

19 de febrero de 2015
C-029-2015

Sr. Melvin Villalobos Arguello
Alcalde Municipal
Municipalidad San Isidro de Heredia

Estimado señor:

Con aprobación de la señora Procuradora General de la República, nos referimos al oficio No. MSIH-AM-098-2014 donde se plantean las siguientes interrogantes:

1. ¿Implica la segregación de un lote dentro de un proyecto urbanístico una modificación del Mapa Oficial de la urbanización, o los Mapas Oficiales únicamente hacen constar las áreas de dominio público así como los diferentes usos a dar a las distintas áreas de la urbanización?
2. ¿La segregación de un lote dentro de un proyecto urbanístico debe llevar a cabo trámite alguno ante el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo?

Se aportó como criterio legal el oficio MEM-DL-056-2014, que cita el dictamen C-001-2013 y las competencias del gobierno local y el INVU en materia de aprobación y fraccionamiento de proyectos urbanísticos conforme al artículo 79 inciso a) del Reglamento a la Ley de Catastro, Decreto No. 34331; así como el Plan Regulador de ese cantón (La Gaceta No. 242 de 15 de diciembre de 2005) y la normativa de permisos para el visado de urbanizaciones y fraccionamientos (La Gaceta No. 120 de 24 de junio de 2002). Sobre la definición de Mapa Oficial refiere los artículos 1 de la Ley de Planificación Urbana y IV.6.4 del Reglamento de Construcciones del INVU. Estima que se ha aceptado como mapa oficial el conjunto de planos de una urbanización al momento en que el municipio acepta las obras y áreas públicas, determinándose así las áreas de dominio público y el uso de los lotes privados que debe respetarse como una limitación legítima a la propiedad privada (dictamen C-017-2010). Agrega que el fraccionamiento de lotes con fines urbanísticos no es una modificación del uso previsto en el Mapa Oficial, sino únicamente del área y que requiere el visado municipal y del INVU conforme al Reglamento a la Ley de Catastro Nacional para un nuevo plano general de la urbanización.

Por oficio AAA-666-2014, sin efectos vinculantes, se confirió audiencia a la Junta Directiva del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo pero no fue atendida.

I.- Sobre la Planificación Urbana

Las municipalidades como entes descentralizados que administran los servicios e intereses locales han de sujetar la planificación urbana al derecho de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y a la normativa que lo desarrolla (artículos 50, 168, 169 y 170 párrafo 1° constitucionales; 1, 15, 74, 87-89 y 96 de la Ley de Construcciones; 15 y 19 de la Ley de Planificación Urbana; 3, 4 y 13 inciso p) del Código Municipal; sentencias constitucionales 2051-91, 2728-91, 2153-93, 5097-93, 5305-93, 6706-93, 3494-94, 4480-94, 915-95, 1888-95, 2671-95, 4149-95, 2560-96, 4205-96, 4657-96, 1360-97, 431-00, 6653-00, 5737-01, 7485-01, 1220-02, 5996-02, 7751-02, 3656-03, 11397-03, 1915-04, 14404-04, 1915-04, 1923-04, 9439-04, 4002-05 y 7516-05; Tribunal Contencioso Administrativo, Sección II, No. 116-08; Sección III, Nos. 791-02, 175-09, 416-10, 126-11, 239-11, 47-2013 y 246-2013).

Las funciones urbanísticas comprenden la elaboración y aprobación del plan regulador y regulaciones complementarias como el Reglamento de Zonificación, Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones, Mapa Oficial y Reglamento de Renovación Urbana; el otorgamiento de permisos

de fraccionamiento, urbanización, construcción; y o el ámbito sancionatorio (Ley 4240, artículos 10 inciso 1, 15, 16, 17, 21, 24, 32; Ley de Construcciones, artículos 15, 87-89 y 96; sentencia constitucional No. 11900-2007; criterios OJ-062-2000, OJ-096-2000, OJ-123-2000, OJ-096-2005, C-093-2007, C-029-2009, C-091-2010, C-256-2011, C-001-2013 y C-333-2014).

El artículo 1° de la Ley de Planificación Urbana establece como plan regulador “*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*”. En tanto, el artículo 21 *ibídem* enumera los principales reglamentos de desarrollo urbano a saber: los reglamentos de zonificación para uso de la tierra, el de fraccionamiento y urbanización, el Mapa Oficial, el de renovación urbana y el de construcciones, entre otros.

La utilización del suelo se enmarca dentro de la planificación y regulación urbana a cargo de la municipalidad y en forma subsidiaria del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, a través de la Dirección de Urbanismo, que ejerce la función de coordinar los intereses locales con los regionales y nacionales. Y, cuando las municipalidades no tienen plan regulador, esa Dirección ejerce la potestad reglamentaria sobre la zonificación para usos de la tierra con el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamiento y Urbanizaciones (Ley de Planificación Urbana, artículo 21 y Transitorio II; dictámenes C-062-1994 y C-032-2010).

II.- La competencia municipal en materia de fraccionamientos

El derecho de edificación y del fraccionamiento urbano se ejerce con apego a la ley, reglamentos y el plan regulador. Esa zonificación vincula a los habitantes del cantón y a la propia autoridad local (dictámenes C-020-2009 y C-001-2013). El control de la autoridad municipal sobre el cumplimiento del régimen urbanístico se concreta en los procesos de urbanización y fraccionamiento (Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III, No. 126-11 considerando V; dictamen C-001-2013).

El artículo 1° de la Ley 4240 define como fraccionamiento la división de cualquier predio con el fin de vender, traspasar, negociar, repartir, explotar o utilizar en forma separada, las parcelas resultantes; incluye tanto particiones de adjudicación judicial o extrajudicial, localizaciones de derechos indivisos y meras segregaciones en cabeza del mismo dueño, como las situadas en urbanizaciones o construcciones nuevas que interesen al control de la formación y uso urbano de los bienes inmuebles. Además, entiende por urbanización el fraccionamiento y habilitación de un terreno para fines urbanos, con apertura de calles y provisión de servicios públicos (alumbrado público, red telefónica, áreas verdes y facilidades comunales, acueductos y electricidad, recolección y tratamiento de basura, evacuación de aguas negras, y el cobro de cánones y tributos: bienes inmuebles, construcción y patentes). Lo expuesto se complementa con los controles de los ordinales 33, 34 y 40 *ibídem* para evitar que las segregaciones en distritos urbanos y demás áreas sujetas a control urbanístico escapen de las regulaciones de la ley, entre ellas, la cesión para áreas verdes y facilidades comunales cuando se fracciona un terreno para crear un desarrollo urbano, sea crea un complejo habitacional, comercial o industrial (sentencia constitucional No. 4205-96).

La competencia para controlar los fraccionamientos, sea con propósitos urbanizadores o no, es parte de la planificación, haya o no plan regulador. De manera que se fiscaliza que el desarrollo sea acorde a la licencia concedida y las regulaciones ambientales concomitantes (Tribunal Contencioso Administrativo, Sección II, voto 116-08 considerando VI; Sección III, No. 716-10 considerando IX).

El fraccionamiento *simple* no incluye un proceso de habilitación urbana para el uso y disfrute de las parcelas resultantes porque el legislador parte de que en éstos los fundos cuentan con accesos

y áreas verdes producto de un desarrollo urbanístico anterior. Cuando una determinada área se encuentra previamente urbanizada, los adquirentes de las parcelas fraccionadas cuentan con acceso a los fundos, parques y facilidades comunales (Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III, Nos. 175-09 considerando IX; 416-10 considerando VII; 4254-10 considerando IV; 126-11 considerando VI; y 185-12 considerando VI).

El visado de planos es una competencia que se encuentra dentro del ámbito de la Alcaldía Municipal (dictamen C-028-2010) y el funcionario municipal encargado de otorgarlos debe ser un profesional en agrimensura o topografía, debidamente incorporado al Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos de Costa Rica (dictamen C-014-2013), el cual corrobora que se cumpla la normativa, en especial, el tamaño y acceso del lote resultante. Ese visado de planos es un acto reglado, tipo específico de autorización por medio de la cual la municipalidad comprueba que la segregación o fraccionamiento cumple con la normativa urbanística, y autoriza la facultad de enajenación que ostentan los titulares del derecho de propiedad (dictamen C-220-2004). Los municipios han de negar ese visado a los planos que no cumplan la normativa urbanística, y el Registro Público debe suspender la inscripción de documentos sobre fraccionamientos en distritos urbanos sin dicho visado, no pudiéndose inscribir la segregación que el fraccionamiento supone (Ley 4240, artículo 34; dictámenes C-69-2003, C-172-2008, C-32-2010, C-1-2013 y C-19-2014).

Sobre los efectos del visado de planos, el Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III, en voto No. 47 de 11:30 hrs. del 8 de febrero de 2013, señala:

“VI.-Sobre los efectos del visado municipal y el uso del suelo. Ahora bien, para la correcta solución de esta causa, debe aclararse a la parte, que el visado tiene el efecto de autorizar el fraccionamiento, según lo dispone la Ley de Planificación Urbana, en el numeral 33, y su consecuente catastro e inscripción registral. Sus efectos se dirigen, entonces, a la autorización de fraccionamiento según los requisitos técnicos al respecto y permiten el nacimiento de una nueva finca tanto a nivel material como formal (registral). A eso se limitan los derechos adquiridos de la parte apelante, no pudiendo entenderse que por el hecho de ostentar la propiedad, con plano visado y catastrado, existe un correlativo derecho a usarlo para el fin deseado por el propietario. Por el contrario, en lo que se refiere al destino del inmueble, su uso no está definido ni por lo que indica el plano, ni por lo que registralmente quede consignado, menos aún por el visado obtenido. Tal y como se enunció líneas atrás, el uso se determina en la normativa de zonificación vigente...”

Ahora bien, conforme al numeral 34 de la Ley 4240, el municipio no debe otorgar la licencia de construcción (Ley de Construcciones, artículo 74), si con anterioridad no se ha otorgado el visado previsto en su artículo 33 (dictámenes C-069-2003 y C-333-2014). Tenemos entonces la etapa de preparación y planeamiento que comprende desde la presentación de los planos preliminares del proyecto de fraccionamiento o urbanización, hasta el visado municipal de los planos constructivos. La etapa de habilitación consiste en la aceptación o recepción de obras y áreas públicas de los proyectos, y el visado municipal de segregación. En la ejecución y construcción se otorgan las licencias constructivas. Finalmente, el uso y disfrute coincide con la venta y goce de los inmuebles resultantes afectos a las restricciones urbanísticas (dictamen C-279-2007).

III.- Sobre lo consultado

Se consulta si la segregación de un lote en un proyecto urbanístico implica una modificación del Mapa Oficial de la urbanización, o los Mapas Oficiales únicamente hacen constar las áreas de dominio público, así como los diferentes usos a dar a las distintas áreas de la urbanización, y si dicha segregación lleva algún trámite ante el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

Ante ello, cabe observar lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 4240: “*Para los fines de esta ley se entenderá que: Mapa Oficial, es el plano o conjunto de planos en que se indica con exactitud la posición de los trazados de las vías públicas y áreas a reservar para usos y servicios comunales.*”

El numeral 21 *ibídem* señala:

“*Los principales reglamentos de Desarrollo Urbano serán:*

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

El artículo 42 de la misma Ley agrega que el reglamento del Mapa Oficial establecerá las normas sobre reservas, adquisición, uso y conservación de las áreas necesarias para vías, parques, plazas, edificios y demás usos comunales, expresando la localización y el tamaño de las ya entregadas al servicio público y de las demarcadas sólo preventivamente. El numeral 43 establece que el Mapa Oficial junto con los planos o el catastro que lo complementa, constituirá registro fehaciente sobre propiedad y afectación demanial de los terrenos entregados ya al uso público.

El ordinal 44 de la Ley 4240 señala que el dominio municipal sobre las áreas de calles, plazas, jardines, parques u otros espacios abiertos de uso público general, se constituye por ese uso y puede

(1[1]) El artículo 8 del Reglamento para el Trámite de revisión de los Planos para la Construcción, No. 36550 del 28 de abril de 2011, dispone: “*Los requisitos técnicos que se deberán cumplir para proyectos de urbanizaciones conjuntos residenciales y condominios de fincas filiales primarias individualizadas, son los establecidos en el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, y sus reformas, aprobado en sesión N° 3391 del 13 de diciembre de 1982, de la Junta Directiva del INVU.*

Adicionalmente, los proyectos de condominios, urbanizaciones, conjuntos residenciales y condominios de fincas filiales primarias individualizadas, deberán cumplir con los requisitos técnicos establecidos en la Reglamentación Técnica para Diseño y Construcción de Urbanizaciones, Condominios y Fraccionamientos del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, aprobado en sesión N° 2006-730 del 22 de febrero del 2007, publicado en el Alcance N° 8 a La Gaceta N° 55 del 19 de marzo del 2007 y sus reformas; Reglamento de Construcciones, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 56, Alcance N° 17 del 22 de marzo de 1983 y sus reformas; en el Manual de Disposiciones Técnicas Generales al Reglamento sobre Seguridad Humana y Protección Contra Incendios (versión 2007 y sus reformas, Memorándum Resolutivo 2007-2320 del 1° de agosto del 2007) y lo señalado en la "Guía de Trámites para el Registro de la Responsabilidad Profesional" del CFIA, publicado en el Diario Oficial La Gaceta N° 93 del 15 de mayo del 2008; y en el plan regulador respectivo.” (Así reformado por el artículo 1° del Decreto 38441 de 25 de abril de 2014).

prescindirse de su inscripción si consta en el Mapa Oficial. Añade que el Registro Público pondrá último asiento a aquellas fincas, restos o lotes que el propietario, en concepto de fraccionador, ceda al municipio, si en el documento inscribible consta el destino público que se le da al inmueble y el Notario da fe del acuerdo municipal que aprueba la cesión y lo entrega a ese destino.

Por último, el artículo 45 dispone que los inmuebles previstos en artículo 44, ambos de la Ley 4220, podrán ser transferidos a otro uso público, conforme al Plan Regulador; mas si tuvieren destino señalado en la ley, el cambio deberá ser aprobado por la Asamblea Legislativa.

Así, los mapas oficiales u otros reglamentos de desarrollo urbano que adopte el gobierno local deben observar los planes reguladores, y estos últimos acatar los lineamientos de carácter nacional emitidos por el INVU o el Ministerio de Planificación (Ley 4240, artículos 2, 4, y 7; Ley 7554, numeral 28).

En este caso, el Reglamento de Zonificación de la Municipalidad de San Isidro describe cada una de las zonas del Plan Regulador del Cantón, e incluye la advertencia de que los usos permitidos para cada zona se establecen sin detrimento de regulaciones adicionales y específicas que no lo contradigan. Dicho Reglamento en el artículo 69 dispone:

“Los usos permitidos establecidos para la ZMRC, deberán cumplir con las siguientes regulaciones mínimas, sin detrimento de regulaciones adicionales que no contradigan las establecidas en este artículo, que pueda adoptar la DDU, vía acuerdo municipal, con el objetivo de hacer cumplir el Plan Regulador. Asimismo, deberán aplicarse todas las regulaciones específicas establecidas en otras leyes y reglamentos vigentes.” (La Gaceta No. 242 del 15 de diciembre de 2005, p. 52).

Sobre la primer pregunta, hay que señalar que la segregación de un inmueble particular dentro de una urbanización no puede modificar el uso previsto por el Mapa Oficial, que conforme al bloque de legalidad podrá estar integrado por el plan regulador, su reglamento de zonificación y cada uno de los mapas o conjunto de planos que describan las diversas urbanizaciones localizadas en la circunscripción territorial de un cantón. El visado municipal que se otorgue previamente con ese propósito privativo tampoco puede comprender espacios para vías públicas, usos y servicios comunales, por ser áreas del dominio público municipal.

Respecto a la segunda interrogante, relativa a si ese tipo de segregación lleva algún trámite ante el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, cabe agregar que el Reglamento a la Ley de Catastro Nacional, Decreto 34331 de 29 de noviembre de 2007 (La Gaceta No. 41 de 27 de febrero de 2008), sobre los visados dispone:

“Artículo 79.- Visados. El Catastro sólo inscribirá los planos que se ajusten a las disposiciones de la ley. (...) La autorización o visado de un plano de agrimensura, cuando sea requerida, deberá ser previa a la inscripción en el Catastro. Los visados de casos especiales se registrarán de la siguiente forma:

- a. Para urbanizaciones el visado requerido será el del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y de la Municipalidad respectiva.***
- b. Para fraccionamientos, el visado requerido, es el de la municipalidad respectiva independientemente, si el fraccionamiento está ubicado en distrito urbano o rural...”*** (La negrita es nuestra).

El artículo 81 *ibídem*, reformado por el numeral 1° del Decreto 34763 del 16 de setiembre de 2008, señala que para el ejercicio de las competencias previstas en la Ley de Planificación Urbana, corresponde a las municipalidades la verificación y responsabilidad sobre el cumplimiento de

requisitos para cada tipo de fraccionamiento, principalmente en lo relativo a aquéllos con fines de urbanización. Agrega el citado numeral en su inciso b) que cuando se trate de urbanizaciones, el Catastro Nacional solicitará un plano general firmado por el ingeniero topógrafo u otro profesional debidamente autorizado por el Colegio de Ingenieros Topógrafos en su calidad de responsable de los trabajos topográficos de la urbanización, visado por el INVU y la respectiva municipalidad que indique: la distribución de los lotes, con su correspondiente numeración y toda la información necesaria que permita en forma clara y concreta el replanteo de cada uno de los lotes de la urbanización. Además, debe indicarse el nombre oficial de la urbanización.

Además, sobre el plano general de la urbanización y sus lotes, los artículos 83 y 84 del mismo Reglamento a la Ley de Catastro establecen:

“Artículo 83.-Lotes en urbanización. Los planos individuales de cada uno de los lotes de la urbanización además de los requisitos estipulados en el presente capítulo, indicarán:

- a. El número de plano catastrado de la finca madre;*
- b. Los números de cada uno de los lotes adyacentes; y*
- c. El diseño de sitio de la urbanización con su respectivo nombre oficial, a una escala técnicamente adecuada, donde se muestre el lote que se presenta en el plano.”*

“Artículo 84.-Plano general de urbanización. El Catastro Nacional no registrará ningún plano de lotes de urbanización que afecte el plano general de la misma, presentado y visado por el INVU y la municipalidad, cualquier variación en ese sentido implicará un nuevo visado del plano a inscribir o en el plano general, con los cambios efectuados en la disposición de los lotes.”

Por ende en los visados para fraccionamiento de urbanizaciones, además de la intervención del municipio, precisan el visado de la Dirección de Urbanismo, con apego a la Ley 4240, artículos 7 inciso 4), 10 inciso 2), 36 inciso b), 58 incisos 1) y 2), y 77 y el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, numerales 1 y 2, y han de observar el plano general de la urbanización que identifica sus lotes, pues es parte del conjunto de mapas que integran la normativa urbana vigente y no es posible desaplicarla para un caso concreto (preceptos constitucionales 11, 28 y 33; Ley 6727, numerales 11 y 13).

En ese sentido, cabe tomar en cuenta que las diversas administraciones públicas no solo han de someter sus decisiones a lo previsto en la ley y el plan regulador, sino también a cualquier otra disposición urbana local:

“El visado municipal es requisito esencial para la inscripción de un plano en el Catastro Nacional y para su inscripción registral y ha sido previsto para garantizar que las segregaciones y urbanizaciones que se produzcan sean conformes con las leyes de orden público y las normas reguladoras locales, pero en todo caso, al menos con lo que dispone la Ley en sentido genérico.” (Sentencia constitucional No. 3964-2001, considerando VI).

“IV.-El visado es un acto típico de autorización mediante el cual los gobiernos locales, en el uso de las potestades-deberes que le asigna el artículo 169 de la Constitución Política, controlan que las acciones de disposición sobre los bienes inmuebles, se ajusten o adecuen a la normativa reguladora de la planificación y ordenamiento del territorio, que está integrada por las leyes y reglamentos relativos a la materia ambiental, la materia de salud, la materia constructiva, la materia de dominio público y, por supuesto, los Planes Reguladores de cada cantón y demás normativa técnica emitida por el Instituto Nacional de

Vivienda y Urbanismo...Esto quiere decir que siempre que un particular quiera realizar una segregación en cualquier terreno, sin importar cuál sea la finalidad que persigue con ella, previamente la Municipalidad competente debe dar su autorización mediante el acto de visado, lo que supone, a su vez, que el ente local en el ejercicio de sus deberes, comprobó materialmente que ese fraccionamiento resultaba acorde con el ordenamiento jurídico. Cabe apuntar que el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, analizado en armonía con la Ley de Planificación Urbana, contiene una serie de regulaciones que dejan claro que el acto de segregación tiene un necesario vínculo con el destino que se le dará a la tierra, lo cual queda evidenciado, inclusive, en el mismo plano, en donde el profesional responsable anota la naturaleza o destino del inmueble fraccionado.

V.-...Aquí es importante señalar que el control en materia urbanística inicia a partir de toda acción de fraccionamiento que se pretenda realizar, y no a partir del momento en que se solicita la licencia de construcción, dado que sola (sic) división de la tierra está sometida a una serie de limitaciones legítimas que establecen los planes reguladores, y la demás normativa aplicable, como lo es en este caso el Reglamento para el Control de Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones y el Plan Regional de Desarrollo Urbano del Gran Área Metropolitana. En cambio, la licencia constructiva se expide sobre la base de planos constructivos, una vez verificadas las aprobaciones de las diferentes instancias públicas que tienen competencia fiscalizadora en esta materia, como por ejemplo el INVU, por citar alguna...” (Tribunal Contencioso Administrativo, Sección III, No. 185 de 15 hrs. de 18 de mayo de 2012).

Por ende, los visados que otorguen el municipio y la Dirección de Urbanismo para efectos de urbanización, no pueden implicar una segregación privativa de mayor densidad a la prevista en el mapa o plano original de la urbanización, pues se requeriría modificarlo con intervención de los órganos y entes competentes, con base en estudios técnicos previos sobre la capacidad de la infraestructura del proyecto habitacional y la necesaria observancia de las áreas mínimas de los lotes fijadas por el plan regulador vigente.

Atentamente,

Lic. Mauricio Castro Lizano

Procurador

Lic. Omar Rojas Valverde

Área Agraria Ambiental

C: Junta Directiva Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

MCL/ORV