

Al contestar refiérase
al oficio N° **18667**

31 de octubre de 2024
DJ-2065-2024

Licda. Noemy Montero Guerrero
Jefa de Área
Comisiones Legislativas I
ASAMBLEA LEGISLATIVA
Correo electrónico: rrodriguez@asamblea.go.cr

Estimada señora:

Asunto: Solicitud de criterio relacionado con el proyecto de ley denominado ***“Reforma al artículo 5 de la Ley n° 833 “Ley de construcciones”***.

Nos referimos a su oficio n.° AL-CPLPP-002-2024 del 9 de octubre de 2024, recibido por correo electrónico el mismo día, mediante el cual solicita el criterio de la Contraloría General de la República, en relación con el proyecto de ley denominado ***“Reforma al artículo 5 de la Ley n° 833 “Ley de construcciones”***, iniciativa que se tramita bajo el expediente legislativo n.° 23.910.

Sobre el particular, esta Contraloría General de la República considera pertinente referirse a los temas que de seguido se exponen.

1. Sobre la naturaleza jurídica de las alamedas y su cambio de destino

La naturaleza jurídica de las alamedas como bienes de dominio público es esencial al considerar su posible transformación de vías peatonales a calles para tránsito vehicular. Este cambio requiere modificar el destino o propósito para el cual fueron creadas, mediante una mutación y mantienen su carácter de bienes demaniales.

Según el artículo 1.9 del Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones, las alamedas están destinadas exclusivamente al tránsito peatonal. Aunque esta definición es de carácter reglamentario, al ser espacios públicos, su regulación está sujeta a la ley, cumpliendo así una función esencial en la seguridad y orden del tránsito peatonal y en la creación de entornos urbanos accesibles y seguros para los peatones.

Por su parte, la Ley de Construcciones (Ley n.º 833) define en su artículo 4 las vías públicas como *“todo terreno de dominio público y de uso común, que por disposición de la autoridad administrativa se destinare al libre tránsito de conformidad con las leyes y reglamentos de planificación y que de hecho esté destinado ya, a ese uso público”*. Además, el artículo 5 establece que estas vías son inalienables e imprescriptibles, prohibiendo la constitución de hipotecas, embargos, usos, usufructos o servidumbres a favor de personas particulares. En la misma línea, el artículo 8 de la ley dispone que en los fraccionamientos, los terrenos destinados a vías públicas pasan automáticamente al dominio público al salir del dominio del fraccionador.

Sumado a lo anterior, el ordenamiento jurídico contempla las alamedas y paseos públicos como vías públicas peatonales bajo el resguardo, planificación y fiscalización de los municipios¹ (Ley de Planificación Urbana, artículos 15, 19, 32, 42 y 44; Ley de Construcciones, numerales 4, 5, 8 y 37; Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones del INVU, ordinales I.9, III.2.6.7.1, VI.5 párrafo 5º).

Sobre la naturaleza demanial y exclusividad para el tránsito peatonal de las alamedas, la Sala Constitucional ha establecido que estas deben destinarse exclusivamente al tránsito peatonal, sobre las cuales no pueden transitar automotores.²

Ahora bien, sobre el cambio de destino de los bienes de dominio público, la jurisprudencia administrativa se ha manifestado sobre la posibilidad de cambiar el destino o propósito para el cual fue creado un bien de dominio público, siempre que exista un interés público que así lo justifique³ y que debe estar debidamente fundamentado para asegurar que el bien cumpla un nuevo rol compatible con su naturaleza pública. Este criterio se fundamenta en los principios de eficacia administrativa y en la necesidad de flexibilidad en la administración de los bienes públicos para ajustarse a las necesidades del Estado y la comunidad.

En el ámbito doctrinario, también se acepta el cambio de destino de un bien de dominio público, siempre que se haga a través de una norma de rango legal. En nuestro ordenamiento jurídico, este cambio de destino de un bien público puede realizarse utilizando el mismo procedimiento de afectación.⁴

En ese sentido, por tratarse las alamedas de vías públicas destinados al tránsito peatonal, su afectación de dominio público proviene de la ley, por lo que cualquier cambio de

¹ Ley de Planificación Urbana, artículos 15, 19, 32, 42, 44; Ley de Construcciones, numerales 4, 5, 8 y 37; Reglamento para el Control Nacional de Fraccionamientos y Urbanizaciones del INVU, ordinales I.9, III.2.6.7.1, VI.5 párrafo 5º

² Sentencia constitucional 1627-96. En similar sentido, los votos constitucionales 2078-96, 122-97, 6464-97, 336-2000, 479-2000, 6098-2007, 14623-2009; y, del Tribunal Contencioso Administrativo, No. 478-2013-III.

³ Ver dictamen C-210-2022 del 21 de agosto de 2022. Procuraduría General de la República.

⁴ Artículo 45 de la Ley de Planificación Urbana, Ley n.º 4240.

destino que pretenda realizarse en caso de existir un interés jurídico superior, debe llevarse a cabo por la misma vía, sea a través de una autorización legal.⁵

Así, se puede concluir que tratándose las alamedas de vías públicas destinadas al tránsito peatonal, su afectación al dominio público proviene de la ley, por lo que cualquier modificación en su destino, en caso de existir un interés jurídico superior, debe realizarse a través de una autorización legal. Por tanto, la transformación de una alameda en una calle de tránsito vehicular requerirá de autorización legal, dado que modifica el uso público al que está destinada.

2. Sobre el Plan Vial Quinquenal de Conservación y Desarrollo

Otro aspecto que resulta importante y debe ser tomado en cuenta al considerar el cambio de destino de un bien de dominio público como el planteado en el presente proyecto, resulta fundamental tener en cuenta el Plan Vial. En ese sentido, la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, Ley n.º 9329, otorga competencia a los gobiernos locales sobre la red vial cantonal y su composición.⁶

En razón de lo establecido en dicho cuerpo legal, se debe señalar que el Plan Vial Quinquenal de Conservación y Desarrollo es un instrumento de planificación de mediano plazo que permite a los gobiernos locales de Costa Rica gestionar su red vial cantonal de manera integral, orientando la utilización de los recursos a aquellos proyectos de mayor impacto y beneficio para el desarrollo y el bienestar de la población. El Plan Vial Quinquenal de Conservación y Desarrollo permite a los gobiernos locales contar con un diagnóstico integral de su red vial, fundamentado en criterios técnicos y con participación ciudadana, y así planificar la gestión de los próximos cinco años. Este proceso interdisciplinario, considera aspectos legales, socioeconómicos, ambientales y de infraestructura vial, atendiendo las diversas necesidades y oportunidades de desarrollo, al tiempo que promueve la incorporación de la movilidad segura y sostenible, y la perspectiva de inclusión y derechos humanos como principios transversales.

En este contexto, las alamedas como vías públicas destinadas exclusivamente al tránsito peatonal, revisten especial importancia como bienes de dominio público, cuya afectación y destino provienen de la ley. Estas áreas brindan un espacio de circulación seguro y sostenible, alineado con los principios de movilidad peatonal y calidad de vida urbana. Cualquier transformación de una alameda, como su conversión en una calle para tránsito vehicular, implicaría un cambio en el uso público al que está destinada y, por lo tanto, requiere de una autorización legal que responda a un interés jurídico superior. Este

⁵ Ver sentencia n.º 2009-14623 del 18 de setiembre de 2009. Sala Constitucional.

⁶ Artículo 2 de la Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal, Ley n.º 9329

requisito garantiza que cualquier modificación preserve el equilibrio entre las necesidades de infraestructura vial y la función social y ambiental de los espacios públicos.

El diagnóstico de la Red Vial Cantonal posibilita la identificación de aspectos relevantes de la realidad social, económica, ambiental y vial del cantón. Es necesario, no solo que se identifiquen estos aspectos, sino reflexionar sobre cómo, en conjunto, contribuyen a una adecuada planificación y gestión de los activos viales, con énfasis en la movilidad segura y sostenible. Todo ello, en un marco de equidad, derechos humanos y respeto a la conservación de los recursos naturales.

Conforme lo expuesto, si bien una reforma de esta naturaleza deviene de la potestad legislativa otorgada a los señores diputados, importa realizar las siguientes conclusiones:

- 1) Tomar en consideración la naturaleza jurídica de las alamedas y el objeto para el cual fueron creadas.
- 2) Las alamedas son vías públicas destinadas al tránsito peatonal, su afectación de dominio público proviene de la ley, por lo que cualquier cambio de destino en caso de existir un interés jurídico superior, debe llevarse a cabo a través de una autorización legal.
- 3) La posibilidad de cambiar el destino o propósito para el cual fue creado un bien de dominio público surge siempre que exista un interés público que así lo justifique.
- 4) El Plan Vial Quinquenal de Conservación y Desarrollo constituye un instrumento clave para la gestión de la red vial cantonal, permitiendo a los gobiernos locales orientar sus recursos hacia proyectos de alto impacto que fortalezcan el desarrollo y bienestar de la población. Este enfoque integral, que combina diagnósticos técnicos y participación ciudadana, resulta fundamental para preservar la movilidad sostenible y la inclusión en el diseño de espacios públicos.
- 5) Cualquier cambio en el destino de una alameda, o bien de cualquier otra vía pública de dominio municipal, debe ser evaluado en el contexto del Plan Vial Quinquenal de Conservación y Desarrollo y bajo los preceptos de la ley, garantizando siempre un equilibrio entre el desarrollo vial, la seguridad peatonal y los derechos fundamentales asociados a la calidad de vida urbana y la conservación de los espacios naturales y comunitarios.

En los términos anteriores dejamos atendido el requerimiento dirigido al Órgano Contralor.

-5-

Atentamente,

Luis Diego Ramírez González
Gerente de División, División Jurídica

Iván Quesada Rodríguez
Gerente Asociado, División Jurídica

Christian Zamora Pérez
Fiscalizador, División Jurídica

CGR | Firmado
digitalmente
Valide las firmas digitales

LDRG/IQR/CZP
G: 2024000461-70
EXP. CGR-PLY-2024007465