

# Los centros históricos y la planificación urbana en Costa Rica

## Historical center and urban planning in Costa Rica

Dominique Chang-Albizurez<sup>1</sup>, Rosa Elena Malavassi-Aguilar<sup>2</sup>


---

Chang-Albizurez, D; Malavassi-Aguilar, R. Los centros históricos y la planificación urbana en Costa Rica. *Tecnología en Marcha*. Edición especial. Escuela de Arquitectura y Urbanismo, Diciembre 2020. Pág 49-60.

 <https://doi.org/10.18845/tm.v33i8.5508>



1 Instituto Tecnológico de Costa Rica. Correo electrónico: dchang@tec.ac.cr.

 <https://orcid.org/0000-0002-9813-2006>

2 Instituto Tecnológico de Costa Rica. Correo electrónico: rmalavasi@tec.ac.cr.

 <https://orcid.org/0000-0001-6051-1062>

## Palabras clave

Gestión del patrimonio; conservación de los bienes culturales; marco jurídico; legislación; jurisprudencia; gobierno municipal.

## Resumen

Este artículo expone los primeros resultados del análisis del marco jurídico existente para la gestión de Centros Históricos como parte del territorio, en particular el caso de Liberia, como parte del proyecto “Línea base para la gestión sostenible del Centro Histórico de la ciudad de Liberia.” El trabajo realiza un breve análisis documental y una revisión sistemática de las leyes, reglamentos y jurisprudencia al respecto de los centros históricos como bienes patrimoniales y recursos del territorio desde la potestad municipal de establecer instrumentos legales de ordenación de su territorio y planificación urbana.

Siguiendo la pirámide de Kelsen sobre la jerarquización del sistema normativo se seleccionaron las leyes, los decretos y reglamentos ejecutivos, así como la jurisprudencia relacionados con el patrimonio como parte del territorio, para este trabajo no se consideraron los tratados y convenciones internacionales sobre patrimonio ya que esto se ha abordado de manera exhaustiva en otros proyectos.

El aporte de este artículo es identificar el marco jurídico que da sustento a la reglamentación municipal como instrumento de gestión para los Centros Históricos como una herramienta más de conservación del patrimonio.

## Keywords

Heritage management; cultural property conservation; legal framework; legislation; jurisprudence; municipal government.

## Abstract

This article shows the first results existing of the legal framework for the management of Historical Centers as part of the territory, particularly of the Liberia situation as part of the project “Baseline for the sustainable management of the Historical Center of Liberia City”. The project reviews a brief documentary analysis and a systematic review of the laws, regulations, and case law concerning the historical centers as a heritage property and the territory’s resources from the municipal power perspective of establishing legal instruments for the management of the territory and urban planning.

Following the Kelsen pyramid about the hierarchical regulatory system, there were selected executive laws, decrees, and rules, as well as related case law with a heritage property as part of the territory, for the present paper there were no considerations of the international conventions about heritage property since this was addressed comprehensively in other projects.

The contribution of this article is to identify the regulatory framework that sustains the municipal regulation as the management tool for heritage conservation of the Historical Center.

## Introducción

El presente artículo es producto del trabajo realizado en el proyecto de extensión “Línea base para la gestión sostenible del Centro Histórico de la ciudad de Liberia”, inscrito en la Vicerrectoría de Investigación y Extensión del Instituto Tecnológico de Costa Rica. Se parte de

una problemática que evidencia que el desarrollo inmobiliario de la ciudad de Liberia no está armonizado con el Centro Histórico. En este contexto, se propone el análisis del marco jurídico existente relacionado con la gestión de centros históricos. Tomando como punto de partida el caso de Liberia, en esta investigación se analizan las leyes, reglamentos y jurisprudencia costarricenses relacionados con los centros históricos. Así, se visualiza a los centros históricos como bienes patrimoniales y recursos del territorio que, desde la potestad municipal, permiten establecer instrumentos legales de ordenación del territorio y planificación urbana.

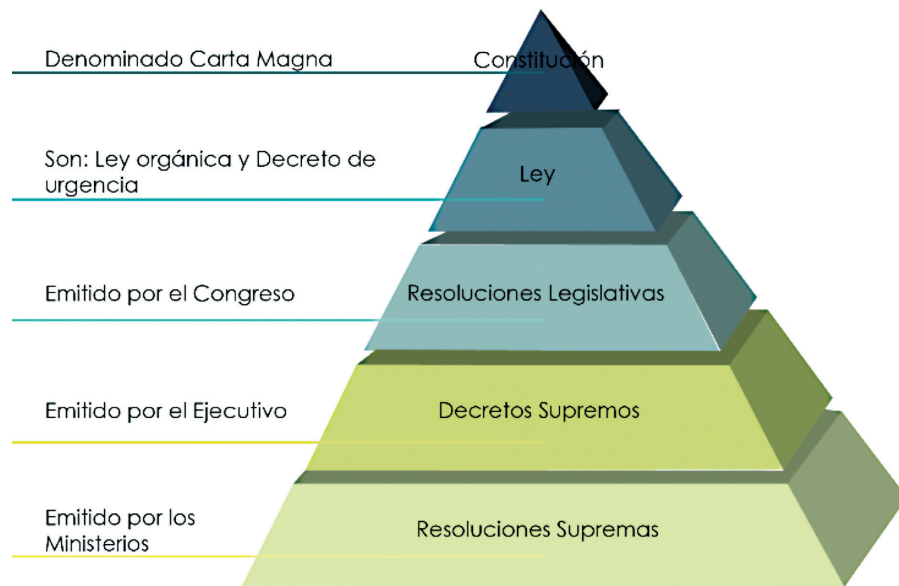
La ley 7555 sobre patrimonio histórico arquitectónico, define en el artículo 6° el concepto de centro histórico de esta forma: “Asentamientos de carácter irreplicable, en los que van marcando su huella los distintos momentos de la vida de un pueblo, que forman la base en donde se asientan las señas de identidad y su memoria social. Comprenden tanto los asentamientos que se mantienen íntegros como ciudades, aldeas o pueblos, como las zonas que hoy, a causa del crecimiento, constituyen parte de una estructura mayor. Forman parte del inmueble, monumento o sitio, las instalaciones fijas que en él se encuentren.” [1].

El centro histórico es una figura de protección de un conjunto con valor histórico, por este motivo se incluye en la legislación. Sin embargo, el M.Sc. Claudio Vargas explica que proteger un conjunto vía ley es muy complejo, porque las declaratorias patrimoniales son normas jurídicas que emanan de la Asamblea Legislativa [2]. Por este motivo, las declaratorias de centros históricos las realizan las municipalidades mediante acuerdo de Consejo Municipal. No obstante, la declaratoria de centros históricos por sí misma no es efectiva si esta no forma parte de la normativa jurídica municipal, por ejemplo, el plan regulador. En este punto es donde se establece el vínculo entre centro histórico y planificación urbana.

La planificación urbana es definida en el artículo 1 de la Ley n° 4240 como “...el proceso continuo e integral de análisis y formulación de planes y reglamentos sobre desarrollo urbano, tendiente a procurar la seguridad, salud, comodidad y bienestar de la comunidad.”[3] Como lo explica el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU) en su página web [4], la planificación urbana se compone de instrumentos técnicos y normativos que ordenan el uso del suelo, pero también regulan su transformación o conservación. La planificación urbana implica la participación de diversos actores, que incluyen la administración y la comunidad.

Las leyes, como las mencionadas anteriormente, forman parte de un sistema jurídico. Una forma de representar gráficamente ese sistema es la llamada Pirámide de Kelsen (ver figura 1), producto de la interpretación sobre las normas jurídicas que desarrolló el jurista y filósofo austriaco Hans Kelsen (1881-1973). Se trata de una jerarquía normativa, por lo tanto, implica la existencia de un orden. Galido Soza explica que en la jerarquía normativa existen dos principios: el principio de jerarquía, que se refiere a la gradación entre las normas, por ejemplo, la existencia de normas fundamentales y normas de segundo orden. El otro principio es el de competencia, que se refiere a la igualdad entre normas.

En el caso costarricense, la Pirámide de Kelsen incluye la siguiente jerarquía normativa que se aplica al análisis de los centros históricos en relación con la planificación urbana. En la cima de la pirámide se encuentra la Constitución Política de la República de Costa Rica, que en el artículo 169 señala que “La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal...”[6] De esta forma, la Constitución Política delimita la potestad municipal de administrar lo correspondiente a su territorio, por ejemplo, la planificación urbana, lo que a la vez incluye los centros históricos. Como lo explica la abogada Marcela Muñoz [7, p. 50], la Constitución define la autonomía municipal, lo que se refleja en el artículo 2 del Código Municipal, donde se señala que “La municipalidad es una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines.” [8].



**Figura 1.** Pirámide de Kelsen. Fuente: Redibujo sobre gráfico tomado de

Según el principio de jerarquía de la pirámide de Kelsen, inmediato a la Constitución Política se encuentran las leyes. El artículo 15 de la Ley de Planificación urbana indica que “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...”[3]

La misma Ley de Planificación Urbana, en su artículo 1, precisa el plan regulador como el instrumento de planificación local que define “...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.” [3]. Los aspectos mencionados involucran directamente a los centros históricos, que dentro de las zonas que puede contemplar un plan regulador, incluye las zonas especiales que, entre otros, comprende los “sitios con importancia histórica.” [3]. Las municipalidades tienen la competencia de establecer las normas que regulen su territorio, por ejemplo, además del Plan Regulador, pueden aprobar otros reglamentos que permiten hacer efectivo dicho plan.

A partir de los aspectos comentados en líneas anteriores, se establece la relación entre planificación urbana y centros históricos. Se mencionó que la Ley 7555 sobre Patrimonio Histórico Arquitectónico incluye los centros históricos, no obstante, a la fecha la protección de este tipo de conjuntos ha recaído en las Municipalidades mediante las declaratorias aprobadas por acuerdo de sus respectivos Consejos. Sobre este tema, Muñoz explica que, legalmente, las municipalidades no poseen oficinas o dependencias encargadas del patrimonio, no obstante, es posible crearlas mediante un reglamento [7, pp. 50-51]. Según explica la autora, las Municipalidades pueden tutelar el patrimonio a través de tres medios: el Plan de Desarrollo Municipal, el Plan Operativo Anual del alcalde de turno o cualquier otra medida de ordenamiento urbano.

Muñoz [7, p. 51] identifica el nexo entre la declaratoria patrimonial y los planes reguladores, situación que se observa en el artículo 10 de la Ley 7555 sobre Patrimonio Histórico Arquitectónico que indica: “La declaratoria ratificada por la Asamblea Legislativa de un bien como conjunto, sitio o centro histórico conlleva la obligación de cumplir con los planes

reguladores promulgados, según la Ley de Planificación Urbana, N° 4240, del 15 de noviembre de 1968 y sus reformas.” [9] La misma ley, en el artículo 11, indica que la protección de los inmuebles con valor histórico-arquitectónico prevalecerá sobre los planes y normas urbanísticas que le afecten. El artículo 60 del Reglamento a la Ley 7555 [9] señala que el Poder Ejecutivo, y la municipalidad respectiva, están obligados a velar por el cumplimiento de dicha ley.

Si bien en la legislación se señalan estas obligaciones a cumplir por parte de las instituciones involucradas en la gestión de los centros históricos, y se evidencia la relación que tienen los mismos con la planificación urbana, Muñoz [7, p. 51] explica que en Costa Rica no existe una descentralización institucional en torno al patrimonio, de forma que todo queda en manos de la planificación local, lo que no garantiza la gestión adecuada del patrimonio. Un aspecto que debe ser considerado es la coordinación entre las instituciones que tienen potestades sobre los centros históricos y la planificación urbana. Por ejemplo, el papel que juega el Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural (CICPC), dependencia del Ministerio de Cultura y Juventud encargada de preservar las manifestaciones culturales del país [10]. El CICPC otorga permisos para realizar intervenciones en los bienes arquitectónicos con declaratoria patrimonial, pero también cuenta con un formulario para otorgar permisos para realizar obras civiles en áreas de control especial municipal, por lo que el formulario aplica para municipalidades que cuentan con un plan regulador. No obstante, los trámites municipales y los trámites ante el CICPC se realizan en forma independiente.

Muñoz enfatiza en que los planes especiales deben formar parte de las políticas nacionales. La autora hace referencia a las Normas de Quito, del año 1967, que en su apartado cuatro indican que es una necesidad imperante la conciliación en los planes reguladores de las exigencias del progreso urbano con la protección de los valores ambientales [11]. La autora afirma que “De esta forma, por medio del urbanismo, la administración –nacional y local– puede proponer soluciones garantes, utilizando el concepto amplio de Patrimonio, por un lado, el bien cultural en sus manifestaciones monumento, sitio, conjunto o centro histórico, por el otro, todo aquello que lo dote de significación cultural, es decir, lugares, entorno, paisaje y ambiente que lo circunda y lo dota de significación cultural.” [12, p. 208] En esta línea se desarrolla esta investigación, en la que a continuación se analiza la jurisprudencia relacionada con centros históricos y la potestad de las municipalidades para establecer instrumentos normativos y técnicos que ordenen el territorio.

## Materiales y métodos

El enfoque de esta investigación es cualitativo. Se aplicará la técnica del análisis documental, que se define como un proceso basado en el análisis y crítica interpretativa de datos que proporcionan distintas fuentes [13, p. 27]. Se trata de una investigación exploratoria, que lleva al establecimiento de una hipótesis relacionada con los alcances que tienen las municipalidades en el establecimiento de normativa para gestionar los centros históricos como parte de la planificación de su territorio.

El método de análisis documental incluye las siguientes etapas [14, p. 143]:

- Búsqueda de fuentes. Las fuentes primarias consultadas son las sentencias emanadas por la Sala Constitucional relacionadas con la potestad municipal. Además, las siguientes leyes, reglamentos y códigos: Constitución Política de Costa Rica, Ley N° 4240 de Planificación Urbana, Ley N° 7555 de Patrimonio Histórico Arquitectónico, Ley N° 7794 Código Municipal de Costa Rica y el Reglamento para la Ley N° 7555 de Patrimonio Histórico Arquitectónico. Las principales fuentes secundarias son investigaciones de abogados que han estudiado la tutela del patrimonio y su relación con la planificación urbana: Marcela Muñoz Muñoz, Claudio Vargas Arias y Luis Eduardo Mesén García.

- Definición de categorías de análisis. Las fuentes primarias y secundarias fueron analizadas con el fin de identificar las siguientes temáticas: derecho a la propiedad privada y la regulación del uso de suelo en general, paralelismo entre el derecho ambiental y el derecho a la cultura, intereses sociales que pueden imponer límites lícitos a las propiedad privada.
- Organización de la información. El análisis se realiza en dos etapas, la primera es un análisis a nivel general de las sentencias de la Sala Constitucional a partir de las categorías de análisis. La segunda etapa, también se basa en las categorías de análisis, pero se dirige específicamente al estudio pronunciamientos de la Sala Constitucional con respecto a las disposiciones o reglamentos municipales relacionadas con infraestructura para telecomunicaciones.

## Resultados

Tanto la Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico como su Reglamento, establecen aspectos generales en cuanto a la corresponsabilidad de los municipios en la vigilancia, protección y conservación de los inmuebles declarados patrimonio y la prevalencia del régimen de protección [1], [9].

De la recopilación de jurisprudencia y el estudio de las sentencias más relevantes emanadas de la Sala Constitucional, se presenta un síntesis de los siguiente aspectos: lo referente al derecho a la propiedad privada y la regulación del uso de suelo en general; el paralelismo entre el derecho ambiental y el derecho a la cultura, como intereses sociales que pueden imponer límites lícitos a las propiedad privada; los pronunciamientos en relación a las disposiciones o reglamentos municipales como parte de la planificación urbana, tomando como punto de partida los concernientes a infraestructura para telecomunicaciones, ya que hay aspectos que pueden ser considerados para eventuales disposiciones municipales con respecto a bienes patrimoniales, tanto individuales como conjuntos y centros históricos.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia [15], reconoce la concepción dinámica del derecho de propiedad, en el sentido de que en pro del interés social es posible limitar la propiedad privada por medio de planes reguladores, sin que deba existir una indemnización, siempre que exista una razonabilidad en dichas limitaciones [16]. Aunque esta resolución corresponde a una acción contra la Dirección General de Aviación Civil y el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, es igualmente aplicable al tema en cuestión.

Se han interpuesto varias acciones de inconstitucionalidad contra algunos artículos de la Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica No 7555, en las resoluciones se ha enfatizado que la declaración de un bien como patrimonial no tiene carácter confiscatorio y que el concepto de propiedad privada ha evolucionado, en el entendido que ya no se considera "...un derecho absoluto e intocable, sino integrado y determinado por la convivencia en sociedad..." [17] Esto es fundamental, la propiedad privada no es ilimitada, si no supeditada al interés común y restringido en consideración a limitaciones razonables y constitucionalmente válidas.

El Código Civil francés, también conocido como Código Napoleónico, de 1804 y aún vigente, es referente para los juristas a nivel mundial. En su artículo 544 se establece que la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta mientras no se haga un uso prohibido por las Leyes o por los Reglamentos, recordando que la propiedad privada debe ceder ante la utilidad pública y crea un equilibrio entre derechos de particulares y bien público.

En este sentido, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia [17], reconoce que existen dos tipos de interés social que justifican la imposición de limitaciones a la propiedad, los relativos a la protección del ambiente y los de orden urbanístico. Hace particular énfasis



en como la ordenación urbanística incluye la protección del entorno “escénico” y la tutela del patrimonio histórico-arquitectónico como elementos que conforman la identidad nacional. Esta resolución se complementa con otra [18] que también establece un paralelismo entre los intereses sociales relativos al ambiente y la cultura citando las leyes referentes a la protección de bosque, bellezas naturales, patrimonio cultural y monumentos [19].

El bien histórico-arquitectónico comprende tanto al bien como al entorno que contribuye a su protección y puesta en valor, en el entendido que tanto el área geográfica a la que pertenece, como el paraje natural conforman el entorno; en el entendido que el entorno forma parte de la concepción integral del ambiente [17].

Importante resulta la reflexión que se realiza [17] en cuanto a la función social de la propiedad, en términos de los atributos históricos y artísticos, de fuerza simbólica del imaginario social y de la memoria colectiva que pueden llegar a representar los bienes considerados patrimonio arquitectónico y que resultan de interés colectivo. Los bienes así declarados patrimonio histórico-arquitectónico justifican su mantenimiento y conservación en provecho de la colectividad nacional.

En el caso de las limitaciones urbanísticas, la Sala Constitucional [20] reconoce el carácter temporal del derecho de propiedad cuando afirma que el derecho de propiedad se enmarca en ciertos límites razonables, dentro de los deberes que de él se derivan. La propiedad desempeña un rol particular, inclusive de carácter temporal, si se considera que cambia con respecto a la vigencia de un plan regulador, considerando que es un plan modificable por la autoridad, y por tanto los usos de la propiedad podrían también ser cambiados; en este sentido, las limitaciones impuestas a la propiedad por un plan regulador deben entenderse como limitaciones lícitas.

La reflexión de la importancia de la protección del entorno es fundamental para comprender la relación del patrimonio con la ciudad, y particularmente en este artículo la relación entre centros históricos y regulaciones urbanas, desde el marco jurídico. La Sala Constitucional [17] se establece que el entorno es un espacio que aunque no represente un valor cultural en sí mismo, sí contribuye a la conservación y el disfrute de los bienes que si lo posee, y que va mas allá del conjunto en el que se encuentran. En ese sentido, se afirma que las ordenaciones urbanísticas, son válidas, legítimas y necesarias para resguardar el bien cultural. La resolución va mas allá y hace referencia a la jurisprudencia constitucional en cuanto a la competencia urbana exclusiva de las municipalidades, referida en otras sentencias [18], [21]–[24] sobre los aspectos de las ordenaciones urbanísticas como la unificación de los colores en fachadas, estilo arquitectónica, altura de construcciones y otras, en las cuales debe actuar en forma coordinada con el Ministerio de Cultura y Juventud [25], [26]. Las municipalidades deben proceder desde su propio ámbito y adoptar las medidas necesarias en cuando a la ordenación del territorio y la planificación urbana para preservar el espacio en que se ubican los monumentos, sitios, conjuntos o centros históricos.

La Sala Constitucional [22] es enfática en cuanto a que los gobiernos locales tiene la potestad de planificar el desarrollo urbano dentro de sus territorios si integra el concepto constitucional de “intereses y servicios locales” a los que hace referencia el artículo 169 de la Constitución, esta competencia esta reconocida por la Ley de Planificación Urbana [3] y sus modificaciones.

La Sala Constitucional [27] ha reconocido que si bien dentro de las competencias municipales, está el control del desarrollo urbano y que esto comprende el imponer ciertas restricciones a las edificaciones que se pretendan construir, como por ejemplo determinar la altura máxima de las edificaciones, esta función debe ejercerse de forma racional, evitando arbitrariedad, para ello establece que deben tener un sustento técnico calificado que aporte datos objetivos, que determine de manera puntual en que zonas una construcción mayor a la altura máxima determinada, puede afectar la belleza escénica o el disfrute del patrimonio natural. Esta

resolución[27] puede tomarse como base no solo para construcciones que afecten el entorno natural, si no como se estableció en otras resoluciones, pueda alterar el entorno del patrimonio cultural o los paisajes histórico-culturales[17].

En este estudio se consideró importante establecer la relación que podría tener la jurisprudencia dictada en relación con la regulación municipal de infraestructura de telecomunicaciones con la eventual regulación municipal referente a patrimonio. Particularmente es interesante esta jurisprudencia, porque en los tres casos analizados correspondientes a la Municipalidad de Curridabat, Municipalidad de Montes de Oca y la Municipalidad de Santo Domingo de Heredia, las municipalidades regularon un interés local que debe contar con una licencia de construcción y de uso de suelo, que a su vez es un interés público nacional, así consignado en la Ley General de Telecomunicaciones y su Reglamento [28], [29], como sucede con temas patrimoniales. Importante hacer notar que tanto la Ley como el Reglamento de telecomunicaciones no establece ningún vínculo con las municipalidades, a diferencia de la Ley 7555 sobre Patrimonio Histórico Arquitectónico y su Reglamento, que sí establecen una corresponsabilidad. Estas tres municipalidad decidieron hacer reglamentos mas específicos que otras municipalidades, que aprobaron y publicaron el “Reglamento General para Licencias Municipales en Telecomunicaciones” que se trabajó con la Federación Metropolitana de Municipalidades.

En el caso particular de la Municipalidad de Curridabat, el “Reglamento general para la adaptación y armonización territorial del sistema de estructuras soportantes y continentes de radiobases de telecomunicaciones celulares”, regula el tipo de infraestructura de telecomunicaciones en el espacio público municipal, estableciendo parámetros técnicos específicos, e inicialmente impidiendo su ubicación en espacios privados [30]. El aspecto más importante es, que a pesar de las múltiples demandas no renunció a su deber de velar por los intereses colectivos locales, “en respeto y armonía a la sostenibilidad ambiental y urbanística, tomando en cuenta su impacto visual y medioambiental en el entorno urbano y natural” [31], las instalaciones de telecomunicaciones tienen un impacto visual y medioambiental en el entorno.

Si bien acorde a la Resolución del Tribunal Contenciosa Administrativo Sección VI [32] la Municipalidad se vio obligada a modificar algunos de los artículos del reglamento anteriormente citado, el espíritu del reglamento se mantuvo en el sentido que la Municipalidad siguió incidiendo en el tipo de impacto visual que representan la infraestructura de telecomunicaciones en el paisaje y entorno urbano.

En el caso de la Municipalidad de Montes de Oca, el “Reglamento de licencias municipales para infraestructura de telefonía celular en Montes De Oca” [33], establecía restricciones particulares en cuanto a zonificación, áreas mínimas y retiros, por lo que fue impugnado [34], al considerarlas arbitrarias, el argumento principal fue la falta de fundamentación técnica. Como consecuencia el Tribunal Contenciosa Administrativo Sección IX, ordenó anular los artículos en cuestión y emitir un nuevo reglamento que se ajustara al ordenamiento jurídico costarricense [34]. Finalmente, la Municipalidad emitió de nuevo el Reglamento en cuestión en el 2018 [35].

En el caso de la Municipalidad de Santo Domingo de Heredia, el “Reglamento de otorgamiento de licencias Municipales para infraestructura de telecomunicaciones en el cantón de Santo Domingo” [36], presenta artículos que carecen de fundamentación técnica y que fueron declarados nulos, consecuentemente se obliga a la Municipalidad a emitir nuevo reglamento [37], el cual se publica en el 2016.

Ante las impugnaciones de algunos de los artículos del reglamento de Montes de Oca, es rescatable lo dicho por el Tribunal Contenciosa Administrativo Sección VII [37] en el sentido de que no es estrictamente necesario contar con un plan regulador para emitir reglamentos



específicos, siempre y cuando los reglamentos no contravengan lo dictado en el ámbito nacional. Sin embargo, se vuelve a afirmar la necesidad de contar con fundamentación técnica.

Del análisis de la jurisprudencia de estos tres casos se extrajeron aspectos relevantes que tienen relación entre las competencias municipales, el control de desarrollo urbano y eventualmente los centros históricos como parte del patrimonio histórico arquitectónico.

En este mismo sentido, la Sala [38] ha sido más específica, al referir que cualquier regulación o reglamento que emitan las corporaciones municipales para fines de ordenamiento urbano debe subordinarse a lo dispuesto a nivel nacional, para no incurrir en ilegalidades. El Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI [39], reafirma lo dicho por la Sala, al referir que cuando una municipalidad ejerza la potestad reglamentaria en materia urbana, debe estar sustentada en criterios técnicos y jurídicos que justifiquen la adopción de la norma. El Tribunal Contencioso Administrativo Sección IX [34], aclara que la fundamentación técnico-científica debe basarse en estudios, valoraciones, criterios y análisis realizados por un experto en la materia, quien debe emitirlos formalmente haciéndose responsable de lo vertido en ellos. Y siempre cuidar que “la disposición reglamentaria no puede ir más allá ni contravenir lo que dispone la Ley que regula la materia de reglamentación y competencia” [34]. Así mismo la Sala Primera de la Corte, reconoce que las disposiciones municipales para el control del desarrollo urbano responden a la “idiosincrasia local, el modelo de cantón, de ciudad y de distrito que, en común acuerdo, los munícipes quieren implementar; voluntad que, desde luego, requiere contar con el respaldo técnico propio de las normas urbanístico-ambientales” [40].

## Conclusiones y discusión

El tema de la propiedad privada ha sido punto de discusión desde el planteamiento mismo de la Ley 7555. En el expediente de aprobación de esta ley en la Asamblea Legislativa, se expresa la preocupación por declarar conjuntos con valor patrimonial, ya que se consideraba que la sola declaratoria de un inmueble ya correspondía a “limitaciones a la libertad o a la propiedad privada...” [41, p. 870] No obstante, las resoluciones de la Sala Constitucional consultadas demuestran la concepción dinámica del derecho a la propiedad en pro del interés social se limita mediante planes reguladores. La propiedad privada no es ilimitada, está supeditada al bien común.

La protección de los bienes patrimoniales tiene varias aristas. Una es la mencionada en las líneas anteriores sobre la supeditación de la propiedad privada al bien común, lo que lleva a otra arista: el interés social del patrimonio en relación con la identidad local y nacional, aspecto que también es señalado por la Sala Constitucional. La protección de conjuntos con valor patrimonial implica limitaciones lícitas sobre la propiedad privada y los intereses económicos de sus propietarios, sin embargo, también implica fortalecimiento de la identidad y dependiendo de su gestión, desarrollo social, económico y cultural para toda la comunidad. Para que los instrumentos normativos tengan fundamentación técnico-científica es necesario la coordinación de las instituciones implicadas y la participación de la academia y las asociaciones culturales del cantón o distrito de manera que tengan el alcance esperado y permitan una gestión adecuada.

En los centros históricos están representados tanto intereses locales como intereses nacionales, cada institución tiene su ámbito de aplicación y funcionan de manera inclusiva. En temas patrimoniales necesariamente tendrá que haber una aprobación por parte del CICPC, y en temas de uso de suelo, construcción, funcionamiento de establecimientos con atención al público debe necesariamente existir autorización municipal. Ambas instituciones están facultadas para establecer convenios e instrumentos procedimentales. Las municipalidades pueden establecer todos aquellos instrumentos normativos o reglamentos que consideren

necesarios para ordenar su territorio y planificar su desarrollo urbano, idealmente debe hacerse desde un plan regulador, pero de no contar con uno, su potestad no queda limitada. El CICPC y las universidades son quienes mejor pueden dar la fundamentación técnica necesaria para los instrumentos normativos municipales. La unificación de la tramitología y el trabajo conjunto es fundamental para dar sostenibilidad en el tiempo a la gestión del patrimonio dentro de un conjunto o centro histórico. Los convenios de cooperación técnica y legal entre el CICPC y las municipalidades son deseables, necesarios y legítimos, para cumplir con los principios constitucionales de eficacia, eficiencia, simplicidad y celeridad de la organización y función administrativa. Un ejemplo allende las fronteras de Costa Rica de este tipo de estrategias, se encuentra en el convenio suscrito entre el Ministerio de Cultura y Deportes de Guatemala y la Municipalidad de Ciudad de Guatemala en el año 2004 [42]. El objetivo de este convenio es unificar los procedimientos para los trámites de licencia de construcción o cambio de uso en el Centro Histórico y los conjuntos históricos de Ciudad de Guatemala. Enfatiza el documento en que se trata de unificar: criterios para la protección de los conjuntos históricos, los trámites para obtención de licencias de construcción y la aprobación de procedimientos y formularios de apoyo técnico y legal.

El otro aspecto que forma parte de las recomendaciones de este análisis es la necesidad de contar con instrumentos técnico-jurídicos municipales, específicamente reglamentos. Como lo demuestra la jurisprudencia revisada, existen precedentes en municipalidades costarricenses que han desarrollado sus propios reglamentos para la construcción de infraestructura de telecomunicaciones. Como se explicó, se trata de casos en los que se regula un interés local que debe contar con uso de suelo y licencia de construcción que otorga el municipio, pero que a la vez al tratarse de telecomunicaciones, tiene un interés nacional. Una situación similar sucede con el patrimonio, a partir de este análisis se propone que existan regulaciones municipales para su protección, en convenio con el Ministerio de Cultura y Juventud a través del CICPC, lo que permitiría una descentralización en los trámites. No obstante, esta reglamentación debe considerar el interés local del patrimonio y el interés nacional que por sí mismo tiene el patrimonio arquitectónico y urbano, en tanto las limitaciones que se impongan tienen afectación en intereses particulares-individuales-locales y colectivos-sociales-nacionales, en el entendido que la afectación puede ser tanto positiva como negativa.

Un aspecto importante para la ejecución de las acciones recomendadas es el desarrollo de procesos participativos, inicialmente con procesos de concientización entre los diversos actores, luego procesos de socialización, negociación y difusión. Estos actores incluyen tanto a los técnicos de las instituciones involucradas, por ejemplo, municipalidad y CICPC, como actores de la comunidad del municipio en particular, que incluye tanto a los grupos que tienen intereses en los aspectos propiamente culturales, como los que no los tienen porque consideran que sus intereses económicos, comerciales e inmobiliarios serán afectados. El proceso participativo, además de asegurar la inclusión de los distintos actores sociales, ayuda a generar sentido de apropiación y hace sostenible en el tiempo el proyecto de centro histórico, de forma que se comprenda los beneficios que puede proporcionar a la colectividad y a los individuos en particular.

## Referencias

- [1] Costa Rica, "Ley N° 7555 de Patrimonio Histórico Arquitectónico," 1995. [http://icomoscr.org/content/index.php?option=com\\_content&view=article&id=60&Itemid=69](http://icomoscr.org/content/index.php?option=com_content&view=article&id=60&Itemid=69).
- [2] D. Chang Albizurez and R. E. Malavassi Aguilar, "Entrevista al M.Sc. Claudio Vargas." San José, Costa Rica, 2020.
- [3] Costa Rica, *Ley de Planificación Urbana N° 4240*. 1968.
- [4] Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, "Planificación, crecimiento y ordenamiento del territorio," 2019. .

- [5] M. Galindo Soza, "La Pirámide de Kelsen o jerarquía normativa en la nueva CPE y el nuevo derecho autonómico," *Rev. Jurídica Derecho*, vol. 7, no. 9, pp. 126–148, 2018.
- [6] Costa Rica, *Constitución Política de la República de Costa Rica*. 1949.
- [7] M. Muñoz Muñoz, "La organización de la tutela del patrimonio histórico arquitectónico en Costa Rica: un estudio comparado con el derecho francés," Programa de Estudios de Posgrado en Derecho, Universidad de Costa Rica, 2011.
- [8] Costa Rica, *Código Municipal Ley 7794*. San José, 1998.
- [9] Costa Rica, "Reglamento para la Ley N° 7555 de Patrimonio Histórico Arquitectónico.," 2007. <http://www.icomoscra.org/content/index.php/ley-7555-reglamento>.
- [10] Ministerio de Cultura y Juventud, "Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural," 2020. .
- [11] "Normas de Quito." Ecuador, 1967.
- [12] M. Muñoz Muñoz, "Prevalencia del patrimonio histórico arquitectónico sobre el criterio urbanístico," Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 2010.
- [13] F. Arias Odón, *El Proyecto de la Investigación : Introducción a la Metodología Científica*. Caracas, Venezuela: Editorial Episteme, 2006.
- [14] M. F. Ortega Carbajal, J. S. Hernández Mosqueda, and S. Tobón Tobón, "Análisis documental de la gestión del conocimiento mediante la cartografía conceptual," *Ra Ximhai*, vol. 11, no. 4, pp. 141–060, 2015.
- [15] Sala Constitucional, *Resolución N° 5097-1993*. Costa Rica, 1993.
- [16] C. Vargas, *El patrimonio histórico arquitectónico en Costa Rica y su tutela jurídica*. San José, Costa Rica: Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, 2005.
- [17] Sala Constitucional, *Resolución N° 3656-2003*. Costa Rica, 2003.
- [18] Sala Constitucional, *Resolución N° 4205-1996*. Costa Rica, 1996.
- [19] Sala Constitucional, *Resolución N° 05593-2006*. Costa Rica, 2006.
- [20] Sala Constitucional, *Resolución N° 1810-2000*. Costa Rica, 2000.
- [21] Sala Constitucional, *Resolución N° 5305-1993*. Costa Rica, 1993.
- [22] Sala Constitucional, *Resolución N° 6706-1993*. Costa Rica, 1993.
- [23] Sala Constitucional, *Resolución N° 3494-1994*. Costa Rica, 1994.
- [24] Sala Constitucional, *Resolución N° 5445-1999*. Costa Rica, 1999.
- [25] Sala Constitucional, *Resolución N° 05737-2001*. Costa Rica, 2001.
- [26] Sala Constitucional, *Sentencia N° 55445-199*. Costa Rica, 1999.
- [27] Sala Constitucional, *Resolución N° 4657-1996*. Costa Rica, 1996.
- [28] Costa Rica, *Ley General de Telecomunicaciones N° 8642*. Costa Rica, 2008.
- [29] Costa Rica, *Reglamento a la Ley General de Telecomunicaciones*. Costa Rica: MINAE, 2008.
- [30] Municipalidad de Curridabat, "Reglamento general para la adaptación y armonización territorial del sistema de estructuras soportantes y continentes de radiobases de telecomunicaciones." p. 16, 2011, [Online]. Available: [http://www.municipalcr.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5553:reglamentos-municipalidad-curridabat&catid=1956:a011-reglamentos](http://www.municipalcr.com/index.php?option=com_content&view=article&id=5553:reglamentos-municipalidad-curridabat&catid=1956:a011-reglamentos).
- [31] Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, *Resolución N° 00077 - 2017*. Costa Rica, 2017, p. 15.
- [32] Tribunal Contencioso Administrativo Sección IV, "Resolución N° 00080 - 2013," 2013. [Online]. Available: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-570494>.
- [33] Municipalidad de Montes de Oca, *Reglamento de licencias municipales para infraestructura de telefonía celular en Montes De Oca*. Costa Rica, 2012, p. 18.
- [34] Tribunal Contencioso Administrativo Sección IX, *Resolución N° 00434 - 2013*. Costa Rica, 2013, p. 18.
- [35] Municipalidad de Montes de Oca, "Reglamento de licencias municipales para infraestructura de telefonía celular en Montes De Oca." Costa Rica, p. 10, 2018.
- [36] Municipalidad de Santo Domingo, *Reglamento de otorgamiento de licencias Municipales para infraestructura de telecomunicaciones en el cantón de Santo Domingo*. Costa Rica, 2013.

- [37] Tribunal Contencioso Administrativo Sección VII, “Resolución N° 00105 - 2014,” 2014. [Online]. Available: <https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0034-620616>.
- [38] Sala Constitucional, *Resolución N° 15763-2011*. Costa Rica, 2011.
- [39] Tribunal Contencioso Administrativo Sección VI, “Resolución N° 00080 - 2013,” 2013.
- [40] Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, *Resolución N° 00489 – 2015*. Costa Rica, 2015, p. 8.
- [41] Asamblea Legislativa de Costa Rica, *Expediente n° 10507 Patrimonio histórico-arquitectónico de Costa Rica*. San José, Costa Rica, 1987.
- [42] Municipalidad de Guatemala and Ministerio de Cultura y Deportes, *Convenio marco de cooperación técnica y administrativa entre el Ministerio de Cultura y Deportes y la Municipalidad de Guatemala*. Guatemala, 2004.