos, que alguna vez fueron rígidos e inflexibles, evolucionen hacia una perspectiva mucho más amplia. El derecho de propiedad no escapó a tal situación. Modernamente, en tratándose del recurso forestal, se habla de la función ecológica de la propiedad, es decir, que este instituto jurídico debe orientarse al cumplimiento de una función de protección ecológica que, lógicamente, impone limitaciones a ese derecho, toda vez que esa función de protección no puede ser efectiva si no se admite una serie de limitaciones a la propiedad, las que pueden entenderse como aquellas limitaciones o regulaciones que no pueden ir más allá de cierto límite, ya que, de lo contrario, harían nugatorio el ejercicio del derecho de propiedad. A contrario sensu, sí se pueden establecer limitaciones en el tanto y en el cuanto el administrado pueda ejercer los atributos esenciales del derecho de propiedad, dentro de determinadas condiciones’. (Sentencia de la Sala Constitucional 1995-05893) (la negrita no es del original). Asimismo, dadas las exigencias del numeral 50 de la Constitución Política también es necesario armonizar el derecho de propiedad con el derecho de los habitantes de la Nación (pasadas, actuales y futuras generaciones) a un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado.*

*Después de este recuento jurisprudencial sobre el derecho de propiedad privada, surge la duda de si las limitaciones a la propiedad privada se deben establecer únicamente mediante ley aprobada por votación calificada, o pueden estar contempladas en un plan regulador. Para disiparla es necesario tener presente lo que establece la Ley de Planificación Urbana, Ley n.º. 4220, que, en su numeral 15 y siguientes, expresa que conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, los gobiernos municipales tienen competencia para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos puede disponer 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. El artículo 16 establece que de acuerdo con los objetivos que definan los propios y diversos organismos de gobierno y administración del Estado, el plan regulador local contiene los siguientes elementos, sin tener que limitarse a ellos:*

- a) La política de desarrollo, con enunciación de los principios y normas en que se fundamenta, y los objetivos que plantean las necesidades y el crecimiento del área a planificar;*
- b) El estudio de la población, que incluirá proyecciones hacia el futuro crecimiento demográfico, su distribución y normas recomendables sobre densidad;*
- c) El uso de la tierra que muestre la situación y distribución de terrenos respecto a vivienda, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos y cualquier otro destino pertinente;*
- d) El estudio de la circulación, por medio del cual se señale, en forma general, la localización de las vías públicas principales y de las rutas y terminales del transporte;*

- e) Los servicios comunales, para indicar ubicación y tamaño de las áreas requeridas para escuelas, colegios, parques, campos de juego, unidades sanitarias, hospitales, bibliotecas, museos, mercados públicos y cualquier otro similar;
- f) Los servicios públicos, con análisis y ubicación en forma general, de los sistemas e instalaciones principales de cañerías, alcantarillados sanitarios y pluviales, recolección, disposición de basuras, y cualquier otro de análoga importancia; y
- g) La vivienda y renovación urbana con exposición de las necesidades y objetivos en vivienda, y referencia a las áreas que deben ser sometidas a conservación, rehabilitación y remodelamiento.

Los artículos 17 y 18 regulan el procedimiento para la puesta en vigencia de un plan regulador. Al respecto, establecen lo siguiente:  
<sup>3</sup>Artículo 17.- Previamente a implantar un plan regulador o alguna de sus partes, deberá la municipalidad que lo intenta:

- 1) Convocar a una audiencia pública por medio del Diario Oficial y la divulgación adicional necesaria con la indicación de local, fecha y hora para conocer del proyecto y de las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados. El señalamiento deberá hacerse con antelación no menor de quince días hábiles;
- 2) Obtener la aprobación de la Dirección de Urbanismo, si el proyecto no se hubiere originado en dicha oficina o difiera del que aquella hubiere propuesto, sin perjuicio de los recursos establecidos en el artículo 13;
- 3) Acordar su adopción formal, por mayoría absoluta de votos; y
- 4) Publicar en "La Gaceta" el aviso de la adopción acordada, 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 o cualquiera de sus reglamentos.

Artículo 18.- La Dirección de Urbanismo podrá negar la aprobación de partes del plan o sus reglamentos, respaldada en principios legales o técnicos, cuya vigencia sea de absoluto interés nacional o regional.

De no acogerse los reparos hechos por la Municipalidad, quedará en suspenso solo la parte objetada, sin perjuicio de que la corporación inconforme haga uso de los recursos establecidos en el artículo 13 o se avenga a someter la controversia a la decisión de la comisión conciliadora que las partes convengan constituir para el caso´.

VIII.- Conclusión. Continúa redacción de la Magistrada Calzada Miranda. De conformidad con lo señalado en los considerandos anteriores, esta Sala concluye que las limitaciones a la propiedad privada contenidas en planes reguladores municipales deben contar con el respaldo de los criterios objetivos y razonables que se establecen en la citada Ley de Planificación Urbana, además de que es necesario que éstos estén sustentados en estudios técnicos para cumplir cabalmente con lo dispuesto por el segundo párrafo del numeral 45 de la Constitución Política. Asimismo, dichas limitaciones no lesionan el derecho de propiedad, siempre y cuando no vacíen su contenido -expropiación de hecho-, de lo contrario, el ente corporativo está en la obligación de pagar la respectiva indemnización a su propietario, de conformidad con lo que regula el artículo 45, párrafo primero, de la Carta Fundamental”.

De este modo, la Sala ha entendido que las limitaciones a la propiedad privada derivadas de los planes reguladores –siempre y cuando sean razonables y no vacíen de contenido el derecho– son legítimas, pues se basan en un interés superior –el bien común–.

Este Tribunal también ha ahondado en la importancia de los planes reguladores y sus reglamentos de zonificación como mecanismos para tratar de fomentar la protección del derecho a un medio ambiente sano. Por ejemplo, ha afirmado lo siguiente:

“Para la elaboración de los reglamentos urbanos o planes reguladores se deben realizar los estudios técnicos que permitan determinar las condiciones y aptitud de las distintas zonas o áreas que integran el territorio cantonal y fijar los mejores usos del suelo desde una visión integral y armonizando todos los factores que intervienen en caracterización de la localidad. (...)

**La Sala ha reconocido reiteradamente la facultad de los gobiernos locales para darse su propia ordenación territorial a través de los planes reguladores; pero dicha normativa está subordinada y sometida a la legislación tutelar ambiental.** Por ello, estima la Sala que debe ser requisito fundamental que, obviamente no atenta contra el principio constitucional de la autonomía municipal, el que todo plan regulador del desarrollo urbano deba contar, de previo a ser aprobado e implementado, con un examen o evaluación de su impacto ambiental. El contenido precautorio y proteccionista del ambiente recogido en el artículo 50 constitucional irradia la actuación de todos los entes públicos, de manera que también las Corporaciones Municipales en el ejercicio de sus competencias de ordenamiento del suelo y de sus diversas facetas, quedan sometidas a dichos límites. La definición y decisión sobre los usos del suelo debe ser compatible con los alcances de la norma superior, sobre todo, si se repara en que esta disposición establece el derecho de todos los habitantes a obtener una respuesta ambiental de todas las autoridades públicas y ello incluye, sin duda, a las Municipalidades que no están exentas de la aplicación de la norma constitucional y de su legislación de desarrollo. Es evidente que en este caso, es totalmente coincidente el interés nacional y el local, y por ello los gobiernos locales pueden y deben exigir el cumplimiento de requisitos ambientales en su territorio, y en caso de conflicto con las autoridades rectoras de la materia ambiental, pueden someter las controversias al contralor jurisdiccional, según la naturaleza de la infracción. Es por lo anterior que las normas tutelares del medio ambiente son obligatorias y vinculantes para todos, lo que no va en detrimento de las facultades y competencias de las municipalidades, las que mas bien, deben contribuir con la protección del medio ambiente por mandato constitucional. (...)

La ordenación urbana es una de las herramientas más importantes y trascendentales para las Corporaciones Municipales en la cumplimiento de sus metas y en la satisfacción de los intereses locales. Es la expresión normativa de la voluntad cantonal y de la planificación y diseño de su desarrollo colectivo e individual, pero sin desprenderse del contorno nacional y de la unidad territorial y ambiental a la que pertenecen. La forma de planificar el desarrollo de actividades humanas tiene un impacto significativo en el ambiente, que podrá ser negativo o positivo según los usos y actividades que se autoricen. De esta manera, la incorporación de variables ambientales y el sometimiento de los planes reguladores a un proceso de evaluación ambiental, son imperativos que se derivan de lo dispuesto en el artículo 50 constitucional”. (Sentencia **n.º2006-013028**)

Dichas consideraciones fueron reiteradas parcialmente en la sentencia **n.º2010-012458**, en la que además se agregó que la

facultad de los gobiernos locales para darse su propia ordenación territorial a través de los planes reguladores está subordinada y sometida a la legislación tutelar ambiental y al principio precautorio y proteccionista del ambiente recogido en el art. 50 constitucional.

Asimismo, se tiene que en la sentencia **n.º2018-020341**, esta Sala enfatizó nuevamente que el derecho urbanístico tiene estricta relación con el derecho ambiental:

*“El desarrollo urbano sostenible implica la generación de condiciones para un desenvolvimiento social y económico para toda la población, dentro de un marco jurídico con cánones obligatorios que incluyan y soporten el medio ambiente. En realidad, no es extraño para este Tribunal considerar que el Derecho Urbanístico es una parte del Derecho Ambiental, donde las exigencias de este último se pueden aplicar a las reglas de uso del suelo.*

*“Así, el derecho fundamental a tener ambiente sano y ecológicamente equilibrado –desarrollado ampliamente por la jurisprudencia constitucional- comprenderá, tanto sus partes naturales, como sus partes artificiales, entendiéndose por tales, el hábitat humano, lo construido por el hombre, sea, lo urbano, de manera que se mantengan libres de toda contaminación, tanto por los efectos y repercusiones que puede tener en la salud de las personas y demás seres vivos, como por el valor intrínseco del ambiente” (sentencia No. 2003-2864).*

*Entonces, si se trae a la atención de esta Sala, que poco o nada ha sucedido en cuarenta años (40 años), debe ser motivo de preocupación, como lo afirman las autoridades públicas en sus sendos escritos, además la necesidad detectada por el Estado por facilitar una vía hacia la confección de Planes Reguladores, misma que se hace patente en los propios informes de la Contraloría General de la República, y los del Estado de la Nación. Ambas, como entidad pública de control del Estado y sus instituciones, y la segunda, como un generador de información objetiva e imparcial valiosa para los tomadores de decisiones políticas, reflejan los problemas que tiene el país en el desempeño y el avance cada vez más lento en la toma de decisiones por los diferentes actores políticos. Evidentemente, los informes no son nada halagüeños, y no es difícil arribar a la conclusión de que no se están cumpliendo con los objetivos de la Ley de Planificación Urbana en materia de ordenamiento territorial, entre otras disposiciones.*

*La Sala Constitucional reitera que la falta de Planes Reguladores resulta, igualmente, en la desprotección ambiental que se materializa con el crecimiento desordenado e ilimitado de las poblaciones en nuestro país, y lo atestigua el desarrollo vegetativo de las poblaciones costarricenses, casualmente, sobre las vías públicas en todo el territorio nacional. La acción señala el defecto de la regresividad que alegan estaría propiciando el Reglamento impugnado, sin embargo, las autoridades replican que se trata de formas diversas de cumplimiento de los mismos estándares ambientales establecidos por el ordenamiento jurídico”.*

Es claro para este Tribunal que el derecho urbanístico tiene una importante e inescindible relación con la protección al medio ambiente, en el sentido de que a través de los planes regulares se imponen ciertas limitaciones a la propiedad privada en aras del interés y beneficio general, de manera que la planificación y el desarrollo de las ciudades garanticen un equilibrio ecológico y espacios libres de contaminación, así como también la protección de los recursos naturales. Lo anterior con el fin de que por la extensión de los espacios empleados por el ser humano no se agoten los recursos que dan soporte a la existencia humana digna –espacios verdes de esparcimiento, deporte, ocio, protección de las bellezas naturales, zonas de amortiguamiento, espacios de contención del ruido y la reducción de la contaminación atmosférica, protección de la contaminación de aguas subterráneas, protección de fuentes de agua para garantizar el derecho humano, básico e irrenunciable de acceso al agua potable, etc.–. Además, esos instrumentos buscan la protección de la población ante eventuales desastres naturales –evitar construcciones en zonas de fragilidad por fallas sísmicas o el respeto de ciertos márgenes con relación a diversos cuerpos de agua, concentración de construcciones, etc.–. Justamente, en aras del desarrollo sostenible, los planes reguladores junto con los reglamentos de zonificación son una herramienta clave, y son muy importantes para la garantía de múltiples derechos fundamentales –protección de los recursos naturales, derecho a la vida, derecho a la salud, derecho de acceso al agua potable–. Al respecto, recuérdese, por ejemplo que el art. 69 de nuestra Constitución hace referencia a “asegurar la explotación racional de la tierra” lo que es una manifestación expresa de la necesidad de garantizar el uso racional de los terrenos para dar sustento al resto de derechos indicados. La Sala ha dicho lo siguiente:

*“Es así como **el principio del uso racional de los recursos naturales y del ambiente en general, queda indiscutiblemente vinculado con el derecho a la salud de las personas y a la calidad de vida** (al respecto, consultar la sentencia número 1763-94, de las dieciséis horas cuarenta y cinco minutos del trece de abril de mil novecientos noventa y cuatro). En virtud de lo cual, el principio del desarrollo sostenible se constituye en un parámetro fundamental de la calidad de vida de las personas, como lo consideró este Tribunal en sentencia número 2219-99, en tanto condiciona la actuación que el hombre realiza sobre ambiente, con la finalidad de que pueda tener las condiciones adecuadas para su desarrollo, en tanto se traduce en la utilización*

*“[...] inteligente de sus elementos y en sus relaciones naturales, socioculturales, tecnológicos y de orden político (desarrollo sostenible), para con ello salvaguardar el patrimonio al que tiene derecho las generaciones presentes y futuras. Por ello, el objetivo primordial del uso y protección del ambiente es que a través de la producción y uso de la tecnología, se obtengan no sólo ganancias económicas (libertad de empresa), sino un desarrollo y evolución favorable del ambiente y los recursos naturales con el ser humano, esto es, sin que se cause daño o perjuicio” (sentencia número 2005-8945, del seis de julio del dos mil cinco).” (Sentencia **n.º2006-17126**)*

No es objeto de análisis acá, pero ha de advertirse de manera general que los planes reguladores también tienen relación también con la inclusividad y los derechos de las personas con discapacidad de manera que las ciudades sean aptas y amigables para todas las personas integrantes de las comunidades.

También permiten cierto orden y armonía en el desarrollo de las ciudades, de modo que –atendiendo a las específicas áreas de zonificación– se desarrollen las áreas en condiciones apropiadas y no se dé el caso, por ejemplo, de que en plena área residencial se autorice la ubicación de una industria que trastorne la vida privada –piénsese en emisiones contaminantes, ruido excesivo o tránsito pesado con el impacto en la congestión del tráfico vehicular–.

Por todos estos motivos es que esta Sala ha afirmado que “el desarrollo urbano sostenible implica la generación de condiciones

para un desenvolvimiento social y económico para toda la población”. Concretamente, en la sentencia **n.º2022-012905**, este Tribunal realizó las siguientes consideraciones:

*“Por otra parte, **el desarrollo urbano sostenible implica la generación de condiciones para un desenvolvimiento social y económico para toda la población**, dentro de un marco jurídico con cánones obligatorios, cuyas disposiciones, como se indicó deben cumplir las exigencias del Derecho de la Constitución. De allí que dentro del concepto de interés social que señala el numeral 45 de la Constitución Política para admitir limitaciones a la propiedad del suelo, **debe incluirse también la protección de los recursos naturales, la herencia cultural y arqueológico, pues todo ello involucra un desarrollo con ecosostenibilidad** (ver sentencia N°5893-95 de las 9:48 horas del 27 de octubre de 1995)”. (Lo destacado no corresponde al original).*

En esa misma sentencia, sin embargo, también se advirtió que las limitaciones a la propiedad privada en virtud de las normas urbanísticas no pueden suponer una carga tan excesiva que limite el derecho a la propiedad privada de sus legítimos propietarios. Dice esa sentencia, lo siguiente:

*“En cuanto a las limitaciones a la propiedad privada por razones de urbanismo, consisten, en general, en la obligación de soportar la intromisión del poder público en los atributos de la propiedad. A tenor de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 45 de la Constitución Política, tales limitaciones sólo pueden ser impuestas por ley aprobada por mayoría calificada. Las mismas deben tener el mismo carácter que la ley -generales y abstractas-, pues **una carga exorbitante y singular, no sería ya una limitación legítima. Es imprescindible por ello resguardar el núcleo esencial del derecho de propiedad, y en caso de que la limitación suponga un sacrificio singular e individualizado que rompa el principio de igualdad ante las cargas públicas, estaríamos ante una expropiación que obligaría a indemnización**”. (Lo destacado no corresponde al original).*

Estas consideraciones son especialmente importantes de cara al análisis concreto que motiva la inclusión de una disposición como la que cuestionan los accionantes –sobre los límites concurrentes–, pues, como manifestaron las autoridades informantes en esta acción, se prevé la inclusión de esta medida excepcional para salvaguardar el derecho a la propiedad privada de aquellas personas propietarias de un inmueble suyo que está afectado por dos zonificaciones diversas, con las limitaciones de uso que ello implica.

En definitiva, debe concluirse que los planes reguladores son herramientas vitales en lo relativo a la planificación y desarrollo de zonas –tanto urbanas como rurales– a efecto de que estas crezcan velando por un adecuado equilibrio social y ecológico, en condiciones dignas y aspirando al desarrollo sostenible en beneficio de las generaciones actuales y las venideras. Por ello, es que, en términos generales, se han admitido las restricciones razonables a la propiedad privada en beneficio del interés general.

En virtud de todas estas aspiraciones, las disposiciones de los planes reguladores y sus reglamentos de zonificación no pueden ser dejadas sin efecto de forma arbitraria y cualquier decisión al respecto debe basarse en estudios técnicos que certifiquen que la conducta –la autorización administrativa– se encuentra debidamente fundamentada (principios constitucionales de legalidad, razonabilidad, de protección al medio ambiente y de vinculación a la ciencia y a la técnica –objetivación–).

#### **VI.- SOBRE LA PRESUNTA LESIÓN AL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN**

Los **accionantes** acusaron que la aprobación de la disposición impugnada vulneró al principio de participación ciudadana y la obligación de realizar una convocatoria a una audiencia pública para reformar el plan regulador. Al respecto, se alegó que no existió una consulta para reformar el plan regulador mediante el reglamento impugnado. El hecho de no realizar tal consulta lesionó –a juicio de los promoventes de esta acción– el principio de participación ciudadana, ya que no se tuvo una apertura total a la ciudadanía para consultar la reforma tácita al plan regulador, ni se consultó con la SETENA.

Al respecto, la **PGR** informó que la norma impugnada no es una disposición de un reglamento aparte e independiente del Plan Regulador del cantón de Belén, sino que forma parte del Reglamento de Zonificación de ese plan regulador. El Concejo Municipal de Belén, en sesión n.º73-96 de 17 de diciembre 1996 acordó:

*“Por unanimidad y en firme, aprobar el Plan Regulador para el cantón de Belén, de la provincia de Heredia, en virtud de haber cumplido con los requisitos señalados en el artículo 17 de la ley de Planificación Urbana número 4240 y en adopción acordada por el Concejo Municipal en sesión extraordinaria 48-96 y aprobado por la Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo; en sesión ordinaria número 4657”.*

El acuerdo del Concejo, junto con el plan aprobado, fue publicado en el Alcance n.º4 a La Gaceta n.º19 de 28 de enero de 1997. La publicación incluye el texto del plan regulador que contiene una descripción de la política de desarrollo urbano y los objetivos del plan regulador y su reglamentación. Esa reglamentación engloba el reglamento de zonificación y el plan vial, y, justamente, dentro del reglamento de zonificación se encuentra el art. 2 cuestionado. **El texto de esa norma no ha sido modificado, por lo que, la frase impugnada ha formado parte del Plan Regulador de Belén desde su emisión.** En consecuencia, queda claro que no se trata de una modificación del plan regulador ni de una reforma tácita de ese instrumento, como lo señalan los accionantes.

Las autoridades de la **Municipalidad de Belén** informaron que el Plan Regulador del Cantón de Belén fue publicado en el Alcance n.º4 a La Gaceta n.º19 del martes 28 de enero de 1997, previa aprobación por parte del Concejo Municipal en sesión extraordinaria n.º48-96, una vez cumplidos todos los requisitos legales y reglamentarios vigentes en ese momento. En el informe rendido, se consignaron las siguientes consideraciones:

*“Cabe mencionar que desde el punto de vista histórico de la planificación del cantón de Belén, el artículo 2 de repetida cita ha estado en el texto de esa reglamentación desde el año 1997, de tal suerte que no es una modificación o reforma tácita como lo acusan los accionantes. De tal suerte que no existe violación a los principios de legalidad, jerarquía de las normas, intangibilidad de los actos propios, consulta popular y participación ciudadana, principio de justicia social, dado que no existe ningún hecho, acto administrativo o acontecimiento que implicara algún tipo de violación de tales principios. Este gobierno local tiene claro que con base en lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana, Ley N° 4240 de 15 de noviembre de 1968, toda modificación, 8 suspensión, derogación, total o parcial, de un plan regulador requiere cumplir con el mismo procedimiento ahí establecido para su adopción. Con base en el bloque de legalidad mencionado, así como la jurisprudencia existente de esa Sala Constitucional un plan regulador y sus modificaciones, requieren someterse al procedimiento de evaluación ambiental estratégica.*

*Esa obligación debe aplicarse con ciertos matices, pues existen planes reguladores, como el del cantón de Belén, que fueron aprobados antes de que se exigiera el cumplimiento de ese requisito. Como ya se aclaró la disposición impugnada, al no ser una modificación del plan regulador, sino que más bien forma parte de ese instrumento desde su adopción inicial, no requería someterse a ese procedimiento ni a lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley de Planificación Urbana”.*

Finalmente, el **gerente general del INVU** no detalló en este y el siguiente agravio, pero confirmó que el Plan Regulador del Cantón de Belén, fue publicado en el Alcance n.º4, a la Gaceta n.º19 del 28 de enero de 1997.

Con fundamento en lo anterior, concluye esta **Sala** que en autos no se acredita el agravio formulado por los accionantes. En el escrito de interposición de la acción hicieron pensar que la norma impugnada es un reglamento posterior que vino a dejar sin efecto la zonificación establecida en el plan regulador aprobado por las autoridades municipales. O, en otras palabras, que era un reglamento posterior que se aprobó sin la realización de una audiencia pública, conforme lo ordena el art. 17 de la LPU—como una derivación del principio constitucional de participación consagrado en el art. 9 de la Constitución Política— que en lo conducente dispone lo siguiente:

*“Artículo 17.- Previamente a implantar un plan regulador o alguna de sus partes, deberá la municipalidad que lo intenta:*

- 1) **Convocar a una audiencia pública por medio del Diario Oficial** y divulgación adicional necesaria con la indicación de local, fecha y hora para conocer del proyecto y de las observaciones verbales o escritas que tengan a bien formular los vecinos o interesados. El señalamiento deberá hacerse con antelación no menor de quince días hábiles;*
- 2) Obtener la aprobación de la Dirección de Urbanismo, si el proyecto no se hubiere originado en dicha oficina o difiera del que aquélla hubiere propuesto, sin perjuicio de los recursos establecidos en el artículo 13;*
- 3) Acordar su adopción formal, por mayoría absoluta de votos; y*
- 4) Publicar en "La Gaceta" el aviso de la adopción acordada, 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 o cualquiera de sus reglamentos”.** (Lo destacado no corresponde al original).

Sin embargo, como detallaron las autoridades informantes y se confirma de la atenta revisión del Plan Regulador del Cantón de Belén juntamente con su Reglamento de Zonificación, se aprecia con claridad que la norma impugnada se encuentra inserta desde su aprobación original en idénticos términos, es decir, la norma impugnada forma parte del plan regulador original. No ha habido, por tanto, una reforma al plan regulador que haya ameritado realizar nuevas consultas con la ciudadanía o con la SETENA según las disposiciones vigentes.

En esa tesitura corresponde insistir que el instrumento cuestionado data de los años 1996-1997 y, según se aprecia de su texto el procedimiento de aprobación, sí estuvo precedido de la correspondiente convocatoria a una audiencia pública. El texto del plan regulador que se encuentra vigente detalla, como elementos considerativos previos, lo siguiente:

*“1. Que el INVU remitió el proyecto de Plan Regulador a la Corporación Municipal de Belén.*

**2. Que la Municipalidad de Belén convocó a Audiencia Pública el día 13 de mayo de 1994, cumpliendo a cabalidad con los términos de ley.**

*3. Que al proyecto propuesto por el INVU, en la Audiencia Pública, se le objetaron principalmente los aspectos de vialidad, altura de los edificios, zonas de protección de los afloramientos acuíferos, la Zona Industrial Artesanal y la Zona Agrícola.*

*4. Que la Municipalidad de Belén en su Sesión Extraordinaria N° 48-96 acordó la adopción de un PLAN REGULADOR, basado en la propuesta del INVU, pero adaptado a la realidad actual del cantón, el cual remite al INVU para su consideración.*

*5. Que en fecha 11 de diciembre de 1996, en Sesión Ordinaria N° 46-57, la Junta Directiva del INVU con base en lo dispuesto por la Ley de Planificación Urbana N°4240 aprobó con la recomendación de la Dirección de Urbanismo, el PLAN REGULADOR DEL CANTÓN DE BELÉN, de la Provincia de Heredia, elaborado conjuntamente por la Dirección de Urbanismo y la Municipalidad de Belén”.* (Lo destacado no corresponde al original).

Posteriormente, en el apartado resolutivo, el documento vuelve a enfatizar que previo a su adopción, se realizó una audiencia pública y las objeciones fueron valoradas previo a la adopción del instrumento final. El documento dice lo siguiente:

*“Los estudios se fundamentan en el Plan Regulador propuesto por el INVU, **al cual se le incorporaron las recomendaciones y observaciones dadas en la Audiencia Pública, efectuada en dos Sesiones Extraordinarias del Concejo Municipal de Belén, de fecha 13 de mayo y 17 de junio de 1994** y los Estudios de Delimitación de Áreas de Protección de los Manantiales de Ojo de Agua, San Antonio, Los Sánchez, La Gruta y Puente Mulas, realizados mediante asesoría del Departamento de Hidrogeología del SENARA”.* (Lo destacado no corresponde al original).

En cuyo caso, no se acredita ninguna infracción de orden constitucional dado que en la adopción del plan regulador impugnado —y la disposición inserta dentro del mismo— sí se cumplió con el procedimiento previsto de consulta pública como garantía del principio constitucional de participación. Posterior a ello, contrario a lo que afirman los accionantes, no se ha dictado un reglamento posterior que haya modificado el plan regulador, sino que, se insiste, el Reglamento de Zonificación y Plan Vial forma parte integral del instrumento regulador adoptado en diciembre del año 1996.

No está de más advertir que, según lo explica la gerencia general del INVU, la municipalidad sí está un proceso de actualización del plan regulador, en cuyo caso se deberán velar por los recaudos dispuestos en la normativa vigente para validar su legitimidad, lo cual implica la realización de una nueva audiencia pública y obtener la autorización de la SETENA.

En consecuencia, procede descartar los agravios apuntados por los accionantes.

## **VII.- SOBRE LA ADUCIDA LESIÓN A LOS PRINCIPIOS DE IRRETROACTIVIDAD Y OTROS**

Los **accionantes** alegaron la infracción a los principios constitucionales de legalidad, jerarquía de las normas, actos propios y de irretroactividad, por cuanto, a su juicio, la municipalidad procedió de forma unilateral a modificar el plan regulador, desconociendo

los derechos subjetivos de los administrados en lo relativo a la protección de sus derechos ambientales. A tales efectos, se alegó que un reglamento se insubordina al mismo plan regulador introduciendo una reforma tácita a este, siendo que la Constitución Política no les da atribuciones a las municipalidades para variar por sí mismas el plan regulador por medio de su reglamentación.

Al respecto, como ya se mencionó previamente, la **PGR** informó que el texto de esa norma no ha sido modificado, por lo que la frase impugnada ha formado parte del Plan Regulador de Belén desde su emisión. Por lo tanto, se insistió en que resulta claro que no se trata de una modificación de ese plan, ni de una reforma tácita de tal instrumento. En esa medida, alegó que no es necesario entrar a analizar los reclamos referidos a que la norma impugnada reformó tácitamente el plan regulador sin ajustarse al procedimiento establecido al efecto, ni las violaciones alegadas a los principios de legalidad, de jerarquía de las normas o intangibilidad de los actos propios.

Por su parte, la **alcaldesa y el presidente del Concejo Municipal de Belén** destacaron que, desde el punto de visto histórico de la planificación del cantón de Belén, el art. 2 impugnado ha estado en el texto de esa reglamentación desde el año 1997, de modo que no es una modificación o reforma tácita como lo acusan los accionantes. En ese sentido, afirman que no existe violación a los principios de legalidad, jerarquía de las normas o intangibilidad de los actos propios.

En criterio de la **Sala**, lo dicho en el considerando anterior es igualmente aplicable en cuanto a estos reproches. Los accionantes parten de la falsa premisa de que a través de un reglamento posterior se procedió a reformar el plan regulador vigente en Belén y, en consecuencia, se lesionaron los principios constitucionales invocados. Esa posición ya quedó descartada por este Tribunal, toda vez que se constató que el reglamento de zonificación es un instrumento integrante del propio plan regulador original, de modo que no ha habido un desconocimiento o reforma tácita de las regulaciones municipales (ver considerando III de esta sentencia). Al respecto, se hace preciso insistir que, según su propia definición, el plan regulador es el instrumento de planificación local que delimita en un conjunto de planos, mapas, reglamentos y cualquier otro documento, gráfico o suplemento, la política de desarrollo y los planes para distribución de la población, usos de la tierra, vías de circulación, servicios públicos, facilidades comunales, y construcción, conservación y rehabilitación de áreas urbanas. Ya se examinó *supra* que la competencia reconocida a favor de las corporaciones municipales para dictar planes reguladores se deriva de lo dispuesto en los arts. 169 de la Constitución y 15 de la LPU. Este numeral en concreto reconoce la potestad municipal de “implantar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos”. Justamente, dentro de esta última categoría se encuentran los reglamentos de zonificación previstos para dividir el área urbana en zonas de uso, regulando sobre cada una de ellas, los siguientes aspectos:

*“a) El uso de terrenos, edificios y estructuras, para fines agrícolas, industriales, comerciales, residenciales, públicos y cualquier otro que sea del caso; las zonas residenciales se clasificarán como unifamiliares y multifamiliares, según la intensidad del uso que se les dé; las zonas unifamiliares se clasificarán, a su vez, de acuerdo con el área y las dimensiones de los lotes que mejor convenga a su ubicación;*

*b) Localización, altura y área de piso de las edificaciones;*

*c) Superficie y dimensiones de los lotes;*

*d) Tamaño de los retiros, patios y demás espacios abiertos, y la cobertura del lote por edificios y estructuras;*

*e) La provisión de espacio para estacionamientos, carga y descarga de vehículos fuera de las calles;*

*f) Tamaño, ubicación y características de rótulos o anuncios; y*

*g) Cualquier otro elemento urbanístico o arquitectónico relativo al uso de la tierra, cuya regulación tenga interés para la comunidad local”.*

En el *sub lite*, se cuestiona una disposición del reglamento de zonificación que, a la luz de lo expuesto y examinado acá, forma parte del propio Plan Regulador del cantón de Belén (véase la relación entre los arts. 1 –definición de plan regulador–, 15, 21 y 24 de la LPU).

En consecuencia, evidentemente al tratarse de una parte intrínseca del Plan Regulador vigente en el cantón de Belén no es posible alegar la presunta lesión a los principios de legalidad o jerarquía de las normas por la supuesta contradicción, dado que es un mismo instrumento regulador que, como se analizará *infra*, prevé una regulación o salida ante una situación excepcional, de modo que no se trata de un instrumento regulador diverso que contradiga o deje sin efecto el plan regulador como tal.

En consecuencia, estos agravios deben ser declarados sin lugar.

### **VIII.- SOBRE LA LESIÓN A LOS PRINCIPIOS DE PROTECCIÓN MEDIO AMBIENTAL**

Finalmente, **los accionantes** acusaron la presunta lesión a los principios de protección al medio ambiente –precautorio o de evitación prudente, de desarrollo sostenible, *indubio pro-natura*, prevención del riesgo, vinculación a la ciencia y a la técnica y de justicia social– por cuanto sin un estudio técnico o científico se permite el cambio de regulaciones sobre zonas frágiles, amenazando el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Además, acusan que la norma incumple con las exigencias fundamentales de equidad, proporcionalidad y razonabilidad que debe imperar en las normas y actos públicos, pues se permite autorizar un desarrollo anulando zonas verdes y/o zonas protegidas.

Sobre estos reproches, la **PGR** explicó que la zonificación obedece a aspectos técnicos y a las condiciones físicas del territorio, por lo cual, es entendible que esta no se ajuste a los linderos de los inmuebles o, en otras palabras, que no se ajuste a la división catastral de los terrenos. De tal situación resulta posible que existan propiedades privadas que queden comprendidas dentro de dos o más zonas de uso, es decir, que haya propiedades que no queden ubicadas dentro de solo una zona y, por ello, queden divididas y sujetas a limitaciones de uso distintas. Asegura que lo anterior podría suponer una grave afectación al derecho de propiedad privada y sus atributos, pues la circunstancia de que un inmueble quede sujeto a las limitaciones y condiciones de más

de una zona, podría significar la inutilización del inmueble. La frase impugnada por los accionantes establece que cuando un lote o finca quede dividido por un límite entre zonas, las regulaciones de cualquiera de ellas podrán extenderse a la otra parte del lote o finca, hasta una distancia máxima de cien metros de dicho límite. Eso quiere decir que cuando se presente la situación antes descrita, el propietario puede solicitar –y la Municipalidad autorizar– que una de las zonas en las que se ubica su propiedad se extienda hasta por cien metros sobre la otra, o sea, que el límite entre las zonas se traslade o extienda con el fin de que los condicionamientos de una de ellas se apliquen a un área mayor del inmueble. Añade que esa disposición no es propia y exclusiva del plan regulador de Belén, sino que puede encontrarse, en términos muy similares, en otros planes reguladores y cita varios ejemplos. La Procuraduría considera que una disposición como esa no es un mecanismo para modificar el plan regulador y su zonificación, sino que se trata de un instrumento técnico para adaptar y aplicar el plan regulador en casos específicos en los que una propiedad quede afectada por las limitaciones de dos o más zonas de uso distintas. La señalada en la disposición impugnada se encuentra dentro de lo permisible, previsto en el art. 30 de la propia LPU que permite “la admisión calificada de excepciones o variantes”. Por tanto, la PGR considera que la norma impugnada no implica ninguna reforma al propio reglamento y que su aplicación no puede ser una decisión antojadiza y arbitraria del gobierno local, sino que debe obedecer a un criterio técnico. Al respecto, realizan la siguiente sugerencia:

*“[D]ebe entenderse que la autorización de la medida no podría resultar contraria a criterios técnicos específicos que desaconsejen su aplicación ni a normas de otra naturaleza que impidan el desarrollo de construcciones o establezcan otros tipos de limitaciones. A modo de ejemplo, la aplicación de la medida no podría implicar que se desatendan las limitaciones que establecen la Ley Forestal y la Ley de Aguas en cuanto a las áreas de protección de los cuerpos de agua ni que se desconozcan estudios técnicos sobre peligros de deslizamientos u otras condiciones de los terrenos que supongan riesgos para la seguridad y la vida”.*

Finalmente, se concluye que, en todo caso, la decisión queda sujeta a control y revisión cuando sea impugnada en la vía administrativa, o ante la jurisdicción contencioso administrativa.

Las autoridades de la **Municipalidad de Belén** argumentan que el art. 2 impugnado debe existir en el marco normativo de desarrollo urbano de un cantón, dado que es factible que existan propiedades privadas que queden comprendidas dentro de dos o más zonas de uso, es decir, que haya propiedades que no queden ubicadas dentro de solo una zona y, por ello, queden divididas y sujetas a limitaciones de uso distintas. De no ser así se crearía una grave afectación al derecho de propiedad privada y sus atributos, pues la circunstancia de que un inmueble quede sujeto a las limitaciones y condiciones de más de una zona podría significar la inutilización del inmueble y, por lo tanto, un total vaciamiento del derecho de propiedad. Reiteran que la disposición impugnada es de naturaleza técnica jurídica, se trata de un instrumento para adaptar y aplicar el plan regulador en casos específicos en los que una propiedad quede afectada por las limitaciones de dos o más zonas de uso distintos. En lo demás, reiteran lo informado por la PGR, en el sentido que la autorización de la medida prevista en el art. 2 del Plan Regulador del Cantón de Belén impugnada no podría resultar contraria a criterios técnicos específicos que impliquen que se desatendan las limitaciones que establecen la Ley Forestal y la Ley de Aguas en cuanto a las áreas de protección de los cuerpos de agua, ni que se desconozcan estudios técnicos sobre peligros de deslizamientos u otras condiciones de los terrenos que supongan riesgos para la seguridad y la vida. Además, que la aplicación del art. 2 impugnado siempre tendrá el control y revisión cuando sea impugnada en la vía administrativa, o ante la jurisdicción contencioso administrativa, según corresponda.

El gerente general del **INVU** informó que los planes reguladores que se generaron y aprobaron en años anteriores a la entrada del siglo XXI, lo hicieron con bases cartográficas en escalas y tecnologías que distan en mucho a las que se aplican en la actualidad, lo que consecuentemente implica un nivel de exactitud mucho menor y, por tanto, los límites entre las diferentes zonas se desarrollaron con sustento en información menos precisa, por lo que podría no ajustarse a las bases cartográficas actuales que se elaboraron con información y a una escala mucho más precisa. Entendiendo estas dificultades, los equipos planificadores a cargo incluyeron en diferentes planes reguladores y, entre ellos, el del cantón de Belén, articulados que permitieran a los encargados de la dirección urbana de las municipalidades tomar decisiones cuando una propiedad se encuentra dividida por más de una zona del plan regulador, especialmente, pero no exclusivamente, para terrenos de gran envergadura. A esto se le ha llamado “conurrencia o límites concurrentes en los planes reguladores”. Considera que esta figura no es inconstitucional, pero aclara que es necesario tener cuidado con que la aplicación de las regulaciones de una zona sobre otra, no impliquen la violación de normas de orden nacional, especialmente lo referido a la salvaguarda ambiental, la protección de recursos naturales y las zonas de protección de fuentes de agua, entendiéndose que si bien el mapa publicado no tuviera marcadas las zonas de protección de fuentes de agua, no significa que su área de protección pueda ser modificada con el uso del límite concurrente.

En relación con estos agravios, **la Sala** aprecia que la norma en sí misma no procede a desregular o desconocer las diferentes zonificaciones (con sus prohibiciones y posibilidades) en que se encuentra dividido el Cantón de Belén. Tal y como se detalló previamente, es una disposición que autoriza a que en un eventual caso en que una misma propiedad esté afectada por dos zonas diferentes –no necesariamente de protección medio ambiental, tal y como lo explicaron las autoridades informantes– la municipalidad pueda examinar el supuesto y, en un caso concreto, extender una de las dos zonificaciones hacia la otra por un máximo de cien metros y, de este modo, superar el traslape indicado. La disposición impugnada dice justamente, lo siguiente:

*“Cuando un lote o finca quede dividido por un límite entre zonas, las regulaciones de cualquiera de ellas podrá extenderse a parte del lote o finca, hasta una distancia máxima de 100,00 metros de dicho límite”.*

Tal y como se desarrolló en los informes, la zonificación establecida en el plan regulador no necesariamente coincide con los linderos de los respectivos inmuebles ubicados en el cantón. Esto fue más usual, como se examinó, en planes reguladores antiguos realizados por las municipales juntamente con el INVU en que los planes se fundamentaron en escalas y tecnologías que distan en mucho a las que se aplican en la actualidad, lo que consecuentemente implica un nivel de exactitud mucho menor y, por tanto, los límites entre las diferentes zonas se desarrollaron con base a información menos precisa. Por tanto, según se detalló, en varios planes reguladores se incluyó una norma en idéntico sentido para solucionar lo que las autoridades urbanísticas denominan “límites concurrentes” y, de este modo, establecer una salida excepcional para propiedades zanjadas por diversas zonificaciones y no

vaciar de contenido el derecho a la propiedad privada.

De este modo, se establece esta posibilidad a efecto que en cada caso concreto se pueda evaluar la posibilidad de extender alguna de las zonificaciones por un espacio exclusivo de cien metros para que la propiedad no quede inutilizable por responder a dos zonificaciones diversas con sus específicos usos y prohibiciones. De este modo, el propietario del inmueble tendría más facilidades para utilizar su inmueble conforme a sus propias necesidades o propósitos. Recuérdese, como se detalló *supra*, que una carga exorbitante y singular no sería una limitación legítima por lesionar el núcleo esencial del derecho de propiedad.

Ahora bien, ha de entenderse que se trata de situaciones excepcionales y que, siempre y en todo caso, cada decisión debe estar precedida de un estudio técnico que examine en concreto la zona, el permiso de uso que se solicita y la actividad que se requiere. De manera que en la decisión sobre si autorizar o no esta extensión se apliquen y se hagan operativos los principios constitucionales de desarrollo sostenible, precautorio y objetivación de la tutela ambiental o vinculación a la ciencia y a la técnica. En tal sentido, si el estudio técnico desaconseja esta autorización excepcional por razones medio ambientales o si se evidencia una "duda razonable" de una posible afectación a los recursos naturales, zonas especiales de protección o a la calidad de vida o salud de las personas deberán las autoridades municipales aplicar el principio precautorio que obliga a tomar las decisiones en pro del medio ambiente (principio *in dubio pro natura*) con lo cual, se condiciona la discrecionalidad de la Administración en esta materia y en la aplicación de la excepción que la norma prevé (ver, por ejemplo, las sentencias de esta Sala números **2005-14293**, **2006-17126**, **2012-013367**, **2019-017397**, entre otras).

Recuérdese, como lo ha dicho esta Sala que "un Plan Regulador no autoriza en forma automática el otorgamiento de una concesión o permiso" (ver sentencia **2014-19776**) de manera que justamente el hecho de que el plan regulador contemple la posibilidad de solucionar la situación de traslape o "límites concurrentes" en una propiedad en concreto no es por sí mismo inconstitucional, porque la existencia de la figura o de la autorización no implica un permiso automático, sino que esto debe ser decidido por la administración municipal con fundamento en elementos técnicos que justifiquen objetivamente la decisión y que descarten una amenaza a los recursos naturales o zonas especialmente vulnerables que requieren de una decidida protección municipal.

Debe destacarse, en tal sentido, que el propio artículo cuestionado dispone que "en estos casos se deberán establecer las precauciones que impidan que se presenten conflictos de uso, utilizando áreas verdes en las zonas limítrofes vivienda-industria". En esa línea, debe insistirse que en el análisis de este tipo de autorizaciones, que puedan afectar aspectos esenciales del medio ambiente o de la salud pública, debe prevalecer el principio precautorio o "principio de la evitación prudente", que alude a la necesaria acción y efecto de prevenir anticipadamente a los posibles daños en los elementos integrantes del ambiente. A partir de dicho principio se propugna por la implementación de acciones tendientes a la debida protección, conservación y adecuada gestión de los recursos, esto es, a la adopción de todas las medidas para evitar o contener la posible afectación del ambiente o la salud de las personas (ver sentencia n.º **2006-17126**). Debe hacerse énfasis en que esta Sala ha insistido en que el principio precautorio obliga a la administración pública a ponderar cuidadosamente si la actividad del hombre compromete el medio ambiente y a la salud y a no conceder la autorización si las evaluaciones demuestran que la actividad puede producir consecuencias nocivas (ver votos números **2018-13718**, **2019-010710** y **2023-008201**).

Por lo demás, también corresponde advertir que la decisión administrativa en cuestión debe estar sometida a controles de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad, ponderando los derechos del legítimo propietario y los intereses generales de los municipios del cantón y el medio ambiente –en beneficio del bien común ya no solo local, sino también nacional–. Sobre el particular, llevan razón las autoridades informantes en el sentido de que la aplicación del art. 2 impugnado siempre tendrá el control y revisión cuando sea impugnada en la vía administrativa, o ante la jurisdicción contencioso administrativa, según corresponda.

Tomando en cuenta todos los factores examinados, **concluye este Tribunal** que la disposición impugnada no es por sí misma inconstitucional, pues no es una desaplicación automática de las zonificaciones establecidas en el plan regulador, sino que es una autorización excepcional para solucionar los supuestos de propiedades que están incluidas dentro de dos zonas diversas. Al respecto, la Sala hace suyas las conclusiones de la PGR en el sentido de que la disposición impugnada no es un mecanismo para modificar el plan regulador y su zonificación, sino que se trata de un instrumento técnico para adaptar y aplicar el plan regulador en casos específicos y excepcionales en los que una propiedad quede afectada por las limitaciones de dos o más zonas de uso distintas, procurando equilibrar el interés público que se persigue con la planificación urbana y las afectaciones que ésta pueda generar en otros derechos fundamentales. Por lo tanto, lejos de lesionar los principios de equidad, razonabilidad y proporcionalidad, la norma ofrece una solución estas situaciones excepcionales en las que un mismo inmueble está afectado por dos zonificaciones diversas con la eventual imposibilidad de conciliar el uso para sacar algún beneficio de la propiedad privada, y se produzca un vaciamiento de ese derecho, lo que, como ya se examinó *supra*, sería inconstitucional por violación al art. 45 de la Constitución Política.

No obstante, en atención a los principios constitucionales de protección al medio ambiente, las explicaciones realizadas por las autoridades informantes y por seguridad jurídica, considera esta Sala que si procede realizar una interpretación conforme en la línea de que la aplicación de la disposición impugnada por parte de las autoridades municipales no debe contrariar los criterios técnicos específicos que desaconsejen su autorización, ni desconocer normas de otra naturaleza y rango que impidan el desarrollo de construcciones o establezcan otros tipos de limitaciones que se hayan impuesto con el propósito de tutelar el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado, por ejemplo, la Ley de Construcciones, Ley Forestal o la Ley de Aguas.

Lo anterior nuevamente a la luz de lo dispuesto en los arts. 21 y 50 constitucionales, de los cuales se ha derivado el principio precautorio que obliga a las administraciones públicas, incluida la municipal, a prevenir, anticipar y, si es preciso, rechazar autorizaciones a actividades o conductas que puedan amenazar o lesionar la salud de los municipios o comprometer la integridad del medio ambiente.

Por lo tanto, esta Sala declara sin lugar la acción siempre y cuando se interprete que su aplicación no contravenga los criterios técnicos específicos que desaconsejan la autorización prevista, ni desconozca normas de igual o mayor jerarquía que establezcan otro tipo de limitaciones que tutelen el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

## **IX.- CONCLUSIÓN**

Corolario de las consideraciones realizadas, se impone desestimar los reproches de inconstitucionalidad.

Concretamente en lo relativo a la protección medio ambiente se desestima esta acción siempre y cuando la disposición se interprete y aplique en los términos de la parte dispositiva de esta sentencia.

**X.- DOCUMENTACIÓN APORTADA AL EXPEDIENTE** . Se previene a las partes que de haber aportado algún documento en papel, así como objetos o pruebas contenidas en algún dispositivo adicional de carácter electrónico, informático, magnético, óptico, telemático o producido por nuevas tecnologías, estos deberán ser retirados del despacho en un plazo máximo de 30 días hábiles contados a partir de la notificación de esta sentencia. De lo contrario, será destruido todo aquel material que no sea retirado dentro de este plazo, según lo dispuesto en el "Reglamento sobre Expediente Electrónico ante el Poder Judicial", aprobado por la Corte Plena en sesión N° 27-11 del 22 de agosto del 2011, artículo XXVI y publicado en el Boletín Judicial número 19 del 26 de enero del 2012, así como en el acuerdo aprobado por el Consejo Superior del Poder Judicial, en la sesión N° 43-12 celebrada el 3 de mayo del 2012, artículo LXXXI.

**POR TANTO:**

Se declara sin lugar la acción contra el artículo 2 del Reglamento de Zonificación y Plan Vial del Plan Regulador para el Cantón de Belén, siempre y cuando se interprete que su aplicación no contravenga los criterios técnicos específicos que desaconsejan la autorización prevista, ni desconozca normas de igual o mayor jerarquía que establezcan otro tipo de limitaciones que tutelen el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado.

El magistrado Cruz Castro da razones diferentes respecto a los intereses difusos.

Reséñese este pronunciamiento en el Diario Oficial La Gaceta y publíquese íntegramente en el Boletín Judicial.

Notifíquese.-



Fernando Castillo V.  
Presidente



Fernando Cruz C.



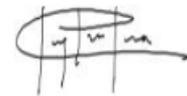
Anamari Garro V.



Alejandro Delgado F.



Luis Fdo. Salazar A.



Ingrid Hess H.



Fernando Enrique Lara G.

Documento Firmado Digitalmente

-- Código verificador --

□□□□□□□□□□□□□□□□

OA69TMADDXG61

**EXPEDIENTE N° 23-016388-0007-CO**

Teléfonos: 2549-1500 / 800-SALA-4TA (800-7252-482). Fax: 2295-3712 / 2549-1633. Dirección electrónica: [www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional](http://www.poder-judicial.go.cr/salaconstitucional). Dirección: (Sabana Sur, Calle Morenos, 100 mts. Sur de la iglesia del Perpetuo Socorro). Recepción de asuntos de grupos vulnerables: Edificio Corte Suprema de Justicia, San José, Distrito Catedral, Barrio González Lahmann, calles 19 y 21, avenidas 8 y 6

**Clasificación elaborada por SALA CONSTITUCIONAL del Poder Judicial. Prohibida su reproducción y/o distribución en forma onerosa.**

**Es copia fiel del original - Tomado del Nexus PJ el: 03-08-2024 21:42:49.**