



COLEGIO DE INGENIEROS  
TOPÓGRAFOS DE COSTA RICA

### COMUNICADO ESPECIAL

El Colegio de Ingenieros Topógrafos de Costa Rica hace de su conocimiento, que ante la última interpretación de la Procuraduría General de la República, relacionada con el tema de visados de planos de fraccionamiento mediante servidumbre de paso, el Colegio se encuentra analizando el tema, a efectos de informar oportunamente a todos nuestros agremiados, sobre las acciones pertinentes que emprenderemos, dado que consideramos que ello afectará los procesos de inscripción de planos, así como los intereses de la colectividad.

**Ing. Steven Oreamuno Herra**  
Presidente CIT

**Ing. Marco Antonio Zúñiga Montero**  
Director Ejecutivo CIT

***¡El CIT somos todos!***

**C-206-2017**

**12 de setiembre de 2017**

**Sra. Gabriela Vargas Aguilar**

**Secretaria**

**Concejo Municipal de Santo Domingo de Heredia**

**Estimada señora:**

Con la aprobación del señor Procurador General de la República, nos referimos al oficio SCM-0500-08-17 de 29 de agosto de 2017, recibido el 31 siguiente, que transcribe el artículo VI, inciso 3 A, de la sesión ordinaria del Concejo Municipal No. 107-2017 celebrada el 21 de agosto de este año, que acordó:

*"Se procede a elevar formal consulta a la Procuraduría General de la República en los siguientes términos: con respecto a la posibilidad que tiene el INVU y los municipios de permitir la subdivisión de lotes mediante servidumbres de paso; (artículo 11.2.1 del Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones), ¿esta competencia para autorizar, es de forma individual para cada órgano INVU o municipalidad; o debe entenderse que para otorgar dicha autorización por parte de la municipalidad y su correspondiente visado municipal, producto de la segregación (artículo 33 de la Ley de Planificación Urbana), se requiere de previo a ello la autorización expresa del INVU?"*

Se adjuntó el OFICIO-ALCM-PAG-SET01-2017 fechado 1 de setiembre de 2017, donde la asesoría legal del Concejo, en lo medular, estima que el municipio no está obligado a solicitar al INVU una autorización previa para otorgar el visado municipal para segregar mediante servidumbre de paso.

### ***I.- Control municipal sobre los fraccionamientos***

Para fiscalizar que los fraccionamientos cumplan la normativa urbanística, los municipios disponen de los controles que elencan los numerales 33 y 34 de la Ley 4240, y 79 del Reglamento a la Ley de Catastro, Decreto 34331 de 29 de noviembre de 2007 (La Gaceta No. 41 de 27 de febrero de 2008), relativos a la exigencia del visado municipal.

El visado de planos es un acto reglado, tipo específico de autorización por medio de la cual se comprueba que el fraccionamiento cumple con la normativa urbanística. Así, ha de negarse a los planos que no cumplen con la ordenación y planificación territorial (Ley 4240, artículo 33; sentencia constitucional 7751-2002; Tribunal Contencioso Administrativo, Nos. 99-2001-I, 263-2008-II, 791-2002-III, 143-2006-III, 175-2009-III, 176-2009-III, 425-2009, 630-2009-III, 166-2010-III, 1585-2010-III, 2412-2010-III, 3818-2010-III, 124-2011-III, 222-2011-III, 185-2012-III, 47-2013-III; pronunciamientos C-235-86, OJ-123-00, OJ-89-02, C-66-02, C-220-04, C-52-06, C-243-08, C-267-10, C-29-15, C-282-16, C-194-17).

La trascendencia del visado es tal que su omisión imposibilita inscribir los fraccionamientos ante el Registro e inhibe la realización de obras constructivas (Ley 4240, artículos 33, 34 y 58; Decreto 34331, numerales 79 y 81; voto constitucional 3964-2001; Tribunal Contencioso Administrativo, No. 175-2009-II; dictámenes C-69-2003, C-172-2008, C-32-10, C-1-13, C-19-14, C-333-14, C-46-16, C-194-17).

Recordemos que el fraccionamiento "simple" no incluye un proceso de habilitación urbana para el uso y disfrute de las parcelas resultantes, porque se parte del supuesto de que los lotes ya cuentan con accesos, parques y facilidades comunales propias de un desarrollo urbanístico previo. En cambio, el fraccionamiento "complejo" o "urbanización" para la habilitación de los fundos con fines urbanos, si requiere proveerlos de calles, áreas verdes, facilidades comunales, servicios necesarios para su uso y disfrute. Así, cuando se requieran obras para habilitar el ingreso con accesos y vías, y servicios diversos, no hay un simple fraccionamiento, sino un proyecto residencial (Ley 4240, artículos 22 y 40; votos constitucionales 4205-96 considerandos XIX-XXIII, 6565-2006 y 793-2008; Tribunal Contencioso Administrativo, Nos. 175-2009-III, 416-2010-III, 4254-2010-III, 126-2011-III, 197-2011-III, 185-2012-III, 4-2014-I; dictámenes C-235-86, C-230-01, C-1-13, C-29-15, C-46-16, C-194-17).

En el *simple* fraccionamiento (segregación) el visado municipal lo otorga el funcionario designado por el Manual de Puestos del gobierno local, a quien corresponde corroborar el cumplimiento de ley, a saber, el tamaño y acceso del lote resultante. A diferencia de lo anterior, los visados complejos conllevan el análisis de aspectos técnicos, políticos, de conveniencia y oportunidad a cargo del Concejo Municipal como órgano de mayor representación democrática. El ejercicio de esa competencia debe apoyarse en los criterios de los departamentos técnicos que fungen como órganos consultivos del Concejo, y está sometida al control del Jeraarca impropio y al veto del Alcalde (Código Municipal, artículos 13 inciso o), 156, 158-160; Ley 7933, numerales 2 inciso d), 3, 5; y su Reglamento, ordinales 6, 16 y 79; voto constitucional 3683-1994; Tribunal Contencioso Administrativo, Nos. 176-2009-III, 126-2011-III; pronunciamientos C-48-2004, C-433-2008, OJ-48-2009, C-248-2009, C-28-2010, C-85-2010, C-321-2011, C-1-2013, C-221-2014, C-36-2016, C-194-2017).

Así las cosas, compete al Concejo Municipal verificar la conformidad de los fraccionamientos con fines urbanísticos con la normativa y los planos constructivos aprobados, con el apoyo del criterio técnico del ingeniero municipal (Ley 4240, artículo 40; dictámenes C-235-1999, C-230-2001, C-380-2003, C-221-14, C-194-2017).

Por ende, la responsabilidad por las implicaciones de aprobar o improbar una urbanización o fraccionamiento complejo no es exclusiva de los miembros del Concejo. El ingeniero municipal también es sujeto de responsabilidad si desatiende sus funciones, las ejecuta inadecuadamente, o dicta actos contrarios a la ley y genera daños (dictámenes C-338-2015, C-194-2017).

Así, por ejemplo, para la declaratoria de una calle pública deben haberse cumplido “*los requerimientos que el ordenamiento jurídico fija para caso específico (llámese proyecto urbanístico, terreno demanial entregado por ley o de hecho al uso público, mutación demanial, o adquisición del terreno privado para destinarlo a ese uso)*” (dictamen C-76-2012). Por consiguiente, para su recibo deben verificarse las especificaciones contenidas en la normativa de carácter nacional y el plan regulador, y en su ausencia, del Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones del INVU (Ley 4240, artículos 36 y 40; Decreto 32303, artículos 43 y 46; Reglamento de Fraccionamientos, artículo II.2.1; Tribunal Contencioso Administrativo, voto 175-2009-III; pronunciamientos C-69-2003, C-243-2008, C-256-2011, OJ-155-2015, C-36-2016, C-194-2017).

La omisión de entregar áreas públicas a las municipalidades es sancionada con la prohibición de otorgar permisos para urbanizar, impedimento que subsiste si no se garantiza dicho traspaso. La sanción abarca a los proyectos que no hayan cumplido los demás trámites y requisitos del ordenamiento jurídico, y si el área a urbanizar carece de las facilidades y servicios públicos (Ley 4240, artículo 38; dictámenes C-218-2008, C-20-2009, C-194-2017).

El artículo 58 de la Ley 4240 añade que las municipalidades no permitirán obras de construcción cuando el interesado tratare de utilizar fundos sin requisitos de urbanización o faltos de acceso adecuado a la vía pública; y, si el predio de la edificación se ha originado en fraccionamiento hecho sin el visado de la ley, que solo podría dispensarse si la certificación de propiedad acredita que la segregación es de fecha anterior a la vigencia de la Ley 4240.

## **II.- Fraccionamientos mediante servidumbres de paso**

La Ley 4240, artículo 20, dispone que el plan regulador y el mapa oficial, al establecer en forma general la localización de las vías, han de promover: "a) *Protección de la propiedad contra la proximidad de usos prediales molestos o peligrosos; b) Una relación armónica entre los diversos usos de la tierra; c) Conveniente acceso de las propiedades a las vías públicas; d) División adecuada de los terrenos; e) Facilidades comunales y servicios públicos satisfactorios; f) Reserva de suficientes espacios para usos públicos; g) Rehabilitación de áreas y prevención de su deterioro; h) Seguridad, salubridad, comodidad y ornato de las construcciones; e i) En general, cualquier otro interés comunitario que convenga al buen éxito del plan regulador*".

El Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones del INVU, Capítulo II, relativo a *Fraccionamientos*, define las condiciones urbanísticas y técnicas indispensables para permitir los fraccionamientos. El artículo **II.2.1** establece como principio general que todas las parcelas resultantes de un fraccionamiento tengan acceso directo a vía pública. Y, **sólo en casos calificados** cuando por la ubicación o dimensión del terreno se demuestre que es imposible fraccionar con acceso adecuado a vías públicas existentes, el **INVU** y los **municipios** podrán admitir la subdivisión de lotes mediante servidumbres de paso, siempre que se cumplan sus requisitos:

### **"II.2 Accesos:**

**II.2.1 Lotes frente a servidumbre:** *Todas las parcelas resultantes de un fraccionamiento tendrán acceso directo a vía pública. En casos calificados, el INVU y las Municipalidades podrán admitir la subdivisión de lotes mediante servidumbres de paso, siempre que se cumpla con las siguientes normas:*

*La servidumbre se aceptará en terrenos especiales en que por su ubicación o dimensión se demuestre que es imposible*

*fraccionar con acceso adecuado a vías públicas existentes, utilizándose preferentemente para casos en que ya existan viviendas en el lote.*

**II.2.1.1** *En subdivisiones hasta de tres (3) lotes para vivienda unifamiliar, se tendrá una servidumbre de tres metros (3,00 m.) de ancho. De éstos, noventa centímetros (0,90 m.) corresponderán a la acera. La longitud de una servidumbre de acceso a lotes interiores no excederá de 60 metros.*

**II.2.1.2** *Por cada lote adicional para vivienda unifamiliar se requiere un metro (1,00 m.) adicional en el ancho de la servidumbre, hasta completar seis metros (6,00 m.) de ancho.*

**II.2.1.3** *Frente a servidumbres solamente se podrá segregarse un máximo de seis (6) lotes.*

**II.2.1.4** *Todos los lotes resultantes de las subdivisiones, deberán tener las medidas reglamentarias. El área de la servidumbre no será computable para efectos de cálculo del área mínima de lote y sobre ella no podrán hacerse construcciones, salvo las de tapias.*

**II.2.1.5** *La segregación autorizada frente a servidumbre, en los términos de los artículos anteriores, implica que la entrada a los lotes será considerada servidumbre de paso común y en todo momento para cualquier autoridad o funcionarios de las entidades encargadas a prestar servicios públicos, de cualquier índole, así como de aquél a las que corresponde el control urbanístico, municipal, de seguridad pública, salud, bomberos y cualquier otro similar.*

*No obstante lo indicado en el párrafo anterior, en cuanto a servidumbres, ni la municipalidad, ni ninguna institución pública tienen obligación de darles mantenimiento, ni de prestar servicios en los lotes interiores..."*

Esas previsiones para el fraccionamiento mediante servidumbres de paso **son para lotes de vivienda unifamiliar**. Así lo disponen los incisos **II.2.1.1** y **II.2.1.2**. del Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones del INVU. Y, el inciso **II.2.1.3** *ibídem* estipula el **máximo de 6 lotes a segregarse** (dictámenes C-69-2003 y C-36-2016).

Para los condominios cuyo acceso a calle pública sea a través de servidumbre de paso, el artículo 43 del Reglamento a la Ley Reguladora de la Propiedad en Condominio, Decreto 32303 de 2 de marzo del 2005 (La Gaceta No. 74 de 19 de abril de 2005), independientemente de la longitud de la servidumbre, prevé diversos anchos para ese acceso, que van desde los 7 m hasta los 17 m, e incluso más, según el número de filiales y su destino o propósito. El Decreto 32303 no contiene un número específico de viviendas para la constitución de lotes cuyo acceso a calle pública sea mediante servidumbres de paso. Sin embargo, deben respetarse los requisitos y la densidad previstos en el artículo 46 *ibídem*.

La aprobación de los condominios también conlleva el análisis de aspectos técnicos, políticos, de conveniencia y oportunidad a cargo del Concejo Municipal como órgano de mayor representación democrática, deliberativo y pluralista. El ejercicio de esa competencia debe apoyarse en los criterios de los departamentos técnicos que fungen como órganos consultivos del Concejo, y está sometido al control del Jerarca impropio y el veto del Alcalde (Código Municipal, artículos 13 inciso o), 156, 158-160; Ley 7933, numerales 2 inciso d), 3, 5; y su Reglamento, ordinales 6, 16 y 79; sentencia constitucional 3683-1994; pronunciamientos C-48-2004, C-433-2008, OJ-48-2009, C-248-2009, C-28-2010, C-85-2010, C-321-2011, C-1-2013, C-221-2014, C-36-2016).

La observancia de la Ley Reguladora de la Propiedad en Condominio No. 7933 de 28 de octubre de 1999 (La Gaceta No. 229 de 25 de noviembre de 1999), y su Reglamento, Decreto 32303, prevalece para determinar el acceso en inmuebles condominales por ser normas de carácter especial, de mayor jerarquía y posteriores al Reglamento de Construcciones del INVU (Constitución Política, artículo 129 *in fine*; Ley 6227, numeral 6; Código Civil, ordinal 8; sentencia constitucional 5445-99; Sala Primera, voto 130-1992; pronunciamientos C-215-95, C-122-97, OJ-78-2003, C-349-2004, C-256-2005, C-71-2005, C-43-2007, C-58-2007, C-336-14, C-313-15, C-36-16).



### **III.- Sobre lo consultado**

La Ley de Planificación Urbana, No. 4240 de 15 de noviembre de 1968, otorga la competencia a la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo para visar en forma previa los planos de fraccionamientos con fines urbanísticos. Para ello dispone:

*"Artículo 10.- Corresponden asimismo a la Dirección de Urbanismo, dentro de las funciones de control que le asigna el inciso 4) del artículo 7º, las siguientes: (...)*

*2) Examinar y visar, en forma ineludible, los planos correspondientes a proyectos de urbanización o de fraccionamiento para efectos de urbanización, previamente a su aprobación municipal..."* El subrayado es nuestro.

Como se anotó en el apartado II de este dictamen, la Ley 4240 establece la prohibición de otorgar permisos para urbanizar terrenos a los proyectos que no hayan cumplido los trámites y requisitos del ordenamiento jurídico, y si el área a urbanizar carece de las facilidades y servicios públicos, y expresamente se señala el visado de planos por parte de la Dirección de Urbanismo:

*"Artículo 38.- No se dará permiso para urbanizar terrenos:*

*a) Cuando el proyecto no satisfaga las normas mínimas reglamentarias, o los interesados no hayan cumplido los trámites pertinentes, entre los que está la aprobación indispensable de los planos por la Dirección de Urbanismo y el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado..."* El subrayado es nuestro.

Además, las urbanizaciones requieren los visados del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Ministerio de Salud y el Cuerpo de Bomberos (Ley 2726, artículo 21; Ley 5395, artículo

309; Ley 7933, artículo 3; Ley 8228, artículos 14 y 15; y 65, 73 y 85 de su Reglamento; dictámenes C-219-2013 y C-282-2016).

#### ***IV.- Conclusiones***

**1)** La Ley 4240 otorga la competencia a la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo para examinar y visar los planos de fraccionamientos con fines urbanísticos, en forma previa a su aprobación municipal.

**2)** El Concejo Municipal debe verificar la conformidad de los fraccionamientos con fines urbanísticos con la normativa y los planos constructivos aprobados, con el apoyo del criterio técnico del ingeniero municipal.

**3)** El Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones del INVU, artículo **II.2.1**, establece como principio general que todas las parcelas resultantes de un fraccionamiento tengan acceso directo a vía pública. Y, sólo en casos calificados cuando por la ubicación o dimensión del terreno se demuestre que es imposible fraccionar con acceso adecuado a vías públicas existentes, el **INVU** y los **municipios** podrán admitir la subdivisión de lotes mediante servidumbres de paso, siempre que se cumplan los requisitos al efecto.

**4)** Las urbanizaciones también requieren los visados del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Ministerio de Salud y el Cuerpo de Bomberos.

Atentamente,

**9 de noviembre de 2017**

**C-258-2017**

**Sra. Gabriela Vargas Aguilar**

**Secretaria**

**Concejo Municipal de Santo Domingo de Heredia**

**Estimada señora:**

Con la aprobación del señor Procurador General de la República, nos referimos al oficio SCM-0598-10-17 de 11 de octubre de 2017, recibido el 12 siguiente, que transcribe el artículo VI, inciso 1, de la sesión ordinaria del Concejo Municipal No. 118-2017 del 2 de octubre de este año, que acordó:

*"Solicitar a la Procuraduría General de la República, una adición, aclaración o ampliación de lo indicado en el dictamen C-206-2017 de fecha 12 de setiembre del 2017; esto para que se nos amplié (sic) y aclare en forma específica lo consultado a este ente mediante el oficio SCM-0500-08-17 de fecha 29 de agosto de 2017, sobre la (sic) siguientes interrogantes referente (sic) a la posibilidad contenido (sic) en el Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones del INVU, artículo II.2.1: (CASO DE AUTORIZACIÓN DE SEGREGACIONES POR MEDIO DE SERVIDUMBRE DE PASO)... ¿si esta competencia para autorizar, es en forma individual para cada órgano INVU o Municipalidad: o debe entenderse que para otorgar dicha autorización por parte de la*

*municipalidad y su correspondiente visado municipal, producto de la segregación (artículo 33 de la Ley de Planificación Urbana), ¿se requiere de previ6 (sic) a ello la autorizaci6n expresa del INVU?”*

En el dictamen C-206-2017 de 12 de setiembre de 2017 se explic6 que por precepto legal: Ley 4240, art6culo 10 inciso 2, la Direcci6n de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo tiene la competencia para examinar y visar los planos de fraccionamientos con fines urban6sticos con anterioridad a su eventual aprobaci6n municipal. En similar sentido, ver los dict6menes C-116-94 y C-243-2008.

La eventual aplicaci6n del numeral II.2.1 del *Reglamento para el control nacional de fraccionamientos y urbanizaciones* del INVU, para autorizar excepcionalmente fraccionamientos mediante servidumbre de paso, debe apegarse a lo dispuesto en la Ley 4240, pues ese Reglamento es de aplicaci6n residual, y frente a él prevalece la normativa de alcance general y mayor jerarquía, como las leyes, los decretos o los reglamentos ejecutivos (Ley 4240, art6culo 21 y Transitorio II; art6culo I.10 del citado Reglamento del INVU; votos constitucionales 2153-93, 6706-93, 4205-96, 1923-04, 924-12; dict6menes C-62-94, C-61-96, C-32-98, C-327-01, C-304-06, C-155-09, C-32-10, C-324-11, C-269-13, C-29-15, C-46-16, C-194-17).

Por ende, se reitera que corresponde a la Direcci6n de Urbanismo del INVU examinar y visar los planos de fraccionamientos con fines urban6sticos, en forma previa al visado municipal, ello inclusive en los supuestos del numeral II.2.1 del *Reglamento para el control nacional de fraccionamientos y urbanizaciones* del INVU, respecto de los fraccionamientos excepcionalmente autorizados mediante servidumbre de paso.

Atentamente,

**Silvia Quesada Casares**

*Procuradora*

C: Ing. Randall Madrigal Ledezma  
Alcalde de Santo Domingo de Heredia

SQC/hmu

13 de diciembre 2017  
C-300-2017

Señor Marco Hidalgo Zúñiga  
Gerente General  
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

Estimado señor:

Con aprobación del señor Procurador General de la República, me refiero a su oficio CGG-872-2017 del 5 de setiembre de 2017, mediante el cual solicita que nos refiramos a las siguientes interrogantes:

*“1) ¿Si a través de un Decreto Ejecutivo, como es el N°34331-J –Reglamento a la Ley de Catastro-, se puede trasladar a las municipalidades la competencia para la verificación y responsabilidad del cumplimiento de requisitos en los casos de fraccionamientos con fines de urbanización?.*

*2) ¿Puede un Decreto Ejecutivo modificar las competencias fijadas por Ley?*

*3) Si los artículos 79 y 81 del citado Decreto Ejecutivo N°34331-J, contravienen el artículo 10, en relación con el 40, ambos de la Ley de Planificación Urbana; al omitir el visado que debe dar el INVU en los casos de fraccionamientos con fines de urbanización y permitir que estos se desarrollen sin cumplir con el otorgamiento de áreas públicas, parques, áreas comunales y permitiendo la apertura indiscriminada de vías públicas?.*

En cumplimiento de lo establecido en el numeral 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se acompaña la presente consulta del criterio jurídico emitido por la Asesoría Legal del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (en adelante INVU).

## **I. SOBRE EL VISADO DEL INVU EN CASO DE FRACCIONAMIENTOS CON FINES DE URBANIZACIÓN**

La Ley de Planificación Urbana, No. 4240 de 15 de noviembre de 1968, establece en su artículo 1° la definición de fraccionamiento, indicando:

*“Fraccionamiento, es la división de cualquier predio con el fin de vender, traspasar, negociar, repartir, explotar o utilizar en forma separada, las parcelas resultantes; incluye tanto particiones de adjudicación judicial o extrajudicial, localizaciones de derechos indivisos y meras segregaciones en cabeza del mismo dueño, como las situadas en urbanizaciones o construcciones nuevas que interesen al control de la formación y uso urbano de los bienes inmuebles.”*

Por su parte, el concepto de “urbanización” se describe como el “fraccionamiento y habilitación de un terreno para fines urbanos, mediante apertura de calles y provisión de servicios.”

Partiendo de esos conceptos y en lo que atañe a la presente consulta, debemos señalar que la Ley de Planificación Urbana otorga la competencia a la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo para visar en forma previa los planos de urbanizaciones y fraccionamientos con fines urbanísticos. Para ello dispone:

*“Artículo 10.- Corresponden asimismo a la Dirección de Urbanismo, dentro de las funciones de control que le asigna el inciso 4) del artículo 7°, las siguiente: (...)*

2) **Examinar y visar, en forma ineludible, los planos correspondientes a proyectos de urbanización o de fraccionamiento para efectos de urbanización, previamente a su aprobación municipal...** (El subrayado es nuestro.)

De lo anterior es claro que ante proyectos de urbanización o de fraccionamiento con fines urbanísticos es obligatorio el visado de la Dirección de Urbanismo, el cual además debe ser previo a la aprobación municipal.

De igual forma la ley establece la prohibición de otorgar permisos para fraccionar y urbanizar terrenos a los proyectos que no hayan cumplido dicho requisito, al señalar:

*Artículo 36.- Se negará la visación municipal de los planos relativos a fraccionamientos de áreas sujetas a control, por cualquiera de las siguientes razones:*

(...)

*b) Que no cuenten con el permiso del caso, si se trata de notificaciones **con fines o efectos de urbanización**;*

*“Artículo 38.- No se dará permiso para urbanizar terrenos:*

*a) Cuando el proyecto no satisfaga las normas mínimas reglamentarias, o los interesados no hayan cumplido los trámites pertinentes, entre los que está la **aprobación indispensable de los planos por la Dirección de Urbanismo y el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado...**” (La negrita no es del original).*

Es ineludible entonces la competencia que ejerce la Dirección de Urbanismo en materia de urbanización y fraccionamiento para efectos de urbanización, y no podría la corporación municipal aprobar un proyecto de esta naturaleza, si no cuenta previamente con el visado del INVU. Así lo reconoce el artículo 58 inciso 2) de la Ley de Planificación Urbana, que veda a las Municipalidades autorizar obras si el predio de la edificación se origina de un fraccionamiento hecho sin el visado de ley.

Además, los proyectos urbanísticos requieren los visados del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, el Ministerio de Salud y el Cuerpo de Bomberos (Al respecto, ver leyes N° 2726 del 14 de abril de 1961, N° 5395 del 30 de octubre de 1973, N° 7933 del 28 de octubre de 1999, N° 8228 del 19 de marzo de 2002 y dictámenes C-219-2013 y C-282-2016).

Por lo anterior, cualquier norma de rango reglamentario que se emita en esta materia, debe interpretarse de conformidad con las obligaciones establecidas en normas legales de rango superior.

Sobre el particular, debe considerarse que la norma reglamentaria debe siempre interpretarse de conformidad con la jerarquía de fuentes. Por tanto, las competencias atribuidas a los órganos y entes públicos en sus respectivas leyes de creación o en la normativa especial, no quedan derogadas ni modificadas por una norma reglamentaria. Por el contrario, el Reglamento debe responder al principio *secundum legem*, puesto que desarrolla, complementa y ejecuta la normativa de rango legal.

De ahí que, sujetándonos al principio de legalidad, deba realizarse la interpretación armónica de todo el ordenamiento jurídico y no podría un Decreto Ejecutivo modificar las competencias fijadas por Ley, ni interpretarse sus alcances de forma aislada de la norma de rango superior.

## II. ANÁLISIS DEL DECRETO EJECUTIVO 34331-J, REGLAMENTO A LA LEY DE CATASTRO

Quedando establecida la obligatoriedad del visado previo por parte de la Dirección de Urbanismo del INVU, procederemos a analizar las normas del Decreto Ejecutivo 34331 del 29 de noviembre de 2007, sobre las cuales se consulta.

No omitimos señalar que llama la atención a esta Procuraduría, que a pesar de que el decreto ejecutivo indicado fue emitido desde el año 2007, no es sino hasta este momento, sea más de diez años después de su vigencia, que el INVU pretende reivindicar la competencia que se le atribuye en la Ley de Planificación Urbana, ya comentada en el apartado anterior. Específicamente consulta sobre los alcances de los artículos 79 y 81 con relación al 10 y 40 de la Ley de Planificación Urbana.

Al respecto, el artículo 79 establece:

*“Artículo 79.-Visados. El Catastro sólo inscribirá los planos que se ajusten a las disposiciones de la ley. En aplicación de la Ley de Planificación Urbana se inscribirán las excepciones expresamente admitidas por la respectiva municipalidad, consignando en el plano dicho visado. Asimismo, no aplicará el Catastro Nacional la ley de Planificación Urbana cuando los planos a inscribir correspondan plenamente con fincas inscritas en el Registro Público de la Propiedad o a distritos no urbanos. La autorización o visado de un plano de agrimensura, cuando sea requerida, deberá ser previa a la inscripción en el Catastro. Los visados de casos especiales se regirán de la siguiente forma:*

*a. Para urbanizaciones el visado requerido será el del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y de la Municipalidad respectiva.*

***b. Para fraccionamientos, el visado requerido, es el de la municipalidad respectiva independientemente, si el fraccionamiento está ubicado en distrito urbano o rural.***

*c. Cuando en el plano se indique la existencia de una vía pública, que no aparezca en la cartografía oficial o en los antecedentes catastrales y registrales, se solicitará el visado a la Municipalidad respectiva si se trata de red vial cantonal y el visado del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, si se trata de la red vial nacional.*

*(Así reformado el inciso anterior por el artículo 5° del decreto ejecutivo N° 34763 del 16 de setiembre de 2008)*

*(Así reformado por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 34763 del 16 de setiembre de 2008)” (La negrita no es del original)*

Por su parte, el artículo 81 señala:

### **“De los fraccionamientos**

*Artículo 81.-Fraccionamiento. En apego a las competencias, jerarquías y a las relaciones de coordinación y control establecidas en la Ley de Planificación Urbana, **corresponde a las municipalidades donde se ubique el inmueble respectivo el otorgamiento de visado para fraccionamientos**; asimismo corresponde a dichas corporaciones la verificación y responsabilidad sobre el cumplimiento de requisitos para cada tipo de fraccionamiento, **principalmente en lo relativo a fraccionamientos con fines de urbanización**; el Registro Nacional y sus dependencias, conforme lo establecido en el artículo 34 de la ley indicada, constatará*



*la existencia del visado municipal, previo a la inscripción de planos para fraccionamientos o de inmuebles resultantes de tales planos.*

*En los planos para fraccionamiento se exigirá:*

*a. Cuando se trate de fraccionamiento de fincas inscritas en el Registro Público de la Propiedad:*

- 1. Indicar el número del plano catastrado de la finca madre si lo hubiere;*
- 2. Indicar el área de la finca madre; y*

*b. Cuando se trate de urbanizaciones, el Catastro Nacional solicitará un plano general firmado por el ingeniero topógrafo u otro profesional debidamente autorizado por el Colegio de Ingenieros Topógrafos en su calidad de responsable de los trabajos topográficos de la urbanización, visado por el INVU y la respectiva municipalidad que indique: la distribución de los lotes, con su correspondiente numeración y toda la información necesaria que permita en forma clara y concreta el replanteo de cada uno de los lotes de la urbanización. Además, debe indicarse el nombre oficial de la urbanización.*

*(Así reformado por el artículo 1° del decreto ejecutivo N° 34763 del 16 de setiembre de 2008)*

La redacción de las normas anteriores no es la más clara, sin embargo, es posible interpretar que en ellas no se previó, para los casos de fraccionamientos con fines de urbanización, el visado del INVU como requisito previo al visado municipal, pues se hace alusión únicamente a este último. Lo anterior se refuerza en la norma al hacerse referencia expresa al visado del INVU únicamente cuando se habla de urbanizaciones, pero no en los casos de fraccionamientos con fines de urbanización, que como ya analizamos en el apartado anterior no son conceptos equiparables.

La interpretación de las citadas normas reglamentarias, sin embargo, debe realizarse en respeto del principio de jerarquía normativa y, por tanto, no se podría a partir de ellas desaplicar obligaciones de rango superior, y específicamente, aquellas reguladas en la Ley de Planificación Urbana.

Ya analizamos que a partir de lo dispuesto en los numerales 10, 36 y 38 de la Ley de Planificación Urbana, tanto los proyectos de urbanización como los fraccionamientos con fines urbanísticos, requieren de manera obligatoria el visado de la Dirección de Urbanismo del INVU, el cual además debe ser previo a la aprobación municipal.

El visado previo del INVU resulta importante, porque además es uno de los mecanismos existentes en sus manos para *“Planear el desarrollo y el crecimiento de las ciudades y de los otros centros menores, con el fin de promover el mejor uso de la tierra, localizar las áreas públicas para servicios comunales, establecer sistemas funcionales de calles y formular planes de inversión en obras de uso público”*, entre otras (artículo 4 inciso b de su Ley Orgánica). De ahí que sea un instrumento también para velar por el cumplimiento de los requerimientos establecidos en el 40 de la Ley de Planificación Urbana, competencia que no es exclusiva de la municipalidad.

Por tanto, no podría una norma de rango reglamentario vaciar de contenido dicha obligación legal, y por tal motivo, aquella debe ceder frente al imperativo legal. En un caso similar al que ahora se consulta, esta Procuraduría indicó lo siguiente:

*“Por lo dicho, y en razón del principio de jerarquía normativa, lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo número 36550-MP-MIVAH-S no puede modificar lo establecido en la ley. Como se explicó líneas arriba, la obligación de obtener el visado del INVU,*

*el ICAA y el Ministerio de Salud y, por lo tanto, la aprobación de los planos para urbanizaciones, **fraccionamientos con fines de urbanización** y condominios, la establecen distintas disposiciones de ley. **Es decir, si bien el decreto de cita eliminó a nivel reglamentario el trámite para la obtención del visado del INVU,** el ICAA, el Cuerpo de Bomberos y el Ministerio de Salud, lo cierto es que, a nivel legal, la obligación de obtener los visados respectivos se mantiene, aunque actualmente carezcan de regulación reglamentaria.”* (La negrita no forma parte del original) (Dictamen C-219-2013 del 14 de octubre de 2013)

Lo indicado en dicho pronunciamiento resulta de aplicación a este caso, pues es la Ley de Planificación Urbana la que establece la obligación de visado por parte del INVU, requisito que debe ser garantizado por todas las autoridades públicas que intervienen en el proceso de aprobación de proyectos urbanísticos y fraccionamientos con fines de urbanización.

### **III. CONCLUSIÓN**

Con base en lo expuesto, es criterio de esta Procuraduría que a pesar de lo dispuesto en los numerales 79 y 81 del Decreto Ejecutivo número 34331-J, La Ley de Planificación Urbana obliga el visado previo del INVU en proyectos de urbanización y fraccionamientos con fines de urbanización, el cual debe ser previo al visado municipal.

Por tanto, en virtud del principio de jerarquía normativa, debe prevalecer lo dispuesto en la Ley sobre la norma reglamentaria.

Atentamente,

**Silvia Patiño Cruz**

Procuradora Adjunta

**Silvia Quesada Casares**

*Procuradora*

C: Ing. Randall Madrigal Ledezma  
Alcalde de Santo Domingo de Heredia

SQC/hmu