

**PATRIMONIO HISTÓRICO ARQUITECTÓNICO:
ELEMENTOS *IUSAMBIENTALES* E *IUSMUNICIPALES***

Prof. Frank Álvarez Hernández^(*)
Universidad de Costa Rica

(Recibido 12/05/10; aceptado 10/11/10)

(*) Docente en Régimen Académico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica.

RESUMEN

La doctrina y jurisprudencia constitucional costarricense conceptúan el patrimonio histórico arquitectónico como parte del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. La idea de la protección de las bellezas escénicas abarca, por ende, las bellezas naturales (“lo verde”) y las urbanas (“lo gris”), por lo que los principios iusambientales son aplicables a la declaratoria y control del patrimonio histórico arquitectónico. La Ley 7555 establece una competencia a la Administración Central para tales declaratoria y fiscalización, sin embargo, las regulaciones de otras leyes posibilitan la tesis de que la Administración local –Municipalidades– realicen tales actividades, ampliando así el reconocimiento de una autonomía municipal en el ámbito del ordenamiento inmobiliario.

Palabras clave: Derecho Ambiental, Derecho Municipal, principios ambientales, autonomía municipal, bellezas escénicas, patrimonio histórico arquitectónico.

ABSTRACT

The Costa Rican constitutional doctrine and jurisprudence conceptualize architectural heritage as part of the fundamental right to a healthy and ecologically balanced environment. Based on the idea of protecting the scenic beauty covers, and consequently, the natural beauty (“the green”) and urban beauty (“the gray”), the environmental principles apply to the declaration and control of architectural heritage. Act 7555 provides the competence of the Central Administration for such declaration and control; however, the regulations of other laws allow the argument that local government –municipalities– can perform such activities, thus expanding the recognition of municipal autonomy in the field the real estate system.

Key words: Environmental Law, Municipal Law, environmental principles, municipal autonomy, scenic beauties, historic architectural heritage.

SUMARIO

1. Del perfil normativo: la Constitución Política, la Ley 7555 y el Reglamento 32749.
2. De los elementos iusambientales. De la integración del patrimonio histórico arquitectónico al contenido del ambiente sano y ecológicamente equilibrado. De los principios iusambientales y su relación con el régimen de patrimonio histórico arquitectónico.
3. De los elementos iusmunicipales. De la relación competencial municipal y el régimen del patrimonio histórico arquitectónico.
4. Notas conclusivas.
5. Bibliografía.

1.- DEL PERFIL NORMATIVO: LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, LA LEY 7555 Y EL REGLAMENTO 32749

El fundamento normativo constitucional para la protección del patrimonio histórico arquitectónico se encuentra en el artículo 89 de la Constitución Política.⁽¹⁾ Aquél se lee: “Entre los fines culturales de la República están: proteger las bellezas naturales, conservar y desarrollar el patrimonio histórico y artístico de la Nación, y apoyar la iniciativa privada para el progreso científico y artístico”. Posteriormente con la reforma al numeral 50 iusidem, se aumenta el fundamento normativo al indicarse: “El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimado para denunciar los actos que infrinjan ese derecho para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La Ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes”.⁽²⁾

A los efectos de numeral 89 constitucional, se emite la Ley 5397 de 08 de noviembre de 1973 (en adelante “Ley 5397”).⁽³⁾ Posteriormente, sobre la base del 89 y del 50 (reformado), se dicta la Ley 7555 de 04 de octubre de 1995 (en adelante “Ley 7555”)⁽⁴⁾ y su Reglamento (en adelante “Reglamento 32749”).⁽⁵⁾ La Ley 7555 tiene por objetivos “...la conservación, la protección y la preservación del patrimonio histórico-arquitectónico de Costa Rica”, es decir, lo mismo indicado en el numeral

(1) Ver las actas de la Asamblea Constituyente números 156°, tomo III, pp. 349-350; 174°, tomo III, pp. 539-540; y 180°, tomo III, p. 613. Ningún texto normativo constitucional anterior de la República tiene un contenido como el de este numeral 89 iusidem.

(2) Así reformado por Ley 7412 de 03 de junio de 1994.

(3) “Ley de Preservación del Patrimonio Histórico, Cultural y Artístico de la Nación”, publicada en el Diario Oficial La Gaceta 216 de 16 de noviembre de 1973. Su redactor es Don Alberto Cañas Escalante, entonces Ministro de Cultura, Juventud y Deportes de la administración del Presidente Don José Figueres Ferrer.

(4) “Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico de Costa Rica”, publicada en el Diario Oficial La Gaceta 199 de 20 de octubre de 1995. Esta Ley se tramita mediante el expediente legislativo 10507; el primer debate se realiza en la sesión 70 de 19 de septiembre de 1995 y el segundo en

89 constitucional. Aunado a ello, para el dictado del Reglamento 32749, se considera: “I. Que es obligación del Estado propiciar la conservación del patrimonio histórico del país, como testimonio de la identidad cultural de los pueblos. II. Que el patrimonio histórico-arquitectónico constituye uno de los cimientos de la sociedad actual, sobre el que descansan además de la historia, las diferentes técnicas constructivas utilizadas por generaciones pasadas en el desarrollo urbano del país...”; y se regula en su artículo 1: “El presente reglamento tiene por objeto reglamentar las disposiciones de la Ley N° 7555, Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica, cuyo objetivo primordial es la conservación, protección y preservación de los bienes inmuebles que posean un valor de naturaleza histórica y arquitectónica”.

A partir de estos cuerpos normativos –constitucional y legal– se fundamenta la conservación de aquellos bienes declarados patrimonio histórico arquitectónico. En primer término, conviene notar que desde un punto de vista subjetivo, se identifican varios elementos: Ministerio de Cultura y Juventud⁽⁶⁾ (por medio de Comisión Nacional de

sesión 74 de 26 de septiembre de 1995; en ambos debates la aprobación se da con unanimidad, por lo que desde el punto de vista formal se cumple con lo dispuesto en el artículo 45 de la Constitución Política, respecto de la exigencia de una votación de al menos dos tercios del número total de diputados de la Asamblea Legislativa para aquellas leyes que imponen restricciones por “interés social” al derecho de propiedad privada.

- (5) “Reglamento a la Ley N° 7555 del 4 de octubre de 1995, Ley de Patrimonio Histórico-Arquitectónico de Costa Rica”, dictado mediante el Decreto 32749 de 14 de marzo de 2005, publicado en el Diario Oficial La Gaceta 219 de 14 de noviembre de 2005. Este reglamento es reformado por el Decreto 33596-C de 20 de febrero de 2007, publicado en el Diario Oficial La Gaceta 48 de 08 de marzo de 2007.
- (6) El artículo 5° del Reglamento 32749 se lee: “El Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes es la máxima autoridad en materia de patrimonio histórico arquitectónico. Tiene el deber de asesorar adecuadamente a los propietarios, poseedores o titulares de derechos reales públicos o privados sobre bienes patrimoniales, en la aplicación efectiva de la Ley de Patrimonio Histórico Arquitectónico, N° 7555. El Ministerio contará con los siguientes órganos auxiliares para facilitar su desempeño en la materia: a. Comisión Nacional de Patrimonio Histórico Arquitectónico: órgano asesor del Ministerio en materia de patrimonio histórico

Patrimonio Histórico Arquitectónico⁽⁷⁾ y el Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural),⁽⁸⁾ Municipalidad,⁽⁹⁾ Asamblea Legislativa,⁽¹⁰⁾ titulares del derecho de propiedad, terceros titulares de

arquitectónico. b. Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural: órgano ejecutivo del Ministerio que tendrá a cargo las funciones señaladas por la ley y este Reglamento. Las decisiones del Centro son apelables por los interesados ante el Despacho Ministerial, en calidad de superior jerárquico, quien podrá separarse del criterio del Centro cuando así lo considere pertinente, siempre y cuando su criterio se encuentre debida y expresamente fundamentado”.

- (7) El artículo 5° de la Ley 7555 se lee en lo conducente: “Créase la Comisión nacional de patrimonio histórico-arquitectónico que asesorará al Ministerio en el cumplimiento de esta Ley. Estará integrada de la siguiente manera: a) El Ministro de Cultura y Juventud o su representante, quien la preside. b) El funcionario de más alto rango en el Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural. c) Un representante del Colegio de Arquitectos, nombrado por su Junta Directiva. d) El Presidente de la Academia de Geografía e Historia. e) El Presidente de la Asociación Costarricense del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios. f) Un representante de la Procuraduría General de la República, con voz pero sin voto. g) Un representante de la Defensoría de los Habitante, con voz pero sin voto. La obligación de los dos últimos será velar por los intereses de los particulares afectados por la aplicación de la presente ley...”. En igual sentido se observan los artículos 5 y 8 a 20 del Reglamento 32749.
- (8) El artículo 6° del Reglamento 32749 regula las funciones del Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural.
- (9) A la Municipalidad se le reconoce a. una potestad expropiatoria (párrafo 2° del artículo 9 de la Ley 7555 y 58 del Reglamento 32749), b) una obligación de protección de los bienes sujetos al procedimiento declaratorio o ya declarados (párrafos 3° y 4° del artículo 9 de la Ley 7555 y párrafos 1° y 3° del artículo 26 del Reglamento 32749), y c) participar como posible interesado en el procedimiento de declaratoria (párrafo 2° del artículo 7 de la Ley 7555 y artículo 26 del Reglamento 32749).
- (10) El párrafo 6 del artículo 7° de la Ley 7555 indica: “Si se trata de un centro, conjunto o sitio, una vez cumplidos los trámites anteriores, el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes hará la declaratoria si lo considera oportuno y cuando proceda remitirá el expediente a la Asamblea Legislativa para su ratificación”; y el numeral 10 iusidem

derechos que gravan el derecho de propiedad⁽¹¹⁾ (verbigracia, usufructuarios, acreedores hipotecarios o prendarios, poseedores de cédulas hipotecarias, arrendatarios, entre otros) y terceros interesados.⁽¹²⁾

Desde un punto de vista objetivo debe notarse que los bienes integrantes del patrimonio histórico arquitectónico pueden ser tanto bienes demaniales como bienes cuyo titular es un particular. Así se señala en el artículo 22 del Reglamento 32749: “Según lo establece el

señala: “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.”. Esta última norma debe concordarse con la 11 usidem: “El régimen de protección de los inmuebles de interés histórico-arquitectónico prevalecerá sobre los planes y las normas urbanísticas que, previa o eventualmente, le fueren aplicables.”

- (11) El párrafo 2° del artículo 7 de la Ley 7555 señala: “El propietario y los titulares de derecho reales sobre el inmueble serán notificados de la apertura del expediente para que se apersonen, expongan los que les interese y ofrezcan la prueba del caso, dentro del plazo que se le fije. Igual notificación se hará a la municipalidad en cuya jurisdicción esté localizado el inmueble.”. En tal sentido el párrafo 1° del artículo 26 del Reglamento 32749 indica: “Constituido el órgano director, éste emitirá una resolución de apertura del procedimiento que deberá ser notificada al propietario y titulares de derechos reales sobre el inmueble, así como a la Municipalidad en cuya competencia territorial se encuentra localizado el inmueble, con la finalidad de que si así lo desean se presenten a la comparecencia oral y privada que el mismo órgano director les fijará a efecto que manifiesten lo de su interés. En la misma resolución, además, se les informará sobre el objeto del procedimiento y su fundamento técnico y de derecho, acompañando copia del informe técnico respectivo y el auto de nombramiento del órgano director”.
- (12) Esta condición de “tercero interesado” se deriva del artículo 4° de la Ley 7555: “*Todo habitante de la República* y ente público está legitimado para exigir el cumplimiento de esta ley. El Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes será parte obligada en todo proceso judicial o administrativo, originado en su aplicación.”; y del artículo 4° del Reglamento 32749: “Toda actividad relacionada con la investigación, conservación, protección, restauración, rehabilitación, mantenimiento, divulgación y educación en favor del patrimonio histórico-arquitectónico del país es de interés público, por tal motivo *todo ciudadano* y autoridad pública, se encuentran en el deber ineludible de respetar los alcances de

artículo 6° de la Ley, las categorías bajo las cuales pueden ser declarados como patrimonio histórico y arquitectónico, los *inmuebles de propiedad pública o privada* son las siguientes: edificación, monumento, sitio, conjunto y centro histórico.” (destacado propio).⁽¹³⁾

La “edificación patrimonial” se define en el numeral 2.18 del Reglamento 32749 como todo bien inmueble que forma parte del patrimonio histórico-arquitectónico nacional, y puede incluir una parte o la totalidad del terreno en donde se ubica cada uno.

El “monumento” se define en los artículos 6 de la Ley 7555 y 2.19 del Reglamento 32749 como obra arquitectónica, de ingeniería, escultura o pintura monumentales; elementos o estructuras de carácter arqueológico; cavernas con valor significativo desde el punto de vista histórico, artístico o científico; y las grandes obras y creaciones modestas que hayan adquirido una significación cultural importante.

El “sitio” se determina en las normas 6 de la Ley 7555 y 2.20 del Reglamento 32749 como el lugar en el cual existen obras del hombre y la naturaleza, así como el área incluidos los lugares arqueológicos de valor significativo para la evolución o el progreso de un pueblo, desde el punto de vista histórico, estético, etnológico, antropológico o ambiental.

El “conjunto” se identifica en los numerales 6 de la Ley 7555 y 2.21 del Reglamento 32749 como el grupo de edificaciones aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje sean de valor excepcional, desde el punto de vista histórico, artístico o científico.

El “centro histórico” se define en los artículo 6 de la Ley 7555 y 2.22 del Reglamento 32749 como los asentamientos de carácter irrepitible, en los que van marcando su huella los distintos momentos

la Ley y el presente Reglamento, así como de exigir su cumplimiento.” (subrayados propios).

- (13) El párrafo 1° del artículo 6 de la Ley 7555 indica en lo conducente: “Los bienes inmuebles que integren el patrimonio histórico-arquitectónico, serán clasificados en la declaratoria que haga el Ministerio para incorporarlos a él, como edificación, monumento, centro, conjunto o sitio, según el caso...”.

de la vida de un pueblo, que forman la base en donde se asientan las señas de identidad y su memoria social, y comprende 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.

Los criterios técnicos para la determinación del valor histórico arquitectónico de un bien se enuncian en una lista *numerus apertus* en el artículo 3 del Reglamento 32749.

Estos son:

- 1) Antigüedad: Inmueble construido en tiempos pasados en el que se pueden identificar su sistema constructivo, su estructura espacial, los materiales empleados y su estilo o lenguaje.
- 2) Autenticidad: Cuando existe un alto grado de correspondencia entre la obra en su estado actual, su tejido histórico y su valor cultural.
- 3) Representatividad: Cuando un inmueble refleja o corresponde con las características o valores de un período, movimiento o estilo arquitectónico.
- 4) Valor arquitectónico: Cuando un inmueble manifiesta claramente el carácter y la correspondencia entre forma y función con los que fue concebido, y teniendo en cuenta que el repertorio formal, espacial, material y técnico constructivo no haya sido alterado hasta el punto de desvirtuar su significado y lectura original.
- 5) Valor artístico: Es la calidad y características de ejecución con las que se ha edificado una obra de construcción. Se consideran aspectos de forma, espacio, escala, proporción, textura, color, integración al paisaje, vinculados al inmueble y su utilización.
- 6) Valor científico: Inmueble que constituye una fuente de información de importancia técnica, material, histórica o cultural.
- 7) Valor contextual: Valor que adquiere un inmueble en cuanto componente de un conjunto con características particulares.

- 8) Valor cultural: Conjunto de cualidades estéticas, históricas, científicas o sociales atribuidas a un bien inmueble y por las cuales es merecedor de conservársele.
- 9) Valor documental o testimonial: Características de una edificación de mostrar, probar o evidenciar realidades sociales, culturales, económicas, tecnológicas, artísticas de monumentos históricos pasados.
- 10) Valor excepcional: Se refiere a los valores y características históricas, arquitectónicas, artísticas y/o científicas, que otorgan un carácter de unicidad y califican como exponentes excepcionales a los inmuebles, sitios o conjuntos de edificaciones que los contienen.
- 11) Valor histórico: Valor que adquiere un inmueble o conjunto constructivo por haber sido escenario o parte de acontecimientos o procesos históricos relevantes para la comunidad.
- 12) Valor significativo: Se refiere a las características particulares que desde el punto de vista estético, etnológico, antropológico, científico, artístico, ambiental, arquitectónico o histórico puede tener un inmueble o sitio.
- 13) Valor simbólico: Es la cualidad de un inmueble de representar conceptos, creencias y valores socialmente aceptados en una comunidad.
- 14) Valor urbanístico: Valor o contenido en el marco físico o trama urbana y sus componentes (amueblado urbano, arborización, calles, aceras, edificaciones entre otras).

2.- DE LOS ELEMENTOS IUSAMBIENTALES. DE LA INTEGRACIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ARQUITECTÓNICO AL CONTENIDO DEL AMBIENTE SANO Y ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO. DE LOS PRINCIPIOS IUSAMBIENTALES Y SU RELACIÓN CON EL RÉGIMEN DE PATRIMONIO HISTÓRICO ARQUITECTÓNICO

El derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado se establece a nivel de la normativa constitucional en forma expresa en el

numeral 50. Es a partir de ese momento que se le reconoce en forma explícita como un derecho fundamental, pues antes de la reforma constitucional se le admite en forma derivada del derecho a la salud, éste derivado a su vez del derecho a la vida.

La construcción del contenido del “derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado” lo realiza en parte la doctrina nacional⁽¹⁴⁾ y la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (en adelante “Sala”). La construcción jurisprudencial constitucional lleva a la consideración de elementos que implican una transversalidad de la fenomenología ambiental.

Así, respecto del contenido de la norma 50 constitucional la Sala señala: “Esta última norma da directrices para que las autoridades públicas impulsen la protección del medio ambiente, entendido esto de una manera integral, sea, no entendido en su sentido tradicional que se ha limitado al ámbito del recurso natural, lo que comúnmente se conoce como “lo verde”, en tanto se ha entendido que comprende los recursos naturales (bosques, agua, aire, minerales, flora y fauna, etc.), *sino también en lo relativo al entorno en que se vive, que comprende, no sólo a las bellezas escénicas de la naturaleza, como el paisaje, sino también todo lo relativo a las ciudades y conglomerados urbanos y rurales, es decir, al concepto de lo urbano*. Bien puede afirmarse que se trata de dos aspectos complementarios de una realidad, como las dos caras de una misma moneda: *el ambiente natural y el ambiente urbano*. Es así como se pretende un ambiente más humano, es decir, un ambiente que no sólo sea sano y ecológicamente equilibrado, sino también como un referente simbólico y dador de identidad nacional, regional o local. Así, el derecho fundamental a tener un ambiente sano y ecológicamente equilibrado –desarrollado ampliamente por la jurisprudencia constitucional– comprenderá, tanto sus partes naturales, como sus partes artificiales, entendiéndose por tales, el hábitat humano, lo construido por el hombre, sea, lo urbano, de manera que se mantengan libres de toda contaminación, tanto por los efectos y repercusiones que puede tener en la salud de las personas y demás seres vivientes, como por el valor intrínseco del ambiente. Por elemento contaminante se debe entender “[...] todo elemento, compuesto o sustancia, su asociación o composición, derivado químico o biológico, así como cualquier tipo de

(14) En especial autores como D. Rafael González Ballar, D. Jorge Cabrera, D. Enrique Ulate, Dñ. Ruth Alpizar, D. Carlos Picado, D. Mario Peña.

energía, radiación, vibración o ruido que, incorporados en cierta cantidad al ambiente por un lapso más o menos prolongado, puedan afectar negativamente o ser dañinos a la vida, la salud o al bienestar del hombre o de la flora y fauna, o causar un deterioro en la calidad del aire, agua, suelo, “bellezas naturales” o recursos en general, que hacen en síntesis, la calidad de vida “(sentencia número 3705-93, de las quince horas del treinta de julio de mil novecientos noventa y tres). Es así, como la protección del patrimonio cultural, y en específico, el histórico-arquitectónico, se constituye en un precepto necesario cuando se pretende una mejor calidad de vida –elemento determinante en la concepción del medio ambiente–, y su tutela efectiva; de donde, su regulación se circunscribe dentro del Derecho Ambiental. **XVIII.**- Es a partir de los artículos 50 y 89 constitucionales que se genera una obligación para el Estado de proteger el entorno en el que se desarrolla la vida de la población de la nación, y que abarca estos dos ámbitos: lo natural y lo urbano; de manera que la tutela del patrimonio cultural, y más específico, del patrimonio histórico-arquitectónico, se ubica dentro de las regulaciones de orden urbanístico. Es en atención a las anteriores consideraciones que bien puede afirmarse que la conservación del patrimonio cultural contribuye a mantener el equilibrio ambiental necesario en el desarrollo urbano, al requerir, para su efectiva tutela, el respeto de la escala, la estructura y el dimensionamiento urbanos, regula la capacidad de cargas físicas, cuestiona las funciones y servicios urbanos, lo cual da como resultado, una mejor calidad ambiental; además de que contribuye a mantener la imagen propia o concurrencia perceptiva de la ciudad, lo que le da identidad o cohesión formal”.⁽¹⁵⁾

El patrimonio histórico arqueológico es parte del derecho a disfrutar de bellezas escénicas que conforman el ambiente. En tal sentido se debe aprehender el concepto de “entorno” desarrollado por la Sala Constitucional: “A este aspecto, resultan también de significación los elementos que pueden considerarse consustanciales a los edificios, y forman parte de los mismos o de su adorno, y que en caso de ser separados, constituyan un todo perfecto de fácil aplicación a otras construcciones o a usos diferentes del original, aunque su separación no perjudique visiblemente el mérito histórico-artístico del inmueble al que están adheridos. Asimismo, la protección –en la mayoría de las legislaciones– se extiende al *entorno*, último logro necesario en la

(15) SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Voto 3656 de 14:43 horas de 07 de mayo de 2003, en acción de inconstitucionalidad de Cobre y Acero S.A. contra la Ley 7555.

evolución normativa de este sector, el cual se define como el espacio que sin ser portador de un valor cultural en sí mismo, ejerce una influencia directa sobre la conservación y disfrute de las áreas que sí lo poseen; es decir, del monumento se pasa al conjunto, y de ahí al entorno, que consiste en un espacio más amplio en el que se insertan. Es un espacio de prevención o reserva, en orden a la defensa y conservación del ambiente propio de los monumentos y de los conjuntos históricos, y que en la legislación francesa se ha denominado como “ambiente del monumento”. Así, la protección legal y la acción administrativa que sobre estas áreas se despliega, se fundamenta en la adecuada conservación de los espacios culturales a los que sirve. *La importancia del valor cultural del entorno es tal, que su no protección quiebra el valor cultural del monumento.* Es por ello, es que resultan, no sólo válidas y legítimas, sino sobre todo *necesarias*, las ordenaciones urbanísticas que se dicten para resguardar el bien cultural, como lo son las relativas a la unificación de los colores de las fachadas, del estilo arquitectónico que se pueda usar, de la altura de las construcciones, y otras; y que son competencia, de las municipalidades –competencia urbana exclusiva–, a partir de la jurisprudencia constitucional (en este sentido, entre otras ver sentencias números 2153-93; de las nueve horas veintiún minutos del veintiuno de mayo de mil novecientos noventa y tres; 5305-93, de las diez horas, seis minutos del veintidós de octubre de mil novecientos noventa y tres; 6706-93, de las quince horas veintiún minutos del veintiuno de diciembre de mil novecientos noventa y tres; 3494-94, del doce de julio de mil novecientos noventa y cuatro; 4205-96, supra citada y la número 5445-99, de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve), las cuales deben actuar en forma coordinada con el Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes en esta materia. Es así como las técnicas al servicio de la ordenación del territorio y planeamiento urbanístico tienen el deber de proceder desde su propio ámbito, a la adopción de cuantas medidas fueren necesarias para preservar el espacio en que se ubican los monumentos, sitios, conjuntos o centros históricos”.⁽¹⁶⁾

A partir de una ubicación conceptual del patrimonio histórico arquitectónico como un elemento de la fenomenología ambiental y, por ende, objeto de imputaciones normativas y axiológicas, es que debe leerse el numeral 89 de la Constitución Política en concordancia con el

(16) SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Voto 3656 de 14:43 horas de 07 de mayo de 2003, en acción de inconstitucionalidad de Cobre y Acero S.A. contra la Ley 7555.

50 *iusidem*: un derecho-deber de los ciudadanos y un deber de la Administración existen en tratándose del derecho a la protección y conservación del patrimonio de maras.

La Ley 7555 y el Reglamento 32749 tienen su orientación en aquel sentido. Resulta necesario precisar esa base axiológica al confrontarla con el texto positivo, de forma tal que los principios ambientales tengan la correspondencia normativa. Al efecto se desarrolla el análisis a partir de la formulación doctrinal de la profesora Dra. Silvia Fernández Brenes (2007), quien identifica en su tesis doctoral⁽¹⁷⁾ como principios ambientales constitucionales los siguientes:

- a) Los que condicionan la función estatal en la tutela ambiental: i) la tutela del ambiente sano y ecológicamente equilibrado a cargo del Estado como un todo; ii) la obligación de coordinación y cooperación interinstitucional; y iii) la transnacionalización o internacionalización del Derecho Ambiental.
- b) Los relativos a la gestión ambiental pública y privada: i) el uso racional de los recursos; ii) la calidad ambiental; la objetivación de la tutela ambiental; iv) el principio precautorio; v) la participación ciudadana en los asuntos ambientales; vi) la ampliación de la legitimación para reclamar la tutela ambiental.
- c) Los relativos a la responsabilidad patrimonial por daños causados al ambiente: i) “quien contamina, paga”; ii) la restauración del daño causado; iii) la tendencia a la reparación *in natura* como prioridad, y en su defecto, la indemnización pecuniaria; iv) la falta de recursos económicos de las instituciones públicas no es causa de justificación del incumplimiento de la normativa ambiental.
- d) Los relativos a la exigibilidad de la normativa ambiental: i) la vinculatoriedad de las normas ambientales; ii) solo el estado de emergencia declarado exceptúa el cumplimiento de las normas ambientales; iii) la improcedencia del presuntivo positivo en materia ambiental.

(17) FERNÁNDEZ BRENES, Silvia. (2007). “El régimen jurídico de la tutela del derecho a un ambiente sano en los ordenamientos constitucional y administrativo costarricense”. Tesis Doctoral. San José, Universidad Escuela Libre de Derecho.

Respecto de la tutela del ambiente sano y ecológicamente equilibrado a cargo del Estado como un todo, véase como en la primera faceta del dictado de regulaciones que aseguran la conservación y protección del ambiente, la puesta en vigencia de la Ley 7555 hace cumplir con tal principio para la protección y conservación del patrimonio histórico arquitectónico. La restricción impuestas a la actividad de los propietarios y titulares de otros derechos para la realización de obras que afecten el tejido histórico, es un indicativo de tal regulación protectora. La exigencia de permisos previos que tengan fundamento técnico científico es un elemento protector. Asimismo, la potestad expropiatoria otorgada a la Administración central y a las Municipalidades es un instrumento que pretende asegurar la conservación de bienes con valor histórico arquitectónico.

La faceta de la fiscalización tiene cumplimiento en:

- a) Las visitas de inspección que periódicamente habrán de realizar los funcionarios del Ministerio;
- b) El registro especial de los bienes declarados según el artículo 12 de la Ley 7555 y 44 a 46 del Reglamento 32749;
- c) La inscripción de la declaratoria en el Registro Nacional según el numeral 48 del Reglamento 32749.
- d) La verificación parte de la Municipalidad correspondiente de la protección del bien.

La obligación de coordinación y cooperación interinstitucional es un principio que se no se cumple en materia de patrimonio histórico arquitectónico. Nótese que el Ministerio únicamente notifica a la Municipalidad respectiva la apertura del procedimiento y la declaratoria, pero no se regula en la Ley 7555 y en el Reglamento 32749 la coordinación y cooperación interinstitucional; debe entonces aplicarse en forma supletoria la Ley General de la Administración Pública.

La integración de la Comisión Nacional de Patrimonio Histórico Arquitectónico es otra evidencia de la inobservancia de este principio: no existe representación de la Municipalidades en aquélla. La regulación trata de bienes inmuebles y, a pesar de que cada Municipalidad tiene relación directa con tales en razón de la defensa de los intereses locales, no se le da participación. A partir de tal situación no es posible pretender labores de cooperación y coordinación.

Respecto de la objetivación de la tutela ambiental y el principio precautorio, tenemos en primer término una discrecionalidad administrativa basada en criterios científicos y técnicos en la apertura del procedimiento, pues se requiere de un informe histórico-arquitectónico rendido por un profesional en Historia y otro en Arquitectura (artículo 24 del Reglamento 32749), que considere los parámetros del numeral 24bis iusidem. De igual forma, las resoluciones de recomendación (artículo 30 iusidem) y de incorporación (norma 31 iusidem) deben tener fundamento que atienda a los criterios técnico científicos expuestos en el informe histórico-arquitectónico.

En segundo término, la discrecionalidad administrativa basada en criterios científicos y técnicos se observa en la exigencia de un permiso previo para la realización de obras en los bienes declarados, debiendo la Administración resolver tal solicitud en los criterios técnicos del artículo 39 del Reglamento 32749.

La participación ciudadana en los asuntos ambientales se tiene cumplida en términos generales en los artículos 4 de la Ley 7555 y 4 del Reglamento 32749. En específico se cumple en el párrafo 1° del artículo 7 de la Ley 7555 y párrafo 1° del numeral 23 del Reglamento 32749. Sin embargo, solo se da el cumplimiento del principio en el ámbito de la denuncia, no de la toma de decisiones: la sociedad civil no tiene participación de acuerdo a la Ley 7555 y al Reglamento 32749 en el procedimiento y mucho menos en la declaratoria. Solamente parece que en forma indirecta se les da participación por medio de la intervención de la Municipalidad en el procedimiento, bajo la premisa de que ésta vela por los intereses locales, lo cual no deja de resultar insuficiente.

La ampliación de la legitimación para reclamar la tutela ambiental no se observa cumplida en el trámite para la declaratoria, sin embargo, puede acudirse a la vía contencioso-administrativa o a la vía constitucional para reclamar la violación al derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado sobre la base de una violación al derecho a la protección y conservación del patrimonio histórico arquitectónico (en tanto parte del derecho a la conservación de las bellezas escénicas).

El grupo de principios relativos a la responsabilidad patrimonial por daños causados al ambiente tiene cumplimiento en los numerales 20 y 21 de la Ley 7555. El 20 iusidem, porque además de la sanción privativa de libertad, da la posibilidad para la Administración de gestionar la acción resarcitoria en vía penal. Sin embargo, se corre el

riesgo de que suceda como en el caso del “incendio a la Casona Santa Rosa”, es decir, que los ofensores no tengan recursos económicos para hacer frente al pago resarcitorio.

Mas, el mayor inconveniente en el caso del patrimonio histórico arquitectónico es que es un “recurso ambiental” que desde el punto de vista cultural no admite la restauración como tal. Puede reconstruirse el edificio, pero con su daño parte de los elementos señalados en el artículo 3 del Reglamento 32749 se pierden para siempre, son irreuperables.

Respecto de los relativos a la exigibilidad de la normativa ambiental, conviene prever expresamente que el silencio del Ministerio sobre las solicitudes para realizar obras en el bien, no implica autorización para llevarlas a cabo. Debe en su lugar, respetarse la fundamentación axiológica de la misma Ley y del Reglamento, en el sentido de proteger y conservar el patrimonio. Nótese, que en ese sentido debe tenerse como ejemplo de esa protección y conservación los efectos asignados al silencio de la Comisión según el artículo 29 del Reglamento 32749: se tiene por resuelta en forma favorable la declaratoria del bien como parte del patrimonio histórico arquitectónico.

3. DE LOS ELEMENTOS IUSMUNICIPALES. DE LA RELACIÓN COMPETENCIAL MUNICIPAL Y EL RÉGIMEN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ARQUITECTÓNICO

La autonomía municipal se plantea seccionada pues en la búsqueda de “equilibrios” se divide en sus perfiles.⁽¹⁸⁾ Así vemos, en lo conducente, el artículo 4º del Código Municipal: “La municipalidad

(18) SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, resolución 5445 de las 14:30 horas de 14 de julio de 1999, en acción de inconstitucionalidad de la Municipalidad de San José (representada por D. Johnny Araya): “Gramaticalmente, es usual que se diga que el término “**autonomía**”, puede ser definido como “*la potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios*”. Desde un punto de vista jurídico-doctrinario, esta autonomía debe ser entendida como la capacidad que tienen las Municipalidades de decidir libremente y bajo su propia responsabilidad, todo lo referente a la organización de determinada localidad (el cantón, en nuestro caso). Así, algún sector de

posee la autonomía política,⁽¹⁹⁾ administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política...”. Este numeral se funda en el artículo 170° constitucional: “Las corporaciones municipales son autónomas...”.⁽²⁰⁾ Y para dar una imagen de autonomía municipal efectiva se ordena en los numerales 6° y 7° del Código Municipal una actividad coordinada entre la Municipalidad y la Administración Central.⁽²¹⁾

la doctrina ha dicho que esa autonomía implica la libre elección de sus propias autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la creación, recaudación e inversión de sus propios ingresos; y específicamente, se refiere a que abarca una autonomía política, normativa, tributaria y administrativa, definiéndolas, en términos muy generales, de la siguiente manera: **autonomía política:** como la que da origen al autogobierno, que conlleva la elección de sus autoridades a través de mecanismos de carácter democrático y representativo, tal y como lo señala nuestra Constitución Política en su artículo 169; **autonomía normativa:** en virtud de la cual las municipalidades tienen la potestad de dictar su propio ordenamiento en las materias de su competencia, potestad que en nuestro país se refiere únicamente a la potestad reglamentaria que regula internamente la organización de la corporación y los servicios que presta (reglamentos autónomos de organización y de servicio); **autonomía tributaria:** conocida también como potestad impositiva, y se refiere a que la iniciativa para la creación, modificación, extinción o exención de los tributos municipales corresponde a estos entes, potestad sujeta a la aprobación señalada en el artículo 121, inciso 13 de la Constitución Política cuando así corresponda; y **autonomía administrativa:** como la potestad que implica no sólo la autonormación, sino también la autoadministración y, por lo tanto, la libertad frente al Estado para la adopción de las decisiones fundamentales del ente. Nuestra doctrina, por su parte, ha dicho que la Constitución Política (artículo 170) y el Código Municipal (artículo 7 del Código Municipal anterior, y 4 del vigente) no se han limitado a atribuir a las municipalidades de capacidad para gestionar y promover intereses y servicios locales, sino *que han dispuesto expresamente que esa gestión municipal es y debe ser autónoma*, que se define como libertad frente a los demás entes del Estado para la adopción de sus decisiones fundamentales. Esta autonomía viene dada en directa relación con el carácter electoral y representativo de su Gobierno (Concejo y Alcalde) que se eligen cada cuatro años, y significa la capacidad de la municipalidad de fijarse sus políticas de acción y de inversión en forma independiente, y más específicamente, frente al Poder Ejecutivo y del partido gobernante. Es la capacidad de fijación de planes y programas del gobierno local, por lo que va unida a la potestad de la municipalidad para dictar su propio presupuesto, expresión de las políticas previamente definidas por el Concejo, capacidad, que a su vez, es política. Esta

En función de tal actividad coordinada debemos notar la tesis de CLIMENT (1988:279-318) al plantearla en tres aspectos: la *cooperación*, la *coordinación* y la *colaboración*. Éstas "...son fórmulas que flexibilizan el rigor del sistema de distribución competencial sin alterar, en principio, la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los Entes territoriales; se trata de técnicas relacionadas que tienen en común este dato de no alteración del sistema general de distribución de

posición coincide con la mayoritaria de la doctrina, en la que se ha dicho que el rango típico de la autonomía local reside en el hecho de que el órgano fundamental del ente territorial es el pueblo como cuerpo electoral y de que, consiguientemente, de aquél deriva su orientación política-administrativa, no del Estado, sino de la propia comunidad, o sea, de la mayoría electoral de esa misma comunidad, con la consecuencia de que tal orientación política puede diverger de la del Gobierno de la República y aún contrariarla, ahí donde no haya correspondencia de mayorías entre la comunidad estatal y la local; o bien, que la autonomía política es una posición jurídica, que se expresa en la potestad de conducir una línea política propia entendida como posibilidad, en orden a una determinada esfera de intereses y competencias, de establecer una línea propia de acción o un programa propio, con poderes propios y propia responsabilidad acerca de la oportunidad y la utilidad de sus actos".

- (19) Señala ORTIZ (1987:86-87) respecto del perfil político: "...Se trata entonces de una verdadera descentralización de la función política en materia local, si aquélla se entiende como actividad del ente público que define los fines y límites de la misma ante los otros entes públicos y ante la iniciativa privada, para regir los recursos de la municipalidad según un orden de prioridades, como unidad de poder local. La autonomía política o programática de que hablamos implica necesariamente la normativa, entendida como la capacidad de dictar normas con valor reglamentario en el ordenamiento estatal y superiores a cualquier otra norma de ese ordenamiento dentro del campo material ("local") reservado, salvedad hecha de la Constitución y de la ley...".
- (20) MURILLO (2008:285) indica acerca de este numeral 170º constitucional: "...Como ha sido hartamente aclarado, por doctrina y jurisprudencia, los entes territoriales menores tienen autonomía política y administrativa, que son las que aquí pueden interesar. La autonomía en general alude a la posición del ente frente a los órganos del Estado-sujeto. Alude concretamente al grado de "soltura" con que actuará el ente. La política o de gobierno va referida al campo de actuación genérica del ente (definición de políticas, programas, proyectos, reglamentos) y supone "libre" capacidad para autodefinirse en este campo. La administrativa

competencias y que buscan la flexibilización del sistema mediante la articulación del ejercicio de las competencias propias de cada Ente territorial”.⁽²²⁾

La *cooperación* se traduce en la concreción del fin que se busca lograr y que corresponde a la prestación de servicios municipales. Estos últimos son referenciados al ámbito competencial específico de la Municipalidad respecto de otros Entes y Órganos. Para CLIMENT (1988:281) la cooperación exige que los sujetos “...laboren en común para la obtención de su objeto. La cooperación autonómica y estatal a

conciene a las actuaciones concretas y supone entonces capacidad para “libremente” emanar los respectivos actos. Esto, grosso modo, pues todo es relativo y sujeto a precisiones. La autonomía sencillamente da respuesta a la cuestión de hasta donde terceros actores de la gestión pública pueden condicionar o interferir en la dirección y gestión local. Por supuesto que el fundamento de la autonomía local no está simplemente en el 170 citado. Nace de la condición misma de ente territorial y especialmente de la elección popular de los titulares del órgano colegiado jerarca de estos entes”.

- (21) Código Municipal art. 6°: “La municipalidad y los demás órganos y entes de la Administración Pública deberán coordinar sus acciones. Para tal efecto deberán comunicar, con la debida anticipación, las obras que proyecten ejecutar.”. Y el art. 7°: “Mediante convenio con el ente u órgano público competente, la municipalidad podrá llevar a cabo, conjuntamente o individualmente, servicios u obras en su cantón”.
- (22) CLIMENT (1988:280) refiere –además de la cooperación, la coordinación y la colaboración– la existencia de otras fórmulas que hacen viable la articulación de las acciones de los Entes territoriales en los espacios municipales, verbigracia la transferencia y delegación competenciales. Sobre éstas señala que “...parten de un marco definido de competencias propias de cada uno de los Entes territoriales y son figuras que suponen una alteración singular del sistema de distribución competencial general; son, pues, excepciones singulares del sistema general de atribución de competencias al conjunto de los Entes territoriales, que en mayor o menor grado alteran el orden general competencial, y por ello permiten una singular adecuación del mismo a las necesidades de cada momento y cada lugar; se trata de fórmulas que flexibilizan el sistema competencial desde dentro del mismo sin romperlo, pero que en todo caso alteran la titularidad de una determinada competencia o la titularidad de su ejercicio respecto del marco general de distribución competencial”.

los servicios municipales condiciona los sujetos posibles de la cooperación cuando ésta tiene por objeto los servicios municipales. Los sujetos de esta cooperación son así los Entes en que se organiza territorialmente el Estado en los términos constitucionales... Así se puede llegar, en una primera aproximación, a la configuración de la noción de cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales considerándola como las actuaciones de los Entes territoriales estatales autonómicos y locales que tienen por objeto la prestación de los servicios de competencia municipal”.

La *coordinación* implica ordenar de común una o varias específicas actividades que corresponden a varios Entes y que deben realizar cada uno de ellos; así, cada Ente realiza las acciones que competencialmente le corresponden, aceptando incluso la dirección de uno de ellos. Se logra evitar distorsiones al ejercer las competencias de cada uno de los Entes, sin violentar el sistema de distribución competencial y el principio de autonomía municipal. Se busca racionalizar el ejercicio de tal principio dadas las limitaciones en los recursos disponibles. La *colaboración* entre las Administraciones central y local “...responde a la idea de contribución de unos sujetos a la realización de actividades que son propias de ambos. La idea de colaboración es, pues, claramente diferenciable de la de la coordinación, pero en cambio resulta muy próxima a la de cooperación.” (CLIMENT. 1988:283).

Así, la *cooperación* se diferencia de las otra dos “...en que sustancialmente consiste en la realización de actividades insertas en el ámbito competencial municipal, mientras que la coordinación no permite la realización de actividades propias de la competencia de una Administración pública por otra diferente, aunque pueda llevar a la ordenación de las actividades de aquéllas... Sin embargo, las fórmulas de cooperación se manifiestan en nuestra realidad jurídica y en su proyección material de forma diferente según se trate, de una parte, de realizar el ejercicio de competencias estatales, autonómicas o estrictamente locales y, de otra parte, según quien sea el sujeto titular de la competencia objeto de cooperación y quién el sujeto, o sujetos, cooperantes. La acción de cooperación, contemplada desde el punto de vista del ámbito local, comprendería así toda actividad cooperadora entre las distintas Administraciones públicas en la que interviniera una Administración local, bien como titular de la competencia objeto de la cooperación, bien como sujeto cooperador al ejercicio de una competencia estatal...”(CLIMENT. 1988:285,297).

La autonomía municipal implica la posibilidad de realizar acciones tendientes a la satisfacción de los intereses locales correspondientes. Para

ORTIZ (1987:65-67) “El círculo de atribuciones materiales de la municipalidad, que delimitan su capacidad de acción, no es abarcable por enumeración, por tratarse de un radio de acción expansivo y recessivo al tiempo, dada la disponibilidad que de su propia competencia tiene la municipalidad, según se explicó. Peses a ello puede darse un breve índice del estado actual de sus principales atribuciones en Costa Rica. Las atribuciones más importantes de la municipalidad en Costa Rica pueden clasificarse en las siguiente forma: i) servicios públicos; ii) policías especiales, con exclusión de la general sobre el orden, la seguridad y la tranquilidad, que es monopolio estatal; iii) planificación edilicia y urbanística; iv) administración de la zona marítimo-terrestre; v) participación en la función educativa propia del Estado... 4) Planificación urbana y edilicia: Abarca este aspecto la construcción y administración del sistema vial y de la infraestructura edilicia, así como la planificación del desarrollo urbano en el cantón. Se rigen estos cometidos municipales por la Ley de Construcciones y la Ley de Planificación Urbana”.

La ley de Planificación Urbana 4240 de 15 de noviembre de 1968 (en adelante “Ley 4240”) determina la necesidad de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano,⁽²³⁾ al que deben corresponder cada plan regulador⁽²⁴⁾ y a éstos a su vez cada reglamento de desarrollo urbano.⁽²⁵⁾ Uno de los

(23) Ley 4240, artículo 1, párrafo 2: “Plan Nacional de Desarrollo Urbano, es el conjunto de mapas, gráficos y documentos, que describen la política general de distribución demográfica y uso de la tierra, fomento de la producción, prioridades de desarrollo físico, urbano-regional y coordinación de las inversiones públicas de interés nacional.”. Y el numeral 6 iusidem se lee: “Las recomendaciones del Plan Nacional servirán para orientar a la Asamblea Legislativa y a todos los organismos rectores de la Administración Pública, nacionales o locales, respecto a la realización y prioridad de aquellos proyectos de su incumbencia que, como los de obras o mejoras, trascienden al desarrollo físico”.

(24) Ley 4240, artículo 1, párrafo 4: “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.”

(25) Ley 4240, artículo 1, párrafo 12: “Reglamentos de Desarrollo Urbano, son cuerpos de normas que adoptan las municipalidades con el objeto de hacer efectivo el Plan Regulador.

contenidos del plan nacional de desarrollo es “La recreación física y cultural, que propicie la conservación y el disfrute racional de los recursos naturales, de las reservas forestales, de la vida silvestre y de los lugares escénicos y sitios de interés histórico o arqueológico”; esta norma implica la política nacional para la “conservación y el disfrute de lugares escénicos y sitios de interés histórico”, siendo que dentro de estos últimos hallamos las edificaciones, monumentos, sitios, conjuntos y centros históricos, integrantes del patrimonio histórico arquitectónico.

Las Municipalidades tienen entonces la competencia para el dictado de planes reguladores cuya imputación se da en el contexto territorial propio, según los artículos 169 y 170 de la Constitución Política,⁽²⁶⁾ 15 y 16 de la Ley 4240, y 4.a del Código Municipal (Ley 7794). En el numeral 16 iusdem se plantea que el plan regulador contiene como mínimos y “sin limitarse a ellos” regulaciones sobre el uso de la tierra que muestren la situación y distribución de terrenos respecto de vivienda, comercio, industria, educación, recreación, fines públicos y cualquier otro destino pertinente.

Para la ejecución de los planes reguladores, las Municipalidades tienen la competencia para el dictado de reglamentos de desarrollo urbano. Estos reglamentos deben corresponder a la protección de los intereses de la salud, seguridad, comodidad y bienestar de la comunidad. Así, en los numerales 19 y 20 de la Ley 4240 se exige que los reglamentos de marras contengan normas para promover cualquier otro interés comunitario –además de los enlistados en el artículo 20– que convengan al buen éxito del plan regulador.

El reglamento de zonificación es uno de los principales reglamentos de desarrollo urbano. Su contenido son normas relativas al uso

(26) Constitución Política, artículo 169: “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”. Y el 170 iusdem (reformado por Ley 8106 de 03 de junio de 2001 publicada en el Diario Oficial La Gaceta 132 de 10 de julio de 2001): “Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados”.

de terrenos, edificios y estructuras para fines agrícolas, industriales, comerciales, residenciales, públicos y “cualquier otro que sea del caso”. Además, aquél contenido tiene relación con “cualquier otro elemento urbanístico o arquitectónico relativo al uso de la tierra, cuya regulación tenga interés para la comunidad local”.

Estos contenidos sirven para identificar zonas especiales. Estas son definidas en el artículo 25 de la Ley 4240 como “las que soportan alguna reserva en cuanto a su uso y desarrollo, como en el caso de los aeropuertos, los sitios con importancia histórica o los recursos naturales conservables y las áreas demarcadas como inundables, peligrosas o necesarias al propósito de contener el crecimiento urbano periférico”.

De los elementos normativos indicados, pueden derivarse dos tesis.

- A) Las Municipalidades pueden reglamentar zonas en las que considere que las edificaciones responden a un interés histórico arquitectónico local y establecer restricciones al atributo “transformación” contenido en el numeral 264 del Código Civil.
- B) Las Municipalidades pueden reglamentar zonas en las que considere que las edificaciones responden a un interés histórico arquitectónico local, pero sin establecer restricciones al atributo “transformación” contenido en el artículo 264 del Código Civil.

La primera tesis se orienta a reconocer una autonomía municipal para la organización de los intereses locales. Implica reconocerle a las Municipalidades que en su contexto territorial tienen la competencia para imponer restricciones al derecho de propiedad en razón de un interés público local. Debe dimensionarse la magnitud de tales restricciones, pues debe partir de una condición de generalidad.

La generalidad implica que las regulaciones tendrán un alcance uniforme para cada uso dentro de una misma zona, tal y como se norma en el artículo 27 de la Ley 4240. Así, una declaratoria de un uso habitacional pero con restricciones arquitectónicas por un interés histórico arquitectónico local sería válida, siempre que esas restricciones no impidan el ejercicio del uso habitacional, es decir, no vacíen el atributo usufructo del artículo 264 del Código Civil. Esto se podría indicar para usos comerciales o industriales, verbigracia.

El inconveniente se presenta para aquellos casos en los cuales las Municipalidades no tengan una zonificación establecida y declaren las

restricciones en específico para un terreno y sus edificaciones, pues ello significa imponer restricciones que solo por ley pueden serlo.

Las calificaciones de los artículos 6 de la Ley 7555 y 2 del Reglamento 32749 pueden servir de insumo para la calificación que determinen las Municipalidades al definir los usos. Sin embargo, en razón de la autonomía municipal, en atención al interés local, la Municipalidades pueden definir los usos y el contenido de esos usos apartándose de las normas indicadas. El parámetro que utilizarán las Municipalidades en tal caso es el de abstenerse del dictado de reglamentaciones que impliquen un vacío del derecho de propiedad privada.

Por otra parte, considerando que el patrimonio histórico arquitectónico los conforman bienes demaniales y bienes privados, respecto de los primero las Municipalidades tienen aún mayor opción para su declaratoria patrimonial histórico arquitectónica en específico y sin necesidad de solicitarla al Ministerio de Cultura y Juventud, esto sobre la base de un interés local fundado en criterios técnicos.

La segunda tesis implica el reconocimiento de una competencia exclusiva para el Ministerio de Cultura y Juventud de declaratoria de bienes como patrimonio histórico arquitectónico. Las Municipalidades sí pueden declarar zonas de interés histórico arquitectónico, pero sin imponer restricciones al derecho de los particulares como las reguladas en la Ley 7555 y el Reglamento 32749. En su lugar, las Municipalidades atienden a un deber de coordinación y colaboración con el Ministerio para la conservación y protección de los bienes, sea en las dos fases del procedimiento (ex ante y ex post de la declaratoria).

Esta relación entre las Municipalidades y el Ministerio de Cultura y Juventud lleva a inconvenientes. El primero de ellos es que la Municipalidad puede ser la “propietaria” del bien que el Ministerio considera debe declararse patrimonio histórico arquitectónico, y aquella no esté de acuerdo con la declaratoria; esta situación implica para la Municipalidad atender a su obligación de abstenerse de realizar obras en el bien, a pesar de que esas obras sean necesarias para la prestación adecuada de servicios a la comunidad. El mandato constitucional y legal para las Municipalidades es atender los intereses locales y una forma de hacerlo es prestando en forma adecuada los servicios de los habitantes de su contexto territorial; sin embargo, por una resolución administrativa se le puede obligar a incumplir su imperativo local.

El segundo panorama es aquel en el cual la Municipalidad solicita la declaratoria, pero el Ministerio resuelve negativamente la petición. Esta situación plantea para la primera reconsiderar si con una declaratoria propia de “patrimonio histórico arquitectónico local” se logra el objetivo de atender a los intereses locales, sin depender de criterios externos al contexto territorial.

A pesar de la necesidad de reconocer la autonomía municipal, la opción de declaratorias propias de cada Municipalidad respecto del patrimonio histórico arquitectónico pueden llevar a una atomización de las calificaciones de la figura. La experiencia del régimen jurídico español respecto de los “conjuntos históricos”⁽²⁷⁾ es una muestra de tal consecuencia, sea conveniente o no, pero es una realidad motivo de reflexión a partir del dictado de la Sentencia 17/1991, de 31 de enero de 1991, por parte del Tribunal Constitucional Español.⁽²⁸⁾

Al efecto señala BARRERO (2006:25-27,38): “La Ley del Estado de 1985 prevé dos procedimientos de inclusión de bienes en el Patrimonio Histórico: la declaración de bienes de interés cultural, categoría prevista para todos los bienes inmueble y los muebles más relevantes desde el punto de vista de su interés histórico, y la inscripción en el Inventario general de bienes muebles, reservada exclusivamente a los de esta

(27) El artículo 15.3 de la Ley del Patrimonio Histórico Español de junio de 1985 determine los conjuntos históricos como agrupaciones “de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad”. Y añade: “es Conjunto Histórico cualquier núcleo individualizado de inmuebles comprendidos en una unidad superior de población que reúna esas mismas características y pueda ser claramente delimitado.”.

(28) Cada Comunidad Autónoma ha dictado su propia normativa respecto de los conjuntos históricos. Así, verbigracia,: País Vasco, Ley 7/1990 de 3 de julio; Andalucía, Ley 1/1991 de 3 de julio; Cataluña, Ley 9/1993 de 30 de septiembre; Galicia, Ley 8/1995 de 30 de octubre; Cantabria, Ley 11/1998 de 13 de octubre; Islas Baleares, Ley 12/1998 de 21 de diciembre; Aragón, Ley 3/1999 de 10 de marzo; Islas Canarias, Ley 4/1999 de 15 de marzo; Principado de Asturias, Ley 1/2001 de 6 de marzo; La Rioja, Ley 7/2004 de 18 de octubre; Navarra, Ley Foral 14/2005 de 22 de noviembre; Castilla-La Mancha, 4/1990 de 30 de mayo; Valencia, Ley 4/1998 de 11 de junio; Madrid, 10/1998 de 9 de julio; Extremadura, 2/1999 de 29 de marzo; Castilla-León, 12/2002 de 11 de julio.

naturaleza que, aun sin alcanzar el valor suficiente para ser declarados de interés cultural, son, no obstante, merecedores de protección jurídica. En relación con ambas categorías, la LPHE efectuaba un reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuya virtud se confería a éstas la incoación y tramitación de los respectivos procedimientos, reservándose al Gobierno de la nación la potestad para resolver sobre la declaración de un bien de interés cultural o inscripción en el Inventario de bienes muebles. Estas reglas, establecidas, respectivamente, en sus artículos 9 y 26, fueron impugnadas ante el Tribunal Constitucional por las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Galicia que entendían que esta última competencia excedía de las propias del Estado de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.28.a de la Constitución, y, consecuentemente, reivindicaban para sí la declaración de bienes históricos... El Tribunal Constitucional mantiene la constitucionalidad del controvertido artículo 9 de la Ley –atribución al Gobierno de la Nación de la competencia para la calificación de bienes de interés cultural– siempre que sea interpretado como no excluyente de posibles declaraciones realizadas por las Comunidades Autónomas... Ahora bien, con independencia de la valoración que a cada uno pueda merecer el modelo que finalmente se ha implantado, lo cierto, sin embargo, es que tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero y la posterior acción normativa de las Comunidades Autónomas, se ha consolidado un sistema de protección complejo en el que el interés propio del bien se convierte en el elemento determinante para decidir no sólo su posible integración en el Patrimonio Histórico, sino para determinar también la concreta categoría jurídica en la que ha de hacerlo y, por consiguiente, el régimen de protección al que ha de quedar sujeto. Es así como las potestades administrativas sobre los bienes históricos se ha ensanchado considerablemente toda vez que ya no se circunscriben, como tradicionalmente ocurría, a un juicio sobre la presencia o no en el bien de un valor digno de conservación; se hacen extensivas, ahora también, a la determinación de la específica categoría jurídica que ha de corresponderle de acuerdo con el criterio de la relevancia del interés presente en el bien. De esta forma, además, los procedimientos de declaración de bienes históricos, cuya importancia nunca ha podido ser negada, adquieren, si cabe, una mayor relevancia...”.

Esta situación española puede darse si se acepta la tesis de una competencia municipal para la declaratoria atendiendo criterios propios. La propuesta, para evitar el inconveniente atomizador del régimen español, es el dictado de una calificación oficial única, basada en criterios

objetivos como parecen tenerlos la Ley 7555 y el Reglamento 32749, y una competencia para las Municipalidades para declarar bienes como patrimonio histórico arquitectónico, mas considerando la imposición de restricciones al derecho de los particulares que no impliquen un vacío del contenido esencial del artículo 264 del Código Civil.

4. NOTAS CONCLUSIVAS

La conservación del patrimonio histórico arquitectónico se concéptua en Costa Rica como un derecho que forma parte del derecho fundamental a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Tal formulación doctrinal y jurisprudencial obliga a una concordancia entre la normativa legal (Ley 7555) y reglamentaria (Reglamento 32749) y los principios informadores iusambientales. La mayoría de estos principios –relativos a la función estatal en la tutela ambiental, a la gestión pública y privada, a la responsabilidad patrimonial por daños causados al ambiente y a la exigibilidad de la normativa ambiental, expuestos por la profesora Fernández (2007)– tiene esa correspondencia, principalmente en la posibilidad dada a la Administración para la declaratoria y el control del patrimonio histórico arquitectónico.

Esa declaratoria y control se regulan mediante Ley a favor de la Administración Central –en específico al Ministerio de Cultura y Juventud–, mas no así a la Administración descentralizada territorial. La Municipalidad solamente tienen según la Ley 7555 un deber de control de las actividades de los titulares de derecho de propiedad inmobiliaria. Sin embargo, resulta discutible si con base en otras leyes, como la de Planificación Urbana, la Municipalidad tiene competencia para la declaratoria de bienes de interés arquitectónico local y su control correspondiente.

La aceptación de tal tesis implica un reconocimiento a la autonomía municipal en materia de ordenamiento territorial, mas debe considerarse la necesidad de una uniformidad intermunicipal de parámetros para la declaratoria y un aplicación general de la misma a efectos de evitar la violación de derechos y libertades fundamentales –vgr. el de propiedad privada y la libertad de empresa–.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción. (2006). *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*. Madrid, Iustel, 344 p.
- BAUDRIT CARRILLO, Luis. (1983). "Algunas consideraciones sobre la propiedad urbanística". En: *La Propiedad*. San José, Editorial Juricentro, 588 p.
- CALVO MURILLO, Virgilio. (1983). "Derecho de propiedad, Derecho urbanístico". En: *La Propiedad*. San José, Editorial Juricentro, 588 p.
- CASTILLO VARGAS, Sara. (1991). *La legislación sobre patrimonio histórico arquitectónico en Costa Rica*. Tesis de Licenciatura en Derecho. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 457 p.
- CASTILLO VÍQUEZ, Fernando. (1992). *Elementos económicos en la Constitución Política*. San José, Juritexto, 199 p.
- CLIMENT BARBERÁ, Juan. (1988). "La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales". En: *Tratado de Derecho Municipal*. Madrid, Editorial Civitas S.A., tomo I, pp. 279-318.
- FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. (2008). *Manual de Derecho Urbanístico*. Madrid, La Ley, 21^o edición, 291 p.
- FERNÁNDEZ BRENES, Silvia. (2007). "El régimen jurídico de la tutela del derecho a un ambiente sano en los ordenamientos constitucional y administrativo costarricense". Tesis Doctoral. San José, Universidad Escuela Libre de Derecho.
- GONZÁLEZ BALLAR, Rafael. (2001). *Temas de Derecho Ambiental*. San José, Investigaciones Jurídicas S.A., 99 p.
- GONZÁLEZ BALLAR, Rafael. (2003). *Valores, realidades y fundamento del Derecho Ambiental en Costa Rica*. Heredia, Ediciones Chico, 286 p.
- HERNÁNDEZ VALLE, Ruben. (2000). *Instituciones de Derecho Público Costarricense*. San José, EUNED, 226 p.
- JIMÉNEZ ACUÑA, Enrique. (1998). *Urbanización y Derecho (Elementos para su análisis en Costa Rica)*. San José, J&C Editores, 120 p.
- MANAVELLA CAVALLERO, Carlos. (1983). *La propiedad como hecho, como norma y como valor*. En: *La Propiedad*. San José, Editorial Juricentro, 588 p.

- MÉNDEZ RAMÍREZ, Odilón. (2009). *Constitución Política de la República de Costa Rica*. San José, Juritexto, 356 p.
- MURILLO ARIAS, Mauro. (2008). *Ensayos de Derecho Público*. San José, Editorial Juricentro, volumen IV, 295 pp.
- ORTIZ ORTIZ, Eduardo. (1996). *Expropiación y Responsabilidad Pública*. San José, Litografía LIL, 312 p.
- ORTIZ ORTIZ, Eduardo. (1987). *La Municipalidad en Costa Rica*. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 448 pp.
- PAREJO ALFONSO, Luciano. (1988). "La autonomía local en la Constitución". En: *Tratado de Derecho Municipal*. Madrid, Editorial Civitas S.A., tomo I, pp. 19-100.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás. (1991). *Declaración de ruina y protección del patrimonio histórico inmobiliario*. Madrid, Editorial Tecnos S.A., 59 p.
- ROSATTI, Horacio. (2006). *Tratado de Derecho Municipal*. Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, tomo I, 449 pp.
- SOSA WAGNER, Francisco. (1988). "Los principios del nuevo régimen local". En: *Tratado de Derecho Municipal*. Madrid, Editorial Civitas S.A., tomo I, pp. 101-126.
- VARGAS ARIAS, Claudio. (s.f.). *El patrimonio histórico arquitectónico en Costa Rica y su tutela jurídica*. San José, Centro de Investigación y Conservación del Patrimonio Cultural, 142 p.
- . (2009). *Perfiles de las competencias municipales en Centroamérica y República Dominicana*. San José, Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y El Caribe (FUNDEMUCA), 250 p.