

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

EL USO DE SUELO Y LA RESOLUCIÓN MUNICIPAL DE UBICACIÓN PARA EL CONTROL EDILICIO Y ACTIVIDADES: EL USO DE INSTRUMENTOS TÉCNICOS PARA EL CONTROL URBANÍSTICO

Carlos José Mejías Rodríguez¹

RESUMEN: Los usos de suelos y las resoluciones municipales de ubicación son dos instrumentos a cargo de las municipalidades cuyo destino es llevar a la práctica el control de la utilización del suelo en un cantón específico permitiendo, a través de su otorgamiento o denegación, el desarrollo de las actividades humanas. No obstante, en Costa Rica no existe una estandarización de criterios objetivos que sirvan de insumo a los técnicos municipales para resolver las gestiones presentadas por los administrados. En este trabajo, se aborda el uso de instrumentos utilizados por otras instituciones en el cumplimiento de sus funciones y que sirven de parámetros objetivos para el otorgamiento de licencias, permisos y autorizaciones administrativas.

PALABRAS CLAVES: DERECHO URBANÍSTICO, DERECHO MUNICIPAL, LIMITACIONES CONSTRUCTIVAS, USO DE SUELO, RESOLUCIÓN MUNICIPAL DE UBICACIÓN.

ABSTRACT: Land uses and municipal location resolutions are two instruments in charge of municipalities whose purpose is to put into practice the control of land use in a specific territory, allowing, through their grant or refusal, the development of the human activities. However, in Costa Rica there is no standardization of objective criteria that serve as an input to municipal technicians to resolve the actions presented by the administered, so it is addressed in this work the use of instruments used by other institutions in the fulfillment of

¹ Licenciado en Derecho y egresado de la Maestría de Administración y Derecho Municipal, Universidad de Costa Rica. Actualmente Director del Departamento Legal de la Municipalidad de Flores y profesor para las carreras de Derecho de la Universidad Hispanoamericana y Universidad Internacional de las Américas.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

their functions and that serve as objective parameters for the granting of licenses, permits and administrative authorizations.

KEYWORDS: URBAN DEVELOPMENT LAW, MUNICIPAL LAW, CONSTRUCTIVE LIMITATIONS, LAND USES, MUNICIPAL LOCATION RESOLUTIONS.

SUMARIO: I. **Introducción;** II. **El certificado de uso de suelo;** a. Abordaje conceptual; b. Evolución del uso de suelo: uso primitivo, consolidado y regulado; c. La utilización de insumos técnicos: CIU, CAECR y otros en los usos de suelo; III. **La resolución municipal de ubicación como complemento en el control de actividades humanas;** a. Abordaje conceptual; b. Aplicación del cuerpo normativo. Controles urbanísticos de lo “existente”; c. La inspección técnica como requisito en las RMU; d. Abordaje funcional: una propuesta de regularización y adecuación edilicia; IV. **Conclusiones;** V. **Bibliografía.**

I. **Introducción**

El control del uso de suelo puede remontarse a las mismas bases del derecho urbanístico, visto como una rama del derecho que entremezcla las potestades privadas y el interés público de organizar las actividades humanas que en principio deben balancearse para así cumplir con su objetivo máximo de brindar un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, tal y como lo determinan nuestra Carta Magna en su artículo 50 al indicar:

“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.

Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado.

El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho.

La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes.”

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Esta facultad u obligación que posee el Estado de “organizar” la producción puede verse desde diferentes puntos de vista, siendo uno de ellos y el que nos interesa: La regulación en cuanto al uso de la tierra como factor productivo, a través de la imposición de límites y limitaciones sobre la propiedad privada, parte de la denominada funcionalidad social de la propiedad que ha demarcado nuestra Sala Constitucional en su jurisprudencia como un deber de soportar las cargas urbanísticas sin remuneración alguna. Al respecto, mediante voto 6524 del año 2008 expuso:

“En definitiva se trata, entonces, de limitaciones de interés social, impuestas para lograr un disfrute óptimo y armónico del derecho de propiedad de todos los habitantes del Área Metropolitana, y que en tesis de principio, no son de carácter expropiatorio, por cuanto no vulneran el contenido mínimo de ese derecho, definido como la facultad de disfrutar y usar el bien para provecho personal, en el caso de la propiedad privada, o para utilidad social, en el caso de la propiedad pública. Respecto a la obligación de indemnizar por parte del estado, por la imposición de limitaciones urbanísticas, tal y como se indicó supra, como ese procedimiento está constitucionalmente previsto, única y exclusivamente cuando se trata de suprimir (expropiar) la propiedad privada, o cuando este proceder administrativo, en razón de las limitaciones, implica vaciar el contenido del derecho de propiedad, resulta más que evidentemente que lo procedente es analizar en concreto la naturaleza y alcance de las limitaciones y el procedimiento seguido para su adopción, para definir si llenan los requisitos esenciales de la normativa urbanística y si así fuera, si ha sido adoptada por las municipalidad respectiva, conforme con lo que ordena la Ley de Planificación Urbana y la jurisprudencia de esta Sala.”

A nivel de doctrina, Tomás-Ramón Fernández (2011) expone del caso español en una línea de pensamiento idéntica a la expuesta al afirmar:

“...el derecho de propiedad del suelo no es ya un derecho potencialmente ilimitado, sino, más bien, un derecho encerrado en límites precisos que empieza por definir la propia Ley, y que terminan de perfilar los Planes de ordenación. La Ley y los Planes no recortan, por lo tanto, un derecho que inicialmente tenga una extensión mayor, sino que definen cuál es en cada caso la extensión misma de ese derecho al precisar sus

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

fronteras normales en función del concreto destino de los terrenos. Por eso, precisamente, porque se trata de definir los límites o fronteras y no de recortar algo previamente definido, es por lo que el artículo 3.1 afirma que la ordenación urbanística, esto es la definición a que aludimos, no da derecho a indemnización, derecho que sólo puede surgir en los casos de ablación, recorte o privación de un derecho previamente delimitado con mayor extensión” (p. 98)

Específicamente, a nivel normativo, la Ley de Planificación Urbana dispuso la generación de marcos normativo-técnicos a través de la promoción de los denominados planes reguladores, cuya competencia primaria es de los municipios, aunque con alta participación de instituciones de rol nacional en el trámite de su creación y puesta en funcionamiento. Al respecto, uno de los componentes básicos de dicha normativa son los usos de suelo que se encuentran contenidos en el denominado Reglamento de Zonificación, tal y como lo cita la mencionada ley en su artículo 24 al afirmar:

“El Reglamento de Zonificación dividirá el área urbana en zonas de uso, regulando respecto a cada una de ellas:

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 (...)

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

Esta función conlleva el uso de instrumentos técnicos que permiten definir concretamente la utilización óptima del suelo, confluyendo no solo con la normativa municipal de planes reguladores, sino también tomando en consideración insumos elaborados por otras instituciones. Se puede tomar como ejemplo los Planes Nacionales de Manejo, Conservación y Recuperación de suelos que emite el Ministerio de Agricultura y Ganadería conforme la Ley N° 7779, los criterios ambientales de la Secretaría Técnica

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Ambiental (SETENA), los mapas de riesgo de la Comisión Nacional de Emergencia, entre otros.

Es por lo que, como contrapeso a estas limitaciones, debe existir una real función que justifique, no solo la existencia jurídica, sino también la funcionalidad técnico-práctica de las normas que determinan el uso de suelo de los fundos en un territorio, para generar ese equilibrio entre lo particular y lo colectivo. En otras palabras, toda norma urbanística debe ser posible de cuestionarse para qué existe, cuál es su función y si tal función es aplicable a determinado caso concreto. Esto permite eliminar la mala práctica de parte de los operadores urbanísticos de aplicar automáticamente normas de restricción urbanística, sin realizar el mínimo análisis de pertinencia o no de la restricción.

Es así como nos avocamos, en este trabajo, a reflexionar en el uso interdisciplinario de instrumentos objetivos de control de las actividades humanas y que, eventualmente, se van a ver reflejados en los denominados certificados de uso de suelo cuya emisión son competencia municipal. Hacemos la advertencia de que este artículo parte de que el lector tenga conocimientos básicos en urbanística, ofreciendo a los operadores en la materia, un enfoque diferente en la aplicación práctica de los temas abordados.

II. El certificado de uso de suelo

a. Abordaje conceptual

La Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, al conocer del tema del uso de suelo, lo ha definido afirmando:

“Con el fin de resolver el reclamo planteado, conviene tener en cuenta que, al amparo de los preceptos 21 (derecho a la salud), 45 (limitaciones a la propiedad por razones de interés público), 50 (derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado), 69 (exigencia constitucional a la explotación racional de la tierra) y 89 (protección de las bellezas naturales), todos de la Constitución Política, se instituye el ordenamiento territorial y –concretamente– el urbanístico, como un conjunto de disposiciones tendentes a garantizar tales derechos fundamentales y, con ello, la calidad de vida de los habitantes, según lo reconoce expresamente el numeral 28 de la Ley Orgánica del

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Ambiente. Acorde con ese objetivo, el cardinal 28 de la Ley de Planificación Urbana (en lo sucesivo LPU) prohíbe ‘aprovechar o dedicar terrenos, edificios, estructuras, a cualquier uso que sea incompatible con la zonificación implantada’. Para asegurar que dicho precepto se cumpla, esa misma norma instituyó el denominado ‘certificado de uso de suelo’, como un ‘certificado municipal que acredite la conformidad de uso a los requerimientos de la zonificación’. Por esa razón, cuando un munícipe requiera de una licencia municipal (por ejemplo para construcción, fraccionamiento o patente para una actividad comercial o industrial), el respectivo Ayuntamiento debe constatar, previamente, que la actividad a realizar sea compatible con las zonas de uso estipuladas en la planificación urbana aplicable en el cantón. Sobre el particular, esta Sala ha indicado: ‘[...] El certificado de uso de suelo consiste en el instrumento donde consta a qué usos puede destinarse un terreno, sea, lo que acredita, -con carácter declarativo-, es la utilización que se le puede dar según las regulaciones vigentes. De ahí, puede suceder que lo plasmado en él no sea lo que interese al administrado, puesto que, el que le pretendía dar, podría no resultar conforme con el plan regulador. Según lo hizo patente el Ad quem, la Sala Constitucional ha expresado que dicho certificado, aunque de naturaleza declarativa, se erige en un acto fundamental, en razón de que su contenido y función es hacer constar estados fácticos o legales que posibilitan la toma de resoluciones que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, como son los permisos de construcción o patentes, para cuyos otorgamientos se requiere de dicho documento, como medio para verificar que, lo solicitado se conforma con la utilización aprobada en el correspondiente plan regulador.’” (Sentencia no. 798-F-S1-2012 de las 9 horas 45 minutos del 4 de julio de 2012). Valga acotar que el ordinal 28 de la LPU también prevé los denominados “certificados de uso no conforme”, aquellos mediante los cuales se hace constar un uso contrario, pero que se encontraba consolidado de previo a que se implantara la respectiva zonificación.” (Voto 866 de las nueve horas cincuenta y cinco minutos del 11 de julio de 2013)

Con lo anterior en tesis de principio, el certificado de uso de suelo no se diferencia de otros actos administrativos certificadores que no constituyen actos declarativos de derecho,

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

sino simplemente hacen constar, con rango de fe pública, determinada situación jurídica. En este caso, la conformidad de lo peticionado con la zonificación vigente, lo afirma la Jerarquía Impropia Municipal al expresar:

“La jurisprudencia constitucional, es conteste con esa afirmación y reconoce el papel preponderante de las Municipalidades para aprobar y poner en marcha planes reguladores, con el fin de ordenar el desarrollo urbano de cada Cantón (Véase las sentencias de la Sala Constitucional números 6419-96, 4957-96, 6706-93, 56306-93, 5097-93). Por eso, la zonificación implantada en los reglamentos respectivos, vincula jurídicamente, tanto a la entidad que los emitió, como a los particulares, quienes están sujetos a sus disposiciones y limitaciones, por razones de interés social, pues éstas integran -en tanto resulten razonables-, el contenido esencial del derecho de propiedad privada (artículo 45 de la Constitución Política). Como consecuencia de lo anterior las Municipalidad determina a través de su propio reglamento de zonificación, cuáles son los usos que es posible dar a los terrenos que comprenden su territorio, y cuáles no. Así, es imprescindible que de previo a utilizar el bien, se certifique en qué condición se encuentra éste, conforme a aquella ordenación que ya fue previamente promulgada y que se encuentra vigente. La ley de Planificación Urbana, a esos efectos, establece la figura del "certificado de uso de suelo", sin cuya obtención no es posible continuar con los trámites para edificar o desarrollar un bien, o en su caso, para llevar a cabo actividades lucrativas en el lugar”. (Resolución 244 de las quince horas del dieciocho de junio de dos mil trece, emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III)

“De tal suerte, que por medio de la certificación de uso del suelo *no se decide cuál es el uso permitido*, en tanto éste ya ha sido previamente determinado en el reglamento de zonificación, que integra el plan regulador local; de manera que *simplemente se acredita cuál es el uso debido según lo establecido reglamentariamente, además de hacer constar si el uso que se le está dando a un determinado terreno es o no conforme con dicha reglamentación*, con lo cual, es un acto meramente declarativo, sin crear, modificar o extinguir ninguna situación jurídica, como sí ocurre con los actos

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

administrativos constitutivos” (Resolución 159 de las dieciocho horas del dieciocho de abril de dos mil trece, emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III)

En tesis de principio, el derecho nace de la base sobre la cual se certifica, es decir, de la consignación de la realidad fáctica-normativa aplicable al caso concreto y no de la emisión del acto certificador. Esto nos lleva a considerar que dicha certificación no posee un periodo de vigencia definida para su utilización, no obstante esto no significa que el contenido material de lo certificado se mantenga en el tiempo. Lo que pretendemos afirmar es que, a menos de que varíe la base certificada, no es necesario estar solicitando al administrado múltiples veces dicho documento para los diferentes trámites que se realizan ante las diferentes estancias públicas (pensando claro está en la simplificación de trámites). Empero, no significa que exista una inmutabilidad urbanística, en tanto las condiciones fáctico-jurídicas puedan alterarse, llámese por ejemplo, por cambio en la zonificación, o la inclusión de la zona en planes especiales como los de riesgo de derrumbe, inundación u otros; línea seguida por el Tribunal Contencioso Administrativo al afirmar:

“En este punto, cabe destacar que *nadie tiene derecho a una inmutabilidad del ordenamiento jurídico vigente*, toda vez que *el contenido esencial del principio de irretroactividad* previsto en el artículo 34 de la Constitución Política, no implica que una vez nacida a la vida jurídica, la norma que conecta el supuesto de hecho con un determinado efecto, no pueda ser modificada o suprimida por una ley posterior; sino por el contrario lo que pretende tutelar es que *si ya se había dado el presupuesto fáctico con anterioridad a la reforma legal, no surja el efecto que el interesado esperaba de la situación jurídica consolidada, o bien se le sustraiga a consecuencia de esa modificación normativa, el bien o el derecho que ya había ingresado al patrimonio de la persona*” (Resolución 43 de las nueve con cincuenta minutos del ocho de febrero de dos mil trece, del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III)

Sin embargo, lo dicho hasta el momento no significa que no exista responsabilidad de la administración municipal por la emisión errónea de un certificado de uso de suelo que, si bien dicho documento no servirá para mayores fines, nuestra jurisprudencia ha establecido

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

la posibilidad de indemnización, en caso de haberse derogado algún emolumento o incurrido en algún gasto en ocasión del certificado emitido. Así se ha indicado al afirmar:

“Sin lugar a dudas, el otorgamiento de un uso conforme toca ese núcleo esencial de los intereses legítimos de los administrados que se refleja en ese derecho de hacer uso y disfrute de su propiedad inmueble, con la suficiente fuerza para abrirles espacio para desarrollar proyectos e inversiones. Ello se maximiza al verificarse que ante una eventual anulación posterior de un certificado de uso, sin lugar a dudas, se podría generar daños patrimoniales producto de inversiones realizadas, que den mérito a una acción resarcitoria en sede administrativa o jurisdiccional. Las autoridades locales deben, entonces, asumir responsablemente las consecuencias del otorgamiento de esta clase de instrumentos, asegurándose, mediante los elementos de la técnica disponibles y con dominio pleno de la regulación territorial vigente, el otorgamiento de los certificados de uso del suelo en absoluta certeza y credibilidad de su contenido. Es por ello que, en el caso sometido a estudio, el señor XXX ostenta de varios certificados de uso de suelo conforme otorgados para iniciar la actividad de taller de mecánica de precisión y automotriz, con los que logra consolidar una situación en su beneficio que no puede ser desconocida por el cuerpo edil, produciendo, como consecuencia, el cumplimiento de los requisitos exigidos por ley para la obtención de la patente comercial. No obstante lo anterior, si las autoridades locales insisten en considerar que persisten irregularidades en la valoración de los certificados de uso de suelo conforme expedidos, bien pueden entrar a revisarlos puesto que están surtiendo plenos efectos y, ante la premisa de que tuvieran vicios de nulidad absoluta, pueden hacer tal declaratoria previo cumplimiento de un debido proceso que asegure al administrado su pleno derecho de defensa, por medio de los procedimientos legales existentes. Misma suerte puede tener, eventualmente, la patente que se deberá conferir al recurrente conforme se ordena en el siguiente considerando, si sobreviniera una nulidad absoluta en uno de sus requisitos esenciales.” (Resolución 471 de las catorce horas del 30 de noviembre de 2011 del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III)

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

b. Evolución del uso de suelo: uso primitivo, consolidado y regulado.

Si bien, hasta el momento hemos abordado el tema desde la pre-existencia de un plan regulador municipal, debemos analizar los casos donde el municipio no cuenta con este instrumento y no existen otros reglamentos regionales de planificación para poder resolver la petición de un administrado al solicitar un uso de suelo. Para ello, realizamos lo que podría llamarse una evolución del uso de suelo. Conforme la doctrina española, en materia urbanística, el suelo, previo a la creación de normas de planificación, se le otorga una de tres clasificaciones: suelo urbanizado, urbanizable o no urbanizable (Fernández, 2011).

El urbanizado es aquel espacio que al momento de establecer la normativa ya se encontraba consolidado con infraestructura y actividades de naturaleza urbana. En el caso de Costa Rica, en ocasión del Plan GAM de 1982 (Plan Regional de Desarrollo Urbano "Gran Área Metropolitana"), se establecieron zonas denominadas "cuadrantes urbanos" como espacios ya consolidados urbanísticamente y que, con el transcurso del tiempo, se fueron ampliando por medio de modificaciones al reglamento 13583-VAH-OFIPLAN, que le da fundamento a esta regulación. En el segundo caso, se trata de terrenos que al momento de la emisión de la normativa no estaban desarrollados, pero que se consideran aptos para el desarrollo (zonas de expansión o de creación de asentamientos urbanísticos). Por último, el espacio no urbanizable se trata de zonas que no son aptas para el desarrollo por alguna razón (zonas de riesgos, limitaciones de carácter ambiental, patrimonio natural del estado, etc) o que se les declara como tales para fines de contención urbana, como el caso del anillo de contención del GAM en el valle central.

No obstante, a efectos de delimitar incluso la naturaleza del terreno previo a dicha normativa, o en aquellos casos que ni tan siquiera haya existido una regulación de esta naturaleza (como lo sería en Costa Rica todo terreno fuera del Valle Central), se puede generar la duda de cómo determinar la naturaleza primigenia de un suelo a efectos de certificarlo como conforme o no, y qué insumos se pueden utilizar. Al respecto, la Jerarquía Impropia Municipal entró desde hace ya varios años a este tema y en lo referente expuso:

"De estas disposiciones, se desprenden a lo que aquí interesa, las siguientes conclusiones: Primero: cuando exista un plan regulador, cualquier utilización de lo

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

terrenos deben ser conforme con la zonificación instaurada; Segundo: el certificado de uso debe emanar necesariamente de la Municipalidad del Cantón en donde se ubique el bien; Tercero: que sin ese documento, no es posible ejercer ninguna actividad comercial o industrial; además, que en caso de existir usos no conformes, de acuerdo con la ley sólo podrán transformarse en otros concordantes con el reparto por zonas existentes. Cuarto: *en el supuesto de que no exista plan regulador local*, el certificado que siempre debe emanar de la entidad local y no de otros entes, ha de fundarse entonces en la normativa regional y nacional, como podría ser, por ejemplo, *el Plan Regional del Gran Área Metropolitana-GAM-*, u otro documento similar, instrumentos que se aplicarán únicamente -se reitera, en ausencia de regulaciones por parte de las corporaciones locales del país, lo anterior, según lo indicó de manera expresa la Sala Constitucional, en sentencia número 4205-96. Quinto: Igualmente, si se trata de zonas que no cuenten siquiera con planificación de tipo regional, el certificado de *uso de suelo, siempre deberá estar sujeto a criterios técnicos, pues en esta materia no hay lugar alguno para la arbitrariedad, en aplicaciones del principio de objetivación de la tutela del ambiente.*” (Sentencia 244 de las quince horas del dieciocho de junio del dos mil trece del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III)

Ahora bien, el problema de fondo permite preguntarnos: ¿a qué se refiere el Tribunal con “criterios técnicos”? ¿qué insumos son jurídicamente válidos a razón de la necesidad de darle una clasificación como urbana, urbanizable o no urbanizable en aquellos lugares que no se cuenta con regulación expresa? A nuestro criterio, son varios los insumos que podemos utilizar, aunque sea a nivel indiciario para poder marcar una pauta comparativa y emitir criterio respecto a la naturaleza de un fundo. Primero, podemos echar mano al estudio histórico de las naturalezas registradas en los otrora folios reales inmobiliarios. Nuestro registro inmueble cuenta con documentación, desde su creación, de todos los fundos existentes en el país, tanto los actuales, como sus antecedentes.

En ellos se puede extraer la evolución, desde finales del siglo XIX hasta la actualidad, de la “naturaleza del terreno” registrada, siendo posible tener una especie de línea temporal del aprovechamiento de un terreno o terrenos en determinado lugar. Adicionalmente, es

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

posible realizar un estudio de carácter normativo del lugar bajo análisis, para determinar si en algún momento de la historia fue declarado por la autoridad competente como villa, ciudad o incluso ciudad-puerto, ya que normalmente son declarados por ley o decreto-ley. Estos son antecedentes precursores de la declaratoria de cantón y, por lo tanto, del nacimiento del propio municipio.

Asimismo, a manera de estudio histórico, pueden consultarse otras fuentes como los censos, mapas o levantamientos prediales que den información a la situación urbanística, así como el estudio profundo de registros públicos y, en especial, municipales, donde se hayan otorgado permisos de construcción, licencias municipales lucrativas, se hayan autorizado segregaciones o urbanizaciones a lo largo de los años. Por último, se pueden utilizar ortofotos catastrales, levantamientos del Instituto Geográfico Nacional que permitan conocer en el tiempo la condición de utilización y aprovechamiento de la tierra.

En segundo lugar, una vez que se tiene una base de referencia obtenida del trabajo anterior, es necesario excluir limitaciones actuales al inmueble para que sea clasificable como no urbanizable. Encontramos aquí toda la regulación de carácter ambiental como las zonas de protección, el patrimonio natural del estado, así como limitaciones de riesgo como zonas de derrumbe, anegamiento, etc. En tercer lugar, en un área que no es urbana, pero puede ser urbanizable, se deben utilizar los lineamientos del Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) que establece regulaciones generales para la creación de asentamientos urbanos nuevos, así como las condiciones básicas de equipamiento urbanístico.

Ahora bien, la realidad nos indica que, al momento de emitirse una nueva regulación de planificación urbanística, ciertos fundos van a encontrarse “incompatibles” con dicha normativa, dando lugar a lo que se conoce como edificaciones o construcciones “no conformes” o “consolidadas”. Este tema lo ha abordado nuestro Tribunal Constitucional referente al tema de la retroactividad de la normativa urbanística indicando:

“DE LA APLICACIÓN DE LA NORMA IMPUGNADA Y EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.- En virtud de las anteriores consideraciones es que es claro para este Tribunal Constitucional que la norma impugnada no es violatoria del

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

principio de irretroactividad de la ley. Sin embargo, eventualmente lo puede ser su aplicación e interpretación por parte de las autoridades respectivas, si éstas no autoricen ni permitan modificaciones o remodelaciones en las industrias con un uso no conforme en forma absoluta e irrestricta, esto es, que impidan la reparación o remodelación de las obras previamente levantadas, máxime cuando las mismas están sustentadas o motivadas en la necesidad de su adecuación para el funcionamiento de las mismas, esto es, para permitir la realización de la actividad anteriormente autorizada, y para su adecuación a las regulaciones ambientales o de seguridad vigentes. Una interpretación diversa llevaría al absurdo de que tales edificaciones no podrían ser nunca reparadas o remodeladas, por su no adecuación al nuevo uso del suelo –conforme a la normativa urbana vigente–, lo cual podría en serio riesgo de ruina a tales construcciones, con la posible afectación de la seguridad y salud de sus propietarios, poseedores, usuarios, etc.” (voto 13330-2006 de la Sala Constitucional)

Pese a lo dicho, la consolidación no significa la perduración en el tiempo de actividades disconformes nuevas sobre inmuebles ediliciamente consolidados, lo que implica que, si la actividad iniciada previa a la regulación cesa, la actividad sucesiva nueva debe someterse a las nuevas regulaciones, significando una eventual imposibilidad de continuar una actividad de igual naturaleza. Ejemplificamos lo afirmado con el caso de una industria que conforme a la nueva regulación no es compatible con el “zonaje”. En caso de que la actividad cese, no va a ser posible instaurar una nueva actividad industrial, obligando así al propietario a aprovechar la infraestructura existente a fines conforme a la normativa, como lo sería una actividad de almacenaje.

En este sentido, es importante separar la consolidación edilicia de la permanencia no conforme con la actividad desarrollada. La primera implica que, aun después de finalizada la actividad de pre-ordenación, no sea posible exigirle al propietario que adecúe su estructura (demuela y reconstruya) a la nueva normativa (pasar de una bodega a apartamentos, por ejemplo). Lo anterior ocurre ya que, para ello, solo existen dos vías: la vía expropiatoria, para que la Administración desarrolle por su cuenta y adecúe el terreno en cuestión; o que sea declarada la lesividad sobrevenida por nueva regulación del permiso de construcción emitido con fundamento en las anteriores regulaciones, en cualquiera de los dos casos, existiría una

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

indemnización para el propietario. En cambio, lo que la segunda necesita es la obligación de la Administración de “tolerar” una actividad no conforme frente a la nueva ordenación, pero, una vez finalizada o extinta tal por alguna razón, esta no es posible recuperarla o iniciar una nueva de igual naturaleza. De modo que no existe un derecho indemnizable o reclamable por parte del administrado.

c. La utilización de insumos técnicos: CIU, CAECR y otros en los usos de suelo.

Tal vez la tarea más difícil, una vez determinada la naturaleza urbana, urbanizable o no urbanizable de determinado fondo, es la concretización de las actividades permitidas y denegadas frente a una petición del administrado. Al respecto, quienes cuentan con el instrumento del Plan Regulador, y por ende, con un Reglamento de Zonificación, deben aplicar dicha normativa con la finalidad de darle contenido práctico a esta regulación. Sin embargo, la resolución de estas peticiones no se limita – como podría pensarse – a una simple operación de cotejo entre lo solicitado y lo regulado, dado que ello puede revelar contradicciones o falacias aparentes entre la finalidad de la regulación y la aplicación práctica de esta.

En los modelos actuales de planes reguladores municipales, los reglamentos de zonificación cuentan con la determinación o delimitación de zonas, las cuales aglomeran actividades que se consideran como “permitidas”. Se establece que cualquier actividad diversa que roce o se contraponga a dicha categorización debe ser rechazada. No obstante, las actividades humanas son de gran diversidad y de constante cambio, lo que pone a los operadores del control urbanístico en grandes dificultades dada la inflexibilidad de la norma de planificación una vez emitida. Pongamos como ejemplo un plan regulador que permite la actividad veterinaria. El plan regulador es omiso en regular los denominados pet shop, los spas veterinarios o los hoteles veterinarios, ante los cuales el técnico municipal tiene dos opciones: o entra a analizar la petitoria, obligándolo a adecuar la normativa vigente a las nuevas actividades, o rechazar por no ser un uso “autorizado”.

El problema de la tesis basada en *númerus clausus* de los “usos permitidos” es el eventual roce de constitucional con el libre comercio que tutela nuestra Constitución Política en su numeral 46, en tanto uno puede indicarle a un administrado que “no puede realizar

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

determinada actividad en ese lugar”. Sin embargo, debe ser posible indicarle “donde sí es posible”. Ante esta situación, es necesario la utilización de criterios objetivos que permitan al operador urbanístico determinar la conformidad o no de la actividad.

Si bien, como se dijo *supra*, el instrumento primordial sería el respectivo Reglamento de Zonificación, comenzaremos el análisis en aquellos casos en los cuales ni tan siquiera se cuenta con instrumentos subsidiarios, como lo sería en aquellos lugares que no existe Plan Regulador o Plan Regional (como el caso del GAM). Ante esta tarea, lo primigenio es la designación de zonas urbanas y no urbanas, así como la designación primigenia de zonación bajo las categorizaciones mínimas de residencial, comercial, industrial y público, tal y como lo indica la Ley de Planificación Urbana.

Esta competencia no está expresamente reconocida a un departamento determinado del municipio, dado que la citada ley solamente contempla aquellos casos en los cuales existe un instrumento de planificación. No obstante, la Administración Municipal no puede utilizar esto de excusa para la generación de esta zonificación pre-plan regulador y establecer reglas mínimas o básicas de ordenamiento. En estos casos, la jurisprudencia administrativa de la Procuraduría General de la República ha manifestado que esto recae con competencia del Concejo Municipal:

“De conformidad con todo lo expuesto, concluimos que lo expuesto en el dictamen No. C-235-1999 del 3 de setiembre de 1999 se encuentra vigente y por tanto, el Concejo Municipal es el encargado de aprobar la construcción de una urbanización en su respectivo cantón. Asimismo, en ausencia de una disposición normativa expresa, el Concejo Municipal es el órgano competente para aprobar la construcción de condominios y demás obras constructivas para uso comercial, industrial o residencial que no clasifiquen como urbanizaciones.

En ambos casos, el Concejo debe sustentar su decisión en los criterios técnicos que, en el carácter de órganos consultivos y en la labor de revisar los aspectos técnicos de los proyectos, rindan el ingeniero municipal y los demás departamentos especializados.” (Dictamen C-221-2014 del 18 de julio de 2014, resaltado es nuestro)

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Lo anterior implica que le corresponde a los departamentos técnicos del municipio con pericia en la materia plantear, ya sea de manera casuística o de manera general, una propuesta de zonificación inicial que tenga parámetros objetivos y sean aceptados por el Concejo Municipal, quien es el órgano municipal competente. Ahora bien, dichos departamentos no pueden, de manera subjetiva, definir el contenido material de las zonas a crear, sino que deben recurrir a instrumentos de apoyo que respalden sus criterios. Al respecto, es de nuestra consideración, que es posible la remisión de manera simultánea a cuatro instrumentos existentes orientadores en la materia. Nos referimos a los instrumentos normativos de suelo no urbanizable: al CIU (Clasificación Industrial Internacional Uniforme) en cualquiera de sus versiones; al CAE-CR (Clasificación de Actividades Económicas de Costa Rica), emitido por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC); el Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), decreto 31849-MINAE-S-MOPT-MAG-MEIC; y, por último, la Política Nacional de Fomento al Emprendimiento del Ministerio de Economía Industria y Comercio, que se fundamenta en el Reglamento a la ley N°8262 decreto 39295-MEIC.

En cuanto a las normas de suelo no urbanizable, contamos con los instrumentos relacionados con las áreas de protección y patrimonio natural del Estado, los cuales administra el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Adicionalmente, la Ley de Aguas N° 276 determina áreas de no urbanización alrededor de nacientes (un radio de protección de 200 metros) y áreas alrededor de pozos autorizados (radio variable según estudios técnicos y concesión, otorgada por la Dirección de Aguas del Ministerio de Ambiente y Energía, pero con un defecto de 40 metros de radio); las áreas colindantes a cuerpos de agua (ríos), con retiros obligatorios de 10 y hasta 50 metros, según el numeral 33 de la Ley Forestal (Ley N° 4465); las áreas de riesgo, ya sea de anegamiento, deslizamiento, aterramiento, sísmicos, volcánicos u otros peligros conforme los mapas de riesgo que emite la Comisión Nacional de Emergencia.

Por otra parte, contamos con terrenos que se encuentran regulados por disposición legal de manera especial como las zonas costeras reguladas, bajo la Ley de Zona Marítimo Terrestre (Ley N° 6043); las concesiones conforme la Ley de concesión y operación de marinas y atracaderos turísticos (Ley N° 7744); las áreas declaradas reserva indígena,

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

reguladas bajo la ley N° 6172; las reservas mineras conforme al Código de Minería (artículo 8° de Ley N° 6797); las áreas de explotación de hidrocarburos conforme el artículo 25 de la Ley de Hidrocarburos N° 7399, o las áreas afectas a concesión conforme la Ley Marco de Concesión para el Aprovechamiento de las Fuerzas Hidráulicas para la Generación Hidroeléctrica N° 8723; las zonas declaradas sitio arqueológico, monumentos nacionales y patrimonio histórico arquitectónico, conforme la ley 7555, así como las demás leyes que establecen regímenes especiales de aprovechamiento. En todos estos casos no significa *per se* una prohibición absoluta de actividad edilicia, sino que se debe determinar en cada caso los límites y limitaciones a la actividad edilicia y actividad económica a realizar, respetando siempre el marco de legalidad.

Una vez excluido el anterior análisis, corresponde al técnico urbanístico determinar si el área bajo estudio corresponde a áreas urbanizadas o áreas urbanizables, para lo cual puede echarse mano de instrumentos existentes como las denominadas hojas cartográficas del Instituto Geográfico Nacional, el cual brinda información histórica de asentamientos, vías públicas, topografía y geografía del territorio nacional. Con ello, pueden definirse los denominados cuadrantes urbanos o zonas consolidadas como urbanizadas, así como las áreas de expansión urbana susceptibles de convertirse en tales, ya sea residencial, comercial, industrial, institucional o alguna combinación de las anteriores.

Corresponde posteriormente la designación del contenido de las actividades y limitaciones edilicias a cada zona, para lo cual es factible la utilización de los instrumentos como el CIU, empleado en la actualidad por el Ministerio de Salud en el otorgamiento de los permisos de funcionamiento. Esta herramienta contiene una clasificación de las actividades humanas en macro bloques, los cuales va desagregando hasta llegar a actividades específicas. Esto permite así organizar la actividad de lo general a lo específico. Tomemos como ejemplo una pulpería: según la cuarta edición de este instrumento, se ubica en la clase 4711 “venta al por menor en comercios no especializados con predominio de la venta de alimentos, bebidas o tabaco”, estando en la división 47 de “comercio al por menor”, que pertenece a la sección G) de “comercio al por mayor y al por menor”, lo que permite fácilmente ubicarlo en la zonificación comercial. Este instrumento, incluso, permite agrupar las denominadas “actividades no diferenciadas de hogares como productores de servicios

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

para uso propio” (Clase 9820) y las “actividades no diferenciadas de hogares como productores de servicios para uso propio” (Clase 9810) que autorizan organizar actividades de subsistencia de los hogares que no pueden recogerse de otra manera en la clasificación.

No obstante, dichas zonas a trabajar no van a estar compuestas con total segregación, sino que lo normal es una combinación que debe armonizarse. Para ello, es susceptible a la utilización de criterios complementarios como los que nos ofrece el Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), dado que contiene criterios de significancia de impacto ambiental (SIA), dividiendo las actividades en cuatro categorías: A) de Alto Impacto Ambiental Potencial; B1) Moderado - Alto Impacto Ambiental Potencial; B2) Moderado – Bajo Impacto Ambiental Potencial; C) Bajo Impacto Ambiental Potencial, lo cual combina la clasificación de grandes, medianas y pequeñas empresas que crea la ley 8262 y define su reglamento. El resultado permite una misma actividad a la del CIU: que sean diferenciadas conforme a su tamaño y a su impacto ambiental.

Complementariamente, es posible el uso de los criterios contenidos en el CAE-CR (2011) del INEC, por cuanto permite desagregar el proceso productivo en actividad primaria, secundaria y auxiliar, así, expone:

“2. Actividad principal

57. La actividad principal de una entidad económica es aquella que más aporta al valor añadido de la entidad, según se determine por el método descendente (véase el apartado C, página 20 y siguientes). Al aplicar el método descendente no es necesario que la actividad principal represente el 50% o más del valor añadido total de una entidad, ni siquiera que el valor añadido que genera sea mayor que el de todas las demás actividades realizadas por la unidad, aunque en la práctica ocurra así en la mayoría de los casos. Los productos resultantes de una actividad principal pueden ser productos principales o subproductos. Estos últimos son aquellos que se producen necesariamente junto con los principales (por ejemplo, el cuero de animales sacrificados para obtener carne). En el párrafo 105 se explica la forma en que debe determinarse, en la práctica, la actividad principal de una unidad estadística para su clasificación con arreglo a la CIU.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

3. Actividad secundaria

58. Por actividad secundaria se entiende toda actividad independiente que genera productos destinados en última instancia a terceros y que no es la actividad principal de la entidad en cuestión. Los productos de las actividades secundarias son productos secundarios. La mayoría de las entidades económicas produce algún producto secundario.

4. Actividad auxiliar

59. Las actividades principales y secundarias no pueden llevarse a cabo sin el respaldo de diversas actividades auxiliares, como teneduría de libros, transporte, almacenamiento, compras, promoción de ventas, limpieza, reparaciones, mantenimiento, seguridad, etcétera. En todas las entidades económicas se realizan al menos algunas de esas actividades. Las actividades auxiliares son, pues, las que existen para respaldar las actividades de producción principales de una entidad generando productos o servicios no duraderos para uso principal o exclusivo de dicha entidad.

60. Conviene hacer una distinción entre las actividades principales y secundarias, por una parte, y las actividades auxiliares, por la otra. Los productos principales y secundarios resultantes de las actividades principales y secundarias se destinan a la venta en el mercado o a otros usos no prescritos de antemano; por ejemplo, pueden almacenarse para su venta o elaboración futuras. El fin de las actividades auxiliares, en cambio, es el de facilitar las actividades principales o secundarias de la entidad.

61. Las actividades auxiliares presentan una serie de características generalmente observables en la práctica que permiten identificarlas como tales. Generan productos destinados siempre al consumo intermedio de la propia entidad, y en consecuencia, no suelen registrarse por separado. Aunque la mayoría de esas actividades generan servicios, algunas actividades productoras de bienes pueden, excepcionalmente, considerarse auxiliares; ahora bien, los bienes así producidos no pueden convertirse en un componente físico del producto de la actividad principal (ejemplos de ellos serían las herramientas, los andamios, etcétera). En general, las actividades auxiliares

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

son de escala bastante pequeña en comparación con la actividad principal a la que prestan apoyo.

62. Si un establecimiento que realiza actividades auxiliares es estadísticamente observable, en el sentido de que puede disponerse fácilmente de datos separados sobre su producción, o si se encuentra en una ubicación geográficamente separada de la del establecimiento al que sirve, puede resultar deseable y útil considerarlo como unidad separada y asignarlo a la categoría de clasificación correspondiente a su actividad principal. No obstante, se recomienda a los encargados de la elaboración de estadísticas que no se esfuercen por crear artificialmente establecimientos separados correspondientes a esas actividades si no disponen de los datos básicos adecuados.

63. En virtud de la definición contenida en el párrafo 59, las siguientes actividades no se consideran auxiliares:

- a) Producción de bienes y servicios como parte de la formación de capital fijo. El ejemplo más representativo a ese respecto es el de las unidades que realizan trabajos de construcción por cuenta de su unidad matriz. Ese enfoque es conforme con la clasificación en la CIIU de las unidades de construcción por cuenta propia sobre las cuales existen datos dentro de la industria de la construcción;
- b) Producción de artículos que, aunque se utilicen también para el consumo intermedio de la actividad principal o secundaria, se destinan en su mayor parte a la venta en el mercado;
- c) Producción de bienes que se incorporan físicamente al producto de la actividad principal o secundaria (por ejemplo, la producción de cajas, envases de hojalata o artículos similares por un departamento de una empresa para el embalado o envasado de sus propios productos);
- d) Actividades de investigación y desarrollo consideradas como parte de la formación de capital fijo en el contexto del SCN.”

Esta herramienta permite eliminar la emisión de múltiples certificados de uso de suelo independientes y permitir la creación de los denominados usos de suelo complementarios

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

que justamente manifiestan la conformidad de actividades secundarias y auxiliares a una principal. Como consecuencia, se da la posibilidad de evitar la emisión de múltiples licencias comerciales (por actividades secundarias o auxiliares) cuando en realidad se trata de una sola actividad productiva.

Por último, el Reglamento a la Ley 8262 denominado “Reglamento a la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas” integra todo lo anterior, con la concepción de “emprendimiento” que, junto con la Política Nacional de Fomento al Emprendimiento, le brinda siete criterios para analizar actividades que apenas están comenzando o que no llegan tan siquiera a calificar como microempresa. Dicha clasificación se compone de:

“Emprendimientos por oportunidad: Corresponde a la acción empresarial iniciada por personas, que al momento de tomar la decisión de poner en marcha una actividad económica, lo hicieron motivados por la identificación de una oportunidad de mercado.

Esta categoría se divide en dos tipos de emprendimiento. Se encuentran dentro de esta categoría los emprendimientos dinámicos y de alto impacto.

Emprendimientos Dinámicos: Acciones empresariales con alto potencial de crecimiento, donde el uso de conocimiento, la gestión tecnológica y del talento humano, el potencial de acceso a recursos de financiamiento y una estructura de gobierno corporativo le permite generar una ventaja comparativa y diferenciación de sus productos y servicios.

Emprendimientos de Alto Impacto: Son las acciones empresariales con capacidad para transformar y dinamizar la economía por medio de procesos sistemáticos de innovación y generación de empleo. Es una empresa que crece rápida y sostenidamente, y cuenta con altos niveles de financiamiento.

Emprendimiento por Necesidad: Acción empresarial iniciada por personas, que al momento de tomar la decisión de poner en marcha una actividad económica lo hicieron motivados por la falta de ingresos necesarios para su subsistencia. Forman parte de esta categoría los emprendimientos de subsistencia y los tradicionales.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Emprendimiento de Subsistencia: Acciones empresariales dirigidas a generar ingresos diarios para vivir, sin una planificación o estrategia de crecimiento estructurada en el mercado y que tiende a no generar excedentes. Generalmente se desarrollan en el sector informal de la economía y por poblaciones en condición de pobreza, sin oportunidades de conocimiento o de financiamiento para desarrollar dichos emprendimientos.

Emprendimiento Tradicional: Acciones empresariales dirigidas a la generación de ingresos que cuentan con una estructura organizacional y que utilizan el conocimiento técnico, para la generación de excedentes que permiten la acumulación. Usualmente, desarrollan su actividad en la economía formal, en mercados y sectores tradicionales de la economía, sin elementos diferenciadores en sus productos y servicios.

Emprendimientos Sociales: Acciones sin fines de lucro que surgen con el propósito de alcanzar objetivos sociales y ambientales, generando empleo e ingresos.”

Así, al juntar toda la información anteriormente dicha, podemos definir, con sumo detalle y basado en instrumentos técnicos, si determinada actividad es o no permitida para cierta zonificación propuesta y es posible la interpretación e integración de usos para la zonificación existente. Finalizamos este apartado con un ejercicio práctico: un vecino pensionado, que habita en zona residencial de alta densidad, tiene destrezas de talabartero, por lo que se le ocurre, como plan de trabajo post pensión, dedicarse a fabricar zapatos a medida y a ofrecer el servicio de arreglo de calzado. Por ello, le solicita al municipio permiso para el uso de suelo conforme. Lo primero que va a notar quien realice la solicitud es darse cuenta de que nos encontramos en una zona residencial, la cual puede subdividirse en alta, media o baja densidad, lo que implica una concentración de población en determinado espacio (muchas o pocas personas por metro cuadrado). En este caso, al ubicarse en alta densidad, nos indica que el administrado vive en un lugar donde las residencias normalmente son pequeñas y juntas, lo que implica una concentración poblacional. Ahora bien, el problema con la talabartería podríamos analizarlo frente al ruido y olores que genera: los cuales, en principio, serían tolerados por los vecinos, pero luego podrían generar quejas. Es por ello que, si nos remitimos al CIIU 4 y al CAECR, esta actividad está en la categoría 152 “Fabricación de Calzado”, que proviene del bloque 15 “Fabricación de productos de cuero y

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

productos conexos” y al grupo C) de “Industrias Manufactureras”, lo que permite afirmar que estamos en presencia de una actividad de tipo industrial, lo cual haría posible virtualmente rechazar la petición del solicitante, dado que no es imprescindible desarrollar una actividad industrial en una zona residencial de alta densidad.

Empero, instamos a que se utilicen todos los instrumentos técnicos con la finalidad de evitar falacias analíticas, dado que no es lo mismo “un pensionado que fabrica zapatos” a una “fábrica de zapatos”. En este sentido, podríamos inclinarnos a afirmar que se trataría de un emprendimiento de subsistencia, ya que se trata del plan post pensión de un talabartero. Debería tomarse en cuenta que este busca ingresos complementarios en mercado informal para mantenerse en lo que le resta de su vida. Este no puede ser el caso, podría tratarse de un empresario potencial que desee desarrollar una iniciativa comercial, con miras a crear una marca y a dedicarse al sector comercial de artículos de alta gama (futura empresa). Para determinar en cuál de los dos casos nos encontramos, sería necesario realizar una inspección de campo para completar el cuadro fáctico previo a la emisión del certificado solicitado.

Supongamos que, para este ejercicio, se trate de un emprendimiento de subsistencia. Si nos remitimos al Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA), la fabricación de calzado en pequeñas empresas (o inferiores) posee un riesgo “C”, es decir, un “bajo riesgo ambiental potencial”. Por último, agreguemos que, le vendrían conexas actividades como la de almacenaje, embalaje, venta y distribución de los zapatos, las cuales se realizarían en el mismo domicilio, dada la escala de la actividad. Otras actividades secundarias a considerar serían la venta de productos derivados de cuero, venta del cuero mismo y servicios complementarios como el de reparación de zapatos. Ahora sí, con todo este panorama, el operador urbanístico puede realizar un análisis concreto, detallado y ajustando el control urbanístico a la petición del administrado: otorgando o denegando el uso conforme. Téngase en cuenta que, con solo cambiar uno de los factores de análisis, el resultado puede resultar en un cambio sustancial de la decisión, dependerá así del operador fundamentar y justificar técnicamente su decisión.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

III. La resolución municipal de ubicación como complemento en el control de actividades humanas.

En el caso del control de actividades, el uso de suelo se limita a definir globalmente si una actividad es posible ser realizada en un inmueble concreto, mas no entra a conocer las particularidades concretas del lugar donde se pretende desarrollar. Es así como entra el instrumento de la Resolución Municipal de Ubicación (RMU) para que, de manera específica, se defina si la infraestructura existente puede o no albergar lo que pretende desarrollar el administrado.

En este sentido, es de nuestra consideración que la naturaleza jurídica de la RMU difiere sustancialmente del uso de suelo, en tanto este último no considera las particularidades de las edificaciones existentes, mientras que la primera sirve justamente para estos fines. No entramos así en una discusión de si puede realizarse o no en un mismo acto administrativo (dado que por eficiencia y simplificación de trámites podría hacerse), sino que el análisis técnico – legal que se utilizan en cada uno de ellos, es diferente tal y como lo demostraremos a continuación.

a. Abordaje conceptual

La RMU tiene su antecedente base legal en el antiguo Reglamento General para el Otorgamiento de Permisos de Funcionamiento del Ministerio de Salud, emitido por medio del hoy derogado Decreto N° 34728-S, el cual se reformó el 23 de enero del año 2009 por medio del Decreto Ejecutivo N° 35145. En este, se eliminó la competencia de dicho Ministerio y se trasladó la competencia para la emisión de las Resoluciones de Ubicación en las hoy llamadas RMU. Este último decreto definía la RMU de la siguiente manera:

“Resolución Municipal de Ubicación: resolución administrativa emitida por el gobierno local previo al funcionamiento de cualquiera de las actividades reguladas en el presente decreto, en la que certifique la condición en que se encuentra el sitio elegido para el establecimiento de la actividad solicitada, en cuanto a la zonificación, ubicación, retiros y si existen zonas especiales, las que soporten alguna reserva en cuanto a su uso y desarrollo, como en el caso de los aeropuertos, los sitios con

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

importancia histórica o los recursos naturales conservables y las áreas demarcadas como inundables y peligrosas, entre otros.

Lo anterior corresponde al concepto de ubicación establecido tanto en la Ley General de Salud como en la reglamentación sanitaria específica emitida por este Ministerio antes de la promulgación del presente decreto. Esto último referido exclusivamente a los PSF [permisos sanitarios de funcionamiento].”

Esta definición fue incorporada al actual Reglamento General para Autorizaciones y Permisos Sanitarios de Funcionamiento Otorgados por el Ministerio de Salud, decreto ejecutivo N° 39472-S que empezó a regir a partir del 9 de marzo del año 2016. Como puede observarse *prima facie*, el concepto citado se acerca mucho al de uso de suelo conforme, el cual expusimos en el acápite anterior. Empero, demostraremos sistemáticamente que la competencia municipal en lo referente al uso de suelo conforme va más allá del uso de suelo y que exige una revisión fáctica del lugar a utilizar, que no necesariamente necesita el uso de suelo.

b. Aplicación del cuerpo normativo. Controles urbanísticos de lo “existente”

La Sala Constitucional ha sido muy clara en la línea del control de parte del municipio como un ejercicio antes, durante y después de un permiso de construcción cuando afirmó:

“Lo anterior, por cuanto la Municipalidad tiene como una de sus funciones, el realizar un control “previo” sobre las construcciones - para verificar requisitos-; también efectuar un control “durante” la construcción, por ejemplo para verificar que se construya conforme a planos, que no tenga ventanas a colindancia, que cumpla con el alineamiento o con el antejardín; y por último, también le asiste la posibilidad de un control “posterior”, materializado en la obligación de inspeccionar que lo construido se ajuste en todo a lo autorizado en sus permisos. De igual manera, los propietarios de locales con atención al público, deben velar porque éstos se adecúen a las exigencias de la población discapacitada. Ello implica que debe existir un compromiso individual e institucional para respetar esos derechos.” (voto 6950-2011 y concuerda con los votos 6567-2011 y 1650-2009 de la misma Sala)

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Por su parte, la jurisprudencia del Tribunal Contencioso Administrativo, en su carácter de jerarca impropio, ha indicado que no es posible emitir autorizaciones administrativas, licencias o patentes sobre inmuebles que no cuenten con una regularización urbanística al decir:

“Tanto el Código Municipal anterior, como el actual, en sus artículos 99 y 81 estipulan, que la licencia municipal, para el desarrollo de una actividad lucrativa podrá ser denegada, entre otras causas, cuando "... el establecimiento no haya llenado los requisitos legales y reglamentarios..." En el presente asunto, el recurrente incumplió con los artículos 74 y 79 de la Ley de Construcciones, toda vez, que amplió el establecimiento comercial denominado "La Choza del Indio", construyendo una Sala de Fiestas, para eventos especiales, sin contar con el permiso municipal, dejando así de pagar el importe de los derechos correspondientes. La ausencia de tales requisitos habilita a la Municipalidad de Montes de Oca, para denegar la patente que se solicita, para el ejercicio de aquélla actividad” (Resolución 407 de las diez horas y quince minutos del diecinueve de abril de dos mil dos)

Es así como la RMU conlleva un análisis de la aplicación de la Ley de Construcciones y su Reglamento, en lo que se refiere a retiros, del Código de Instalaciones Hidráulicas, Código Eléctrico y Código Sísmico, entre otros, para verificar que la infraestructura que se estudia se encuentre ajustada a derecho. Complemento de este marco normativo se encuentra la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad (Ley N° 7600) y su reglamento. Este último, específicamente a partir del Capítulo IV artículos 103 y siguientes, regula el acceso al espacio físico y la distribución de este. Por otra parte, encontramos el Reglamento de Aprobación y Operación de Sistemas de Tratamiento de Aguas Residuales, decreto 31545-S-MINAE, específicamente en cuanto al funcionamiento de estos mecanismos y su ubicación. Asimismo, el Reglamento de Vertido y Reuso de aguas, decreto N° 33601 que regula el tema de las aguas residuales, establece condiciones de funcionamiento que debe ser verificado.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

c. La inspección técnica como requisito en las RMU

Tal vez la diferencia más relevante entre el uso de suelo y la RMU la demarca la forzosa necesidad de contar con un informe técnico de inspección que se necesita en el segundo, mientras que el primero es optativo. En el instituto que estamos analizando, el municipio certifica la conformidad real de la edificación a la normativa aplicable, lo que quiere decir que no es posible emitir una RMU sin que se haya verificado, por medio de un informe técnico de inspección, las condiciones del lugar bajo estudio.

Es ahí donde entra el inspector que, por imperio del numeral 302 de la Ley General de Administración Pública que reza “Los dictámenes y experimentos técnicos de cualquier tipo de la Administración serán encargados normalmente a los órganos o servidores públicos expertos en el ramo de que se trate...”, debe ser un profesional en las ramas de ingeniería o arquitectura que pueda cumplir con el perfil indicado en el Reglamento para la Contratación de Servicios de Consultoría en Ingeniería y Arquitectura del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) y cumplir sus funciones, definidas en tal normativa como:

“Inspección: Se entiende por inspección la vigilancia o atención que el profesional o grupo de profesionales suministra durante el proceso de ejecución de una obra, con el fin de que ésta se realice de conformidad con las mejores normas de trabajo, los planos de construcción, las especificaciones técnicas y demás documentos que forman parte del contrato. Si bien el profesional que realiza la inspección asume la responsabilidad que le corresponde en virtud de la tarea encomendada por el cliente, su actuación no libera al constructor de su responsabilidad contractual. El servicio de inspección se presta mediante visitas periódicas a la obra por parte del profesional. No implica una permanencia constante o residencia profesional. En aquellos casos que el cliente solicite un profesional residente para realizar labores de inspección, el servicio debe ser objeto de una contratación especial, e independiente al honorario profesional indicado en el arancel.”

Esta pericia técnica excluye, por ende, que la inspección sea realizada por un no – profesional, en tanto en el ejercicio de esta actividad se requiere la aplicación de los conocimientos propios de la rama en cuestión y se genera una carga de responsabilidad para

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

el funcionario o servidor que realiza la tarea, frente a lo constatado. Es así como, en cuanto al contenido de dicho informe y en cumplimiento de la normativa descrita *supra*, el inspector, por medio de su informe, hace constar en un documento público, el cual va a poseer un valor probatorio de “plena prueba”, que existe una conformidad real del lugar estudiado respecto a que:

- a) La edificación no cuenta con irregularidades edilicias, es decir, que cuenta con permisos de construcción y estos han sido ejecutados conforme al permiso emitido.
- b) Conformidad con la accesibilidad (Ley 7600): implica afirmar la conformidad del lugar o edificación en cuanto a:

b.1. Acceso a las instalaciones desde la vía pública: que se cuenten con aceras y/o rampas que cumplan con los requisitos técnicos contenidos en el Reglamento de la Ley 7600.

b.2. Acceso a lo interno de la edificación (circulación interna): verificación de ingreso suficiente en el ancho de los pasillos, sentido de las puertas, ancho de los bucles de las puertas, diseño y cantidad de los baños, inexistencia de gradas o existencia de rampas, accesos verticales, ya sea por medio de rampas o ascensores, entre otros. Todo lo anterior debe cumplir con la normativa aplicable.

b.3. Conformidad real de la dotación y manejo de las aguas: en todo lugar donde se vaya a realizar una actividad, siempre se tiene que contar con tres tipos de aguas: el suministro de agua potable, el cual verifica que el inmueble cuente con el acceso a este servicio; existencia y funcionamiento del sistema de canalización de aguas pluviales, lo cual implica la revisión del denominado desfogue pluvial que sea el autorizado y que el sistema esté en funcionamiento conforme al Reglamento de Construcciones; y, por último, la existencia de un tratamiento adecuado de aguas residuales, el cual implica una revisión de que el tratamiento de aguas negras y servidas sea el correcto, que los sistemas autorizados estén conforme a lo autorizado, en la ubicación correcta y en funcionamiento.

b.4. Manejo de desechos sólidos: que se verifique cuál es el proveedor del servicio de residuos sólidos ordinarios, especiales o voluminosos y peligrosos, así como

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

que cuente con el Plan de manejo de desechos conforme a la Ley de Gestión Integral de Residuos.

b.5. Estacionamientos: Que se cuente con la cantidad de estacionamientos (en caso de necesitarse) conforme el Reglamento de Construcciones y el Reglamento de la Ley 7600 en cuanto a estacionamientos accesibles.

Este informe, elaborado por el inspector, es el insumo base sobre el cual se elabora la aprobación o rechazo de la RMU.

d. Abordaje funcional: una propuesta de regularización y adecuación edilicia

Si bien es cierto, la ley 7600 fue promulgada en el año 1996, establece en su artículo 41 que “las construcciones nuevas, ampliaciones o remodelaciones de edificios, parques, aceras, jardines, plazas, vías, servicios sanitarios y otros espacios de propiedad pública, deberán efectuarse conforme a las especificaciones técnicas reglamentarias de los organismos públicos y privados encargados de la materia. Las edificaciones privadas que impliquen concurrencia y brinden atención al público deberán contar con las mismas características establecidas en el párrafo anterior”, mientras que el numeral 67 dispone: “Los encargados de construcciones que incumplan las reglas de accesibilidad general establecidas en esta ley o su reglamento podrán ser obligados, a solicitud del perjudicado, a realizar a costa de ellos las obras para garantizar ese derecho. No se tramitarán permisos de construcción y se suspenderán los ya otorgados hasta que se realicen las remodelaciones”.

Por su parte, el transitorio II de la misma ley reza que “El espacio físico construido, sea de propiedad pública o privada, que implique concurrencia o atención al público, deberá ser modificado en un plazo no mayor a diez años a partir de la vigencia de esta ley. Estas modificaciones quedarán estipuladas en el contrato de arrendamiento y correrán a cargo del propietario, o del arrendatario cuando se trate de oficinas públicas o establecimientos comerciales”. Lo cierto es que, pese a que el plazo acaeció el 29 de mayo de 2006, al día de hoy existen edificaciones que aún no cumplen con las disposiciones de la ley 7600 y su reglamento. Por lo que, se hace necesario la intervención municipal para ajustarse a dichos

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

requerimientos, independientemente de que la fecha en la que se hayan otorgado permisos de construcción, resoluciones de ubicación, usos de suelo o patentes comerciales.

Esta adecuación implica acceso universal horizontal, vertical, higiénico-sanitarias y de servicios públicos cuando “se trata de instalaciones abiertas al público o de uso público”. No obstante, las mejoras deben realizarse en formas y tiempos que se ajusten a un cumplimiento correcto y fiscalizado, tanto de parte de la autoridad municipal, como de parte de la autoridad de salud siguiendo, según el artículo 774 del Código Civil, un plazo de cumplimiento adecuado a la realidad edilicia y la capacidad económica de los interesados. Lo anterior busca que las mejoras no impidan el ejercicio de tales actividades o impliquen el cierre o cancelación inmediato de aquellas instalaciones que actualmente se encuentren en funcionamiento.

Este planteamiento se fundamenta en un razonamiento lógico de priorización: las mejoras implican inversión económica, lo que obliga a que este sea generado de alguna forma. Es muy difícil conseguir este fin si no se ejecuta la actividad que es la principal generadora de riqueza. Por esta razón, nos aventuramos a proponer un modelo de regularización y adecuación edilicia basándose en la génesis de la RMU, que está enraizada en la Ley General de Salud, en el sentido de que, con la competencia de la autoridad sanitaria de disponer medidas preventivas y correctivas por medio de las denominadas órdenes sanitarias, se cuenta con mecanismos vigentes que respaldarían esta propuesta.

Necesidad de una diferenciación edilicia

Como se verá de inmediato *infra*, debe forzosamente separarse en tres escenarios la propuesta, dado que no es lo mismo la aplicación de la Ley 7600 a obras que apenas están construyéndose, de aquellas donde la edificación ya existe, pero no está realizándose actividad alguna; estas también deben separarse de las que ya existen y que cuentan con actividad lícita autorizada.

El caso de obras nuevas

Para estas, no existe justificación alguna para no solicitar el cumplimiento de la ley 7600 y su reglamento, dado que, conforme a dicha ley en su numeral 67, cualquier proyecto

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

constructivo que incumpla con esta normativa debe ser rechazada o forzado a adecuarse. Asimismo, en caso de que el proyecto incluya medidas de esta naturaleza al momento de fiscalizar la obra en la etapa constructiva y se verifique una desavenencia entre lo autorizado y lo construido, debe procederse a la suspensión inmediata e iniciar el respectivo procedimiento de adecuación constructiva (que podría finalizar con la cancelación del permiso y la respectiva demolición de lo edificado irregularmente).

Debe en este caso esclarecerse los límites de la exigibilidad de estos requisitos cuando la zonificación sea de naturaleza mixta. Nos referimos a aquellos lugares donde existen usos compatibles residencial – comercial y el interesado plantea el proyecto de tipo residencial, específicamente, para domicilio residencial. En estas circunstancias, el municipio no puede obligar al interesado a que la estructura cumpla con la normativa 7600 por la potencialidad de que, en dicho lugar, se pueda establecer un uso de tipo comercial en el futuro. Sin embargo, es de suma importancia que se le aperciba al promotor inmobiliario de que, en caso de no realizarse la adecuación en este momento, implicaría una remodelación futura.

A pesar de lo anterior, es de extrema relevancia informarle al interesado sobre los alcances de la Ley 7600 y su reglamento dado que, si bien la normativa y jurisprudencia constitucional versan sobre áreas de atención al público, nada obsta que se apliquen estas medidas en la parte privativa; en caso de existir un trabajador con condiciones que exijan la aplicación de la mencionada regulación, ya sea por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social por medio de su inspección de trabajo, o por medio del Ministerio de Salud que, haciendo uso de sus órdenes sanitarias, pueden decretar el cumplimiento de esta regulación, fuera de las áreas que controla el municipio.

El caso de estructuras existentes sin actividad que modifiquen su uso

Encontraríamos en esta categoría todas aquellas edificaciones que se habían construido antes de la entrada en vigor de la ley 7600 y su reglamento, pero que no cuentan con actividad vigente y pretenden reinstaurar o implementar una nueva. En este sentido, es aquí donde consideramos la separación entre el uso de suelo, que da la conformidad de la zonificación y la RMU, la cual otorga la conformidad edilicia en concreto. Proponemos que,

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

cuando solicite un uso de suelo, el certificado que se emita deberá de advertir que, cuando la actividad implique tener instalaciones abiertas al público o sea de uso público, deberán de adecuar su espacio físico a las normas de accesibilidad horizontal, vertical, higiénico – sanitarias y de servicios públicos regulados en la ley 7600 y su reglamento. Mientras que, en la inspección de la RMU, en el informe se determinará, además de lo propio de su competencia, si la edificación para la actividad solicitada cumple o no con la ley 7600 y su reglamento, indicando expresamente cuáles son los aspectos que no cumple, tal y como se desarrolló *supra*.

Las estructuras existentes con actividad regular establecida

El problema con las estructuras pre-existentes y autorizadas dista en la competencia para que el municipio fuerce al interesado a ajustar su infraestructura a las nuevas condiciones normativas, lo anterior sin violentar el principio de irretroactividad de la ley. En este sentido, las competencias municipales pueden fundamentarse en el numeral 81bis del Código Municipal (1998) que reza:

“La licencia referida en el artículo 79, podrá suspenderse por falta de pago de dos o más trimestres, o bien por *incumplimiento de los requisitos ordenados en las leyes para el desarrollo de la actividad*.

Será sancionado con multa equivalente a tres salarios base, el propietario, administrador o responsable de un establecimiento que, con licencia suspendida continúe desarrollando la actividad.

Las municipalidades serán responsables de velar por el cumplimiento de esta ley. Para tal efecto, podrán solicitar la colaboración de las autoridades que consideren convenientes, las cuales estarán obligadas a brindársela.

Para lo dispuesto en esta ley, se entiende por "salario base" el concepto usado en el artículo 2 de la Ley No. 7337, de 5 de mayo de 1993.” (el resaltado es nuestro)

Este marco normativo permitiría la inspección municipal y recomendar la suspensión de una licencia lucrativa otorgada por el municipio en caso de que se verificara la violación a la normativa que rige la autorización de la RMU. Incluso, se podría generar la clausura de la

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

actividad, siendo posible recurrir a otras instituciones para el cumplimiento de esta regulación. Y es justamente, a nuestro criterio, donde entra la coordinación interinstitucional con el Ministerio de Salud, dado que, al ser este el ente rector de los denominados permisos sanitarios de funcionamiento y contar con la herramienta de orden sanitaria, ambas instituciones pueden forzar la adecuación constructiva de este tipo de establecimientos.

Propuesta de una adecuación edilicia frente a la continuidad de una actividad

Como comentábamos *supra*, el problema con la adecuación de las estructuras ya existentes gira en torno al origen de los ingresos que muchas veces quienes pretenden iniciar una actividad no cuentan, haciendo virtualmente nugatorio sus posibilidades de comenzar con el ejercicio de su iniciativa, o aplazándola sustancialmente. Tomando en consideración que del resultado de la inspección pueden devenir adecuaciones que requieran permiso de construcción, estas pueden dividirse en dos grandes bloques:

- a- Permisos de mantenimiento
- b- Permisos ordinarios de construcción.

Mientras que los primeros son rápidos y fáciles de obtener, normalmente unidos a una cuantía económica manejable y de rápida ejecución, los segundos implican un trámite completo, complejo, con participación de profesionales en ingeniería y arquitectura, planos, diseños, etc., que son por definición muy onerosos. Es así como proponemos adecuar a nivel municipal lo que en materia de salud se denomina “planes de mejora”, que consisten en proyectos de construcción y otras acciones tendientes a cumplir con lo requerido en determinado periodo de tiempo. El modelo que nosotros proponemos, para ser implementado a nivel municipal, está enfocado en aquellas obras que requieran permiso de construcción ordinario, siendo necesario que el propietario junto con el inquilino (en caso de haber uno) presenten un plan de mejora y adecuación constructiva junto con su permiso de construcción. Este plan deberá de contener al menos:

- a) un sistema constructivo: descripción de la metodología utilizada en la construcción del edificio o local y en las mejoras
- b) Áreas a intervenir (diagnóstico de accesibilidad) segregadas en:

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

- b.1. Espacios de circulación horizontal
 - b.2. Espacios de circulación vertical
 - b.3. Áreas higiénico – sanitarias
 - b.4. Servicios Públicos
- c) Plan de Gestión de tiempos y costos: indicación de cómo va a ejecutar las mejoras pertinentes para adecuar la estructura a la Ley 7600 y su reglamento: si lo va a realizar por etapas, en un solo permiso de construcción o en varios, acorde a la capacidad económica del interesado.

Este plan requiere necesariamente de la participación de un ingeniero o arquitecto debidamente colegiado, dado que se trata de un permiso de construcción ordinaria. La municipalidad valorará si el este contempla la totalidad de las obras necesarias y determinará la proporcionalidad del plan de gestión de tiempos y costos. En caso de ser necesario, prevendría una sola vez los gestores que hagan las correcciones necesarias, so pena del rechazo del proyecto, esto en aplicación del principio de calificación única conforme a la Ley de simplificación de trámites N° 8220. Es de nuestra consideración que el plazo máximo para el desarrollo de las obras será de un año, contados a partir de la autorización del plan.

El efecto de este trámite sería la emisión de la RMU, en caso de nuevas actividades. No obstante, la resolución indicará que, en caso de incumplimiento del Plan de Mejoras y Adecuación, se procederá a notificársele al Proceso de Patentes y al Ministerio de Salud, para lo de su competencia, corriendo el riesgo de ser suspendida la patente y eliminado el permiso de funcionamiento, si así lo determinara la autoridad de salud. De igual manera, se plasmará en caso de actividades ya vigentes. En el supuesto de que las condiciones lo ameriten, se podrá solicitar una modificación al plan, pero deberá aprobarse de igual manera por parte del municipio.

La modificación de este, salvo situaciones excepcionalísimas, no conllevaría la modificación del plazo para el desarrollo del mismo. En todo caso, de requerir una extensión, podrán ser prorrogados por ella hasta en una mitad más si la parte interesada demuestra los

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

motivos que lo aconsejen como conveniente o necesario, si no ha mediado culpa suya y si no hay lesión de intereses o derechos de la contraparte o de tercero, al amparo del artículo 258 de la Ley General de Administración Pública. La emisión de esta autorización administrativa debe registrarse y controlarse por el municipio en todo momento, incluso se podría advertir la pendencia de ejecución de este plan, en el respectivo certificado de uso de suelo, a efectos de darle publicidad a la medida.

La experiencia en la Municipalidad de Flores, un caso de éxito de la propuesta

Este tema fue abordado por la Municipalidad de Flores desde el año 2014 y procedió a implementarse como una directriz administrativa a partir del mes de agosto, justamente ante un requerimiento del CENREE (Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial), hoy CONAPDIS (Consejo Nacional de la Persona con Discapacidad), con el afán de buscar el cumplimiento local de la ley 7600 y su reglamento. Desde la emisión de la directriz y hasta octubre de 2017, todas las obras nuevas – sin excepción – se les ha aplicado la normativa en comentario, así como a todas RMU que requieran un permiso de mantenimiento.

Existen registros de nueve casos, entre obra ya existente en funcionamiento y obra ya existente con actividad nueva, que optaron por la implementación de este plan de mejoras, siendo aprobados todos, con los siguientes datos globales:

- Tres ascensores, con un plazo de un año para realizarse
- Cinco servicios sanitarios para adecuarlos a accesibilidad con un plazo de seis meses para realizarse
- Dos aceras frente a propiedad, con un plazo de un mes para ejecutarse.
- Tres accesos a de la vía pública hacia las instalaciones, con un plazo de un mes para ejecutarse.

De los proyectos autorizados, solamente uno ha sido incumplido. Actualmente se encuentra clausurado por tener la patente suspendida por las razones *supra* mencionadas, lo cual implica un éxito de la medida de un 89%, lo cual revela la utilidad de la herramienta.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

IV. Conclusiones

Las limitaciones y cargas urbanísticas fundamentadas en el artículo 45 de nuestra Constitución Política son susceptibles a ser cuestionadas y analizadas desde un punto de vista funcional y técnico, por lo que su utilización no es discrecional de parte del aplicador de la norma. Como parte de esta susceptibilidad, existe una posibilidad de control jurisdiccional y administrativo que permita la revisión de lo actuado, en cuanto a la ejecución del derecho edilicio.

Específicamente, el uso de suelo y la resolución municipal de ubicación o RMU vienen a determinar la posibilidad o no de desarrollar determinada actividad en un lugar específico, no obstante, tal y como se verificó a lo largo de este trabajo, el objeto de análisis de estos instrumentos es diferente: su fundamento jurídico es disímil al igual que su forma de emisión. Lo que sí tienen en común, es que ambos apelan a la aplicación de instrumentos técnicos que consigan criterios objetivos que permitan la resolución de un caso concreto, para así delimitar el uso y aprovechamiento de la tierra; esto en conjunto con otros entes rectores en la materia como lo son los Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, así como el Ministerio de Salud.

Dentro del conglomerado de instrumentos, llegamos a concluir que no es fiable usar uno exclusivamente, dado que cada instrumento, ya sea el CIIU, el CAECR, la clasificación de riesgo potencial ambiental de SETENA o la regulación de emprendedurismo, ofrece enfoques o aspectos múltiples y complementarios para el análisis del caso concreto, siempre teniendo la posibilidad de utilizar los antecedentes existentes para una resolución fundamentada; aun en aquellos casos en los que no se cuenta con plan regulador vigente.

Es así como llegamos a la conclusión de que las actividades administrativas estudiadas pueden ser sujetas de control y revisión jurisdiccional, en tanto se logre demostrar la existencia de una falacia argumentativa en el acto a revisar: que contravenga alguno de los parámetros objetivos estudiados en esta reflexión. Empero, aún frente a la aplicación de la normativa vigente, para el caso de las RMU, no debe perderse de vista que uno de los objetivos del Estado es promover la generación de riqueza y el aprovechamiento de los recursos existentes, por lo que, ante algún problema, debe dársele al administrado la

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

posibilidad de adecuar la estructura vigente. Debe entonces echarse mano a instrumentos como el Plan de Mejoras que ha demostrado, en el caso del municipio de Flores de Heredia, no solo una buena acogida por parte de los administrados, sino un efectivo cumplimiento con un alto índice de éxito.

V. Bibliografía

Clasificación de Actividades Económicas de Costa Rica (CAE-CR) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) 2011.

Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades (CIIU 4)

Código Civil, Ley N° 63 del 28 de setiembre de 1888.

Código Municipal, Ley N° 7794 de 1998.

Constitución Política de la República de Costa Rica del 7 de noviembre de 1949.

Dictamen C-221-2014 del 18 de julio de 2014 de la Procuraduría General de la República.

Fernández, Tomás-Ramón. (2011). Manual de Derecho Urbanístico. 22° edición.

Ley de Construcciones, Ley N° 833 del 02 de noviembre de 1949.

Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, Ley N° 8262 del 2 de mayo de 2002 y su reglamento.

Ley de igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad, Ley N° 7600 el 29 de mayo de 1996.

Ley de Planificación Urbana, Ley N° 4240 de 15 de noviembre 1968.

Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, Ley N° 8220 del 4 de marzo de 2002.

Ley General de Administración Pública, Ley N° 6227 de 2 de mayo de 1978.

Reglamento de Construcciones del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo [INVU], de 1982, reformado íntegramente en 1987.

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/iusdoctrina>

Reglamento General para Autorizaciones y Permisos Sanitarios de Funcionamiento Otorgados por el Ministerio de Salud, decreto ejecutivo N° 39472-S.

Reglamento General sobre los Procedimientos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) Reglamento para la Contratación de Servicios de Consultoría en Ingeniería y Arquitectura del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA).

Resolución 159 de las dieciocho horas del dieciocho de abril de dos mil trece, emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

Resolución 244 de las quince horas del dieciocho de junio de dos mil trece, emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

Resolución 407 de las diez horas y quince minutos del diecinueve de abril de dos mil dos, emitida por el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

Resolución 43 de las nueve con cincuenta minutos del ocho de febrero de dos mil trece, del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

Resolución 471 de las catorce horas del 30 de noviembre de 2011 del Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III.

Voto 13330-2006 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Voto 6524 – 2008 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.