



DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS, REFERENCIAS Y SERVICIOS TÉCNICOS

AL-DEST- IJU-279-2022

**INFORME DE: PROYECTO DE LEY
“LEY DE CREACIÓN DE LAS PARCELAS TURÍSTICAS
RESIDENCIALES RECREATIVAS”**

EXPEDIENTE N° 23.200

INFORME JURÍDICO

ELABORADO POR:

**ÁLVARO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
ASESOR PARLAMENTARIO**

SUPERVISADO POR:

**M°MAYELA CHAVES VILLALOBOS
JEFE DE ÁREA**

REVISIÓN FINAL Y AUTORIZACIÓN

**SELENA REPETTO AYMERICH
DIRECTORA A.I**

10 DE OCTUBRE, 2022



TABLA DE CONTENIDO

I. RESUMEN DEL PROYECTO.....	3
II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.....	3
III. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE	4
IV. CONSIDERACIONES DE FONDO.....	4
4.1 Aspectos Generales.....	4
4.2 Plan regulador.....	4
4.3 Modificación del plan regulador.....	8
4.4 Zonificación y uso de suelo.....	9
4.4.1 Cambio de uso de suelo.....	11
4.5 Fraccionamiento.....	12
V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA.....	13
VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.....	17
VII. CONSIDERACIONES FINALES.....	18
VIII. ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO.....	18
a- Votación.....	18
b.- Delegación.....	18
c.- Consultas.....	19
IX. FUENTES.....	19



AL-DEST- IJU-279-2022

INFORME JURÍDICO

**“LEY DE CREACIÓN DE LAS PARCELAS TURÍSTICAS
RESIDENCIALES RECREATIVAS”**

EXPEDIENTE N° 23.200

I. RESUMEN DEL PROYECTO

El proyecto de ley tiene como objetivo la creación de una nueva figura denominada “*parcela turística residencial recreativa*”, así como el fraccionamiento a través de una servidumbre especial denominada servidumbre turística. Para ello, se pretende realizar la adición del artículo 33 bis a la Ley 4240, Ley de Planificación Urbana, de 15 de noviembre de 1968 y dos transitorios.

Esta adición se justifica como una manera de reactivación económica y de atracción de inversión tanto nacional como extranjera, dado que al permitir que se desarrollen este tipo de parcelas generaría un encadenamiento desde el propio proceso constructivo hasta la culminación del mismo, lo que provoca que los visitantes consuman productos que se venden de manera local e impactando positivamente en cantones con bajos índices de desarrollo y donde la economía no ha logrado impulsarse positivamente. Cabe también recalcar que las parcelas fraccionadas por medio de este tipo de servidumbre en el plano respectivo se indicarán como “uso turístico residencial”.

Se argumenta en favor de la iniciativa que, en la actualidad la planificación urbana el país ha generado una única figura legal de fraccionamiento de muy baja densidad, el parcelamiento agrícola, con una visión agrícola, que en varios sectores ya fue superado como uso de suelo de interés, más aún al no existir una planificación local sería de las manos de los planes reguladores.

Además, agrega que las parcelas agrícolas hoy en día no se utilizan para labores netamente de agricultura, sino que por el contrario se ha tomado un rumbo más amplio hacia el turismo dentro de estas zonas, con construcciones de habitación que generan grandes recursos a la economía del país.

II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

No se encontraron en la corriente legislativa proyectos de ley que guarden relación con el tema que nos ocupa.

III. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE¹

El proyecto de ley presenta una vinculación tangencial con la Agenda 2030, presente en el ODS 8 de Trabajo Decente y Crecimiento Económico.

Lo anterior porque, aunque la viabilidad del proyecto debe ser determinada por un análisis jurídico, sus pretensiones se vinculan con la meta asociada a apoyar las actividades productivas, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, la formalización, crecimiento de las microempresas y de las pequeñas y medianas empresas, en este caso, de índole turística.

No obstante, la reforma no contempla aspectos propios de las metas país en materia de desarrollo sostenible relacionados con el uso del suelo para estas nuevas actividades, el uso responsable del agua, las nuevas construcciones ante el cambio climático, entre otras, que puedan clasificar la iniciativa como multidimensional.

IV. CONSIDERACIONES DE FONDO

IV.1 Aspectos Generales

Es preciso señalar que el proyecto gira alrededor de la materia de planificación urbana. De ahí, que la imposición de limitaciones a la propiedad con fines urbanísticos no resulta una actividad expropiatoria, sino que se la considera una consecuencia razonable de la convivencia social, en aras de un disfrute óptimo y armónico con los derechos de toda la colectividad. Como otros, el derecho de propiedad no es irrestricto, muy por el contrario, está sujeto a ciertos condicionamientos o limitantes, en este caso, por razones urbanísticas y de interés social. Precisamente, la Ley de Planificación Urbana (LPU) estipula ciertas limitaciones constitucionalmente válidas, en el tanto no involucren el desmembramiento del derecho en sí.

En nuestro país la planificación urbana está dividida por sectores, existiendo una planificación nacional y regional a cargo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) y del Ministerio de Planificación Nacional y una planificación de orden local que le corresponde a las municipalidades.

IV.2 Plan regulador

La figura de Plan Regulador en la legislación costarricense se ubica en la Ley 4240, Ley de Planificación Urbana, de 15 de noviembre de 1968, que en su artículo 1 dispone:

¹ Elaborado por Tonatíuh Solano Herrera, Asesor Parlamentario bajo la supervisión de Lilliana Cisneros, Jefe del Área de Investigación y Gestión Documental, Departamento de Servicios Técnicos

“Artículo 1.-

(...)

Plan regulador es 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.”

(...)

Esta definición se reitera en el Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones, No. 6411 del 24 de octubre de 2016.

“ARTÍCULO 6. Definiciones

(...)

Plan Regulador: Es 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 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.

(...)”

Sobre lo anterior, es preciso destacar que las municipalidades son los entes encargados de la planificación urbana de los territorios dentro de su jurisdicción, esto es acorde con la autonomía que ostentan estos entes, de acuerdo con el artículo 169² de la Constitución Política.

Es prudente mencionar que las competencias municipales se limitan a lo “local” y no así a lo “nacional”, Al respecto, la Sala Constitucional dentro de la Sentencia N° 6469-97 hace un pronunciamiento acerca de las competencias atribuidas a las municipalidades.

“(...) la descentralización territorial del régimen municipal, no implica una restricción o eliminación de las competencias asignadas constitucionalmente a otros órganos del Estado (...), de manera que existen intereses locales cuya custodia corresponde a las Municipalidades y junto a ellos, coexisten otros cuya protección constitucional y legal es atribuida a otros entes públicos, (...) Y es así, porque al haber incluido el constituyente un concepto jurídico indeterminado en el artículo 169, al señalar que le corresponde a la Municipalidad de cada cantón, administrar los servicios e

² “La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.”

intereses 'locales', se requiere para precisar este concepto, estar en contacto con la realidad a la que va destinado, de manera que la única forma de definir o de distinguir lo local de lo que no lo es, debe serlo o la propia ley o la interpretación jurisprudencial que de esos contenidos se haga. (...) O lo que es lo mismo, lo local tiene tal connotación que definir sus alcances por el legislador o el juez, debe conducir al mantenimiento de la integridad de los intereses y servicios locales, de manera que ni siquiera podría el legislador dictar normativa, que tienda a desmembrar el Municipio (elemento territorial) si no lo hace por los procedimientos previamente establecidos en la Constitución Política.”

A mayor abundamiento el mismo alto Tribunal³ señaló de manera clara y precisa:

“...sobre el derecho de propiedad privada, surge la duda de si las limitaciones a la propiedad privada se deben establecer únicamente mediante ley aprobada por votación calificada, o pueden estar contempladas en un plan regulador. Para disiparla es necesario tener presente lo que establece la Ley de Planificación Urbana, Ley nº4220, que, en su numeral 15 y siguientes, expresa que conforme al precepto del artículo 169 de la Constitución Política, los gobiernos municipales tienen competencia para planificar y controlar el desarrollo urbano, dentro de los límites de su territorio jurisdiccional. Consecuentemente, cada uno de ellos puede disponer lo que proceda para implementar un plan regulador, y los reglamentos de desarrollo urbano conexos, en las áreas donde deba regir, sin perjuicio de extender todos o algunos de sus efectos a otros sectores, en que priven razones calificadas para establecer un determinado régimen contralor...esta Sala concluye que las limitaciones a la propiedad privada contenidas en planes reguladores municipales deben contar con el respaldo de los criterios objetivos y razonables que se establecen en la Ley de Planificación Urbana...”

Siendo esto así, es que a partir del concepto de “lo local” se da la planificación del desarrollo urbano a través de los planes reguladores, teniendo como objetivo fundamental permitir un adecuado control en el uso de los suelos como garantía de un desarrollo armónico. Referente a esto el artículo 15 de la Ley de Planificación Urbana, No. 4240 señala:

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

³ Sala Constitucional resolución 3822 del año 2013.

Consecuentemente, el anteriormente mencionado ordenamiento jurídico también establece que:

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

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional ha indicado que siendo el INVU el ente rector de los lineamientos generales de planificación urbana a nivel nacional, ejerce un control técnico sobre los proyectos de fraccionamiento y urbanización que pretendan realizarse, control al que deben sujetarse las municipalidades. El objetivo de dicho control es fiscalizar que los proyectos estén coordinados con los lineamientos generales definidos, en aras del interés social y en la tutela de construcción de viviendas, en protección de la salud y la dignidad de sus habitantes y es, bajo ese carácter técnico, que opera dicho control, esto por cuanto los criterios de oportunidad corresponden a las municipalidades.

Sobre este particular, la Sala Constitucional⁴ ha señalado en su reiterada jurisprudencia lo siguiente:

“En consecuencia, disposiciones como el objeto de discusión, pues se trata de una reforma al Plan Regional de Desarrollo Urbano, deben entenderse como el límite formal de los grandes lineamientos, normas técnicas o directrices generales conforme a las cuales deben los gobiernos locales elaborar sus respectivos planes reguladores y los reglamentos de desarrollo urbano correspondientes. No se trata de una imposición como lo indica la Defensoría, sino de una coordinación entre los intereses locales y nacionales, toda vez que la potestad de las municipalidades de dictar sus planes reguladores es una potestad que se mantiene incólume, y que incluso en el momento de emitirlos pueden acoger o no la posibilidad de urbanizar en las zonas que autoriza la norma impugnada. La directriz posibilita, no impone, por lo que desde esa perspectiva no considera este Tribunal que se estén lesionando las competencias de las Municipalidades en materia de planificación urbana.

(...)

Sin embargo, lo expuesto debe entenderse como el límite formal de los grandes lineamientos, normas técnicas o directrices generales conforme a las cuales deben los gobiernos locales elaborar sus respectivos planes reguladores y los reglamentos de desarrollo urbano correspondientes, pues no es posible pretender que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se elabore y ponga en práctica íntegramente por el Gobierno Central, sin la intervención directa de las municipalidades en esa materia. Tal situación

⁴ Sala Constitucional resolución 14404 del año 2003

atenta no sólo contra los más elementales principios de la lógica y la conveniencia, habida cuenta de que se trata de los intereses particulares de cada cantón de la República, sino también contra los principios constitucionales del régimen municipal, establecido por nuestra Carta Fundamental en los artículos 168 a 175.- La planificación urbana, sea la elaboración y puesta en marcha de los planes reguladores, es una función inherente a las municipalidades con exclusión de todo otro ente público, salvo lo dicho en cuanto a las potestades de dirección general atribuidas al Ministerio de Planificación y a la Dirección de Urbanismo."

Es decir, se establece que la actividad de coordinación entre las entidades públicas encargadas de la materia de desarrollo urbanístico pretende, entre otras cosas, evitar una duplicidad en dicha función, así como la aplicación óptima y sistemática del ordenamiento en vigencia. Es por lo que el mismo Código Municipal estipula en su artículo 6, que las municipalidades y órganos y entes de la Administración Pública deberán coordinar sus acciones, para lo cual deben comunicar, anticipadamente, las obras que tienen proyectadas ejecutar.

Estas relaciones de coordinación se desenvuelven bajo un presupuesto de igualdad, con la independencia que corresponde a cada cual, en el área de su jurisdicción y competencia, teniendo como objetivo primordial el guardar la coherencia necesaria entre la planificación de orden general y la de naturaleza local, de modo que la autonomía del ente municipal no se vea debilitada.

4.3 Modificación del plan regulador

Realizar modificaciones del plan regulador es una posibilidad, no obstante, para realizar este proceso de modificación se deben cumplir ciertos requisitos, así lo expone la Sala Constitucional⁵ en la Resolución No. 15763-2011:

"Para la aprobación o la modificación de los planes reguladores, se requiere –como requisito esencial e ineludible la celebración de una audiencia oral y pública de los munícipes y población en general que tenga intereses en esa regulación, en los términos previstos en el artículo 19 (sic) de la Ley de Planificación Urbana, elemento que legitima la normativa adoptada. Asimismo, el Plan se adopta mediante acuerdo del Concejo municipal, órgano deliberativo de los entes municipales. Con lo cual, es claro que no es contrario al artículo 45 de la Constitución Política el que los planes reguladores y regulaciones reglamentarias –con que se acompañan y lo conforman– establezcan regulaciones en torno al uso del suelo. De ahí que la Sala no ha encontrado objeciones a la legitimidad de los planes reguladores para imponer limitaciones al derecho de propiedad, bajo la consideración de que, como el resto de los derechos (incluyendo la libertad de comercio), su ejercicio no es ilimitado, por lo que, en su condición de ordenamientos territoriales, pueden imponer limitaciones de

⁵ Resolución 15763 del año 2011.

interés social a la propiedad, en este caso sustentadas en una regulación de naturaleza urbanística, sin que en tal condición, sean indemnizables, con los únicos límites que los establecidos en el artículo 28 constitucional.”

De este modo, la Sala viene a establecer que no es contrario a los derechos consagrados en la Carta Fundamental establecer limitaciones a la propiedad, es claro que deben ajustarse a un interés social, para beneficio de la colectividad.

4.4 Zonificación y uso de suelo

Un proceso de ordenamiento territorial necesariamente implica un compromiso de participación de diferentes actores sociales, económicos, culturales, así como políticos, que definen una estrategia de organización del uso y ocupación del territorio. Estrategias que deberían construirse en criterios sustentados en estudios de carácter diagnóstico y pronóstico, que además consideren de manera exhaustiva las dimensiones de cada uno de los componentes del modelo territorial vigente y propuesto.

El concepto de zonificación se contempla dentro del artículo 1 de la Ley de Planificación Urbana, en concordancia con el artículo 6 inciso 117) del Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones.

“Artículo 1º.- Para los fines de esta ley se entenderá que

(...)

Zonificación, es la división de una circunscripción territorial en zonas de uso, para efecto de su desarrollo racional.

(...)”

“ARTÍCULO 6. Definiciones (Reglamento)

(...)

117) Zonificación: Es la división de una circunscripción territorial en zonas de uso, para efecto de su desarrollo racional.

(...)”

La zonificación se relaciona directamente con el uso de suelo que se le puede dar a los distintos terrenos. Dentro del Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones, en el artículo 6 inciso 110) se define este concepto *“Uso de suelo: Es la utilización de un terreno, de la estructura física asentada o incorporada a él, o de ambos casos, en cuanto a clase, forma o intensidad de su aprovechamiento.”*

Esta regulación del uso de suelo y sus tipos de uso se localiza en el artículo 24 de la Ley 4240, Ley de Planificación Urbana, la cual señala:

“Artículo 24.- 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”.

Los denominados Reglamentos de Zonificación del Uso del Suelo los emite y aprueba cada Municipalidad por separado. Estas normativas dividen las zonas de uso, regulando cada una de ellas. Debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley de Planificación Urbana, el otorgamiento del Certificado de Uso de Suelo es una competencia de la respectiva Municipalidad, es decir cada Municipalidad tiene sus variantes en cuanto a su regulación, lo que forma parte de su autonomía. Es fundamental indicar que en cuanto al certificado de uso de suelo se exige, por lo general, que la gestión de construcción esté demostrada y respaldada ante instituciones públicas, con los sellos respectivos en planos constructivos. Y esas instituciones son:

- Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos.
- Ministerio de Salud.
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.
- Secretaría Técnica Nacional del Ambiente.

La Procuraduría General de la República en el dictamen C-005-2019 señaló:

“La regulación del uso del suelo establece cuál es el uso permitido para un terreno, lugar o zona, para su explotación, conforme el Plan Regulador Local emitido por la Municipalidad respectiva. Este es un instrumento jurídico que describe el aprovechamiento previsto para un terreno, acorde a la clasificación de la zona en que se encuentre, sea urbana o rural, entre otras, para que el desarrollo de las edificaciones o actividades se desplieguen dentro de las características y usos donde se ubique.”

Consecuentemente, la Sala Constitucional mediante la Sentencia N° 798-F-S1-2012, hace referencia a lo establecido en del artículo 28 de la Ley de Planificación Urbana y a la necesidad del certificado de uso de suelo:

“El certificado de uso de suelo, según el artículo 28 de la Ley de Planificación Urbana se acredita conforme a la zonificación del lugar. Recientemente la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha señalado: “... 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. [...] 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.”

4.4.1 Cambio de uso de suelo

Por su parte, es conveniente hacer cuando menos una referencia al cambio de uso de suelo de parcelas agrícolas a un nuevo uso de suelo denominado “uso turístico residencial”.

Inicialmente se debe indicar que la posibilidad de realizar el cambio de uso de suelo agrícola a otro se encuentra establecido en el ordinal 56 del Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, Decreto Ejecutivo 29375, que dispone lo siguiente:

“Artículo 56.-Para autorizar el cambio de uso del suelo agrícola a otros tipos de uso, necesariamente deberá de contarse con la aprobación del MAG, quien, atendiendo a los Planes Nacionales y Planes de Área, así como a las regulaciones establecidas por SETENA, y los criterios establecidos por los Comités de Uso, Manejo y Conservación de Suelos por Áreas, determinará su procedencia o no considerando su valor agronómico. Dado su valor agronómico, y su valor patrimonial como activo nacional, en el futuro, en la planificación del urbanismo, se respetarán y reservarán en lo posible los suelos agrícolas.”

La Procuraduría General de la República mediante el dictamen C-177-2008 menciona sobre este anterior lo siguiente:

“En efecto, ante un supuesto de hecho consistente en el cambio del uso del suelo “agrícola” a cualquier otro uso, se debe cumplir con el requisito que prescribe el decreto 29375 (del 8 de agosto de 2000), que exige contar con un acto administrativo autorizatorio. Ello en virtud de la importancia de este tipo de uso de suelo. Nótese que, en la segunda parte del artículo, se determina que un parámetro a utilizar en el ejercicio de la potestad de planificación y ordenamiento del territorio, específicamente en la

determinación del uso del suelo, será el respeto y reserva de los suelos agrícolas.

No obstante, sí conviene aclarar que el nuevo uso en sí mismo (una vez autorizado e inclusive certificado) no implica el otorgamiento de un derecho subjetivo al ejercicio del ius aedificandi, o bien, otros atributos del dominio, pues éstos quedan sujetos a la intervención administrativa (por ejemplo, el visado de fraccionamiento del artículo 33 de la ley de planificación urbana en caso de enajenación de la finca mediante segregación).”

Acerca del “uso turístico residencial” que se menciona en este proyecto de ley cabe recalcar que dicho término es inexistente en el ordenamiento jurídico costarricense y el concepto de ello, en su contenido tampoco es precisado en todos sus alcances dentro de la propuesta. Sin embargo, de acuerdo con el proyecto de ley sí se podría realizar el cambio de uso de suelo de agrícola a residencial ya que dentro del artículo único del proyecto se menciona que las “Parcelas Turísticas Recreativas” son para fines residenciales y recreativos.

4.5 Fraccionamiento

Otro punto importante de este proyecto es el tema de fraccionamiento debido a que el objetivo principal de la propuesta es la creación de la “Parcela Turística Residencial Recreativa”, como una modalidad de fraccionamiento especial en terrenos urbanos y rurales, para fines residenciales y recreativos.” El acto que se conoce como fraccionamiento es definido en la Ley 4240, Ley de Planificación Urbana, de 15 de noviembre de 1968 de la siguiente forma:

“Artículo 1º.- Para los fines de esta ley se entenderá que:

(...)

Fraccionamiento, es 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.

(...)”

Posteriormente se establecen los tipos de fraccionamientos existentes en el ordenamiento jurídico costarricense, en el artículo 8 del Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones, N° 6411 de 24 de octubre de 2019:

“ARTÍCULO 8. Tipos de fraccionamiento

Los fraccionamientos se deben realizar por medio de alguna de las siguientes modalidades:

1) Fraccionamiento simple

- 2) *Fraccionamiento con fines urbanísticos*
- 3) *Excepción de fraccionamiento para uso residencial*
- 4) *Fraccionamiento de parcelas con fines agrícolas, pecuarios, forestales o mixto*
- 5) *Fraccionamiento de predios con fines agrícolas, pecuarios, forestales o mixto Según las características y la ubicación del tipo de fraccionamiento, la municipalidad debe verificar la aplicación de los Artículos 10 y 36 de la Ley de Planificación Urbana, Ley N°4240, para emitir su respectivo visado.”*

Tomando en cuenta lo anterior, el tipo de uso de suelo que se propone dar a estas parcelas no se enmarca en los tipos de fraccionamiento expuestos, es decir no existe la definición de tal concepto.

No omitimos señalar que, sería necesario crear una nueva categoría de fraccionamiento urbano, para lo cual se debe especificar que las parcelas agrícolas pueden convertirse en “parcela turística residencial recreativa”, por lo que sería indispensable realizar el cambio de uso de suelo.

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

ARTÍCULO ÚNICO. - Adiciona un artículo 33 bis y dos transitorios a la Ley de Planificación Urbana, Ley N.º4240, de 15 de noviembre de 1968, y sus reformas.

De antemano hay que evidenciar que la redacción de la propuesta no es la mejor por cuanto se hace en algunas ocasiones difícil su comprensión e interpretación; de allí que, el análisis que se haga desde el punto de vista jurídico puede resultar equívoco en cuanto a la verdadera intención del proponente, claro está todo ello debido a la inadecuada redacción.

Iniciamos señalando que los términos **“Parcela Turística Residencial Recreativa”** así como **“servidumbre turística”** no se encuentran establecidos dentro del ordenamiento jurídico costarricense y tampoco se proporciona la definición de estos dentro del proyecto de ley, incluso ni siquiera la propuesta propone adicionar la definición de estos términos en la Ley N° 4240, lo cual produce un detrimento al principio de seguridad jurídica⁶, dado que deja a la interpretación subjetiva del operador de la norma darle contenido a esta idea o concepto. Por ello, esta Asesoría recomienda incluir la definición de esos

⁶ La seguridad jurídica constituye un principio general del Derecho, que también puede conceptualizarse como la garantía de todo individuo, por la cual, tiene la certeza de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente, es decir, representa la garantía de la aplicación objetiva de la ley, en tanto los individuos saben en cada momento cuáles son sus derechos y obligaciones. Desde el punto de vista subjetivo, la seguridad equivale a la certeza moral que tiene el individuo de sus bienes le serán respetados; lo cual requiere de ciertas condiciones, tales como la organización judicial, el cuerpo de policía, las leyes, por lo que, desde el punto de vista objetivo, la seguridad jurídica equivale a la existencia de un orden social justo y eficaz cuyo cumplimiento está asegurado por la coacción pública. (Resolución N° 2010-03946)

conceptos los cuales son fundamentales para la interpretación y ejecución de esta ley.

Para esta Asesoría, la creación de este tipo de parcela con construcciones para fines residenciales turísticos no es más que un nuevo tipo o modalidad de fraccionamiento, lo cual implica necesariamente el cambio de uso de suelo de terrenos urbanos y rurales, donde podríamos interpretar (debido a la vaguedad de la redacción) que se incluyen las parcelas agrícolas para un uso “turístico residencial recreativa”, con la consecuente inclusión dentro de los planes reguladores de cada cantón.

Pero la propuesta de creación de esta modalidad de fraccionamiento -que en realidad es la creación de un nuevo uso de suelo- mediante su ubicación en el Capítulo Cuarto de la Ley 4240 no es la más afortunada, por cuanto al adicionarse como un artículo 33 bis viene a separar la remisión que hace el artículo 34 al artículo 33 (porque refiere la regulación al “artículo anterior”). Además, ese Capítulo Cuarto referido a Fraccionamiento y Urbanización regula los aspectos generales del fraccionamiento y las condiciones municipales para permitirlos, mientras que la propuesta es específica en cuanto a la creación de un nuevo uso de suelo y los requisitos para poder optar a ese fraccionamiento, por consiguiente, no ubicable en las generalidades de ese Capítulo.

Por lo tanto, se recomienda a los señores diputados analizar la posibilidad de darle una nueva ubicación, siempre dentro del articulado de la Ley N°4240.

Incluso, la redacción de la primera frase del artículo 33 bis no conduce a determinar con precisión si lo pretendido es que la nueva modalidad de fraccionamiento se otorgue en terrenos urbanos y residenciales que tienen fines residenciales y recreativos, estando por tanto excluidos los terrenos de uso agropecuario; o si por el contrario se debe interpretar que esa nueva modalidad de terrenos urbanos y rurales tendrán fines residenciales y recreativos, por lo cual se estaría excluyendo los fines turísticos cuando en realidad no parece ser la intención por la que se crea esta nueva modalidad de uso de suelo.

Cabe señalar, además, que la propuesta no proporciona algún elemento objetivo para dar un criterio acerca de la razonabilidad de la “medida resultante de cada parcela” que es utilizada como requisito para poder optar a este fraccionamiento, ni tampoco señala algún estudio técnico que fundamente el porcentaje que se indica para la cobertura del área de construcción, en las parcelas que se crean.

Señala la norma como otro de sus requisitos que el área resultante de cada parcela deberá ser igual o mayor a 5.000 metros; lo que equivale a decir que para optar a ese fraccionamiento el mínimo del terreno será de ese número de metros, pero no establece un tope máximo de metros de la propiedad. Lo anterior, puede conducir a que grandes terrenos o fincas pueden fraccionarse y dedicarse a uso turístico residencial recreativo, beneficiándose el fraccionador con no ceder las

áreas para uso público como lo son las vías públicas, los parques y las facilidades comunales a la Municipalidad respectiva.

Tal como se anotó anteriormente, la propuesta otorga un beneficio que no se otorga a otros tipos de fraccionamiento o urbanizaciones, sea que quedan exentos de “ceder el área pública”. No queda claro si lo que el fraccionador no debe ceder son las áreas destinadas a vías únicamente, o si dentro de ese concepto tampoco deberá ceder las correspondientes a parques y facilidades comunales a la municipalidad, como sí lo exige el artículo 40⁷ de la Ley 4240.

En el segundo párrafo es necesario aclarar el tema de las servidumbres turísticas, en cuanto a donde debe estar, si “dentro de la parcela de forma total o en partes proporcionales”. Lo anterior pareciera permitir que la servidumbre sea compartida proporcionalmente con otra parcela o terreno que también haya sido fraccionada mediante esta modalidad, por lo que el fraccionamiento podrá ser aprobado con una servidumbre de 3.5 metros de ancho, siendo que el terreno colindante aporte el 3.5 metros para esa servidumbre. La duda surge y es preciso aclararla por cuanto no se precisa a quién le corresponde o cómo se adopta esta determinación, queda abierta la idea.

⁷ Artículo 40.- Todo fraccionador de terrenos situados fuera del cuadrante de las ciudades y todo urbanizador cederá gratuitamente al uso público tanto las áreas destinadas a vías como las correspondientes a parques y facilidades comunales; lo que cederá por los dos conceptos últimos se determinará en el respectivo reglamento, mediante la fijación de porcentajes del área total a fraccionar o urbanizar, que podrán fluctuar entre un cinco por ciento a un veinte por ciento, según el tamaño promedio de los lotes, el uso que se pretenda dar al terreno y las normas al respecto. No obstante, lo anterior, la suma de los terrenos que deben cederse para vías públicas, parques y facilidades comunales no excederá de un cuarenta y cinco por ciento de la superficie total del terreno a fraccionar o urbanizar. Asimismo, se exceptúa de la obligación a ceder áreas para parques y facilidades comunales a los simples fraccionamientos de parcelas en áreas previamente urbanizadas. No menos de una tercera parte del área representada por el porcentaje fijado conforme al párrafo anterior será aplicado indefectiblemente al uso de parque, pero reservando en primer término de ese tercio el o los espacios necesarios para campo o campos de juegos infantiles, en proporción que no sea inferior a diez metros cuadrados por cada familia; las áreas para juegos infantiles no podrán ser aceptadas si el fraccionador o urbanizador no las ha acondicionado debidamente, incluyendo su enzacatado e instalación del equipo requerido. Los dos tercios restantes del referido porcentaje o el remanente que de ellos quedase disponible después de cubiertas las necesidades de parque servirán para instalar facilidades comunales que en un principio proponga el fraccionador o urbanizador o luego en su defecto los adquirentes de lotes, pero que en todo caso ha de definir la Municipalidad. Las áreas aprovechables en facilidades comunales sólo podrán eliminarse o reducirse a cambio de alguna mejora u otra facilidad compensatoria, cuando de ello se obtenga un mayor beneficio para la comunidad. Hecha excepción de los derechos de vía para carreteras que han de cederse al Estado, conforme a lo antes dispuesto, las demás áreas de uso público deberán ser traspasadas a favor del dominio municipal. No obstante, la Municipalidad podrá autorizar que determinadas porciones sean transferidas directamente a las entidades estatales encargadas de establecer en las mismas los servicios o facilidades de su respectiva competencia, en concordancia con lo previsto en el párrafo inmediato anterior.

En otro orden, no se regula nada sobre la institución que debe otorgarle el carácter turístico a la parcela, que de acuerdo con sus competencias le correspondería al Instituto Costarricense de Turismo.

Transitorio IV- Las disposiciones relativas a las parcelas turísticas residenciales recreativas, no requerirán la emisión de reglamentos o disposiciones reglamentarias adicionales de parte del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, sin perjuicio de las disposiciones especiales que puedan acordar las municipalidades respectivas en sus planes reguladores.

Iniciamos señalando que lo regulado no es materia transitoria sino de fondo, aspecto este que, si bien es de técnica legislativa, se aprovecha para señalarlo.

Por otra parte, pese a que se menciona que no es necesaria la emisión de disposiciones reglamentarias adicionales por parte del INVU sobre las “parcelas turísticas recreativas”, se debe tener claro que el INVU es una institución autónoma con funciones propias dentro de las cuales se encuentra precisamente el fraccionamiento urbano. De ahí, que **la norma tal y como está redactada podría violentar la autonomía de dicha institución** al impedirle la regulación de una nueva figura de fraccionamiento.

Obsérvese, que se debería reformar el Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones que reviste de interés actual, para adaptar las nuevas disposiciones, condiciones y requisitos necesarios para hacer uso de este nuevo “tipo especial de fraccionamiento”.

Transitorio V- Cualquier propietario físico o jurídico de una parcela catalogada como “parcela agrícola” conforme al Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones del INVU tendrá un plazo de 24 (veinticuatro) meses a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para solicitar a la municipalidad respectiva la reclasificación de su parcela para uso turístico residencial, conforme a las disposiciones, uso y huella constructiva estipuladas en esta ley. Para tales efectos, deberá presentar únicamente una gestión escrita ante la municipalidad respectiva, sin requerir un plano catastral nuevo ni la modificación de asiento registral del inmueble en el Registro Inmobiliario del Registro Nacional.

En cuanto al cambio de tipo de uso de suelo como se trata de parcelas agrícolas es necesario indicar lo que estipula el ordinal 56 del Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos:

“Artículo 56.-Para autorizar el cambio de uso del suelo agrícola a otros tipos de uso, necesariamente deberá de contarse con la aprobación del MAG, quien, atendiendo a los Planes Nacionales y Planes de Área, así como a las regulaciones establecidas por SETENA, y los criterios establecidos por los Comités de Uso, Manejo y Conservación de Suelos por Áreas, determinará su

procedencia o no considerando su valor agronómico. Dado su valor agronómico, y su valor patrimonial como activo nacional, en el futuro, en la planificación del urbanismo, se respetarán y reservarán en lo posible los suelos agrícolas.”

Se desprende de lo anterior, de que el cambio de uso de suelo de agrícola a cualquier otro se precisa la autorización del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Es menester indicar que, el Ministerio de Agricultura y Ganadería para emitir la autorización de cambio de uso de suelo de agrícola a cualquier otra, realiza un estudio que determina el valor agronómico y su valor patrimonial del terreno.

Finalmente, como una observación general de la propuesta, esta Asesoría hace notar que la iniciativa carece de una regulación respecto a la forma en que se aplicará este nuevo fraccionamiento durante el tiempo que no estén incluidos ni regulados en los actuales Planes Reguladores de las Municipalidades o durante el plazo que transcurra para que una municipalidad los regule.

VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Es importante tener presente que el título de una iniciativa legislativa es un primer acercamiento tanto con el operador de la norma como del ciudadano común.

Tal y como se formula la propuesta éste es:

“Ley de Creación de las parcelas Turísticas Residenciales Recreativas”

Dando la impresión de que es un cuerpo normativo completo, es decir que trata un tema que es abordado de manera integral. No obstante, en realidad se trata de una adición de una nueva disposición normativa, así como otros dos artículos transitorios a la ley 4220, Ley de Planificación Urbana como se indicado a través de este informe.

Señalado lo anterior, dentro de una elemental técnica legislativa es conveniente especificar cuál es el carácter de la nueva norma, siendo claro que es una adición de un artículo y dos normas transitorias como bien lo dice el artículo de la propuesta.

Establecido lo anterior se sugiere como alternativa que el título sea el siguiente:

“Adición de un artículo 33 bis y dos transitorios a la Ley 4220 Ley de Planificación Urbana, de 15 de noviembre de 1968”

Por otro lado, la denominación de “Artículo Único” es correcta, por lo que en este aspecto se ajusta a una correcta Técnica de Redacción.

En otro particular, y sobre la forma del proyecto legislativo, es importante tener presente que como tal la ley objeto de adición, en lo que respecta a sus artículos, no tienen título, mientras que el artículo propuesto sí presenta esta característica.

Dentro de una adecuada técnica legislativa es importante tener uniformidad en la construcción de un cuerpo normativo, por lo deberían todos los artículos contar con su respectivo título o ninguno de ellos. Es decir, es conveniente que exista uniformidad en cuanto a que todos los artículos deben tener título o bien ninguno de ellos.

Por otro lado, tal y como se puede determinar en el cuerpo normativo objeto de adición (Ley 4240), existe un primer artículo en donde se establecen de manera expresa las definiciones de conceptos que trata el cuerpo normativo. Esto hace que dentro de una elemental técnica legislativa se establezca dentro de ese numeral la definición o contenido de lo que debe entenderse por “Parcelas Turísticas Residenciales Recreativas” de igual modo “servidumbres turísticas”, esto le da uniformidad y coherencia a un cuerpo normativo; evitando al operador de la norma tener que ubicar dentro de la ley conceptos que se convierten en islas.

Finalmente, parece que un error de precisión en cuanto a la constitución de los asientos registrales, que se indica que es en la Dirección del Registro Inmobiliario del Registro Nacional, da la impresión de que se refiere al órgano de dirección administrativo, y no al Registro como tal.

En cuanto al transitorio V, es preciso señalar que se produce una reiteración innecesaria por cuanto indica que la reclasificación de la parcela debe ser formulada “conforme a las disposiciones, uso y huella constructiva estipuladas en esta ley. No parece necesario hacer esta indicación si ya lo estipula el artículo que se adiciona.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

La propuesta integra los términos: “Parcela Turística Residencial Recreativa”, “servidumbre turística” y “uso de suelo turístico residencial”. No obstante, el proyecto es omiso en definirlos, aspecto que debe corregirse en aras de darle seguridad jurídica no solo al administrado sino al operador de la norma.

VIII. ASPECTOS DE TRÁMITE Y PROCEDIMIENTO

a- Votación

El proyecto requiere para su aprobación de una votación de los dos tercios de la totalidad de sus miembros de acuerdo con lo establecido en el artículo 45 de la Constitución Política por tratarse de limitaciones a la propiedad y la creación de servidumbres legales.

b.- Delegación

La iniciativa NO es objeto de delegación en una Comisión con Potestad Legislativa Plena, por requerir una votación calificada de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa, por lo que necesariamente deberá ser conocida por el Plenario Legislativo.

c.- Consultas

Obligatorias

- Municipalidades del país
- Instituto Costarricense de Turismo ICT
- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo INVU
- Instituto de Desarrollo Rural (INDER)

IX. FUENTES

Leyes

- Constitución Política de la República de Costa Rica, del 7 de noviembre de 1949 y sus reformas.
- Ley de Planificación Urbana, No. 4240, del 15 de noviembre de 1968 y sus reformas.
- Reglamento de Fraccionamiento y Urbanizaciones, No. 6411 del 24 de octubre de 2019.
- Código Municipal, No. 7794, del 30 de abril de 1998 y sus reformas.
- Reglamento a la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, Decreto Ejecutivo No. 29375 del 08 de agosto de 2000 y sus reformas.

Jurisprudencia

- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia No. 6469-97 de 8 de octubre de 1997.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No. 14404-2003 del 12 de diciembre de 2003.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No. 15763-2011 del 16 de noviembre de 2011.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia No. 798-F-S1-2012 del año 2012.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No. 2231 del año 1996.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución 3822 del año 2013.



- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Resolución No. 03946-2010 del año 2010.
- Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Voto no. 3493 del año 2002.

Administrativas

- Procuraduría General de la República, Dictamen C-005-2019 de 9 de enero de 2019.
- Procuraduría General de la República, Dictamen C-177-2008 de 29 de mayo de 2008.

Elaborado por: ahh

/*lsch//10-10-2022

c. arch**23200IJU**d/s/sil